



Universidade Federal Da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais

João Paulo Ribeiro Rodrigues

A ascensão dos debates sobre direitos lgbt na ONU

DOURADOS – MS
Fevereiro de 2018

João Paulo Ribeiro Rodrigues

A ascensão dos debates sobre direitos lgbt na ONU

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi.

DOURADOS – MS

Fevereiro de 2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

R896a Rodrigues, João Paulo Ribeiro
A ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU / João
Paulo Ribeiro Rodrigues – Dourados: UFGD, 2018.
65f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações
Internacionais) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais,
Universidade Federal da Grande Dourados.
Inclui bibliografia

1. LGBT. 2. ONU. 3. Direitos Humanos. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 05 de fevereiro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais o (a) aluno (a) **João Paulo Ribeiro Rodrigues** tendo como título "A ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU".

Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Bruno Boti Bernardi (orientador/a), Dra. Kátiuscia Moreno Galhera (examinador/a) e Dr. Matheus de Carvalho Hernandes e Me. Deborah Silva do Monte (examinador/a).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado (a) APROVADO.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: Devido à excelência do trabalho, a banca recomenda a publicação em formato de artigos científicos

Assinaturas:

Dr. Bruno Boti Bernardi
Orientador/a

Dra. Kátiuscia Moreno Galhera
Examinador/a

**Dr. Matheus de Carvalho
Hernandes**
Examinador/a

Me. Deborah Silva do Monte
Examinador/a

A todo **viado, sapatão, bi, trans, travesti, intersexual** e +,
que lutaram - e lutam – (re) existindo para construir nossos direitos.
Em especial, aos **445 LGBT+ mortos** – registrados – no Brasil em 2017.

*“De noite pelas calçadas
Andando de esquina em esquina
Não é homem nem mulher
É uma trava feminina
Parou entre uns edifícios, mostrou todos os seus orifícios
Ela é diva da sarjeta, o seu corpo é uma ocupação
É favela, garagem, esgoto e pro seu desgosto
Está sempre em desconstrução*

*Nas ruas pelas surdinas é onde faz o seu salário
Aluga o corpo a pobre, rico, endividado, milionário
Não tem Deus
Nem pátria amada
Nem marido
Nem patrão
O medo aqui não faz parte do seu vil vocabulário
Ela é tão singular
Só se contenta com plurais
Ela não quer pau
Ela quer paz*

*Seu segredo ignorado por todos até pelo espelho
Mulher*

(...)

É sempre uma mulher?

*Ela tem cara de mulher
Ela tem corpo de mulher
Ela tem jeito
Tem bunda
Tem peito
E o pau de mulher!*

(...)

*Então eu, eu
Bato palmas para as travestis que lutam para existir
E a cada dia conquistar o seu direito de viver e brilhar
Bato palmas para as travestis que lutam para existir
E a cada dia batalhando conquistar o seu direito de
Viver brilhar e arrasar”*

Trecho da música “Mulher” da cantora transviada Linn da Quebrada.

“Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.”

Boaventura de Sousa Santos

AGRADECIMENTOS

O garoto que embarcou naquele voo da Gol no final de março de 2014 para Campo Grande – e depois pegou carona com desconhecidos para Dourados – não fazia a mínima ideia do turbilhão de coisas que viveria ao longo desses últimos 4 anos. Vindo do interior da Bahia, há 2.100 km de distância, chegou até aqui e se tornou a pessoa que é hoje porque durante esse incrível ciclo trilhou e compartilhou histórias com as mais diversas e significantes pessoas. Dito isso, nesse rito de conclusão e reflexão do que passou, aproveito para de forma singela agradecer...

A minha grande família, por mesmo na distância conseguirem se fazer tão presentes, sempre atentos para dar o suporte e amor necessários. Avó, tios-pais, primos-irmãos. As voltas para casa sempre foram um evento, porque encontrar vocês é sempre motivo de festa e alegria. Amo vocês e sou muito agradecido pelo privilégio de tê-los.

As minhas primas Ana Clara, Mariana, Gabriela e Malu, pela irmandade e parceria contínuas. Amo vocês infinitamente. E eu sei que se não tivesse citado vocês, o trem ficaria feio, haha.

A minha família menor (mainha, Dui, Vena e Leo), vocês são a certeza do colo e porto seguro, mesmo sendo “um forasteiro em terra de desconhecidos” (MAINHA, 2014), mesmo nas distâncias minimizadas pelas ligações por Whatsapp Video, mesmo nos longos meses sem nos encontrarmos, mesmo na saudade apertada. Agradeço à mainha, por ter sonhado, compartilhado e construído todos os passos junto comigo. Em especial, por sempre me lembrar que sou capaz de realizar o impossível nos momentos que nem mesmo eu acreditava em mim. Nada seria suficiente para agradecer tudo o que fez por mim. De todo modo, lembre-se que todas essas conquistas também suas (mulher negra, de origem humilde, mãe solteira de três... tá, não vou começar essa ladainha! haha). Nosso amor foi escrito nas estrelas. Também agradeço as minhas irmãs, Dui e Vena, por serem minhas cúmplices, amigas e às vezes mães nos meus diversos momentos de desespero (vulgo ataque de pelanca) e por vibrarem todas as conquistas dessa trajetória com muitas dancinhas. Amo vocês!

Aos Pampeiros – Nana, Lua, Lucas, Tata, Bart, Dânia, Jessy, Marci, Vitor, Muca e Bianca –, por estarem desde o início desse ciclo maravilhoso e compartilharem de histórias memoráveis. Estou certo de que o encontro com vocês tem uma parcela significativa no meu crescimento e no suporte que eu tive durante esses anos dourados.

Aos meus amores, Letícia e Vini, que dividem a casa, os dias – e meus gritos – nessa reta final. Nossas conversas e encontros, seja na sacada, na sala ou na cozinha, tornam o meu dia muito mais feliz e cheios de cor. Obrigado por me suportarem, eu sei que não é fácil. Como diria mainha: “tudo é providencial”.

A Carla, não posso deixar de agradecer pelas caronas, Medianeira, cafés no final da tarde, estrogonofes de carne, coreografias e, principalmente, pelas conversas e silêncios tão significantes para mim. Nessa “dura caminhada pela noite escura”, carrego você no meu coração. Aproveito para agradecer pela leitura e comentários cuidadosos realizados neste trabalho.

A Mozi, pelo nosso encontro despretensioso que me fez apaixonar por esse ser humano incrível, que traz leveza nos meus momentos de turbulência. Dividimos memórias inesquecíveis – e que possamos construir muito mais delas.

Aos presentes que a greve me trouxe, Vika e Day, pelas várias conversas, companhias ao assistir “Verdades Secretas”, pedidos de lanche ou caminhadas até o estágio. Nosso encontro no meio desse ciclo não foi por acaso.

Ao SAC da Vida, Vinícius e Franklin, pelas várias problematizações, desabafos, vinhos e conselhos. Cresço muito com vocês. E se ser viado já é legal, junto com vocês é melhor ainda. Então, vamos ser viados para sempre!!!

A Bruna, a qual tornou meu 2017 suportável e mais divertido para se viver. Foram muitos “good morning, honey” ao longo do último ano que me traziam a certeza de uma companhia amiga em Dourados. Saiba da grande importância que você tem para mim. Aproveito para agradecer ao “Bonde do Tei Tei”, Jessy, Ana Laura e Bruna, por tornar essa reta final do TCC mais divertida e, na medida do possível, menos estressante.

A todos os amigos que fizeram das memórias douradenses incríveis e cheias de amor. Em especial, Jana, Mozão, Fialli, Marina, Talysson, Fuka, Pampers, Suemi, Lisa, Aureti, Júlia, Letícia e Du.

Aos meus antigos amores – Maria Amélia, Thaís, Manu, Mari, Ana Paula, Ana Luísa, Nayara, Ludmilla, Gustavo, Natália e Bruna –, por superarmos as distâncias e ausências, e conseguirmos manter a amizade e o amor. Sou mais feliz por tê-los em minha vida por todos esses anos e por poder reencontrá-los nas minhas voltas para a Bahia.

A todos aqueles que tive a oportunidade de trocar experiências e crescer enquanto pessoa e profissional, seja na AIESEC, Anistia Internacional, TODXS Embaixadorxs ou Centro Acadêmico Celso Amorim. Ficará marcado na minha história as vivências que tive nessas organizações.

A Alexandra Elbakyan, por ter criado o Sci-Hub e o LibGen e, assim, ter dado um passo para a democratização da ciência.

À família Riter de Faria, que foram as primeiras pessoas a receber a mim e minha mãe (dois completos desconhecidos) de forma tão acolhedora em terras sul mato-grossenses. De forma especial, ao Tio Farias e a Tia Neusa, agradeço pelo cuidado e zelo. Aproveito para agradecer a Tata pelos 3 anos incríveis de convivência que tivemos. Com certeza, a história e os aprendizados que construímos juntos nunca serão apagados e sempre serão lembrados de forma carinhosa.

Aos meus professores, por todo esforço empreendido por uma educação pública e de qualidade e por terem me oportunizado grandes reflexões dentro e fora da sala de aula. Em especial, a Tchella Maso, por ter me acompanhado no início da empreitada na Iniciação Científica, que de forma carinhosa e sábia me acalmou quanto as minhas várias incertezas. Também agradeço pelos aprendizados durante o grupo de pesquisa “A tradução do subalterno na América Latina”, juntamente com o João Urt; ao Bruno Boti, pela leitura e comentários atenciosos feitas a este trabalho, e também pelas indicações de leituras enriquecedoras; a Deborah Monte e Katiuscia Moreno, pelo aprendizado e disponibilidade em me ajudar na feitura do projeto para o mestrado, fruto da presente pesquisa; ao Hermes Moreira Junior, pelos aprendizados e amizade; e ao Mário Sá, pelas aulas – ou shows – brilhantes, que desde o início da faculdade me instigaram à reflexões profundas. Saio da universidade sendo uma pessoa mais humana graças a vocês.

Ao Prof^o Matheus de Carvalho Hernandez, pela amizade, aprendizados sobre a ciência, música e vida. Em especial, pelas assertivas orientações e por ter aceito a empreitada de realizar uma pesquisa nessa temática. Além de sempre acreditar no meu potencial e me incentivar.

À Universidade Federal da Grande Dourados e, de modo mais específico, à FADIR, por ter sido a casa onde vivi uma das mais enriquecedoras experiências da minha vida. Que ela possa cumprir sua função social para com a sociedade sul mato grossense e manter-se

como uma universidade pública e de qualidade. Aproveito para agradecer aos servidores da FADIR que sempre foram atenciosos e eficientes em suas funções.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Pró-Reitoria de Pós-graduação e Pesquisa da UFGD, pelo incentivo através das bolsas de Iniciação Científica, que possibilitaram a existência da presente pesquisa.

RESUMO

A agenda LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros) na Organização das Nações Unidas (ONU) é hoje bastante distinta daquela que encontrávamos ao final do século XX. Negligenciada, a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na organização se iniciou nos anos 1990, marco importante nos estudos internacionais sobre direitos humanos. Isso foi devido à mobilização das redes transnacionais de ativismo LGBT, que vieram a reivindicar e fazer pressão junto aos Estados em prol dos direitos dessa população, como também da ascensão dos debates sobre orientação sexual e identidade de gênero. Atento a isso, o presente trabalho, que se utilizou da revisão bibliográfica e análise de documentos, relatórios e resoluções da ONU e de ONGs, objetiva analisar: como se deu o processo de ascensão dessa pauta de direitos ao longo dos anos na agenda da ONU? Assim, compreendendo esta instituição em seu caráter burocrático de plataforma organizacional com legitimidade internacional, também busca-se elucidar analiticamente, nos processos de negociação da organização, a estratégia de articulação transnacional dos movimentos e ONGs LGBT, que passaram a ocupar os fóruns internacionais de direitos humanos e mobilizar estrategicamente a produção de informação a respeito dessa categoria de violações dos direitos. E, por fim, em observância aos debates entre os Estados na organização, a presente pesquisa analisa o processo político de negociações e mapeia quais foram os países que se mobilizaram pela ascensão da pauta ao longo dos anos e quais mantiveram posicionamento contrário, além dos ganhos normativos que as negociações obtiveram.

Palavras-chave: LGBT; ONU; Direitos Humanos.

ABSTRACT

The LGBT (Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender) agenda at the United Nations is today quite different from the one we encountered at the end of the 20th century. The rise of LGBT rights debates in this organization began in the 1990s, which is an important factor in international human rights studies. This rise was due to the mobilization of transnational networks of LGBT activism, which have come to claim and lobby states for the rights of this population, as well as the rise of debates on sexual orientation and gender identity. Considering this, the present work has as methodology the bibliographic review and analysis of documents, reports and resolutions of the UN and NGOs. On top of that, it aims to analyze: how was the process of ascending this set of rights on the UN agenda over the years? Thus, understanding this institution in its bureaucratic character as an organizational platform with international legitimacy, it also seeks to elucidate analytically the strategy of transnational articulation of the LGBT movements and NGOs that have come to occupy the international rights forums and strategically mobilize the production of information regarding this category of rights violations. And, finally, in observance of the debates among the states in the organization, the present research analyzes the political process of negotiations and tries to map which were the countries that mobilized support for the agenda over the years and which maintained opposite position, as well as the gains of the negotiations.

Keywords: LGBT; UN; Human Rights.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	13
INTRODUÇÃO.....	14
1. PANORAMA HISTÓRICO DO MOVIMENTO LGBT ATÉ A INSERÇÃO NA ONU.....	19
2. O <i>FRAMING</i> DOS DIREITOS LGBT COMO DIREITOS HUMANOS: A BUSCA POR UMA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL.....	25
3. OS DIREITOS LGBT NA ONU: A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA.....	33
3.1 1990 – 2011.....	39
3.2 2011 – 2016.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAS.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61

LISTA DE SIGLAS E ABREVEATURAS

ABGLT	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais
AI	Anistia Internacional
ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CID	Classificação Internacional de Doenças
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
ILGA	Associação Internacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais
IWCH	<i>International Women's Health Coalition</i>
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
OCI	Organização para a Cooperação Islâmica
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial da Saúde
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos
SOGI	Orientação Sexual e Identidade de Gênero (original em inglês)
TGEU	<i>Transgender Europe</i>
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

A discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero (SOGI¹) ainda é uma dura realidade mundial. Pessoas são abusadas, violentadas e mortas por apresentarem características que desviam dos padrões heteronormativos sociais², que de várias formas resistem. Entretanto, tais violências contra a população LGBT³ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais⁴) apresentam uma característica que deve ser ressaltada, pois muitas vezes são legitimadas pelos Estados: 72 países continuam com a vigência de leis que criminalizam a relação afetiva de dois adultos do mesmo sexo⁵; 13 países (ou parte deles) permanecem com penas de morte para a mesma situação em seus códigos penais; além da crescente onda de homofobia e transfobia⁶ contra LGBT, mesmo em países sem leis discriminatórias (ILGA, 2017). Tal realidade, compartilhada em muitos países, demonstra a importância dos debates sobre essa temática em âmbito internacional e, como tal, indica a relevância de uma pesquisa sobre os direitos LGBT a partir das lentes das Relações Internacionais.

Para fins de definição, a presente pesquisa entende por orientação sexual “a capacidade de cada pessoa de profunda atração emocional, afetiva e sexual, e relações íntimas e sexuais com indivíduos de gênero diferente ou do mesmo gênero ou mais de um gênero” (YOGYAKARTA, 2006, p. 8, tradução própria). No caso de identidade de gênero, refere-se à “experiência interna e individual de gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder com o sexo atribuído ao nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo [...] e outras

¹ SOGI, *sexual orientation and gender identity*, é a sigla em inglês amplamente utilizada por ONGs e pela ONU para substituir “orientação sexual e identidade de gênero” e também será aplicada no presente texto.

² A heteronormatividade é um padrão social da sexualidade que rege as relações ocidentais. Em linhas gerais, essa normativa empreende que os padrões de relacionamentos são entre homens e mulheres, o que tende a excluir outras formas de se relacionar, como também influi nos modos de conduta do ser humano.

³ A expressão utilizada ao longo do texto se faz dessa forma por ser o modo comumente utilizado nos espaços políticos e científicos, por isso, não se considera acabada ou com intenção de exclusão de outras singularidades. Podendo, assim, encontrar-se variações da sigla LGBT nas obras referenciadas neste trabalho.

⁴ Lésbicas e gays são mulheres e homens, respectivamente, que se relacionam sexual e afetivamente com indivíduos do mesmo gênero. Bissexuais são aqueles que se relacionam sexual e afetivamente com ambos os gêneros. Transexuais são aqueles indivíduos que nasceram com um determinado sexo biológico (macho ou fêmea) e não se identificam com o gênero atribuído ao nascimento (homem ou mulher). “Travestis são pessoas que vivenciam diariamente o gênero feminino. Elas possuem aparência, formas e adotam comportamentos atribuídos às integrantes do gênero feminino, mas seus corpos misturam características masculinas e femininas. Preferem ser tratadas no feminino e o que buscam é o reconhecimento da sua identidade para além dos parâmetros binários da dicotomia masculino-feminino socialmente imposta.” (PEDRA, 2016, p. 94)

⁵ A Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Transgêneros e Intersexuais (ILGA, na sigla em inglês) publica anualmente um estudo jurídico mundial sobre a criminalização, proteção e reconhecimento das relações entre pessoas do mesmo sexo, o “State-Sponsored Homophobia”.

⁶ “A homofobia e a transfobia se traduzem num conjunto intrincado de multifacetadas ideias e práticas discriminatórias contra indivíduos em virtude de sua orientação sexual e/ou identidade de gênero, real ou suposta, desviante da heterossexualidade” (VIANNA; VECCHIATTI, 2014, p. 5).

expressões de gênero, incluindo vestimenta, fala e maneirismos” (YOGYAKARTA, 2006, p. 8, tradução própria).

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva analisar como se deu o processo de ascensão da pauta dos direitos das pessoas LGBT, ao longo dos anos, à agenda de debates da Organização das Nações Unidas (ONU). A escolha dessa organização internacional se dá pelo reconhecimento da mesma como uma plataforma organizacional e ator internacional com caráter burocrático (com capacidade de regulação e constituição internacional⁷) do qual as redes transnacionais de ativismo LGBT se valem como meio para dar visibilidade e legitimação às suas lutas.

Quanto ao caráter burocrático das organizações internacionais, Finnemore e Barnett (2004) argumentam que

As OIs usam sua autoridade para exercer o poder de duas maneiras, tanto regulando e constituindo o mundo. [...] Alguns aspectos do poder regulador da OI foram amplamente explorados por estudiosos neoliberais como, por exemplo, a capacidade de usar informações para incentivar (ou prevenir) ações coordenadas. Outros aspectos serão mais familiares para os construtivistas, como a capacidade de enquadrar problemas, definir agendas e envergonhar o ator em conformidade com as regras acordadas. No entanto, o poder da OI vai além da regulamentação. *As OIs também podem constituir o mundo à medida que definem novas categorias de problemas a serem governadas e criam novas normas, interesses, atores e tarefas sociais compartilhadas* (FINNEMORE; BARNETT, 2004, p. 16-17. Grifo meu, tradução própria).

A habilidade de constituição internacional, citada por Finnemore e Barnett (2004), é importante para a presente pesquisa, visto que o processo de ascensão dos debates e as estratégias empreendidas pelas organizações LGBT – a serem expostos nos capítulos a seguir – instrumentalizam essa característica das OIs. Pois se entende que, em primeiro momento, criam e enquadram interpretativamente um novo problema, e, então, definem a agenda à qual os Estados-membros serão pressionados a agir.

Sikkink e Finnemore (2015, p. 361), complementando, dão ênfase ao papel fundamental das OIs “no estabelecimento e garantia da aderência a normas internacionais”. Quanto à legitimação⁸, Claude (1966, p. 373, tradução própria) defende que ela é “um dos elementos mais significativos no padrão de atividade política que as Nações Unidas evoluíram em resposta ao conjunto de limitações e possibilidades postas pelas realidades políticas de nosso tempo”. De certo, o poder que as Nações Unidas possuem em legitimar pautas é de

⁷ “A organização mundial passou a ser considerada e usada como distribuidora politicamente significativa de aprovação e desaprovação das reivindicações, políticas e ações dos estados” (CLAUDE, 1966, p. 367, tradução própria).

⁸ Para Claude (1966, p. 373, grifo do autor, tradução própria), legitimação “é uma resposta não à questão do que as Nações Unidas podem *fazer*, mas à questão de como ela pode ser *usada*”.

grande relevância, ao ser operacionalizado pela luta por direitos LGBT, no tocante à possibilidade de dar existência e credibilidade ao problema dessa comunidade dentre os Estados-membros.

Após o fim da Guerra Fria, segundo Vigevani, Oliveira e Lima (2008, p. 204), os direitos humanos passaram a ser “considerados valores compartilhados para os quais a comunidade internacional estaria disposta a cooperar com o objetivo de protegê-los”. E é nesse período que questões sobre orientação sexual começam a surgir nos organismos internacionais, através da articulação de diversos atores: os Estados e seus representantes, enquanto membros das Organizações Internacionais; as Organizações da Sociedade Civil (OSC), como Organizações Não-Governamentais (ONG), com status consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)⁹ ou realizando *advocacy*, e também os movimentos sociais¹⁰.

No cenário internacional, as discussões quanto aos direitos LGBT se iniciaram na Corte Europeia de Direitos Humanos e tempo depois, com muita resistência, chegaram à ONU (SANDERS, 1996). Desse modo, a presente pesquisa norteia-se a partir da seguinte pergunta: como se deu a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU? Também, de forma complementar e auxiliar, este texto busca analisar como foi o processo histórico de mobilização por direitos LGBT que antecedeu a visibilidade internacional, como também questiona-se acerca de quais foram as estratégias de articulação transnacional dos movimentos e ONGs LGBT. Por fim, em observância aos debates entre os Estados na organização, mapeiam-se os países que se mobilizaram contra ou a favor da ascensão da pauta ao longo dos anos e quais foram os ganhos normativos resultantes dessas negociações.

Atenta ao histórico de mobilização que precede a visibilidade internacional, a primeira seção deste trabalho realizará um panorama histórico dessa luta, que se iniciou de forma local, no final do século XIX, na Europa, em um contexto de ativismo do movimento homossexual contra a criminalização da homossexualidade (ROCHA, 2016). Posteriormente, na década de 1940, uma “nova onda” surgiu nos Estados Unidos com um ativismo voltado para uma “linha

⁹ “O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é o órgão coordenador do trabalho econômico e social da ONU, das Agências Especializadas e das demais instituições integrantes do Sistema das Nações Unidas. O Conselho formula recomendações e inicia atividades relacionadas com o desenvolvimento, comércio internacional, industrialização, recursos naturais, direitos humanos, condição da mulher, população, ciência e tecnologia, prevenção do crime, bem-estar social e muitas outras questões econômicas e sociais”. Fonte: <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/ecosoc/>. Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

¹⁰ Por movimentos sociais, entende-se por “campanha de reivindicação sustentada, usando repetidas performances que anunciam a reivindicação, com base em organizações, redes, tradições e solidariedades que sustentam essas atividades.” (TILLY; TARROW, 2015, p. 145, tradução própria)

de atuação mais moderada e cautelosa, com ênfase na construção de uma imagem pública mais “respeitável” para os homossexuais e na sua plena integração na sociedade” (SIMÕES; FACCHINI, 2009, p. 44). Essa onda culminou com a histórica Revolta de Stonewall, que se passou no bar Stonewall, em Nova Iorque, na noite de 28 de junho de 1969. Tal episódio – a ser comentado no primeiro capítulo – é considerado como um marco para a luta dos direitos LGBT e também para a transnacionalização dessa pauta (GORISCH, 2013).

Além disso, de modo articulado aos movimentos LGBT, surgiram ONGs que passaram a ocupar os fóruns nacionais e internacionais de direitos humanos e a realizar investigações a respeito das violações com base na SOGI. A Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais – ILGA (sigla em inglês) foi representada, pela primeira vez, na Conferência Mundial das Nações Unidas em Direitos Humanos em Viena, Áustria, em 1993. Em 1997, a Anistia Internacional (AI) reconheceu pessoas LGBT como “prisioneiros de consciência”, assim, considerando sua criminalização uma violação dos direitos humanos (FRANCINE D’AMICO, 2011, p. 3). Nesse contexto, a segunda seção se preocupa em compreender os direitos LGBT como direitos humanos e deprender analiticamente as estratégias de articulação transnacional dos movimentos e ONGs LGBT para gerarem ressonância internacional de suas reivindicações até acessarem as instâncias da ONU. É importante realçar que as articulações transnacionais, até o contexto da ONU, são difusas entre movimentos sociais e ONGs. A partir do momento em que se adentra a essa organização, utilizaremos apenas as ONGs como os atores da sociedade civil, pois são somente elas que conseguem acesso institucional oficial.

Os debates sobre as questões das pessoas LGBT, no âmbito das Nações Unidas, foram levantados inicialmente na década de 1980 e, de forma mais presente nos anos 1990, através do movimento feminista, na tentativa de se falar sobre a orientação sexual das mulheres lésbicas (SAIZ, 2015). Desde então, diversas negociações políticas sobre a temática foram realizadas. Dessa forma, a terceira parte deste trabalho analisará o processo político de negociações e mapeará quais foram os Estados-chaves que se mobilizaram pela ascensão da pauta ao longo dos anos e quais mantiveram posicionamento contrário. Assim também, apontará quais foram os principais ganhos normativos.

A partir do caso estudado, a presente pesquisa busca compreender os processos políticos e a formação da agenda na ONU - no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, de modo estrito. E para tanto utiliza o *framework* analítico de Agenda-Setting de Joachim (2007) como lente para realizar as análises presentes no capítulo 3. Essa autora realizou o esforço de

sistematizar e transpor as abordagens das literaturas de formação de agenda e movimentos sociais para o nível internacional. Dessa forma, ela demonstra “a importância política da formação da agenda em organizações internacionais para ONGs”, conceitua “como esses atores não-estatais podem influenciar o conteúdo das agendas emergentes” e demonstra a existência de vários elementos importantes (problemas, soluções, participantes, etc.) na observação desses processos, que são instrumentalizados para analisar o caso proposto no presente trabalho (JOACHIM, 2007, p. 6, tradução própria).

Para atingir os objetivos propostos, deram base à pesquisa a revisão bibliográfica; a análise de documentos, relatórios e resoluções da ONU (especialmente da antiga Comissão de Direitos Humanos, do atual Conselho de Direitos Humanos e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos)¹¹, que possibilitam, principalmente, compreender quando e como a temática dos direitos LGBT foi reconhecida oficialmente pela organização. Além disso, eles permitem apontar quais são os Estados-membros envolvidos nas negociações; assim como também a análise dos relatórios anuais, artigos e informes de ONGs, destacadamente da ILGA, da Anistia Internacional e da Human Rights Watch (todos disponíveis nos sites de cada organização), que permite observar o histórico dos avanços e retrocessos da pauta na ONU, a mobilização da sociedade civil e também a realidade mundial quanto às discriminações com base na SOGI.

¹¹ O CDH e o ACNUDH são entidades que fazem parte do Sistema de Direitos Humanos da ONU. O primeiro é um órgão intergovernamental constituído por 47 Estados-membros com mandato de 3 anos. O segundo é uma burocracia que recebe um mandato dos Estados para gerenciar e apoiar as entidades do Sistema de Direitos Humanos da organização.

CAPÍTULO 1 - PANORAMA HISTÓRICO DO MOVIMENTO LGBT ATÉ A INSERÇÃO NA ONU

O surgimento dos movimentos LGBT tem nascente datada na virada do século XIX para o XX, na Europa, mais precisamente na Alemanha, e se relaciona com a nova abordagem dos estudos da Sexologia – ou a fixação da mesma como disciplina – e de um movimento pela Reforma Sexual. A Sexologia, a partir dos anos 1870, começou a realizar estudos interessados nos comportamentos sexuais do ser humano e a busca da categorização das características encontradas (SIMÕES; FACCHINI, 2009). A literatura indica que esse interesse vem de dificuldades legais durante o século XIX, quando havia problemas quanto à relação entre pessoas do mesmo sexo. Nesse sentido, por exemplo, o Código Penal da Alemanha continha, em seu parágrafo 175, a criminalização dos atos de natureza homossexual desde 1871, o qual, entretanto, até o início do nazismo, não tinha sido precisamente colocado em prática (GORISCH, 2013).

A teorização da Sexologia trouxe uma vertente que defendia que os homossexuais tinham características físicas e psicológicas singulares, o que postulava a ideia de que a homossexualidade era congênita, benigna e inata. Haverlock Ellis, médico e psicólogo britânico, foi um dos primeiros a escrever sobre a homossexualidade, quando, no primeiro volume de sua obra *Studies in the Psychology of Sex* (1897), argumentou contrariamente à ideia de uma doença ou vício, para rechaçar a ideia de “cura” desse comportamento (SIMÕES; FACCHINI, 2009).

Karl Henrich Ulrichs (1825-1895), jurista e escritor alemão, também foi um importante defensor dessa vertente e escreveu diversos ensaios sobre os comportamentos sexuais, denominando como “uranista” o homem que tinha desejos por outro homem. Por isso, atualmente, Ulrichs é reconhecido como um dos pioneiros do movimento homossexual. Já o termo “uranista” deixou de ser usado e, aos poucos, foi substituído por “homossexual”, que foi utilizado pela primeira vez, em 1869, pela jornalista húngara Karl-Maria Benkert. Esse é um momento considerado importante, pois, enfatiza Weeks (2000), a homossexualidade sempre existiu nas mais diversas sociedades – mesmo sendo aceita ou recusada, a depender da cultura em questão -, no entanto, o sujeito homossexual como categoria só passa a existir com os estudos médicos no final do século XIX.

Simões e Facchini (2009) complementam que

Seria talvez um exagero afirmar que a sexologia do século XIX tenha "criado" os homossexuais. Afinal, os médicos estavam tentando compreender um fenômeno que se descortinava diante de seus olhos, não só nos consultórios e tribunais, mas

também nas ruas, teatros e cafés, e cuja existência era bem anterior aos seus esforços de classificação e intervenção. Mas parece razoável considerar que aqueles médicos e seus predecessores, ao produzirem sua compreensão, lançaram as bases do que viria a se desenvolver como uma nova identidade sexual e social (SIMÕES; FACCHINI, p. 39, 2009).

O médico e sexólogo alemão Magnus Hirschfeld foi uma figura importante nesse momento, pois, como um dos primeiros ativistas pelos direitos gays, lutou contra a criminalização dos atos de natureza homossexual entre homens, mais precisamente contra o parágrafo 175 do Código Penal da Alemanha. Abertamente homossexual, em 1897, Hirschfeld fundou o Comitê Científico Humanitário – primeira organização LGBT da história –, que buscava realizar pesquisas e educar sobre a sexualidade, principalmente procurando uma explicação racional que evitasse o preconceito em relação aos gays. Ele acreditava que todos os seres humanos eram compostos por variações entre as características do homem e da mulher, o que identificava a homossexualidade como um “terceiro sexo” ou um “sexo intermediário”. Em 1919, fundou o Instituto de Ciência Sexual, em Berlim, que foi fonte de importantes estudos e palco de avanços na medicina cirúrgica. Ficou conhecido como o pai da transexualidade¹², sendo o primeiro a cunhar os termos “transexual” e “travestis”, além de passar a estudar a transexualidade e realizar uma das primeiras cirurgias de readequação do sexo¹³. Juntamente com direção de Haverlock Ellis, ele formou a Liga Mundial pela Reforma Sexual, em 1928, a qual realizou congressos internacionais, e, com grande repercussão na Europa, conseguiu a abolição da lei que criminalizava os homossexuais pelo novo governo bolchevique na Rússia, sendo esse um dos ápices da repercussão no continente (SIMÕES; FACCHINI, 2009).

Apesar disso, a década de 1930 se tornou desastrosa. Com a ascensão de Hitler e do nazismo, o Instituto de Hirschfeld foi alvo de ataques, tendo todos seus arquivos e prédio queimados, em 1933. A Liga Mundial foi dissolvida e ele se exilou na França, onde veio a falecer. Também as condenações aos homossexuais foram recrudescidas, assim, muitos deles foram enviados aos campos de concentração, nos quais eram identificados com um triângulo rosa invertido em seus uniformes, o que por muito tempo foi o símbolo utilizado para

¹² “Em obra publicada em 1910, Hirschfeld ampliava sua classificação de tipos sexuais intermediários, designando como “travestis” as pessoas cujas identidades cruzavam as fronteiras de gênero, que usavam roupas do sexo oposto e que desejavam mudar seu sexo. Hirschfeld perseverava na senda aberta por Ulrichs, reconhecendo variações no “terceiro sexo” segundo critérios que tinham que ver com a maior ou menor adequação entre o sexo biológico e os comportamentos sociais esperados.” (SIMÕES; FACCHINI, 2009, p. 42)

¹³ Uma das pacientes publicamente mais famosas foi a dinamarquesa Lile Elbe, que teve um filme sobre sua vida, baseado em suas escritas pessoais, lançado em 2015. Elbe realizou a readequação do sexo masculino para o feminino. Ver mais em <http://www.gendernetwork.com/Magnus-Hirschfeld.html#.WSxMdmjvIU>. Acesso em 13 de outubro de 2017.

representação do coletivo. Acabavam por sofrer violência não só do governo, mas também dos demais presos (ROCHA, 2015).

De acordo com Gorisch (2013),

Nos campos de Dachau e Buchenwald, havia a “reeducação” dos homossexuais, com experimentos científicos, castração e morte. Cerca de 2/3 dos homossexuais da Alemanha morreram nos campos de concentração. Até hoje, nenhum deles, recebeu qualquer tipo de indenização ou reconhecimento legal como vítimas do regime nazista, inclusive, os direitos humanos aos homossexuais continuam ainda sendo negados. Já outras vítimas do mesmo regime, foram indenizadas e suas histórias amplamente divulgadas - poucas pessoas sabem da existência do “triângulo rosa” (GORISCH, 2013, p. 92).

Muitos não conseguiram o reconhecimento legal devido à própria família, que não queria expor publicamente a existência de um homossexual entre os seus, o que seria motivo de vergonha social. Não existem dados oficiais, mas a estimativa é de que ao menos 100 mil homossexuais foram presos, sendo que de 5 mil a 15 mil foram levados aos campos de concentração. E, segundo um estudo da escola Rüdiger Lautmann¹⁴, 60% destes foram mortos. A partir de 1945, em Nuremberg, Alemanha, foram realizados julgamentos dos crimes cometidos pelos nazistas. Entretanto, as perseguições aos homossexuais não foram legalmente reconhecidas. Dessa forma, foi somente no início dos anos 2000 que o governo alemão oficialmente pediu desculpas e reconheceu os homossexuais como vítimas do Holocausto.

Em 1940, uma nova onda do movimento homossexual teve como palco os Estados Unidos da América (EUA), a qual buscava a descriminalização das relações homossexuais. Para tanto, a estratégia tomada foi a de criar uma imagem pública positiva do homossexual, que pudesse ser plenamente inserido na sociedade. Assim, o movimento, nessa década, teve uma ação moderada e cautelosa. Em 1948, o zoólogo estadunidense Alfred Kinsey publicou uma série de relatórios sobre o comportamento sexual humano, *Sexual Behavior in Human Male*, no qual demonstrou que a incidência da homossexualidade era muito mais do que se imaginava e não se apresentava apenas em um segmento definido. Além disso, Kinsey era contrário à exclusividade do binarismo hétero/homossexual, defendendo que, na natureza, o que se apresenta são graus de comportamentos¹⁵ (MELO, 2016). Também em 1948, a Organização Mundial da Saúde (OMS) adicionou à 6ª revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID) a homossexualidade como um “desvio de personagem subjacente”.

¹⁴ Ver mais em <https://www.jewishvirtuallibrary.org/gay-prisoners-in-the-concentration-camps>. Acesso em 14 de outubro de 2017.

¹⁵ Alfred Kinsey acreditava que existiam graus de comportamentos entre o heterossexual e homossexual, que poderiam ser apresentados em uma escala. Por exemplo, homens que se denominavam heterossexuais, mas apresentavam alguns comportamentos “desviantes” (MELO, 2016).

Nas décadas seguintes, o movimento homossexual apresentou uma ação mais radical devido a uma maior politização quanto à liberdade sexual que advinha dos movimentos da “geração *beat*”¹⁶ de 1950 e da contracultura *hippie* de 1960 (SIMÕES; FACCHINI, 2009). Foi nesse período que passaram a funcionar “clínicas de identidade de gênero” nos EUA, que tinham o apoio de importantes Universidades, realizando tratamentos e cirurgias em pessoas intersexuais e transexuais¹⁷, que desejavam a cirurgia de readequação sexual. Tais cirurgias tornaram-se uma pauta central na luta das pessoas transexuais, surgindo, então, as primeiras organizações de transexuais, como a Transsexual Action Organization, em 1970 (MELO, 2016). Em oposição, a luta contra as cirurgias de adequação a um determinado sexo é uma pauta sempre presente na luta das pessoas intersexuais, que enxergam esses procedimentos como violências cirúrgicas quando realizados em bebês, pois não consideram a opinião e a autorização da pessoa em questão.

Nesse cenário, a década de 1960 foi um período de perseguições à comunidade LGBT naquele país. Com a criminalização das relações entre pessoas do mesmo sexo e a propaganda televisiva da homossexualidade relacionada a questões negativas, as pessoas LGBT acabavam por ter nos bares clandestinos locais de refúgios para viverem livremente. No entanto, era muito comum a realização de batidas nesses bares por policiais, principalmente porque eles não tinham alvará ou vendiam bebidas clandestinamente. Nessas costumeiras batidas, muitos foram presos ou espancados (GORISCH, 2013).

Na madrugada de 28 de junho de 1969 eclodiu um evento que marcaria a luta LGBT. Em uma batida realizada pela polícia no bar chamado *The Stonewall Inn*, em Nova Iorque, o que deveria ser uma ação cotidiana, tornou-se o que ficou conhecido como a Revolta de Stonewall. Os clientes do bar em questão, de maioria jovem não branca, muitos de guetos formados de foragidos de outras cidades, revidaram a ação policial, atacando com latas, garrafas, atendo fogo e com uma chuva de moedas nos policiais. Como o bar se localizava em uma área muito frequentada por gays, pessoas que passavam próximas se juntavam à revolta. O conflito durou três noites e marcou uma virada nos movimentos por direitos LGBT.

¹⁶ A geração *beat* foi um movimento literário composto por jovens intelectuais que se opuseram aos padrões de ordem dos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial. A liberdade e intensidade são as características realçadas nas produções e vivências desse grupo.

¹⁷ Intersexuais são indivíduos que apresentam ao nascer variações de condição anatômica ou cromossômica, que influenciam nos órgãos sexuais externos e internos. Os intersexuais podem nascer com genitália ambígua ou possibilidades genéticas mosaicas, comumente notadas a partir do desenvolvimento da puberdade. Por exemplo, uma pessoa pode ter nascido com a genitália feminina, mas a anatomia interna ser tipicamente masculina (ZINI, 2016). As pessoas transexuais são indivíduos que não se identificam com o gênero designado ao nascer, ou seja, o sexo e o gênero não são correspondentes. Importante saliente que, ao tratar sobre a intersexualidade, estamos falando sobre características sexuais, já a transexualidade corresponde às discussões sobre identidade de gênero.

A partir de então, a data foi escolhida como o “Dia do orgulho LGBT” e é celebrada mundialmente com paradas do orgulho LGBT (SIMÕES; FACCHINI, 2009).

Stonewall é um marco, pois é a partir desse momento que a população LGBT passou a sair da clandestinidade e, tomada pelo contexto, de forma mais radical, lutou por seus direitos e expôs publicamente os seus comportamentos ditos “desviantes” com orgulho. Simões e Facchini (2009, p. 45) sinalizam uma “intenção de recriar um novo modo de existência em função da especificidade do desejo sexual vilipendiado, como abrigo, resistência e combate à hostilidade e à opressão”. Expressões como “*Gay Pride*” e “*Gay Power*” (orgulho gay e poder gay, em português) passaram a ecoar em diversos espaços.

Com tal efervescência, a partir de 1970,

Organizações como o Gay Liberation Front, que começou nos Estados Unidos e depois se espalhou por vários países da Europa, preconizavam essa postura de ampla contestação cultural e política, que questionava a eficácia das mudanças legais para a solução dos problemas enfrentados por homossexuais. Ativismo semelhante desenvolveu-se também na Argentina, cujo primeiro grupo político homossexual, Nuestro Mundo, formado em 1969, adotou a partir de 1971 a denominação Frente de Liberación Homossexual (FLH), até ser destruído pela ditadura militar em 1976. A FLH teve uma publicação de curta duração chamada Somos, cujo nome inspiraria o primeiro grupo brasileiro, criado em 1978 (SIMÕES; FACCHINI, 2009, p. 45-47).

Com a epidemia da AIDS, na década de 1980, um novo desafio surgiu para o movimento LGBT, que voltou a ser relacionado com uma patologia, mesmo posteriormente sendo comprovado que a incidência da doença não se dava apenas entre homossexuais. A AIDS ficou conhecida como a “peste gay” ou “praga gay”, e deixou um grande número de mortos. O surgimento da doença forçou a sociedade a discutir sobre a sexualidade de uma forma anteriormente não vista, o que possibilitou a maior visibilidade dos homossexuais, e também fortaleceu o movimento durante a década seguinte. Nesse cenário, os movimentos passaram a exigir dos seus governos políticas de saúde para investimentos em pesquisas e medicações para o tratamento da doença. Além disso, algumas dessas políticas eram financiadas por organizações internacionais (MOLINA, 2011). Em 17 de maio de 1990, a OMS retirou a homossexualidade do CID, data que hoje é comemorada como o “Dia da luta contra a Homofobia”. No entanto, a transexualidade ainda é classificada pela OMS como “disforia de gênero” (TERTO; SOUZA, 2015).

Em suma, a pauta reivindicada pelos movimentos LGBT se iniciou, a partir de um ativismo de ações mais individuais, na Europa, com os estudos da Sexologia e a busca da compreensão científica do que era a homossexualidade. Tal momento foi chamado por Weeks (2000) de “invenção da homossexualidade”. Posteriormente, uma onda do movimento organizado se destacou nos EUA, nos anos 1940, lutando pela descriminalização da

homossexualidade, tendo como abordagem a criação de uma imagem pública positiva passível de viver em sociedade. Já nas décadas seguintes, os movimentos recorreram a uma ação mais radical, estando politizados quanto à liberdade sexual (*gay liberation*). Além disso, o fim da década de 1960 foi um marco para a internacionalização do movimento devido, sobretudo, à Revolta de Stonewall, em 1969. A partir de então, organizações e movimentos LGBT se espalharam por outros países em luta pelos direitos dessa população e com uma presença que demonstrava orgulho quanto àquilo que era tomado como “desviante” pelos padrões sociais.

Diante desse panorama de inexistência ou ineficiência dos canais de comunicação com muitos governos domésticos, na busca por conquista de direitos civis e sociais e por reconhecimento, os movimentos e ONGs LGBT buscaram integrar suas lutas à linguagem dos direitos humanos, organizando-se em redes que ultrapassassem as fronteiras domésticas. Assim, criando redes transnacionais de direitos que pudessem acessar o âmbito internacional para maior ressonância e fortalecimento das reivindicações, visando, por conseguinte, soluções ou respostas no espaço interno. O surgimento da ILGA, em 1978, no Reino Unido, é um importante exemplo dessa transnacionalização. Ela atualmente é uma federação mundial com mais de 1200 organizações-membros de 132 países, sendo uma das principais ONGs a defenderem os direitos LGBT nas diversas organizações internacionais (ROCHA, 2015). Compreenderemos melhor a inserção na linguagem dos direitos humanos e a formação dessas redes transnacionais na seção seguinte.

CAPÍTULO 2 - O *FRAMING* DOS DIREITOS LGBT COMO DIREITOS HUMANOS: A BUSCA POR UMA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL

Em todas as partes do mundo, violações de direitos estão presentes no cotidiano das pessoas LGBT. Tais violações são diversas e se apresentam em diferentes níveis, podendo ser praticadas pela sociedade civil, através de assassinatos; violências sexuais; tortura; discriminação nos níveis físicos, verbais ou psicológicos motivados por homofobia e transfobia; entre outros. As violações também podem se apresentar em níveis institucionais, assim sendo promovidas pelo Estado, quando o mesmo deixa de reconhecer as necessidades e direitos dessa população, se nega e criminaliza suas vivências ou não cria políticas públicas que viabilizem o acesso a bens materiais e imateriais para uma vida digna. Em casos mais extremos, o Estado tem presente em seu Código Penal a punição da atividade homossexual através de torturas, prisões ou pena de morte.

A ILGA lança anualmente o relatório *State-Sponsored Homophobia* contendo uma pesquisa mundial sobre as legislações em relação à orientação sexual. De acordo com o último relatório de 2017, 72 Estados ainda criminalizam atividades sexuais entre pessoas do mesmo sexo. Isso corresponde a quase metade dos Estados-membros da ONU. 7 Estados¹⁸ (Irã, Arábia Saudita, Iêmen, Sudão, Somália, Nigéria, Iraque)¹⁹ ainda permanecem com a pena de morte como retaliação a tais atos (ILGA, 2017).

As pessoas transgêneras, que diferem do padrão social da cisgeneridade, também sofrem violências diárias com base na transfobia, por exemplo, quando: têm a privação do reconhecimento de sua identidade de gênero nas instituições públicas e privadas; têm seu direito à realização da cirurgia de readequação sexual, para adaptação de seu corpo ao gênero identificado, proibido; a proibição do direito à mudança do nome; as discriminações institucionais que limitam o acesso à saúde, ao trabalho, à educação, à moradia, à denúncia das violências sofridas, à segurança e diversos outros direitos sociais; etc. Quanto à temática de identidade de gênero, a ILGA lançou, em 2017, o segundo relatório *Trans Legal Mapping Report*, que buscou apresentar as leis e procedimentos legais para pessoas transexuais ou com

¹⁸ “[...] **quatro** (4) no país inteiro, **dois** (2) apenas em certas províncias, e em **dois** (2) Estados a pena de morte é realizada por atores não-estatais. [...] Além disso, existem outros **cinco** (5) Estados onde a interpretação da Sharia, ou onde a lei das letras pretas, permite tecnicamente a pena de morte, mas onde **não é invocada** ao nosso conhecimento e, de fato, onde os governos fizeram declarações sobre esse efeito em fóruns, como a Revisão Periódica Universal da ONU” (ILGA, 2017, p. 40, grifo do autor, tradução própria).

¹⁹ O relatório considera o ISIS como um 8º Estado, contudo, para o presente trabalho e para as Relações Internacionais, ele não é reconhecido como tal.

o gênero diverso à cisgeneridade²⁰. Tal estudo, que encontrou diversas limitações no processo de feitura por falta de informações dos governos e poucos pesquisadores, mostrou como os direitos dos transexuais, no que diz respeito ao direito à mudança do sexo ou alteração do nome, ainda estão pouco avançados ao redor do mundo. Ainda sobre a população trans, de acordo com a Transgender Europe (TGEU), entre outubro de 2016 a setembro de 2017, 325 mortes de pessoas trans foram reportadas, sendo esses dados apenas de casos notificados.

A análise dos dados dos relatórios apresentados anteriormente nos possibilita concluir que a realidade de uma pessoa LGBT no mundo ainda é extremamente difícil e que existe um longo caminho de promoção e reconhecimento dos direitos LGBT para chegar a um patamar de equidade social, visto que a discriminação com base na SOGI²¹ impossibilita o acesso aos direitos sociais básicos. Mecanismos de monitoramento das violações e das leis, como tais relatórios realizados pela ILGA e TGEU, são “uma variação na política da informação, na qual os ativistas usam estrategicamente a informação para assegurar a responsabilidade com declarações públicas, legislação existente e padrões internacionais” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 17, tradução própria). O acesso e instrumentalização dessas informações – como relatórios – pelas ONGs possibilitam maior legitimidade dentre os demais atores estatais e OIs, além de fortalecerem seus posicionamentos frente às declarações dos governos (KECK; SIKKINK, 1998).

Joaquin Flores (2009, p. 30) disserta que, na busca dos bens materiais e imateriais necessários para viver, existem “processos de divisão social, sexual, étnica e territorial do fazer humano” que diferenciam a forma de acesso da pessoa a tais bens. Podemos expandir esses marcos às categorias de orientação sexual e identidade de gênero, quando o autor diz que “Segundo a “posição” que ocupemos em tais marcos de divisão do fazer humano, teremos uma maior ou menor facilidade para ter acesso à educação, à moradia, à saúde, à expressão, ao meio ambiente, etc.” (FLORES, 2009, p. 30). Assim, estar fora do que é construído como heteronormatividade e cisgeneridade é estar fora da rota de acesso à dignidade humana.

Entenda-se por dignidade não o simples acesso aos bens, mas que tal acesso seja igualitário e não esteja hierarquizado “*a priori*” por processos de divisão do fazer que coloquem alguns, na hora de ter acesso aos bens, em posições privilegiadas, e outros em situação de opressão e subordinação. Mas, cuidado! Falar de dignidade

²⁰ Cisgeneridade é um conceito que engloba os indivíduos que se identificam com o gênero designado ao nascer. Estes são socialmente considerados como padrão, e qualquer desvio do mesmo provoca uma carga de discriminação.

²¹ Este texto utiliza a discriminação com base apenas nas categorias de orientação sexual e identidade de gênero, pois é a expressão atualmente utilizada pela ONU. Contudo, é possível reconhecer que tais categorias não abrangem todas as formas de discriminações sofridas pela comunidade LGBT. As ONGs já utilizam a expressão de discriminação por orientação sexual, identidade e expressão de gênero, e características sexuais (SOGIESC, em inglês), assim, englobando também intersexuais.

humana não implica fazê-lo a partir de um conceito ideal ou abstrato. A dignidade é um fim material. Trata-se de um objetivo que se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja “digna” de ser vivida (FLORES, 2009, p. 31. Grifo do autor).

Neste momento, buscaremos compreender a relação entre os direitos LGBT e os direitos humanos. Para isso, partimos do entendimento de que direitos LGBT²² são direitos já reconhecidos em documentos nacionais e internacionais que possibilitam o acesso dessa população aos bens materiais e imateriais básicos²³, mas que ainda não são garantidos devido às discriminações por SOGI.

Sobre isso, cabe ressaltar que a tentativa de enquadramento interpretativo (*framing*) dos direitos LGBT como direitos humanos é recente, datada somente a partir da década de 1990. Sua modelagem é compreendida e desenvolvida a seguir como uma estratégia para aumentar a ressonância dessa pauta nos diversos fóruns, instâncias e mecanismos internacionais de direitos humanos. Segundo Holzacker (2014, p. 2, tradução própria),

Em muitos países, as pessoas LGBT inicialmente conceberam sua organização em torno de questões de identidade e seus movimentos como parte de um movimento de libertação. Mais tarde, quando a questão foi vista como além da identidade pessoal para incluir o reconhecimento do estado e a proteção de uma identidade pública emergente, movimentos e organizações começaram a desenvolver uma perspectiva de direitos civis. Aqui, movimentos antigos de direitos civis baseados em raça, por exemplo nos EUA, ou nos movimentos de direitos das mulheres nos EUA, na Europa e em outros lugares, serviram de exemplo ao movimento LGBT. No entanto, no início da década de 1990, a globalização do movimento e o desejo de promover mudanças mais abrangentes levaram a impulsionar o uso de um paradigma internacional dos direitos humanos.

Kollman e Waites (2009, p. 2, tradução própria) corroboram:

Os movimentos LGBT originários do Ocidente se definiram cada vez mais como globais, buscando organizar-se através das fronteiras e lobby das organizações intergovernamentais (Adam et al., 1999, Altman, 2001, Binnie, 2004). Desde o surgimento dos movimentos de libertação dos homossexuais nos países ocidentais no final da década de 1960 e início da década de 1970, as organizações LGBT frequentemente enquadraram suas demandas em termos de igualdade e/ou libertação, mas os discursos sobre direitos humanos não se tornaram fundamentais nos debates nacionais e internacionais sobre gênero e sexualidade até o início dos anos 90. O engajamento com um quadro de direitos humanos provou ser bem

²² Em diversas literaturas ou discursos de ONGs, os direitos LGBT serão alocados nas discussões de direitos sexuais. A International Women’s Health Coalition (IWHC), a partir de um esforço coletivo, define direitos sexuais como “certos direitos humanos já reconhecidos nas leis nacionais, documentos internacionais de direitos humanos e outros documentos de consenso. Eles se baseiam no reconhecimento de que todos os indivíduos têm o direito - sem coerção, violência e discriminação de qualquer tipo - ao mais alto padrão possível de saúde sexual; para perseguir uma vida sexual satisfatória, segura e prazerosa; controlar e decidir livremente, e tendo em conta os direitos de terceiros, em assuntos relacionados à sua sexualidade, reprodução, orientação sexual, integridade corporal, escolha do parceiro e identidade de gênero; e aos serviços, educação e informação, incluindo educação abrangente sobre sexualidade, necessárias para fazê-lo” (IWHC, tradução própria). Disponível em <https://iwhc.org/articles/sexual-rights-human-rights/>. Acesso em 17 de dezembro de 2017.

²³ “expressão, convicção religiosa, educação, moradia, trabalho, meio ambiente, cidadania, alimentação sadia, tempo para o lazer e formação, patrimônio histórico-artístico...” (FLORES, 2009, p. 28). Podemos expandir para bens como a vida, privacidade, livre expressão sexual e manifestação social, etc. Todos esses bens serão garantidos através do direito – como norma jurídica.

sucedido na abertura das portas de organizações internacionais poderosas, como a União Europeia (UE) (Swiebel este volume), e mais recentemente mostra sinais de se tornar um veículo para acesso à ONU (Saiz 2004).

Como apresentado na seção anterior, os movimentos LGBT durante o século passado também buscaram criar uma imagem para a sociedade que se diferenciasse da narrativa negativa criada sobre os homossexuais, especialmente pelas propagandas televisivas. Isso se dava, principalmente, na busca pela inserção desse grupo na sociedade (MELO, 2016). Os estudos da teoria dos novos movimentos sociais buscaram entender essa estratégia de identidade coletiva (*identity politics* ou *collective identity*, em inglês), a partir da década de 1980.

Nardil e Schneider (1998) realizaram uma revisão interessante de importantes teóricos dos novos movimentos sociais²⁴ para compreender melhor sobre a identidade coletiva. Para eles, podemos dividir essa estratégia em três elementos: (1) a compreensão do indivíduo como parte de um grupo devido a alguma característica específica importante – que, no presente caso em estudo, em linhas gerais, seriam as identidades sexuais e de gênero que diferem dos padrões; (2) a consciência política, que englobaria o enquadramento dos objetivos e das ações coletivas; (3) oposição direta à ordem vigente, assim, desafiando as representações dominantes com novas identidades coletivas.

A identidade coletiva, como um processo, possibilita uma ação coletiva mais organizada, pois oportuniza a criação de laços entre os próprios integrantes, desenvolve um “local” de pertença e possibilita uma duração dos movimentos sociais ao longo do tempo. A existência dessa identidade coletiva prevê relações entre o grupo em questão e a sociedade. Essas interações podem gerar conflitos devido às divergências de objetivos, mas é o que possibilita os atores sociais reafirmarem suas identidades – diferentemente das narrativas criadas pela estrutura dominante – e reivindicarem algo (direitos) que acreditam pertencerem a si mesmos (MELUCCI, 1995).

No caso do movimento LGBT, ao passo que o processo de reconhecimento social e estatal foi se desenvolvendo, ele passou a ter uma perspectiva voltada aos direitos civis²⁵ (HOLZHACKER, 2014, KOLLMAN; WAITES, 2009). A partir do final do século passado, diversas áreas do conhecimento começaram a tentar compreender essa relação dos movimentos sociais e a mobilização através do direito. E a compreensão do que exatamente

²⁴ Para saber mais: Alessandro Pizzorno (1979), Carl Boggs (1986), Alberto Melucci (1985, 1989) e Alain Touraine (1985).

²⁵ Kollman e Waites (2009) ressaltam que a ausência de ênfase na retórica dos direitos humanos tem também relação com outros movimentos e ONGs do Ocidente que até os anos 1980 comumente utilizavam a linguagem dos direitos civis. Até mesmo a Anistia Internacional. Ou seja, a pouca ênfase na linguagem dos direitos humanos não foi um processo isolado dos movimentos LGBT.

seria esse direito é diversa, podendo abranger instituições (cortes judiciais, burocracias administrativas, etc.), operadores do direito (juízes, advogados, etc.) e as próprias leis, normas e direitos civis (MCCANN, 2006). De qualquer modo, é fato que a mobilização do direito faz parte do repertório estratégico de diversos movimentos sociais (movimento por direitos das mulheres, meio ambiente, pessoas com deficiência, etc.), como é o caso do movimento LGBT.

De acordo com McCann (2006, p. 21-22, tradução própria), dentre os diversos efeitos, o direito é um recurso que os atores sociais utilizam para “estruturar relações com os outros, avançar metas na vida social, formular reivindicações legítimas e negociar disputas em que interesses, desejos ou princípios convergem”. O direito também tem um importante papel na modulação cognitiva quanto à vivência e interações em sociedade, podendo ser utilizado para a reconfiguração das relações entre os cidadãos. Entretanto, é importante elucidar que o direito pode não ser uma estratégia viável. A depender da estrutura do Estado, utilizar esse recurso pode ser exaustivo e custoso para os ativistas dos movimentos, além de que existem casos em que as normas jurídicas e instituições fortalecem as hierarquias sociais preexistentes e limitam os meios para desafiá-las (MCCANN, 2006).

No processo de luta por direitos e de mobilização do direito como estratégia, o passo seguinte do movimento LGBT, durante a década de 1990 (principalmente, após a decisão favorável do Comitê de Direitos Humanos²⁶ da ONU no caso *Toonen v. Australia*²⁷), foi buscar enquadrar interpretativamente (*frame*) os direitos LGBT à linguagem dos direitos humanos (HOLZHACKER, 2014). Para Helfer e Miller (1996),

O valor do direito dos direitos humanos para lésbicas e homossexuais reside principalmente na sua capacidade de transformar a consciência sobre práticas sexuais, relações íntimas e identidade homossexual em reivindicações contra governos para reconhecimento e proteção. Ao localizar a orientação sexual dentro de um conjunto de reivindicações de direitos, as lésbicas e os homossexuais podem ligar a sua luta a uma tradição que transformou uma panóplia de necessidades humanas básicas em direitos respeitados de acordo com o direito doméstico e internacional (HELPER; MILLER, 1996, p. 85, tradução própria).

Ou seja, enquadrar os direitos LGBT à linguagem dos direitos humanos, que possuem um conjunto de direitos básicos reconhecidos e respeitados pelos Estados, fortalece a ressonância e diminui a resistência à pauta dentre os governos. Não se desconsidera as falhas

²⁶ O Comitê de Direitos Humanos é o órgão de tratado da ONU criado para monitorar a aplicação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos entre os países signatários.

²⁷ Em 1994, o Comitê de Direitos Humanos da ONU decidiu sobre o caso *Toonen v. Australia*, concluindo que a lei da Austrália (mais especificamente da Tasmânia), que proibia atividades homossexuais, violava o direito à privacidade e à não discriminação, que consta no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (SANDERS, 1996).

que a linguagem dos direitos humanos possui ou, em alguns momentos, a violação dos mesmos por parte dos Estados. Contudo, por ser um discurso com maior difusão e reconhecido pelos atores, não respeitá-los ou violá-los gera custos à imagem dos Estados na arena internacional. Então, conseguir enquadrar os direitos LGBT ao conjunto dos direitos humanos alavancaria a difusão da luta nos espaços internacionais e nacionais.

Holz hacker (2014, p. 43-44, tradução própria) adiciona que o “enquadramento interpretativo dos direitos humanos também é uma forma de internacionalizar esses debates, de modo que os estados e os órgãos regionais com direitos mais avançados para as pessoas LGBT tornem a conquista global desses direitos como parte integrante dos objetivos da política externa”. Nesse sentido, Mertus (2007) complementa ao dizer que os ativistas LGBT utilizaram duas vias ao acessar o campo dos direitos humanos internacionais. Primeiramente, nas tradicionais técnicas de direitos humanos de monitoramento e denúncia de violações²⁸. Em segundo, a construção e promoção de novos direitos humanos internacionais, incluindo o “direito à sexualidade”. A autora chega a dividir esse processo em dois períodos:

- (i) o período anterior à questão tornar-se uma preocupação para as principais organizações não-governamentais de direitos humanos (ONGs), ou seja, Anistia Internacional (AI), Human Rights Watch (HRW) e outras grandes ONGs que influenciam quais são as preocupações em matéria de direitos humanos que passam pela aprovação do ativismo de direitos humanos (aproximadamente antes de 1995); e (ii) o período após as preocupações com LGBT infiltrarem o ativismo das principais ONGs de direitos humanos (aproximadamente 1995 em diante) (MERTUS, 2007, p. 1039, tradução própria).

No entanto, o que será observado ao longo deste texto é que o processo de tentativa de infiltrar as questões LGBT na linguagem de direitos humanos durante a década de 1990, através da mídia, estudos acadêmicos e organizações governamentais e não-governamentais internacionais e nacionais, só começou a ter notoriedade a partir dos anos 2000. Período este no qual o tema estava mais incorporado à agenda da União Europeia²⁹ e tentativas de inserção nas discussões e documentos no Conselho de Direitos Humanos da ONU estavam em lento desenvolvimento.

²⁸ “[...] em particular: "o direito à privacidade no contexto do direito penal; o direito à igualdade; o direito à família; o direito à não discriminação; o direito a não sofrer tortura (aplicável em casos de "curas forçadas" para homossexualidade e maus tratos psiquiátricos em geral); e o direito dos transexuais ao reconhecimento de seu novo gênero” (MERTUS, 2007, p. 1038, tradução própria).

²⁹ A Corte Europeia de Direitos Humanos recebeu o primeiro caso sobre criminalização de atividades sexuais entre pessoas do mesmo sexo em 1981, a partir do caso *Dudgeon v. United Kingdom*. A corte votou a favor de Dudgeon, afirmando que a lei violava o direito à privacidade. Posteriormente, outros casos similares foram julgados com a mesma sentença. Desde a vitória dos casos, a União Europeia buscou inserir leis não-discriminatórias nos membros da organização. Para saber mais sobre o processo histórico da pauta LGBT na agenda da União Europeia, ver Sanders (1996, 2006).

A linguagem dos direitos humanos “às vezes se limitou a estabelecer certos padrões mínimos de tratamento estatal para pessoas LGBT” (HOLZHACKER, 2014, p. 43, tradução própria). Assim, abordagens simultâneas, como processos de ativismo, *lobbying* e enquadramento interpretativo são importantes para garantirem esses “padrões mínimos” e conseguirem desenvolver novos padrões ainda não reconhecidos. Dessa forma, primeiramente, buscaremos compreender as redes transnacionais de ativismo, e, posteriormente, desenvolveremos o conceito do processo de enquadramento interpretativo (*framing*) – e como ele se concebe -, um dos mecanismos utilizados pelas redes de *advocacy*.

Para Keck e Sikkink (1998), redes transnacionais de ativismo são interações estruturadas entre diversos atores que compartilham ideias sobre determinada temática e sustentam seus esforços para influenciar a política – tanto nacional quanto internacional. Elas são importantes, pois criam “novas ligações entre atores das sociedades civis, estados e organizações internacionais, e multiplicam os canais de acesso ao sistema internacional” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 1, tradução própria).

Segundo Keck e Sikkink (1998), redes transnacionais de ativismo surgem em volta de temáticas que

(1) canais entre grupos domésticos e seus governos são bloqueados ou dificultados ou onde esses canais são ineficazes para resolver um conflito, colocando em movimento o padrão “bumerangue” de influência característico dessas redes; (2) ativistas ou “executivos políticos” acreditam que a rede irá promover suas missões e campanhas e promover ativamente as redes; e (3) conferências e outras formas de contato internacional criam arenas para formar e fortalecer redes (KECK; SIKKINK, 1998, p. 12, tradução própria).

Essas redes disponibilizam recursos internacionais a atores políticos e sociais no âmbito doméstico que dispõem de recursos escassos (sejam eles informacionais, financeiros ou de estrutura de funcionários), como é o caso do ativismo em direitos humanos. Neste caso, seu principal objetivo é mudar o comportamento de organizações internacionais e Estados. As ONGs realizam uma importante função nessas redes, ao fornecerem informações, criarem novas ideias, organizarem ações, causarem pressão e fazerem *lobby* por mudanças políticas (KECK; SIKKINK, 1998).

Além de exercerem essas funções, os atores das redes também criam enquadramentos interpretativos (*frames*), que facilitam a organização de informação (identificação e soluções) e campanhas (KECK; SIKKINK, 1998). O processo de enquadramento interpretativo, estratégia valiosa dentre as dinâmicas de ações coletivas, consiste em “esforços estratégicos conscientes de grupos de pessoas para formar entendimentos compartilhados do mundo e de si mesmos que legitimam e motivam a ação coletiva” (MCADAM; MCCARTHY; ZALD,

1996B, p. 6 apud JOACHIM, 2007, p. 19, tradução própria). Também, “os processos de enquadramento interpretativo levam em consideração a dimensão intersubjetiva na formação de agendas. Problemas e soluções não existem simplesmente lá fora; em vez disso, eles são o resultado de construções sociais e atribuições coletivas” (JOACHIM, 2007, p. 19, tradução própria).

No que diz respeito a isso, para Swiebe (2009), o enquadramento interpretativo de um problema, de forma que possa ser associado aos problemas já aceitos pela organização, ajuda a adicionar tal pauta à agenda oficial. Assim, as redes de ativismo estrategicamente interpretam os problemas em busca de suporte de outros atores. No caso dos direitos LGBT, enquadrar os mesmos à moldura existente dos direitos humanos – expandindo a compreensão do que são direitos humanos – possibilita a circulação da pauta LGBT em espaços e instâncias institucionais que discutam direitos humanos e desenvolvam campanhas e informações, através das interações dos atores. Além de passar a reconhecer valores intersubjetivos sobre a população LGBT ainda não reconhecidos, fazendo com que os mesmos sejam compartilhados pelos atores partes das negociações.

Assim, a mobilização nos espaços internacionais torna-se muitas vezes o único ou o principal meio para alcançar ganhos, através da articulação entre atores transnacionalmente, que desenvolvem enquadramentos interpretativos para conseguirem maior ressonância e reconhecimento. Por isso, instâncias institucionalizadas internacionalmente são de grande valia para as redes de ativismo, como é o caso LGBT na ONU a ser apresentado na próxima seção.

CAPÍTULO 3 - OS DIREITOS LGBT NA ONU: A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA

Não é uma novidade as redes por direitos se mobilizarem de modo transnacional, utilizando o espaço internacional como via de reconhecimento, apoio e instrumento para pressionar os governos domésticos. Segundo Tarrow (2005, p. 145, tradução própria), “Os atores domésticos, frustrados com sua incapacidade de obter reparação de seus próprios governos, buscam o apoio de aliados externos”. De acordo com Keck e Sikkink (1998),

onde os governos são inacessíveis ou surdos para grupos cujas reivindicações podem, contudo, ressoar em outros lugares, os contatos internacionais podem ampliar as demandas dos grupos domésticos, abrir espaço para novos problemas e, em seguida, retornar essas demandas à arena doméstica (KECK; SIKKINK, 1998, p. 13, tradução própria).

Dessa forma, organizações intergovernamentais, como a ONU, são instâncias das quais as redes transnacionais de direitos humanos se valem para exportar seus conflitos políticos (*contentious politics*, em inglês).

Para Tilly e Tarrow (2015),

Conflitos políticos envolvem interações em que os atores fazem reivindicações sobre os interesses de outros atores, levando a esforços coordenados em prol de interesses ou programas compartilhados, nos quais os governos estão envolvidos como alvos, iniciadores de reivindicações ou terceiros. A política contenciosa reúne, assim, três características familiares da vida social: disputa, ação coletiva e política. A *disputa* envolve fazer reivindicações que influenciam os interesses de outra pessoa. [...] A *ação coletiva* significa coordenar esforços em nome de interesses ou programas compartilhados. [...] Nós entramos no campo da *política* quando interagimos com agentes de governos, quer lidando diretamente com eles ou envolvendo atividades relacionadas a direitos, regulamentos e interesses governamentais (TILLY; TARROW, 2015, p. 7-8, grifo do autor, tradução própria).

Logo, no presente caso, os movimentos e ONGs LGBT organizam seus esforços coletivamente para externalizarem seus conflitos domésticos (*domestic contentions*). Deste modo, estudos buscando compreender como funcionam as abordagens dessas redes ao externalizarem suas reivindicações passaram a ser realizados após o fim da Guerra Fria e o desenvolvimento de densas redes de grupos não-governamentais (TARROW, 2005).

Keck e Sikkink (1998), por exemplo, em seu livro *Activists beyond Borders* (1998), realizaram importante contribuição para a área ao desenvolverem um modelo que visa explicar esse processo, conhecido como Efeito Bumerangue (*Boomerang Pattern*, em inglês). Para as autoras (1998, p. 20, tradução própria), “Estratégias de Bumerangue são mais comuns em campanhas nas quais o alvo é uma política ou comportamento doméstico de um Estado; quando uma campanha busca uma ampla mudança processual envolvendo atores dispersos, as estratégias são mais difusas”. Para Tarrow (2005, p. 145-146, tradução própria), Keck e

Sikkink (1998) levaram os estudos de contenciosos transnacionais para outro nível ao especificarem que “a externalização depende do funcionamento de redes de ativistas domésticos, seus aliados internacionais e partes de Estados estrangeiros e instituições internacionais”.

De acordo com as autoras, o efeito bumerangue parte de uma conjuntura doméstica em que os grupos não-governamentais não conseguem ter suas reivindicações reconhecidas e efetivamente respondidas pelos seus próprios governos, e, por esse motivo, buscam no ambiente internacional – outros Estados, ONGs e Organizações Internacionais – apoio ou acesso institucional para externalizar os conflitos políticos. Posteriormente, essas forças transnacionais de apoio realizarão pressão de fora para dentro no governo, ou, no caso das OI, utilizarão do espaço institucional como tentativa de mudar o comportamento do Estado em questão. Essas ligações, segundo Keck e Sikkink (1998), são mais visíveis nos casos de campanhas de direitos humanos, e são importantes, pois

para os atores menos poderosos do terceiro mundo, as redes fornecem acesso, influência e informações (e muitas vezes dinheiro) que não poderiam esperar ter por conta própria; para os grupos do Norte, eles dão credibilidade às reivindicações pelas quais eles estão lutando, e não apenas para seus parceiros do sul. Não surpreendentemente, tais relacionamentos podem produzir consideráveis tensões (KECK; SIKKINK, 1998, p. 12-13, tradução própria).

Ao acessarem o espaço institucional da ONU, as redes buscam especialmente influenciar a agenda da organização. Tal motivação reside, principalmente, na influência que a agenda tem sobre as autoridades decisórias, ou seja, os Estados-membros. Na ONU, os problemas (*issues*) que passam a ser considerados como importantes são empreendidos em resoluções, declarações, convenções internacionais e, quando em consenso, obtêm o apoio dos Estados-membros. Nesse cenário, as ONGs, a partir da década de 1990, passaram a ocupar um importante papel na definição das agendas da organização. Através das conferências e demais espaços institucionais, conseguiram fazer crescer o reconhecimento internacional entre os governos a respeito de problemas que anteriormente eram considerados *low politics* ou de preocupação doméstica (JOACHIM, 2007).

O modelo analítico de estratégia desenvolvido por Keck e Sikkink (1998) nos oportuniza compreender o porquê e quais os possíveis caminhos a serem traçados pelos grupos sociais e políticos ao transbordarem suas reivindicações dos limites nacionais. Neste momento nos ateremos ao estágio de criação da agenda. E, para melhor elucidar esse complexo processo, utilizaremos o *framework* analítico de *Agenda-Setting* de Joachim (2007), que, através da sistematização e transposição para o nível internacional de abordagens da Ciência Política sobre os atores da Sociedade Civil, visou explicar o caso da ONU, mais

precisamente o da Assembleia Geral. Segundo a autora, baseada em Claude (1966), a agenda desta instância tem

[...] uma "função coletiva de legitimação". Ela define com quais ações os governos devem se envolver e em relação a quais ações devem se abster na arena internacional. A legitimação coletiva é também a razão pela qual as ONGs consideram a agenda como um alvo atraente. O apoio da comunidade internacional dá peso às demandas desses atores, de outra forma fracos no nível doméstico. (JOACHIM, 2007, p. 17, tradução própria).

Logo, a chegada de uma pauta à agenda da ONU tem papel muito importante. E mesmo que os Estados-membros possam violar os acordos, resoluções e outros documentos criados durante as negociações, muitas vezes preferem não o fazer, pois a aprovação ou desaprovação coletiva tem significativo papel nas relações internacionais (CLAUDE, 1966). Nesse momento, as ONGs podem cobrar a “prestação de contas” (*accountability*) e realizar o *shaming* sobre os governos quando eles violam acordos e não cumprem compromissos firmados. Nesse contexto, a agenda da ONU difere da agenda nacional de um Estado, pois, para Joachim (2009, p. 17-18, tradução própria), “a agenda das [Nações Unidas] é muito mais normativa. Pretende-se regular as relações entre os Estados e pode ter efeitos constitutivos que alteram, ao longo do tempo, os interesses e identidades dos Estados membros da ONU”. Assim, as estratégias e objetivos para acessar a organização são diferentes.

Joachim (2007) apresenta um modelo para analisarmos os processos organizacionais políticos de escolha que envolvem a formação de agenda, integrado por 4 dimensões: problemas, soluções, participantes e estrutura de oportunidades.

Os problemas são condições que, para as pessoas dentro e fora da organização, não são mais aceitáveis e que exigem atenção dos tomadores de decisão. *As políticas* são *soluções* que vão desde pesquisa adicional até educação, leis e alocação de recursos. *Participantes* com diferentes recursos movimentam-se dentro e fora do processo de tomada de decisão com seus problemas e soluções. *As estruturas de oportunidades* são mudanças no clima político, realinhamentos políticos e eventos de reserva que criam aberturas ou uma janela para mudanças ocorrerem (JOACHIM, 2007, p. 18. Grifo do autor, tradução própria).

Nessa dinâmica, as ONGs mantêm um papel importante como participantes ao, de forma estratégica, enquadrarem problemas ou oferecerem soluções de modo a se aproveitarem das estruturas de oportunidade existentes. Essa habilidade de gerar informações – sobre problemas e soluções – é uma valiosa potencialidade das ONGs³⁰ (KECK; SIKKINK, 1998).

Para conseguirem apoiadores para os problemas e soluções identificados, as ONGs se mobilizam para promover processos de enquadramento interpretativo, que são esforços para

³⁰ As ONGs não desempenham apenas o papel de transmissoras de ideias. Elas, consciente e ativamente, se mobilizam para a interpretação de condições e eventos de forma a gerarem informações e construir significados para alcançar novos apoiadores (JOACHIM, 2007).

estrategicamente moldar entendimentos a serem compartilhados pelos atores que irão legitimar as ações coletivas, assim, influenciando na dimensão intersubjetiva da formação de agenda (JOACHIM, 2007). Eles podem ser destrinchados em enquadramento de diagnóstico, prognóstico e motivacional:

O enquadramento de diagnóstico envolve a identificação de um problema e a atribuição de culpa ou causalidade. As pessoas precisam reconhecer uma condição como inaceitável antes de poderem agir sobre isso. [...] *O enquadramento de prognóstico* envolve a identificação de soluções para um problema. Estes podem variar de correções técnicas a instrumentos legais (por exemplo, tratados ou declarações internacionais), pesquisa, transferência de recursos e educação (Gordenker et al., 1995). No entanto, o enquadramento de prognóstico também pode envolver o desenvolvimento de estratégias, táticas e metas. [...] *O enquadramento motivacional* oferece um raciocínio para a ação que vai além do enquadramento de diagnóstico e prognóstico. Ele fornece uma razão pela qual as pessoas devem agir em relação a uma questão específica [...] Os motivos podem ser enquadrados de maneiras diferentes. Eles podem ser formulados em termos morais ou normativos³¹ (JOACHIM, 2007, p. 20-21. Grifo do autor, tradução própria).

Esses três processos não necessariamente ocorrem relacionados, pois cada um tem sua própria dinâmica. De qualquer modo, sozinhos podem ser insuficientes para integrarem à agenda, devido à existência de dois fatores importantes que determinam o sucesso da legitimação e aceitação de uma pauta: a estrutura de oportunidade política e a estrutura de mobilização. O primeiro fator diz respeito ao contexto estrutural da instituição que a ONG está penetrando, proporcionando oportunidades ou restrições à mobilização. E o segundo envolve os recursos organizacionais e as redes de comunicação que as ONGs têm ao seu dispor para se mobilizarem (JOACHIM, 2007).

Pensar sobre a *estrutura de oportunidades políticas* possibilita a desmistificação de que instituições internacionais são mecanismos passivos e apenas estão à disposição de mobilização externa. Elas, pelo contrário, são estruturas dinâmicas que se modificam ao longo do tempo e das interações políticas (TARROW, 2005). Quanto a isso, Joachim (2007) sumariza três peças importantes: o *acesso às instituições, aliados influentes e alinhamentos políticos*.

Um dos principais aspectos a serem considerados é o *acesso à instituição*, pois sem o mesmo não é possível difundir um *framework* entre os atores. Na ONU, a sociedade civil passou a ter mais acesso no pós-Guerra Fria, quando o discurso da organização transitou da centralização na segurança para o bem-estar e os direitos individuais. Oportunidades institucionais extraordinárias surgiram através de eventos especializados realizados durante a

³¹ Os motivos das demandas podem residir na justiça social (via moral), por exemplo, ou em normas internacionais (via normativa), como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

década de 1990³², que foram organizados pelos *policy-makers*. Ao passo que a sociedade civil promoveu fóruns simultâneos às conferências, possibilitando a circulação e introdução de novas ideias. Foi um período de identificação de novas agendas e desenvolvimento de planos de ações. Outra oportunidade que se destaca, no âmbito institucional, é o status consultivo que às ONGs pode ser concedido, possibilitando diversas prerrogativas, como a realização de declarações orais e escritas, obteção de documentos da ONU, participação de reuniões abertas e etc. (JOACHIM, 2007).

Um segundo elemento a se considerar são os *aliados influentes*, que podem prover suporte à mobilização das ONGs ou impor restrições. Como aliados extra-institucionais, podemos observar as Fundações, que financiam as ONGs, propiciando a estas o desenvolvimento de suas atividades; e a mídia, que tem um poder de difusão de informações e ideias que as ONGs sozinhas não possuem. Já em um aspecto institucional, os secretários da ONU e os governos são potenciais aliados a serem considerados (JOACHIM, 2007).

Na ONU, os secretários são importantes canais, pois, em geral, são eles que preparam as reuniões e conferências, e, também, os relatórios. Devido às suas limitações de corpo de funcionários, acabam, frequentemente, criando relações com ONGs para a formulação de relatórios ou desenvolvimento de pesquisas, ou para a realização de reuniões com especialistas de determinados tópicos. Quanto aos governos, talvez sejam o principal aliado, pois são eles que definem se uma agenda será aceita ou não. Eles têm a possibilidade de apresentar rascunhos de resoluções criadas por ONGs, ou realizarem declarações a favor ou contra as mesmas. Seus posicionamentos podem estar relacionados com pressões no âmbito doméstico ou com a busca de desenvolver uma imagem internacional positiva, entre outras motivações (JOACHIM, 2007).

Um fator que pode facilitar a ascensão de uma pauta à agenda é a formação de *alinhamentos políticos* entre blocos de países engajados em determinada temática, o que também pode abrir oportunidades para ONGs. Estas podem adentrar nesse processo com o suporte em forma de expertise sobre temáticas específicas. Entretanto, os alinhamentos políticos podem também dificultar a ascensão de determinada pauta, caso o bloco decida tomar um posicionamento contrário à temática (JOACHIM, 2007).

³² Por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro; Conferência de Viena, em 1993; Quarta Conferência Mundial sobre a Mulheres, em 1995, em Pequim; e demais outros eventos (JOACHIM, 2007).

Outra variante que influi no processo de legitimação e aceitação de uma pauta é a *estrutura de mobilização*³³. Ela envolve o contexto estrutural da ONG e o potencial dos esforços das redes em manipularem e traduzirem informações para influenciarem o contexto da instituição em questão e, também, fortalecerem os processos de enquadramento interpretativo. Para a ONU, destacaremos três características estruturais específicas que serão importantes para nossa análise mais a frente: *executivos organizacionais*, *constituição internacional* e *expertise*.

Executivos organizacionais têm um importante papel no fortalecimento dos processos de *enquadramento interpretativo (framing)*. Eles podem ser indivíduos ou organizações que se propõem a tomarem os custos da mobilização e buscam se conectar com diversos atores dentro da estrutura institucional a fim de mobilizá-los, já que estes possuem recursos e mecanismos disponíveis para a difusão de informação (JOACHIM, 2007).

A *constituição internacional* das ONGs é um fator significativo, pois pode aumentar a possibilidade de aceitação e legitimação por parte dos *policy-makers*. Quanto mais a constituição da ONG é heterogênea - no tocante às etnias, nacionalidades, culturas e etc. dos membros – maior é a validade do enquadramento interpretativo, pois nega a possibilidade dos *policy-makers* de creditarem a demanda a apenas um grupo em particular e também possibilita às ONGs exercerem pressão de diferentes níveis e localidades. De qualquer modo, uma constituição heterogênea pode apresentar pontos negativos, como a maior dificuldade em convergir as ideologias, comunicações e estratégias a serem planejadas, devido à diversidade dos integrantes (JOACHIM, 2007). Importante salientar que Joachim (2007) toma esse elemento focando, principalmente, a constituição das ONGs internacionais. Contudo, para a presente pesquisa, podemos expandir o foco ao nível das coalizações de ONGs e às redes transnacionais de ativismo.

Um dos principais recursos que as redes transnacionais de ativismo podem prover é a *expertise*, que pode criar vantagens para as ONGs frente aos demais atores, além de conferir-lhes maior legitimidade no processo de formação de agenda. A *expertise* pode ser dividida em três principais vertentes: (1) o *conhecimento científico*, que valida os problemas reconhecidos e demonstra a viabilidade das soluções propostas, através de estudos e estatísticas. Isso pode ocorrer devido a sua característica de verificação e generalização dos dados apresentados, o que dificulta a contestação por parte dos não-aliados; (2) o *conhecimento de testemunho*, que é mais subjetivo e pessoal. Seu teor chocante e dramático é comumente utilizado nas

³³ McAdam, Tarrow e Tilly analisam com mais detalhes a importância e os impactos da estrutura de mobilização em seu livro *Dynamics of Contention* (2004).

campanhas das ONGs, pois personalizam os dados e humanizam estudos abstratos desenvolvidos. Entretanto, suas limitações residem na dificuldade de verificação do que é atestado, por isso, as redes combinam o conhecimento científico com o de testemunho para dar maior legitimidade; (3) por fim, o *conhecimento processual* que a ONG tem sobre as regras e normas da instituição que se busca influenciar. Esse conhecimento facilita os processos de enquadramento e indica a melhor forma e o momento certo para que as ONGs submetam alguma proposta, e, a longo prazo, com a experiência adquirida, as ONGs passam a saber utilizar os mecanismos institucionais a seu favor. Atualmente, as que detêm recursos para tanto, mantêm funcionários permanentes – cientista sociais, advogados e etc. – na instituição (KECK; SIKKINK, 1998, JOACHIM, 2007).

Em suma, a estrutura de oportunidade política cria aberturas para que as ONGs *acessem a instituição*, através de mecanismos de acesso – como o status consultivo; ou a existência de *aliados influentes* que providenciem recursos que as ONGs não detêm; ou com mudanças nos *alinhamentos políticos* da instituição, possibilitando a ascensão de grupos e pautas. Contudo, a oportunidade política não é suficiente. Faz-se necessária a existência de recursos entre as redes transnacionais que fortaleçam sua legitimidade e validade dentro da instituição, como a existência de *executivos organizacionais*, que criam pontes entre as ONGs e os *policy-makers*; uma *constituição internacional* heterogênea que possibilite maior legitimidade e a viabilidade de exercer pressão a partir de diferentes níveis; e a *expertise*, seja através de informação científica, de testemunho ou processual. Todas essas variantes, quando existentes, desenvolvidas e relacionadas, possibilitam o fortalecimento dos processos de enquadramento interpretativo e ascensão de uma pauta na formação da agenda da instituição (JOACHIM, 2007).

Um dos alvos das redes transnacionais LGBT é a agenda da ONU. Em maior destaque, a instância do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e o Conselho de Direitos Humanos (CDH). Dito isso, a seguir realizaremos um panorama e análise da ascensão dos debates sobre os direitos LGBT na organização, desde sua inserção no final do século XX até os principais avanços normativos no ACNUDH e CDH em 2016. Tal discussão retrospectiva será realizada à luz da teoria de *agenda-setting*, que nos possibilita compreender analiticamente melhor a formação da pauta na agenda da organização.

3.1 1990 – 2011

Desde sua criação, em 1945, a ONU veio apenas iniciar alguma discussão voltada à orientação sexual na década de 1980, quando emitiu um relatório sobre a pandemia do HIV/AIDS citando a homossexualidade (SANDERS, 1996, GORISCH, 2013). Ainda nessa década, em 1982, o então Comitê de Direitos Humanos decidiu sobre o caso *Hertzberg v. Finland*³⁴, sendo este o primeiro relacionado a gays e lésbicas. Os autores do processo reivindicavam liberdade de expressão, em particular nos programas de televisão e rádio, pelos quais haviam sido processados ao debaterem sobre a homossexualidade, uma vez que a discussão do tema era proibida pelo Código Penal da Finlândia por supostamente encorajar “comportamento indecente”. O Comitê, por fim, decidiu a favor da Finlândia (SANDERS, 1996, 2006, SAIZ, 2005).

Foi apenas na Terceira Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Nairóbi em 1985, que se discursou, pela primeira vez, em uma reunião oficial da ONU, sobre a questão da orientação sexual. A Ministra holandesa, Annelien Kappeyne van de Coppello, fez uma declaração sobre os direitos das mulheres lésbicas e, segundo Swiebel (2009), foi um momento significativo para quebrar o silêncio e iniciar a luta para colocar a orientação sexual na agenda da Conferência de Pequim, em 1995. Desde Nairóbi, os direitos das lésbicas passaram, então, a ser integrados às reivindicações das ativistas como parte dos direitos humanos das mulheres na organização (SWIEBEL, 2009).

Em 1992, Douglas Sanders, um professor canadense, foi o primeiro homem abertamente homossexual a falar em um fórum da ONU e reivindicou em sua declaração, na Subcomissão de Proteção à Discriminação e Proteção de Minorias³⁵, que o trabalho da organização não representava as pessoas lésbicas e gays, e que essas pessoas não tinham nenhuma organização representativa com status consultivo (SANDERS, 1996). No ano seguinte, o representante da França na mesma Subcomissão, Louis Joinet, propôs que os estudos de xenofobia e racismo fossem expandidos para discriminação com base na orientação sexual. A proposta, no entanto, foi negada.

Em 1995, Joinet novamente propôs uma adição à resolução **E/CN.4/SUB.2/RES/1995/21**³⁶, “Discrimination in the context of human immunodeficiency virus (HIV) or acquired immune deficiency syndrome (AIDS)”. A resolução, em primeiro momento, reconhecia nove grupos que devido à realidade econômica, social ou status legal eram mais vulneráveis ao risco de infecção de HIV, mas não incluía homens homossexuais. A

³⁴ Para *Hertzberg v. Finland*, Notificação No. 61/1979 de 2 de abril de 1982: <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/newscans/61-1979.html>. Acesso em 15 de novembro de 2017.

³⁵ Tal Subcomissão foi renomeada em 1999 para Subcomissão sobre Promoção e Proteção de Direitos Humanos.

³⁶ Disponível em <http://hrlibrary.umn.edu/demo/1995min.html#199521>. Acesso 15 de janeiro de 2018.

tentativa de Joinet de adicionar a categoria obteve forte oposição de dois membros, Sr^a Warzazi (Marrocos) e Sr^a Gwanmesia (Camarões). Após uma discussão acalorada, a proposta foi aceita com 10 votos a favor, 5 contrários e 6 abstenções³⁷. Provavelmente, essa foi a primeira vez que uma resolução da Subcomissão se referiu aos homossexuais (SANDERS, 1996). Resoluções anteriores com a mesma temática, por exemplo, ocultavam a categoria.

Quanto ao acesso à ONU, foi apenas em 1993 que a primeira organização LGBT ganhou status consultivo junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Mesmo com resistência, Irlanda³⁸, Rússia e Cuba propuseram uma votação pela solitação da ILGA³⁹. Quebrando a tradição de decisão por consenso do Comitê sobre Organizações Não-Governamentais, 9 membros votaram a favor (Cuba, Chile, Bulgária, Grécia, França, Rússia e Suécia) e 4 votaram contrariamente (Iraque, Lesoto, Omã e Sudão). O relatório favorável foi encaminhado ao ECOSOC, no qual a solitação da ONG foi aprovada, com 22 votos favoráveis⁴⁰ e 4 contrários⁴¹, assim, aprovando o status consultivo da ILGA. No entanto, no mesmo ano, a ONG teve seu status questionado pelos Estados Unidos, que, no ano seguinte, convocaram uma reunião do ECOSOC a partir da qual a ONG teve seu status suspenso⁴². Tal episódio é relevante, pois “a obtenção de status consultivo para ONGs não significa apenas o reconhecimento moral das questões de direitos LGBT, mas também o acesso às instâncias da ONU e ao direito de fala” (SWIEBEL, 2009, p. 25, tradução própria). E para Joachim (2007) e Swiebel (2009), o acesso à instituição é um dos primeiros elementos a serem conquistados no processo de formação de uma agenda.

Faz-se importante compreender que a ILGA é uma federação constituída por diversas ONGs associadas presentes em diversos países. E a suspensão do status consultivo deveu-se à revisão de sua constituição, sendo encontrados membros que apoiavam o fim das leis de consentimento e relacionamentos independente da idade das partes (SANDERS, 1996). No ano seguinte, a ILGA expulsou os membros denunciados e reformulou seu estatuto, deixando

³⁷ A resolução final ficou: “Reconhecendo que as pessoas que sofrem de status econômico, social ou jurídico desfavorecido, como mulheres, crianças de rua e outras crianças, povos indígenas, minorias, migrantes, refugiados, profissionais do sexo, usuários de drogas injetáveis, homens homossexuais e outros, são mais vulneráveis ao risco de infecção por HIV [...]”.

³⁸ Segundo Sanders (1996), a Irlanda foi o Estado que mais pressionou pela votação. O autor considerou estranha a atitude uma vez que a atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo ainda era ilegal no país.

³⁹ A ILGA realizou a primeira tentativa em 1991, no entanto, sua solitação sofreu oposição dos Estados árabes e de Filipinas. A solitação foi deferida sem votação, já que é tradição a decisão por consenso no Comitê sobre Organizações Não-Governamentais (SANDERS, 1996).

⁴⁰ Argentina, Austrália, Áustria, Bielorrússia, Bélgica, **Brasil**, Canadá, Chile, Cuba, Dinamarca, França, Alemanha, Itália, Japão, México, Noruega, Peru, Rússia, Espanha, Ucrânia, Reino Unido e Estados Unidos.

⁴¹ Síria, Malásia, Suíça e Togo. As principais abstenções foram da China, Colômbia, Índia, Nigéria e Marrocos.

⁴² Segundo Sanders (1996), nenhuma outra ONG tinha sido tratada da mesma forma, além de que a exclusão da ILGA reafirmava a recusa dos países membros em tratar questões de orientação sexual no âmbito da ONU.

expressamente claro ser contra o abuso infantil. No entanto, diversos Estados-membros conseguiram influenciar os votos contra a readmissão do status consultivo da ILGA por um longo período ao relacionar a homossexualidade à pedofilia. Com tal dificuldade, ela só voltou a obter status consultivo em 2011⁴³, após diversas tentativas fracassadas.

A *constituição internacional heterogênea* das ONGs, para Joachim (2007), tem seus pontos positivos, como, por exemplo, a possibilidade de exercer pressão de diferentes pontos do globo. Entretanto, também existem dificuldades nessa constituição diversificada, como a questão ideológica, ou seja, são grupos diversos com diferentes formações que podem divergir quanto à forma de pensar e definir problemas, soluções e etc. No caso da ILGA, essa constituição heterogênea foi negativa devido à presença de uma ONG associada que defendia temáticas associadas à pedofilia. Também é possível ser observada a constante relação entre homossexualidade e pedofilia que estava presente no enquadramento interpretativo dos discursos dos grupos que se opuseram à pauta LGBT, como, por exemplo, o caso de grupos católicos que defendiam que a abertura para temática, como direitos reprodutivos ou direitos sexuais, seria um apoio ao aborto e à pedofilia.

Na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, ainda em 1993, cinco Estados (Austrália, Áustria, Canadá, Alemanha e Holanda) fizeram referências positivas à questão das pessoas lésbicas e gays. Entranto, em sua declaração, Cingapura descreveu que parte dos direitos humanos ainda poderiam ser contestados e que os cingapurianos concordavam que o casamento era um direito restrito às pessoas de sexos opostos. No rascunho do documento final da Conferência existia um parágrafo sobre igualdade condenando a discriminação em motivos listados. O Canadá tentou adicionar orientação sexual à lista. Em contrapartida, após as discussões, mudaram o parágrafo para um texto geral, sem especificidade de motivos (SANDERS, 1996).

Na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres de Pequim, em 1995, as mulheres lésbicas tiveram maior visibilidade, seja com marchas, estândes ou organizações temáticas credenciadas à Conferência. Além disso, no início do evento, no rascunho do “Plano de Ação”, existiam quatro referências à orientação sexual voltadas à diversidade e uma chamada

⁴³ Com 29 votos a favor (Índia, Itália, Japão, Letônia, Malta, México, Mongólia, Nicarágua, Noruega, Peru, República da Coreia, Eslováquia, Espanha, Suíça, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos, Venezuela, Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Equador, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria), 14 contrários (Irão, Marrocos, Namíbia, Paquistão, Catar, Rússia, Arábia Saudita, Senegal, Bangladesh, Camarões, China, Egito, Gana) 5 abstenções (Guatemala, Filipinas, Ruanda, Bahamas, Costa do Marfim) e 6 ausentes/não votaram (Comores, Gabão, Guiné-Bissau, Malawi, Maurício, São Cristóvão e Nevis).

aos governos para o combate às discriminações no trabalho e perseguição motivadas pela orientação sexual (SANDERS, 1996).

As quatro referências foram consideradas juntas em uma reunião do comitê de redação que se estendeu no início da manhã de sexta-feira, 15 de setembro, terminando após as 4 da manhã. Após uma hora de debate sobre as referências à "orientação sexual", a presidente, Sra. Patricia Licuanan, comentou que esta foi a primeira discussão substantiva do assunto em qualquer fórum das Nações Unidas. Ela disse que exigia muito mais discussão, mas, dada a divisão, as referências seriam omitidas. Trinta e três Estados indicaram seu apoio às referências. Vinte Estados indicaram oposição⁴⁴ (SANDERS, 1996, p. 90-91, tradução própria).

Em reuniões preparatórias para a Conferência, em 1994 e início de 1995, o Canadá realizou tentativas para adicionar a discriminação à mulher por motivo de orientação sexual. Não houve discussão sobre o termo, que foi adicionado, mas não houve consenso quanto à redação. Na reunião preparatória de 1995, em Nova Iorque, União Europeia e África do Sul apoiaram o parágrafo referente à orientação sexual (SANDERS, 1996).

Em 2000, cinco anos após a Conferência de Pequim, em uma sessão especial da Assembleia Geral da ONU, houve novo debate sobre a igualdade das mulheres. E novamente não houve consenso no uso do termo orientação sexual. Segundo Sanders (2002), os países ocidentais insistiram a favor da expansão dos documentos à integração dos homossexuais. E países como Senegal, Síria, Nicarágua, Kuwait e Paquistão se opuseram à adição do termo afirmando falta de consenso sobre a questão e outras prioridades (SANDERS, 2002).

De acordo com Swiebel (2009), até então, as ações eram tomadas em diferentes frentes na busca de uma *estrutura de oportunidades políticas*: (1) O movimento de mulheres buscou incluir "orientação sexual" no Plano de Ação em diversas Conferências (com destaque para a Conferência de Pequim, em 1995); (2) As redes LGBT pressionaram a Comissão de Direitos Humanos para inserir a pauta LGBT na agenda; (3) Também tentaram acesso formal através do status consultivo no ECOSOC. *Acesso institucional* é, segundo Joachim (2007), um degrau importante no processo de ressonância de um *framework* entre os atores. Entretanto, até então, a única via relativamente bem-sucedida foi estar presente nas Conferências oficiais, a partir, sobretudo, de uma participação da sociedade civil que não era organizada e tinha destaque através do movimento de mulheres, que movimentaram os primeiros passos dos debates sobre direitos LGBT na organização.

Ainda sobre o acesso, a via formal de entrada das ONGs na ONU é o status consultivo, e, como visto, a curta duração do status da ILGA e sua suspensão demonstram resistência nos fóruns das Nações Unidas (a falta de consenso nas decisões era comumente evocada para

⁴⁴ Argélia, Bangladesh, Belize, Benin, Costa do Marfim, Egito, Gana, Guatemala, Irã, Jordânia, Kuwait, Líbia, Nigéria, Senegal, Sudão, Síria, Uganda, Emirados Árabes Unidos, Venezuela e Iêmen (SANDERS, 1996).

frear a pauta). Essas diferentes frentes de tentativa não foram escolhas deliberadas, como diz Swiebel (2009), mas mais uma questão de *venue shopping* ou, como define Joachim (2007), a *estrutura de oportunidades políticas* que era oferecida pelas instâncias da ONU.

Outro ponto a ser destacado, a partir da abordagem de Joachim (2007), em relação à *estrutura de mobilização* da ILGA (um *executivo organizacional*⁴⁵, em questão), é que a mesma não obtinha a *constituição internacional heterogênea* e diversificada que hoje detém – sendo, atualmente, uma Federação com mais de 1200 organizações-membro em 138 países. Esse fator pode ter significado menor credibilidade e força em exercer pressão de diferentes pontos do globo.

A partir da análise dos arquivos disponíveis online da ILGA, é possível perceber que a organização não detinha a capacidade de produção de *expertise*, através da produção de relatórios sobre violações de direitos humanos das pessoas LGBT, por exemplo. Essa capacidade de produção de *conhecimento científico*, segundo Joachim (2007), é uma fonte com poder importante para ganhar apoio dos Estados ao provar a existência de um determinado problema e a possibilidade de uma solução. Naquele período, apenas a ILGA-Europe, integrante da ILGA voltada para a Europa, já apresentava semestralmente um relatório sobre a realidade da população LGBT à União Europeia (EU). Já a ILGA só veio a publicar relatórios anuais sistematizados, como *State-Sponsored Homophobia* – mencionado neste trabalho – a partir de 2006. Ainda no que diz respeito aos problemas identificados, Swiebel (2009) também adiciona que não existia uma organização entre os grupos feministas e LGBT quanto às ações a serem tomadas e que, claramente, faltava uma “memória institucional”, que, para Joachim (2007), seria o *conhecimento processual* – outra fonte de *expertise* -, ou seja, a experiência adquirida da ONG sobre os procedimentos políticos internos da organização que ela tem como alvo.

Diante desse cenário, um significativo avanço para a pauta LGBT na ONU ocorreu em 1994, quando o então Comitê de Direitos Humanos, que é responsável por monitorar o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), julgou o caso *Toonen v. Austrália*, que era similar ao caso *Dudgeon v. Reino Unido*, julgado na Corte Europeia de Direitos Humanos (SANDERS, 1996, 2002, SAIZ, 2005, SWIEBEL, 2009).

Nicholas Toonen, como Jeffrey Dudgeon, era um ativista dos direitos dos homossexuais. Tasmânia, como a Irlanda do Norte, mantinha antigas proibições criminais sobre a atividade homossexual. Todas as outras jurisdições australianas

⁴⁵ A ILGA, como uma organização guarda-chuva, se apresenta como um *executivo organizacional* pois tem um importante papel de tomar os custos da mobilização dentro da ONU em busca de atores aliados que possuam meios e recursos para difusão da informação. Dessa forma, fazendo a ponte entre as ONGs que não têm recursos para se mobilizarem na ONU.

foram descriminalizadas. O governo da Austrália, como o do Reino Unido, criticava essas leis criminais. Tal como na Irlanda do Norte, a lei na Tasmânia não foi aplicada na prática. Como na Irlanda do Norte, a opinião na Tasmânia foi dividida quanto à reforma da lei. Como na Irlanda do Norte, a oposição foi liderada por reacionários (SANDERS, 2002, p. 28-29, tradução própria).

Toonen argumentou que a lei que criminalizava as relações entre dois adultos do mesmo sexo violava o direito à privacidade e igualdade, previstos no PIDCP. Neste, o artigo 17 é claro quanto ao direito à privacidade, no entanto, como o caso refereria-se a uma questão de orientação sexual, o artigo 2 e 26 não são claros quanto à motivação da discriminação⁴⁶. Assim, existiam duas possibilidades de escolha quanto à igualdade: estender a compreensão de “sexo” à “orientação sexual” ou reconhecer este termo em “outros status” (SANDERS, 1996). O Comitê, assim, inovou ao reconhecer o princípio de não-discriminação por motivo de “sexo” incluindo “orientação sexual”. Saiz (2005), em sua análise do aniversário de dez anos do caso, acredita que esse momento de expansão do *framework* é um marco para posteriores avanços na defesa dos direitos relacionados à orientação sexual. Já Swiebel, escrevendo em 2009, foi cauteloso ao lembrar que esse era o único ganho até aquele momento e que ele teria ocorrido apenas em uma instância na qual relatores e especialistas independentes têm maior liberdade no que dizem, diferentemente de níveis intergovernamentais nos quais o suporte ainda parecia ser uma realidade mais distante naquele momento.

Posteriormente ao caso, outros órgãos de monitoramento de tratados da ONU ajudaram a consolidar e incorporar a questão de orientação sexual, como o Comitê de Direitos Humanos, Comitê Contra Tortura, Comitê sobre os Direitos das Crianças e Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴⁷. Tais órgãos, que receberam diversos casos de abuso, tortura, perseguição e etc. por discriminação com base na orientação sexual, reconheceram as consequências negativas não só das leis que criminalizavam as relações homoafetivas, como também os efeitos em outras esferas (saúde das crianças, segurança de defensores de direitos das minorias sexuais, refugiados e etc.) (SAIZ, 2005).

Para Saiz (2005), a validade desses órgãos em tratarem tais problemas não reside apenas nas referências, mas no movimento de invocar as instâncias de direitos humanos a lidarem com diversas violações que não eram reconhecidas. Assim, possibilitando não só a rejeição de leis discriminatórias, mas também a adoção de medidas proativas contra a discriminação. O autor reivindica que tal contexto consolidou o princípio de não-

⁴⁶ “raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou outro status.” (ONU, 1966)

⁴⁷ Para uma detalhada sumarização dos caminhos tomados nos órgãos de tratados, ver Saiz (2005).

discriminação com motivação em orientação sexual. Contudo, veremos mais adiante que, a nível normativo, essa consolidação só aconteceu anos mais tarde.

Como foi observado no caso *Toonen v. Austrália*, e demais casos julgados pelo Comitê de Direitos Humanos, o direito evocado para defesa das questões de orientação sexual era o da privacidade, contido no PIDCP. Dessa forma, ainda não tinha sido bem-sucedida a estratégia de enquadramento interpretativo dos direitos LGBT na instituição. Segundo Swiebel (2009), não existia uma articulação clara para o enquadramento da questão na organização. E isso é possível de ser visto quando delegações de países ocidentais tentaram adicionar o termo “orientação sexual” na Conferência de Pequim (1995), sem uma articulação entre demais atores, e o termo foi omitido por falta de consenso e discussão.

A pauta LBGT volta a ter destaque, em 2003, quando o Brasil apresentou um esboço de resolução⁴⁸ no ECOSOC, englobando direitos humanos e discriminação por motivos de orientação sexual. A resolução posteriormente foi dirigida à sessão da - hoje extinta - Comissão de Direitos Humanos, sendo apoiada pela Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido. Entretanto, a tentativa sofreu forte oposição da Arábia Saudita, Paquistão, Egito, Líbia e Malásia, membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), que propuseram retirar todas as referências à orientação sexual, o que esvaziaria todo o efeito e significado da resolução. Desta feita, por falta de consenso, a discussão da resolução foi adiada para 2004⁴⁹, quando, somado à OCI, a Santa Sé também fez oposição à resolução (KOLLMAN; WAITES, 2009, GORISCH, 2013, SWIEBEL, 2009, SAIZ, 2005).

Tais membros argumentavam que a discriminação com base na orientação sexual não era questão de direitos humanos, mas cultural e social, o que deveria ser uma preocupação delegada aos Estados e suas soberanias e sistemas sociais. Além disso, eles defendiam a ideia de que não existia reconhecimento universal do termo. Diante dessa situação, novamente, o debate foi adiado para 2005, quando o Brasil retirou a discussão de pauta (SAIZ, 2005). Depois da primeira tentativa brasileira, a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (ABGLT) e a Human Rights Watch (HRW) se mobilizaram para apoiar a

⁴⁸ Para ver a resolução: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G03/138/18/PDF/G0313818.pdf?OpenElement>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

⁴⁹ Comunicado da Missão Permanente do Brasil na ONU sobre o adiamento: <http://old.ilga.org/print.asp?LanguageID=1&FileCategory=44&FileID=263&ZoneID=5&>. Acesso em 10 de dezembro de 2017.

delegação brasileira, desenvolvendo modelos de carta⁵⁰ a serem enviadas ao governo brasileiro para que este não desistisse de continuar com a proposta de resolução.

Temos, nesse momento, um avanço quanto aos próprios *aliados influentes*, os governos potenciais, que realizaram a tentativa de adoção da resolução em uma instância intergovernamental da ONU. Contudo, a estrutura ainda se mostrou resistente à pauta LGBT, somada ao fracasso da articulação dos atores (Estados e ONGs). Segundo Swiebel (2009), o Brasil se equivocou em lançar, naquele momento, a resolução sem procurar apoio de importantes ONGs. Até então, as ONGs LGBT ainda não tinham obtido *acesso institucional* oficial através do status consultivo, o que pode ter dificultado a mobilização.

O *enquadramento de diagnóstico* ainda não tinha força nas instâncias intergovernamentais⁵¹, já que, como visto, desde a década anterior, não tinha sido construído um consenso em relação ao termo “orientação sexual” e qual problema (*issue*) buscava-se constituir a agenda. Quando os casos eram direcionados aos órgãos de tratados da ONU, ocorria a dúvida sob qual discriminação o caso deveria ser enquadrado (estender o termo “sexo” a “orientação sexual” ou utilizar “outros status”), já que “orientação sexual” não existia nos documentos até então. Quando as discussões adentravam os fóruns intergovernamentais, os Estados declaravam falta de consenso. Ao passo que houve falha no desenvolvimento de um *enquadramento de diagnóstico* que constituísse um problema a ser abarcado pela organização e seus membros, também houve falha na criação de um *enquadramento de prognóstico*, que apresentasse soluções e vias de resolver as violações existentes.

Outro ponto a ser destacado nesse momento, e que acaba sendo recorrente nos anos seguintes, é o protagonismo do Brasil em sugerir a resolução. O país apoiará as declarações comentadas a seguir e proporá, juntamente com a África do Sul, a primeira resolução sobre SOGI do Conselho de Direitos Humanos, em 2011. O país, ao que é possível perceber, participa de dois *alinhamentos políticos* na temática: primeiro, existe uma busca por protagonismo por parte dos países do Sul Global quanto aos direitos LGBT. Juntos, tais países propuseram, ao longo dos anos, declarações, resoluções, apoiaram a pauta na agenda e realizam eventos não-oficiais sobre o tema, em conjunto com a sociedade civil; segundo, em 2008, surgiu o “The United Nations LGBTI Core Group”, que é um grupo não-oficial de

⁵⁰ Para ver alguns modelos de carta: <https://outrightinternational.org/content/brazil-resolution-sexual-orientation-and-human-rights-call-letters-brazilian-officials>. Acesso em 14 de setembro de 2017.

⁵¹ Esse destaque é importante, pois, como exposto anteriormente, nas instâncias de órgãos de tratados, a discriminação com base em orientação sexual já era um problema reconhecido. Entretanto, ainda havia dificuldade no *enquadramento* de tal discriminação nas categorias existentes.

membros da ONU⁵² que desenvolve discussões e eventos sobre a temática. Tais *alinhamentos políticos*, de acordo com Joachim (2007), podem viabilizar o fortalecimento da inserção da pauta à agenda.

O ano de 2006 foi palco de avanços para a pauta LGBT, dentro e fora da ONU. A questão do *acesso institucional* por ONGs LGBT foi resolvida quando a ILGA-Europe, LBL (Associação Norueguesa para Lésbicas e Gays) e a LSVD (Federação Alemã para Gays e Lésbicas) ganharam status consultivo no ECOSOC. Houve assim nesse momento um ganho de acesso oficial por parte da comunidade LGBT, o qual tinha sido perdido com a suspensão da ILGA em 1994 (KOLLMAN; WAITES, 2009, SWIEBEL, 2009).

No mesmo ano, houve uma grande mudança institucional no âmbito dos direitos humanos na ONU. Após muitas críticas, especialmente em relação às interferências políticas nos processos decisórios, a Comissão de Direitos Humanos foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos. Este órgão intergovernamental deixou de integrar o ECOSOC e passou ser subordinado apenas à Assembleia Geral.

Juntamente com a aprovação do novo mandato do Conselho e seus procedimentos, foi criada a Revisão Periódica Universal (RPU), que é um mecanismo que passou a monitorar, desde 2008, a situação de direitos humanos nos 193 Estados-membros a cada quatro anos e meio. Este se tornou valioso para as organizações da sociedade civil, pois fornece uma importante oportunidade de participação, ao passo que as organizações podem enviar relatórios sobre a realidade dos direitos humanos nos Estados, assim, contrapondo os relatórios e os discursos oficiais dos governos. Além de poderem cobrar posteriormente os compromissos firmados pelos Estados durante o procedimento (SILVA, 2013). Desde sua criação, foram realizadas 1377 recomendações sobre orientação sexual e identidade de gênero no âmbito da RPU⁵³ (UPR INFO, 2017).

Já no novo Conselho, ainda em 2006, a Noruega submeteu uma Declaração sobre Violação de Direitos Humanos baseada na Orientação Sexual e Identidade de Gênero⁵⁴ (SOGI), que foi assinada por 54 Estados⁵⁵, incluindo 18 membros do Conselho, demonstrando

⁵² Austrália, **Brasil**, Chile, Colômbia, Costa Rica, Croácia, El Salvador, França, Alemanha, Israel, Japão, Montenegro, México, Nova Zelândia, Noruega, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos da América, Uruguai, União Europeia e a Albânia (como observador), bem como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e as organizações não-governamentais Human Rights Watch e Outright Action International.

⁵³ Ver informações em: https://www.upr-info.org/database/statistics/index_issues.php?fk_issue=47&cycle=. Acesso em 07 de dezembro de 2017.

⁵⁴ Para ver a declaração: <http://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-joint-statement/>. Acesso em 07 de dezembro de 2017.

⁵⁵ Albânia, Andorra, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, **Brasil**, Bulgária, Canadá, Chile, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Guatemala,

intenção de continuar com essa pauta dentro do organismo (KOLLMAN; WAITES, 2009, SWIEBEL, 2009, ARC-INTERNATIONAL, 2008). É possível que tenha sido uma das primeiras vezes que o termo identidade de gênero foi realmente integrado a documentos e declarações no contexto dos direitos LGBT na ONU.

Também, em 2006, um importante documento foi criado por especialistas⁵⁶ em direito internacional e lançado em uma sessão do CDH: os Princípios de Yogyakarta na Aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos em Relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero. O documento que foi adotado em um encontro em Yogyakarta, na Indonésia, no final de 2006, e publicado em 2007, tinha como objetivo sumarizar, em 29 princípios, direitos humanos já existentes e relacioná-los à orientação sexual e identidade de gênero. Assim, organizando de forma compreensiva as obrigações dos atores estatais e não-estatais em protegerem e respeitarem os direitos humanos independente da orientação sexual e identidade de gênero da pessoa. Tornou-se, assim, um marco histórico no reconhecimento dos direitos LGBT no direito internacional (SWIEBEL, 2009, O'FLAHERTY; FISHER, 2008, D'AMICO, 2011, KOLLMAN; WAITES, 2009, ROCHA, 2015).

Tal documento não foi aderido pelas organizações internacionais. De qualquer modo, para D'Amico (2011),

Os Princípios de Yogyakarta [...] fornecem um quadro normativo e um discurso explícito para a futura codificação dos direitos humanos LGBTQ. Este discurso foi ainda articulado na proposta de "Declaração sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero" apresentada à Assembléia Geral da ONU em 18 de dezembro de 2008 (D'AMICO, 2011, p. 5, tradução própria).

A declaração⁵⁷, citada por D'Amico (2011), foi um avanço para o ano de 2008. Ela foi apresentada pela França e Noruega, envolvendo apoio da Anistia Internacional, e teve suporte de 66 Estados⁵⁸, um número maior em relação à declaração de 2006 (54 Estados). Os Estados Unidos não apoiaram a declaração durante o governo de George W. Bush. Apenas após o

Hungria, Islândia, Irlanda Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, México, Montenegro, Países Baixos, Nova Zelândia, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, República da Macedônia, República da Coreia, República da Moldávia, Romênia, Sérvia Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Suíça, Timor-Leste, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos da América e Uruguai.

⁵⁶ Fizeram parte do processo especialistas independentes da ONU, membros dos órgãos de tratado da ONU, ex-Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, juizes, ativistas e acadêmicos.

⁵⁷ Para ver a declaração: <http://www.refworld.org/docid/49997ae312.html>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.

⁵⁸ Albânia, Andorra, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, **Brasil**, Bulgária, Canadá, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chile, Colômbia, Croácia, Cuba, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Equador, Estônia, Finlândia, França, Gabão, Geórgia, Alemanha, Grécia, Guiné-Bissau, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Maurício, México, Montenegro, Nepal, Países Baixos, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Paraguai, Polônia, Portugal, Romênia, São Marinho, São Tomé e Príncipe, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, República da Macedônia, Timor-Leste, Reino Unido, Uruguai e Venezuela.

início do governo de Barack Obama o país declarou apoio a ela (HOLZHACKER, 2014, ROCHA, 2015, GORISH, 2013).

A declaração, que foi apresentada na Assembleia Geral, representava um grande avanço no *acesso institucional* às instâncias intergovernamentais da ONU, e condenava as “violações de direitos com base na orientação sexual e identidade de gênero, como assassinatos, tortura, prisões arbitrárias e privação de direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à saúde” (HOLZHACKER, 2014, p. 43, tradução própria). Além de lembrar a declaração realizada no Conselho de Direitos Humanos, em 2006, e saudar a adoção, por parte da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁵⁹, da resolução AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) sobre “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero”⁶⁰, no início do mesmo ano. No entanto, houve forte oposição na Assembleia Geral da ONU por parte dos membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e da Santa Sé (HUMAN RIGHTS WATCH, 2008).

As declarações de 2006 e 2008 já apresentavam um avanço no processo de *enquadramento de diagnóstico* quando afirmam a existência de violações de direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero (SOGI). Também demonstravam uma chamada para busca de soluções (*enquadramento de prognóstico*), ao exigirem que os órgãos de tratado e de procedimentos especiais considerem tais violações como mandatos relevantes. E, com destaque, também desenvolveram o *enquadramento motivacional*, ao recordarem a universalidade dos direitos humanos à população LGBT, assim, apresentando motivo para que se tomasse alguma medida quanto a essas violações em específico.

A utilização dos termos orientação sexual e identidade de gênero nos documentos da ONU, seja de instâncias intergovernamentais ou de relatores e especialistas, sempre foi um processo tenso, o que ocasionava diversos debates e forte oposição. As resoluções⁶¹ de 2004, 2006, 2008 e 2010 da Assembleia Geral, que tratavam de execuções extrajudiciais sumárias e arbitrárias, citavam o termo orientação sexual no corpo do texto. De todo modo, elas não consolidavam e legitimavam por completo as discussões e pauta dos direitos LGBT no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

⁵⁹ Em junho de 2008, a OEA adotou a resolução brasileira que criticava as violações de direitos humanos por motivos de orientação sexual e identidade de gênero. A resolução teve apoio de 34 Estados-membros (KOLLMAN; WAITES, 2009).

⁶⁰ Para ver a declaração: <http://www.refworld.org/pdfid/4a54bc090.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.

⁶¹ Para ver as resoluções: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.

3.2. 2011 – 2016

Foi apenas em junho de 2011 que o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou a resolução **A/HRC/RES/17/19**, “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”⁶². Um marco histórico e normativo para a luta LGBT na organização, a resolução, que foi apresentada pelo Brasil e África do Sul, e apoiada por 39 países, reafirmava a universalidade dos direitos humanos presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a responsabilidade do Conselho em promover o respeito e proteção destes (*enquadramento motivacional*). A assinatura do documento obteve 23 votos favoráveis⁶³, 19 contra⁶⁴ e 3 abstenções⁶⁵ (GORISH, 2013, ROCHA, 2015, HOLZHACKER, 2014). A resolução expressava preocupação com os atos de violência e discriminação por motivos de SOGI, e, por isso, requereu os seguintes pontos:

1. Solicita ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos que comissione um estudo, que deverá ser finalizado até dezembro de 2011, documentando leis e práticas discriminatórias e atos de violência contra indivíduos com base em sua orientação sexual e identidade de gênero em todas as regiões do mundo, e como o direito internacional dos direitos humanos pode ser usado para acabar com a violência e violações de direitos humanos relacionadas com orientação sexual e identidade de gênero;
2. Decide convocar um painel de discussão durante a décima nona sessão do Conselho de Direitos Humanos, informado pelos fatos contidos no estudo encomendado pelo Alto Comissário e para ter um diálogo construtivo, informado e transparente sobre a questão das leis e práticas discriminatórias e atos de violência contra os indivíduos com base na sua orientação sexual e identidade de gênero;
3. Também decide que o painel também discutirá o acompanhamento apropriado das recomendações do estudo encomendado pelo Alto Comissário;
4. Decidir manter esse problema como prioridade (ONU, 2011, tradução própria).

Tal marco normativo é considerado, para o presente trabalho, a consolidação normativa dos esforços de enquadramento interpretativo de direitos LGBT como direitos humanos em uma instância intergovernamental da ONU, o que representou uma vitória nas estratégias das ONGs em ascender a pauta à agenda dos Estados-membros. Esse é um marco de grande significância, pois, como apresentado no início deste texto, as organizações internacionais têm uma capacidade de constituição e regulação internacional, que, para Finnemore e Barnnet (2004), é o poder de reconhecer novos problemas e criar agendas, assim,

⁶² Para ver a resolução: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/148/76/PDF/G1114876.pdf?OpenElement>. Acesso em 17 de dezembro de 2017.

⁶³ Argentina, Bélgica, **Brasil**, Chile, Cuba, Equador, França, Guatemala, Hungria, Japão, Maurícia, México, Noruega, Polônia, República da Coreia, Eslováquia, Espanha, Suíça, Tailândia, Ucrânia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América e Uruguai.

⁶⁴ Angola, Bahrein, Bangladesh, Camarões, Djibouti, Gabão, Gana, Jordânia, Malásia, Maldivas, Maurítania, Nigéria, Paquistão, Qatar, República da Moldávia, Federação Russa, Arábia Saudita, Senegal e Uganda.

⁶⁵ Burkina Faso, China e Zâmbia.

coordenando a ação coletiva dos Estados para uma determinada pauta. Isso posto, a ONU, ao reconhecer em uma resolução a discriminação com base em SOGI como um problema existente, utiliza de seu poder como plataforma organizacional reconhecida internacionalmente para dar legitimidade⁶⁶ à pauta em uma instância intergovernamental – que há muito criou resistência às questões LGBT. Dessa forma, o novo problema (*issue*) passa a ser integrado à agenda coletiva dos Estados-membros e, ao demandar, no item 1 da resolução, a realização de um estudo pelo Escritório da Alta Comissária do ACNUDH, possibilitou-se a criação de *expertise*, através de informação e dados sistematizados, legitimada pela própria organização, sobre violações em relação à SOGI. Para além, buscou-se o direito internacional dos direitos humanos como instrumento para acabar com as violações com base em SOGI, ou seja, uma tentativa de *enquadramento de prognóstico*.

Até o momento da aprovação da resolução em 2011, é possível apontar mais dois *alinhamentos políticos*, além dos países do Sul Global e The United Nations LGBTI Core Group: os países do bloco da União Europeia que – não completamente – estiveram favoráveis à pauta; e os membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) que comumente apresentaram posicionamento contrário às discussões.

O relatório **A/HRC/19/41**⁶⁷ demandado pela resolução e realizado pelo ACNUDH, naquele momento liderado pela canadense Louise Arbour, foi apresentado no final de 2011. Ele trouxe diversas recomendações do ACNUDH ao final, afirmou a necessidade de estudos mais profundos em relação à temática e concluiu, em geral, que

Em todas as regiões, as pessoas vivenciam violência e discriminação devido à sua orientação sexual ou identidade de gênero. Em muitos casos, mesmo a percepção de homossexualidade ou identidade transgênero coloca as pessoas em risco. As violações incluem - mas não estão limitadas a – assassinatos, estupros e ataques físicos, tortura, detenção arbitrária, negação de direitos à assembleia, expressão e informação e discriminação no emprego, saúde e educação. Os mecanismos das Nações Unidas, incluindo os órgãos dos tratados de direitos humanos e os procedimentos especiais do Conselho dos Direitos Humanos, documentaram tais violações por quase duas décadas (ONU, 2011, tradução própria).

No ano seguinte, como previsto na resolução de 2011, foi realizado um painel composto por quatro especialistas⁶⁸ de diferentes regiões do mundo que debateram as

⁶⁶ Esse poder de legitimação da ONU, segundo Claude (1966), é um elemento de grande relevância que pode ser instrumentalizado pelos diversos atores.

⁶⁷ Para ver o relatório: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/75/PDF/G1117075.pdf?OpenElement>. Acesso em 17 de dezembro de 2017.

⁶⁸ Irina Karla Bacci (Brasil), vice-presidente do Conselho Nacional para pessoas LGBT; Laurence Helfer (EUA), co-diretor do Center for International and Comparative Law (Duke University); Hina Jilani (Paquistão), representante da Comissão de Direitos Humanos do Paquistão; e Hans Ytterberg (Suécia), presidente do Council of Europe Expert Committee on Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity.

informações trazidas no relatório de 2011 e os Estados-membros puderam compartilhar suas experiências. Esse foi um importante momento para realizar um diálogo informado e construtivo, assim, dando continuidade à visibilidade da questão (TERTO; SOUZA, 2015, ONU, 2012).

É possível analisar, a partir das divisões de *enquadramento interpretativo* que Joachim (2007) realiza, alguns degraus alcançados na tentativa de inserção da pauta LGBT na agenda da organização: (1) em primeiro momento, existiu o reconhecimento ou criação de um novo problema, ou seja, um *enquadramento de diagnóstico*, o que deixa claro para os atores partícipes do processo quais são as violações existentes que não podem ser aceitas. Nesse caso, a ONU reconheceu as discriminações com base em orientação sexual e identidade de gênero como um problema para a garantia dos direitos humanos das pessoas LGBT. E é válido salientar que nos documentos oficiais, como resoluções, a linguagem comumente utilizada é a do princípio de não-discriminação com base em SOGI⁶⁹; (2) existe um processo de *enquadramento de prognóstico*, ao passo que a resolução solicita que o estudo encontre possibilidades de como o direito internacional dos direitos humanos e o envolvimento dos Estados nas discussões podem ser utilizados para acabar com as violações, como também as recomendações apresentadas no relatório. Ou seja, realizaram-se tentativas para encontrar soluções para as violações encontradas. Tal enquadramento culminou com solicitação do mandato de um Especialista Independente sobre a temática, a ser comentado mais à frente; (3) a aprovação da resolução, contando seu conteúdo de reconhecimento da universalidade dos direitos humanos, a gravidade das violações com base em orientação sexual e identidade de gênero reconhecida e a intenção de manter o problema como prioridade na instância intergovernamental, além das informações do relatório realizado, são um *enquadramento motivacional* que convidou os Estados-membros a agirem quanto ao problema. Ou seja, a ONU apresentou motivos e convidou os governos a participarem do processo.

Já no período de lançamento da Resolução de 2011, a estruturação em rede das organizações da sociedade civil estava mais desenvolvida. A ILGA, por exemplo, era composta por mais de 1000 membros. Isso possibilitava uma *constituição internacional* muito mais heterogênea, o que, por conseguinte, influenciou no avanço da produção de informações sobre a realidade LGBT no mundo (por exemplo, o relatório anual *State-Sponsored Homophobia*) e a realização de pressão em diferentes localidades do globo. Além de um *conhecimento processual* sobre a ONU a partir da experiência junto aos mecanismos.

⁶⁹ O que pode justificar tal conduta é a tradição em utilizar os termos de não-discriminação, como também, a resistência dos Estados ao termo LGBT e suas variações.

Em 2013, o ACNUDH lançou a primeira campanha educativa voltada à questão LGBT, “Livres & Iguais”⁷⁰. Nela destacam-se as problemáticas que rodeiam os direitos humanos LGBT e como a ação global, através da educação e de campanhas, pode ser o caminho para o respeito e promoção da igualdade. Além de reafirmar que a religião e a cultura não podem ser justificativas para a discriminação (ROCHA, 2015, GORISH; MENDES, 2017). É interessante perceber que nesse momento, em uma dimensão intersubjetiva, o *framework* de não-discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero ou direitos humanos LGBT já tinha desenvolvida ressonância nas diversas instâncias e linguagem da ONU.

No ano seguinte, foi adotada a segunda resolução **A/HRC/RES/27/32**, “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”⁷¹, do CDH em relação à SOGI. O documento demandava a atualização do relatório de 2011, em vista de trazer exemplos de boas práticas e formas de superar as violações através do direito internacional dos direitos humanos. Foram 25 votos a favor⁷², 14 contrários⁷³ e 7 abstenções⁷⁴ (GORISH; MENDES, 2017, ONU, 2014).

Em 2015, o Alto Comissariado apresentou o segundo relatório **A/HRC/RES/32/2**⁷⁵ demandado na resolução de 2014. O documento, além de trazer atualizações sobre as violações e discriminações relacionadas à SOGI, apresentou os avanços das leis ao redor do mundo (ROCHA, 2015). No mesmo ano, pela primeira vez, o Conselho de Segurança da ONU se reuniu para falar sobre as violações quanto à população LGBT⁷⁶. A reunião tinha como pauta os ataques do Estado Islâmico às minorias sexuais.

Por fim, outro marco normativo para a pauta na organização foi a adoção da resolução **A/HRC/RES/32/2**, “Proteção contra violência e discriminação com base em orientação

⁷⁰ Site oficial da campanha: <https://nacoesunidas.org/campanha/livreseiguais/>.

⁷¹ Para ver a resolução: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/177/32/PDF/G1417732.pdf?OpenElement>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

⁷² Argentina, Áustria, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, República Checa, Estônia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, México, Montenegro, Peru, Filipinas, República da Coreia, Romênia, África do Sul, República da Macedônia, Reino Unido da Grã-Bretanha e do Norte Irlanda, Estados Unidos da América, Venezuela e Vietnã.

⁷³ Argélia, Botswana, Costa do Marfim, Etiópia, Gabão, Indonésia, Quênia, Kuwait, Maldivas, Marrocos, Paquistão, Federação Russa, Arábia Saudita, e Emirados Árabes Unidos.

⁷⁴ Burkina Faso, China, Congo, Índia, Cazaquistão, Namíbia e Serra Leoa.

⁷⁵ Para ver o relatório: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/A_HRC_29_23_One_pager_en.pdf. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

⁷⁶ Ver notícia: <http://www.aljazeera.com/news/2015/08/security-council-holds-meeting-lgbt-rights-150824201712751.html>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

sexual e identidade de gênero”⁷⁷, no CDH em junho de 2016. O documento reafirmou a universalidade dos direitos humanos, o compromisso e preocupação da organização quanto à pauta LGBT e decidiu apontar, por três anos, um Especialista Independente⁷⁸ sobre proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero, tendo ele que apresentar um relatório anual e seguir o seguinte mandato:

(a) Avaliar a implementação dos instrumentos internacionais de direitos humanos existentes no que diz respeito a formas de superar a violência e a discriminação contra as pessoas com base na sua orientação sexual ou identidade de gênero, ao mesmo tempo que identifica as melhores práticas e lacunas; (b) Sensibilizar para a violência e a discriminação das pessoas com base na sua orientação sexual ou identidade de gênero, e para identificar e abordar as raízes das causas da violência e da discriminação; (c) Participar no diálogo e consultar os Estados e outras partes interessadas relevantes, incluindo agências, programas e fundos das Nações Unidas, mecanismos regionais de direitos humanos, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas; (d) Trabalhar em cooperação com os Estados, a fim de promover a implementação de medidas que contribuam para a proteção de todas as pessoas contra a violência e a discriminação com base na orientação sexual e na identidade de gênero; (e) Abordar as múltiplas, intersecções e agravadas formas de violência e discriminação enfrentadas por pessoas com base em sua orientação sexual e identidade de gênero; (f) Realizar, facilitar e apoiar a prestação de serviços de assessoria, assistência técnica, capacitação e cooperação internacional em apoio aos esforços nacionais de combate à violência e discriminação contra pessoas em função da orientação sexual ou da identidade de gênero; (ONU, 2016, tradução própria).

A resolução obteve 23 votos a favor⁷⁹, 18 contrários⁸⁰ e 6 abstenções⁸¹. Contudo, vale salientar que, após a aprovação no CDH, o mandato do Especialista Independente sofreu resistência no Terceiro Comitê da Assembleia Geral, o que levou 800 organizações de 157 países a assinarem uma carta aberta demandando que os Estados-membros respeitem a decisão do Conselho e defendam o princípio de não-discriminação⁸². Esse foi um momento de grande mobilização das ONGs mundialmente para que elas não perdessem a vitória garantida no CDH e, para além, foi recebido com surpresa, pois é de costume o Terceiro Comitê referendar as decisões do Conselho. Também é importante observar que a nomeação de um Especialista Independente comumente antecede a indicação de um Relator Especial na ONU.

⁷⁷ Para ver a resolução: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/32/2. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

⁷⁸ Site oficial do Especialista Independente: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/Index.aspx>. Acesso em 21 de dezembro de 2017.

⁷⁹ Albânia, Bélgica, Bolívia, Cuba, Equador, El Salvador, França, Geórgia, Alemanha, Letônia, México, Mongólia, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Portugal, República da Coreia, Eslovênia, Suíça, República Macedônia, Reino Unido Da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, Venezuela e Vietnã.

⁸⁰ Argélia, Bangladesh, Burundi, China, Congo, Côte d'Ivoire, Etiópia, Indonésia, Quênia, Quirguistão, Maldivas, Marrocos, Nigéria, Catar, Federação Russa, Arábia Saudita, Togo e Emirados Árabes Unidos.

⁸¹ Botswana, Gana, Índia, Namíbia, Filipinas e África do Sul.

⁸² Para ver a carta aberta:

https://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/joint_sogi_letter_listofsignatories12152016.pdf. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

Segundo os relatórios anuais da ILGA, desde 2011, quando adotada a primeira resolução LGBT no Conselho de Direitos Humanos, passaram de 113 para 124 os países em que as relações entre pessoas do mesmo sexo não são criminalizadas. Já no caso de países que possuem leis que criminalizam a relação entre pessoas do mesmo sexo, nem todos as põem em prática. Esse avanço, somado à adoção do Especialista Independente, que durante três anos realizará relatórios sobre a situação da população LGBT no mundo, possibilita vislumbrar e prospectar avanços nacionais positivos a longo prazo, a partir da inserção da pauta LGBT à agenda da ONU. Aqui não se exclui a realidade cruel e aterrorizante que muitos LGBT vivem diariamente ao redor do globo, mas se explicita a ONU como meio e instrumento para ressonância e legitimação internacional de reivindicações dos movimentos e ONGs LGBT.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho trilhou caminhos teóricos e históricos que objetivaram compreender como se deu o debate sobre os direitos LGBT na ONU. De modo mais específico, analisar os processos políticos que visavam à inserção da pauta na formação da agenda da organização. E, para tanto, fez-se necessária a realização, na primeira seção, de um panorama histórico dos movimentos LGBT, com o intuito de ilustrar que os caminhos de mobilização tomados no final do século XX na ONU são “exportações” do que Tilly e Tarrow (2015) denominam *conflitos políticos* no âmbito doméstico para o internacional. Tal panorama nos oportunizou perceber que o ativismo LGBT teve início na virada do século XIX para o XX, de modo mais individual com os estudos da Sexologia. Posteriormente, na década de 1940, os movimentos LGBT tiveram destaque nos EUA com a luta pela descriminalização da homossexualidade, através da tentativa de criação de uma imagem positiva, através da identidade coletiva, que pudesse ser inserida na sociedade. Nas décadas seguintes, os movimentos passaram a ter uma ação mais radical, a qual culminou com a Revolta de Stonewall, em 1969, sendo este um marco para a internacionalização da luta.

A população LGBT, a partir do momento que não teve suas reivindicações atendidas pelos seus governos, visou o âmbito internacional como meio para fortalecimento e apoio às suas lutas. É a partir dessa conjuntura que destacamos algumas estratégias, apresentadas na segunda seção deste trabalho: a primeira, que é o efeito bumerangue, desenvolvido por Keck e Sikkink (1998), seria alcançar o âmbito internacional em busca de aliados, como ONGs, Estados ou OIs, que pudessem realizar pressão externa para os governos que não atendiam as demandas da população; na arena internacional, os atores em prol dos direitos LGBT se articularam em redes transnacionais de ativismo, conceito também desenvolvido por Keck e Sikkink (1998), que são mobilizações estruturadas entre diversos atores que compartilham das mesmas ideias e objetivos sobre determinada temática e buscam engendrar esforços para alteração da política. Quando desenvolvidas, possibilitam uma mobilização internacional de diferentes pontos do globo, integração de pautas nacionais compartilhadas e o fortalecimento do *lobbying* das ONGs e movimentos LGBT na organização; nessa dinâmica, de forma estratégica, o repertório de luta, que até então era voltado para a luta de direitos civis (comum a outros movimentos por direitos, como o das mulheres), passou, através de uma estratégia de *enquadramento interpretativo*, a integrar os direitos LGBT à linguagem dos direitos humanos. Isso porque esta categoria já possuía um valor compartilhado entre os Estados, desse modo,

enquadrar os direitos LGBT como direitos humanos possibilitaria maior ressonância e alcance internacional.

Dentre as várias instâncias na arena internacional para busca de aliados, um dos alvos escolhidos foi a ONU, visto que a mesma possui, dentre suas várias características como instituição de caráter burocrático, a habilidade de constituição internacional, defendida por Finnemore e Barnett (2004), ao definir novas categorias de agenda e problemas a serem governados pelos Estados-membros. Esta capacidade da organização é instrumentalizada pelas redes de ativismo LGBT para dar reconhecimento às suas reivindicações. Já na ONU, a agenda da organização é um dos alvos mais visados pelas mobilizações, pois, para Joachim (2007), a mesma detém uma função coletiva de legitimação, o que gera influência nas ações dos Estados-membros, e da própria organização, em direção a quais temáticas deverão se inclinar e pelas quais tomarão ação.

Os debates na ONU, que se iniciaram em nível mais presente na década de 1990, foram movimentados por diversos atores partícipes da organização. Esse contexto foi apresentado na terceira seção, que foi desenvolvida a partir das lentes do *framework* analítico desenvolvido por Joachim (2007), que, através da sistematização de abordagens da Ciência Política, nos possibilita instrumentos para analisar o processo de ascensão da pauta LGBT na agenda da ONU. Após a análise, foi possível perceber a presença mais frequente de *aliados influentes* de países na mobilização para a permanência e avanço da pauta na agenda. Por exemplo, *alinhamentos políticos* como países dos Sul Global (Brasil, África do Sul, etc.) e o *The United Nations LGBTI Core Group* (União Europeia, Noruega, EUA, Austrália, etc.) e outros, que, em momentos, foram importantes aliados, seja na adição da pauta nas discussões, apoio às candidaturas de ONGs ao status consultivo, ou, até mesmo, na recomendação de resoluções voltadas à não-discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero. É interessante notar a ascendência da liderança do chamado Sul Global na pauta dos direitos LGBT nos últimos anos. Entretanto, também existiram *alinhamentos políticos* que se opuseram continuamente à agenda. Sendo esse o caso dos países integrantes da OCI e a Santa Sé.

Dos processos políticos na ONU, diversos ganhos foram obtidos, como as decisões positivas em relação aos casos que criminalizavam tópicos relacionados à população LGBT, e também a criação da campanha Livres & Iguais pelo ACNUDH. Para além disso, este trabalho se ateve aos importantes ganhos normativos no Conselho de Direitos Humanos (as

resoluções de 2011, 2014 e 2016), que trataram da discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero. E consolidaram o *enquadramento interpretativo* dos direitos LGBT como direitos humanos e a fixação dessa pauta na agenda da ONU. Como também, o desenvolvimento do que Joachim (2007) define como *enquadramentos de diagnóstico, prognóstico e motivacional*, assim definindo o problema, apontando possíveis vias de solução e apresentando motivos para a mobilização dos Estados-membros. Tais resoluções resultaram na produção de relatórios sobre a realidade da população LGBT no mundo e, em 2016, na criação de um Especialista Independente com mandato de três anos, que irá apresentar relatórios anuais sobre as questões LGBT e sobre como o direito internacional pode ser empreendido para superação das violações existentes. Desse modo, a ONU empreende sua característica de legitimação internacional à questão LGBT.

Ainda é cedo para sinalizar os efeitos positivos do mandato do Especialista Independente. No entanto, é possível reconhecer o avanço que sua criação significa para a luta LGBT nas instâncias da ONU. Como também os impactos que as negociações na organização produziram ao legitimarem os direitos LGBT no sistema internacional e, por conseguinte, conduzirem os Estados a se comprometerem contra as violações e discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero, e empreenderem esforços para garantir os direitos humanos dessa população. Vale lembrar que tais avanços foram possíveis pelo desenvolvimento das redes transnacionais de ativismo LGBT, desde sua *constituição internacional* – na variedade étnica e nacional dos atores – até a capacidade de *expertise* – produção de dados, mobilização de testemunhos pessoais e conhecimento processual sobre a ONU – e a existência de *executivos organizacionais*, que tomam os custos iniciais da articulação na organização.

Contundo, se faz necessário abrir parênteses de reflexões sobre o que também significa adentrar as estruturas da ONU, uma organização internacionalmente reconhecida e financiada pelos Estados-membros violadores dos direitos LGBT. Ao passo que as ONGs se fazem presentes nos espaços da instituição e tendem a se associar a mesma, o poder combativo e a ação mais radical sofrem custos. Isso porque as ONGs precisam adaptar seu discurso para o ambiente diplomático em que se encontram, como também medir os custos e benefícios de uma ação mais incisiva ou moderada em determinados momentos com diferentes atores. Caso diferente, por exemplo, dos movimentos sociais que tendem a ter mais liberdade e um repertório de ação mais radical quanto às instituições intergovernamentais.

Por fim, esta pesquisa, que pretende realizar reflexões sobre uma pergunta mais geral, que nos oportuniza vislumbrar diversos temas que ainda não foram investigados pelo campo das Relações Internacionais, como, por exemplo: o posicionamento do corpo diplomático brasileiro como uma das lideranças da pauta na ONU que se apresenta de forma antagônica quando observada a conjuntura política e social doméstica; compreender o papel da ILGA na ascensão da pauta na agenda da instituição, sendo ela uma federação internacional de ONGs LGBT; quais foram os processos políticos por trás das aprovações das resoluções; compreender o porquê do alinhamento nas votações de determinados Estados-membros que possuem histórica divergência diplomática; analisar como as campanhas do ACNUDH têm efeitos nas diversas agências e programas da ONU; dentre outros interessantes temas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AMNESTY INTERNATIONAL. **UN: General Assembly statement affirms rights for all - 66 States condemn violations based on sexual orientation and gender identity**, 2008.
- BARNETT; Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. 1ª ed. Cornell University Press. 2004.
- CLAUDE, Inis. **Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations**. *International Organization*, v. 20, n 03, p. 367-379. 1966.
- D'AMICO, F. **Global Governance and Sexual/Gender Minorities: LGBTQ Human Rights**. Paper presented at the annual meeting of the Northeastern Political Science Association, Omni Parker House, Boston, Ma, 11 de novembro de 2010.
- FLORES, Joaquín Herrera. **A (re) invenção dos direitos humanos**. 2009. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- GORISCH, Patrícia Cristina Vasques de Souza. **O Reconhecimento dos Direitos LGBT como Direitos Humanos**. 2013. 102 p. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos.
- GORISH, Patrícia; MENDES, Victor. Os Direitos LGBTI na ONU: um silêncio que durou 63 anos. In: JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski; RAMINA, Larissa. **A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas**. 2016. Boa Vista: Editora da UFRR. p. 884-901.
- HELPER, Laurence R.; MILLER, Alive M.. **Sexual orientation and human rights: Toward a United States and transnational jurisprudence**. *Harvard Human Rights Journal*, v. 9, p. 61-103.
- HOLZHACKER, Ronald. **“GAY RIGHTS ARE HUMAN RIGHTS”**: THE FRAMING OF NEW INTERPRETATIONS OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS NORMS. 2014. p. 1-62. 1996. Paper apresentado no International Political Science Association, Montreal, Canada. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11370/56f6ca00-8d6b-420a-8ce5-b74138ecf446>. Acesso em: 17 junho 2017.
- International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association: Carroll, A. and Mendos, L.R.. **State Sponsored Homophobia 2017: A world survey of sexual orientation laws: criminalisation, protection and recognition** (Geneva; ILGA, May 2017).
- International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association: CHIAM, Zhan; DUFFY, Sandra; GIL, Matilda González. **Trans Legal Mapping Report: Recognition before the law**. (Geneva; ILGA, November 2016).

- Joachim, Jutta M. **Agenda setting, the UN, and NGOs** : gender violence and reproductive rights. 2007. Washington: Georgetown University Press. 244 p.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kollman, Kelly; Waites, Matthew. **The global politics of lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: an introduction**. 2009. *Contemporary Politics*, v. 15, n1, p. 1-17. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13569770802674188>. Acessado em 05 de março de 2017.
- MCCANN, Michel. **Law and Social Movements: Contemporary Perspectives**. *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2, p. 17-38, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105917>. Acesso em: 17 junho 2017.
- MELO, Ivan Ferreira. **Breves notas históricas sobre sexualidades e identidades de gênero periféricas: o alvorecer do movimento LGBT no mundo**. *Bagoas – Estudos Gays: Gêneros e Sexualidades*, v. 10, n. 14, p. 205-232. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/view/11453>. Acesso em: 05 maio 2017.
- MELUCCI, Alberto. *The Process of Collective Identity*. In: JOHNSTON, Hank; KLANDERMANS, Bert. **Social Movements and Culture**. University of Minnesota Press, 1995. cap. 3, p. 41-64.
- MERTUS, Julie. **The Rejection of Human Rights Framings: The Case of LGBT Advocacy in the US**. *Human Rights Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 1036-1064. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/hrq.2007.0045>. Acesso em: 11 abril 2017.
- MOLINA, Luana Pagano Peres. **A homossexualidade e historiografia e trajetória do movimento homossexual**. *Antíteses*, v. 4, n. 8, p. 949-962, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/7153/9668>. Acesso em: 05 maio 2017.
- NARDI, Peter M.; SCHNEIDER, Beth E. **Social Perspectives in Lesbian and Gay Studies: A Reader**. 640 p. Abingdon: Editora Routledge, 1998.
- O'FLAHERTY, M.; FISHER, J. **Sexual Orientation, Gender Identity and International Human Rights Law: Contextualising the Yogyakarta Principles**. *Human Rights Law Review*: Oxford University Press, Orford. p. 207-248. 2008.
- Oliver, Pamela; Gerald Marwell. 1992. *Mobilizing Technologies for Collective Action*. In *Frontiers in Social Movement Theory*, ed. Aldon D. Morris and Carol McClurg Mueller. New Haven, Conn.: Yale University Press.

ONU. **International Covenant on Civil and Political Rights**. 1976. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Acessado em 15 de Maio de 2017.

_____. Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity. United Nations High Commissioner for Human Rights: 2011. Human Rights Council. Nineteenth session. 19/41. Agenda items 2 and 8, 2011.

_____. Human rights, sexual orientation and gender identity. Human Rights Council. Twenty-seventh session. 27/32. Agenda item 8, 2014.

_____. Human rights, sexual orientation and gender identity. United Nations: 2011. Human Rights Council. Seventeenth session. 17/19. Agenda item 2, 2011.

_____. Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. Human Rights Council. Thirty-second session. 32/2. Agenda item 3, 2016.

_____. Statement on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity. 18 Dec. 2008.

PEDRO, Caio Benevides. O que é travestilidade?. In: RAMOS, Marcelo Maciel; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá; BRENER, Paula Rocha Gouvêa. Belo Horizonte: Initia Via, 2016. **Gênero, sexualidade e direito: uma introdução**. Cap. 11, p. 94-107.

ROCHA, Karoline Almeida. **A papel da ONU no processo de reconhecimento do movimento LGBT**. 2015. 104 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina.

SAIZ, I. **Bracketing Sexuality: Human Rights and Sexual Orientation- A Decade of Development and Denial at the UN**. Disponível em: <http://www.sxpolitics.org/wp-content/uploads/2009/03/workingpaper2.pdf>. Acessado em 13 de março de 2017.

SANDERS, Douglas (1996). Getting Lesbian and Gay Issues on the International Human Rights Agenda. *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, No. 1 (Feb., 1996), pp. 67-106. Acessado em 01 de fevereiro de 2017 em <http://www.jstor.org/stable/762637>.

SANDERS, Douglas (2002) HUMAN RIGHTS AND SEXUAL ORIENTATION IN INTERNATIONAL LAW, *International Journal of Public Administration*, 25:1, 13-44, Acessado em 14 de julho de 2017 em <http://dx.doi.org/10.1081/PAD-120006537>

SIKKINK, Kathryn et al. DINÂMICAS DE NORMA INTERNACIONAL E MUDANÇA POLÍTICA. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S.l.], v. 3, n. 6, p. 335-393, Abr. 2015. ISSN 2316-8323. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php?journal=moncoes&page=article&op=view&path%5B%5D=3967&path%5B%5D=2150>>. Acesso em: 22 de março de 2017.

SILVA, Maria Viegas e. “O Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas: Seis anos depois”. *Revistas Internacional dos Direitos Humanos*. p.103 – 119. 2013.

SIMÕES, Júlio Assis; FACCHINI, Regina. **Na trilha sonora do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009. (Coleção História do Povo Brasileiro).

SWIEBEL, Joke. **Lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: the search for na international strategy**. *Contemporary Politics*, v. 15, n. 1, March 2009, 19-35 p. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13569770802674196>. Acessado em 01 de fevereiro de 2017.

Tarrow, Sidney. 2005. **The New Transnational Activism**. Nova Iorque: Cambridge University Press.

TERTO, A. P.; SOUZA, P. H. N. **De Stonewall à Assembleia Geral da ONU: reconhecendo os direitos LGBT**. *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.5. n.7, jan./jun., 2015 p. 120-148.

Tilly, Charles; Tarrow, Sidney. 2015. **Contentious politics**. Nova Iorque: Oxford University Press.

The Yogyakarta Principles: the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity. Disponível em: <http://www.yogyakartaprinciples.org/>. Acessado em 15 de março de 2017.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious Politics**. 2ª ed. New York: Oxford University Press, 2015. 268 p.

VIANA, Thiago Gomes; VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti **LGBTI e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos**: A construção da cidadania internacional arco-íris. In: Vladimir Oliveira da Silveira; Jefferson Aparecido Dias; Ana Maria D'Ávila Lopes. (Org.). *Direito internacional e direitos humanos I - Anais do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. p. 332-361.

VIGEVANI, Tullo; LIMA, Thiago; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Conflito étnico, direitos humanos e intervenção internacional**. Rio de Janeiro: Dados, v. 51, n. 1, p. 183-

213. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000100006&lng=en&nrm=iso. Acessado em 22 de março de 2017.

ZINI, João Felipe. O que é intersexualidade?. In: RAMOS, Marcelo Maciel; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá; BRENER, Paula Rocha Gouvêa. Belo Horizonte: Initia Via, 2016. **Gênero, sexualidade e direito**: uma introdução. Cap. 11, p. 117-123.