

# Movimentos Negros e LGBT no Brasil Contemporâneo - desafios políticos de uma institucionalização segmentada

Cristiano Santos Rodrigues  
Instituto de Educação – UFMT  
Frederico Viana Machado  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PUC-RS

## Introdução

Este artigo aborda as relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil na última década, tomando como objeto de análise a experiência dos Movimentos Negros e LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais). Um dos marcos do processo de redemocratização brasileira, ocorrido a partir da década de 1980, diz respeito à ampliação de fóruns participativos que funcionam, ao menos em teoria, como liames das negociações entre Estado e sociedade civil. A produção teórica sobre democracia dentro das ciências sociais tem procurado examinar tais inovações participativas, que, ao ampliarem o envolvimento dos cidadãos em processos decisórios ou consultivos, propiciam tanto o redesenho e a resignificação de instituições políticas tradicionais como (re)orienta o repertório de ação e estratégias dos movimentos sociais.

Ao escrutinar o processo recente de negociação dos movimentos negros e LGBT brasileiros por maior inclusão junto aos aparatos estatais, temos como objetivo contribuir para as articulações teóricas sobre o aprofundamento da democracia vis-à-vis a consolidação de práticas participativas e de intervenção social por atores coletivos da sociedade civil. Deste modo, investigaremos a interação entre atores estatais e não-estatais à luz de três eixos analíticos – a) igualdade/diferença, b) mudança/estabilidade e, c) conflito/consenso – a partir dos quais discute-se o processo de institucionalização dos movimentos negros e LGBT junto ao estado brasileiro durante a administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Privilegiaremos mecanismos político-discursivos que ora ampliam ora reduzem as oportunidades de acesso institucional de tais movimentos sociais, considerando-se que um aumento das oportunidades de acesso institucional não implica diretamente na capacidade dos grupos organizados impactarem o poder público e fazerem valer suas demandas.

Metodologicamente, as análises aqui apresentadas se fundamentam na análise de documentos oficiais e entrevistas semi-estruturadas com militantes direta ou indiretamente envolvidos em órgãos governamentais. A análise e interpretação dos dados ocorrem em três etapas inter-relacionadas. Primeiramente, cotejam-se canais institucionais abertos à participação social, com especial ênfase às Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT<sup>1</sup> e os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas<sup>2</sup>. A seguir, analisam-se a implementação de políticas públicas e legislações dirigidas às populações negras e LGBT. Finalmente, analisam-se as oportunidades de acesso institucional de militantes oriundos dos movimentos negros e LGBT em cargos e órgãos governamentais, seus impactos na constituição de identidades coletivas dos grupos organizados que interpelam o Estado e nos debates acerca da democratização das relações sociais.

---

<sup>1</sup> Foram realizadas duas Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial, nos anos de 2005 e 2009, e duas Conferências Nacionais de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT nos anos de 2008 e 2011.

<sup>2</sup> Foram criados a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) (2003) e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), criado em 2001 e regulamentado em 2005, que inicialmente era voltado para a discriminação racial e em 2011 foi reformulado para atender especificamente a comunidade LGBT.

Para desenvolver nosso argumento, primeiramente apresentaremos os elementos teóricos de análise de movimentos sociais que nos serão analiticamente úteis. Em seguida, trataremos de cada movimento social separadamente, observando como cada temática foi inserida acomodada nas estruturas de oportunidades políticas. Finalmente, teceremos algumas observações comparando estas duas experiências de militância. Aqui merece recordarmos que não estamos analisando, pelo menos não diretamente, o projeto governista ou suas políticas públicas em sentido amplo, mas como as formas de relação que o poder executivo, em particular, e o Estado, como um todo, desenvolvem com os movimentos sociais e impactam a constituição de identidades coletivas e os discursos sobre a política.

### **Movimentos Sociais: Contexto Político e Identidades Coletivas**

As tentativas de promover reconciliações e reavaliações de enfoques teóricos clássicos, com a apropriação, no contexto latino-americano, de teorias da modernidade e pós-coloniais, possibilitaram: uma reconfiguração das estratégias e formas de ação coletiva dos movimentos sociais com o recrudescimento de um ativismo internacional e multi-escalar; o aparecimento de novos sujeitos coletivos (distintos daqueles ativistas das gerações de 1960 a 1980); e o aumento do campo de participação institucional, acompanhado de disputas em torno dos mecanismos de democratização vis-à-vis severas críticas ao modelo democrático liberal (Bringel e Gohn, 2012). Desta forma, faz-se mister recuperar os esforço de síntese (como nas diferentes versões da TPP e da TNMS) para lançar luz sobre a importância de cenários nacionais e pós-nacionais nos contextos de politização e mobilização de identidades, com vistas a elucidar os processos interacionais que se desenvolvem entre sistemas sociais altamente centrados (como no caso dos estados) e aqueles mais descentrados (os movimentos sociais) (ALONSO, 2009; DOMINGUES, 2008).

Tal esforço teórico encontra na integração entre um modelo que analisa as estruturas de oportunidades políticas e outro que se detém sobre a constituição de identidades coletivas a chave interpretativa que nos permitirá focar aspectos distintos e complementares dos fenômenos coletivos. Tanto do ponto de vista teórico quanto prático, identifica-se certa ambiguidade na relação entre movimentos sociais e estado na América Latina: busca-se, por um lado, como afirma Mirza (2006), maior autonomia em relação ao estado mas, ao mesmo tempo, desenvolvem-se práticas reivindicativas que tem no estado seu destinatário final. Tratam-se de práticas que visam não apenas o atendimento de demandas, mas maior participação na gestão de políticas públicas e divisão de recursos.

É neste contexto que teorias de caráter mais institucionalista, como a TPP, passaram a ser, a partir da primeira década do século XXI, bastante influentes no subcontinente, na medida em que, ao focar a relação entre estado e sociedade, essas teorias contribuem para a análise de oportunidades e de formas de participação de atores coletivos na esfera pública formal (DAVIS, 1999; SCHERER-WARREN, 2010). {Pretendemos recorrer às postulações da TPP sem, contudo, negligenciar a constituição de identidades coletivas. A importância de se ater, ao mesmo tempo, às dimensões culturais e institucionais destes movimentos sociais, reside no fato de que os mesmos trazem consigo o pressuposto de que a transformação da realidade não se trata apenas de modificar a sociedade a partir dos aparelhos do estado, mas modificá-la também ao nível das ações concretas da sociedade civil. Temos então que o estado, enquanto campo privilegiado de atuação política institucional, e a sociedade civil, com maior força numérica e poder na produção cultural, se interpelam e vemos surgir esse novo sujeito social que redefine o espaço da cidadania (SCHERER-WARREN, 1996). A redefinição da noção de cidadania passa, necessariamente, pela disputa política em torno do aprofundamento da democracia, pois:

O que se procura mostrar é que, ao lado da construção de instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa etc.), a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas “práticas cotidianas”. Nesse caso, a

análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas (AVRITZER & COSTA, 2004:704.)

É nesta articulação que atores da sociedade civil se metamorfoseiam em intermediadores de interesses políticos, constituindo-se em corresponsáveis pela tradução e transmissão para a dimensão político-institucional de reivindicações as mais diversas produzidas no interior do tecido social, contribuindo, desta forma, para o enraizamento de valores democráticos nas "práticas cotidianas" (Costa, 2002).

Neste cenário, o modelo teórico desenvolvido por Kriesi (2004, 1995a, 1995b) é de grande valia. Para além de ater-se aos aspectos institucionais e governamentais que facilitam ou dificultam a mobilização coletiva, Kriesi (1995a) está interessado em desenvolver conceitos para compreender a estrutura institucional geral do estado, contemplando seus procedimentos formais e informais, e como estes definem diferentes estratégias frente aos seus desafiadores. Kriesi (2004) desenvolve um marco teórico cuja validade heurística permite compreender os principais elementos envolvidos no contexto político – terminologia, conforme ressalta o autor, mais geral que estrutura de oportunidades políticas. Sua proposta teórica distingue três séries de variáveis gerais do contexto político: estruturas, configurações dos atores políticos e contextos de interação.

As estruturas, primeiro nível de variáveis proposto por Kriesi (2004), têm o seu núcleo central delimitado pelo conceito de estrutura de oportunidades políticas. Para tanto, são as instituições políticas formais que dão materialidade às estruturas:

O grau de abertura do sistema político é uma função de sua centralização (territorial) e o grau de sua separação (funcional) de poder. Quanto maior o grau de descentralização, maior é o acesso formal e menor a capacidade de qualquer parte do sistema de agir. A descentralização implica uma multiplicação de atores estatais e, portanto, de pontos de acesso e de tomada de decisão. Em estados federais, tais como os da Alemanha, Suíça, ou Estados Unidos, há vários pontos de acesso relevantes em nível nacional, regional e local. Em estados centralizados, como os da França, Holanda ou Suécia, os pontos de acesso locais e regionais são bastante insignificantes. Além disso, a abertura do sistema está intimamente relacionada com a separação (funcional) entre os poderes. Quanto maior a separação de poderes entre o legislativo (arena parlamentar), o executivo (governo e administração pública), e o Judiciário, bem como dentro de cada um desses poderes, maior o grau de acesso formal e mais limitada a capacidade do estado para agir (KRIESI, 2004:70).

Ainda no que tange à acessibilidade institucional de um dado sistema político, Kriesi (2004) propõe duas distinções conceituais. Primeiro, ele faz uma distinção entre estados fracos e fortes. Estados fortes se caracterizam por estruturas institucionais que limitam a acessibilidade de atores externos ao sistema e lhes garantem maior a capacidade de realização. Os estados fracos, por outro lado, têm instituições políticas mais abertas mas, porém, com baixa capacidade de ação. Uma segunda distinção diz respeito ao caráter majoritário ou consociativo da democracia. Democracias majoritárias concentram o poder político dentro e entre suas instituições, diminuindo sua abertura e aumentando sua capacidade de ação. Democracias consociativas distribuem melhor o poder institucional, promovendo maior acessibilidade ao sistema, mas diminuindo sua capacidade de ação.

Outro conceito cunhado por Kriesi (1995ab, 2004), numa tentativa de contemplar os aspectos culturais da relação entre movimento social e estado, é o de estratégia predominante, que se refere aos

procedimentos comumente empregados por membros do sistema político ao lidar com seus desafiantes. Tais estratégias podem assumir um caráter excludente, através da repressão, confrontação e polarização, ou um caráter integrador, facilitando e fomentando a participação, estabelecendo canais de cooperação e assimilação das pautas de movimentos sociais à agenda governista. Para Kriesi (2004), embora as estratégias possam variar de um contexto político a outro, há uma maior propensão de democracias consociativas em serem mais abertas a estratégias integradoras. Estrutura de oportunidades discursivas é nome dado a este campo de disputa em torno dos significados da ação. Assim, onde oportunidades discursivas e institucionais estão ausentes, os desafiantes do sistema não encontrarão apoio para suas idéias e reivindicações e, tampouco, lograrão ter acesso ao sistema político. Onde oportunidades discursivas estão disponíveis, mas as instituições políticas estão fechadas, os desafiantes podem ser colonizados por uma elite política, que irá se apropriar daquelas demandas que não conflitam com as idéias hegemônicas, ao mesmo tempo em que exclui ou reprime a ação coletiva em torno delas. Na situação inversa (abertura política com fechamento discursivo) há grandes chances de que o desafiador seja cooptado sem, contudo, conseguir concessões substantivas por parte do sistema político. Possibilidades reais de sucesso só estariam disponíveis em contextos que tenham tanto oportunidades discursivas e institucionais favoráveis (Dryzek, 1996, 2000; Kriesi, 2004).

Importante notar que as especificidades do contexto político devem ser levadas em consideração. Como se verá mais adiante, quando passarmos para uma análise aprofundada dos contextos locais de emergência e consolidação dos movimentos negros e LGBT, clivagens políticas ao nível do estado e o contexto internacional exercem grande influência na interação entre movimentos sociais e sistemas políticos formais. Para Kriesi (2004), clivagens políticas têm como bases conflitos culturais e sociais específicos de cada país.

Conflitos sociais e culturais não se tornam automaticamente clivagens políticas, é claro, mas apenas se forem organizados como tal (...). Enquanto a base sócio-estrutural de um conflito político emerge da mudança social, o próprio conflito resulta do acoplamento dos processos de mudança social - urbanização, crescimento populacional, industrialização, globalização e outros - com os processos de democratização, politização e mobilização. A mudança social determina potencialidades estruturais e culturais para mobilização política que permanecem latentes, desde que não sejam politizadas por um ator político coletivo, como um movimento social (KRIESI, 2004:72-3).

Com o crescente deslocamento do modelo Keynesiano-Westfaliano de estado-nação, há também que se considerar, do ponto de vista teórico, os múltiplos níveis de governança aos quais os estados-nação encontram-se inseridos e o campo de restrições e oportunidades abertas para os atores dos movimentos sociais.

O segundo conjunto de variáveis descrito por Kriesi (2004) é relativo à configuração dos atores políticos, que, por sua vez, subdivide-se em três componentes: a configuração dos aliados (políticos, autoridades, partidos, grupos de interesse, mídia, os movimentos e ONGs), os adversários (autoridades públicas, agentes repressivos, contramovimentos) e os não diretamente envolvidos, mas que se constituem como audiência atenta.

A distinção entre configuração dos atores políticos e o terceiro nível de análise, contextos de interação, pressupõe uma ordem cronológica de acontecimentos (Kriesi, 2004). Configurações dos atores são um esquema teórico que permite verificar um conjunto de atores coletivos em um espaço delimitado de tempo, do ponto de vista de suas capacidades, percepções e avaliações dos resultados que esperam atingir e o grau de compatibilidade entre seus interesses. Assim como numa fotografia, neste nível analítico, é possível descrever níveis potenciais de conflito e a lógica da situação, mas não

especificar seu desenrolar ulterior nem tampouco delimitar sua origem. A configuração dos atores é um elo entre o primeiro e o terceiro conjunto de variáveis, pois é o resultado de processos de formação do ator político e coalizão que ocorreram anteriormente e o ponto inicial a partir do qual se pode analisar a interação estratégica entre movimento social, aliados e adversários (Kriesi, 2004).

O terceiro, e último, conjunto de variáveis analisado por Kriesi é o dos contextos de interação. Neste nível, estudam-se os mecanismos que ligam estruturas e configurações à agência. Para Kriesi (2004), neste conjunto de variáveis, embora possa haver diferenças consideráveis de um contexto político para outro, é possível presumir formas de comportamento estratégico por parte dos atores dos movimentos sociais separando-se os fatores relativos aos custos e benefícios da ação coletiva daqueles concernentes aos objetivos finais da ação. Quando determinado movimento social se atém a esta estratégia dáde:

(...) atores do movimento podem antecipar reações positivas e negativas do ambiente político à uma particular opção estratégica para a ação, isto é, as possibilidades e os riscos dessa opção. Com relação aos objetivos, pode-se esperar que as autoridades respondam favoravelmente - isto é, para mudar suas políticas na direção dos objetivos do movimento (podemos chamar isto de reforma), ou desfavoravelmente - isto é, para mudar as políticas no sentido oposto (podemos chamar isto de ameaça). Há também a possibilidade de alguma mistura de reforma e ameaça ou de nenhuma resposta. No que diz respeito à ação coletiva, pode-se esperar que as autoridades ou apliquem sanções que aumentem os custos de ação coletiva (repressão) ou recompensem a ação coletiva, por exemplo, fornecendo recursos ou apoio moral (facilitação). Mais uma vez, a resposta esperada pode também ser uma mistura de repressão e facilitação, ou nenhuma resposta (KRIESI, 2004:78).

O modelo de Kriesi (1992) propicia a compreensão de alguns aspectos do contexto político brasileiro desde o processo de redemocratização até os dias atuais, período no qual se notam diversas tentativas de abertura institucional para os arranjos participativos. Os movimentos sociais, que começaram a se rearticular a partir dos anos 1970, tiveram várias de suas reivindicações incorporadas pelo estado quer pela via da criação de novas instituições quer pela implementação de políticas públicas desde então. Tratam-se de demandas sociais que foram totalmente negligenciadas e, paulatinamente, passaram a ser apropriadas para ações e debates no interior do estado.

A hibridização da representação com a participação preconizada com a constituição de 1988 ganhou uma força sem precedentes após o Governo Lula. Para termos uma idéia da amplitude deste processo, entre 2003 e 2010 foram realizadas 74 conferências nacionais sobre 40 temas diferentes que, segundo dados oficiais, “mobilizaram diretamente mais de cinco milhões de pessoas, em cerca de cinco mil municípios brasileiros” (Brasil, 2011:38). Além disto, no âmbito federal, durante o governo Lula, foram criados 18 novos conselhos<sup>3</sup> e 15 foram reformulados (Brasil, 2010). Além de terem aumentado em número (de conselhos e conferências, por exemplo), também passaram a incluir diversas novas temáticas, sobretudo de temas específicos “minorias” particulares (Pogrebinschi, 2010).

Historicamente o Estado Brasileiro apresentou um alto grau de centralização territorial e concentração funcional do poder estatal. Embora possa ser considerado um sistema federalista, os

---

<sup>3</sup> Os Conselhos são, sem sombra de dúvidas, o arranjo participativo mais disseminado nas diversas instâncias governamentais. Seja no âmbito municipal, estadual ou federal, cada vez mais surgem conselhos para debater políticas públicas setoriais e temas políticos específicos. Para que tenhamos uma dimensão de seu crescimento numérico, surgidos com a constituição de 1988, em 1999 o IBGE “contabilizou a existência de 23.987 Conselhos, de caráter deliberativo e consultivo, dentre eles, 40 Conselhos Nacionais” (Silva, 2010:49). Em 2007, 64 Conselhos Nacionais estavam ativos (Teixeira, 2007).

municípios e unidades federativas ainda estão muito atrelados ao Governo Federal. As esferas governamentais são dependentes da redistribuição de recursos, das decisões do executivo e do legislativo nacional. Mesmo com a descentralização iniciada com a constituição de 1988, este cenário se manteve. Isto nos leva a argumentar sobre a relevância da análise destes fenômenos junto ao governo federal, para compreendermos o cenário nacional. Demandas sociais que anteriormente eram ignoradas passam a ser convocadas pelo governo federal, para debates no interior do Estado, acarretando mudanças institucionais nas outras escalas de governo. Este processo sinaliza amplas mudanças no contexto político, nos três níveis de variáveis apontados por Kriesi (2004). Pois, segundo o autor, quanto maior o grau de descentralização, maior é o acesso formal e a capacidade de qualquer parte do sistema de agir. A descentralização implica uma multiplicação de atores estatais e, portanto, de pontos de acesso e de tomada de decisão.

### **O Governo Lula e a segmentação institucional**

No contexto político do Governo Lula<sup>4</sup>, podem ser identificadas mudanças das estratégias predominantes e dos contextos de interação (Kriesi, 2004). Duque Brasil (2011) considera que o Estado brasileiro se caracterizou por um perfil “inclusivo-ativo a partir da criação de instituições participativas” e sinaliza que o novo governo abre “amplas possibilidades de inclusão política e de inclusão no Estado associadas às conexões e compartilhamento de projetos democratizantes do campo movimentalista com o Partido dos Trabalhadores (PT)” (p.12). Entretanto, se considerarmos o tipo de movimento social, veremos que este perfil apresentará diferenças no tratamento – sobretudo das temáticas LGBT, que foram incluídas ativamente pelos arranjos participativos (inclusão no Estado), mas apenas timidamente incluídas do ponto de vista político. A principal fragilidade na inclusão desta temática se deve à configuração dos atores políticos.

Com relação à configuração dos atores e a coerência da administração pública, temos que considerar o pluripartidarismo e o complexo sistema parlamentar bicameral. O pluripartidarismo obriga que os representantes eleitos para o executivo tenham que repartir o poder com outros partidos com o objetivo de obter maiorias nas instâncias parlamentares, como forma de terem seus projetos aprovados e um nível satisfatório de governabilidade (Abranches, 1988). Durante o Governo Lula, a estratégia utilizada, sobretudo no primeiro mandato, foi a de compartilhar parte do poder, evitando tanto uma estratégia unilateral, como a utilizada por Fernando Collor, como uma radicalmente cooperativa, como a utilizada por Fernando Henrique Cardoso. Samuels (2007:26) argumenta que o Governo Lula cometeu um erro semelhante a Fernando Collor, e aponta que “o problema mais crítico do Governo Lula, não foi sua inabilidade para construir uma coalizão (no sentido de outros partidos se recusarem a entrar no governo), mas sim, à inabilidade em compartilhar o poder”.

O Governo Lula buscou indicar membros de outros partidos para altos cargos ministeriais e secretarias, mas manteve sob o controle do PT os cargos de segundo e terceiro escalão, fortalecendo unilateralmente o partido (Samuels, 2007). Isto provocou a intensificação do aparelhamento do Estado, comprometendo a coerência administrativa da já confusa máquina estatal brasileira e impulsionou a instrumentalização dos movimentos sociais, tanto por ter segmentado a entrada destes atores no espaço estatal, como por depender de seu poder mobilização para compensar a parcialidade das redes de apoio das coalizões partidárias.

---

<sup>4</sup> As mudanças na estrutura de oportunidade políticas se relacionam às inovações organizacionais que se fizeram necessárias para a viabilização dos aspectos participativos do Governo Lula, que passou a mobilizar e assimilar identidades “minoritárias” em seu leque de investimentos, alianças estratégicas e coalizões partidárias. O Sistema Nacional de Participação Social foi a criação organizacional, ligado ao Escritório-Geral da Presidência da República, incumbido de centralizar, organizar e coordenar as diferentes frentes de participação social.

Durante o Governo Lula abrem-se diversas possibilidades de inclusão de temas e demandas, através dos arranjos participativos, que já eram abordadas pelos movimentos sociais no âmbito da sociedade civil (Pogrebinski, 2010). Neste sentido, Arechavaleta (2010) identifica nos autores da TPP um paradoxo. Por um lado as mudanças no contexto político favorecem as possibilidades de êxito dos movimentos sociais, por outro, sua entrada na política institucional diminui seu poder de discrepância com relação a seus adversários. Assim, Arechavaleta (2010:199) chama a atenção sobre como a “legitimação e a institucionalização da atividade coletiva é um meio muito eficaz de controle social”.

No Brasil, que tem um sistema partidário confuso (Abranches, 1988), o Estado estaria mais aberto à influência dos grupos de interesse, já que a presença de cisões nas elites políticas enfraquecem as coalizões, o que foi bastante acentuado durante o início do primeiro mandato do Governo Lula. Nossa análise aponta que, em grande medida pelo perfil do Partido dos Trabalhadores, o Estado também amplia sua abertura aos interesses granjeados por movimentos sociais e grupos organizados da sociedade civil, mas sem deixar de flexibilizar seu comprometimento com estes atores, frente aos grupos de interesse que com eles conflitassem. Se sistemas políticos abertos propiciam um aumento da mobilização social, talvez devêssemos nos perguntar então, que tipos de protestos e conflitos uma determinada abertura no contexto político elicia e que efeitos podem ter sobre a constituição de identidades coletivas e a formação de fronteiras políticas entre atores. Nossos dados apontam que o contexto político em tela impactou profundamente a constituição de identidades coletivas.

De um modo geral, os sujeitos da pesquisa argumentam que a entrada dos movimentos sociais para o Estado e sua presença nos arranjos participativos implica na redução de antagonismos com o governo, independente do partido que esteja no poder. Ao menos do ponto de vista da significação destas relações, a percepção dos entrevistados é a de que a sustentação e a radicalização de críticas ao governo se veem comprometidas pela aproximação entre atores governamentais e não governamentais. A análise das entrevistas feitas com militantes que foram contratados pelo governo apontam para pertencimentos identitários fortes e instáveis com relação ao Estado (ao discurso estatal, mais especificamente), e fracos, porém menos instáveis com relação aos movimentos sociais e suas “causas”.

Vários entrevistados apontaram que estar no Estado é algo positivo por proporcionar possibilidades maiores de transformação social do que um movimento social, tanto por acessarem uma diversidade maior de atores políticos (empresas, universidades, organizações, partidos etc.), como por movimentar uma quantidade maior de recursos, sem necessariamente uma avaliação qualitativa do que seja ocupar estes espaços. Apesar de algumas exceções, não aparece claramente nas entrevistas uma análise crítica do Estado (enquanto uma instituição historicamente contingente e com uma função regulatória específica num determinado projeto de sociedade) e de seus fluxos institucionais e burocráticos. Como o Estado não é reconhecido como um ator social, mas como o cenário principal das performances políticas, os grupos que o acessam é que aparecerão como problemáticos.

A diminuição dos antagonismo, a visão positiva da ação política pela via do Estado (justificada pelo acesso à recursos), a ausência de críticas ao Estado, dentre outros aspectos que podem ser citados, abrem espaço para percepções políticas mais individualizadas, dependentes da competência e da atuação individual, e que acabam por colocar em segundo plano as reflexões sobre os processos coletivos, a mobilização social e as configurações institucionais. Tais discursos deixam entrever que, mais importante do que uma reflexão política elaborada ou processos de mobilização e conscientização mais amplos, é a “fidelidade aos princípios” originais do movimento social do qual veio um determinado militante, a “integridade de caráter” do ativista que vai pro Estado e não se deixa corromper, a honestidade etc.

Nesta perspectiva, embora com objetivos e valores éticos e políticos supostamente diferentes, a atuação dos movimentos sociais se assemelha à dos grupos de influência e lobby, o que pode ser compreendido num sentido semelhante ao apresentado por Oliveira (2001), de que a sociabilidade

antipública da sociedade brasileira fortalece a tendência a se privatizarem os espaços de interlocução com o Estado. Isto nos leva a pensar que os grupos organizados, ao se apresentarem como representantes de populações mais amplas, ou ainda, as lideranças representando as bases que com eles se articulam, constroem narrativas identitárias que, por serem construídas de forma hierarquizada e distanciada do “segmento” que agenciam, dependem ainda mais do reconhecimento institucional para alcançarem o monopólio destas narrativas (Eder, 2003).

Do ponto de vista da constituição de identidades coletivas, o verticalismo no interior dos grupos organizados e sua tendência à institucionalização irá legitimar um projeto organizacional e estratégico, mais que um processo de articulação enraizado na cultura e no cotidiano da população representada, que foi transformada em “segmento populacional” pela mobilização de identidades segmentada, promovida pelo governo. Os laços que unem estes indivíduos em torno de uma identidade coletiva tendem a ser mediados mais fortemente pelos aspectos institucionais de seu grupo de pertencimento e por suas experiências pessoais no campo de uma “diferença”, o que pode afastar as lideranças de suas bases, e os ativistas da população que buscam representar.

Além disto, o próprio processo de segmentação não chega a ser pautado nos mecanismos de acesso ao Estado, em sua tendência a alocar setorialmente e de forma fragmentada as diversas demandas sociais. Mesmo que se fale em intersetorialidade, interseccionalidade etc., estes discursos reafirmam a lógica institucionalizada que prioriza a representação e a pressão por políticas públicas específicas, em detrimento da organização junto aos ativistas, e destes para com suas bases e a sociedade em geral.

Neste contexto, ao mesmo tempo em que identificamos o elogio e até mesmo o incentivo às pressões da sociedade civil direcionadas ao Estado, em muitas entrevistas notam-se críticas às reclamações dos movimentos sociais, no sentido destes não terem compreendido como funciona o Estado, pressionando-o de forma equivocada. Então, se a participação social se justifica por produzir um saber coletivo, compreendido como consensos produzidos coletivamente sob a tutela do Estado e que possibilitam o desenvolvimento de políticas públicas “mais adequadas” às diversas realidades sociais, a inteligência coletiva que o produz é em grande parte menosprezada ou mesmo desprezada pela “ingenuidade”, pela falta de “conhecimento” ou pelas impossibilidades postas pela “correlação de forças” que atravessa o Estado. Em um campo político cujo Estado é significado como o veículo prioritário, quando não o único, da mudança social, e a ação política tem como finalidade o desenvolvimento de políticas públicas cada vez mais específicas e setorializadas, o papel dos movimentos sociais (ou dos grupos organizados) não poderia ser outro que especializar-se nos trâmites burocráticos estatais e em questões técnicas da administração pública e do desenvolvimento de projetos.

A burocracia estatal tende a segmentar temas em função de seus interesses administrativos, entretanto, temos que considerar as especificidades das mudanças na estrutura de oportunidades políticas do Governo Lula, para considerar como e porque a segmentação se tornou um aspecto importante das inovações organizacionais e do discurso governamental.

A partir da sucessão presidencial, em 2003, a alternância de um grupo político e a consolidação de uma nova elite política em âmbito federal instaura um novo projeto de poder que, apesar ou exatamente por não alterar estruturalmente o projeto econômico (Oliveira, 2006), necessita reestruturar o discurso estatal sobre as desigualdades sociais para se firmar e garantir legitimidade política junto aos setores organizados da população, sem conflitar com as elites políticas e, ironicamente, com as camadas baixas da população (Singer, 1999). Isto alterou fundamentalmente as estratégias das autoridades com relação a seus desafiadores (Kriesi, 1992). Em busca de estabilidade social e política, o novo governo investiu em articulações com setores populacionais amplos, através da participação, sem deixar de privilegiar as coalizões partidárias que tentaram conciliar conflitos históricos e irreduzíveis (Ricci, 2010). Dito de outra forma, “o governo buscou agradar a todos com mudanças



pontuais, sem mexer nas estruturas, cativando tanto os donos das escolas como os alunos pobres e suas famílias que, frequentemente, pela primeira vez em gerações, conseguem ter um membro na universidade” (Ridenti, 2006:3).

A desigualdade categorial segmentada por temas que circunscrevem conjuntos de movimentos sociais cumpriu aqui um papel importante na consolidação deste projeto, já que a entrada de lideranças nos espaços governamentais e os diálogos estabelecidos com os atores organizados e a participação social como um todo, se deram de forma setorial e, na maior parte das vezes, como resposta a proliferação de identidades coletivas já em franco processo de diferenciação, definido por práticas culturais, tipos de associativismo, redes de sociabilidade e solidariedade, segmentos de mercado e outros. Sugerimos que, embora o discurso oficial não separe bens autônomos e relativos, a formação dos discursos do participacionismo e do diferencialismo propiciam formas de valorização destes bens que implicam na democratização de um discurso sobre as identidades e seus bens relativos, sem implicar em uma democratização direta e radical dos bens autônomos (Tilly, 2000).

Com a criação de novas secretarias, subsecretarias, conselhos, conferências, editais etc., o governo fez coincidir, no âmbito do Estado, organizações categoriais externas e internas. Isto se deu através da emulação de formas organizacionais e discursos desenvolvidos em espaços interacionais exteriores ao Estado, e que passam a compor aspectos da organização de órgãos governamentais e seus procedimentos. Importante recordarmos que o partido dos trabalhadores não era totalmente alheio a estas categorias, já que suas relações com os movimentos sociais atravessam a história deste partido, o que diminui ainda mais os custos de importação destes modelos de interação e de conhecimentos compartilhados sobre categorias sociais e práticas políticas para o interior do Estado. O discurso governamental passa a incluir, neste contexto, uma discussão mais generalizada sobre a especificidade das identidades formalizando e institucionalizando pares categoriais que anteriormente apareciam apenas em contextos específicos ou eram invisibilizados no discurso oficial. O Estado adapta, assim, narrativas identitárias produzidas em contextos de militância e/ou acadêmicos, reproduzindo perspectivas diferencialistas acerca das identidades e o enfoque na violação de direitos e atendimento de vítimas (Prado, Mountian, Machado & Souza, 2010).

Em determinados contextos, estas diferenças categoriais se alastram em diversos setores do Estado, levando com que as identidades sejam pautadas em novos e importantes espaços, desde setores comprometidos com a pauta demandada pelos movimentos sociais, até movimentos opositores organizados. Em relação ao movimento LGBT, a bancada evangélica e o fundamentalismo religioso são exemplos claros de atores que passam a pautar debates ao redor dos pares categoriais assinalados por estes movimentos, no sentido de uma contraposição e rechaço às demandas por eles pautadas e ao reconhecimento governamental à legitimidade de suas identidades políticas. Isto constitui um importante elemento de formação de fronteiras identitárias entre identidades coletivas, pois o rechaço a uma determinada categoria implica no reconhecimento dos atores que a incorporam e monopolizam suas narrativas, o que leva a um reordenamento das posições de sujeito no interior de um sistema organizacional determinado (Mouffe, 1988; Laclau & Mouffe, 1985).

Estas opções organizacionais e de ações no plano executivo tiveram como efeito visibilizar hierarquizações sociais dando voz a desigualdades existentes na sociedade brasileira, a partir de narrativas, teorias, estatísticas etc. que deram concretude e substância ao preconceito social e às desigualdades categoriais. Por um lado, esta abertura na estrutura de oportunidades políticas pode ser compreendida como um aspecto importante para a democratização das relações sociais, pois transformou atores “invisíveis”, em identidades políticas com alguma legitimidade pública. Por outro lado, diversos pares categoriais foram cimentados no plano institucional reforçando dicotomias anteriormente silenciadas nas instituições governamentais, mas sem que isto implicasse em adesão declarada, comprometimento efetivo e ações ostensivas. Isto nos leva a questionar sobre as formas em que aparecem tais movimentos no interior do Estado, sobre qual é a qualidade da “escuta” que é

efetivamente oferecida à “voz” destes atores. Ou, nos termos de Kriesi (2004), sobre a presença de oportunidades discursivas e institucionais favoráveis.

### **Movimentos LGBT: da saúde aos direitos humanos, o percurso de uma inclusão subalterna**

Um ponto fundamental para compreendermos a segmentação desta temática, e que marca uma diferença importante com relação a outros movimentos sociais, diz respeito à entrada das demandas LGBT para o Estado através das políticas públicas de saúde voltadas ao combate à epidemia de HIV/AIDS. Os movimentos LGBT tiveram uma função estratégica na década de 1990, pois foram atores essenciais para articular a elitizada burocracia estatal e a diversidade social dos contextos de vulnerabilidade. Este contexto propiciou a entrada de ativistas LGBT para a estrutura do Estado e o financiamento de projetos de ONGs. Isto ampliou a visibilidade de um tema marginalizado e a estruturação de grupos organizados, ao mesmo tempo em associava suas demandas ao campo das doenças sexualmente transmissíveis e às políticas de saúde, o que confirmava este mesmo caráter marginal e o estigma social.

No Governo Lula se dá a diversificação das discussões sobre sexualidade. Isto se inicia com a publicação do Programa Brasil Sem Homofobia (PBSH; Brasil, 2004), evidenciando a expansão destas temáticas para o campo dos direitos humanos, da educação e da assistência social. Em 2007, podemos argumentar que o movimento LGBT vivia seu apogeu: as paradas se proliferavam pelo país com números de participantes dificilmente alcançados por outros movimentos sociais; o PBSH começava a se concretizar em ações com verbas públicas e orçamento próprio; surgiam os centros de prevenção à violência homofóbica, os projetos de capacitação de professores, profissionais da segurança pública e outros; preparava-se a primeira conferência nacional LGBT, com conferências preparatórias em diversos Estados e Municípios, o que mobilizou uma grande quantidade de atores em torno destas questões; organizava-se a frente parlamentar pela livre orientação sexual no Congresso Nacional a partir do projeto ALIADAS da ABGLT; a mídia parecia finalmente estar se sensibilizando para debater abertamente as questões LGBT;

É importante destacar que em 2006 foi elaborado pela Organização das Nações Unidas o documento intitulado Os Princípios de Yogyakarta sobre a Aplicação do Direito Internacional de Direitos Humanos às Questões de Orientação Sexual e Identidade de Gênero, que apresenta princípios básicos para orientar os Estados na implementação e garantia de direitos humanos para a população LGBT (ONU, 2006), o que aponta para articulações políticas globais que possivelmente influenciaram nas ações dos movimentos LGBT e dos governos no Brasil, sobretudo do Governo Lula, interessado em investir nas relações internacionais.

Entretanto, a partir do final do segundo mandato do Governo Lula este cenário assume novos contornos, que se tornam nítidos no Governo Dilma Rousseff. O veto ao kit anti-homofobia, o fortalecimento dos discursos religiosos no âmbito político e a não aprovação da PL 122 (Brasil, 2006) e do pacto de união civil (Brasil, 1995), talvez sejam os exemplos mais visíveis, mas sobram relatos sobre as limitações, desconfortos e obstáculos enfrentados pelos agentes que trabalham com estas temáticas no interior dos órgãos governamentais, bem como sobre a fragilidade dos investimentos que foram feitos pelo governo. O panorama, inicialmente animador, começou a apresentar impedimentos. Os financiamentos que o governo começara a disponibilizar não se consolidaram. Mesmo o posicionamento do Governo Federal com relação a estas questões, que na 1ª Conferência Nacional LGBT era bastante enfático e comprometido, foi se tornando ambíguo, sobretudo nos últimos dois anos do Governo Lula, tendo assumido uma postura ainda mais reticente durante o Governo de Dilma Rousseff. As eleições que elegeram Dilma Rousseff se constituíram como um momento dramático de moralização dos discursos políticos, sobretudo em torno da descriminalização do aborto e das demandas apresentadas pelos movimentos LGBT.

O conceito de estrutura de oportunidades políticas é útil para pensarmos estas relações políticas, pois ajuda a identificar como os movimentos sociais recebem fortes incentivos para se mobilizarem durante um determinado período, mas perdem rapidamente sua capacidade de mobilização na ausência de determinados recursos ou com a emergência de grupos antagônicos (Tejerina, 2010; Tarrow, 1994). Deste modo, para compreendermos as mudanças na estrutura de oportunidades políticas é necessário termos em vista que “toda inovação organizacional impõe custos de invenção, aperfeiçoamento, instalação, socialização e articulação dos elementos contíguos” (Tilly, 2000:102). Estes custos transformam as relações de solidariedade, as coalizões políticas e pode facilitar a resistência. Devemos considerar tanto os custos de implementação como os de negociação entre os atores (Tilly, 2000).

No caso das discussões sobre sexualidade, no início do Governo Lula – provavelmente devido ao crescimento das Paradas do Orgulho LGBT, cuja novidade ensejava um forte motor de mobilização e politização e do poder de impacto dos movimentos LGBT na política institucional, o que fortaleceu a identidade política destes atores (Machado, 2007) – os custos para a inserção destes movimentos no interior do Estado penderam para seu empoderamento e acesso a recursos. O governo rapidamente tratou de mobilizar estas identidades, em virtude das negociações e dos benefícios discursivos e dividendos eleitorais que estes atores pareciam trazer para a consolidação e a legitimidade pública de um projeto político.

Entretanto, ao final do segundo mandato, provavelmente por conta da organização de resistências dos contramovimentos fundamentalistas, os custos para uma diminuição do poder de influência dos militantes LGBT nas ações governamentais foram menores do que um rompimento com a bancada evangélica, líderes religiosos (muitos deles formadores de opinião com amplo acesso a mídia e redes de influência bem organizadas) e as instituições religiosas. Deve-se levar em consideração que, entre outros aspectos, nas eleições de 2010 o PT já não contava com Luis Inácio Lula da Silva para disputar a presidência, o que provavelmente exigiu concessões maiores em busca de apoio político-eleitoral.

Como podemos perceber, as diferenças e hierarquias categoriais desempenharam um papel importante neste contexto, já que, como se verificou, as categorias LGBT encontram mais dificuldades em incluírem suas especificidades em outras pautas do que o contrário, inclusive no interior das diversas lutas sociais e movimentos populares (Machado, 2013). Neste mesmo sentido, nota-se um orçamento pífio no nível federal para o financiamento de ações e da estrutura organizativa dos gestores envolvidos com as políticas públicas para LGBT. Isto pode ser somado a um silenciamento sobre estas temáticas no interior do governo já a partir do final do segundo mandato de Luis Inácio Lula da Silva. O depoimento da presidenta Dilma Rousseff dizendo que não aceitaria que o governo fizesse “propaganda” de orientações sexuais, no contexto das polêmicas sobre o kit anti-homofobia, foi um acontecimento bastante revelador de como os discursos alteraram a abertura para os movimentos LGBT.

Mesmo com todo o retrocesso identificado na pauta segmentada desta temática, a entrada de militantes para a estrutura governamental e os investimentos em políticas participativas, mesmo que parcos e/ou residuais, resultaram na “blindagem” do governo contra mobilizações que por ventura poderiam afetar a adesão ideológica – num sentido pragmático, mais que emocional ou de pertencimento – das bases sociais dos movimentos LGBT ao partido dos trabalhadores. Por exemplo, mesmo que muitos grupos organizados e lideranças tenham feito reiteradas críticas ao silenciamento das demandas LGBT nos discursos, práticas e ações políticas governamentais a partir de 2008, estas redes de movimentos não deixaram de apoiar a coalizão de partidos encabeçada pelo PT. Tampouco os grupos e ativistas de maior visibilidade passaram a apoiar partidos da oposição.

## **Movimentos Negros e as Políticas de Promoção da Igualdade Racial**

Em 2005 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), cujo objetivo era a formulação de um Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e avaliar a atuação da Seppir na promoção da igualdade racial. A 2ª Conferência, realizada em 2009, deu continuidade aos trabalhos iniciados no encontro anterior e procurou consolidar e avaliar a implementação do Plano Nacional proposto em 2005.

A 1ª CONAPIR foi precedida por um total de 1.332 encontros municipais, 26 estaduais e 1 no Distrito Federal. Durante as etapas que antecederam a Conferência houve a participação de 92.750 pessoas de todos os estados da federação. Do total de participantes foram eleitos 850 delegados para representar entidades da sociedade civil e governos locais na Conferência. Ao todo, 1.019 delegados participaram da CONAPIR, dos quais 501 (49,2%) eram representantes da sociedade civil, 168 (16,5%) de governos municipais, 106 (10,4%) do governo federal, 75 (7,4%) de governos estaduais, 73 (7,1%) da CNPIR, 48 (4,7%) de comunidades indígenas e outros 48 de comunidades quilombolas (BRASIL, 2005).

Os trabalhos da 1ª CONAPIR foram divididos em 12 GTs (Grupos de Trabalho), a saber: 1) Trabalho/Desenvolvimento; 2) Educação; 3) Saúde; 4) Diversidade Cultural; 5) Direitos Humanos e Segurança Pública; 6) Comunidades Quilombolas; 7) Povos Indígenas; 8) Juventude; 9) Mulheres; 10) Política Internacional; 11) Religiões e; 12) Fortalecimento de ONGs anti-racismo.

Para a 2ª CONAPIR houve uma alteração no que tange às etapas anteriores à realização da Conferência Nacional. Por conta de dificuldades orçamentárias foram realizados apenas encontros estaduais. Em sua etapa nacional, a Conferência contou com a participação de aproximadamente 1.500 delegados representando entidades da sociedade civil e esferas governamentais. Houve também uma redução de eixos temáticos na segunda edição da CONAPIR, com a divisão dos trabalhos em nove GTs: 1) Educação; 2) Cultura; 3) Controle Social; 4) Saúde; 5) Terra; 6) Segurança e Justiça; 7) Trabalho; 8) Política Nacional e; 9) Política Internacional (BRASIL, 2009).

Em ambas as Conferências houve uma prevalência de temas sociais, voltados fortemente para a melhoria das condições socioeconômicas das populações negras e indígenas. Na 1ª CONAPIR, 10 dos 12 GTs se referiam a esses temas e, na 2ª, seis de nove (BRASIL, 2005, 2009). Outro fato relevante a ser ressaltado é que, de acordo com Pogrebinski (2010), as diretrizes aprovadas nas conferências nacionais de minorias tendem a ser predominantemente de natureza administrativa (àquelas cujas reivindicações se dirigem ao poder executivo), deixando de lado as de natureza legislativa (dirigidas ao poder legislativo). Em sua primeira edição a CONAPIR produziu 1.048 deliberações e na segunda, 761, sendo que 77,2% dessas deliberações foram de natureza administrativa (Pogrebinski, 2010).

Para Pogrebinski (2010) a prevalência de deliberações administrativas sobre legislativas pode ser explicada por três motivos. Primeiro, os participantes das Conferências parecem considerar que o executivo responde de forma mais efetiva e rápida às suas demandas. Segundo, uma parte significativa das deliberações administrativas requerem a implementação de medidas já estabelecidas em lei. Por fim, lideranças de organizações negras estão presentes no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que conta com a participação paritária de representantes da sociedade civil e do executivo. E os conselhos de políticas públicas têm, por sua vez, papel determinante nas conferências de minorias.

Após as deliberações serem aprovadas pelos delegados das Conferências um documento oficial é elaborado e encaminhado para o poder executivo e legislativo para que seja executado. O executivo tem respondido às demandas vocalizadas nas conferências através de uma série de decretos presidenciais e da aprovação do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2009. Já no legislativo, 18,3% de todas as leis e emendas constitucionais implementadas entre 1988 e 2009 contemplavam medidas de interesses de grupos minoritários expressas através de Conferências. (POGREBINSCHI & SANTOS, 2009).

Para além das hipóteses aventadas por Pogrebinski (2010), há que se ressaltar também o carácter transversal das conferências de minorias. Por lidarem com temas de reconhecimento e redistribuição, essas conferências tendem a priorizar a confecção de deliberações interseccionais, que precisam, para se efetivar, de maior entrosamento político entre diferentes setores do estado e dotações orçamentárias mais vultosas. Por essa razão, faz sentido que as resoluções da CONAPIR se dirijam eminentemente para o poder executivo, cuja capacidade de mediação política entre diferentes esferas estatais e influência sobre a alocação de recursos financeiros ser mais acentuada que o poder legislativo.

O grau de influência que as conferências exercem sobre o poder público também precisa ser escrutinada. A maioria das conferências nacionais de políticas públicas tem carácter consultivo, ou seja, embora convocadas e financiadas pelo governo federal, suas decisões não precisam ser obrigatoriamente acolhidas pelo estado. Assim, a capacidade que tais conferências tem de influenciar a agenda política governamental varia enormemente, a depender do contexto sociopolítico em que elas ocorrem.

As duas edições da CONAPIR, por exemplo, lograram incluir 43% de suas deliberações na agenda do governo federal. Embora faltem dados comparativos que permitam uma análise mais aprofundada, é possível levantar algumas hipóteses sobre a capacidade inclusiva de conferências consultivas. Assim, a partir da noção de nível de centramento de subjetividades coletivas, conforme proposta de Domingues (2008), parto da hipótese de que o grau de coesão ou dispersão dos coletivos envolvidos na conferência estão estritamente relacionados à sua capacidade inclusiva. A finalidade política da conferência também exerce um peso importante, sobretudo quando suas resoluções acenam com ganhos eleitorais para o governo. O tipo de organização social e o alinhamento desta com as instituições estatais é um outro fator a ser considerado para o grau de inclusividade da conferência. Em recente trabalho comparando os graus de influência das conferências LGBT e de promoção da igualdade racial, Rodrigues e Machado (2013) revelam que, embora inicialmente o governo federal tenha proposto um conjunto expressivo de políticas para ambos os grupos, acabou paulatinamente silenciando em relação aos grupos LGBT. Isso ocorreu, em grande medida, por conta das frágeis alianças estabelecidas entre lideranças desse movimento social e agentes estatais e pelo receio de que os elos mantidos entre o PT e grupos religiosos conservadores da base aliada fossem rompidos, dificultando assim a governabilidade. As organizações do movimento negro, por outro lado, obtiveram ganhos mais significativos, em virtude de alianças mais firmes com o governo e por, diferentemente dos grupos LGBT, trazer à esfera pública uma temática que, embora cercada de conflitos, bem menos controversa para os setores mais conservadores do governo.

## **Considerações Finais**

Atores menos reféns das hierarquias tradicionais da cultura brasileira, como os preconceitos sexuais, ainda mais legítimos publicamente que os raciais, tiveram mais capacidade de articular as diferentes esferas de poder aumentando a capacidade do estado de agir em seu benefício, o que não ocorreu com o movimento LGBT. O movimento negro, obteve posicionamentos importantes, sobretudo em virtude do posicionamento menos controverso da sociedade brasileira em relação ao racismo, o que diminuiu a capacidade do parlamento em desqualificar as ações do executivo, o judiciário, por sua vez, foi a única das três esferas que se posicionou positivamente em relação às duas pautas.

As conclusões do trabalho identificam ambigüidades tanto no discurso estatal acerca da democratização das relações políticas entre o Estado e sociedade civil, quanto por parte dos atores dos movimentos sociais que negociam sua identidade política, em relação ao Estado, a partir de processos descontínuos de (in)diferenciação. Tal ambigüidade nas interações sociais entre atores coletivos em

espaços institucionais de participação apontam para a necessidade de um entendimento menos linear das práticas políticas contemporâneas em seus múltiplos lóci de ação.

No âmbito da sociedade civil observa-se um aprofundamento das hierarquias entre grupos organizados, pois o reconhecimento de identidades coletivas pelo Estado implica na sobrevalorização de determinadas narrativas políticas e, conseqüentemente, na possibilidade de acesso a recursos, privilegiando aqueles grupos que melhor se adéquam aos requisitos institucionais impostos pela burocracia estatal.

Do ponto de vista estatal observa-se certa fragmentação temática na estrutura organizacional e discursiva, diminuindo a efetividade de suas repostas às demandas dos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, fomentando práticas discursivas que responsabilizam a sociedade civil pelas impossibilidades de avanço.

A institucionalização dos movimentos negros e LGBT apontam para elementos centrais para se pensar as possibilidades de acesso à estrutura de oportunidades políticas no estado brasileiro, em que a fragmentação do discurso estatal encobre, para ambos os movimentos, processos de assimilação dos atores políticos e de regulação da participação social cujos resultados nem sempre são positivos.

Se as elites políticas e econômicas já consolidadas foram eficazes na manutenção da desigualdade categorial através de mecanismos de exploração – tanto a partir de articulações com o governo, que manteve a política econômica nos mesmos moldes dos governos anteriores, como a partir da reprodução de determinados discursos conservadores por parte deste mesmo governo – as lideranças dos movimentos sociais, por sua vez, de modos mais ou menos explícitos, participaram destes processos através do monopólio de oportunidades instaurado entre a mobilização de identidades por parte do governo e o monopólio de narrativas, na constituição de identidades coletivas dos movimentos sociais. Tentaremos argumentar que estas formas de participação foram fundamentais para a consolidação dos discursos políticos analisados, uma vez que os mecanismos de exploração e monopólio de oportunidades se reforçam funcionando de forma complementar.

## **Referências Bibliográficas**