

# Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQ+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014)

Cristiano Rodrigues<sup>1</sup> 

Matheus Mazzilli Pereira<sup>2</sup> 

A aproximação institucional entre os movimentos negro e LGBTQ+ e o Partido dos Trabalhadores (PT) teve início em um mesmo período. No entanto, gerou efeitos políticos distintos durante a gestão do partido no governo federal. Este artigo avalia se, e como, essa distinção pode ser explicada pela relação entre esses movimentos e o PT e pela relação entre movimentos sociais e grupos opositores. Para tanto, analisa três conjuntos de evidências empíricas: 1) dados obtidos por pesquisa documental e bibliográfica acerca das relações entre esses dois movimentos sociais e o PT; 2) dados do orçamento federal para políticas de igualdade racial e de direitos LGBTQ+; 3) e dados sobre a produção legislativa favorável e contrária a esses temas entre a 52ª e a 54ª legislaturas. Os resultados indicam que as relações entre movimentos sociais, partidos e oposição legislativa explicam, ao menos em parte, as diferenças nos efeitos políticos dos movimentos. Tais achados introduzem novos elementos explicativos que enriquecem tradicionais modelos teóricos sobre as relações entre movimentos sociais, governos e burocracia.

*Palavras-chave:* movimento negro; movimento LGBTQ+; efeitos políticos; partidos políticos; oposição legislativa

## Introdução

Os movimentos negro e de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e outras pessoas que não conformam padrões hegemônicos de orientação sexual e identidade de gênero (LGBTQ+)<sup>3</sup>, no Brasil, guardam algumas semelhanças, sendo uma delas a tentativa de aproximação institucional com o Estado, em todos os níveis, para gerar efeitos políticos positivos. Em ambos os casos, ao longo da década de 1990, contínuas aproximações foram realizadas. Naquele período, o movimento negro conquistou maior alinhamento discursivo às suas demandas e influenciou decisivamente na criação das primeiras

<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <cristianor@gmail.com>.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <matheus.mazzilli@gmail.com>.

<sup>3</sup> Nos últimos anos, diversas siglas têm sido adotadas por esse movimento de forma a visibilizar grupos sociais anteriormente excluídos da denominação "LGBTQ+", como *queers*, intersexos e assexuais. Optamos neste artigo pelo uso da sigla "LGBTQ+", uma vez que essa foi a sigla predominante (junto à sigla "GLBT") ao longo do período ao qual essa pesquisa se refere (2003-2014). Ademais, cabe ressaltar que os efeitos políticos aqui examinados, de fato, se relacionaram mais diretamente à população LGBTQ+, pouco considerando os grupos sociais que ganharam visibilidade com as siglas contemporâneas. Contudo, utilizamos o sinal "+" de forma a reconhecer o pertencimento de tais grupos ao movimento.

secretarias e conselhos voltados especificamente para assuntos da comunidade negra, em governos locais (Rios, 2014; Guimarães, 2018; Rodrigues, 2020). No mesmo período, o movimento LGBT+ também se aproximou do governo federal e exerceu influência e participação na política de enfrentamento à epidemia da Aids no Brasil. A partir da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) à Presidência da República, houve uma ampliação dos efeitos políticos de ambos os movimentos, especialmente pela formulação de diversas políticas públicas para responder, ainda que parcialmente, às demandas por promoção de igualdade racial e de direitos de LGBT+ (Facchini, 2003; Jaccoud et al., 2009; Carrara, 2010; Aguião, 2018).

Essas semelhanças, contudo, são acompanhadas por importantes diferenças. Durante os governos petistas, houve um processo que Machado e Rodrigues (2015) chamam de institucionalização segmentada e, no caso do movimento LGBT+, uma incorporação desigual de suas demandas. Por essa razão, embora ambos os movimentos mantivessem um posicionamento crítico em relação a algumas das políticas adotadas pelos governos petistas, a literatura indica que a experiência de aproximação institucional entre movimento LGBT+ e governo federal obteve resultados mais limitados. Nesse caso, pesquisadores apontam para a baixa institucionalização dos programas construídos, bem como para sua descontinuidade ainda ao longo dos governos petistas, em especial, a partir do primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff (PT) (Mello; Avelar; Maroja, 2012; Mello et al., 2012; Pereira, 2017). Por outro lado, a relação entre movimento negro e Estado, que até então era de exterioridade e caracterizada por baixa inserção institucional, tornou-se positivamente sinérgica durante as administrações petistas, dando origem a uma aceleração e à ampliação do conjunto de políticas direcionadas à população negra (Rodrigues, 2020).

O que explica as diferenças nos efeitos políticos produzidos por esses movimentos ao longo das gestões petistas? Sugerimos que dois fatores são essenciais para responder a essa questão. Em primeiro lugar, argumentamos que, em sua trajetória de interação com o PT, o movimento negro promoveu uma inserção mais forte na estrutura partidária, ocupando posições mais centrais para travar disputas no interior da legenda, em defesa de suas demandas. A inserção do movimento LGBT+ no PT, em comparação, foi mais periférica. Em segundo lugar, sugerimos que houve maior oposição legislativa às demandas do movimento LGBT+ ao longo das administrações petistas, em especial a partir de 2011, o que influenciou negativamente seus efeitos políticos. Dessa forma, indicamos que os efeitos políticos dos movimentos sociais quando um partido aliado está no poder decorrem: 1) da trajetória de interações entre movimento e partido aliado, e 2) das relações contenciosas e/ou colaborativas entre movimentos sociais e Legislativo.

Ao colocar esses dois fatores em diálogo, argumentamos que quando as demandas do movimento LGBT+ passaram a enfrentar crescente oposição legislativa, em especial, a partir do governo de Dilma Rousseff, a trajetória de incorporação desigual de suas

reivindicações no PT foi determinante para que os ativistas LGBT+ não conseguissem influenciar a cúpula partidária a resistir às pressões conservadoras no Congresso Nacional, vindas inclusive da base aliada do governo. Ao passo que os efeitos políticos do movimento negro permaneceram estáveis no mesmo período, aqueles relativos ao movimento LGBT+ diminuíram, haja vista que a oposição legislativa às demandas vocalizadas por ativistas negros era menor e eles se encontravam em melhores condições para influir nas disputas internas do PT. Argumentamos ainda, de forma contraintuitiva, que as diferenças de trajetória entre movimentos LGBT+ e negro foram mais intensas sobre os efeitos políticos relacionados à atuação do Poder Executivo se comparadas àquelas mais intensamente relacionados ao Poder Legislativo.

A partir da questão e dos argumentos apresentados, este artigo se estrutura da seguinte forma. Na próxima seção, apresentamos uma breve revisão da literatura recente sobre as relações entre movimentos sociais e Estado no Brasil, com enfoque na temática dos efeitos políticos produzidos por essas interações e apresentando nossas hipóteses a respeito do tema. A seguir, descrevemos os dados e métodos utilizados na pesquisa empírica. Na terceira seção, discorremos sobre as trajetórias de interação e inclusão institucional desses movimentos sociais no PT, cobrindo o período que vai da fundação do partido até a sua chegada ao governo federal. Na quarta seção, analisamos a oposição legislativa enfrentada por esses movimentos e os efeitos políticos dos movimentos nos poderes Executivo e Legislativo por meio de dados sobre produção legislativa e do orçamento federal. Por fim, apresentamos a discussão e as conclusões de nossa investigação.

### **Movimentos sociais e seus efeitos políticos: as relações entre movimentos sociais, partidos políticos e oposição legislativa**

Nos últimos anos, a literatura nacional sobre movimentos sociais tem dedicado grande parte de sua atenção às interações entre os movimentos e as instituições políticas, em especial, analisando as relações entre movimentos progressistas e governos chefiados por partidos situados à esquerda no espectro político, diante de um contexto marcado pela presença do PT na Presidência da República. Inseridos nesse debate, várias autoras (Tatagiba, 2010; Abers; Von Büllow, 2011; Carlos, 2015a; Silva, 2015) questionam dois pressupostos teóricos que até então marcavam a trajetória do campo de estudos sobre a interação entre Estado e sociedade civil: o da externalidade e o da confrontação. Desafiando esses pressupostos, estudos recentes indicam que a presença de partidos de esquerda nos Executivos federal, estadual e municipal intensificou a ação de ativistas de movimentos progressistas no interior das instituições participativas e da burocracia pública (Silva; Oliveira, 2011; Albuquerque, 2015; Carlos, 2015b; Rech, 2016; Tatagiba; Teixeira, 2016; Cayres, 2017), fortaleceu o "ativismo institucional" em defesa das causas desses movimentos no interior da administração pública (Abers, 2015, 2019) e estimulou a

construção de “repertórios de interação” (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014) entre Estado e sociedade, caracterizados por uma “cooperação conflitual” (Carlos, 2017).

Um argumento desenvolvido por esses estudos sugere que o fortalecimento desse padrão de interação entre movimentos sociais e instituições políticas não significou uma necessária “cooptação” dos ativistas, indicando que, a partir dessas relações, movimentos sociais têm produzido importantes efeitos políticos, observáveis em “mudanças nas políticas públicas (...), no processo legislativo e nas burocracias, mas também na extensão dos direitos, nos partidos políticos e nos regimes” (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017, p.365). Neste artigo, limitamos nossa análise aos efeitos de movimentos sociais sobre a produção legislativa (Escosteguy, 2003; Carone, 2018; Machado; Monteiro, 2020) e sobre as políticas públicas (Penna, 2015; Tatagiba; Teixeira, 2016; Dowbor; Carlos; Albuquerque, 2018; Tatagiba; Abers; Silva, 2018). A literatura brasileira que analisou esse fenômeno tem buscado explicar os efeitos políticos dos movimentos sociais por meio de dois conjuntos de variáveis que os afetariam, relativos: 1) aos subsistemas de políticas públicas no âmbito dos quais as interações Estado-movimento ocorrem; e 2) aos regimes, governos e coalizões governantes vigentes no período no qual elas transcorrem (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Tatagiba; Abers; Silva, 2018).

No que se refere ao primeiro conjunto de variáveis, pesquisadoras argumentam que o Estado deve ser compreendido a partir da heterogeneidade das instituições que o compõem. De acordo com essa perspectiva, órgãos específicos apresentam particularidades em seus modelos e trajetórias de interação, cooperação e alinhamento de interesses entre sua burocracia e movimentos sociais, possibilitando em maior ou menor medida a influência dos ativistas sobre as políticas públicas (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Interações entre ativistas e esses órgãos dão origem a “encaixes institucionais” que fornecem aos ativistas pontos de acesso para ampliar e estabilizar sua capacidade de influência sobre as políticas públicas (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2018; Gurza Lavalle et al., 2019). Além de mudanças na estrutura do Estado, as interações entre movimentos sociais e instituições políticas também produzem transformações simbólicas nas “capacidades cognitivas” estatais, em um processo de “institucionalização simbólica” (Szwako; Gurza Lavalle, 2019).

O segundo conjunto de variáveis pode ser dividido em três níveis: regimes, governos e coalizões governantes. Importante notar que, apesar da heterogeneidade estatal, é possível observar padrões mais amplos de interação entre Estado e sociedade que influenciam as diversas trajetórias observadas no interior dos subsistemas de políticas públicas, resgatando, sob ópticas mais relacionais, o argumento central do conceito de “oportunidades políticas” (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Pereira, 2018a). Nesse sentido, Pereira (2018a, 2020) argumenta que o Estado deve ser compreendido como uma “heterogeneidade gerenciada” por governos e suas coalizões.

No que concerne aos regimes, Abers, Silva e Tatagiba (2018, p.31) destacam, como exposto acima, a existência de padrões de longa duração de interação entre Estado

e sociedade que conformam “uma estrutura relacional constituída pelos atores estatais e não estatais que têm acesso às discussões e decisões governamentais”. Assim, os autores resgatam um debate clássico da literatura internacional, que buscou identificar como diferentes tipos de Estado e desenhos institucionais promovem incentivos ou ameaças duradouras para a mobilização coletiva (Meyer, 1993; Kriesi et al., 1995; Tarrow, 2009).

Alguns autores têm destacado que, no interior de regimes, mudanças na chefia dos governos podem ter impactos significativos sobre os efeitos de movimentos sociais em políticas públicas, já que a chefia do Poder Executivo é capaz de gerenciar recursos que afetam as possibilidades de ativistas no interior dos subsistemas de políticas públicas, modificando as condições de acesso e influência de movimentos sobre as políticas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Tatagiba; Abers; Silva, 2018; Pereira, 2020). Aqui também é possível analisar esse processo em suas dimensões simbólica e política. Governos podem abrir “oportunidades discursivas” (Koopmans; Olzak, 2004) para ação de movimentos sociais, incorporando suas demandas em seus discursos públicos, o que nem sempre implicaria na abertura de “oportunidades políticas” para a tradução desse alinhamento discursivo em efeitos políticos positivos (Rodrigues, 2020).

Por fim, destaca-se que em casos de governos marcados pela construção de coalizões amplas entre partidos heterogêneos, como o brasileiro (Abranches, 1988), é necessário, ainda, analisar como mudanças nas coalizões alteram ou não as oportunidades para os movimentos sociais. Nesse sentido, Pereira (2018a, 2018b) argumenta que mudanças nas coalizões governistas podem ter impactos significativos sobre os efeitos que movimentos sociais progressistas têm sobre as políticas produzidas por governos desse mesmo perfil, já que podem ampliar as influências conservadoras no interior do próprio governo, pressionando a chefia do Executivo em oposição às demandas desses movimentos.

Embora plurais em seus argumentos, esses estudos compartilham pressupostos relacionais de análise, tomando esses diversos fatores que impactam os efeitos de movimentos sociais sobre políticas públicas não como variáveis “contextuais”, mas antes como conjuntos de relações entre atores. Dessa forma, Abers, Silva e Tatagiba (2018, p. 25) argumentam que “movimentos sociais estão inseridos em estruturas relacionais constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições”. Já Pereira (2020, p. 257) defende que as oportunidades políticas são “o conjunto de ações e processos presentes nas relações estabelecidas entre movimentos sociais, instituições políticas e seus atores, que criam obstáculos ou facilitam a ação de movimentos sociais ou sinalizam fazê-lo”.

Embora consideremos tal deslocamento analítico fundamental, esse pressuposto pouco diz sobre os fatores que afetam os efeitos políticos de movimentos sociais. Afinal, quais relações e atores importam? Conforme destacado anteriormente, essa literatura focaliza ora estruturas relacionais que envolvem ativistas e a burocracia pública, ora relações entre movimentos, regimes, governos e suas coalizões. Este artigo se insere nesse

debate destacando o impacto de outros dois conjuntos de relações sobre os efeitos políticos de movimentos sociais: 1) entre movimentos sociais e partidos políticos aliados; 2) entre movimentos sociais e seus opositores.

Em relação ao primeiro ponto, a literatura tem dado importância às relações entre movimentos sociais e partidos políticos, em especial, ao sugerir que a chegada de governos compostos por aliados dos movimentos no poder estabelece novas possibilidades de interação socioestatal para os ativistas, em diversos casos, ampliando seus efeitos políticos. Argumentamos aqui, contudo, que a relação entre movimentos sociais e partidos aliados não pode ser resumida às interações que ocorrem entre esses atores ao longo de governos chefiados por esses partidos. Em muitos casos, movimentos sociais têm uma longa história de interação com determinados partidos, que se tornam aliados dos ativistas, mesmo quando não estão no poder, como indica, por exemplo, o trabalho de Meza e Tatagiba (2016) sobre o histórico de aproximações e distanciamentos entre movimento feminista e partidos políticos na Nicarágua entre as décadas de 1970 e 2010. Sugerimos que a trajetória dessas interações importa para compreender os efeitos políticos de movimentos sociais em governos chefiados por partidos aliados.

Argumentamos ainda que partidos não podem ser vistos como atores homogêneos e a política institucional como apartada da política não institucional. Instituições estatais e partidos políticos são permeáveis e permeados por movimento sociais, desenvolvendo-se frequentemente a partir de, em resposta a, ou em íntima interação com movimentos sociais (Goldstone, 2003). Compreendemos os partidos políticos como campos heterogêneos no interior dos quais diferentes atores (incluindo os movimentos sociais) estão em processo constante de disputa envolvendo estratégias de competição, integração, oposição e coalizão. Dessa forma, no interior de um partido é possível identificar a existência de diversos padrões de interação e incorporação de demandas de movimentos sociais aliados, de acordo com a posição que cada movimento ocupa nas trajetórias e disputas internas dele. Diante desses argumentos, sugerimos como primeira hipótese que:

**Hipótese 1:** Movimentos sociais mais periféricos no campo de disputas interno a um partido aliado têm efeitos políticos menos intensos em relação a movimentos mais centrais, no decurso de governos chefiados por esse partido.

Também destacamos as relações contenciosas entre movimentos sociais e seus opositores. Do ponto de vista extrainstitucional, esse conjunto de relações tem sido abordado pela literatura sobre movimentos sociais, em especial, a partir do conceito de “contramovimentos” que se refere aos grupos que se mobilizam em oposição às demandas de determinado movimento social (Meyer; Staggenborg, 1995; Silva; Pereira, 2020). Neste artigo, argumentamos ser necessário analisar as relações entre movimentos e grupos opositores que atuam no interior das instituições políticas, particularmente no Legislativo, em contextos nos quais o Executivo é ocupado por um partido aliado. Pereira

(2018a, 2018b, 2020), por exemplo, argumenta que a pressão de grupos que se opõem a movimentos sociais e integram coalizões governistas tende a motivar uma mudança de postura dos governos em relação às demandas desses movimentos, com o objetivo de manter ou ampliar o apoio de sua base aliada. Desse argumento decorre nossa segunda hipótese:

**Hipótese 2:** Movimentos sociais que enfrentam maior oposição legislativa têm efeitos políticos menos intensos em relação a movimentos que enfrentam menor oposição legislativa, no decurso de governos chefiados pelo mesmo partido aliado.

Enquanto as hipóteses 1 e 2 se referem à intensidade dos efeitos dos movimentos, as duas hipóteses seguintes se referem à estabilidade desses efeitos. Argumentamos, em primeiro lugar, que a estabilidade desses efeitos é afetada pela interação entre as variáveis relativas às interações movimentos-partido e à oposição legislativa. Movimentos sociais que ocupam posições periféricas em um partido aliado são capazes de produzir efeitos políticos significativos em interação com governos chefiados por esse partido em cenários de baixa oposição legislativa. Contudo, uma vez que as pressões de grupos opositores a esses movimentos aumentam sobre o governo, a precariedade de suas relações com o partido aliado se torna um empecilho para a produção de efeitos políticos, pois o partido tende a fazer concessões aos grupos opositores para fortalecer suas coalizões governistas. Assim, nossa terceira hipótese propõe que:

**Hipótese 3:** Diante do fortalecimento da oposição legislativa, movimentos sociais mais periféricos no interior de um partido aliado têm seus efeitos políticos desestabilizados mesmo no decurso de governos chefiados por esse partido.

Desde já, cabe ressaltar que essa hipótese dialoga com pesquisas anteriores que sugerem que o aumento da dependência do PT em relação a suas coalizões de suporte parlamentar concomitantemente ao crescimento da influência de grupos conservadores nessas coalizões é um dos fatores que podem explicar o decréscimo dos efeitos do movimento LGBT+ sobre políticas públicas, a partir do primeiro governo Dilma (Pereira, 2018a, 2018b). Avançando em relação a esse argumento, este artigo sugere que o impacto do crescimento da oposição legislativa sobre os efeitos políticos de movimentos sociais ocorre em interação com as características das relações entre movimentos e partidos.

Por fim, presumimos que, no Poder Legislativo, setores periféricos dos partidos políticos têm maior capacidade de ação em comparação ao Poder Executivo, gerenciado pelo núcleo central de um partido. Também presumimos que esses setores periféricos são menos afetados pelas pressões de opositores que integram as coalizões governistas em comparação aos integrantes da cúpula do governo. Dessa forma, sugerimos que:

**Hipótese 4:** A instabilidade dos efeitos políticos de movimentos mais periféricos nas disputas internas a um partido é menor em efeitos políticos mais relacionados

ao Poder Legislativo em comparação àqueles mais relacionados ao Poder Executivo.

Para avaliar essas hipóteses, comparamos os efeitos políticos do movimento negro e do movimento LGBT+ durante os três primeiros governos federais petistas: os dois governos Lula (2003-2010) e o primeiro governo Dilma (2011-2014). Excluímos de nossa análise o segundo governo Dilma (2015-2016), na medida em que a centralidade do processo de impedimento da presidenta tornou esse governo atípico.

Em consonância com a literatura sobre essa temática, acreditamos que, na trajetória e no campo de disputas internas ao PT, o movimento negro ocupa uma posição mais central em relação ao movimento LGBT+ (Machado; Rodrigues, 2015). A literatura também aponta que o movimento LGBT+ sofreu maior oposição legislativa durante as gestões federais petistas, em especial, a partir de 2011, com o fortalecimento da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), no Congresso Nacional, e a ampliação de sua presença nas coalizões de governo. Diante disso, esperamos que os efeitos políticos do movimento negro ao longo dos governos petistas sejam maiores e mais estáveis em comparação àqueles produzidos pelo movimento LGBT+. Esperamos, ainda, que essas diferenças sejam maiores no caso de efeitos produzidos pela ação do Poder Executivo em relação àqueles produzidos pela ação do Poder Legislativo.

## Dados e métodos

Para avaliar as quatro hipóteses detalhadas na seção anterior, estabelecemos três objetivos específicos para este artigo: a) caracterizar as trajetórias de interação entre os movimentos negro, LGBT+ e o PT; b) mapear a oposição legislativa sofrida por esses movimentos ao longo dos governos federais petistas; e c) mapear os efeitos políticos desses movimentos sociais no Executivo e no Legislativo ao longo do mesmo período. O Quadro 1 relaciona os objetivos específicos da pesquisa aos procedimentos metodológicos adotados para sua consecução.

### Quadro 1

#### Objetivos específicos e procedimentos metodológicos da pesquisa

Objetivos Específicos		Dados
a) caracterizar as trajetórias de interação entre os movimentos negro, LGBT+ e o PT.		i) fonte primária: dados documentais dos encontros nacionais do PT e de programas de governo; ii) dados secundários (revisão da literatura).
b) mapear a oposição legislativa sofrida por esses movimentos ao longo dos governos federais petistas.		i) tramitação de propostas de valência positiva sobre igualdade racial e direitos LGBT+; ii) produção legislativa de valência negativa sobre igualdade racial e direitos LGBT+.
c) mapear os efeitos políticos desses movimentos sociais no Executivo e no Legislativo ao longo desse mesmo período.	Executivo	i) orçamento alocado em ações exclusivamente destinadas a promoção da igualdade racial e dos direitos LGBT+.
	Legislativo	i) produção legislativa de valência positiva sobre igualdade racial e direitos LGBT+; ii) inclusão de emendas orçamentárias em ações exclusivamente destinadas a promoção da igualdade racial e dos direitos LGBT+.

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao primeiro objetivo, analisamos documentos do acervo histórico do Centro Sérgio Buarque de Hollanda de Documentação e História Política, vinculado à Fundação Perseu Abramo (Acervo CSBH-FPA). De forma complementar às evidências apontadas nos documentos coligidos, realizamos uma revisão da literatura sobre o tema, dela extraíndo evidências secundárias a respeito da trajetória dessas relações. Analisamos documentos que sistematizaram as resoluções dos encontros nacionais do PT realizados entre 1986 e 2001 bem como documentos que compunham os planos de governo apresentados pelas candidaturas petistas às eleições presidenciais entre 1989 e 2002, de forma a mapear a incorporação dessas demandas na agenda desse partido. No Quadro 2, relacionamos os documentos utilizados para a consecução desse objetivo específico

**Quadro 2**  
**Documentos Coligidos**

ID		Título	Tipo	Origem	
Nº	Ano				
1	1978	Os Impasses da Esquerda: socialismo ou socialdemocracia?	Jornal	<i>Jornal Versus</i>	
2	1980	Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores	Manifesto	Site do PT	
3	1981	Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva na 1ª Convenção Nacional do Partido dos Trabalhadores	Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo	Acervo CSBH-FPA	
4	1986	IV Encontro Nacional do PT		Acervo CSBH-FPA	
5	1987	V Encontro Nacional do PT		Acervo CSBH-FPA	
6	1986	I Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial		Acervo CSBH-FPA	
7	1988	Relatório do II Encontro Nacional: “O PT e a Questão Racial”		Acervo CSBH-FPA	
8	1989	Brasil urgente: Lula presidente		Acervo CSBH-FPA	
9	1994	Lula presidente: uma revolução democrática no Brasil		Acervo CSBH-FPA	
10	1994	Os compromissos da Frente Brasil Popular com a Saúde e a Vida		Acervo CSBH-FPA	
11	1995	Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida		Carta de Propostas	Memorial da Democracia - Instituto Lula
12	1995	X Encontro Nacional do PT		Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo	Acervo CSBH-FPA
13	1998	XI Encontro Nacional do PT	Acervo CSBH-FPA		
14	1998	União do Povo: muda Brasil	Acervo CSBH-FPA		
15	1998	Diretrizes de Governo: Caderno de Emprego	Acervo CSBH-FPA		
16	1998	Diretrizes de Governo: Caderno de Saúde	Acervo CSBH-FPA		
17	1999	II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores	Acervo CSBH-FPA		
18	2001	XII Encontro Nacional do PT	Acervo CSBH-FPA		
19	2002	Mocção contra a discriminação por orientação sexual e pela afirmação da cidadania homossexual	Acervo CSBH-FPA		
20	2002	Brasil sem Racismo	Acervo CSBH-FPA		
21	2002	Programa de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente	Acervo CSBH-FPA		

Fonte: Elaboração própria.

Para investigar os efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQ+ no período analisado e mapear a oposição legislativa a eles, recorreremos a dois outros conjuntos de

dados relacionados: a) à produção legislativa; b) ao orçamento federal. No que se refere à produção legislativa, analisamos a produção relativa à promoção da igualdade racial e aos direitos LGBT+ entre a 52ª e a 54ª legislaturas (de fevereiro de 2003 a dezembro de 2014). Com esse procedimento, buscamos ao mesmo tempo identificar os efeitos políticos dos movimentos sociais analisados sobre o Poder Legislativo (por meio da análise das proposições favoráveis a esses movimentos) e a oposição legislativa às demandas por eles apresentadas (por meio da análise das proposições desfavoráveis a esses movimentos e da trajetória das proposições favoráveis).

Para executar essa tarefa, realizamos uma pesquisa por palavras-chave<sup>4</sup> consultando projetos de lei ordinária (PLs) e propostas de emenda à Constituição (PECs), no portal da Câmara dos Deputados. Após a leitura das ementas das proposições, localizamos um total de 142 PLs (62,68% sobre igualdade racial, 31,03% sobre direitos LGBT+ e 5,6% sobre ambas as matérias) e 10 PECs (30% sobre direitos LGBT+ e 70% sobre igualdade racial). Porém, neste artigo, optamos por analisar apenas os PLs. Organizamos as propostas de acordo com os 11 principais temas abordados nos PLs apresentados entre a 52ª e a 54ª legislaturas<sup>5</sup>. A maioria dos PLs analisados se referia à equiparação de direitos e ao combate à discriminação (40 PLs), tinha caráter simbólico (aludindo a datas comemorativas e/ou reconhecimento de práticas culturais) (35 PLs), versava sobre a adoção de políticas de ação afirmativa (20 PLs), estava vinculado à segurança pública (14 PLs) ou propunha a restrição de direitos LGBT+s (10 PLs).

Para analisar a valência da produção legislativa sobre igualdade racial e direitos LGBT+, adaptamos a classificação utilizada pelo Fórum Permanente de Promoção da Igualdade Racial (FOPIR) em relatório publicado em 2018<sup>6</sup>, e replicada por Santos (2019), que categoriza as propostas legislativas que impactam a população negra em: positiva, negativa, indiferente ou ambivalente. Após a leitura das ementas e justificativas dos 142 projetos de lei, optamos por classificá-los em apenas três categorias: positivos, negativos e neutros. Uma proposição é considerada positiva quando seu conteúdo dispõe sobre temas relevantes e que possam ampliar a garantia de direitos para a população especificada no PL. Consideramos neutras as proposições cuja relevância para a população especificada tende a ser indireta e ter uma dimensão mais simbólica do que prática. Por fim, PLs que se opunham às demandas dos movimentos negro e LGBT+ ou propunham medidas de

---

<sup>4</sup> Para projetos relativos à temática racial utilizamos os termos: negro/a(s), preto/a(s), pardo/a(s), afro, afro-descendente(s), afrodescendente(s), afro-brasileiro(s), comunidades tradicionais, quilombo, quilombola(s), população negra, saúde da população negra, anemia falciforme. Para projetos relacionados às demandas do movimento LGBT+, utilizamos as seguintes palavras-chave: lésbica/lésbicas, gay/gays, transexual(is), transgênero(s), homossexual/homossexuais, GLS, LGBT+, GLBT, orientação sexual, identidade de gênero, gênero.

<sup>5</sup> As 11 temáticas identificadas são as seguintes: simbólica, segurança pública, saúde da população negra, restrição de direitos, recolhimento de dados, quilombos e comunidades tradicionais, planos e programas de políticas públicas, estatuto da igualdade racial, equiparação de direitos e combate à discriminação, ações afirmativas e educação, ensino e alteração curricular.

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Caderno-Temático-2\\_Monitoramento\\_Proposições\\_Legislativas\\_FOPIR-1.pdf](http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Caderno-Temático-2_Monitoramento_Proposições_Legislativas_FOPIR-1.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2021.

restrição de direitos à população especificada foram classificados como negativos. A planilha com os dados sobre os PLs selecionados para a amostra e sua categorização está disponibilizada no Apêndice 01<sup>7</sup>.

Em relação aos dados do orçamento federal, mapeamos os valores destinados a ações governamentais exclusivamente relacionadas à promoção de igualdade racial e aos direitos LGBT+ nos projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) – enviados pelo Executivo ao Congresso Nacional – e nas leis orçamentárias anuais (LOA) aprovadas pelo Congresso Nacional após a inclusão de emendas e outras mudanças. Trabalhamos com as PLOA e LOA apresentadas e aprovadas para os anos de 2004 a 2015, pois o ciclo orçamentário é realizado um ano antes do ano de referência do orçamento e, portanto, foram esses os orçamentos propostos e aprovados pelos governos em análise. Partimos do pressuposto de que os valores destinados no PLOA às ações pertinentes ao nosso estudo são um bom indicador dos efeitos políticos dos movimentos sobre o Poder Executivo, e que a ampliação do orçamento inicialmente proposto pelo Executivo por meio de emendas parlamentares é um bom indicador dos seus efeitos políticos sobre o Poder Legislativo, na medida em que a inclusão das emendas, em muitos casos, é conquistada a partir da articulação entre ativistas e parlamentares.

Para identificar as ações exclusivamente relacionadas à promoção de igualdade racial, analisamos o orçamento da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e da Fundação Palmares, partindo do pressuposto de que as principais ações orçamentárias voltadas a essa temática estariam concentradas nesses órgãos. Descartamos todas as ações voltadas a questões administrativas (pagamento da folha, por exemplo) bem como ações orçamentárias que não estavam claramente relacionadas apenas à questão racial (como aquelas voltadas à publicidade). Excepcionalmente, foram incluídas três ações nomeadas de forma genérica nos orçamentos da Fundação Palmares, entre 2013 e 2015, uma vez que eram as únicas ações de caráter não administrativo que constavam nesses orçamentos. Nesse caso, inferimos que houve uma mudança na nomenclatura das ações para termos mais genéricos, mas que poderíamos partir do pressuposto de que estavam relacionadas exclusivamente à temática racial por sua vinculação àquela fundação. Nossos dados englobam os valores previstos para as ações orçamentárias e estão apresentados no Apêndice 02<sup>8</sup>.

No levantamento das ações orçamentárias exclusivamente relacionadas aos direitos LGBT+, não nos restringimos apenas a um ministério ou secretaria com *status* ministerial, já que não houve um órgão com tal *status* no organograma da administração pública federal relacionado exclusivamente a essa temática, durante as administrações

<sup>7</sup> Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1YB2J6VXo-XwjVLC8\\_Kv-9nMEs\\_V4v3FI/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1YB2J6VXo-XwjVLC8_Kv-9nMEs_V4v3FI/view?usp=sharing)>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>8</sup> Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1g1i8It0ItTMECooSbyvSAu2NH63nXXzk/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1g1i8It0ItTMECooSbyvSAu2NH63nXXzk/view?usp=share_link)>. Acesso em: 5 jul. 2021.

petistas. Por essa razão, realizamos uma busca por palavras-chave<sup>9</sup> nos Planos Plurianuais (PPA) e nas LOA<sup>10</sup> apresentados ao longo do período de abrangência da pesquisa. A partir dessa busca, mapeamos ações orçamentárias relacionadas à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) e ao Ministério da Cultura (MinC). Cabe destacar que esses achados fortalecem a comparabilidade dos dados, já que em ambos os casos foram analisadas ações realizadas por uma secretaria especial vinculada à Presidência da República (Seppir e SDH) e pelo MinC (diretamente ou via Fundação Palmares). As ações orçamentárias exclusivamente relacionadas aos direitos LGBTQ+ que encontramos estão listadas no Apêndice 03<sup>11</sup>.

### **Disputando o partido: Movimentos Negro e LGBTQ+ no Partido dos Trabalhadores**

Nesta seção, revisamos a literatura sobre a aproximação institucional dos movimentos negro e LGBTQ+ com partidos políticos brasileiros e as respostas destes em relação às demandas daqueles, com especial atenção para a interação entre esses movimentos e o PT. Cotejamos as evidências encontradas na revisão de literatura com dados obtidos por meio da análise de dados documentais dos encontros nacionais e de programas de governo do PT, desde a sua fundação até 2002. Buscamos demonstrar que, embora a aproximação de ambos os movimentos com o PT tenha se iniciado no mesmo período, o processo de incorporação das demandas vocalizadas por esses movimentos no interior do partido seguiu trajetórias distintas. Tais trajetórias influíram para que, ao chegar ao poder central, o PT tenha incorporado de maneira desigual as demandas por elaboração e implementação de políticas de interesse de um e outro movimento<sup>12</sup>.

#### *Construção e fundação do PT (1978-1985): do rechaço à aproximação*

A década de 1970 é frequentemente descrita na literatura brasileira de movimentos sociais como um período de grande efervescência política, marcado pela emergência ou rearticulação de diversos movimentos sociais e sua associação na luta em prol da retomada democrática no país (Sader, 1988). Vários partidos políticos foram criados ou passaram por um processo de reorganização na mesma época e, em alguns

<sup>9</sup> As palavras-chave utilizadas foram homofobia, gay, diversidade, gênero, preconceito, discriminação, orientação, centro de referência.

<sup>10</sup> Nos anos finais de abrangência da pesquisa, os documentos referentes às LOA foram divididos por ministério (ou secretaria com status ministerial). Nesses casos, a busca foi apenas realizada nos órgãos identificados como os principais responsáveis pela execução de ações relacionadas à diversidade sexual: Secretaria de Direitos Humanos, Ministério da Educação e Ministério da Cultura.

<sup>11</sup> Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1rnbbYFKmxHBR6hpBOL--thrAMoi0VMvp/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1rnbbYFKmxHBR6hpBOL--thrAMoi0VMvp/view?usp=share_link)>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>12</sup> Para outra revisão recente da literatura sobre as relações entre movimento LGBTQ+ e PT, ver Feitosa (2017).

casos, especialmente de legendas de centro-esquerda, em constante diálogo e interação com o conjunto de movimentos sociais que eclodiram no período. Apesar dessa relativa proximidade entre os partidos e os movimentos sociais, havia também conflitos em relação à incorporação de algumas demandas dos movimentos às agendas dos partidos.

Esses conflitos criaram um cenário desfavorável para a incorporação das demandas dos movimentos negro e LGBT+ aos partidos políticos de esquerda à época. Ativistas do movimento negro do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 defendiam a estratégia de ocupar espaços de representação por via de uma atuação ativa junto às organizações sindicais e aos partidos de centro-esquerda recém-criados (Rodrigues, 2020). Porém, mesmo dentro dessas organizações, que lutavam pela redemocratização do país, o diálogo sobre a centralidade da questão racial era controverso. Tanto partidos quanto organizações sindicais tendiam a analisar a questão racial como sendo secundária em relação à luta de classes (Jaccoud et al., 2009).

As pautas de sexualidade e gênero defendidas por ativistas do movimento LGBT+ eram ainda mais rechaçadas no interior dos partidos, pois havia uma associação dessas pautas a um individualismo burguês, às classes médias e à influência estrangeira (de la Dehesa, 2007, 2010). Por fim, não havia consenso entre ativistas do então chamado movimento homossexual sobre sua aproximação com os partidos. A tensão entre posturas autonomistas, que afirmavam que os partidos políticos utilizavam o movimento como mera “correia de transmissão” de suas pautas, e aquelas que defendiam uma articulação mais intensa com os partidos era bastante saliente no período (MacRae, 1990; Facchini, 2003; Green, 2003; Cruz, 2017).

Ressaltamos ainda que o grau de organização dos movimentos sociais aqui analisados era distinto. O movimento negro tem uma longa história de organização desde a luta pela abolição da escravidão, passando pelos clubes de negros, a Frente Negra Brasileira, a União dos Homens de Cor, o Teatro Experimental do Negro, e que foi brevemente interrompida durante a ascensão da ditadura no país (Alonso, 2015; Rodrigues, 2020). O movimento LGBT+, por outro lado, começou a se organizar de maneira mais sistemática no final dos anos 1970, a partir da criação do Somos – Grupo de Afirmação Homossexual, grupo pioneiro para a articulação do então emergente “movimento homossexual brasileiro” (MHB) (Green et al., 2018). Disso decorre que, enquanto a aproximação entre o movimento negro e os partidos se deu de maneira mais estruturada, a interação entre o então MHB e a política institucional ocorreu prematuramente e concomitante ao próprio processo de consolidação organizativa do movimento LGBT+ (Santos, 2016; Rodrigues, 2020).

Nesse período, dois processos ampliaram as possibilidades de articulação entre movimentos e partidos no Brasil. Em primeiro lugar, destaca-se a Reforma Partidária de 1979, que rompeu com o modelo bipartidário adotado pelo regime autoritário. Em segundo lugar, é possível mencionar a realização das eleições estaduais de 1982 (Cruz, 2017). Os

movimentos negro e LGBT+ se valeram dessas oportunidades para se aproximar de partidos de centro-esquerda que estavam sendo criados ou reorganizados no período.

Embora alguns setores do movimento negro mantivessem uma descrença em relação aos partidos políticos, houve uma clara aproximação dele a algumas legendas. PDT, PT e PMDB (atual MDB) foram os principais partidos que, a partir das chamadas *comissões de negros*, contribuíram para que determinadas demandas do movimento fossem incluídas nas discussões políticas da década de 1980 (Hanchard, 1994; Soares, 2009; Rios, 2014; Rodrigues, 2020). Já o movimento LGBT+ estabeleceu maior proximidade com o PT, partido que desde sua fundação, em 1980, foi caracterizado pela incorporação de diversos grupos mobilizados em sua estrutura e por deslocar a dominância de agremiações como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), no campo da esquerda (de la Dehesa, 2007, 2010).

A interação do movimento negro com o PT antecede a fundação do partido, conforme relata Rios (2014). Alguns ativistas negros participaram da criação do núcleo negro da Liga Operária, corrente política *trotskista*, e escreviam no jornal *Versus* sobre o racismo no Brasil e as estratégias para superá-lo. A Liga Operária fundou a Convergência Socialista (CS), uma das correntes políticas que formou o PT e que realizou sua primeira reunião pública, em 28 de janeiro de 1978<sup>13</sup>, e esteve presente no ato de fundação do Movimento Negro Unificado (MNU), em 7 de julho de 1978 (Hanchard, 1994; Soares, 2009; Rios, 2014).

O Manifesto de Fundação do PT<sup>14</sup>, aprovado em 10 de fevereiro de 1980, mencionava o movimento negro entre os movimentos sociais que formavam a base do partido. Daquele ponto em diante, diversos ativistas paulistas do MNU ingressaram no partido. Em 1981, na primeira convenção nacional do PT, o então sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva fez a seguinte afirmação em seu discurso:

Há, em nosso país, uma discriminação racial genericamente velada. Um negro, porém, sabe o quanto essa discriminação, que para os brancos pode parecer velada, é real, agressiva, profunda. Ele a sente na pele. Por isso, devemos apoiar a organização dos negros por seus direitos em nossa sociedade, ainda que isso venha a descobrir, à luz do sol, o racismo que carregamos nas entranhas<sup>15</sup>.

Uma das primeiras medidas de interlocução adotadas pelo PT e por ativistas negros foi a criação da Comissão de Negros do PT, em 1982 (Soares, 2009). De acordo com Soares (2009), a comissão funcionava como um foro da militância negra petista, mas sem vínculos

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://marcosfaerman.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/Versus20.html>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-discursodelula1convecacao.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

formais com as instâncias partidárias. Entretanto, foi a partir de sua criação que se iniciou a estruturação de espaços institucionais de combate ao racismo no interior da legenda, já que essa comissão estabeleceu debates internos e passou a disputar a centralidade da pauta racial no partido. Os integrantes da comissão criticavam o mito da democracia racial, concebido como o maior impeditivo para que setores da esquerda debatessem abertamente o papel das desigualdades raciais na manutenção de privilégios sociais e de classe. A comissão também argumentava que estatísticas sobre desemprego e violência policial eram desproporcionalmente superiores para a população negra, como subproduto do racismo insidioso da sociedade brasileira. Além disso, a incorporação da História da África nos currículos escolares, que se tornaria obrigatória com a aprovação da Lei nº 10.639/2003, durante o governo Lula, já fazia parte da pauta de reivindicações de ativistas negros do PT do início dos anos 1980 (Kossling, 2007; Soares, 2009; Rios, 2014; Rodrigues, 2020).

A aproximação entre ativistas LGBT+ e o PT também é anterior à fundação do partido e surgiu em correntes *trotskistas* que viriam posteriormente a integrar o partido, como a CS (de la Dehesa, 2007; 2010; Cruz, 2017). A CS incorporou em sua agenda o debate sobre sexualidade por meio da criação da Facção Gay, um subgrupo organizado com o foco na “questão gay” que contava com diversos ativistas que também militavam no Somos: grupo de afirmação homossexual. Além de ativistas de militância múltipla – no partido e no movimento –, ressalta-se ainda a importância de atores que retornaram do exílio político no final da década de 1970 para introduzir debates sobre o tema no PT (de la Dehesa, 2007, 2010)<sup>16</sup>.

Esses ativistas promoveram as primeiras atividades de defesa das demandas do movimento LGBT+ em articulação com o PT, tais como em atos no dia 20 de novembro de 1979, junto a ativistas do movimento negro, no dia 1º de maio de 1980, junto a trabalhadores, e, em 1981, no ato Homossexuais Construindo o PT (de la Dehesa, 2007, 2010; Cruz, 2017). Em 1980, foi fundado em Belo Horizonte o Núcleo Gay do PT e, em 1981, o Núcleo de Gays e Lésbicas do PT em São Paulo (Machado, 2007; Cruz, 2017). Em 1983, Herbert Daniel, que havia retornado do exílio político, promoveu uma série de discussões sobre gênero e sexualidade no Rio de Janeiro (de la Dehesa, 2007, 2010).

Ativistas do movimento LGBT+ atuaram nas campanhas de criação do partido entre 1980 e 1981 (Cruz, 2017). Porém, ao contrário do movimento negro, o movimento LGBT+ não foi mencionado no Manifesto de Fundação do PT. Apesar dessa ausência, demandas do movimento LGBT+ foram brevemente mencionadas no discurso de Lula na 1ª Convenção Nacional do PT, no qual ele afirmou: “Não aceitaremos que, em nosso partido, o homossexualismo seja tratado como doença, muito menos como um caso de polícia.

---

<sup>16</sup> Para uma análise dos impactos do exílio político sobre o ativismo de esquerda brasileiro, ver Marques, (2017).

Defenderemos o respeito que merecem essas pessoas, convocando-as ao empenho maior de constituição de uma nova sociedade”<sup>17</sup>.

Após a fundação do partido, a militância em torno das demandas do movimento LGBT+ no interior do PT se expressou em candidaturas ligadas a organizações e ativistas do movimento nas eleições de 1982, nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. Porém, a maioria dessas campanhas estabeleceu um enfoque amplo, no qual a chamada “questão homossexual” era articulada a enquadramentos culturais ou da tradição da esquerda socialista (Cruz, 2017). Essas campanhas foram precedidas por uma intensa mobilização do movimento na tentativa de construção de articulações com partidos políticos por meio da circulação de abaixo-assinados que solicitavam apoio dos candidatos às demandas do movimento, da construção de plataformas de reivindicações e da promoção de debates entre candidatos. É possível destacar, nesse ponto, a atuação do Grupo Gay da Bahia (GGB) em defesa da revogação do artigo 302.0 do Código de Saúde do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), que declarava a homossexualidade doença, em âmbito nacional – demanda que seria conquistada em 1985 (de la Dehesa, 2010; Cruz, 2017).

#### *Redemocratização (1985-1989): distanciamento de trajetórias*

A segunda metade da década de 1980 apresentou duas novas oportunidades de articulação entre movimentos sociais e partidos políticos: a realização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), entre 1987 e 1988, e as primeiras eleições presidenciais após o período autoritário, em 1989. O movimento negro se antecipou ao processo de realização da ANC e da celebração do centenário da Abolição para exigir maior incorporação de suas demandas no PT. Como resultado, o PT aprovou a criação de uma subsecretaria nacional dedicada à questão racial e a realização de um encontro para definição de pautas de interesse da militância negra do partido a serem defendidas na ANC. O movimento LGBT+, por outro lado, encontrou dificuldades para influenciar a criação de estruturas partidárias dedicadas a suas demandas, e alguns dos membros do partido que se dedicavam a promover discussões sobre sexualidade se afastaram da legenda para fundar outra sigla. Por essa razão, a defesa das pautas do movimento LGBT+ na ANC, pelo partido, ocorreu de forma fragmentada e vinculada a iniciativas individuais e específicas. Ambos os movimentos, contudo, conquistaram vitórias parciais na ANC e obtiveram pouco espaço na campanha presidencial do PT, em 1989.

Nesse período, algumas das demandas do movimento negro foram incorporadas pelas instâncias partidárias em nível nacional por meio da realização de encontros e da criação de estruturas partidárias internas dedicadas à questão racial. Em 1987, foi

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-discursodelula1convecacao.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

realizado o I Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial, evento que marcou a mobilização do partido para o calendário de comemorações do centenário da abolição. O II Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial, realizado em 1988, aprovou a criação da Subsecretaria Nacional de Negros do PT, vinculada à Secretaria de Movimentos Populares, criada em 1986.

O processo constituinte se caracterizou como momento importante para a ampliação da articulação entre o movimento negro e o PT. Em 1986, integrantes do MNU e militantes negros do partido realizaram o Congresso Pré-Constituinte, evento no qual foram elaboradas as propostas de criminalização do racismo e regulamentação fundiária das terras de comunidades remanescentes de quilombos. Na ANC, a temática racial foi debatida na Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas Deficientes e Minorias Sociais, que contou com a participação da deputada federal constituinte Benedita da Silva (PT-RJ), uma das integrantes da recém-criada Subsecretaria de Nacional de Negros do PT. A maioria das propostas elaboradas nessa comissão em relação à temática racial não foi incluída no texto final da Constituição de 1988, mas serviu para fomentar importantes debates internos no PT ao longo dos anos 1990. Ademais, algumas das propostas não incorporadas ao texto constitucional foram pautadas pelo Executivo e pelo Legislativo durante as administrações petistas (Rodrigues, 2020).

Importante ressaltar que, embora a maioria das propostas do movimento negro não tenha sido incluída no texto constitucional, a mobilização por parte das organizações negras com o apoio de partidos aliados, entre eles o PT, e até mesmo da Igreja Católica, que realizaram uma série de atos públicos procurando demonstrar o quanto a celebração do 13 de maio era enganosa, gerou uma resposta do governo federal, que criou a primeira instituição brasileira, em nível federal, para lidar com a questão racial. A Fundação Cultural Palmares foi criada no âmbito do Ministério da Cultura, no dia 22 de agosto de 1988, com o objetivo de promover e preservar a cultura brasileira. Por muitos anos, coube à Fundação Palmares a responsabilidade de identificar as comunidades de remanescentes de quilombos e mediar o procedimento de demarcação de suas terras, uma das demandas do movimento negro que foi incluída na Constituição (Rodrigues, 2020).

O II Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial, realizado em Vitória (ES) nos dias 26, 27 e 28 de agosto de 1988, sob forte influência de debates empreendidos na ANC e da criação da Fundação Palmares dias antes, aprovou a indicação de Benedita da Silva para concorrer como vice-presidente na chapa encabeçada por Lula na campanha presidencial de 1989. No entanto, tal indicação não foi acatada pelo partido<sup>18</sup>. Apesar disso, o Plano de Governo da campanha de 1989 reconhecia a existência do racismo como problema a ser enfrentado, incorporando as demandas da militância negra do PT (Soares, 2009).

---

<sup>18</sup> Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate\\_Racismo.pdf](https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate_Racismo.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2021.

Não encontramos nos documentos referentes ao IV e V encontros nacionais do PT<sup>19</sup>, realizados respectivamente em 1986 e 1987, evidências de um processo de articulação formal entre ativistas do movimento LGBTQ+ e o PT para promover maior incorporação institucional de suas demandas e definir os temas de interesse do movimento a serem levados à ANC. Pelo contrário, de acordo com Santos (2016), ativistas LGBTQ+ enfrentaram resistência interna no partido para a criação de uma setorial dedicada a questões de gênero e sexualidade na cidade de São Paulo. A dificuldade de criação de estruturas internas ao partido dedicadas a pautas do movimento LGBTQ+, mesmo em nível local, pode ser contrastada à criação de uma subsecretaria para questões raciais em nível nacional, no final da década de 1980.

Ativistas e organizações LGBTQ+ estabeleceram diálogos com parlamentares específicos ao longo da ANC para tentar driblar a falta de apoio institucional mais amplo do PT às suas demandas. A organização carioca Triângulo Rosa articulou-se com o deputado federal constituinte José Genoíno (PT-SP) para que este defendesse a inclusão do termo "orientação sexual" entre as proibições de discriminação enumeradas no artigo 5 da Constituição, no Plenário da ANC (de la Dehesa, 2010; Lelis; Almeida; Rosa, 2019; Marsiaj, 2006; Santos, 2016). A proposta foi rejeitada pelo plenário, mas todos os deputados petistas presentes na votação da matéria foram favoráveis à inclusão do termo na Constituição (de la Dehesa, 2010; Santos, 2016; Lelis; Almeida; Rosa, 2019).

Em 1986, alguns dos ativistas que haviam trabalhado para inserir as pautas do movimento LGBTQ+ no PT romperam com a sigla para formar o Partido Verde (PV) (de la Dehesa, 2007; Santos, 2016). Desde então, a relação entre esses atores e o PT foi marcada por aproximações e distanciamentos. Em 1986, por exemplo, Herbert Daniel concorreu à vaga de deputado estadual no Rio de Janeiro, ainda pelo PT, articulando as pautas do movimento LGBTQ+ e as ambientalistas (Santos, 2016). Fernando Gabeira, em entrevista a de la Dehesa (2007), alega que seu nome foi cogitado para a vaga de vice-presidente na chapa liderada por Lula, em 1989, porém, teria sido rejeitado por setores conservadores do partido, a partir da avaliação de que seu perfil não era "suficientemente viril" (Marsiaj, 2006; de la Dehesa, 2007). Ressaltamos ainda que as demandas do movimento LGBTQ+ não ganharam destaque no programa de governo petista proposto para as eleições de 1989<sup>20</sup>, ao contrário do que ocorreu no caso do movimento negro.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>20</sup> Realizamos buscas com os termos homossexual, gay, lésbica e sexual, e seus plurais, nos documentos que integram o plano de governo de 1989. Apenas buscas para o último termo tiveram resultados, contudo, em trechos que versavam sobre os direitos das mulheres. Documentos disponíveis em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/11-PTeleicoesPresidenciais.1989.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

*Ampliação da participação institucional (1990-2001): entre o local e o nacional*

Na década de 1990, o PT gradativamente conquistou espaço político e introduziu uma série de inovações participativas preconizadas na Constituição de 1988 em suas gestões municipais e estaduais. No caso do movimento negro, houve uma amplificação do processo de institucionalização de suas demandas nas estruturas partidárias nacionais iniciado na década anterior. No caso do movimento LGBT+, a ampliação da institucionalização se deu localmente, enquanto ações em nível nacional ocorriam por meio da iniciativa de parlamentares específicos.

Nessa década, houve o fortalecimento da interação entre o movimento negro e o PT. Gestões municipais e estaduais do PT e de partidos aliados incorporaram diversas demandas dos ativistas negros e, em alguns casos, houve a criação de secretarias e coordenadorias para assuntos da comunidade negra e a nomeação de ativistas negros para cargos em órgãos governamentais (Guimarães, 2018; Rodrigues, 2020).

As demandas por maior inclusão institucional nas estruturas partidárias também renderam frutos. O III Encontro de Negras e Negras Petistas, ocorrido em junho de 1995, deliberou pela criação da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SNCR), proposta aprovada no X Encontro Nacional do PT, no mesmo ano. A partir de então, a SNCR passou a fazer parte da estrutura do partido, tendo seus objetivos definidos ao longo do IV Encontro Nacional de Negras e Negros do PT, realizado em 1996 (Soares, 2009)<sup>21</sup>. Cabe destacar que a SNCR teve direito a assento, voz e voto na Executiva e no Diretório Nacional do Partido, entre 1996 e 1999. Esse direito foi retirado, em 1999, por deliberação do II Congresso Nacional do PT<sup>22</sup> (Soares, 2009) e reestabelecido posteriormente.

Apesar de não ter significado reconhecimento amplo da centralidade da discriminação racial na agenda do partido, a SNCR se constituiu em importante espaço, a partir do qual a militância negra petista pode travar disputas internas para ampliar a atenção do partido ao tema, tendo adquirido influência temporária sobre a cúpula partidária durante a segunda metade daquela década. Essa influência pode ser observada nos planos de governo do PT. O plano de 1994 continha propostas de ações afirmativas e de ampliação de direitos, e o de 1998 acenava com propostas de incentivo a ações de promoção da igualdade racial nas empresas e a previsão de desenvolvimento de plano específico na área da saúde<sup>23</sup> (Soares, 2009).

<sup>21</sup> Nessa ocasião, foram definidos os seguintes objetivos para a SNCR: proposição de políticas públicas a serem implementadas em administrações petistas, elaboração de propostas para a ação partidária nos legislativos, formação política dos afiliados e militantes, ocupação das direções em todos os níveis, indicação e eleição de candidatos negros para os diversos cargos de representação (Soares, 2009).

<sup>22</sup> Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/99\\_2CongressoNacioanl\\_resolucoes.pdf](https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/99_2CongressoNacioanl_resolucoes.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2021.

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-cadernodeemprego.pdf>> e <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-cadernodesaude.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

As articulações entre o movimento negro, o PT e o movimento sindical geraram efeitos em nível nacional, especialmente a partir de 1995. Em 20 de novembro daquele ano, ocorreu em Brasília a “Marcha Zumbi contra o Racismo pela Cidadania e a Vida”<sup>24</sup>, que reuniu cerca de 30 mil manifestantes na Esplanada dos Ministérios. A marcha, apoiada pelo PT e pela CUT, representou um momento de inflexão no debate sobre racismo no país, fomentando a abertura de um diálogo com o governo federal acerca da viabilidade de adoção de políticas de ação afirmativa (Rodrigues, 2020).

A aproximação do movimento LGBTQ+ e o PT durante a década de 1990 ficou mais restrita ao nível local. A primeira setorial partidária dedicada à temática LGBTQ+ foi fundada em São Paulo, em 1992, e acompanhada por iniciativas semelhantes nos anos seguintes ao redor do país (Marsiaj, 2006; Santos, 2016). Posteriormente, entre 2001 e 2003, esforços de articulação nacional entre essas setoriais se intensificaram com a realização das plenárias nacionais GLT do PT.

Os planos de campanha também incluíram de maneira mais periférica as demandas do movimento LGBTQ+ em comparação ao movimento negro. O plano da campanha de 1994 continha uma série de propostas para o combate à discriminação por orientação sexual, tais como a tipificação legal desse tipo de discriminação, a construção de medidas de proteção e investigação de casos de violência contra homossexuais, o combate ao preconceito junto ao sistema escolar e aos meios de comunicação e a garantia de diversos direitos a casais do mesmo sexo. O programa destacava, ainda, a necessidade de participação de homossexuais, e do respeito à orientação sexual, na política de combate à epidemia de HIV/AIDS<sup>25</sup>. Entretanto, no plano de campanha de 1998<sup>26</sup>, essas demandas ficaram ausentes.

Apenas em 2001, o PT criou a Setorial Nacional LGBTQ+, subordinada à Secretaria dos Movimentos Populares (de la Dehesa, 2007). Porém, o partido não viabilizou a organização de uma secretaria nacional exclusiva dedicada à temática LGBTQ+, ao contrário da recepção favorável que fez às demandas da militância negra ao criar a SNCR. Assim como ocorreu na década anterior, a defesa de propostas de interesse do movimento LGBTQ+, com exceção do plano de campanha de 1994, esteve limitada à articulação com parlamentares aliadas, como no caso do projeto de lei em defesa do casamento civil igualitário apresentado pela deputada Marta Suplicy (PT-SP), em 1995, e o projeto de criminalização da discriminação contra LGBTQ+ proposto pela deputada Iara Bernardi (PT-SP), em 2001 (de la Dehesa, 2010; Santos, 2016).

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia/docset/910>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf>> e <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-oscompromissosdafrentebrasilpop.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>26</sup> Foram realizadas buscas com os termos homossexual, gay, lésbica e sexual, e seus plurais, nos documentos que integram o plano de governo de 1998. Apenas buscas para o último termo tiveram resultados, contudo, em trechos que versavam sobre os direitos das mulheres. Documentos disponíveis em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/programas-de-governo/>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

*A campanha e a transição (2001-2003): incorporação desigual*

Os eventos preparatórios e as propostas apresentadas no documento final da III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, da ONU, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, tornaram-se um marco importante na mobilização de ambos os movimentos, tendo influenciado a campanha petista de 2002 bem como os primeiros anos da gestão Lula, a partir de 2003. Nesse contexto, o PT incorporou, ainda que de forma desigual, as demandas de ambos os movimentos em sua campanha presidencial de 2002 e no processo de transição de governo.

O XII Encontro Nacional do PT, realizado em 2001 sob forte influência da Conferência de Durban, marcou um maior engajamento da legenda nas reivindicações da militância negra do partido (Soares, 2009). Em 2002, o debate acerca das ações afirmativas, que emergiu na agenda pública brasileira em decorrência dos efeitos da Marcha Zumbi e se adensou no pós-Durban, se converteu em objeto de disputa política durante a campanha eleitoral. Ainda em 2002, durante o período eleitoral, o PT organizou cinco seminários regionais e um nacional para que ativistas negros apresentassem propostas que viriam a compor o programa de governo e influenciar a elaboração do Programa Brasil sem Racismo, no âmbito do programa de governo da candidatura de Lula, que sairia vitoriosa em 2002<sup>27</sup>.

Com a vitória nas eleições de 2002, a equipe de transição do PT e a militância negra do partido iniciaram a fase de negociação para a implementação, já no primeiro ano do governo, de algumas ações elencadas no Programa Brasil sem Racismo. Entre as propostas discutidas pela equipe estava a criação de um órgão federal voltado à promoção da igualdade racial, que daria origem à Seppir já em 2003. Segundo Ribeiro (2014), logo após a posse do presidente Lula, um grupo de trabalho composto por integrantes da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), do Movimento Negro Unificado (MNU), da União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), do PT e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), foi constituído para elaborar a proposta de criação desse órgão.

A Conferência de Durban também influenciou a agenda do XII Encontro Nacional do PT, em 2001, em relação às reivindicações do movimento LGBT+. Nele, foi aprovada uma moção contrária à discriminação por orientação sexual e em defesa da cidadania homossexual, destacando projetos de parlamentares petistas relacionados a essas

---

<sup>27</sup> O documento, dividido em cinco seções ("Retrato da realidade", "Resistências históricas", "Novas estratégias pós Durban", "Relações com o Estado" e "Ações"), afirma que a superação do racismo é essencial para o partido e se compromete com a proposição de políticas de promoção de igualdade racial. As ações propostas passavam pela garantia de titulação de terras de comunidades remanescentes de quilombos, a criação de incentivos para empresas privadas promoverem programas de igualdade racial e diversidade étnica, assegurar a inserção de negros no ensino superior, além de medidas voltadas para as áreas de segurança pública, saúde, educação, cultura e relações internacionais. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-brasilsemracismo.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

reivindicações. As resoluções do encontro mencionavam explicitamente o combate ao preconceito contra homossexuais (e outros grupos sociais) dentre as metas a serem perseguidas pelo partido<sup>28</sup>.

Durante a campanha de 2002, o partido não elaborou documentos e planos específicos relativos às demandas do movimento LGBTQ+, em contraste não apenas com o Programa Brasil sem Racismo, mas também com outros documentos dedicados às demandas vocalizadas por organizações de mulheres, indígenas, pessoas com deficiência, dentre outros<sup>29</sup>. Articulações para a construção de um plano atendendo às reivindicações da militância LGBTQ+ do partido se intensificaram apenas no primeiro ano de gestão, a partir da realização do XI Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros (EBGLT), em Manaus, no qual ativistas apresentaram a gestores da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) a proposta de elaboração do programa. Apenas após a realização desse encontro o Programa Brasil sem Homofobia (BSH), de 2004, foi formulado. A criação de um órgão específico para direitos LGBTQ+ no governo federal, contudo, ocorreu apenas no segundo governo Lula, em 2009.

Ao longo da administração petista, um conjunto significativo de demandas desses movimentos foi atendido. No que concerne ao movimento negro, além da Seppir, foram criadas, ainda em 2003, duas outras instituições voltadas para a proposição de políticas públicas racialmente sensíveis. O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, com o objetivo de propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial; e o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir), responsável por agregar organismos executivos estaduais e municipais – secretarias, coordenadorias, assessorias, entre outras – voltados para a questão racial, com o intuito de articular os esforços dos três níveis de governo para implementar políticas de promoção da igualdade racial (Rodrigues, 2020). Em 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) que, entre outras questões, instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), regulamentado pelo decreto nº 8.136/2013. A adesão ao SINAPIR é condição para que os órgãos de promoção da igualdade racial estaduais, distrital e municipais participem do Fipir.

O executivo federal também conduziu, entre 2003 e 2014, três conferências nacionais de promoção da igualdade racial (2005, 2009, 2013), elaborou propostas de políticas voltadas à inclusão de negros e estudantes oriundos da escola pública no ensino superior, público e privado (no primeiro caso, incentivando as universidades públicas a adotarem políticas de inclusão e, no segundo, por meio do Prouni), e nas carreiras do funcionalismo público federal (primeiro com a continuidade do programa de bolsas para a

<sup>28</sup> Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/01-2001.mocao\\_XII\\_EN\\_PT\\_.pdf](https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/01-2001.mocao_XII_EN_PT_.pdf)> e <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-resolucoes-xii-encontro.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>29</sup> Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

diplomacia iniciadas no governo FHC, e, segundo, com a aprovação da Lei nº 12.990/2014, que dispõe sobre a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para pretos e pardos).

Quanto às demandas do movimento LGBTQ+, cabe destacar a criação do Programa “Brasil sem Homofobia”, o financiamento a centros de referência de combate à homofobia em diversas regiões do país, a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBTQ+ (CGPLGBT), no âmbito da então chamada SEDH, e a reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBTQ+ (CNCD/LGBT) (Mello; Avelar; Maroja, 2012; Mello et al., 2012). O Executivo federal também promoveu a realização de duas conferências nacionais LGBTQ+ entre 2003 e 2014 (2008, 2011).

Conforme mencionamos na introdução deste artigo, apesar da disposição governamental das administrações petistas para apoiar as reivindicações dos movimentos negros e LGBTQ+, estudos anteriores sugerem que tais políticas foram acompanhadas por níveis distintos de suporte e oposição parlamentar bem como ocorreram em intensidade e estabilidade distintas (Machado; Rodrigues, 2015). A próxima seção busca mapear e analisar de forma sistemática tais diferenças.

## **Igualdade racial e direitos LGBTQ+ na produção legislativa e no orçamento público**

Apresentamos, a seguir, os dados relativos ao orçamento federal e à produção legislativa relacionados a igualdade racial e direitos LGBTQ+. Iniciamos a análise com a apresentação dos dados sobre a produção legislativa, já que eles revelam informações sobre um dos elementos explicativos propostos neste artigo, a oposição legislativa e, ainda, que a caracterização da existência e da trajetória dessa oposição é essencial para a interpretação dos dados sobre o orçamento.

### *Produção e oposição legislativa*

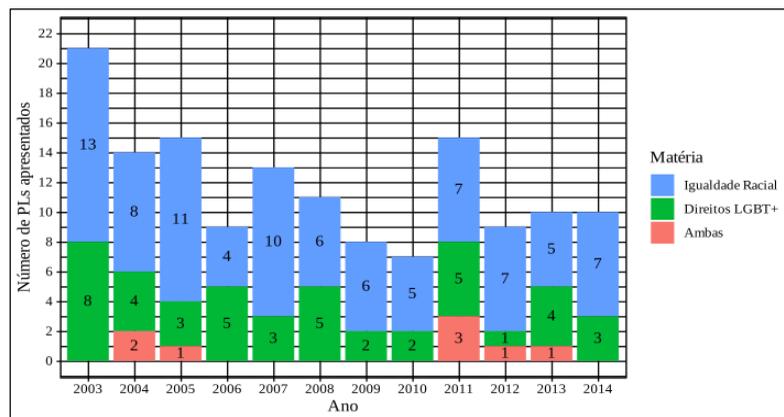
Os dados apresentados na Figura 1 indicam a quantidade de projetos de lei relacionados à igualdade racial e aos direitos LGBTQ+ propostos entre 2003 e 2014. A maioria dos PLs, para todas as matérias ligadas aos dois temas, foi apresentada durante a 52ª e a 53ª legislaturas; observa-se ainda, para todo o período analisado, maior quantidade de PLs sobre igualdade racial. Esse resultado reforça nossas hipóteses 1 e 2, que sugerem que o movimento negro teria efeitos políticos mais intensos em comparação ao movimento LGBTQ+.

Em uma análise longitudinal, encontrada na Figura 1, observamos que o número de PLs sobre igualdade racial teve seu ápice durante a 52ª legislatura, recuou em 2008 e permaneceu estável até o final da 54ª legislatura. Já o número de PLs sobre direitos LGBTQ+ teve um pico em 2003, permanecendo relativamente estável nos outros anos, com exceção

de 2010 e 2012, quando apenas um PL foi apresentado. Comparando-se as legislaturas, a apresentação de PLs sobre direitos LGBT+ também teve seu ápice na 52ª legislatura e se estabilizou nas duas seguintes. Esses resultados dialogam com nossa hipótese 4, que indica que as diferenças de estabilidade dos efeitos desses movimentos no caso do Poder Legislativo seriam pouco significativas.

Esses resultados também dialogam com os trabalhos de Escosteguy (2003), Souza (2009), Monteiro (2016), Santos (2019), Machado e Monteiro (2020), que, ao analisar a produção legislativa sobre raça apontam que a presença de parlamentares negros e sua maior propensão a legislar e apoiar emendas orçamentárias sobre temas relacionados às questões raciais podem ser vistas como fatores indutores para a tramitação de projetos de lei de interesse do respectivo movimento. Já no caso do movimento LGBT+, essa iniciativa pode ser vista como resultado do lobby de organizações como a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT) junto a parlamentares – em especial, junto à FPLGBT+ –, no âmbito do “Projeto Aliadas” (Pereira, 2018b). Entretanto, conforme discutem Soule e King (2006), o lobby dos movimentos sociais costuma obter resultados limitados, pois tende a exercer maior influência nos primeiros estágios da produção legislativa, quando os custos políticos para os parlamentares apoiarem suas propostas são menores, e em contextos nos quais a opinião pública é favorável às demandas vocalizadas pelo movimento social.

**Figura 1**  
**Evolução do número absoluto de PLs por matéria (igualdade racial, direitos LGBT+ e ambas), entre 2003-2014**

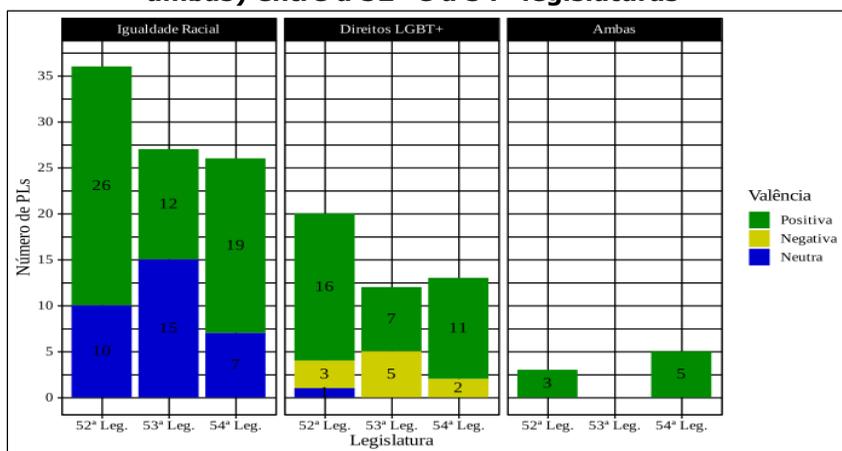


**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

A Figura 2 ilustra a valência dos PLs sobre igualdade racial e direitos LGBT+ da 52ª à 54ª legislaturas. Entre os 89 PLs sobre igualdade racial analisados, 57 foram considerados positivos, 32 neutros e nenhum negativo. Dentre os 45 PLs sobre direitos LGBT+ analisados, 34 tiveram valência positiva, 1 neutra e 10 negativa. Não encontramos

nenhuma proposta com valência neutra ou negativa entre os 8 PLs que versavam sobre ambas as matérias. Os dados apresentados nessa figura indicam que a oposição legislativa contra as demandas do movimento LGBT+ foi substancialmente diferente da oposição às reivindicações do movimento negro, no período analisado. A oposição a projetos de lei de interesse do movimento negro foi pontual e reativa dentro de alguns setores no Congresso Nacional. Por outro lado, grupos que se opuseram às demandas do movimento LGBT+ se expressaram de maneira propositiva, apresentando PLs defendendo a restrição de direitos dessa população ou concepções limitantes de família, sexualidade e casamento. Esses dados indicam, portanto, que o movimento LGBT+ enfrentou maior oposição legislativa a suas demandas em comparação ao movimento negro, um dos fatores elencados para explicar as diferenças em seus efeitos políticos. Observa-se, ainda, que essa oposição se traduziu em produção legislativa já no início do primeiro governo Lula.

**Figura 2**  
**Valência dos PLs apresentados por matéria (igualdade racial, direitos LGBT+ e ambas) entre a 52ª e a 54ª legislaturas**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

Há uma forte correlação entre essa oposição e a atuação da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), que, desde sua criação, age contrariamente à tramitação de matérias que defendem direitos LGBT+ (Mariano, 2006; Maia, 2012; Souza; Ruata; Campana, 2013; Gonçalves, 2016). Durante o primeiro governo Lula, a FPE fundou o Grupo de Assessoria Parlamentar Evangélica (GAPE), que reuniu assessores vinculados a parlamentares evangélicos e partidos conservadores. O GAPE monitorou projetos de interesse da FPE e enviou relatórios a seus membros, indicando as posições que deveriam ser tomadas diante dessas matérias (Pereira, 2018b). A partir de 2006 a FPE realizou algumas mudanças em suas estratégias e estabeleceu alianças com setores católicos conservadores expressas na criação da Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida, em

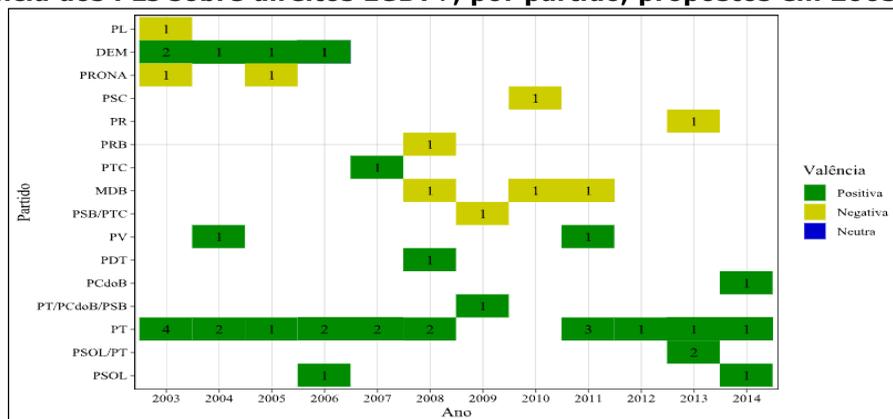
2007, e da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Família Brasileira, em 2011 (Pereira, 2018b). O sucesso eleitoral de candidatos evangélicos nas eleições de 2010 fortaleceu a presença da FPE nas coalizões do governo petista e ampliou sua influência sobre as ações do Poder Executivo (Pereira, 2018a, 2018b). Assim, mesmo que os dados da Figura 2 indiquem um decréscimo da produção legislativa contrária aos direitos LGBT+ na 54ª legislatura, a literatura sugere que foi nesse período que a FPE se tornou mais influente no interior das coalizões governistas.

É possível analisar esses dados incluindo um recorte partidário, ou seja, examinando quais partidos foram os principais responsáveis pela apresentação de PLs favoráveis e contrários à igualdade racial e aos direitos LGBT+. Como o foco deste artigo recai sobre as relações entre o PT e os movimentos negro e LGBT+, centraremos nossa análise na produção legislativa desse partido. No período considerado, o PT foi a legenda que apresentou, individualmente ou em conjunto com outros partidos, o maior número de PLs sobre igualdade racial (45 projetos, 50,56% do total) e sobre direitos LGBT+ (22 projetos, 48,89% do total). Ressaltamos que o Executivo encaminhou 2 PLs sobre igualdade racial e nenhum sobre direitos LGBT+, o que reforça nossa hipótese de que a produção legislativa para essa temática esteja mais ligada a setores periféricos do partido, situados no Legislativo, do que à sua cúpula situada no Executivo.

Nossa hipótese 4 sugere que a instabilidade nos efeitos políticos do movimento LGBT+ seria baixa em ações relacionadas ao Legislativo justamente pela possibilidade de atuação de setores periféricos do PT, que estão mais ligados à defesa das demandas desse movimento e sofrem pressões menores da coalizão governista, se comparados à cúpula do partido que ocupa o Executivo. Enquanto os dados da Figura 1 indicam que tomando todos os PLs sobre direitos LGBT+ analisados é possível, de fato, se observar relativa estabilidade no número de proposições por legislatura, cabe analisar agora se isso também é verdade quando consideradas apenas as matérias positivas apresentadas por parlamentares do PT.

A Figura 3 mostra a valência de PLs sobre direitos LGBT+, por partido, entre 2003 e 2014. Seus dados indicam que, a exemplo do que ocorre na Figura 1, a produção legislativa do PT sobre direitos LGBT+ se concentrou na 52ª legislatura. Na legislatura seguinte, parlamentares do partido apresentaram um número significativamente menor de PLs favoráveis aos direitos LGBT+, contudo voltaram a apresentar maior número de propostas na 54ª legislatura. Dessa forma, apesar de certa instabilidade na 53ª legislatura, esses dados reforçam nossa hipótese 4 ao indicarem relativa estabilidade da atuação de parlamentares do PT no que se refere a essa temática. Com base na Figura 3, ressaltamos ainda o caráter suprapartidário dos PLs propondo a restrição de direitos LGBT+, o que indica a existência de uma oposição legislativa articulada contra as demandas do movimento LGBT+, reforçando a ideia de que esse movimento sofreu maior oposição organizada vinda do Congresso Nacional, em comparação à sofrida pelo movimento negro.

**Figura 3**  
**Valência dos PLs sobre direitos LGBT+, por partido, propostos em 2003-2014**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

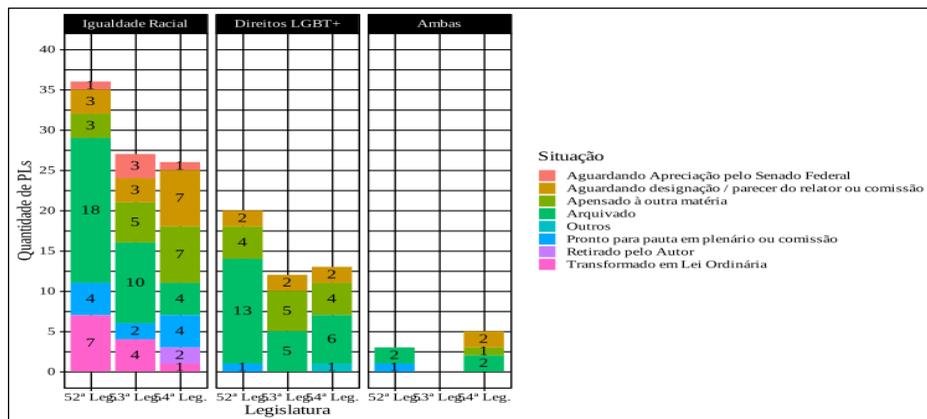
A comparação entre a oposição legislativa enfrentada pelos movimentos negro e LGBT+ também pode ser realizada a partir da análise dos processos de tramitação das propostas relativas às demandas desses movimentos, favoráveis ou contrárias. A Figura 4 ilustra os dados sobre esses processos. Destacamos, em primeiro lugar, o alto índice de matérias de interesse dos dois movimentos arquivadas: 32 proposições sobre igualdade racial, 24 sobre direitos LGBT+ e 4 abordando ambas as temáticas. Esses dados dialogam com a literatura sobre incidência política e lobby dos movimentos sociais sobre a produção legislativa. Soule e King (2006), retomando o trabalho de Schumaker (1975), afirmam que há cinco estágios de responsividade legislativa às demandas vocalizadas por cidadãos e organizações de movimentos sociais. Responsividade de acesso é o primeiro estágio, no qual parlamentares escutam as demandas dos movimentos sociais (a realização de audiências públicas é um exemplo de funcionamento desse estágio). Responsividade de agenda, segundo estágio, sugere a disposição parlamentar de incluir a demanda na agenda e, idealmente, formalizá-la como projeto de lei ou outra produção legislativa. Se a ação parlamentar for bem-sucedida e a proposição legislativa convertida em lei, temos o terceiro estágio, responsividade política. Por fim, há dois estágios possíveis para a adoção da mudança legislativa: responsividade de implementação, quando a legislação é sancionada e posta em prática; e responsividade de efetividade, quando a implementação da legislação atende a contento as demandas dos movimentos sociais.

Nesse sentido, o alto percentual de PLs arquivados sobre ambas as matérias (aproximadamente 43%) indica que os movimentos exercem maior influência nos estágios iniciais de responsividade legislativa, sendo que o movimento negro conseguiu, no período analisado, avançar com mais frequência que o movimento LGBT+ para o estágio de responsividade de agenda. Tais dados sugerem ainda que parlamentares aliados tendem a propor projetos de lei de interesse dos movimentos negros e LGBT+, como forma de

sinalizar seu compromisso e aliança com determinadas pautas. Os custos políticos de propor projetos de lei são relativamente baixos e a tramitação legislativa dos PLs para os demais estágios de responsividade tende a ocorrer apenas quando há amplo apoio de políticos aliados (às vezes, em coalizão entre o Executivo e o Legislativo) e opinião pública favorável.

Por essa razão, do total de 142 PLs identificados ao longo das três legislaturas, apenas 12 foram transformados em leis ordinárias, todos relacionados à igualdade racial<sup>30</sup>. Esses dados indicam, em consonância com os argumentos que desenvolvemos neste artigo, e com a tipologia de interação movimentos sociais-legislativo proposta por Soule e King (2006), que o movimento negro contou, no período analisado, com apoio político substantivamente maior e mais estável que o movimento LGBT+, tanto no Executivo quanto no Legislativo. Estudos futuros acerca dos efeitos da opinião pública sobre a produção legislativa poderão fortalecer essas evidências e lançar luz sobre barreiras ou incentivos adicionais para que a atuação parlamentar seja mais ou menos responsiva às demandas dos movimentos sociais.

**Figura 4**  
**Situação dos projetos de leis propostos por matéria (igualdade racial, direitos LGBT+ e ambas), entre a 52ª e a 54ª legislaturas**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

Em suma, os dados apresentados nesta seção dialogam com nossos argumentos e hipóteses. Em primeiro lugar, no que se refere às variáveis causais por nós propostas, os

<sup>30</sup> Apesar de boa parte dessa produção ter caráter simbólico – por exemplo, instituindo o Dia Nacional da Baiana de Acarajé (PL nº 2.821/2003, convertido na Lei nº 12.206/2010) ou o Dia Nacional do Reggae (PL nº 3.260/2008, convertido na Lei nº 12.630/2012) – outros projetos aprovados responderam diretamente a demandas históricas do movimento negro, como a inclusão da obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira no Brasil (PL nº 433/2003, convertido na Lei nº 10.639/2003 e alterada pela alterada pela Lei nº 11.645/2008 para a inclusão de história e cultura indígenas), a instituição do Estatuto da Igualdade Racial (PL nº 6.264/2005, convertido na Lei nº 12.2888/2010) e a adoção de políticas de ação afirmativa para negros em concursos públicos federais (PL nº 6.738/2013, convertido na Lei nº 12.990/2014).

dados indicam que o movimento LGBTQ+ sofreu maior oposição legislativa em comparação ao movimento negro, já que não foram encontradas propostas com valência negativa em PLs sobre igualdade racial (Figura 2), que as propostas de valência negativa em relação ao movimento LGBTQ+ estão distribuídas entre diversos partidos, indicando a existência de oposição articulada em relação ao tema no Congresso Nacional (Figura 3), e que apenas o movimento negro obteve sucesso em aprovar propostas com valência positiva no período de abrangência da pesquisa (Figura 4). A maior recorrência de projetos de valência positiva sobre igualdade racial em comparação a direitos LGBTQ+ (Figuras 1 e 2) reforça nossas hipóteses 1 e 2, que sugerem que os efeitos do movimento negro seriam maiores em comparação aos do movimento LGBTQ+. Por fim, a relativa estabilidade no número de proposições legislativas relacionadas aos direitos LGBTQ+, em particular aquelas favoráveis e propostas por parlamentares petistas, reforça nossa hipótese 4, que sugere que, no Poder Legislativo, a instabilidade dos efeitos políticos do movimento LGBTQ+ é menor, mesmo diante do fortalecimento da oposição legislativa.

### *Orçamento*

Dando início à análise do orçamento federal, a Figura 5 apresenta os dados relativos ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para sua aprovação e que, de acordo com a nossa interpretação, indica a intensidade da resposta do Poder Executivo às demandas dos movimentos em análise. Em primeiro lugar, é possível observar que os valores destinados a ações de promoção da igualdade racial são significativamente superiores em comparação aos valores destinados a ações de defesa dos direitos LGBTQ+, em todos os anos de abrangência da pesquisa. Esses dados apoiam nossas hipóteses 1 e 2, que sugerem que movimentos mais periféricos nas disputas internas aos partidos aliados que chefiam o Executivo e que enfrentam maior oposição legislativa têm efeitos políticos menos intensos<sup>31</sup>.

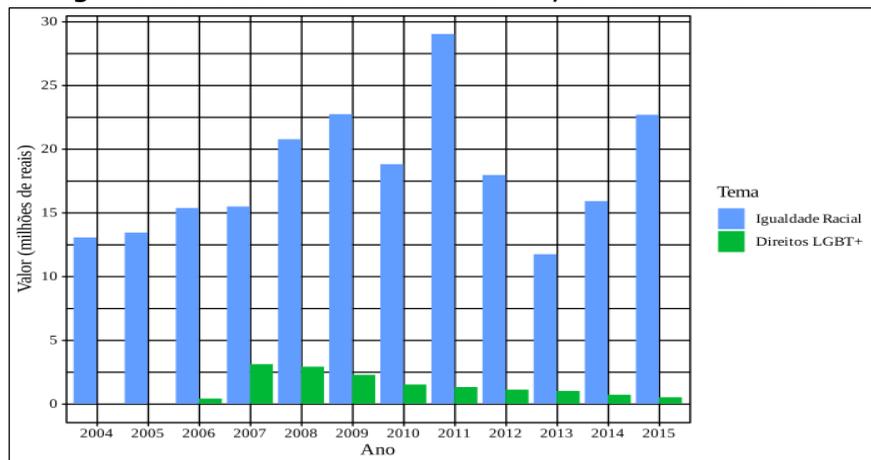
Nesse ponto, uma objeção à nossa interpretação dos dados poderia ser feita, uma vez que a agenda do movimento negro inclui, historicamente de forma mais intensa, demandas redistributivas se comparada à agenda do movimento LGBTQ+, na qual esse tipo de demanda se concentra, em especial, nas pautas de travestis e transexuais. Assim, as diferenças de volume orçamentário não significariam uma resposta mais ou menos intensa às demandas desses movimentos, mas antes estariam relacionadas à própria natureza da agenda dos ativistas, que reivindicariam maior ou menor quantidade de recursos. Contudo, as respostas do governo federal a essas demandas em termos de políticas públicas guardam semelhanças importantes entre os casos aqui analisados, incluindo, para ambos, ações como o financiamento de centros de referência, projetos de capacitação em direitos

---

<sup>31</sup> De forma complementar, esse dado também pode ser relacionado às diferenças no peso demográfico dos públicos-alvo dessas ações.

humanos, financiamento de pesquisas e de produção bibliográfica sobre esses temas, fomento a ações na área da cultura, entre outras. Dessa forma, argumentamos que o orçamento destinado a essas ações é comparável entre os casos e que as diferenças encontradas nos dados podem ser interpretadas como indícios de variações nas intensidades dos efeitos políticos desses movimentos.

**Figura 5**  
**Valor destinado no Projeto de Lei Orçamentária Anual a ações relacionadas à igualdade racial e de direitos LGBT+, entre 2004 e 2015**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados dos projetos de leis orçamentárias anuais, entre 2004 e 2015.

Em segundo lugar, é possível observar nessa mesma figura que os valores destinados originalmente pelo Executivo a ações de promoção da igualdade racial são mais estáveis ao longo do tempo em comparação aos destinados às ações de defesa dos direitos LGBT+. No que se refere à igualdade racial, há uma estabilidade dos valores entre 2004 e 2007, leve crescimento nos anos de 2008 a 2010 e um aumento significativo desses valores no ano de 2011. Após um retorno aos patamares anteriores em 2012, observa-se uma queda intensa no ano de 2013, primeiro orçamento no qual a Seppir aparece desvinculada da Presidência da República. Logo após, porém, há um crescimento nos valores entre 2014 e 2015 – ano em que se observa uma retomada aos patamares observados em 2009. Entretanto, no que se refere aos direitos LGBT+, observa-se um pico no orçamento destinado a essa área no ano de 2007 e uma constante queda nesses valores até o ano de 2015.

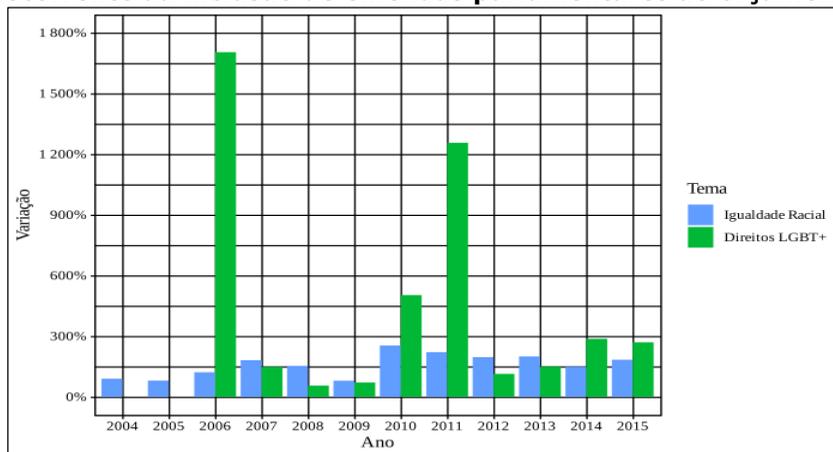
É importante ressaltar que a opção metodológica pela exclusão de ações gerais da área de direitos humanos do conjunto de dados pode subestimar os investimentos federais em políticas para LGBT+ a partir do primeiro governo Dilma. Esse governo passou a desenhar o orçamento público via rubricas mais gerais e, portanto, a alocação de recursos

para políticas para LGBT+ passou a ser realizada prioritariamente por meio dessas ações orçamentárias gerais, resultando em uma “ocultação” de tais investimentos em documentos do orçamento público federal.

Mesmo diante dessa ressalva, consideramos que esses dados apoiam a nossa hipótese 3, que sugere que quando movimentos periféricos nas disputas internas a um partido aliado que chefia o Executivo passa a sofrer maior oposição legislativa, a estabilidade de seus efeitos políticos diminui. Observamos que a diminuição nos efeitos políticos do movimento LGBT+ no orçamento ocorreu principalmente ao longo do primeiro governo Dilma. Observamos também menos proposições legislativas contrárias ao movimento, nesse período, mas um crescimento da presença de seus opositores em coalizões de governo. Assim, e em consonância com estudos anteriores sobre o tema (Pereira, 2018a, 2018b), é possível concluir que este último fenômeno é o que afeta mais frontalmente os efeitos políticos dos movimentos sociais relacionados mais diretamente com o Poder Executivo.

O processo orçamentário, no entanto, não se encerra no Poder Executivo, contando com a participação do Poder Legislativo, em especial, por meio da inclusão de emendas ao orçamento. Nesse sentido, cabe uma análise dos dados das leis orçamentárias anuais (LOA). A Figura 6 apresenta a variação percentual nos valores das ações orçamentárias analisadas após a inclusão das emendas parlamentares, ou seja, a variação entre os valores apresentados nos PLOA e nas LOA. Partimos do pressuposto de que essa variação é outro indicador dos efeitos políticos dos movimentos sobre o Poder Legislativo, para além daqueles apresentados na subseção “Produção e Oposição Legislativa”.

**Figura 6**  
**Variação percentual dos valores orçamentários entre os PLOA e as LOA, decorrente da inclusão de emendas parlamentares ao orçamento**



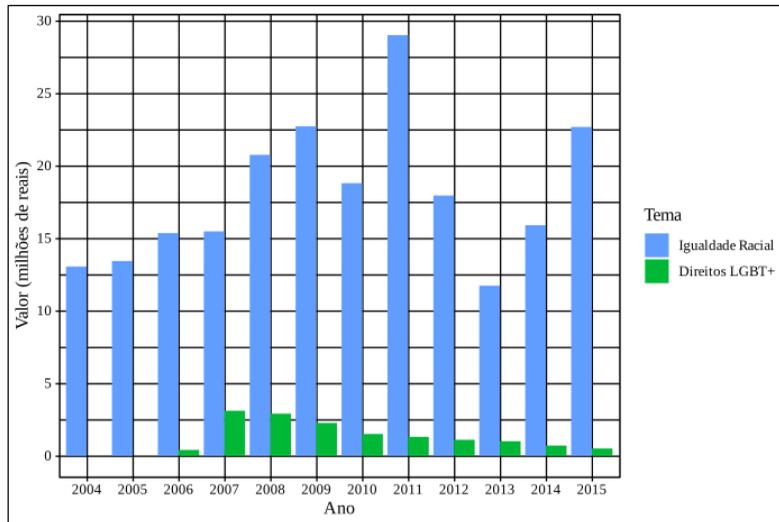
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados dos projetos de leis orçamentárias anuais e das respectivas leis aprovadas, entre 2004 e 2015.

Em primeiro lugar, é possível observar que o processo de inclusão de emendas no orçamento por aliados desses movimentos tem como resultado a larga ampliação dos recursos para ações de promoção da igualdade racial e de direitos LGBT+, sendo recorrente a ampliação do orçamento em valores próximos a 200%. Em segundo lugar, é possível observar que, em relação à intensidade e à estabilidade da ampliação do orçamento por meio de emendas parlamentares, movimentos negros e LGBT+ se aproximam. Na análise da Figura 6, porém, é preciso lembrar que os valores iniciais para o caso dos direitos LGBT+ são muito inferiores àqueles de ações relacionadas à igualdade racial e, dessa forma, as variações relativas desses valores se tornam menos significativas do ponto de vista absoluto. Mesmo frente a essa ressalva, consideramos que os dados apresentados apoiam nossa hipótese 4, que sugere que a estabilidade dos efeitos políticos dos movimentos sociais é menos ameaçada em decorrência de sua posição nas disputas partidárias internas no caso do Poder Legislativo, já que nele os aliados do movimento podem atuar de forma mais intensa e autônoma em sua defesa, em comparação a sua atuação no Executivo.

Por fim, a Figura 7 apresenta os resultados do processo orçamentário nos valores totais destinados às ações de defesa da igualdade racial e dos direitos LGBT+ nas LOA, incluindo a proposta inicial do Poder Executivo e as emendas parlamentares. Acreditamos que esses dados indicam os efeitos combinados dos movimentos sobre Executivo e Legislativo no que se refere ao orçamento. Contudo, é preciso destacar que os valores previstos pelas LOA não necessariamente foram executados integralmente, já que no período em análise, a execução de emendas orçamentárias individuais pelo Poder Executivo não era obrigatória.

Os dados apresentados na Figura 7 indicam que os efeitos do movimento negro sobre o orçamento continuaram mais intensos e estáveis comparativamente aos do movimento LGBT+, mesmo quando somados os efeitos compensatórios da produção legislativa, reforçando nossas hipóteses 1, 2 e 3. Enquanto no caso da igualdade racial as variações de valores das LOA acompanharam em grande medida aquelas observadas nas PLOA, no caso dos direitos LGBT+, a ação parlamentar apenas evitou a continuidade da queda no orçamento em 2010 e 2011. Porém, como destacamos anteriormente, na medida em que, nesse período, a liberação de emendas individuais não era obrigatória para o Executivo, o contingenciamento de gastos relativos a essas emendas frustrou a ação dos ativistas LGBT+ e, em seguida, o padrão de queda contínua se restabeleceu.

**Figura 7**  
**Valor destinado nas leis orçamentárias anuais a ações relacionadas à igualdade racial e de direitos LGBT+, entre 2004 e 2015**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados das leis orçamentárias anuais, entre 2004 e 2015.

Em suma, os dados aqui apresentados dialogam com as nossas hipóteses das seguintes maneiras. A diferença dos valores inicialmente propostos nos PLOA e dos valores finais inseridos nas LOA para ações de promoção da igualdade racial e dos direitos LGBT+ reforça nossas hipóteses 1 e 2, que sugerem que os efeitos políticos do movimento negro seriam mais intensos comparados aos do movimento LGBT+ (Figuras 5 e 7). A maior instabilidade dos recursos destinados a ações de promoção dos direitos LGBT+ nos PLOA e nos LOA também reforça nossa hipótese 3, que sugere que os efeitos de movimentos mais periféricos nas disputas internas a um partido aliado que chefia o Poder Executivo perdem estabilidade com o fortalecimento da oposição legislativa (Figuras 5 e 7). Por fim, a relativa estabilidade no incremento do orçamento destinado a políticas LGBT+ por emendas parlamentares reforça nossa hipótese 4, que sugere que a instabilidade nos efeitos desses movimentos mais periféricos é menor no caso de efeitos políticos mais diretamente relacionados ao Poder Legislativo, mesmo diante do crescimento da oposição legislativa (Figura 6).

## Discussão e conclusões

Procuramos analisar neste artigo os efeitos políticos dos movimentos negro e LGBT+ durante as administrações federais petistas, em perspectiva comparada. Em linhas gerais, argumentamos que as diferenças nas relações partido-movimento e movimento-

oposição, em cada um dos casos, ajudam a explicar as diferenças na intensidade e na estabilidade dos efeitos políticos desses movimentos, entre 2003 e 2014.

Decompondo esse argumento, nossas hipóteses foram baseadas em dois elementos explicativos: as relações partido-movimento e as relações movimento-oposição, em especial, oposição legislativa. No que se refere ao primeiro deles, ao comparar as trajetórias dos movimentos negro e LGBTQ+ no PT, nossos resultados mostraram que o movimento negro consolidou sua presença na estrutura partidária entre as décadas de 1980 e 1990 e suas demandas integraram de forma regular os planos de governo do partido para a Presidência da República. A articulação entre o PT e o movimento LGBTQ+, por outro lado, foi marcada por uma dinâmica mais contenciosa de aproximação e distanciamento, o processo de institucionalização ocorreu de forma mais precária e tardia no interior do partido, e suas demandas estiveram praticamente ausentes da estrutura partidária e dos planos de governo até o início dos anos 2000.

No que diz respeito à relação movimento-oposição, somamos às evidências da literatura sobre a atuação contrária da FPE aos direitos LGBTQ+ no Congresso Nacional novos resultados advindos da análise dos dados sobre a produção legislativa em torno dos temas da igualdade racial e dos direitos LGBTQ+. Verificamos que, neste último caso, entre 2003 e 2014, parlamentares de vários partidos apresentaram PLs que propunham explicitamente a restrição de direitos LGBTQ+, e que propostas de promoção desses direitos não foram aprovadas devido à forte oposição enfrentada em sua tramitação. Portanto, além de ocupar posição mais periférica em um partido aliado, o movimento LGBTQ+ também enfrentou maior oposição legislativa em comparação ao movimento negro.

Diante desses cenários, nossas hipóteses 1 e 2 sugeriam que os efeitos políticos do movimento LGBTQ+ seriam menos intensos se comparados aos efeitos políticos do movimento negro. Nossa análise dos dados da produção legislativa e do orçamento corroborou a hipótese de que houve uma incorporação desigual das demandas dos movimentos negros e LGBTQ+ durante as administrações petistas. Eles indicaram que os valores destinados a ações governamentais de promoção da igualdade racial e o número de propostas legislativas dedicadas a essa temática foram significativamente superiores aos valores destinados a ações de defesa dos direitos LGBTQ+ e a PLs relacionados a esse tema, durante o período analisado.

Essa desigualdade se estabeleceu apesar de esforços de setores dos poderes Executivo e Legislativo para promover políticas para LGBTQ+. No Legislativo, destacamos a formação da então chamada Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual, em 2003, e a criação do “Projeto Aliadas”, que buscava promover maior articulação entre a ABGLT e legisladores em nível federal (de la Dehesa, 2010; Marques; D’Ávila, 2010; Marsiaj, 2006; Santos, 2016). No Executivo, é possível destacar o programa Brasil sem Homofobia (BSH), que tinha como objetivo ampliar a inclusão de pautas LGBTQ+ de forma transversal no governo.

Para além das evidências do orçamento e da produção legislativa aqui apresentadas, é possível observar a incorporação desigual das demandas dos movimentos negro e LGBT+, durante as administrações petistas, também na estrutura organizacional das secretarias e ministérios dedicados às demandas desses movimentos. Enquanto o movimento negro influenciou o governo federal a criar uma secretaria com *status* ministerial dedicada a suas demandas, o movimento LGBT+ conseguiu apenas a criação de órgãos menores, subordinados a outras secretarias. Ademais, esse processo se deu tardiamente, se comparado ao acesso institucional que ativistas negros tiveram desde o início do governo, pois apenas em 2009 foi criada a CGPLGBT, acompanhada pela reformulação do CNCD/LGBT, em 2010 (Mello; Avelar; Maroja, 2012; Mello et al., 2012).

Nossas duas hipóteses seguintes se referiam à estabilidade dos efeitos desses movimentos. Em nossa hipótese 3, sugerimos que relações partido-movimento e movimento-oposição têm efeitos combinados. De forma específica, argumentamos que, quando um movimento periférico nas disputas internas a um partido aliado passa a enfrentar maior oposição legislativa, seus efeitos tendem a enfrentar instabilidade em um governo chefiado por esse partido, em especial em um cenário em que esse partido esteja fragilizado no Poder Legislativo. Dados do orçamento corroboraram essa hipótese, já que demonstraram que houve um decréscimo dos efeitos do movimento LGBT+ sobre o orçamento, em especial, a partir de 2011, em contraste à maior estabilidade observada no caso do movimento negro. Os dados indicaram, ainda e em consonância com estudos anteriores sobre o tema (Pereira, 2018a), que o impacto da oposição sobre a resposta do Executivo às demandas do movimento, nesse caso, se deveu menos à sua atuação legislativa propriamente dita e mais à sua presença nas coalizões governistas.

Contudo, nossa hipótese 4 sugeria que essa instabilidade seria menor no caso dos efeitos políticos mais diretamente relacionados ao Poder Legislativo. Isso ocorreria já que nele os setores periféricos do partido – mais próximos ao movimento LGBT+ – teriam maiores possibilidades de atuação. Nossos dados sobre a produção legislativa em relação aos direitos LGBT+ e sobre a proposição de emendas ao orçamento nessa temática corroboram essa hipótese, já que demonstram relativa estabilidade da produção de legisladores nessas duas frentes. Essa estabilidade pode ser contrastada com a instabilidade do orçamento destinado a ações de promoção dos direitos LGBT+.

Nossos achados indicam a relevância do desenvolvimento de agendas de pesquisa envolvendo temas secundarizados pela literatura sobre movimentos sociais nos últimos anos: as relações entre movimentos sociais e partidos políticos e as relações entre movimentos sociais e grupos opositores. Em relação à primeira delas, acreditamos que as análises sobre o tema devem ser ampliadas para além do estudo das relações entre movimentos sociais e governos chefiados por partidos aliados, analisando-se o legado das trajetórias de institucionalização das demandas de movimentos sociais em partidos políticos. Em relação à segunda dessas relações, acreditamos ser necessário não restringir a análise das relações entre movimentos sociais e grupos opositores ao conceito de

“contramovimentos”, na medida em que este coloca em segundo plano a atuação de grupos que agem principalmente por vias institucionais na obstaculização de demandas dos movimentos sociais. Os resultados desta pesquisa indicam ainda que essas agendas de pesquisa podem contribuir em grande medida para ampliar o acúmulo de conhecimento produzido pela literatura brasileira recente, já que para produzir efeitos políticos, ativistas devem não só estabelecer relações com Estados e governos, mas também disputar partidos políticos e enfrentar opositores.

### Referências bibliográficas

- ABERS, R. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (eds.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, p. 143-175, 2015.
- \_\_\_\_\_. “Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside Brazilian State”. *Latin American Politics and Society*, vol. 61, nº 2, p. 21-44, 2019.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. “Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.
- \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. “Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas”. *Lua Nova*, nº 105, p. 15-46, 2018.
- ABERS, R.; VON BÜLLOW, M. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. *Sociologias*, vol. 13, nº 28, p. 52-84, 2011.
- ABRANCHES, S. H. H. “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1988.
- AGUIÃO, S. *Fazer-se no 'Estado': uma etnografia sobre o processo de constituição dos 'LGBT+' como sujeitos de direito no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- ALBUQUERQUE, M. C. A. “O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: repertórios de interação socioestatal”. *Política & Sociedade*, vol. 14, nº 29, p. 31-66, 2015.
- ALONSO, A. *Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro (1868-88)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- CARLOS, E. “Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais”. *Interseções*, vol. 17, nº 1, p. 15-53, 2015a.
- \_\_\_\_\_. “Movimentos sociais e instituições participativas – efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, nº 88, p. 83-99, 2015b.
- \_\_\_\_\_. “Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e Estado”. *Política & Sociedade*, vol. 16, nº 35, p. 321-350, 2017.
- CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. “Movimentos sociais e seus efeitos em políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas”. *Civitas*, vol. 17, nº 2, p. 360-378, 2017.
- CARONE, R. “A atuação do movimento feminista no Legislativo Federal: caso da Lei Maria da Penha”. *Lua Nova*, nº 105, p. 181-216, 2018.

CARRARA, S. "Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo". *Bagoas*, vol. 4, nº 5, p. 131-147, 2010.

CAYRES, D. C. "Ativismo institucional e interações estado-movimentos sociais". *BIB*, nº 82, p. 81-104, 2017.

CRUZ, R. "Do protesto às urnas: as campanhas em defesa da causa homossexual nas eleições de 1982". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 22, p. 233-284, 2017.

DE LA DEHESA, R. "El Sexo y la Revolución: la liberación lésbico-gay y la izquierda partidaria en Brasil". *Revista de Estudios Sociales*, nº 28, p. 44-55, 2007.

\_\_\_\_\_. *Queering the public sphere in Mexico and Brazil: sexual rights in emerging democracies*. Durham: Duke University Press, 2010.

DOWBOR, M.; CARLOS, E.; ALBUQUERQUE, M. C. "As origens movimentalistas de políticas públicas: proposta analítica aplicada às áreas de criança e adolescente, direitos humanos e saúde". *Lua Nova*, nº 105, p. 47-80, 2018.

ESCOSTEGUY, C. E. V. "As iniciativas parlamentares no Congresso Nacional: ações afirmativas em prol da população negra brasileira". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

FACCHINI, R. "Movimento homossexual no Brasil: recompondo um histórico". *Cadernos AEL*, vol. 10, nº 18/19, p. 81-125, 2003.

FEITOSA, C. "Movimento LGBTQ+ e partidos políticos: construindo uma agenda de pesquisa". *Cadernos de Gênero e Diversidade*, vol. 3, nº 4, p. 121-132, 2017.

GREEN, J. "A luta pela igualdade: desejos, homossexualidade e a esquerda na América Latina". *Cadernos AEL*, vol. 10, nº 18/19, p. 13-43, 2003.

GREEN, J., et al. (orgs.). *História do Movimento LGBTQ+ no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2018.

GOLDSTONE, J. A. Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, J. A. (ed.). *States, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-24, 2003.

GONÇALVES, R. B. "O discurso religioso na política e a política no discurso religioso: uma análise da atuação da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados (2003-2014)". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GUIMARÃES, C. A. S. "Movimento Negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015)". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

GURZA LAVALLE, A. et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agências. In: GURZA LAVALLE, A. et al. (eds.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, p. 21-86, 2019.

HANCHARD, M. *Orpheus and power: the movimento negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil 1945-1988*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

JACCOUD, L. B., et al. Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). In: JACCOUD, L. B. (ed.). *A construção da uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: Ipea, p. 19-92, 2009.

- KRIESI, H. et al. *New social movements in Western Europe: a comparative analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- KOOPMANS, R.; OLZAK S. "Discursive opportunities and the evolution of right-wing violence in Germany". *American Journal of Sociology*, vol. 10, nº 1, p. 198-230, 2004.
- KOSSLING, K. S. "As lutas anti-racistas de afro-descendentes sob vigilância do DEOPS/SP (1964-1983)". Dissertação de Mestrado em História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- LELIS, P.; ALMEIDA, M. F. L.; ROSA, W. M. "Quem conta como nação? A exclusão de temáticas LGBTQI nas assembleias constituintes no Brasil e na Colômbia". *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 9, nº 2, p. 84-112, 2019.
- MACHADO, C; MONTEIRO, A. J. F. Raça e ação legislativa. In: CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. (eds.). *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, p. 125-145, 2020.
- MACHADO, F. V. "Muito além do arco-íris. A constituição de identidades coletivas entre a sociedade civil e o estado". Dissertação de Mestrado em Psicologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- MACHADO, F. V.; RODRIGUES, C. "Movimentos Negros e LGBTQ+ no governo Lula: desafios da institucionalização segmentada". In: MACHADO, F. V.; MASSOLA, G.; RIBEIRO, M. A. T. (eds.). *Estado, ambiente e movimentos sociais*. Florianópolis: ABRAPSO, Edições do Bosque, p. 22-45, 2015.
- MACRAE, E. *A construção da igualdade: identidade sexual e política no Brasil da "abertura"*. Campinas: Editora da Unicamp, 1990.
- MAIA, E. L. C. "A política evangélica: análise do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara Federal (2007-2010)". Tese de Doutorado em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- MARIANO, R. "A reação dos evangélicos ao Novo Código Civil". *Civitas*, vol. 6, nº 2, p. 77-99, 2006.
- MARQUES, T. "O exílio e as transformações de repertórios de ação coletiva: a esquerda brasileira no Chile e na França (1968-1978)". *Dados*, vol. 60, nº 1, p. 239-279, 2017.
- MARQUES, V. L.; D'ÁVILA, P. "O Movimento LGBTQ+ e os Partidos Políticos no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 3, p. 79-112, 2010.
- MARSIAJ, J. P. "Social movements and political parties: gays, lesbians, and travestis and the struggle for inclusion in Brazil". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 31, nº 62, p. 167-196, 2006.
- MELLO, L., et al. "Questões LGBTQ+ em debate: sobre desafios e conquistas". *Sociedade e Cultura*, vol. 15, nº 1, p. 151-161, 2012.
- MELLO, L.; AVELAR, R. B.; MAROJA, D. "Por onde andam as políticas públicas para a população LGBTQ+ no Brasil". *Revista Sociedade e Estado*, vol. 27, nº 2, p. 289-312, 2012.
- MEYER, D. S. "Institutionalizing dissent: the United States structure of political opportunity and the end of the Nuclear Freeze movement". *Sociological Forum*, vol. 8, nº 2, p. 157-179, 1993.
- MEYER, D. S.; STAGGENBORG, S. "Movements, countermovements, and the structure of political opportunity". *American Journal of Sociology*, vol. 101, nº 6, p. 1.628-1.660, 1995.

MEZA, H.; TATAGIBA, L. "Movimentos Sociais e Partidos Políticos: as relações entre movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2002)". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 2, p. 350-384, 2016.

MONTEIRO, A. J. F. "The political governance of the Brazilian racial issue: observing Brazil's legislative production on race through the assimilation, integration, and accommodation lenses". Dissertação de Mestrado em Governança e Desenvolvimento, University of Antwerp, Antwerp, 2016.

PENNA, C. "A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no processo de implementação das políticas de reforma agrária". *Interseções*, vol. 17, nº 1, p. 165-188, 2015.

PEREIRA, M. M. "Movimento LGBTQ+ e políticas públicas nos Governos Federais do Partido dos Trabalhadores (2003-2014): trajetória e características". *Estudos de Sociologia*, vol. 2, nº 23, p. 195-238, 2017.

PEREIRA, M.M. "Oportunidades políticas em um presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, nº 105, p. 217-252, 2018a.

\_\_\_\_\_. "Um confronto político no presidencialismo de coalizão: os resultados do confronto entre o movimento LGBTQ+ e o movimento cristão pró-vida e pró-família (2003-2014)". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018b.

\_\_\_\_\_. "Trazendo os governos de volta: a chefia do Executivo e os resultados do ativismo institucional LGBTQ+". *Sociologias*, ano 22, nº 53, p. 228-263, 2020.

RECH, C. M. "Atores estatais e não estatais na implementação de políticas públicas: o caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais". *IDeAS*, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, p. 117-137, 2016.

RIBEIRO, M. *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil - 1986/2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIOS, F. "Elite política negra no Brasil: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RODRIGUES, C. *Afro-latinos em movimento: protesto negro e ativismo institucional no Brasil e na Colômbia*. Curitiba: Appris, 2020.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, F. V. "A raça na casa do povo: a atuação política dos deputados autodeclarados pretos e pardos". Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SANTOS, G. G. C. Movimento LGBTQ+ e partidos políticos no Brasil. *Contemporânea*, vol. 6, nº 1, p. 179-212, 2016.

SILVA, M. K. Atores, espaços e repertórios: a atuação de movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado. In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. (eds.). *Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Editora UFSC, p. 133-160, 2015.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. "A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interseção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul". *Sociologias*, ano 13, nº 28, p. 86-124, 2011.

- SILVA, M. K.; PEREIRA, M. M. "Movimentos e contramovimentos sociais: o caráter relacional da conflitualidade social". *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 8, nº 20, p. 26-29, 2020.
- SOARES, C. G. "Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003)". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- SOULE, S. A.; KING, B. G. "The stages of the policy process and the equal rights amendment, 1972-1982". *American Journal of Sociology*, vol. 111, nº 6, p. 1.871-1.909, 2006.
- SOUZA, A. R.; RUATA, M. C. S.; CAMPANA, M. "O ativismo político-cristão na Argentina e no Brasil". In: BONELLI, M. G.; LANDA, M. D. V. (eds.). *Sociologia e mudança social no Brasil e na Argentina*. São Carlos: Compacta, p. 61-88, 2013.
- SOUZA, M. F. "Representação racial da Câmara dos Deputados: análise de discursos parlamentares da 49ª e 50ª Legislaturas (1991-1999)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- SZWAKO, J.; GURZA LAVALLE, A. "'Seeing like a social movement': institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas". *Novos Estudos*, vol. 38, nº 2, p. 411-343, 2019.
- TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TATAGIBA, L. "Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões". *Colombia Internacional*, vol. 71, p. 63-83, 2010.
- TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (eds.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea/Enap, p. 106-138, 2018.
- TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. "Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, nº 58, p. 85-102, 2016.

### Referências documentais em ordem cronológica

- Os Impasses da Esquerda: socialismo ou socialdemocracia? *Versus*, abril/maio, 1978. Disponível em: <<http://marcosfaerman.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/Versus20.html>>. Acesso em: 5. jul. 2021.
- Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores. 10 de fevereiro, 1980. Disponível em: <<https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.
- Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva na 1ª Convenção Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1981. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-discursodelula1convecao.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.
- Resoluções do IV Encontro Nacional do PT, 1986. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.
- Resoluções do V Encontro Nacional do PT, 1987. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Relatório do I Encontro Nacional: "O PT e a Questão Racial", 1987. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate\\_Racismo.pdf](https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate_Racismo.pdf)>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Relatório do II Encontro Nacional: "O PT e a Questão Racial", 1988. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate\\_Racismo.pdf](https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate_Racismo.pdf)>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT, 1989. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/11-PTeleicoesPresidenciais.1989.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT, 1994. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Os compromissos da Frente Brasil Popular com a Saúde e a Vida, 1994. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-oscompromissosdafrentebrasilpop.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, 1995. Por uma Política Nacional de Combate ao Racismo e à Desigualdade Racial (Brasília: Cultura Gráfica e Editora). *Memorial da Democracia*, Instituto Lula. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia/docset/910>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT - Diretrizes de Governo: Caderno de Emprego, 1998. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-cadernodeemprego.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT - Diretrizes de Governo: Caderno de Saúde, 1998. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-cadernodesaude.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT, 1998. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Resoluções do X Encontro Nacional do PT, 1998. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1999. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/99\\_2CongressoNacioanl\\_resolucoes.pdf](https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/99_2CongressoNacioanl_resolucoes.pdf)>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Mocção contra a discriminação por orientação sexual e pela afirmação da cidadania homossexual, 2001. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/01-2001.mocao\\_.XII\\_.EN\\_.PT\\_.pdf](https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/01-2001.mocao_.XII_.EN_.PT_.pdf)>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Programa Brasil sem Racismo, 2002. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/CSBH/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-brasilsemracismo.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Resoluções do XII Encontro Nacional do PT, 2001. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/CSBH/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-resolucoes-xii-encontro.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT, 2002. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/CSBH/programas-de-governo/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

### **Abstract**

*Challenging the Party, Facing Opponents: Black and LGBT+ Movements' Political Effects under Lula's and Dilma's Administrations*

The institutional proximity between Black and LGBT+ movements and the Partido dos Trabalhadores (PT) began in the same period. However, it generated distinct political effects during the party's administration in the federal government. This article evaluates whether and how these differences can be explained by the relationship between these movements and the PT and the relationship between social movements and opposition groups. To this end, the article analyzes two sets of empirical evidence: 1) data obtained through documental and bibliographical research on the relationship between those parties and the PT; 2) data on the federal budget for racial equality and LGBT+ rights policies; 3) and data on the legislative production in favor and against these themes between the 52<sup>nd</sup> and 54<sup>th</sup> legislatures. The results indicate that the relationships between social movements, parties, and legislative opposition explain, at least partly, the differences in the movements' political effects. Such findings introduce new explanatory elements that enrich traditional theoretical models on the relationships between social movements, governments, and bureaucracy.

**Keywords:** black movement; LGBT+ movement; political effects; political parties; legislative opposition

### **Resumen**

*Disputar el partido, enfrentar a los opositores: efectos políticos de los movimientos negro y LGBT+ en los gobiernos de Lula y Dilma (2003-2014).*

La aproximación institucional entre los movimientos negro y LGBT+ y el PT comenzó en el mismo período. Sin embargo, generó efectos políticos diferentes durante la gestión del partido mencionado en el gobierno federal. Este artículo evalúa si y cómo esas diferencias pueden explicarse por la relación entre esos movimientos y el PT y por la relación entre los movimientos sociales y grupos opositores. Para esto, el artículo analiza tres conjuntos de evidencias empíricas: 1) datos documentales y bibliográficos sobre las relaciones entre esos movimientos y el PT; 2) datos referentes al presupuesto federal para políticas de igualdad racial y derechos para personas LGBT+; y 3) datos que conciernen a la producción legislativa favorable y contraria a esos temas entre la 52<sup>a</sup> y la 54<sup>a</sup> legislatura. Los resultados indican que las relaciones entre movimientos sociales, partidos y oposición legislativa explican, al menos en parte, las diferencias en los efectos políticos de los movimientos. Estos hallazgos introducen nuevos elementos explicativos que enriquecen los modelos teóricos tradicionales sobre las relaciones entre movimientos sociales, gobiernos y burocracia.

**Palabras clave:** movimiento negro; movimiento LGBT+; efectos políticos; partidos políticos; oposición legislativa

### **Résumé**

*Contester le parti, faire face à l'opposition: effets politiques des mouvements noir et LGBT+ dans les administrations Lula et Dilma (2003-2014)*

Le rapprochement institutionnel entre les mouvements noir et LGBT+ et le PT ont commencé à la même période. Cependant, ils créèrent des effets politiques distincts durant l'administration du Parti

