

## “SEM PROPINA OU PEDÁGIO”

### As políticas LGBT+ no governo Bolsonaro

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300202500030007>

HENRIQUE ARAUJO ARAGUSUKU\*

MARCO AURÉLIO MÁXIMO PRADO\*\*

JOÃO GABRIEL MARACCI\*\*\*

SÔNIA CORRÊA\*\*\*\*

#### RESUMO

O artigo investiga as políticas LGBT+ conduzidas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) no governo Bolsonaro. A partir de uma metodologia interdisciplinar, a pesquisa combina abordagens multidimensionais para analisar as interações entre sociedade civil e Estado, evidenciando conexões ambivalentes entre ativismo LGBT+ e a institucionalização das ofensivas antigênero no MMFDH, com destaque para o repasse e uso de recursos financeiros.

**PALAVRAS-CHAVE:** *sociedade; Estado; organizações LGBT+; ofensivas antigênero; emendas parlamentares*

### “Neither Kickback nor Tolls”: LGBT+ Policies in the Bolsonaro Administration

#### ABSTRACT

The article examines the LGBT+ policies implemented by the Ministry of Women, Family, and Human Rights (MMFDH) during Bolsonaro's administration. Using an interdisciplinary methodology, it combines multidimensional approaches to analyze the interactions between civil society and the State, highlighting ambivalent connections between LGBT+ activism and the institutionalization of anti-gender offensives in the MMFDH, emphasizing the allocation and use of financial resources.

**KEYWORDS:** *society; State; LGBT+ organizations; anti-gender offensives; parliamentary amendment*

#### INTRODUÇÃO

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), criado em 2019 pelo governo de Jair Bolsonaro, foi o espaço onde se deu uma complexa dinâmica nodal de adaptação, neutralização e ressignificação da linguagem dos direitos humanos, com destaque para as políticas de gênero e sexualidade (Campos; Bernardes,

[\*] Universidade de São Paulo e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: henriquearagusuku@gmail.com

[\*\*] Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail: mamprado@gmail.com

2022; Corrêa; Prado, 2024; Maracci, 2024; Pereira; Aragusuku; Teixeira, 2023). Durante a campanha para as eleições de 2018, Bolsonaro evocou sistematicamente o “kit gay” e a “ideologia de gênero” para incitar pânico políticos e arrebanhar votos díspares. No seu primeiro pronunciamento como presidente, prometeu “combater a ideologia de gênero” e “resgatar nossos valores” para fazer do Brasil um país livre de “amarras ideológicas”. Durante o seu governo, esse combate se deu sobretudo em três ministérios: Educação, Relações Exteriores e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Os dois primeiros passaram por crises e trocas de gestão que dificultaram a sustentação da pauta; já o último se destacou pela estabilidade, tornando-se o principal espaço de institucionalização e capilarização da política antigênero.

No MMFDH, a gramática dos direitos humanos foi desfigurada para alinhar-se com as premissas da “ideologia antigênero”, como pode ser verificado em enunciados de Damares Alves, que chefiou o Ministério no período de 2019 a 2022. Em seus primeiros dias, a ministra declarou que, sob a sua administração, entraríamos em uma “nova era”, na qual “menino veste azul e menina veste rosa”. Posteriormente, ela passou a adotar uma postura ambivalente, com frases mais apaziguadoras: “O governo Bolsonaro não faz promoção da pauta, ele protege os gays [...]. Nós não fazemos promoção, nós fazemos proteção” (Ministra Damares, 2021). Tratando diretamente da construção de relações com o ativismo em diversidade sexual e de gênero, Damares chegou a afirmar: “O movimento LGBTQ+ está muito contente com o nosso Ministério, porque a gente libera emenda sem pedir propina, [...] sem a gente pedir pedágio” (“Pr Jair Bolsonaro”, 2022).

O Ministério dirigido por Damares operou como uma oficina onde as ofensivas antigênero ganharam novas vestimentas e se complexificaram. Deflagradas pelo Vaticano em meados dos anos 1990, as ofensivas contra gênero seriam posteriormente mobilizadas por movimentos transnacionais cada vez mais heterogêneos (Corrêa, 2018; Junqueira, 2018). Essas mobilizações, que ganharam escala no começo dos anos 2010, fizeram do termo “ideologia de gênero” uma categoria acusatória (Observatório de Políticas de Sexualidade et al., 2021; Prado; Corrêa, 2018). Seus porta-vozes, tanto religiosos como seculares, afirmam que a “teoria do gênero”, produz desordem e ameaça à “família” e à própria natureza humana (Aragusuku, 2024).

Neste artigo, buscamos compreender como o governo Bolsonaro, por meio do MMFDH, redefiniu a política LGBTQ+<sup>1</sup> a partir de reconfigurações institucionais e interações ambivalentes com organizações da sociedade civil engajadas na temática. Argumentamos que o MMFDH realizou estrategicamente o desmonte e a descaracterização dessa política, em paralelo à permanência seletiva de ações vinculadas a editais e convênios, em sua maioria com recursos oriundos de emendas parlamentares. Essa forma de atuação estava relacionada a uma ofensiva

[\*\*\*] Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail: jmaraccicardoso@gmail.com

[\*\*\*\*] Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (ABIA) – Observatório de Sexualidade e Política, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: scorrea38@gmail.com

[1] Ao longo do artigo, optamos por utilizar a sigla LGBTQ+ de modo a simplificar a leitura, sem apagar a multiplicidade de identidades e setores do movimento. Outras formas de escrita da sigla (como LGBTQ) foram mantidas quando faziam menção a documentos ou nome de organizações.

antigênero institucionalizada na política de direitos humanos que buscava legitimidade por meio da retórica da “proteção” e das relações estabelecidas com as organizações LGBTQ+. Tais achados contribuem para a literatura sobre a desconfiguração e a descontinuidade das políticas públicas, em função de agendas político-ideológicas e retrocessos democráticos (Faria; Lima, 2024; Gomide; Silva; Leopoldi, 2023).

Para analisar as relações que o MMFDH estabeleceu com as políticas LGBTQ+ e as organizações de defesa da diversidade sexual e de gênero, a pesquisa foi elaborada em duas frentes. A primeira consistiu no monitoramento da cobertura midiática, inclusive entrevistas, reportagens jornalísticas e pronunciamentos em redes sociais, o que nos permitiu comparar as ações do Ministério e a redução ou eliminação das iniciativas voltadas para a comunidade LGBTQ+. Em paralelo, analisamos todas as publicações no site oficial do MMFDH referentes às políticas LGBTQ+ e realizamos um levantamento de documentos no Diário Oficial da União sobre a temática – dos quais se destacam, do ponto de vista analítico, os “atos normativos”, “portarias”, “resoluções”, “editais” e “extratos de convênios”. A pesquisa também verificou a correspondência entre esses registros e os dados disponíveis no Portal da Transparência, sobretudo no caso dos convênios (quando houve repasse de recursos públicos), a fim de identificar as fontes e os valores, as justificativas para o financiamento e as entidades beneficiadas.<sup>2</sup>

Dividimos o artigo em quatro tópicos, além de nossas considerações finais. No primeiro, recontamos a história das relações entre o movimento LGBTQ+ e o Estado brasileiro durante a Nova República, dando ênfase à constituição de políticas de diversidade sexual e de gênero em nível federal entre 2004 e 2018. No segundo, analisamos a reorganização das políticas LGBTQ+ a partir do início do governo Bolsonaro, examinando as mudanças institucionais ocorridas no âmbito do MMFDH e, conjuntamente, suas posições antigênero. No terceiro, investigamos o repasse de recursos, sobretudo os oriundos de emendas parlamentares, para projetos relacionados à diversidade sexual e de gênero. Esses projetos estavam associados a iniciativas do movimento LGBTQ+, geridos por organizações do movimento ou por governos locais em diálogo com os ativistas. Por fim, no quarto e último tópico, lançamos algumas reflexões sobre as complexas e instáveis dinâmicas de interação entre Estado e sociedade a partir do caso estudado, reafirmando a complexidade dessas dinâmicas e os problemas da definição de fronteiras claras entre esses dois campos.

## **RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS LGBTQ+: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO**

A redemocratização do país foi marcada pela emergência de movimentos sociais que lutaram pela incorporação de políticas de direitos humanos nas instituições governamentais (Dagnino, 2002; Laval

[2] Para realizar as buscas no Diário Oficial da União, utilizamos as palavras-chave “LGBT”, “LGBTI”, “gays”, “lésbicas”, “bissexuais”, “transvestis”, “transsexuais”, “diversidade sexual” e “identidade de gênero”, limitando o campo unicamente às publicações do MMFDH. No Portal da Transparência, pesquisamos os números dos convênios celebrados com base nos documentos encontrados no Diário Oficial.

et al., 2018), em contraponto às duas décadas de autoritarismo do regime militar. As propostas de ampliação dos direitos humanos seriam, mesmo parcialmente, assumidas pelos governos da Nova República e pela nova Constituição, promulgada em 1988. Apesar dos avanços, esse processo não ocorreu sem contradições e oposição de setores conservadores. A proposta de criminalização da homofobia apresentada pelo movimento homossexual à Assembleia Constituinte foi vetada sob o argumento de que atentava contra a “natureza heterossexual”. Ainda que essa proposta não tenha sido incluída na Constituição de 1988, a iniciativa do movimento expandiu as possibilidades de luta política por direitos sexuais no Brasil (Gama, 2021).

Na década seguinte, o movimento LGBTQ+ ampliou substantivamente suas relações com o poder público por meio de participação em ações e programas de combate à Aids (Barbosa; Aquino, 2003). A resposta do Estado brasileiro à epidemia de HIV impulsionou a institucionalização de parte do movimento na forma de organizações não governamentais, que também contavam com recursos de cooperação internacional para projetos de prevenção e educação sexual. Esse processo facilitou a abertura de novos caminhos para a constituição de políticas públicas para além da resposta à Aids. Isso é ilustrado pela criação em 1995 da primeira rede nacional de organizações LGBTQ+, da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis (ABGLT, hoje denominada Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos), e do surgimento das primeiras Paradas do Orgulho. Em paralelo, a disputa legislativa foi retomada com projetos de criminalização da homofobia e de reconhecimento da união de pessoas do mesmo sexo (Carrara; Viana, 2008; Facchini; Simões, 2009).

Tais relações se aprofundaram ao longo dos anos 2000. Publicado no último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, o Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH-2) definiu diversas metas relacionadas aos direitos humanos da “comunidade GLTTB”. O documento foi redigido com base nas propostas apresentadas pela sociedade civil – por exemplo, em seminários de consulta que contaram com a presença de organizações do movimento (Brasil, 2002). Dois anos depois, com base nas diretrizes estipuladas pelo PNDH-2, o governo Lula lançaria o primeiro programa federal destinado à temática: o Brasil Sem Homofobia (BSH), redigido em colaboração com especialistas e ativistas do campo da diversidade sexual e de gênero (Prado; Machado; Carmona, 2009; Daniliauskas, 2011; Mello; Brito; Maroja, 2012).

O BSH foi o primeiro de uma série de políticas no âmbito do governo federal. O programa teve um importante papel indutor de políticas em nível local, fomentando a criação de Centros de Referência de Combate à Homofobia em diversas cidades do país. Como previsto no BSH, o governo financiou esses centros por meio

de edital de conveniamento que poderia ser celebrado tanto com organizações da sociedade civil quanto com governos locais (Aragusuku; Lopes, 2018; Pereira, 2024). Administrados por governos ou mesmo diretamente por organizações LGBT+, sua implementação, ocorrida entre 2005 e 2007, aprimorou a profissionalização do ativismo, inclusive no que diz respeito à captação de recursos públicos para projetos no campo da diversidade sexual e de gênero.

Dentre as ações em nível federal sob o governo Lula, tivemos a realização da I Conferência Nacional LGBT (2008), a publicação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (ambos em 2009), a criação da Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2009) e do Conselho Nacional LGBT (2010). Estabeleceu-se, assim, o que foi chamado de “tripé da cidadania”: um plano (elaborado com base nos resultados das conferências), um conselho (formado por representantes do governo e do movimento LGBT+) e uma coordenação (para executar as políticas) – estrutura institucional proposta pelo movimento para os níveis estadual e municipal, com alguns casos de sucesso (Lima, 2017; Pereira, 2024). Desse modo, ao longo dos anos 2000, o movimento LGBT+ estabeleceu interações e pontes de diálogo mais consistentes com o Estado brasileiro, consolidando a temática no âmbito dos direitos humanos.

Outro ponto importante está relacionado à disputa do orçamento público para a efetivação de políticas de diversidade sexual e de gênero. O surgimento de um arcabouço federal de programas, metas e órgãos governamentais possibilitou a alocação de recursos em ações e projetos, muitos deles geridos diretamente por lideranças do movimento que também faziam ativismo institucional (Machado, 2013; Pereira, 2024). Na segunda metade dos anos 2000, o movimento LGBT+ também disputou o orçamento público por meio das emendas parlamentares (Alves, 2017; Pereira, 2018), um mecanismo de repasse de recursos federais para organizações sociais e governos locais por intermédio do Congresso Nacional. Desse modo, ativistas LGBT+ passaram a dialogar de modo permanente com parlamentares alinhados à causa, visando à inclusão de emendas na Lei Orçamentária Anual (LOA).<sup>3</sup>

Se, ao longo da década de 2000, o movimento conseguiu estabelecer novas relações com o Estado brasileiro por meio da construção de um campo de diversidade sexual e de gênero no interior das políticas de direitos humanos, a virada da década evidenciou a fragilidade estrutural desse campo em face dos ataques de grupos opositores, sobretudo conservadores cristãos (Aragusuku et al., 2019; Mello; Brito; Maroja, 2012; Prado; Maracci; Monteiro, 2021). Nesse sentido, é importante lembrar que, no fim da campanha eleitoral

[3] Um bom exemplo dessa nova dinâmica nas relações com as esferas do Estado brasileiro pode ser verificado no material elaborado pela Aliança Nacional LGBTI que traz orientações sobre o financiamento de ações e projetos, particularmente via emendas parlamentares (Reis; Cazal, 2021).

de 2010, a candidata Dilma Rousseff, fortemente atacada por suas posições a favor do direito ao aborto, assinou uma Carta de Compromisso com o Povo de Deus. Nela comprometia-se, caso eleita, a não apresentar nenhum projeto de lei de legalização do aborto ou do casamento entre pessoas do mesmo sexo (Corrêa; Kalil, 2020).

Iniciado em 2011, o governo Dilma enfrentou uma vigorosa mobilização de parlamentares conservadores contra as políticas LGBT+ desde o seu primeiro ano, quando deputados evangélicos e católicos pressionaram o governo para derrubar o programa Escola Sem Homofobia, por meio da campanha de denúncia contra o que denominavam “kit gay”. Visando a garantir o apoio de setores conservadores, em especial da bancada evangélica, Dilma invalidou o programa, chegando a afirmar que seu governo não fazia propaganda de “opções sexuais” (Aragusuku et al., 2019; Maracci; Machado, 2022).

A primeira metade da década de 2010 mostrou-se um período de retrocessos graduais das políticas LGBT+, com poucas iniciativas de impacto, além das limitações já existentes em termos de prioridade na agenda governamental e falta de recursos (Aragusuku et al., 2019; Pereira, 2018; Prado; Maracci; Monteiro, 2021). Durante o governo Dilma, apesar da oposição das bancadas conservadoras que compunham a base de governo, foi criado o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2013). Também foram realizadas a II e a III Conferência Nacional LGBT (2011 e 2016). A III Conferência foi realizada poucos dias após a aprovação da abertura do processo de impeachment de Dilma, cuja conclusão seria o seu afastamento definitivo. O vice-presidente, Michel Temer, formou um governo com forte apoio de grupos conservadores cristãos, que, àquela altura, já se mobilizavam contra a ameaça da suposta “ideologia de gênero”.

Paradoxalmente, mesmo após a ruptura, o novo governo seguiu uma linha bastante similar de políticas de diversidade sexual e de gênero, embora diminuindo gradualmente a sua relevância na agenda governamental. O governo Temer manteve a estrutura de políticas LGBT+ dos governos petistas<sup>4</sup> e criou o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica em 2018 (Aragusuku et al., 2019). Apesar da oposição que o movimento LGBT+ fez ao impeachment de Dilma e ao governo Temer, acusando seu caráter conservador, parte dele manteve o diálogo com o governo, atuando para a continuidade da política de diversidade sexual e de gênero, mesmo num contexto mais amplo de retrocessos. A proposta de diálogo se tornaria ainda mais controversa no governo seguinte, de caráter ultraconservador e marcado por uma forte ação antigênero (Faria; Lima, 2024; Observatório de Políticas de Sexualidade et al., 2021).

[4] Antes alocados na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a Coordenadoria-Geral e o Conselho foram transferidos para o Ministério da Justiça e Cidadania e, posteriormente, para o Ministério dos Direitos Humanos.

Embora seja evidente a continuidade das políticas LGBT+ no tempo, houve um processo paulatino, igualmente visível, de redução ou diminuição dos arranjos políticos existentes. Aproveitando-se de fatores situacionais, configurações institucionais específicas dadas pelos novos arranjos político-ideológicos e fatores transnacionais (Bauer; Knill, 2012), o governo pôs em marcha, enquanto mantinha concomitantemente algumas políticas, processos de desmantelamento estratégico. Nesse caso, houve desmantelamento de programas vinculados às políticas LGBT+ e, portanto, redução paulatina do chamado tripé da cidadania.

#### **AS POLÍTICAS LGBT+ NO MMFDH: DESCARACTERIZAÇÃO, DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO**

Desde 2018, o MMFDH se tornou objeto de grande interesse público. Já no período de transição entre os governos, o novo órgão teve destaque na mídia, em particular após a nomeação de Damares Alves à sua frente. Damares já tinha algum reconhecimento público como pastora da Igreja Batista da Lagoinha, integrante da Associação Nacional de Juristas Evangélicos e, durante muitos anos, assessora parlamentar do senador e pastor Magno Malta. Esse perfil provocou reações negativas entre os opositores do novo governo, as quais ganharam maior pungência depois que a nova ministra fez duas afirmações provocadoras: “O Estado é laico, mas esta ministra é terrivelmente cristã” (Marques, 2024, p.318) e “Ninguém vai nos impedir de chamar nossas meninas de princesas e nossos meninos de príncipes. No Brasil tem: meninos e meninas” (Marques, 2024, p.318). Além disso, em um vídeo compartilhado após a sua posse, ela bradou que entraríamos em uma “nova era”, na qual “menino veste azul e menina veste rosa” (Marques, 2024, p. 319).

O enunciado sobre “sexo e cores” replicava a semântica transnacional antigênero da *Manif Pour Tous*, que tomou as ruas da França em 2013 (Observatório de Políticas de Sexualidade et al., 2021). Rapidamente, Damares e o MMFDH tornaram-se objeto de preocupação de ativistas e especialistas do campo do gênero e da sexualidade, que entendiam que o órgão e sua dirigente representavam uma novidade política: a institucionalização do combate à “ideologia de gênero” no governo federal (Maracci; Prado, 2022; Campos; Bernardes, 2022; Pereira; Aragusuku; Teixeira, 2023).

Em contraste com a retórica antigênero difundida por autoridades públicas, a política LGBT+ não foi imediatamente desmontada pelo governo Bolsonaro. Por um lado, deu-se continuidade às estruturas e nomenclaturas existentes, por outro, criou-se uma Secretaria Nacional da Família (cuja marca também estava na denominação do Ministério). Toda a estrutura de direitos para a população LGBT+ foi mantida e a equipe que trabalhou sob o governo Temer na execução dessa política permaneceu atuante de 2019 a 2022. Contudo, o



que se viu nos quatro anos de MMFDH foi um processo contínuo, embora não unificado ou linear, de descaracterização e desmonte da política LGBT+, de reconfiguração semântica e institucional, e de sedimentação da noção de “ideologia de gênero” na gramática estatal. Como será visto, tal descaracterização se efetivou a partir de um complexo campo de ambivalências, as quais envolviam discursos, políticas públicas e fluxos financeiros, e permitiu que o MMFDH, de forma inovadora, articulasse o combate à suposta “ideologia de gênero” a declarações de proteção da população LGBT+ (Maracci; Prado, 2022; Pereira; Aragusuku; Teixeira, 2023).

Dois eventos são relevantes para explicitar esse processo: a descaracterização gradativa da Coordenação-Geral e do Conselho Nacional. Mesmo sendo alvo de grupos opositores às políticas de diversidade sexual e de gênero, a Coordenadoria-Geral (renomeada Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) foi mantida sob a chefia de Marina Reidel, ativista do movimento trans nomeada por Temer em 2016. Em meio à reestruturação ministerial, a Diretoria foi vinculada a uma nova instância no MMFDH, a Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG).

A SNPG, novidade institucional do governo Bolsonaro, pode ser descrita como um guarda-chuva que abriga vários temas dos direitos humanos sem foco específico. Além da política LGBT+, também abrigava “educação em direitos humanos”, “combate ao trabalho escravo e à tortura”, “proteção a testemunhas e desaparecidos”, entre outras (Pereira; Aragusuku; Teixeira, 2023). É significativo que a secretaria nacional na qual foi alocada a Diretoria de Promoção dos Direitos de LGBT tivesse como mandato a “proteção” de vulneráveis, vítimas e minorias, concordando, portanto, com a retórica do “proteger e não promover” repetida seguidamente por Damares para justificar a sobrevivência da política LGBT+ em um governo de ultradireita (Maracci, 2024).

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais também foi preservado. Instituído originalmente em 2001 como Conselho Nacional de Combate à Discriminação para responder ao preconceito étnico-racial, esse conselho abrigava diversos grupos e passou a mencionar a comunidade LGBT+ em sua composição somente em 2005 (Carrara; Vianna, 2008; Mello; Brito; Maroja, 2012). Embora tenha sido preservado, o Conselho Nacional LGBT+ permaneceu pouco ativo. Em abril de 2019, três meses depois de sua posse, Bolsonaro extinguiu vários conselhos participativos por meio de um decreto presidencial que ficou conhecido como “revogação” (Redação ConJur, 2019). No caso do Conselho LGBT+, não houve desativação, mas sim descaracterização. Por meio do Decreto n. 9.883, de 17 de junho de 2019 (Brasil, 2019), o conselho voltou a se chamar Conselho Nacional de Combate à Discrimina-



[5] Como resposta, em junho de 2020, diversas entidades e movimentos criaram o Conselho Nacional Popular LGBTI+ como espaço paralelo e de oposição. A carta de fundação do Conselho Popular está disponível em seu site (Conselho Nacional Popular LGBTI+, 2020).

[6] O departamento foi criado por meio do Decreto n. 10.883, de 6 de dezembro de 2021, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo do MMFDH (Brasil, 2021).

ção, sem qualquer referência à comunidade LGBT+. <sup>5</sup> Sua composição foi reduzida significativamente, de trinta para sete membros, dos quais quatro do governo e apenas três da sociedade civil (Bezerra et al., 2024).

A Diretoria LGBT+ também seria descaracterizada algum tempo depois. Em dezembro de 2021, foi reformulada e passou a se chamar Departamento de Proteção de Direitos de Minorias Sociais e População em Situação de Risco. <sup>6</sup> Uma vez mais, a política LGBT+ foi associada às categorias de “minorias”, “risco” e “vulnerabilidade”, o que denota uma lógica tutelar e paternalista. Em contraste com a perspectiva de promoção de autonomia e liberdade, essa lógica reduz a população LGBT+ ao lugar de sujeito vulnerável e passivo, que depende da “proteção” do Estado. Apesar da mudança de enfoque, o departamento continuou a ser chefiado por Marina Reidel e passou a abranger, além da população LGBT+, “pessoas em situação de rua”, “migrantes e refugiados”. Assim, mesmo sem uma desinstitucionalização completa da política LGBT+ (Pereira; Aragusk; Teixeira, 2023), é notável esse processo de desfiguração, que pode ser entendido como uma estratégia de desmantelamento ativo (Häusermann, 2010). Na prática, a política LGBT+ estava sendo invisibilizada, exatamente no momento em que o país caminhava para o ciclo eleitoral de 2022.

Essa desfiguração, porém, havia sido anunciada em 2020, quando a SNPG publicou a Portaria n. 24, de 12 de novembro de 2020 (Brasil, 2020b), regulamentando diretrizes para as políticas públicas de promoção de direitos das pessoas LGBT+. A portaria definiu apenas dois eixos de atuação (combate à violência e empregabilidade), estipulando um prazo de sessenta dias para a elaboração de um plano de ação. No entanto, em menos de um mês, a SNPG publicou a Portaria n. 31, de 7 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020c), que anulou o primeiro documento, alegando que havia ocorrido uma delegação equivocada de competência, pois caberia apenas a um “ministro de Estado” (no caso, Damares Alves) a decisão sobre a fixação de diretrizes para políticas públicas.

Outros dois documentos iluminam essa descaracterização prematura, porém ativamente estratégica. O primeiro é a Nota Técnica n. 21/2020 da Diretoria LGBT+ (Brasil, 2020d), que orientava órgãos municipais e estaduais de assistência social em relação às especificidades no atendimento à população LGBT+ durante a pandemia de Covid-19. Ressaltamos que a nota foi pouco divulgada e não se traduziu em políticas concretas no contexto da crise sanitária. O segundo é o Edital n. 02/2020, publicado pela SNPG, para o fomento de projetos relacionados à empregabilidade da população LGBT+ (Brasil, 2020e). Analisando a execução dos projetos selecionados, constatamos que o financiamento do edital era proveniente de emendas parlamentares e não do orçamento do MMFDH, tema que abordaremos adiante.

Um último exemplo da descaracterização e desmonte das políticas LGBTQ+ foi a publicação do relatório *LGBT nas prisões do Brasil: diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento* (Brasil, 2020a). O relatório foi resultado de uma pesquisa realizada em 2018, ainda durante o governo Temer, sobre a situação das pessoas LGBTQ+ nas prisões brasileiras. Embora seja um documento oficial, o relatório não foi divulgado ou mesmo disponibilizado nos canais de comunicação do governo, e o acesso público se deu somente por meio da imprensa. Esse tratamento sugere desconforto do governo: o relatório, ao defender o direito à identidade de gênero das pessoas encarceradas, entrava em conflito com as posições anti-gênero do governo Bolsonaro.

Durante a análise desse histórico, contudo, percebemos uma série de repetições dos binômios “continuidade” e “desmonte”, o que permitiu um enquadre específico dessa forma de desmantelamento operacionalizada pelo MMFDH. Diferentemente de outros campos de ação antigênero, alguns presentes em órgãos do mesmo governo, o MMFDH não estabeleceu uma retórica totalmente antagonística ao tema da diversidade sexual e de gênero. As ações de desmonte foram constantemente acompanhadas de discursos apaziguadores, que não raro abordavam o tema a partir de significantes como “amor”, “cuidado” e “proteção” em relação à população LGBTQ+ (Maracci, 2024). No entanto, não é possível afirmar que essa ambiguidade se reduz à oposição entre um campo prático e outro discursivo. O que esta pesquisa aponta é, ao contrário, a composição de uma nova forma de ação antigênero que, articulando a retórica e a prática institucional da política, produziu um campo de ambivalências no qual o combate à “ideologia de gênero” se articula a uma suposta defesa das pessoas LGBTQ+.

É possível verificar esse encadeamento na descrição do desmonte aqui apresentado: vemos a descaracterização de temas e enfoques dos projetos, mas não efetivamente sua exclusão ou extinção. Além disso, como abordaremos a seguir, essa lógica de ambivalências, sintetizada discursivamente na “proteção sem promoção” de Damares, também pautou a construção de novos projetos relacionados à diversidade sexual e de gênero – o que contou com a participação de algumas organizações LGBTQ+ e com recursos discricionários do próprio Ministério e de emendas parlamentares.

Podemos visualizar esse enquadre ambivalente no acompanhamento das ações ministeriais sobre a diversidade sexual e de gênero. No Quadro 1, sistematizamos todas as ações, disponíveis em domínio público, que conformaram a (des)estruturação e as ambiguidades da política LGBTQ+ no governo Bolsonaro. É relevante destacar que outras ações foram descritas nos relatórios anuais de gestão<sup>7</sup> e

[7] Os relatórios de gestão do MMFDH, de 2019 a 2022, estão disponíveis em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 20/4/2024.

no relatório de balanço geral da SNPG (Brasil, 2022). No entanto, a grande maioria dessas iniciativas está indisponível para acesso público, o que dificulta a averiguação da veracidade da informação. Aliás, existem editais e portarias elencadas nos relatórios que não são localizáveis no Diário Oficial da União ou no Portal da Transparência.

#### QUADRO I

Ações relacionadas à política LGBT+ no MMFDH (2019-2022)

Ano	Ação	Tipo	Descrição
2019	Manutenção da Diretoria de Promoção dos Direitos de LGBT	Permanência	A Diretoria LGBT+ permanece na SNPG, sob a chefia de Marina Reidel
2019	Manutenção do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT	Permanência	O Conselho LGBT+ permanece vinculado à Diretoria LGBT+
2019	Recriação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Desmonte ou descaracterização	O Conselho é descaracterizado na onda de extinção de conselhos e não faz mais referência a LGBT
2020	Publicação do relatório <i>LGBT nas prisões do Brasil: diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento</i>	Desmonte ou descaracterização	Elaborado a partir de pesquisa iniciada em 2018, o relatório é divulgado pela mídia e não pelo MMFDH
2020	Publicação da Nota Técnica n. 21/2020, do Departamento LGBT	Nova ação	Nota técnica de orientação aos serviços assistenciais sobre o atendimento à população LGBT+ durante a pandemia de Covid-19
2020	Publicação do Edital n. 02/2020 para Fomento da Empregabilidade da População LGBT	Nova ação	Edital de financiamento por emendas parlamentares de projetos de fomento da empregabilidade de pessoas LGBT+
2020	Publicação da Portaria n. 24, de 12 de novembro de 2020, da SNPG	Nova ação	Regulamentação de diretrizes para as políticas públicas de promoção de direitos para pessoas LGBT+
2020	Publicação da Portaria n. 31, de 7 de dezembro de 2020, da SNPG	Desmonte ou descaracterização	Anula a Portaria n. 24/2020, alegando delegação equivocada de competência
Dezembro. 2021	Criação do Departamento de Proteção de Direitos de Minorias Sociais e Populações em Situações de Risco	Desmonte ou descaracterização	O Departamento LGBT+ é reconfigurado (ou desfigurado) e passa a englobar também pessoas em situação de rua, migrantes e refugiadas

Fonte: Diário Oficial da União. Elaborado pelos autores.

A despeito do desmonte e da descaracterização da política LGBT+, a então ministra Damares afirmou, em diversos momentos, que o movimento tinha no governo um aliado, sobretudo por não dificultar o repasse de recursos para o financiamento de projetos. Esse assunto foi abordado, por exemplo, em uma live com Bolsonaro em março

de 2022. Na ocasião, Damares afirmou que as ações do Ministério eram de “proteção” às pessoas LGBTQ+ e não de “promoção” da causa, reiterando que sua gestão não dificultaria a liberação de recursos para emendas parlamentares destinadas a essa temática. Segundo ela:

*O movimento LGBTQ está muito contente com o nosso ministério, porque a gente libera emenda sem pedir propina. A gente libera as emendas para o movimento sem a gente pedir pedágio. E para o que a gente libera as emendas? Curso de capacitação para o segmento ingressar no mercado de trabalho. E aí é todo mundo questionando: mas está fazendo a promoção da pauta? Não, estamos fazendo a proteção da pessoa. Então, é dessa forma que a gente conduz as nossas pautas, liberando as emendas dentro da lei, sem corrupção e sem pedágio. (Pr Jair Bolsonaro fala à nação, 2022)*

Ao dizer que o MMFDH libera as emendas “sem pedir propina”, Damares omitia que a execução das emendas não é opcional, nem decisão ou mérito de sua gestão, mas uma exigência legal que pode resultar em penalidades em caso de descumprimento. Isso, aliás, foi admitido pelo próprio presidente durante a live, quando tentou explicar as contradições da existência dessa política em seu governo. Segundo ele: “Você, inclusive, quando executa uma emenda, um grupo se levanta: ‘Nossa, está aí fazendo tal assunto que é contra o conservadorismo’. Mas a emenda é impositiva, você é obrigada a executar” (Jair Bolsonaro fala à nação, 2022).

Se antes existia uma maior flexibilidade do governo na liberação de recursos, a partir da Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, a execução de emendas parlamentares individuais passou a ser obrigatória. Com a Emenda Constitucional n. 100, de 25 de junho de 2019, o mesmo passou a se aplicar a emendas de comissão, ou seja, propostas por um grupo de parlamentares. As emendas são incluídas por parlamentares no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e posteriormente aprovadas pelo Congresso Nacional. Enquanto outros atores governistas (como o próprio presidente) levantavam a questão da obrigatoriedade para justificar a existência de políticas LGBTQ+ em um governo ultraconservador, Damares sempre reafirmou o seu compromisso com a temática como um componente da agenda de direitos humanos sob a sua responsabilidade.

Como já dito, as emendas parlamentares foram um meio importante de financiamento de políticas de diversidade sexual e de gênero desde os anos 2000 (Alves, 2017; Pereira, 2018). Mesmo durante os governos petistas, a dotação orçamentária do Executivo para políticas LGBTQ+ sempre foi escassa e não prioritária o que compromete a continuidade de ações e programas (Aragusuku et al., 2019; Carrara; Vianna, 2008; Mello; Brito; Maroja, 2012). Em 2011, por exemplo,

o orçamento destinado às políticas LGBTQ+ chegou a se multiplicar mais de dez vezes entre o PLOA e a LOA, apenas por meio do mecanismo das emendas parlamentares (Pereira, 2018).

O caráter impositivo das emendas parlamentares independe de alinhamento ideológico com o Executivo, o que explica por que algumas organizações LGBTQ+ continuaram dialogando e atuando com o MMFDH a despeito dos flagrantes conflitos ideológicos. Não por acaso, durante a transição, ainda em dezembro de 2018, algumas organizações LGBTQ+ se reuniram publicamente com Damares Alves, num encontro descrito por ela como uma “porta de diálogo” (Amorim, 2018). Por outro lado, a futura ministra não tinha outra opção senão executar as emendas, sob pena de ser punida legalmente, mesmo que o conteúdo das ações implementadas estivesse em contradição com a visão antigênero do governo.

Esse cenário complexifica as ambivalências que marcam as políticas LGBTQ+ no período. Ao mesmo tempo que há desestruturação e desmonte, a execução obrigatória das emendas parlamentares (mesmo provenientes de partidos da oposição) é apropriada pelo Ministério como material publicitário e mobilizada discursivamente como prova do compromisso do governo com a pauta LGBTQ+ e como contraponto às críticas oposicionistas. Além disso, as relações entre determinados núcleos de ativismo e o governo se reconfiguram, permitindo que o discurso ministerial articule a “proteção” da população LGBTQ+ ao combate à suposta “ideologia de gênero” – de modo que ambos figurem como parte de um mesmo projeto, sem grandes contradições para o discurso governamental. Com isso, preserva-se a gramática antigênero do governo e, ao mesmo tempo, viabiliza-se, de forma desfigurada, a continuidade parcial de ações voltadas para a diversidade sexual e de gênero.

Por meio das informações disponíveis nos “extratos de convênio” que obtivemos no Diário Oficial da União (e conferimos posteriormente no Portal da Transparência), chegamos a uma imagem da transferência de recursos do MMFDH. De 2019 a 2022, em torno de 16,2 milhões de reais foram transferidos para projetos ligados a políticas LGBTQ+, dos quais 80,9% eram oriundos de emendas parlamentares e somente 19,1% de recurso próprio do MMFDH.

TABELA I

Transferência de recursos por ano e proveniência

Ano	Total	Emenda	%	Recurso Próprio	%
2019	R\$ 1.005.387,00	R\$ 1.005.387,00	100	-	-
2020	R\$ 5.592.466,00	R\$ 5.592.466,00	100	-	-
2021	R\$ 6.796.672,00	R\$ 3.707.551,00	54,5	R\$ 3.089.121,00	45,5
2022	R\$ 2.816.000,00	R\$ 2.816.000,00	100	-	-
Total	R\$ 16.210.525,00	R\$ 13.121.404,00	80,9	R\$ 3.089.121,00	19,1

Fonte: Diário Oficial da União e Portal da Transparência. Elaborado pelos autores.

Como se pode facilmente perceber, as emendas parlamentares foram a fonte principal de financiamento das organizações ligadas ao movimento LGBT+ que assinaram convênio com o MMFDH.<sup>8</sup> Do orçamento próprio do MMFDH, em torno de 2,1 milhões de reais foram destinados (por meio do Edital n.1/2021) a organizações da sociedade civil para a realização de ações de fomento à “empregabilidade das populações LGBT+, migrantes e refugiadas” (Brasil, 2022, pp. 35-36). O restante (em torno de 900 mil reais) foi destinado à Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), que presta serviços para a Universidade de Brasília (UnB), para financiar “Um estudo multicêntrico sobre os perfis socioeconômicos, geográficos, culturais e de vulnerabilidade de travestis e transexuais” – também custeado, em menor medida, por emendas parlamentares. Essas foram as duas únicas iniciativas de fomento à política LGBT+ apoiadas pelo próprio MMFDH.

O “estudo multicêntrico” da Finatec foi coordenado pelo Núcleo de Estudos em Saúde Pública (Nesp/UnB), em parceria com o Laboratório de Educação, Informação e Comunicação em Saúde (LabECoS/UnB). O projeto contava com equipes de trabalho em várias regiões do país e apoio de algumas ativistas trans. O estudo foi objeto de crítica por parte de entidades importantes do movimento LGBT+. Em nota pública, a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra) afirmou que não houve diálogo com o movimento e que a pesquisa estava sendo utilizada politicamente pelo governo Bolsonaro para blindá-lo de denúncias por violações de direitos humanos.<sup>9</sup>

De 2019 a 2023, o MMFDH assinou 35 convênios com organizações da sociedade civil e dezessete com a administração pública, além do contrato com a Finatec para o estudo multicêntrico. Em torno de 66% dos recursos (10,7 milhões de reais) foram destinados a organizações da sociedade civil e 34% (5,4 milhões de reais) a entes públicos em diferentes níveis da federação. Ao todo, dezesseis estados de todas as regiões do país foram contemplados. Embora o montante financeiro

[8] Apenas três organizações assinaram mais de um convênio com o MMFDH e receberam mais de 1 milhão de reais: a Aliança Nacional LGBTI, o Grupo pela Vidda do Rio de Janeiro e a Articulação e Movimento para Travestis e Transexuais de Pernambuco (Amotrans-PE).

[9] Datada de 10 de dezembro de 2020, a nota foi assinada em conjunto com outras oito organizações do movimento trans (Nota pública..., 2020).

seja pequeno, se comparado com o de outros setores do governo, esse dado mostra que existem iniciativas relacionadas às políticas LGBT+ dispersas nacionalmente. Em consonância com discussões presentes na literatura, reafirmamos a existência de capilaridade política e diálogo contínuo de ativistas com atores governamentais, que pode facilitar a continuidade da política LGBT+ em nível local (Pereira, 2024).

Por fim, é interessante destacar as principais temáticas abordadas pelas parcerias firmadas pelo MMFDH. Como se vê na Tabela 2, os projetos executados se concentram em sete tipos de ações, agrupados por área temática. Confirmando as falas de Damares, a análise da transferência de recursos mostra que o investimento em empregabilidade das pessoas trans foi prioritário (como vimos, os dois únicos editais abertos pelo Ministério para transferência de recursos, os editais n. 02/2020 e n. 01/2021, estavam vinculados a essa questão).

**TABELA 2**  
Número e valor das parcerias firmadas por tipo de ação (2019-2022)

Ação	Número	Valor	%
Qualificação profissional, empregabilidade e empreendedorismo	37	R\$ 9.912.040,00	60,8
Centro, observatório ou núcleo de referência	7	R\$ 2.380.387,00	14,8
Ação intersetorial	2	R\$ 1.350.000,00	8,4
Universidade e fomento à pesquisa	1	R\$ 1.012.098,00	6,3
Inclusão, capacitação e reorganização da administração pública	3	R\$ 550.000,00	3,4
Combate à violência e discriminação	2	R\$ 505.000,00	3,1
Seminários e formação	1	R\$ 500.000,00	3,1
Total	53	R\$ 16.210.525,00	100

Fonte: Diário Oficial da União e Portal da Transparência. Elaborado pelos autores.

No balanço final da SNPG, a política LGBT+ é incluída na rubrica “fomento à empregabilidade”, ainda que muitos programas implementados estivessem fora dessa categoria. Nesse sentido, é importante observar que a pauta de “proteção” priorizada pelo MMFDH estava enquadrada, predominantemente, numa lógica individualista e despolitizada – segundo a qual o que assegura a superação da discriminação e da violência é a ascensão econômica individual –, apartada das desigualdades de caráter coletivo (classe, raça, etnia, gênero) que



subjazem às violações dos direitos humanos (Oliveira, 2013). Essa lógica insere-se num panorama neoliberal que valoriza a resiliência individual como resposta a um mundo marcado por adversidades econômicas. Trata-se de uma lógica que, além de afetar de forma desproporcional grupos vulnerabilizados, restringe a possibilidade de enfrentamento unicamente à superação pessoal, desvinculada de qualquer articulação coletiva ou política (Brown, 2019). Dessa forma, o único caminho oferecido pelo governo para a superação da vulnerabilidade a que estão sujeitas as pessoas LGBTQ+ era a ampliação de acesso ao mercado de trabalho e, conseqüentemente, à capacidade de consumo. Assim sendo, Damares não mentiu quando declarou que seu ministério e o governo Bolsonaro “não promoviam a pauta LGBTQ”.

#### **FRONTEIRAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE: LÓGICAS SOCIOINTERATIVAS E POLÍTICAS EM CONTEXTO DE GIRO À ULTRADIREITA**

A dinâmica relacional entre sociedade civil e Estado tem sido extensivamente examinada em estudos sobre participação, arranjos institucionais, processos democráticos e movimentos sociais (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Avritzer, 2012; Dagnino, 2002; Laval et al, 2018; Laval; Szwako, 2015). Contudo, podemos afirmar que essas dinâmicas, embora tenham mantido traços conhecidos e já analisados, adquiriram características peculiares no contexto do governo Bolsonaro, para não dizer inéditas (Faria; Lima, 2024). Vimos no presente estudo como, por causa das emendas impositivas, o ativismo LGBTQ+ manteve relações orgânicas com o espaço político-institucional do MMFDH, que, em outras de suas faces, investia na propagação e na sedimentação da ideologia antigênero na gramática e nos procedimentos do aparato estatal federal.

Nossa análise mostra como as ofensivas antigênero que foram deflagradas no começo dos anos 2010 e deram combustível à eleição de Bolsonaro transmutaram-se por efeito da chegada da ultradireita ao poder. O MMFDH desempenhou um papel crucial nessa transmutação, funcionando como plataforma principal dessa operação de mudança ideológica e institucional (Corrêa; Prado, 2024; Pereira; Aragusuku; Teixeira, 2023). Ele abriu caminho para novas formas de contramobilização, deslocando a disputa para o campo dos direitos humanos por meio de estratégias de “depuração” e desfiguração tanto da semântica quanto dos parâmetros usados para balizar as políticas públicas voltadas para a diversidade sexual e de gênero (Maracci; Prado, 2022).

A desestruturação das políticas LGBTQ+ no MMFDH ocorreu de maneira contínua, reduzindo progressivamente os instrumentos institucionais de promoção de direitos. Contudo, o governo também investiu na publicização dessas temáticas, buscando consolidar uma imagem de aliado contra o preconceito e a discriminação. Tal estratégia se

mostrou fundamental para legitimar a ação governamental, sem confrontar diretamente setores importantes da sociedade civil engajados no movimento a favor dos direitos humanos. Fez uso retórico da pauta LGBT+, ressignificando-a como política de “proteção”, em detrimento da “promoção” de direitos, mas manteve as posições anti-LGBT+ do governo. Em síntese, a desfiguração das políticas de diversidade sexual e de gênero foi contraditoriamente apropriada como evidência do compromisso governamental com a causa. Essa ambivalência foi, sem dúvida, parte da dinâmica relacional entre o governo e as organizações LGBT+, o que revela não só elementos de interdependência entre os atores políticos (Avritzer, 2012), mas também a natureza codeterminada entre Estado e sociedade (Lavalle; Szwako, 2015).

Mas, para compreender melhor a natureza dessa relação entre 2019 e 2022, é preciso ter em conta as dinâmicas complexas que permitiram a conciliação de atores com posições ideologicamente opostas. Um elemento central dessas dinâmicas foi o modo como o repasse de recursos foi operacionalizado e justificado por Damares: sem propina ou pedágio. Por meio do repasse financeiro, foi possível não romper as relações institucionais do governo com parte do movimento LGBT+. Contudo, esse repasse não comprometia a ideologia antigênero oficial, pois justificava-se como mero cumprimento das emendas impositivas, determinadas por lei. Esse arranjo deixou espaço livre para que o MMFDH continuasse propagando e sedimentando com vigor o combate à “ideologia de gênero” no aparato estatal.

Outro aspecto a ressaltar é que a maior parte dos repasses feitos com orçamento próprio do MMFDH concentrou-se em iniciativas de “qualificação profissional, empregabilidade e empreendedorismo”. Essa priorização torna explícito o alinhamento do Ministério ao discurso neoliberal que vicejava no governo e enfatizava a resiliência individual como resposta a violências e discriminações de origem estrutural (Aragusuku et al., 2019; Oliveira, 2013; Prado; Maracci, 2021). A abordagem desloca o enfrentamento das desigualdades em termos políticos para uma valorização da autonomia individual, entendida como capacidade de inserção social baseada no trabalho e no consumo (Oliveira, 2013; Brown, 2019) – o que resultou na despolitização e na limitação programática do problema da violência homofóbica e transfóbica a uma questão de ascensão socioeconômica por meio do trabalho.

Nesse contexto, delineia-se também uma reconfiguração da política a partir da ambivalência, que dissimula as fronteiras entre oposição e cooperação, entre autonomia e interdependência, entre conflito e conciliação, especialmente no que se refere às interações financeiras entre o Estado e as organizações LGBT+. Esses elementos tensionam fronteiras e divisões historicamente sedimentadas, seja nas práticas sociais, seja nas análises das formas heterogêneas da participação

institucional (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Lavalle; Szwako, 2015). A política da ambivalência, paulatinamente estruturada nas relações estabelecidas entre o MMFDH e os setores do movimento LGBTQ+, encontrou terreno fértil para sua implementação tanto na ressignificação do campo dos direitos humanos (“proteção” sim, “promoção” não) como no universo dos modos de interação financeira. Ao analisar o caso do MMFDH, podemos destacar que a política da ambivalência tem dissolvido fronteiras e redefinido campos de antagonismo político, garantindo posições e margens mais porosas e capilares, o que, por certo, ressignifica os atores em questão (Machado, 2013).

A configuração que parece se desenhar a partir desse caso interacional de governo e movimento LGBTQ+, em um contexto institucional de ofensivas e ataques, coloca em questão não só a lógica interativa entre Estado e sociedade, mas também a própria dinâmica de constituição e formação desses atores políticos. Compreendemos que essa configuração remete, em certa medida, ao modelo de ativismo institucionalizado e profissionalizado que se consolidou no terceiro setor a partir da década de 1990. No entanto, distingue-se por introduzir uma inflexão política inédita: a existência de um vínculo estratégico entre grupos voltados para a diversidade sexual e de gênero e um governo que se posiciona de forma contundente contra essas mesmas pautas. A essa dinâmica, portanto, urge dedicarmos estudos cada vez mais aprofundados, com o objetivo de (re)avaliar categorias analíticas que se mostram insuficientes para apreender a complexidade das relações analisadas neste artigo.

As interações políticas e financeiras aqui descritas interpelam categorias e binômios como “Estado/governo” e “Estado/sociedade civil” de maneira contundente, já que apontam para processos e relações ainda pouco definidos e compreendidos dada a sua ambivalência e porosidade nas relações institucionais. Contudo, além do debate e sua profundidade na literatura, essas interações nos instigam a uma reflexão mais aprofundada sobre as próprias definições dos atores políticos que se constituem e transformam nesse processo relacional. Nesse sentido, considerações acerca da dinâmica heterogênea do Estado (Dagnino, 2002) e seus campos multiorganizacionais (Pismel; Tatagiba, 2022) nos parecem fundamentais para aprofundar ainda mais as lógicas sociopolíticas e interacionais em jogo nessas relações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou compreender as dinâmicas sociointerativas e político-financeiras entre atores da sociedade civil e do Estado no contexto das políticas públicas LGBTQ+ durante o governo Bolsonaro.

O objetivo foi analisar como um governo pautado pela institucionalização das ofensivas antigênero desenvolveu dinâmicas interativas com setores do movimento LGBTQ+. Para isso, examinamos a redefinição das políticas de diversidade sexual e de gênero no âmbito do MMFDH, chefiado por Damares Alves, dando destaque às mudanças institucionais e ao repasse de recursos públicos para a execução de projetos. Nosso intuito foi, sobretudo, repensar não apenas as dinâmicas sociointerativas entre ativismo LGBTQ+ e o governo brasileiro, mas também como essas dinâmicas foram influenciadas pelas contradições e ambivalências de um governo liderado por um opositor declarado às políticas de direitos humanos, e cuja postura representou uma ameaça aos grupos sociais oprimidos.

Evidenciou-se que as ambivalências presentes nas ações governamentais foram estrategicamente utilizadas para sustentar, simultaneamente, a posição ideológica antigênero do governo e a função institucional de promover políticas públicas no campo dos direitos humanos. Longe de ser uma mera inconsistência burocrática, o caso analisado revela a lógica e os meios de uma política performada deliberadamente como ambivalente. Ao administrar a diferença como vulnerabilidade individual, o governo Bolsonaro não interrompeu a política LGBTQ+ na pasta dos direitos humanos, mas reinscreveu-a em novos termos, moldados por uma racionalidade conservadora e neoliberal, sem antagonismo ou transformação, reforçando assim as desigualdades estruturais baseadas no gênero e na sexualidade.

O caso das políticas LGBTQ+ no MMFDH torna explícita a multiplicidade das relações estabelecidas entre movimentos sociais e governo, frequentemente marcadas por dimensões pouco evidentes e não lineares do ponto de vista sociopolítico, especialmente em contextos de ascensão eleitoral de grupos autoritários que, anteriormente, ocupavam posições marginais na política institucional. Nesse sentido, esta análise contribui para uma compreensão mais complexa dos desafios enfrentados pelos movimentos sociais em cenários políticos adversos e das estratégias adotadas por governos com agendas contrárias aos direitos humanos, caracterizados como atores políticos que implementam políticas de desmantelamento e reconfiguram, por motivações político-ideológicas, suas dinâmicas, seus alvos e seus campos de alianças.

---

HENRIQUE ARAUJO ARAGUSUKU [<https://orcid.org/0000-0001-9483-3131>] é doutor e mestre em psicologia social pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador de pós-doutorado do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP) e membro do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Foi responsável pela concepção, levantamento de dados, estruturação, redação e revisão do artigo.

MARCO AURÉLIO MÁXIMO PRADO [<https://orcid.org/0000-0002-3207-7542>] é doutor em psicologia social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pós-doutoramento pela Universidade de Massachusetts/Amherst (Estados Unidos). É professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenador do Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania LGBT+. Foi responsável pela concepção, estruturação, redação e revisão do artigo.

JOÃO GABRIEL MARACCI [<https://orcid.org/0000-0003-4693-5074>] é doutor em psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestre em psicologia social e institucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor no curso de psicologia da Universidade Nove de Julho. Integra o Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania LGBT+ da UFMG. Foi responsável pela concepção, levantamento de dados, estruturação, redação e revisão do artigo.

SONIA CORRÊA [<https://orcid.org/0009-0007-6435-6849>] é pesquisadora e ativista no campo de gênero, sexualidade, saúde e direitos humanos desde os anos 1970. Lecionou em várias instituições acadêmicas, como a London School of Economics (Reino Unido), e hoje compõe o conselho da série global Queer Politics, editada pela editora Palgrave. Foi responsável pela concepção, estruturação e revisão do artigo.

Editora responsável: Renata Francisco.

Recebido para publicação  
em 5 de fevereiro de 2025.

Aprovado para publicação  
em 7 de agosto de 2025.

#### NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

133, set. – dez. 2025

pp. 1-24

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abers, Rebecca Neaera; Silva, Marcelo Kunrath; Tatagiba, Luciana. “Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas”. *Lua Nova*, v. 105, 2018, pp. 15-46.

Alves, Douglas S. “Participação, políticas públicas e o movimento LGBT brasileiro entre 2003 e 2014”. *Revista Debates*, v. 11, n. 3, 2017, pp. 149-68.

Amorim, Felipe. “‘Abre-se uma porta de diálogo’, diz Damares após reunião com liderança LGBT”. *Uol*, 20 dez. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/20/ministros-direitos-humanos-de-bolsonaro-se-reune-com-liderancas-lgbt.htm>>. Acesso em: 30/1/2025.

Aragusuku, Henrique Araujo. “É como um elefante numa loja de cristais: mundos, narrativas e mobilizações contra o gênero no Brasil”. Tese (doutorado em psicologia social). São Paulo: PPGP/ Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2024.

Aragusuku, Henrique Araujo. et al. “Estado, políticas sexuais e cidadania LGBT no Brasil pós-impeachment”. *Revista Brasileira de Estudos da Homocultura*, v. 2, n. 4, 2019, pp. 5-33.

Aragusuku, Henrique Araujo; Lopes, Moisés Alessandro Souza. “Políticas públicas e cidadania LGBT em Mato Grosso: uma década de avanços e retrocessos (2007-2017)”. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, v. 29, 2018, pp. 141-71.

Avritzer, Leonardo. “Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política”. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, 2012, pp. 383-98.

Barbosa, Regina Maria; Aquino, Estela Maria Leão de. “Cultura sexual, ciência e política: uma entrevista com Richard Parker”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, 2003, pp. 455-64.

#### DISPONIBILIDADE DE DADOS

Os dados estão disponíveis no Diário Oficial da União e no Portal da Transparência.

- Bauer, Michael W.; Knill, Christoph. "Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework". In: Bauer, Michael W. et al. (orgs.). *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 30-51.
- Bezerra, Carla de Paiva et al. "Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro". *Dados*, v. 67, n. 4, 2024, pp. 1-49.
- Brasil. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2). Brasília: Ministério da Justiça, 2002.
- Brasil. Decreto n. 9.883 de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Diário Oficial da União, 28 jun. 2019. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9883&ano=2019&ato=290MzZE9keZpWT577>>. Acesso em: 30/10/2025.
- Brasil. *LGBT nas prisões do Brasil: diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento*. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2020a.
- Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. Portaria n. 24, de 12 de novembro de 2020. Regulamenta diretrizes para as políticas públicas de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, no âmbito da Secretaria Nacional de Proteção Global. Diário Oficial da União, 7 dez. 2020b. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/4978>>. Acesso em: 31/10/2025.
- Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. Portaria n. 31, de 7 de dezembro de 2020. Anula a Portaria n. 24, de 12 de novembro de 2020. Diário Oficial da União, 7 dez. 2020c. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&dta=07/12/2020>>. Acesso em: 31/10/2025.
- Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. Nota Técnica n. 21/2020. Brasília: MMFDH, 2020d. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/9896>>. Acesso em: 31/10/2025.
- Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. Edital n. 02/2020. Brasília: MMFDH, 2020e. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/8041>>. Acesso em: 31/10/2020.
- Brasil. Decreto n. 10.883 de 6 de dezembro de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, 7 dez. 2021. Disponível em:

- <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10883&ano=2021&ato=9c6UzZE9UMZpWTefc>. Acesso em: 31/10/2025.
- Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Balanço de Gestão: 2019-2022. Brasília: mmfdh, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/governanca/balanco-de-gestao>. Acesso em: 31/10/2025.
- Brown, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Politeia, 2019.
- Campos, Carmen Hein; Bernardes, Márcia Nina. “Ideologia de gênero e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos”. *Revista Estudos Feministas*, v. 30, n. 3, 2022, pp. 1-13.
- Conselho Nacional Popular LGBTI+. Carta de Fundação, 28 jun. 2020, Brasília. Site do Conselho Nacional Popular LGBTI+. Disponível em: <https://conselhpopulargbti.blogspot.com/2020/08/carta-de-fundacao.html>. Acesso em: 31/10/2025.
- Carrara, Sérgio; Vianna, Adriana. “Políticas sexuales y derechos sexuales en Brasil: estudio de caso”. In: Parker, Richard; Petchesky, Rosalind; Sember, Robert (orgs.). *Políticas sobre Sexualidad: reportes desde líneas del frente*. Rio de Janeiro: Sexuality Policy Watch, 2008, pp. 27-56.
- Corrêa, Sonia. “A política do gênero: um comentário genealógico”. *Cadernos Pagu*, n. 53, 2018, pp. 1-16.
- Corrêa, Sonia; Kalil, Isabella. *Políticas Antigênero en América Latina*. Brasil. Rio de Janeiro: ABIA/SPW, 2020.
- Corrêa, Sonia; Prado, Marco Aurélio Máximo. “A ‘ideologia familista’ nas ofensivas contra gênero na educação: conexões conservadoras transnacionais”. *Educação & Sociedade*, v. 45, 2024, pp. 1-20.
- Dagnino, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- Daniliauskas, Marcelo. *Relações de gênero, diversidade sexual e políticas públicas de educação: uma análise do programa Brasil sem homofobia*. Dissertação (mestrado em educação). São Paulo: PPGE/Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2011.
- Facchini, Regina; Simões, Júlio Assis. *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2009.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta; Lima, Luciana Leite (orgs.). *As políticas públicas do governo Bolsonaro: desmonte, resiliência e refundação*. Porto Alegre: Jacarta, 2024.
- Gama, Maria Clara Brito. “O Movimento Homossexual Brasileiro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/88)”. *Revista Brasileira de Estudos da Homocultura*, v. 4, n. 14, 2021, pp. 82-108.
- Gomide, Alexandre Ávila; Silva, Michelle Morais de Sá; Leopoldi, Maria Antonieta. “Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações”. In: Gomide,



- Alexandre A. et al. (orgs.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: INCT/PPED/IPEA, 2023, pp. 13-42.
- Häusermann, Silja. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Junqueira, Rogério Diniz. “A invenção da ‘ideologia de gênero’: a emergência de um cenário político-discursivo e a elaboração de uma retórica reacionária antigênero”. *Revista Psicologia Política*, v. 18, n. 43, 2018, pp. 449-502.
- Lavalle, Adrian G. et al. (orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2018.
- Lavalle, Adrian Gurza; Szwako, José. “Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate”. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, 2015, pp. 157-87.
- Lima, Andréa M. *A política sexual: os direitos humanos LGBT entre o universal e o particular*. Belo Horizonte: Relicário, 2017.
- Machado, Frederico Viana. *Do estatal à política: uma análise psicopolítica das relações entre Estado e os movimentos de juventude e LGBT no Brasil (2013-2010)*. Tese (doutorado em psicologia). Belo Horizonte: PPGP/Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.
- Maracci, João Gabriel. “Proteção sem promoção”: ambivalências antigênero no *Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos* do governo Bolsonaro. Tese (doutorado em psicologia). Belo Horizonte: PPGP/Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2024.
- Maracci, João Gabriel; Machado, Paula Sandrine. “‘Kit gay’: mapeando controvérsias nas redes de uma ofensiva antigênero”. *Revista Psicologia Política*, v. 22, n. 53, 2022, pp. 37-51.
- Maracci, João Gabriel; Prado, Marco Aurélio Máximo. “Ofensivas antigênero e a depuração dos direitos humanos como política de Estado no Brasil”. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 22, n. 4, 2022, pp. 1372-92.
- Marques, Gabriela. “Em nome da família: análise do discurso de Damares Alves sobre a crise familiar”. *Revista Baiana de enfermagem*, v.10, n.4, 2024, pp. 317-46. Disponível em <<https://revbaianaenferm.ufba.br/index.php/cad-gendiv/article/download/54212/37441/263664>>. Acesso em 12/10/2025.
- Mello, Luiz; Brito, Walders; Maroja; Daniela. “Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades”. *CADERNOS Pagu*, v. 39, 2012, pp. 403-29.
- Nota Pública sobre a pesquisa “Estudo Nacional sobre os perfis Travestis e Transexuais”. Publicado no site da Associação Nacional de Travestis e Transsexuais, 10 dez. 2020. Disponível em: <<https://antrabrasil.org/2020/12/10/instituicoes-trans-se-posicionam-sobre-pesquisa-que-nao-inclui-redes-de-pessoas-trans/>>. Acesso em: 31/10/2025.
- Observatório de Políticas de Sexualidade et al. *Ofensivas antigênero no Brasil: políticas de Estado, legislação, mobilização social*. Rio de Janeiro: ABIA/SPW, 2021.

- Oliveira, João M. “Cidadania sexual sob suspeita: uma meditação sobre as fundações homonormativas e neoliberais de uma cidadania de ‘conso-  
lação’”. *Psicologia & Sociedade*, v. 25, n. 1, 2013, pp. 68-78.
- Pismel, Adriana; Tatagiba, Luciana. “Movimentos sociais e políticas públi-  
cas: o campo multiorganizacional de implementação dos programas  
associativos”. *Caderno CRH*, v. 35, 2022, pp. 1-15.
- Pereira, Matheus M. *Um confronto político no presidencialismo de coalizão: os re-  
sultados do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e  
pró-família (2003-2014)*. Tese (doutorado em sociologia). Porto Alegre:  
PPGS/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul, 2018.
- Pereira, Matheus M. “Ativismo multinível: movimento LGBTI+ e a circula-  
ção de políticas públicas”. *Dados*, v. 68, n. 2, 2024, pp. 1-41.
- Pereira, Matheus M.; Aragusuku, Henrique Araújo; Teixeira, Jacqueline  
Moraes. “Direitos humanos em disputa: (des)institucionalização e  
conflitos entre movimento LGBTQIA+ e ativismo antigênero no Bra-  
sil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 38, 2023, pp. 1-21.
- “Pr Jair Bolsonaro fala à nação - Live da semana (24/03/2022)”. Publicado  
no canal Jair Bolsonaro, 24 mar. 2022. 1 vídeo (55 min.). Disponível  
em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OdCFFgyUhhU>>. Acesso em:  
31/10/2025.
- Prado, Marco Aurélio Máximo; Corrêa, Sonia. “Retratos transnacionais e  
nacionais das cruzadas antigênero”. *Revista Psicologia Política*, v. 18, n. 43,  
2018, pp. 444-8.
- Prado, Marco Aurélio Máximo; Machado, Frederico V. Carmona, Andrea  
M. “A luta pela formalização e tradução da igualdade nas fronteiras in-  
definidas do Estado contemporâneo: radicalização e/ou neutralização  
do conflito democrático?”. *Interface*, v. 1, n. 2, 2009, pp. 134-65.
- Prado, Marco Aurélio Máximo; Maracci, João Gabriel; Monteiro, Igor L.  
“Governamentalidades e Depurações Hierárquicas dos Direitos Hu-  
manos no Brasil: A Educação Pública e a População LGBT+”. *Arquivos  
Analíticos de Políticas Educativas*, v. 29, n. 148, 2021, pp. 1-25.
- Redação ConJur. “Presidente Jair Bolsonaro extingue centenas de conse-  
lhos federais”. *Consultor Jurídico*, 14 abr. 2019. Disponível em: <[https://  
www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-  
centenas-conselhos-federais](https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais)>. Acesso em: 10/1/2025.
- Reis, Toni; Casal, Simón (orgs.). *Manual de advocacy, litigância estratégica, con-  
trole social e accountability LGBTI+*. Curitiba: IBDSEX, 2021. Disponível em:  
<[https://aliancagbti.org.br/wp-content/uploads/2022/01/11-Manual-  
de-Advocacy-Litigancia-Estrategica-Controle-Social-e-Accountabili-  
ty-LGBTI.pdf](https://aliancagbti.org.br/wp-content/uploads/2022/01/11-Manual-de-Advocacy-Litigancia-Estrategica-Controle-Social-e-Accountability-LGBTI.pdf)>. Acesso em: 31/10/2025.

