

Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais

João Guilherme de Almeida Bueno

O descompasso entre o protagonismo da política externa brasileira para direitos humanos LGBT na ONU e a não eficácia das políticas públicas domésticas

Dourados, MS
Junho de 2021

João Guilherme de Almeida Bueno

O descompasso entre o protagonismo da política externa brasileira para direitos humanos LGBT na ONU e a não eficácia das políticas públicas domésticas

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

Dourados, MS

Junho de 2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

B928d Bueno, João Guilherme De Almeida

O descompasso entre o protagonismo da política externa brasileira para direitos humanos LGBT na ONU e a não eficácia das políticas públicas domésticas [recurso eletrônico] / João Guilherme De Almeida Bueno. -- 2021.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Matheus de Carvalho Hernandez.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2021.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. direitos humanos. 2. OSIG. 3. política pública. 4. ONU. I. Hernandez, Matheus De Carvalho.
II. 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 DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 01 de junho de 2021, compareceu para defesa pública on-line do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, o aluno **João Guilherme de Almeida Bueno** tendo como título "**O descompasso entre o protagonismo da política externa brasileira para direitos humanos LGBT na ONU e a não efetividade das políticas públicas domésticas**".

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dr. Matheus de Carvalho Hernandez** (orientador), **Dra. Déborah Silva do Monte** (examinadora) e **Dr. Bruno Boti Bernardi** (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado *aprovado*.

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

Observações: o trabalho apresenta grande potencial para publicação em formato de artigos em periódicos especializados.

Assinaturas:

Dr. Matheus de Carvalho Hernandez

Orientador

Dra. Déborah Silva do Monte

Examinadora

Dr. Bruno Boti Bernardi

Examinador

Aos corpos e mentes cuja existência e expressão
questionam e combatem o discurso heteronormativo
imposto sobre a sexualidade e o gênero.
Existimos.

AGRADECIMENTOS

E eu com certeza não esperava um terço de tudo o que passei e me tornei ao longo do pedaço de vida que deixei em Dourados. Celebro os trabalhos, as aulas, as amizades, as festas, as histórias, as crises de riso e as de choro, as paixões e as decepções, os encontros e os desencontros. Meus sinceros agradecimentos e reconhecimento a todos os que, de uma forma ou de outra, estiveram presentes.

A minha família, por sempre me incentivarem a seguir meus sonhos. Pai, avós, tios, tias. Carrego e espalho o amor que aprendi com vocês.

A minha mãe e meu irmão. Obrigado, mãe, por ter moldado o meu caráter enquanto ser humano. Obrigado pelos esforços e pelos sacrifícios. Nem todas as linhas do mundo acomodariam os agradecimentos por tudo que fez e segue fazendo por mim. Obrigado por se fazer presente e por ter estampado o seu sorriso na minha memória para sempre. Ao meu irmãozinho (de 17 anos rs), Luiz Manoel, obrigado pelas conversas, pela companhia e por ser quem é. Vocês por mim e eu por vocês. Amo vocês demais.

A minha vó Bel. Não poderia deixar de te fazer uma menção especial. Meu outro pedaço, uma extensão de mim. Amo tanto a senhora que quase dói. Esse olhar que transmite afeto, amor, cuidado. A pessoa que sempre esteve do meu lado. Obrigado por me amar da forma que ama. Obrigado pelo melhor abraço do mundo, Belzinha. Queria te guardar em um potinho e mantê-la comigo para sempre. Para a senhora, nada menos que todo o amor do mundo.

A minha querida amiga e alma gêmea Letícia. Ah, eu te amo, né? Agradeço os desabafos, os devaneios, as piras compartilhadas. Obrigado pelo companheirismo e pela pureza e sinceridade que banham nossa amizade. Poucas pessoas cruzam nosso caminho e nos marcam tanto. Agradeço por sempre me motivar, sempre acreditar em quem eu sou e por sonhar junto comigo. Obrigado por, tantas vezes, ser o suspiro em meio ao caos.

A Duda e ao Bruno. Obrigado pelas risadas, pelas conversas, pelas danças, pelas festas na ADUF (haha), pelos memes, pelo companheirismo, por tudo. Obrigado por tornarem a vida mais leve.

Ao Matheus, a Vic, ao Padovan e a Lari. O mundo é bem menos pesado com vocês. Agradeço pelos fins de semana, pelas músicas, pelos vinhos, cervejas e pelo tarot.

Ao Victor, PC e Vic pela convivência harmoniosa e pelo apoio. O 32 não seria o mesmo sem vocês.

Aos meus amigos. Vocês são incríveis.

Ao meu professor, Matheus de Carvalho Hernandez, pelas orientações e por se tornar referência e me inspirar. Obrigado pelas aulas, pelas conversas e por sempre acreditar em mim e no meu potencial.

As professoras e professores. Em especial a Tchella Maso por me despertar o rompimento de couraças e amarras sobre mim mesmo. Você realmente me fez ser um ser humano melhor, obrigado por isso.

Aos servidores da UFGD, em especial aos da FADIR, pelo trabalho exercido.

Ao universo pela sintonia e por ser guia. Obrigado.

RESUMO

O preconceito e a violência pautados em orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) contra corpos que extrapolem os limites da heteronormatividade no Brasil sempre foram preocupantes. Entre os anos de 1999-2016, o Grupo Gay da Bahia (GGB) registrou uma morte LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais) a cada 16 horas no país. Curiosamente, o que se nota no mesmo período é um grande número de propostas de políticas públicas domésticas para o grupo durante os governos FHC, Lula e Dilma. Também curioso foi o posicionamento da política externa brasileira na ONU ao assumir uma posição de protagonista no empreendedorismo normativo LGBT no período. Apesar dessas posturas por parte do Executivo, o que se observa é que essas propostas de políticas domésticas careciam de eficácia, já que a homofobia interna persistia ao longo dos anos. O presente trabalho objetiva responder a seguinte pergunta de pesquisa: como se deu esse processo de descompasso entre a política externa do Brasil em defesa dos direitos LGBT nas Nações Unidas e a não eficácia das políticas públicas domésticas para o grupo? Para atingir o objetivo proposto, descrevi o processo de transnacionalização do movimento LGBT e institucionalização da questão da OSIG na ONU de modo a evidenciar e analisar o empreendedorismo normativo LGBT do Brasil no âmbito. Por fim, com o intuito de destacar o referido descompasso, analisei o que ocorreu internamente em termos de política doméstica. Apoiado na revisão bibliográfica e na análise de resoluções, relatórios e documentos da ONU, de ONGs e do governo brasileiro, mostrei como esse empreendedorismo normativo foi uma saída encontrada pelo Executivo para trancar – no sentido de *lock-in* – políticas para o grupo diante do conservadorismo religioso do parlamento. Sob um olhar pragmático, os riscos políticos de defender a pauta LGBT na arena internacional eram mais baixos do que tentar combater a irredutibilidade de um Congresso profundamente conservador.

Palavras-chave: direitos humanos; OSIG; política pública; ONU

ABSTRACT

Brazil's prejudice and violence based on sexual orientation and gender identity (SOGI) against bodies that go beyond the limits of heteronormativity have always been worrisome. From 1999 to 2016, Gay Group of Bahia (GGB) reported one LGBT death (lesbians, gays, bisexuals, transvestites and transsexuals) every 16 hours in the country. Oddly, what is noticeable in the same period is a large number of domestic public policies for the group during FHC's, Lula's and Dilma's governments. Also unexpected was the Brazilian foreign policy's leading role in LGBT normative entrepreneurship at the UN in the period. Despite the country's Executive's positions, what is observed is that the domestic policies lacked effectiveness, since internal homophobia persisted over the years. This paper aims to answer the following question: how did this process of disagreement happened to Brazil's foreign policy in defense of LGBT rights at the United Nations and the ineffectiveness of the domestic public policies for the group? To achieve the proposed aim, I described the transnationalization process of the LGBT movement and the institutionalization of the SOGI issue at the UN in order to highlight and analyze Brazil's LGBT norm entrepreneurship in the context. Finally, in order to accentuate this disagreement, I analyzed what happened internally in terms of domestic policy. Supported by the bibliographic review and the analysis of UN's, NGOs' and Brazilian government's resolutions, reports and documents, I showed how this norm entrepreneurship was an outlet found by the governments to lock-in policies for the group against the religious conservativeness of the parliament. From a pragmatic point of view, the political risks of defending the LGBT agenda in the international arena were lower than trying to fight the irreducibility of a deeply conservative Congress.

Keywords: human rights; SOGI; public policy; UN

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O modelo analítico do <i>transnational contention</i> de Sidney G. Tarrow (2011).....	22
Figura 2 - A transnacionalização do movimento LGBT sob o olhar teórico do <i>transnational contention</i> (TARROW, 2011).....	38
Figura 3 - Linha do tempo: o descompasso entre as posições brasileiras nos âmbitos externo e interno (2003-2015).....	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - A violência LGBTfóbica no Brasil (1999-2016).....	66
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ANTRA	Associação Nacional de Travestis e Transexuais
BSH	Brasil Sem Homofobia
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CID	Classificação Internacional de Doenças
CNDC/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPE	Frente Parlamentar Evangélica
GGB	Grupo Gay da Bahia
ILGA	Associação Internacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais
LGBT	Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCI	Organização para a Cooperação Islâmica
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSIG	Orientação sexual e identidade de gênero
PNPCDH-LGBT	Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LUTA LGBT NA ONU.....	18
1.1. ATIVISMO LGBT: DO SURGIMENTO À CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA INTERNACIONAL.....	23
1.2. A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO MOVIMENTO E A CHEGADA DA PAUTA NA ONU.....	28
1.3. A TRAJETÓRIA DOS DIREITOS LGBT NAS NAÇÕES UNIDAS.....	31
2. A APROXIMAÇÃO ENTRE ESTADO BRASILEIRO E SOCIEDADE CIVIL E O EMPREENDEDORISMO NORMATIVO LGBT.....	40
2.1. A POLÍTICA EXTERNA E O EMPREENDEDORISMO NORMATIVO: MOTIVAÇÕES, AGENTES E O AMBIENTE NORMATIVO.....	43
2.2. O EMPREENDEDORISMO NORMATIVO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS LGBT.....	46
2.2.1. 1999-2002: GOVERNO FHC.....	47
2.2.2. 2003-2010: GOVERNO LULA.....	49
2.2.3. 2011-2016: GOVERNO DILMA.....	52
3. A INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LGBT NO BRASIL.....	56
3.1. INICIATIVAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS.....	57
3.1.1. 1999-2002: GOVERNO FHC.....	57
3.1.2. 2003-2010: GOVERNO LULA.....	58
3.1.3. 2011-2016: GOVERNO DILMA.....	63
3.2. O CONSERVADORISMO RELIGIOSO DO LEGISLATIVO E A (IN)EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT.....	66
3.2.1. A FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA.....	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

INTRODUÇÃO

“Minha maior dor é que ele chamou por mim. Enquanto batiam nele, ele dizia: 'Eu quero minha mãe. Cadê a minha mãe?' E eu não estava lá [...] O senhor sabia que o sangue dele escorria pelo rosto, e ele ia limpando com a mãozinha assim?”¹. Essas palavras de Francisca Ferreira, 77, descrevem parte do crime de ódio ocorrido com sua filha, a travesti Dandara dos Santos, mais um dos corpos vítimas da violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil. Dandara foi brutalmente assassinada em 2017, aos 42 anos de idade.

O crime contra a travesti ocorreu mais especificamente no dia 15 de fevereiro daquele ano, no Bairro Bom Jardim, na cidade de Fortaleza, no Ceará - o estado foi o segundo que mais matou travestis e transexuais em 2019; no ano do assassinato de Dandara foram registrados 30 homicídios². O ato de covardia só veio à tona dezesseis dias após o ocorrido, quando dois vídeos que expunham o momento do linchamento começaram a circular nas redes sociais.

Uma das filmagens mostra Dandara sozinha, já ferida e sangrando. Ela está jogada em uma área cimentada do calçamento e com uma camiseta amarela na mão, a qual era usada para enxugar a imensa quantidade de sangue que escorria pelo seu rosto, fruto das lesões na cabeça. Alguns telespectadores, que acompanhavam com frieza e passividade tamanha atrocidade, instigavam mais espancamento, ainda que ela implorasse para que eles parassem. Um outro vídeo exhibe a travesti sendo torturada por três homens. Ela recebe golpes na cabeça com um pedaço de viga e com uma sandália, enquanto é alvo de uma cascata de insultos. Ao fim da gravação, dois homens se juntam aos três primeiros e jogam Dandara, já sem forças para reagir, dentro de uma carriola.

Sem possibilidade de defesa após sofrer inúmeros tapas, socos, chutes, pauladas e tijoladas, a vítima ainda leva dois tiros e uma forte pedrada na cabeça, falecendo por traumatismo craniano. Dandara se tornou apenas mais um número dentre as e os 179 travestis e transexuais assassinados covardemente no Brasil naquele mesmo ano. Os dados são do Mapa dos assassinatos de Travestis e Transexuais no Brasil em 2017³, publicado pela ANTRA, Associação Nacional de Travestis e Transexuais.

¹ PAULA, Izadora. Há três anos, Dandara dos Santos era torturada e morta em rua de Fortaleza: Este sábado, 15, também representa o Dia Municipal de Enfrentamento à Transfobia. **O Povo**, Fortaleza, 15 fev. 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/02/15/ha-tres-anos--dandara-dos-santos-era-torturada-e-morta-em-rua-de-fortaleza.html>. Acesso em: 16 jul. 2020.

² Os relatórios podem ser encontrados no link: <https://grupogaydabahia.com.br/relatorios-anuais-de-morte-de-lgbti>.

³ O mapa completo pode ser visto a seguir: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2018/02/relatc3b3rio-mapados-assassinatos-2017-antra.pdf>.

Aterrorizante e os dados gerais são ainda mais gritantes. Dandara não foi a única a ter a infelicidade de ser vítima de tamanha selvageria. O Grupo Gay da Bahia (GGB) publicou, em 2020, um relatório⁴ de crimes contra a população LGBT⁵ no Brasil, fruto da análise do período 2000-2019. Os dados mostram que o Brasil é o país que mais assassina LGBTs em todo o mundo. No ano do assassinato de Dandara, 2017, foram 445 mortos. Um relatório⁶ elaborado em 2018 pelo então coordenador da Diretoria de Promoção dos Direitos LGBT do Ministério dos Direitos Humanos, Julio Pinheiro Cardia, a pedido da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, registrou, entre 2011-2018, uma morte a cada 16 horas. São 4.422 mortes motivadas pelo preconceito contra orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) no país.

Usando dos Princípios de Yogyakarta⁷, entende-se por orientação sexual “a capacidade de cada pessoa de experimentar uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero” (2006, p. 8). Quanto à identidade de gênero, trata-se da “experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo” (2006, p. 8)⁸. É importante frisar que as discriminações com base em OSIG não se restringem a agressões físicas e mortes. A fim de definir o termo “homofobia” na presente pesquisa, me valerei de Daniel Borrillo (2001). O pesquisador argentino define como homofobia toda

hostilidade geral, psicológica e social contra aqueles que supostamente desejam ou têm práticas sexuais com indivíduos do mesmo sexo. Forma específica de sexismo, a homofobia também rejeita todos aqueles que não se conformam ao papel pré-determinado por seu sexo biológico. Construção ideológica que consiste na promoção de uma forma de sexualidade (hetero) em detrimento de outra (homo), a homofobia organiza uma hierarquização das

⁴ Ver mais em: <https://grupogaydabahia.files.wordpress.com/2020/04/relatc3b3rio-ggb-mortes-violentas-de-lgbt-2019-1.doc>

⁵ Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. A escolha da sigla LGBT se deu pelo uso difundido da mesma nos âmbitos políticos e científicos. Assim, não se tem aqui qualquer intenção de exclusão de outras variações de gênero e sexualidade destoantes daqueles pregados pela heteronormatividade compulsória (BUTLER, 1990). Portanto, podem ocorrer variações da referida sigla nas obras utilizadas durante este trabalho.

⁶ Dados fornecidos pelo site UOL, que obtiveram acesso exclusivo aos mesmos: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/02/20/brasil-matou-8-mil-lgbt-desde-1963-governo-dificulta-divulgacao-de-dados.htm>

⁷ Os Princípios de Yogyakarta versam sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. **O Brasil é signatário**. Ainda que não seja um documento juridicamente vinculante, ele é de suma importância para o direito internacional.

⁸ **The Yogyakarta Principles**: the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity. Disponível em: <http://www.yogyakartaprinciples.org/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

sexualidades e dela extrai consequências políticas (BORRILLO, 2001, p. 36, tradução própria).⁹¹⁰

Ao mesmo tempo em que essa violência se faz presente no Brasil, Mello, Brito e Maroja apontaram, em 2012, que houve no país o desenvolvimento de inúmeras propostas de políticas públicas para LGBT¹¹: "desde 2002, o Brasil talvez tenha o melhor conjunto de propostas de políticas públicas para transexuais, travestis, bissexuais, gays e lésbicas em todo o mundo" (2012, p. 417)¹². Essa quantidade significativa de propostas de políticas públicas é estranha quando colocada frente à persistência da homofobia interna. Essa estranheza se estende ao protagonismo, no passado recente, da política externa brasileira na ONU em defesa dos direitos humanos LGBT, já que, curiosamente, o Estado brasileiro adotou, ao longo dos anos, uma postura de empreendedor de normas sobre o tema.

De modo mais amplo, quando voltamos a atenção ao avanço da pauta LGBT no ambiente internacional, nota-se, nas últimas décadas, uma progressão no reconhecimento dos direitos dessa população na arena. A discussão ao redor da temática de gênero e sexualidade é local de diálogo e ao mesmo tempo cenário de um campo de batalhas conceituais, identitárias, políticas e sociais. Internacionalmente, o sistema de proteção dos direitos humanos constitui um ambiente de ações no qual os grupos LGBT e seus respectivos direitos lutam para serem abarcados dentro da universalidade dos valores e dos direitos humanos.

Não existe, no entanto, um tratado internacional que, de modo detido, desdobre-se sobre os direitos das pessoas LGBT. Tampouco existe menção específica ao termo OSIG na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948. O tratamento de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais varia de Estado para Estado. Ainda assim, percebe-se que o tema tem ganhado voz no âmbito das Nações Unidas (NAGAMINE, 2019, p. 32). Ao longo

⁹ No idioma original: "la hostilidad general, psicológica y social, respecto a aquellos y aquellas de quienes se supone que desean a individuos de su propio sexo o tienen practicas sexuales con ellos. Forma específica del sexismo, la homofobia rechaza también a todos los que no se conforman con el papel predeterminado por su sexo biológico. Construcción ideológica consistente en la promoción de una forma de sexualidad (hetero) en detrimento de otra (homo), la homofobia organiza una jerarquización de las sexualidades y extrae de ella consecuencias políticas" (BORRILLO, 2001, p. 36).

¹⁰ Ao usar a terminologia "homofobia" não pretende excluir qualquer gênero ou sexualidade ou corpos e mentes destoantes do binarismo sexual reificado na sociedade. Dessa forma, encontram-se, também, variações da mesma ao longo deste trabalho.

¹¹ Veremos ao longo do trabalho, mais enfaticamente no capítulo 3, que esse cenário, por conta da postura conservadora do Congresso Nacional, começa a perder forças a partir de 2012, com o governo Dilma.

¹² No governo FHC, tem-se o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNDC/LGBT) e o Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH-2). No governo Lula: o Brasil Sem Homofobia (BSH), o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT), o Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3) e a I Conferência Nacional LGBT. No governo Dilma: a II Conferência Nacional LGBT e a criação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT. O análise mais profunda sobre essas iniciativas será feita no capítulo 3.

dos anos, iniciativas e articulações pautadas na universalidade dos direitos humanos - e, portanto, na inclusão dos direitos LGBT enquanto direitos humanos - têm sido colocadas em discussão nas relações interestatais e na política internacional.

Foram várias as tentativas de inclusão do termo “orientação sexual e identidade de gênero” nas discussões e nos documentos da ONU. A temática só teve sua primeira fase de debate significativo com o caso *Toonen v. Austrália*¹³, em 1994. Desde então, o número de iniciativas com enfoque nessa população cresceu até atingir seu momento emblemático em 2011. Foi em junho daquele ano que o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou a resolução A/HRC/RES/17/19, intitulada “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”.

Apelidada de *Brazilian Resolution*, o documento apresentado pelo Brasil e África do Sul é um marco para o movimento e para a ascensão internacional da pauta LGBT, dada sua consolidação em uma organização de tamanha relevância tal qual a Organização das Nações Unidas. Sendo reconhecida internacionalmente pelos Estados, a ONU é uma organização internacional que acresce legitimidade à pauta em uma instância intergovernamental. É com a resolução acima mencionada que a violência disseminada contra a população LGBT ganha evidência no âmbito interestatal.

O diplomata sul-africano Erry Matjila deixou claro que [a resolução] “não pretende impor valores” a nenhum país, mas sim reafirmar os direitos existentes para todos.

Eileen Chamberlain, representante dos Estados Unidos, defendeu que “qualquer ser humano merece ser protegido da violência”. Para adicionar que “o direito de escolher quem amamos é sagrado”. A resolução não precisa ser endossada pela Assembleia Geral. A partir de agora, os países terão a responsabilidade de seguir o caminho traçado pela organização (POZZI, 2011, El País, tradução própria)¹⁴.

O que é interessante notar (e, à primeira vista, talvez até contra-intuitivo, tendo em vista a realidade interna) é o protagonismo da diplomacia brasileira em questões que envolvem a temática da orientação sexual e identidade de gênero por vários anos. Pouco antes da aprovação da *Brazilian Resolution*, em 2010, numa sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Estado brasileiro fez um discurso, em nome do MERCOSUL, que exprimia a preocupação do

¹³ Ver mais em: <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/vws488.htm>.

¹⁴ Trecho original: “El diplomático sudafricano Erry Matjila dejó claro que [com a resolução] ‘no se busca imponer valores’ a ningún país, sino reafirmar los derechos existentes para todos. Eileen Chamberlain, representante de EE UU, defendió ‘que cualquier ser humano se merece ser protegido de la violencia’. Para añadir que ‘el derecho a elegir a quién amamos es sacro’. La resolución no necesita ser refrendada por la Asamblea General. A partir de ahora, los países tendrán la responsabilidad de seguir el camino que le marca el organismo.”

país com as violações dos direitos LGBT: “clamamos todos os Estados a aumentar seus esforços em combater a violência contra pessoas por causa da orientação sexual delas” (BRASIL, 2010).

Frente a esse posicionamento, as já mencionadas violações aos direitos e constantes violências contra corpos e mentes LGBT no Brasil são estranhas e incompatíveis com a imagem brasileira de uma nação inclusiva do tema nas Nações Unidas e com as várias propostas de políticas públicas domésticas. É sobre essa estranheza e incompatibilidade, sobre esse descompasso que se debruça o presente trabalho.

Keck e Sikkink (1998) defendem, na obra *Activists Beyond Borders*, que, no limite, a busca por aliados externos por parte dos movimentos sociais tem como intenção a criação e manutenção de políticas públicas a nível doméstico. Então, o objetivo aqui está em entender a desarmonia entre a política externa brasileira pró-direitos LGBT na ONU e a não eficácia das políticas públicas internas frente a essa minoria. Desse modo, a presente pesquisa busca responder a seguinte pergunta: como se deu esse processo de descompasso entre a política externa do Brasil em defesa dos direitos LGBT nas Nações Unidas, e a não eficácia das políticas públicas domésticas para esse mesmo grupo?

O presente trabalho tem como foco de análise os anos de 1999-2016. A análise não se estende ao governo Temer e Bolsonaro, já que, o que se observa é que o resguardo de direitos humanos LGBT não são mais de interesse desses governos. O recorte temporal aqui proposto se dá com o intuito de evidenciar o descompasso entre as posições internas e externas no período. Porém, a partir do governo Temer, os posicionamentos, antes destoantes entre si, começam a se alinhar, e o conservadorismo interno se derrama sobre a política externa brasileira.

É a partir do segundo governo FHC, impulsionado pela eclosão do HIV/AIDS e pela abertura do Estado para os movimentos sociais, com a Constituição Federal de 1988, que os direitos de pessoas LGBT começam a ser acolhidos pelo Executivo. Com o início do governo Lula, a pauta LGBT ganha ainda mais reconhecimento, conquistando uma série de iniciativas de políticas públicas relativas ao resguardo dos direitos do grupo. No governo Dilma, esse posicionamento interno entra em decadência e assume novas diretrizes.

No primeiro capítulo, eu mostrarei como grupos organizados da sociedade civil, quando reivindicam seus direitos e não os têm resguardados pelos governos locais, por vezes, usam de contatos internacionais para exercer pressão de fora para dentro sobre o Estado. Dada sua legitimidade universal, a ONU é vista como um dos principais alvos e palcos dessas mobilizações transnacionais. No caso LGBT, o objetivo aqui é analisar a trajetória do movimento, desde seu surgimento até a inserção da pauta na ONU, bem como o progresso

normativo da temática dentro da organização ao longo dos anos. Para isso, usarei a lente analítica do *transnational contention*, exposta por Sidney G. Tarrow (2011), a qual envolve cinco processos. De acordo com o autor (2011, p. 250), os dois primeiros, ainda que conectados a fontes externas, ocorrem a nível doméstico: *domestication* e *global framing*. O terceiro processo, *transnational diffusion*, diz respeito à conexão de ativistas de diferentes Estados. Por fim, os dois últimos, *externalization* e *transnational coalition formation*, são fenômenos que se dão no ambiente internacional propriamente dito.

Quanto ao progresso normativo da pauta LGBT na ONU, identificou-se o protagonismo do Estado brasileiro, o qual sempre foi destaque na atuação pró-direitos humanos LGBT na organização, atingindo seu ápice com a *Brazilian Resolution*, em 2011. Em vista disso, no segundo capítulo esmiuçarei essa posição diplomática brasileira nas Nações Unidas: a abertura do Estado para o movimento LGBT; quais foram as motivações para essa atuação, os agentes envolvidos, e o ambiente normativo. Aqui a análise foi dividida de acordo com os governos: FHC (1999-2002); Lula (2003-2010); e Dilma (2011-2016), seguindo a linha de análise de Nogueira (2017).

O que me parece um bom encaminhamento para responder a minha pergunta de pesquisa é que o protagonismo da diplomacia brasileira pró-LGBT na ONU foi uma estratégia adotada pelo Executivo para se esquivar da posição conservadora irredutível do Congresso Nacional no avanço da pauta. Então, o objetivo do terceiro capítulo é mostrar como essa atuação repressiva do Legislativo foi reflexo do estabelecimento da Frente Parlamentar Evangélica. Além disso, essa atuação, por impedir o resguardo dos direitos humanos LGBT no âmbito da política pública doméstica, fez com que o Estado brasileiro conduzisse a defesa dos direitos do grupo por meio de sua política externa, já que, historicamente, a política externa brasileira é insulada ao Ministério das Relações Exteriores, e um domínio quase exclusivo do Executivo, com pouco monitoramento do Legislativo.

Porém, esse cenário muda a partir do governo Temer, o que justifica a não inclusão de tal governo na análise do presente trabalho. O panorama, antes inovador, começou a apresentar impedimentos. O que se observou foi um intenso enfraquecimento no empreendedorismo de normas LGBT na ONU. Portanto, o descompasso entre as posições internas e externas diminuiu, e, o que se observa, é o conservadorismo doméstico se derramando sobre o direcionamento da política externa brasileira.

Para atingir os objetivos propostos, serviram de base à presente pesquisa a revisão bibliográfica; a análise de resoluções, relatórios, conferências e documentos das Nações Unidas, com ênfase no CDH e no ECOSOC, o que foi importante para mostrar a evolução da pauta

LGBT na ONU. Além disso, foi feita a análise de uma série de relatórios e documentos de grupos organizados da sociedade civil brasileira pró-LGBT, como o Grupo Gay da Bahia e a ANTRA, que possibilitaram uma visão sobre a evolução da violência LGBT no Brasil; bem como relatórios, artigos e informes de ONGs de cunho internacional. Não somente, dão base à pesquisa também documentos do governo brasileiro, que permitiram uma análise sobre as políticas públicas para o grupo e sobre o conservadorismo religioso e político do Congresso Nacional.

CAPÍTULO 1 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LUTA LGBT NA ONU

O capítulo a seguir foi construído de modo a mostrar a trajetória do movimento LGBT, de seu surgimento até a institucionalização da pauta no âmbito da Organização das Nações Unidas. Para tanto, me valerei da lente teórica do *transnational contention*, de Sydney G. Tarrow (2011). O avanço normativo da questão da orientação sexual e identidade de gênero na ONU também será trabalhado de modo a destacar o protagonismo da diplomacia brasileira na questão. Isso será importante para evidenciar o descompasso entre esse posicionamento da política externa brasileira e a não eficácia das políticas domésticas LGBT, e, por isso, o segundo capítulo trará uma análise sobre o empreendedorismo normativo LGBT do Brasil na ONU.

A ideia – não consensual – da existência de um apanhado de direitos inalienáveis para cada um dos seres humanos pelo simples fato de serem humanos provém de uma tradição longa da história do pensamento. Ainda assim, foi só a partir do século XX que esses direitos foram reconhecidos na esfera internacional, por meio de convenções, tratados, cartas de direitos, e pela crescente incorporação da temática direitos humanos na elaboração da política externa de inúmeros países. Um exemplo crucial desse reconhecimento é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da ONU¹⁵. A Declaração de 1948 elenca conjuntos de direitos civis, econômicos, políticos e sociais, classificados como fundamentais, indivisíveis e universais.

No entanto, malmente os governos domésticos cumprem com a implementação dos direitos humanos. Quando direitos são transgredidos pelo próprio governo nacional, por vezes, o grupo afetado se choca contra o governo, num processo teorizado por Sidney G. Tarrow (2011) e nomeado pelo autor como *contentious politics*. De acordo com o teórico, esses “conflitos entre desafiadores¹⁶ e autoridades são vistos como uma parte normal da sociedade e não uma aberração dela” (2011, p. 17, tradução própria)¹⁷¹⁸. A *contentious politics* se manifesta em resposta a alterações de oportunidades e ameaças políticas, quando os envolvidos percebem e respondem a uma variedade de incentivos: materiais e ideológicos; a longo prazo e episódico; e partidário ou baseado em grupos de interesse. Com base nessas oportunidades, pessoas com

¹⁵ O jurista e cientista político italiano Norberto Bobbio considera que a Declaração de 1948 “representa a consciência histórica que a humanidade tem de seus próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX” (BOBBIO, 1992, p. 34).

¹⁶ Nome aplicado pelo autor para indicar indivíduos da sociedade civil que entram em choque com as autoridades na tentativa de defender seus direitos.

¹⁷ Trecho original: “conflict between challengers and authorities will be seen, instead, as a normal part of society and not as an aberration from it” (TARROW, 2011, p. 17).

¹⁸ Neste trabalho, algumas traduções oficiais de citações em outros idiomas serão colocadas em nota de rodapé, por trazerem consigo termos que, por vezes, carecem de uma reflexão maior para uma tradução mais precisa.

recursos limitados para tomarem atitudes por si só, usando de repertórios de ação conhecidos, atuam em conjunto “contentiously” (TARROW, 2011).

A contentious politics ocorre quando pessoas comuns - geralmente em aliança com cidadãos mais influentes [...] - unem forças no confronto com elites, autoridades e oponentes. Tais confrontos remontam ao início da história. Mas montá-los, coordená-los e sustentá-los contra oponentes poderosos é a única contribuição do **movimento social** - uma invenção da era moderna e um acompanhamento da ascensão do Estado moderno. *A contentious politics* é desencadeada quando a mudança de oportunidades e restrições políticas cria incentivos para a ação de atores que carecem de recursos por si próprios. As pessoas disputam através de repertórios conhecidos de manifestação e os expandem criando inovações às suas margens. Quando apoiadas por redes sociais bem estruturadas e galvanizadas por símbolos culturalmente ressonantes e orientados para a ação, a *contentious politics* leva à interação sustentada com os oponentes - aos movimentos sociais (TARROW, 2011, p. 6, grifo e tradução própria)¹⁹.

É importante salientar que não existem oportunidades ou ameaças políticas pré-determinadas que incentivam o surgimento de um movimento social. Essas pistas preparam o terreno para o surgimento da *contentious politics*, podendo levar a uma interação sustentada que só então resulta em um movimento social. Se a *contention*²⁰ vai se desenvolver ou não em movimentos sociais, depende de como as pessoas agem coletivamente; da mobilização de consenso; e da capacidade dos atores de criar ou se apropriar de estruturas mobilizadoras (TARROW, 2011). Todavia, nem sempre uma mobilização de âmbito nacional surte efeito.

Quando essa mobilização interna e o confronto contra o governo violador de direitos não surte efeito, a parte da sociedade civil que se sente lesada pode recorrer à tentativa de resguardo dos seus direitos para além das fronteiras estatais. Em razão de ser detentora de legitimidade internacional, reconhecida por 193 países-membros, a ONU se torna, assim, um dos principais focos na busca de remédios frente às violações de direitos cometidas pelos Estados.

De acordo com Keck e Sikkink (1998), os contatos internacionais se apresentam na posição de maximizar as demandas destes grupos domésticos, jogando luz em novos problemas,

¹⁹ Trecho original de Tarrow (2011): “Contentious politics occurs when ordinary people – often in alliance with more influential citizens and with changes in public mood – join forces in confrontation with elites, authorities, and opponents. Such confrontations go back to the dawn of history. But mounting, coordinating, and sustaining them against powerful opponents is the unique contribution of the **social movement** – an invention of the modern age and an accompaniment of the rise of the modern state. Contentious politics is triggered when changing political opportunities and constraints create incentives to take action for actors who lack resources on their own. People contend through known repertoires of contention and expand them by creating innovations at their margins. When backed by well-structured social networks and galvanized by culturally resonant, action-oriented symbols, contentious politics leads to sustained interaction with opponents – to social movements.” (p. 6, grifo próprio).

²⁰ Do inglês, polêmica, controvérsia. O autor se refere aos confrontos, diretos ou indiretos, travados entre a sociedade civil e os governos.

e retornando à arena doméstica na intenção de combater tais deficiências. Desse modo, essas forças transnacionais/aliados externos exercem pressão de fora para dentro sobre os governos negligentes. Nesse mesmo sentido, Martin & Simmons (1998, p. 755, tradução própria) colocam que “a falha de instituições domésticas ou da ação estatal unilateral cria incentivos para confiar em mecanismos internacionais”. Mas esse processo não acontece de maneira necessariamente rápida.

Há mais de duas décadas, parecia que a hegemonia do sistema de Estados estava sendo deteriorada pela globalização e pelo crescente movimento contra a própria globalização (CLARK, 2003; FLORINI, 2003; KALDOR, 2003; MCMICHAEL, 1996 *apud* TARROW, 2011). A mobilização de estudiosos, ONGs e movimentos sociais em torno do tópico fez com que a imagem de um novo movimento, rumo ao que eles acreditavam ser uma suposta sociedade civil global, se alastrasse. Entretanto, Tarrow (2011) escreveu que

A mudança, se vier, será lenta, interrompida e contraditória, [...] podendo se revelar mais típica do transnacionalismo emergente do que as dramáticas reivindicações dos defensores de uma sociedade civil global. [Este] processo longo, lento e interrompido [é o que] eu chamo de “transnational contention” (TARROW, 2011, p. 235, tradução própria).

O *transnational contention* é consequência do fenômeno da comunicação global e da internacionalização. No processo em questão, a disseminação desses novos modelos de atuação se dá a nível global. O que antes ocorria por difusão direta²¹, apresenta-se, após a globalização, de maneira indireta

novas formas de *contention* ou participação em formas existentes [que] podem ser disseminadas por meios não relacionais entre pessoas que têm poucos ou nenhum vínculo social. Isso pode se espalhar de boca em boca entre estranhos, mas, hoje, é mais provável que se espalhe por rádio e televisão, mídias impressas e formas de comunicação eletrônica, como a Internet (TARROW, 2011, p. 253, tradução própria).

Para entender as dinâmicas do *transnational contention* de Sidney G. Tarrow (2011), é preciso que nos afastemos de uma análise estrutural e nos debruçemos nos processos que vinculam os atores domésticos ao sistema internacional. Segundo o autor (2011, p. 250), são cinco os processos: dois deles - *domestication* e *global framing* - acontecem a nível doméstico; outro - *transnational diffusion* - atua na conexão de ativistas entre Estados; e os dois restantes - *externalization* e *transnational coalition formation* - extrapolam as fronteiras estatais.

²¹ “[...] o que eu chamo de *relational diffusion*: a difusão de informação através de linhas estabelecidas de interação por meio de relações de confiança ou formadas em torno de vantagens mútuas” (TARROW *apud* LEE; STRANG, 2003, tradução própria).

Tomemos os dois primeiros processos internos. Ambos, “ainda que pautados em normas e políticas internacionais e conectados cognitivamente a fontes estrangeiras, são processos locais” (TARROW, 2011, p. 252). Contudo, eles detêm inferências transfronteiriças; a mais indubitável é a difusão do ativismo transnacional. O *domestication* versa sobre a mobilização local de atores da sociedade protestando contra seus próprios governos. Trata-se do uso interno de táticas de reivindicações que tentam pressionar os governos nacionais a defender os interesses e direitos dos grupos ameaçados. Em seguida, tem-se o *global framing*: o enquadramento das questões domésticas em termos mais abrangentes do que suas reivindicações originais pareceriam ditar, sob a influência de normas internacionais e recursos estrangeiros: “questões que antes eram interpretadas como principalmente termos nacionais, agora são frequentemente enquadradas enquanto globais” (TARROW, 2011, p. 252)²².

A consequência mais clara desses dois processos é um aumento na difusão do ativismo transnacional. Essa conexão de ativistas além das fronteiras estatais ilustra o *transnational diffusion*. Tal processo concerne à disseminação de modelos e formas de ação semelhantes entre os países, e, ademais, reivindicações similares. Aqui isso pode se dar de três formas, difusão direta - *relational diffusion* -, difusão indireta - *nonrelational diffusion* -, e com um mix dessas duas - *mediated diffusion*. A *relational diffusion* é a disseminação desses modelos e ações por meio de laços de confiança firmados em torno de uma vantagem mútua. Quando essa disseminação se dá entre pessoas que têm poucos ou nenhum laço social, têm-se a *nonrelational diffusion* (TARROW, 2011, p. 253).

O inverso de *domestication* é a *externalization*, o primeiro dos processos que ocorre na arena internacional. Aqui, segundo o autor (2011), os atores domésticos, frustrados por não obterem sucesso com a reparação de seus governos, começam a se mobilizar em direção a alvos internacionais (TARROW, 2011, p. 254). Essa mobilização na busca de apoio de aliados externos se dá pelo modelo “*the boomerang effect*”, construído por Keck e Kathryn Sikkink (1998). A externalização de um problema no seio de uma organização internacional como a ONU, por exemplo, é importante porque o órgão pode monitorar, constranger e até impor certa forma de sanção sobre as práticas estatais.

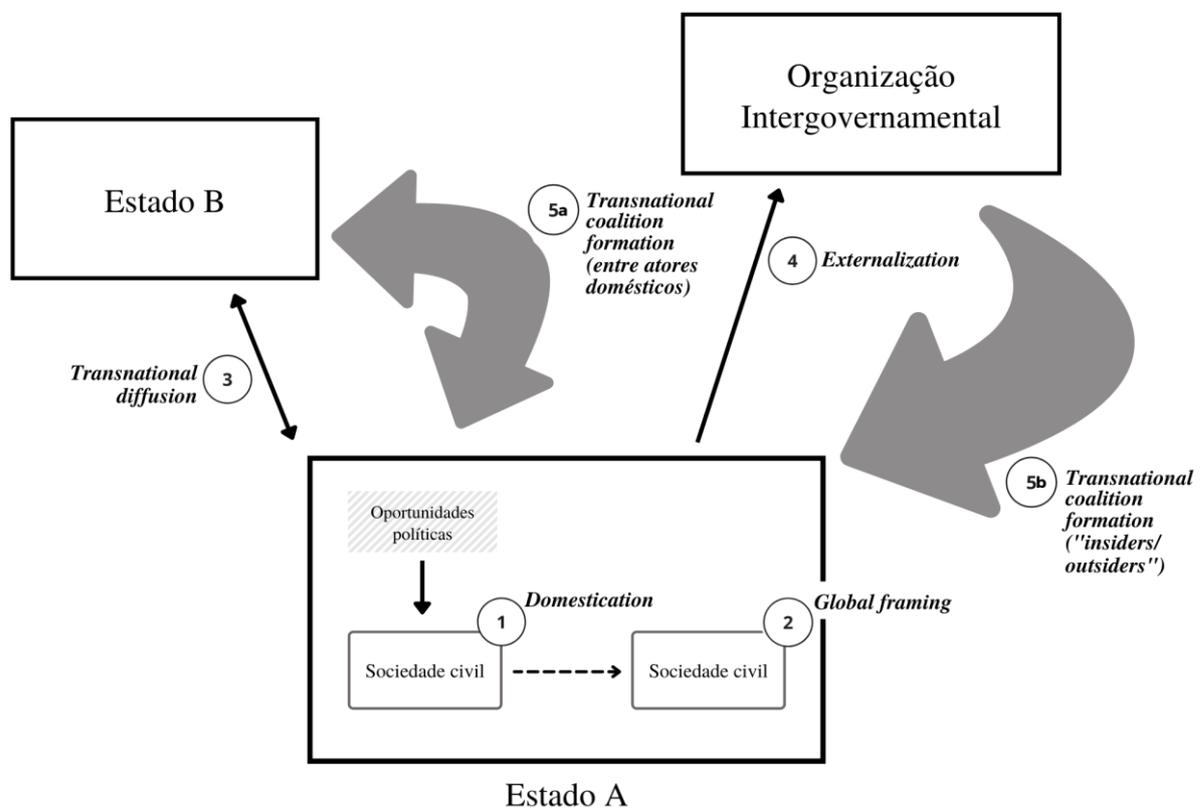
A criação de redes transnacionais de cooperação sólidas e duradouras descreve o último processo, *transnational coalition formation*. Ainda que mais difícil de se alcançar e mais

²² Trecho original: “issues that were once interpreted in largely national terms now are often framed as global” (TARROW, 2011, p. 252).

difícil de se sustentar quando comparado à *externalization*, o *transnational coalition formation* é a maior rota para a construção de movimentos sociais transnacionais²³.

Esse quinto processo se dá de duas formas. A primeira é categorizada enquanto *insiders/outside*, a qual, segundo Sikkink (2005), trata da aliança entre atores domésticos e aliados externos, com ênfase no envolvimento de ONGs internacionais nas reivindicações de ativistas internos. Essas interferências das organizações nos ativismos internos são cruciais para obter-se acesso ao âmbito institucional pelos movimentos sociais. A outra forma versa sobre *coalitions among domestic actors across borders* (TARROW, 2011), alianças entre atores domésticos de diferentes Estados. Essas alianças fazem-se mais desafiadoras de coordenar pois “obrigam tais atores a encontrar um equilíbrio entre as reivindicações dos seus próprios apoiadores, as limitações dos seus governos, e as metas dos seus aliados externos” (TARROW, 2011, p. 251).

Figura 1 - o modelo analítico do *transnational contention* de Sidney G. Tarrow (2011)



Fonte: elaboração própria, 2021.

²³ Neste trabalho, a definição de movimentos sociais transnacionais reside em Tarrow (2001): tratam-se de “grupos socialmente mobilizados com integrantes em pelo menos dois Estados, envolvidos em uma interação contenciosa e sustentada com detentores de poder em pelo menos um Estado que não seja o seu, ou contra uma instituição internacional ou um ator econômico multinacional” (TARROW, 2001, p. 11).

Na presente pesquisa, o olhar analítico acima descrito será usado para analisar a trajetória do movimento LGBT, do surgimento até o acesso à instância intergovernamental das Nações Unidas. Na seção a seguir, mostrarei como a pauta LGBT seguiu os processos descritos por Tarrow (2011) até ser consolidada no âmbito da ONU.

1.1 ATIVISMO LGBT: DO SURGIMENTO À CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA INTERNACIONAL

Partindo de uma visão bastante ampla, os modernos movimentos LGBT são produtos de um processo labiríntico de reapropriação e reelaboração da noção estabelecida do “homossexual” no campo das teorias biomédicas do século XIX (FACCHINI; SIMÕES, 2009). O termo “homossexual” foi dado por médicos e incluía em sua definição original a ideia da homossexualidade atrelada a transtornos sexuais, defeitos genéticos, anomalias, etc.

É neste terreno que o ativismo homossexual, datado da virada do século XIX para o século XX, dá seus primeiros passos na Europa, mais precisamente na Alemanha. As primeiras reivindicações do emergente movimento homossexual se concentraram contra a criminalização da homossexualidade. Entre os anos de 1910 e 1920, o ativismo ganha força na Europa. “Nesse contexto, a defesa dos homossexuais dava-se no bojo de uma luta mais ampla por reforma sexual, incluindo mudanças na legislação e campanhas educativas, que atraíram a aliança de movimentos trabalhistas e socialistas, além de vários agrupamentos libertários” (FACCHINI; SIMÕES, 2009). Um dos exemplos mais relevantes foi a campanha do médico alemão Magnus Hirschfeld que contestava a existência do parágrafo 175 do Código Penal da Alemanha, parágrafo este que punia comportamentos sexuais entre homens com o encarceramento, podendo ser tomado dos acusados, inclusive, seus direitos civis.

Mas já a partir da década de 1870, a Sexologia já efetuava diversos estudos com foco em analisar os comportamentos sexuais do ser humano e categorizar as características encontradas. A teorização da Sexologia defendia a homossexualidade como inata e humana. Um dos pioneiros na área é o médico e psicólogo Haverlock Ellis, o qual escreveu sobre a homossexualidade²⁴, posicionando-se contra a patologização do termo. Outra figura de relevância foi o alemão Karl Henrich Ulrichs. Jurista e escritor, Ulrichs desenvolveu trabalhos de análise do comportamento sexual, denominando de “uranistas” homens que têm desejo sexual por outros homens. Apesar de ser um escritor de grande influência no campo dos estudos

²⁴ Haverlock Ellis trata disso em sua obra *Studies in the Psychology of Sex*, de 1897. Para mais além, confira: <https://www.sciencedirect.com/book/9781483199986/studies-in-the-psychology-of-sex>.

sexuais, gradativamente, seu termo, “uranista”, foi sendo substituído pelo termo “homossexual”²⁵.

O médico e sexólogo Magnus Hirschfeld, assumidamente homossexual, também está entre as principais figuras dessa onda do movimento, e defendia que a homossexualidade se tratava do “terceiro sexo”. No ano de 1897, o médico fundou a primeira organização LGBT da história, o Comitê Científico Humanitário - que desenvolvia pesquisas e ações educativas acerca da sexualidade. Em 1919, Hirschfeld criou o Instituto de Ciência Sexual em Berlim, fonte de inovações e avanços na medicina cirúrgica. O médico foi o primeiro a assinalar os termos “travesti” e “transexual” e, por isso, ficou conhecido como o pai da transexualidade. Juntamente a Haverlock Ellis, elaborou a Liga Mundial pela Reforma Sexual, em 1928, da qual foi presidente honorário.

Apesar dos avanços, a década de 1930 foi catastrófica para o movimento europeu. Com a ascensão do fascismo alemão, tudo o que se distanciava ou ameaçava a falsa identidade ariana precisava desaparecer. E não foi diferente com as iniciativas de Hirschfeld. Em 1933, o instituto do médico alemão foi queimado junto à sua biblioteca e arquivos. A Liga Mundial foi abolida e Hirschfeld se exilou na França, onde morreu dois anos mais tarde. Concomitantemente, aumentaram as condenações a homossexuais, que chegavam a ser levados para campos de concentração e eram passíveis de castração. A Rússia de Stalin também agravou a situação. O Estado russo voltou a tornar legal punições contra práticas homossexuais.

Nos anos de 1940, os Estados Unidos se tornavam a casa do surgimento de uma nova onda do ativismo homossexual. Neste momento do movimento, o ponto focal de atuação era a construção de uma imagem pública mais digna para os homossexuais e sua plena inclusão na sociedade. Era um ativismo que adotava uma linha de ação mais cautelosa e modesta. Em 1948 - mesmo ano de criação da Declaração Universal de Direitos Humanos e, ao mesmo tempo, da inserção da homossexualidade enquanto “um desvio sexual que se presume refletir um distúrbio de personalidade subjacente”²⁶ no CID-6²⁷ -, Alfred Kinsey publicou o primeiro de vários relatórios que estudavam o comportamento sexual, no qual expunha que as experiências homossexuais eram muito mais frequentes do que se pensava e que não se manifestavam apenas em um segmento popular bem definido.

²⁵ “[...] termo usado pela primeira vez em 1869 pelo jornalista e memorialista húngaro Karl-Maria Benkert (que depois mudaria seu nome para Károli Maria Kertbeny), em dois folhetos nos quais argumentava contra a lei prussiana que punia a sodomia masculina” (FACCHINI; SIMÕES, 2009).

²⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION. Bull World Health Organ, 2014. p. 672-679. Disponível em: <http://www.who.int/bulletin/volumes/92/9/14135541.pdf>

²⁷ Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde.

No fim da década de 1940 e início de 1950, um mundo pós-guerra e livre dos fascismos permitiu a fundação, na cidade de Los Angeles, da *Mattachine Society*, um núcleo de ativistas formados por homens e mulheres homossexuais. A experiência da *Mattachine Society* serviu de exemplo e propiciou e influenciou o surgimento de vários outros núcleos de ativistas pelos EUA e, também, pela Europa²⁸.

Em meio ao universo repressivo e intolerante de uma nação imersa na Guerra Fria, a juventude estadunidense se projetou num movimento mais radical. Nos anos 1960, pautados na geração *beat* e na contracultura *hippie* da época, o movimento adquiriu um caráter de confronto e de rompimento com os valores puritanos da tradicional família de classe média (FACCHINI; SIMÕES, 2009). Frente à perseguição contra a comunidade LGBT que marca essa década, corpos LGBT são marginalizados e começam a se encontrar em bares clandestinos, e usam os mesmos como espaços de livre manifestação e aceitação.

Na cena homossexual, um evento significativo marca essa nova orientação do movimento. Em 28 de junho de 1969, o que seria apenas uma batida policial no bar *Stonewall Inn*, em Nova York, tornou-se um marco da luta LGBT e a data passou a ser consagrada como o Dia do Orgulho Gay e Lésbico. O evento que ficou conhecido como *Stonewall Riots* deu visibilidade ao movimento da luta por direitos iguais para gays e lésbicas nos Estados Unidos e no mundo.

O *Stonewall Riots* foi uma série de protestos violentos e manifestações de rua que começaram nas primeiras horas da manhã de 28 de junho de 1969 e se concentraram em um bar gay no bairro de Greenwich Village na cidade de Nova York. [...] foi o *Stonewall Riots* que resultou no nascimento da Frente de Libertação Gay (*Gay Liberation Front*, GLF) e posteriormente da Aliança de Ativistas Gays (*Gay Activists Alliance*, GAA). Esses exemplos de um novo tipo de organização gay [...] logo inspiraram milhares de gays e lésbicas em todo o país - e, finalmente, em todo o mundo - a se juntar ao movimento pela defesa dos direitos civis e humanos gays (CARTER, 2004, p. 10-11, tradução própria).

O acontecimento não foi, de fato, isolado, mas tornou o “ser homossexual” motivo de orgulho e não mais de vergonha e repressão. Desenvolveu-se uma visão mais positiva de autoestima pessoal e coletiva representados nas diversas manifestações de identidades e seus desejos sexuais. Tratava-se de uma onda do movimento chamada de identitária. Homossexuais e simpatizantes do país todo se uniram e saíram às ruas para protestar e mostrar resistência no combate à hostilidade e à repressão. Os manifestantes pressionavam o governo a favor do “fim da homossexualidade” e das divisões estabelecidas entre sujeitos sexuais. Esse levantamento

²⁸ Como por exemplo: *Daughters of Bilitis* (São Francisco, 1955), *Cultura on Ontspanningscentrum* - coc (Holanda, 1946), *Fordunbet* (Dinamarca, 1948), *Arcadie* (França, 1954).

de táticas de reivindicação em conjunto para pressionar o governo na defesa de seus direitos ilustra a primeira etapa do *transnational contention*, de Tarrow (2011), o *domestication*.

Parte das reivindicações e dessa nova forma organizacional do movimento, por conta de sua eficácia, se espalharam dentro e fora dos Estados Unidos: “Elas [foram] transmitidas por meio de interações e contatos entre ativistas, bem como por meio de documentos, manifestos e do compartilhamento de projetos” (ROSA, 2018, p. 705, tradução própria). As reivindicações, que antes se restringiam a uma identidade sexual, começaram a englobar questões culturais e políticas. Neste momento, manifestantes passaram a adotar o uso da palavra *gay* enquanto sua identidade compartilhada. “Expressões como ‘Gay Pride’ e ‘Gay Power’ (orgulho gay e poder gay, em português) passaram a ecoar em diversos espaços” (RODRIGUES, 2018, p. 22). Essa maior abrangência de questões domésticas em comparação às reivindicações iniciais ilustra a segunda etapa da teoria de Tarrow (2011), o *global framing*.

Organizações como o Gay Liberation Front, nos EUA - que mais tarde influenciaram iniciativas semelhantes por vários países europeus -, priorizavam essa postura de ampla contestação cultural e política. Ativismo similar se deu na Argentina, na figura da Frente de Liberación Homossexual (FLH), o primeiro grupo político homossexual do país. O grupo argentino, que teve uma curta duração até ser trucidado pela ditadura de 1976, contava com uma publicação, o *Somos*. Tal publicação inspirou nominalmente o primeiro grupo homossexual a ser criado no Brasil em 1978.

Na década subsequente, em 1980, o ativismo homossexual enfrenta outro desafio: a eclosão do HIV/AIDS. Cinco óbitos em Nova York, oito em Los Angeles e São Francisco, todos homens homossexuais vítimas do novo vírus. Não levou muito tempo para que, mesmo com a comprovação de que o vírus podia ser transmitido a qualquer pessoa via sangue, esperma e outro fluidos corporais, novamente, a associação da homossexualidade enquanto uma patologia fosse incitada. A AIDS ficou conhecida com a “peste gay”, “praga gay”. Porém, a epidemia

contribuiu também para mudar dramaticamente as normas da discussão pública sobre a sexualidade. Sexo anal, sexo oral, doenças venéreas, uso de camisinha e outras práticas e circunstâncias ligadas ao exercício e à expressão da sexualidade passaram a ser comentados e debatidos com uma franqueza sem precedentes. Junto com o triste legado de intolerância, violência e morte, a epidemia escancarou também a presença socialmente disseminada de práticas homossexuais masculinas para além da população homossexual visível (FACCHINI; SIMÕES, 2009, p. 52).

Apesar das hostilidades, a epidemia do HIV/AIDS possibilitou experiências inovadoras no movimento homossexual ao redor do globo, inclusive no Brasil²⁹. Desenvolveu-se nos Estados Unidos uma militância de ação mais pragmática, voltada para aspectos formais de organização institucional e preocupada com o resguardo de direitos civis, além da adoção de uma postura forte contra a discriminação e a violência direcionada aos homossexuais. O surgimento de grupos como o Act Up/NY inspirou o estabelecimento de movimentos semelhantes ao redor do mundo, os quais atuavam entre si e em conjunto com a pesquisa científica na reivindicação de um plano global de enfrentamento à epidemia.

Essas iniciativas coordenadas além-fronteiras disseminaram modelos de combate à epidemia com formas de ação similares, inspiradas na movimentação Gay dos EUA. Essa disseminação de modelos entre ativistas solidifica a *transnational diffusion*, terceiro processo da teoria defendida por Tarrow (2011).

No final dos anos 80 e começo dos anos 90, surge uma nova tendência no ativismo homossexual, o ativismo *queer*. Este abarca, além de gays e lésbicas, outros corpos dissidentes, como intersexuais, transexuais e bissexuais, e todas as variáveis neles e entre eles subentendidas. A nova pluralidade e controvérsias acerca do movimento trazem à tona um dos primórdios do ativismo homossexual, debates em torno da orientação sexual e da identidade de gênero.

O moderno ativismo LGBT representa a feição contemporânea de um esforço que, partindo dos parâmetros postos pela sexologia, procurou desvincular a homossexualidade da conotação de patologia e reconstituí-la como formas possíveis, legítimas e vitoriosas de ser e viver. [A mobilização] constituiu um repertório de ideias e técnicas organizacionais adotadas por outros segmentos que compuseram um movimento amplo, marcado por estilos, comunidades e trajetórias particulares, reivindicando seus respectivos espaços e direitos. [...] Dessa outra perspectiva, gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, intersexuais perturbam as convenções, normas e hierarquias estabelecidas em torno do sexo biológico, da identidade de gênero e da orientação sexual, convidando-nos a reavaliar a sexualidade como um arco mais amplo e diversificado de possibilidades (FACCHINI; SIMÕES, 2009, p. 53).

Tem-se na década de 1990 uma aproximação significativa de associações e grupos LGBT com o modelo ideal das organizações não governamentais (ONGs). Isso se deu com o desenvolvimento de estruturas formais de organização interna e atenção com a elaboração de projetos de trabalho na busca de financiamentos, fruto do estabelecimento de relações com a

²⁹ Em território brasileiro “foram obtidas conquistas como a retirada da homossexualidade do Código de Doenças do Instituto Nacional de Previdência Social, adotou-se e se fez disseminar a ideia de ‘orientação sexual’ e a reivindicação sobre a garantia na Constituição da não-discriminação por ‘orientação sexual’” (FACCHINI; SIMÕES, 2009, p. 61).

mídia, parlamentares, técnicos de agências governamentais e associações e organizações internacionais. Vê-se a *externalization* (TARROW, 2011), a busca pelo estabelecimento de novas parcerias com redes de ativismo globais, agências multilaterais, pactos internacionais de direitos humanos e, principalmente, instituições internacionais.

1.2 A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO MOVIMENTO LGBT E A CHEGADA DA PAUTA NA ONU

As instituições internacionais trazem consigo um papel crucial na luta dos movimentos sociais. De acordo com Tarrow (2011), “movimentos que conseguem se apropriar de tais instituições na defesa de seus propósitos têm mais chance de obterem sucesso”³⁰. A importância e eficácia das instituições reside na aptidão delas em moldar a capacidade de agência dos atores, o que ocorre por meio de ações intercedidas por canais políticos domésticos.

As instituições internacionais oferecem uma estrutura para externalizar reivindicações de três maneiras principais: monitorando as práticas dos Estados e divulgando-as; restringindo seu comportamento; e impondo sanções reais. Dada a natureza centrada no Estado do sistema internacional, o primeiro é mais difundido que o segundo e o segundo, mais comum que o terceiro (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 732, tradução própria).

E é por isso que essas instituições causam grandes impactos na atuação e nas políticas externas e na inserção internacional dos Estados.

Nesse mérito, as Organizações – e/ou Instituições - Internacionais são alvos de escolha estratégica na diplomacia transnacional. Segundo Martin e Simmons (1998), tais estruturas detêm grande importância na delimitação dos comportamentos dos atores na política internacional. Thompson (2006) argumenta que

Por conta delas [Organizações Internacionais] não poderem ser controladas por Estados individuais, e por serem organismos permanentes com (em maior ou menor medida) interesses diversos dos membros, elas têm duas vantagens enquanto geradoras de informação: primeiro, elas são capazes de impor restrições a Estados violadores de direitos, possibilitando a sinalização de ambições limitadas, e segundo, elas atuam como representantes da comunidade internacional, permitindo-lhes gerar informações sobre consequências políticas consideradas neutras e, portanto, credíveis. Ambos os tipos de informações são importantes para os líderes e seus públicos, pois avaliam o governo e sua política doméstica (THOMPSON, 2006, p. 232-233, tradução própria).

A Organização das Nações Unidas é uma das instâncias principais que os grupos domésticos usam na intenção de obter apoio institucional internacional. Quando conseguem

³⁰ Trecho original: “movements that can appropriate such institutions for their own purposes are more likely to succeed” (TARROW, 2011, p.31).

acesso à esfera institucional da ONU, as redes de direito tentam interferir na agenda da organização. Isso se dá graças ao poder que a agenda internacional tem sobre os Estados-membros. Uma vez que determinada temática passa a ser importante no âmbito da ONU, documentos oficiais, tais quais resoluções, declarações, convenções internacionais, etc., acerca de tal tópico podem ser desenvolvidos, e, conseqüentemente, quando aprovados, detêm o apoio das autoridades decisórias. Ter uma pauta institucionalizada no âmbito das Nações Unidas representaria a quinta etapa do *transnational contention* de Tarrow (2011): a *transnational coalition formation*.

Assim, a chegada à agenda da ONU desempenha um papel significativo. E, mesmo que a organização não possua caráter coercitivo e os Estados-membros possam violar os documentos oficiais, muitas vezes preferem não o fazer porque a aprovação ou desaprovação coletiva tem papel significativo nas relações internacionais. Elas se tornaram referenciais de legitimidade e, justamente por isso, é que as desobedecer abre a possibilidade para que eles sejam constrangidos (FRANKLIN, 2015). Essa é a razão pela qual as ONGs - inclusive aquelas que lutam pela causa LGBT - consideram a agenda um alvo estratégico com uma “função coletiva de legitimação. [...] O apoio da comunidade internacional dá peso às demandas desses atores, de outra forma fracos no nível doméstico” (JOACHIM *apud* RODRIGUES, 2018, p.34).

Na última metade do século XX ocorreu um avanço no reconhecimento dos direitos LGBT graças às interações entre diversos atores e instituições que têm colocado em pauta questões que envolvem o OSIG nas esferas internacionais. Historicamente, a disputa pela visibilidade da pauta LGBT tem sido travada nos âmbitos institucionais, políticos e de justiça, com fortes marcas de ativismo da sociedade civil.

Desde 1945, ano de sua fundação, a ONU só veio a ter uma discussão inclinada à orientação sexual quando emitiu um relatório sobre o HIV/AIDS mencionando o termo homossexualidade, na década de 1980 (SANDERS, 1996; GORISCH, 2013). Ainda na mesma década, em 1982, dá-se no âmbito do Comitê de Direitos Humanos da ONU³¹ o primeiro caso referente a gays e lésbicas, o caso *Hertzberg v. Finland*. A primeira parte reivindicava liberdade de expressão na mídia, visto que discussões acerca da homossexualidade eram proibidas pelo

³¹ “O Comitê de Direitos Humanos é o corpo de especialistas independentes que monitora a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos por seus Estados Partes. Todos os Estados partes são obrigados a apresentar relatórios regulares ao Comitê sobre se e como tais direitos estão sendo implementados. Os Estados devem apresentar um relatório inicialmente um ano após aderir ao Pacto e, em seguida, sempre que o Comitê solicitar (geralmente a cada quatro anos). O Comitê examina cada relatório e encaminha suas preocupações e recomendações ao Estado Parte na forma de ‘observações finais’.” (ONU, tradução própria). Para mais, visite: <https://www.ohchr.org>

Código Penal finlandês, uma vez que incitaria “comportamentos indecentes”. O CDH decidiu a favor da Finlândia.

Em 1985, na Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Nairóbi, o tema orientação sexual foi, pela primeira vez, parte de uma reunião oficial da ONU. A ministra holandesa, Annelien Kappeyne van de Coppello, discursou sobre o direito de mulheres lésbicas, o que, de acordo com Swiebel (2009), teria sido muito importante na luta para a inserção da pauta da orientação sexual e identidade de gênero na Conferência de Pequim de 1995. Porém, até então, não havia uma “minorias sexual” definida, então as discussões acerca do tema OSIG se davam em meio a outras minorias - no caso, mulheres (NAGAMINE, 2019, p.33). É importante notar como o tema da orientação sexual e identidade de gênero foi, de início, inserido com as questões de gênero – mulheres.

Em 1992, o professor canadense Douglas Sanders, abertamente homossexual, discursou na ONU³² questionando a não representatividade de gays e lésbicas na organização. Mas, ainda que debates acerca da temática sexualidade fossem incitados, a pauta não conseguia obter muito avanço, o que acontecia, principalmente, por conta do irreduzível conservadorismo social, político e cultural dos países islâmicos e do Vaticano, os quais votavam contra qualquer iniciativa que envolvesse a questão da orientação sexual e identidade de gênero nas diversas instâncias da ONU.

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. No caso do movimento LGBT, isso se solidificou na figura da International Lesbian and Gay Association (ILGA). Rodrigues (2018) expõe que

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, Irlanda, Rússia e Cuba propuseram uma votação pela solicitação da ILGA. 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 (Irã, Lesoto, Omã e Sudão). O relatório favorável foi encaminhado ao ECOSOC, no qual a solicitação da ONG foi aprovada, com 22 votos favoráveis e 4 contrários, 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, convocou uma reunião do ECOSOC a partir da qual a ONG teve seu status suspenso (RODRIGUES, 2018, p. 40).

A ILGA é constituída por várias ONGs, de diversos países, organizados juntos. O que se tem aqui é a criação de uma rede transnacional de direitos LGBT. Trata-se de uma federação

³² Mais especificamente na Subcomissão de Proteção à Discriminação e Proteção de Minorias.

mundial composta por mais de 1200 organizações-membros de 132 países. Em 2011, após uma revisão do seu corpo constituinte e uma conseqüente expulsão de alguns membros que faziam apologia à pedofilia, a organização obteve de volta seu status consultivo. O status consultivo no ECOSOC é de extrema importância visto que isso representa um acesso legítimo ao âmbito internacional.

As ONGs são vistas como atores estratégicos fortes por parte dos movimentos sociais. Em meio a governos não democráticos, elas se apresentam enquanto uma alternativa de *contention* mais segura aos movimentos sociais, permitindo aos cidadãos acesso a fontes de poder, prestígio e proteção (TARROW, 2011). Ambos, governos e instituições internacionais, optam em fazer parcerias com ONGs que trabalham com reivindicações baseadas em expertise ao invés das que adotam métodos transgressivos (MARK; MCADAM *apud* TARROW, 2011).

A aprovação do status consultivo da ILGA na ONU representa o quinto e último processo da *transnational contention* do ativismo LGBT, apresentado ao longo deste capítulo a partir da teoria de Sidney Tarrow (2011). Como pontuado acima, o fato de a ILGA ser uma federação mundial composta por inúmeras ONGs LGBT de inúmeros países, o que aumenta o alcance, legitimidade e capilaridade das demandas de seus componentes. Trata-se do *transnational coalition formation*. Evidenciado no início do trabalho, esse último processo aponta uma aliança entre atores domésticos e aliados externos, com o envolvimento de ONGs internacionais nas reivindicações de ativistas internos pelo acesso que podem oferecer a Estados influentes ou instituições internacionais. A trajetória do movimento conquistou seu ápice com a presença da ILGA no seio das Nações Unidas.

1.3 A EVOLUÇÃO DA PAUTA LGBT NAS NAÇÕES UNIDAS

Foi só em 1994 que as discussões LGBT no âmbito das Nações Unidas vieram a ter seu momento emblemático, o caso *Toonen v. Australia*³³. Toonen argumentou que a lei australiana que criminalizava a atividade homossexual violava o direito à privacidade e igualdade. No dado caso, “o Comitê de Direitos Humanos [...] entende que, em matéria de discriminação, a orientação sexual recai na categoria ‘sexo’, a propósito da qual práticas discriminatórias são literalmente proibidas” (NAGAMINE, 2019, p. 33). A resolução da ação deu a esperança de que o sistema internacional de direitos humanos proveria suporte àqueles de orientação sexual e identidade de gênero dissidentes contra uma institucionalização doméstica perversa e abusiva, chamando atenção de foros de direitos humanos a novas violações (SAIZ, 2005).

³³ Para *Toonen v. Australia*, notificação n. 488/1992, de 31 de março de 1994: <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/vws488.html>.

A primeira iniciativa estatal no âmbito da instituição em defesa de direitos LGBT foi a Resolução 2000/31 *Extrajudicial, Summary and Arbitrary Executions*, apresentada pela Suécia e adotada pela Comissão (atual Conselho) das Nações Unidas para Direitos Humanos em 2000. O documento expressava preocupação com as mortes e violências baseadas em “orientação sexual” - importante notar que essa foi a primeira vez que o termo foi usado no bojo da ONU. Em 2002, a mesma resolução é apresentada à Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU, exigindo que os governos investigassem “todas as mortes cometidas por qualquer motivação discriminatória, incluindo de orientação sexual”. Os países membros da OCI³⁴ (Organização para a Cooperação Islâmica) fizeram forte oposição, reivindicando que o parágrafo da resolução deveria ser votado separadamente. Porém, ainda com tanta movimentação, a resolução foi aceita.

Um ponto de muito destaque na pauta LGBT se deu em 2003, quando o Brasil apresentou um esboço de resolução no ECOSOC³⁵, integrando direitos humanos e discriminação pautada em orientação sexual. A resolução foi dirigida à sessão da então Comissão de Direitos Humanos. Para Khan, McKenzie, Mulé e Vance (2018),

Antes deste ponto, havia pouca organização consistente LGBT em torno desse órgão da ONU em particular. A iniciativa do Brasil, embora não tenha sido inicialmente motivada por um forte envolvimento da sociedade civil, serviu como ponto focal e ferramenta de mobilização para ONGs em todo o mundo. Em dezembro de 2003, foi realizada uma reunião estratégica de ONGs no Brasil, com a participação de um grupo diversificado de ativistas inter-regionais que se engajaram e prestaram apoio a representantes do governo brasileiro responsáveis por elaborar e orientar a resolução (KHAN; MCKENZIE, MULÉ; VANCE, 2018, p. 226-227, tradução própria).

A votação foi adiada para 2004 por conta da forte oposição promovida por parte da Arábia Saudita, Paquistão, Egito, Líbia, Malásia e membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI). Na sessão da Comissão de Direitos Humanos em 2004, viu-se mais de 50 ativistas LGBT de todo o mundo apoiando e dando suporte à causa. Ainda assim, os componentes da OCI continuaram irredutíveis, dessa vez com acréscimo de Santa Sé. A votação foi novamente adiada para 2005, quando o Brasil retirou a discussão de pauta.

Fruto de muitas críticas, ocorreu em 2006 uma profunda reforma no sistema de direitos humanos das Nações Unidas. A Comissão de Direitos Humanos passou a ser o Conselho de

³⁴ São eles: Afeganistão, Argélia, Chade, Egito, Guiné, Indonésia, Irã, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Malásia, Mali, Mauritânia, Marrocos, Níger, Paquistão, Iêmen, Arábia Saudita, Senegal, Sudão, Somália, Tunísia, Turquia, Bahrein, Omã, Qatar, Síria (atualmente suspenso), Emirados Árabes Unidos, Serra Leoa, Bangladesh, Gabão, Gâmbia, Guiné-Bissau, Uganda, Burkina Faso, Camarões, Comores, Iraque, Maldivas, Djibouti, Benim, Brunei, Nigéria, Azerbaijão, Albânia, Quirguistão, Tajiquistão, Turquemenistão, Moçambique, Cazaquistão, Uzbequistão, Suriname, Togo, Guiana e Costa do Marfim.

³⁵ *United Nations Economic and Social Council*, do inglês, Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Direitos Humanos; tal órgão intergovernamental deixou de ser parte do ECOSOC e passou a ser subordinado apenas à Assembleia Geral - teria sido uma forma de redução do controle político na tentativa de implementação de direitos humanos pelos Estados. Os Estados defensores da pauta e o ativismo viram isso como uma oportunidade de fazer com que a agenda LGBT avançasse no plano internacional.

Neste mesmo ano, a Noruega submeteu, em Genebra, a Declaração sobre Violação de Direitos Humanos baseada na Orientação Sexual e Identidade de Gênero (OSIG), assinada por 54 Estados³⁶ - 18 deles membros do novo Conselho de Direitos Humanos. “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” (RODRIGUES, 2018, p. 48). Foi nesse contexto que, pela primeira vez, ONGs LGBT³⁷ conquistam acesso institucional nas Nações Unidas.

Ainda em 2006, um grupo de especialistas da ONU, ativistas, acadêmicos e juízes elaboraram os chamados Princípios de Yogyakarta na Aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos em Relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero³⁸. O documento tem a intenção de epilogar, em 29 princípios, os direitos humanos universais já existentes e, de modo a reiterar sua universalidade, associá-los à orientação sexual e identidade de gênero.

Embora não incorporada pelas Organizações Internacionais, o documento pode ter influenciado a "Declaração sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero" apresentada à Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 2008³⁹, a qual denunciava 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). A declaração foi um

³⁶ Albânia, Andorra, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, **Brasil**, Bulgária, Canadá, Chile, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Guatemala, 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.

³⁷ São três as organizações que ganham status consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas: a ILGA-Europe (Associação Internacional de Gays e Lésbicas), LBL (Associação Norueguesa para Lésbicas e Gays) e a LSVD (Federação Alemã para Gays e Lésbicas).

³⁸ Para ver o documento, visite: http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf.

³⁹ **Apoiada pelo Brasil**, a declaração obteve o apoio outros de 65 Estados-membros, 12 a mais comparado à declaração de 2006: Albânia, Andorra, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, 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.

avanço para 2008, ainda que tenha sofrido, novamente, forte oposição dos países membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e de Santa Sé⁴⁰.

No ano de 2010, o **Brasil**, em nome do MERCOSUL, discursou no Conselho de Direitos Humanos da ONU expressando sua preocupação com as violações estatais de direitos humanos motivadas pela orientação sexual com a imposição de sanções e inação frente a atos de violência, chamando “todos os Estados a aumentar seus esforços em combater a violência contra as pessoas por causa da orientação sexual delas” (BRASIL, 2010). Em dezembro do mesmo ano, no dia 10, as Nações Unidas comemoraram o Dia Internacional dos Direitos Humanos com enfoque na discriminação sofrida pela população LGBT.

Apesar de citarem “orientação sexual” em documentos oficiais e proferirem discursos com referências ao termo, as iniciativas de 2004, 2006, 2008 e 2010 da Assembleia Geral não foram construídas com foco na pauta de direitos LGBT no seio do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Salvo sua importância no avanço institucional do movimento, eram apenas referências. Um momento crucial da pauta se dá, sim, em 2011.

Em junho daquele ano é adotada pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU a resolução A/HRC/RES/17/19, “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”, dando visibilidade às violações contra pessoas com base em sua orientação sexual e identidade de gênero e cobrando que tais violações sejam combatidas. **Apresentada por Brasil** e África do Sul, e apoiada por outros 39 países, a resolução, considerada um marco no movimento LGBT, reiterou a universalidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e enfatizou a responsabilidade que o Conselho tinha em prezar pelo respeito e amparo dos corpos LGBT. A resolução foi aprovada com 23 votos a favor⁴¹, 19 contra⁴², e 3 abstenções⁴³.

A resolução,

Recordando a universalidade, interdependência, indivisibilidade e inter-relação dos direitos humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e, conseqüentemente, elaborados em outros instrumentos de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos,

⁴⁰ “Esta carta, ainda que destituída de maior efeito prático, dá mostras de como não discriminação e igualdade se entrelaçam na retórica dos defensores dos direitos de identidade sexual na ONU, de modo sutil e significativamente distinto do que se observa na jurisprudência das cortes regionais de direitos humanos acerca do tema. Os Estados que a assinam especificam a orientação sexual e a identidade de gênero como causas de violações de direitos humanos, mas apelam para uma ideia universal quando tratam do sujeito desses direitos” (NAGAMINE, 2019, p. 37).

⁴¹ Argentina, Bélgica, **Brasil**, Chile, Cuba, Equador, França, Guatemala, Hungria, Japão, Ilhas Maurício, 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.

⁴² Angola, Bahrein, Bangladesh, Camarões, Djibouti, Gabão, Gana, Jordânia, Malásia, Maldivas, Maurítânia, Nigéria, Paquistão, Qatar, República da Moldávia, Federação Russa, Arábia Saudita, Senegal e Uganda.

⁴³ Burkina Faso, China e Zâmbia.

Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Direitos e outros instrumentos essenciais relevantes de direitos humanos, [...]

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 pela Alta Comissária 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 pela Alta Comissária;
4. Decidir manter esse problema como prioridade (ONU, 2011, tradução própria).

A resolução é um marco para o movimento e para a ascensão da pauta LGBT por consolidar em uma organização internacional de tamanha relevância tal qual a ONU os constantes descumprimentos dos direitos LGBT. Organizações internacionais têm importância por identificarem novos problemas e criarem uma agenda que coordene uma ação coletiva estatal na busca de soluções para a pauta. Sendo reconhecida internacionalmente pelos Estados, a ONU legitima a pauta em uma instância intergovernamental. Além disso, a institucionalização da temática provê dados, *expertise* e fiscalização acerca do novo problema.

O documento de junho de 2011 ainda demandou um relatório ao fim daquele mesmo ano, com a relação de violações aos direitos humanos com base em OSIG. Tal relatório “demandado pela resolução e realizado pelo ACNUDH⁴⁴, naquele momento liderado pela sul-africana Navi Pillay, 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” (RODRIGUES, 2018, p. 51).

Em 2012, quatro especialistas (incluindo uma brasileira, Irina Karla Bacci, vice-presidente do Conselho Nacional para pessoas LGBT) debateram com os Estados-membros as questões trazidas pelo relatório do fim de 2011. Esse foi um importante momento para realizar um diálogo informado e construtivo, assim, dando continuidade à visibilidade da questão (TERTO; SOUZA, 2015, ONU, 2012 *apud* RODRIGUES, 2018). É conveniente frisar que em

⁴⁴ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

resoluções, tratados, enfim, documentos oficiais no geral, a linguagem comumente utilizada é a do princípio de não-discriminação com base em OSIG⁴⁵.

Em contraponto à conquista de 2011, no mesmo ano, a resolução A/HRC/RES/16/3, *Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind*, proposta pela Rússia em 2009, foi aceita pelo Conselho de Direitos Humanos. A resolução previa a elaboração de um workshop sobre os valores tradicionais da humanidade, bem como pregava a importância dos moldes tradicionais da família.

No ano de 2013, foi lançada pelo ACNUDH a campanha “Livres & Iguais”⁴⁶, a primeira de cunho educativo voltado à questão LGBT na história da ONU. A campanha aponta as problemáticas acerca dos direitos humanos LGBT e adere responsabilidade aos países na promoção de respeito e de igualdade, através da educação e de campanhas. Além disso, frisa que religião e cultura não devem ser usadas como justificativa para discriminações contra a minoria.

Em setembro de 2014, o Conselho de Direitos Humanos adotou⁴⁷ a segunda resolução no que tange os direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. O documento previa uma atualização das violações de direitos na antiga resolução de 2011. A adoção da resolução A/HRC/RES/27/32 foi possível, segundo Terto e Souza (2015), graças a nova configuração do Conselho, o que sugere novos aliados.

No ano seguinte, além de uma atualização das violações, o Alto Comissariado apresentou o segundo relatório A/HRC/29/23 requerido pela resolução de 2014. O relatório, além de atualizações, mostrou o avanço das leis ao redor do mundo. Ainda naquele ano, o Conselho de Segurança da ONU, pautado nos ataques do Estado Islâmico às minorias sexuais, se reuniu para discutir as violações contra a população LGBT.

Em contrapartida, no ano seguinte, a Rússia e o Egito propuseram a resolução *Protection of the family: contribution of the family to the realization of the right to an adequate standard of living for its members, particularly through its role in poverty eradication and*

⁴⁵ “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.” (RODRIGUES, 2018)

⁴⁶ Site oficial da campanha: <https://nacoesunidas.org/campanha/livreseiguais/>.

⁴⁷ Foram 25 Estados a favor (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), 14 votos contra (Argélia, Botswana, Costa do Marfim, Etiópia, Gabão, Indonésia, Quênia, Kuwait, Maldivas, Marrocos, Paquistão, Federação Russa, Arábia Saudita, e Emirados Árabes Unidos) e 7 abstenções (Burkina Faso, China, Congo, Índia, Cazaquistão, Namíbia e Serra Leoa). Para mais: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/177/32/PDF/G1417732.pdf>.

achieving sustainable development (A/HRC/RES/29/22), que versava sobre a proteção à família nos moldes tradicionais. Alguns Estados da América Latina e Europa tentaram colocar emendas que esclarecessem a diversidade que engloba o termo “família”. Apesar disso, em julho de 2015, as emendas não foram aprovadas e a resolução original foi adotada pelo Conselho de Direitos Humanos.

Finalmente, em julho de 2016, outro marco normativo para o movimento LGBT na organização foi a aprovação da resolução A/HRC/RES/32/2. Uma conquista muito importante fruto desta resolução foi a nomeação de um Especialista Independente em violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero.

Com 23 votos a favor⁴⁸, 18 contra⁴⁹ e 6 abstenções⁵⁰, a resolução teve aprovação no CDH. Contudo, o Terceiro Comitê da Assembleia Geral resistiu ao mandato de um Especialista Independente, fazendo com que mais de 800 organizações de 157 países diferentes assinassem uma carta aberta que demandava que os Estados-membros respeitassem a decisão do CDH e defendessem o princípio da não-discriminação. Como relembra Rodrigues e Hernandez (2020, p. 228), a indicação de um Especialista Independente é importante, afinal, por vezes, antecede a nomeação de um Relator Especial sobre a questão. Uma consequência importante da resolução foi o relatório do Especialista Independente, em 2017.

Esse foi um momento de grande mobilização mundial das ONGs a fim de que elas não perdessem a vitória então recém-garantida no CDH. É importante mencionar que o Terceiro Comitê é a instância responsável por temas sociais e direitos humanos no âmbito da Assembleia Geral e pelo qual passam todas as resoluções do CDH. Mas essa resistência à nomeação do Especialista Independente foi recebida com surpresa, pois na imensa maioria dos casos o Terceiro Comitê apenas referenda, e não contesta as decisões do Conselho (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, p. 228).

Até a presente data, a relatoria foi ocupada por dois mandatários, Vitit Muntarbhorn, da Tailândia, e Victor Madrigal-Borloz, da Costa Rica. Após um ano de mandato, em setembro de 2017, por questões familiares e de doença, Vitit renunciou ao cargo. Quatro meses depois, em janeiro de 2018, Victor Madrigal iniciou seu mandato. Desde a nomeação, foram produzidos

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Botswana, Gana, Índia, Namíbia, Filipinas e África do Sul.

dez relatórios⁵¹⁵² que abordam os compromissos dos Estados em relação ao combate à violência e discriminação pautadas em OSIG. Ao todo, foram 48 iniciativas, entre documentos, publicações e visitas oficiais.

Em visita ao Brasil, no início de 2020, o Especialista Victor Madrigal, em uma entrevista concedida ao jornal O Globo, esboçou sua preocupação com a persistência da violência e discriminação com base em OSIG no país: “[...]tem que haver uma vontade política de reconhecer que a orientação sexual e a identidade de gênero são pontos de vista metodologicamente necessários se se quer combater a violência e a discriminação”. Madrigal destaca a importância do comprometimento do governo nesse mérito: “com a vontade política isso se permeia entre as instituições.”⁵³ Como já pontuado, a existência de um Especialista Independente (junto à *Brazilian Resolution* e ao *status* consultivo conquistado pela ILGA no ECOSOC) é um marco valoroso na consolidação normativa da pauta LGBT.

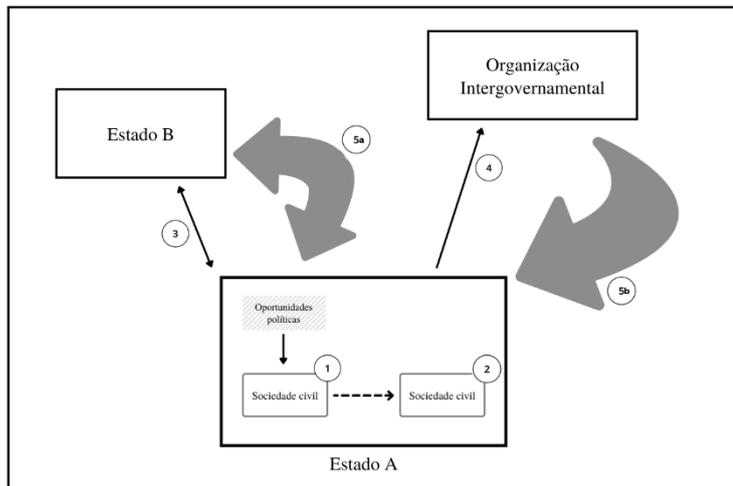
Figura 2 – A transnacionalização do movimento LGBT sob o olhar teórico do *transnational contention* (TARROW, 2011)⁵⁴

⁵¹ As resoluções e demais iniciativas por parte do Especialista Independente em OSIG podem ser encontradas no seguinte link: https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&p=Independent+Expert+on+Protection+against+Violence+and+Discrimination+based+on+Sexual+Orientation+and+Gender+Identity&f=&rm=&ln=en&sf=year&so=a&rg=50&c=Resource+Type&c=UN+Bodies&c=&of=hb&fti=0&fct__3=2019&fct__3=2018&fct__3=2017&fti=0&fct__3=2019&fct__3=2018&fct__3=2017&fct__3=2020

⁵² Em 2020, Gabriel Coutinho Galil fez uma análise das resoluções publicadas até 2019, foram seis. Para um detalhamento maior dessas iniciativas, consultar: GALIL, Gabriel Coutinho. *O desenvolvimento nos órgãos políticos das Nações Unidas*. In: GALIL, Gabriel Coutinho. **Fora do armário, além das fronteiras**: a proibição de discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero no sistema global de direitos humanos. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. cap. 3, p. 67-120. ISBN 978-65-5510-029-7.

⁵³ BATISTA, Henrique Gomes. ‘Cem milhões de pessoas LGBTI são criminalizadas apenas por serem quem são’, diz especialista em gênero da ONU: Victor Madrigal critica o uso político do tema em todo o mundo e vê riscos de retrocesso nos direitos já conquistados. **O Globo**, [S. l.], 10 fev. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/celina/cem-milhoes-de-pessoas-lgbti-sao-criminalizadas-apenas-por-serem-quem-sao-diz-especialista-em-genero-da-onu-1-24235488>. Acesso em: 6 fev. 2021.

⁵⁴ Tarrow (2011) coloca que o quinto processo do *transnational contention*, o *transnational coalition formation*, pode acontecer de duas maneiras: entre atores domésticos de diferentes Estados (*coalitions among domestic actors across borders*), ou entre atores domésticos e aliados externos (*insiders/outsideers*). No caso LGBT, essa aliança se deu com um aliado externo, a ONU, exposto no tópico **5b** da figura.



1 Domestication - como resposta direta à batida policial no bar *Stonewall Inn.*, nos EUA, em 1969, manifestantes do país todo se organizaram e protestaram contra repressões pautadas em preconceito sexual. Tratava-se de uma onda identitária do movimento, na qual era reivindicada a livre expressão sexual do "ser homossexual".

2 Global framing - no início dos anos 1970, o movimento se espalhou interna e externamente e, fruto do contato com outros ativistas, o movimento ampliou suas reivindicações iniciais. Englobou-se questões para além da sexual, agora cultural e política. Manifestantes passam a usar o termo "gay" como forma de identificação e resistência (*Gay Power, Gay Pride*).

3 Transnational diffusion - nos anos 1980, a epidemia do HIV/AIDS permitiu experiências inovadoras no movimento. O ativismo Gay dos EUA se viu mais pragmático e inspirou o compartilhamento de modelos de ação similares entre os ativistas gays ao redor do planeta. Houve o surgimento de diversos grupos organizados em vários países (e.g., SOMOS no Brasil).

5b Transnational coalition formation (insiders/outside) - em 2011, a aprovação do *status* consultivo da ILGA no ECOSOC, e a adoção da *Brazilian Resolution* pelo CDH representam a consolidação institucional da pauta LGBT na ONU. Tem-se aqui uma aliança firmada entre o movimento e uma organização intergovernamental.

4 Externalization - a partir da década de 1990, os grupos de ativismo se moldam e se aproximam do modelo ideal organizacional de ONGs. Isso possibilita a busca pelo financiamento de projetos e pelo estabelecimento de parcerias com aliados externos.

Fonte: elaboração própria, 2021

CAPÍTULO 2 - A APROXIMAÇÃO ENTRE ESTADO BRASILEIRO E SOCIEDADE CIVIL E O EMPREENDEDORISMO NORMATIVO LGBT

No primeiro capítulo, apresentei a evolução da pauta LGBT no âmbito das Nações Unidas, em seus mais diferentes órgãos e, ao fazer isso, ressaltai a participação do Estado brasileiro no avanço do tema, sendo protagonista no empreendimento de normas para o grupo. Aqui eu vou analisar como se deu esse direcionamento da política externa do Brasil de associação com o empreendedorismo normativo na defesa da causa LGBT na ONU. Esse protagonismo brasileiro será importante para destacar, no terceiro capítulo, o descompasso com a ineficácia das políticas públicas internas para a população LGBT.

Desde sua formação, o Estado brasileiro exalava uma natureza arbitrária, violenta e injusta. O autoritarismo e o elitismo que banham a história sociopolítica do Brasil contribuíram, segundo Oliveira (2001), para a sociabilidade anti pública da esfera política brasileira. Sua construção foi marcada por uma significativa centralização territorial e concentração de poder, o que levou, segundo Kriesi (2004), a uma baixíssima abertura política estatal que englobasse e formalizasse a participação de atores da sociedade civil organizada na estrutura do Estado.

Porém, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, é observada, pela primeira vez (AVRITZER, 2004; 2002), uma gradual e próspera descentralização política, principalmente a nível federal. Por conta disso é que Avritzer (2004; 2002) defende que o fim da ditadura militar e a posterior publicação da constituição não marcaram a redemocratização do Estado brasileiro. Trata-se, de acordo com o autor, da fundação da democracia no Brasil.

A Constituição Federal de 88, “que oficializou a eleição por voto direto, ampliou os direitos de cidadania e abriu o Estado à democracia participativa” (MACHADO, 2013, p. 145), e a conseqüente abertura política foram importantes para o Estado brasileiro e para a sociedade civil organizada. A fronteira entre o Estado e os movimentos sociais ia se tornando porosa, cidadãos começavam a ser incluídos nas tomadas de decisão e no desenvolvimento de políticas. Essa inclusão e a garantia de direitos antes negados influenciaram os movimentos sociais a olharem para o Estado enquanto um parceiro, substituindo relativamente a imagem de adversário até então empregada:

Um dos marcos do processo de redemocratização brasileira, ocorrido a partir da década de 1980, diz respeito à ampliação de fóruns participativos que funcionam, ao menos em teoria, como formas de estreitar as relações entre o Estado e a sociedade civil. [Tais] inovações participativas, ao ampliarem a inclusão dos cidadãos em processos decisórios, propiciam tanto um redesenho e ressignificação das instituições políticas tradicionais como (re)orientam o repertório de ação e as estratégias dos movimentos sociais (MACHADO; RODRIGUES, 2015, p. 22)

A princípio, o diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada se deu especialmente por meio de parcerias público-privadas e editais de financiamento para o terceiro setor. Nos anos de 1990, os arranjos participativos e as negociações políticas diretas expressavam um aumento considerável da participação social (MACHADO, 2013, p. 147). A análise de Machado e Rodrigues (2015) aponta que estar no Estado é positivo, uma vez que o contato com um leque mais amplo de atores políticos e a possibilidade de movimentação de uma quantidade maior de recursos potencializa as chances de transformação social.

Outro fator de destaque é a inserção da “prevalência de direitos humanos” (BRASIL, [2016]) em meio aos princípios que guiam as relações internacionais⁵⁵ do Estado brasileiro. Presente na Constituição de 1988, o princípio indica que a então recente receptividade aos movimentos sociais se derrama inclusive sobre a política externa brasileira. A antropóloga Sally Engle Merry (2006, p. 41-43) mostra a importância dessa abertura. A autora aponta para sociedade civil organizada enquanto “mediadora” entre o âmbito interno e o externo. Caberia a ela estabelecer um equilíbrio entre “a linguagem internacional usada pelos atores internacionais na elaboração de normas de direitos humanos e os termos culturais que serão aceitáveis na comunidade local”, possibilitando, assim, uma disseminação efetiva desses direitos.

A entrada das demandas LGBT no Estado brasileiro tem uma exclusividade quando comparada a outros grupos minoritários da sociedade. A participação inicial se deu por meio de políticas públicas de saúde no combate à AIDS, na década de 1990. As iniciativas estatais de enfrentamento às DST/AIDS, financiadas pelo Programa Nacional do Ministério da Saúde sobre DST/AIDS, eram referências mundiais por respeitarem a cidadania e as especificidades do público-alvo, com sensibilidade e sem moralismos. Esse processo tornou a fronteira existente entre a estrutura do Estado e o ativismo LGBT ainda mais maleável, além de ter propiciado financiamentos de projetos de ONGs voltados às minorias sexuais, bem como ter dado maior visibilidade para uma temática tradicionalmente marginalizada na sociedade.

⁵⁵ De acordo com o artigo 4º da constituição de 1988, são dez os princípios que devem nortear as relações internacionais do Brasil: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político” (BRASIL, [2016], grifo próprio).

Exemplo desse cenário foi o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2), de 2002, no governo FHC. O Programa (que será mais bem explorado nas próximas seções deste capítulo) tinha como uma de suas metas a união civil de pessoas do mesmo sexo.

Além disso, a relação entre os movimentos LGBT e o mencionado Programa Nacional do Ministério da Saúde sobre DST/AIDS era estreita (NOGUEIRA, 2017, p. 554). Esse laço foi crucial, pois, a partir dessa relação, os ativistas conseguiram aumentar as chances de suas demandas serem atendidas pelo governo, e, sobretudo, aumentar sua influência na política externa do Brasil. Essa permeabilidade do governo com os movimentos sociais LGBT detém relevância por ter favorecido uma difusão internacional e institucional de direitos antes negligenciados, além de ter orientado a política externa brasileira na Organização das Nações Unidas.

As primeiras discussões inclinadas à orientação sexual no seio das Nações Unidas ocorreram na década de 1980, com a elaboração de um relatório sobre o HIV/AIDS que mencionava o termo homossexualidade. Desde então, a pauta de direitos humanos LGBT na ONU sempre gerou uma intensa negociação entre as organizações internacionais e os Estados, a qual vinha sendo apoiada e promovida pelo Brasil entre os anos de 2003 a 2014. Ainda sem ter uma legislação doméstica sobre o assunto⁵⁶, o Brasil, como pontuado no primeiro capítulo, foi o primeiro Estado a propor um texto normativo no âmbito da ONU que fosse dedicado exclusivamente a direitos LGBT, a *Brazilian Resolution*, em 2011. Essa iniciativa, ao longo dos anos, intensificou, segundo Nogueira (2017), a posição de liderança do país enquanto um empreendedor normativo de direitos humanos LGBT a nível regional e global.

Merry (2006) pontua que a disseminação internacional dos direitos humanos tem grande influência dos empreendedores normativos do e no Sul Global. Na mesma linha, e acrescentando importância ao papel dos países latino-americanos enquanto empreendedores normativos de direitos humanos, Jorge Dominguez (*apud* SIKKINK, 2014, p. 390) frisa que, ao defender direitos humanos na esfera internacional, os países estão sendo responsáveis pela manutenção e elaboração de normas internacionais. Amitav Acharya (*apud* SIKKINK, 2014) aponta que esses Estados “constroem ativamente normas globais para criar um equilíbrio entre

⁵⁶ Em 13 de junho de 2019, a homofobia foi criminalizada no Brasil. Porém, o país não tem uma legislação específica acerca do tema. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero deve ser punida pela Lei do Racismo (7716/89). O órgão fez aqui um papel que não lhe cabe, o de legislador. É necessário deixar claro e enfatizar a importância dessa posição do STF, porém, Ainda que este acontecimento represente um avanço, é necessária a criação de uma lei específica por parte do Congresso Nacional que regulamente os direitos fundamentais da população LGBT e a criminalização da homofobia.

essas normas e as normas locais”⁵⁷ - um processo chamado de “localização normativa” por Acharya - e com isso “Estados e atores regionais do Sul Global podem criar normas ou novos entendimentos de normas já existentes”⁵⁸.

Presentes na sociedade internacional, as normas atuam como guias morais que moldam os interesses e comportamentos estatais, ainda que não possuam necessariamente caráter de obrigatoriedade sobre os Estados. Em meio à natureza plural de ideias e valores do sistema internacional, agentes domésticos e externos formulam normas para regular situações em que nem sempre há consenso no modo de ação dos envolvidos. Retratados por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998, p. 897), os agentes têm “fortes noções sobre comportamento apropriado ou desejável em sua comunidade”. “Os empreendedores de normas são cruciais porque chamam a atenção para *issues*, ou até mesmo ‘criam’ *issues* usando uma linguagem que os nomeia, interpreta e dramatiza”⁵⁹(ACHARYA *apud* SIKKINK, 2014, p. 390). Este processo é nomeado enquadramento interpretativo pelos teóricos.

O empreendedorismo normativo, quando aplicado à política externa de um Estado, envolve uma complexidade de fatores na sua elaboração e prática, o que é resultante de uma dinâmica multinível entre os diferentes atores, burocracias e demais forças estatais. Essa dinâmica, de acordo com Nogueira (2017, p. 547, tradução própria), se desenvolve paralelamente ao processo de emergência internacional das normas⁶⁰. Na seção abaixo, me valho da autora para explicar a associação entre empreendedorismo normativo e política externa, o que servirá de base para entender o empreendedorismo normativo LGBT associado à política externa brasileira.

2.1 A POLÍTICA EXTERNA E O EMPREENDEDORISMO NORMATIVO: MOTIVAÇÕES, AGENTES E O AMBIENTE NORMATIVO

O estudo de caso posto pela autora salienta quatro fatores analíticos relevantes para este trabalho e que têm de ser aplicados à política externa brasileira para direitos humanos LGBT para melhor entendê-la como um processo “paralelo e que se reforça mutuamente em relação

⁵⁷ Trecho original: “actively reconstruct global norms to create a fit between those norms and prior local norms” (ACHARYA *apud* SIKKINK, 2014, p. 390).

⁵⁸ Trecho original: “states and regional actors from the Global South can create norms or new understandings of existing global norms” (ACHARYA *apud* SIKKINK, 2014, p. 390).

⁵⁹ Trecho original: “strong notions about appropriate or desirable behavior in their community. Norm entrepreneurs are critical for norm emergence because they call attention to issues or even ‘create’ issues by using language that names, interprets, and dramatizes them.” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 897).

⁶⁰ Trecho original: “which develops alongside the process of international norm emergence” (NOGUEIRA, 2017, p. 547).

ao desenvolvimento de normas”⁶¹ (NOGUEIRA, 2017, p. 547). O primeiro envolve a fonte do compromisso ideacional. Como a temática se elevou a nível de política externa? Quais alterações de oportunidades e ameaças políticas (TARROW, 2011) a consolidaram no campo doméstico institucional de modo a levarem-na a um nível internacional? O segundo discorre que as motivações estatais relativas ao empreendedorismo normativo vão além da dedicação moral. As influências envolvem fatores materiais e normativos, bem como interesses políticos.

O terceiro fator segue o argumento de Jeffrey T. Checkel (2008), o qual frisa o papel influenciador de múltiplos atores na incorporação da defesa dos direitos humanos à política externa. Finnemore e Sikkink (1998, p. 893) apontam que “muitas normas internacionais começaram como normas domésticas e se tornaram internacionais por meio dos esforços de empreendedores de vários tipos”⁶². Trata-se de uma gama múltipla de atores, desde legisladores estaduais e organizações regionais, a organizações não governamentais (ONGs) domésticas e internacionais, ativistas locais de direitos humanos e a academia. Mas os agentes com capacidade de ação não atuam em um vácuo. Eles sofrem ação de estruturas políticas e institucionais. São elas que permitem o surgimento de oportunidades políticas para os Estados atuarem como empreendedores normativos.

O quarto fator analítico versa sobre a ligação íntima e dinâmica (CARLSNAES, 2008) entre os agentes e a estrutura. O ambiente internacional no qual os direitos humanos LGBT são difundidos é um tanto quanto adverso. De um lado discursos e ações institucionais estatais de forte oposição aos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais⁶³ e a omissão e negligência dos Estados frente às constantes violências sofridas por corpos e mentes dissidentes da falsa normalidade sexual e de gênero reificada na sociedade. Em contraste, um crescente movimento internacional de atores que reivindicam o enquadramento das questões LGBT no *framework* de direitos humanos.

A estrutura internacional que abriga os direitos LGBT pode ser analisada por meio de dois elementos principais. Primeiro, o nível de coerência entre uma norma nova e o corpo de leis já existente. No caso LGBT, inúmeras interpretações legais apontam que defender os direitos do grupo é uma obrigação que todos os Estados se comprometeram a seguir ao aceitar as normas internacionais de direitos humanos:

⁶¹ Trecho original: “it as a parallel and mutually reinforcing process in relation to norm development” (NOGUEIRA, 2017, p. 547).

⁶² Trecho original: “Many international norms began as domestic norms and become international through the efforts of entrepreneurs of various kinds”. (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 893).

⁶³ E todo corpo e qualquer corpo cuja gênero e/ou orientação sexual transborde as fronteiras binárias e excludentes impostas pela heteronormatividade.

Entre os órgãos de tratados da ONU, por exemplo, o Comitê de Direitos Humanos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comitê dos Direitos da Criança estabeleceram que o princípio da não discriminação proíbe qualquer tipo de discriminação com base na orientação sexual. Além disso, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Detenção Arbitrária considerou a prisão motivada por orientação sexual uma forma de detenção arbitrária. A jurisprudência internacional de direitos humanos também tem sido favorável aos direitos LGBT. Um caso principal é *Atala Riffo e Daughters v. Chile*, no qual a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que 'nenhuma regulamentação, decisão ou prática doméstica, seja por autoridades estatais ou por indivíduos, pode diminuir ou restringir, de qualquer forma, os direitos de uma pessoa com base em sua orientação sexual' (NOGUEIRA, 2017, p. 549, tradução própria, grifo meu).⁶⁴

Segundo, o nível de contestação política frente à nova norma (NOGUEIRA, 2017, p. 549). É neste ponto que está grande parte dos empecilhos. O nível de oposição contra a possibilidade de incorporação/inclusão/introdução dos direitos LGBT no âmbito dos direitos humanos é muito notável. Essa oposição, por ser fortemente baseada em valores conservadores muito arraigados, é extremamente irredutível frente aos processos tradicionais de *global framing* (TARROW, 2011) e persuasão, o que atrasa a progressão normativa da pauta.

Exemplo desse conservadorismo pode ser observado em uma postagem do embaixador do Egito em Washington, EUA, Amr Ramadan, em referência ao aniversário de 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da ONU, 2018. No mesmo ano, a ex-presidente do Chile e alta comissária de direitos humanos, Michelle Bachelet, usou da DUDH para defender que todos os indivíduos devem ter suas liberdades garantidas, inclusive suas expressões de gênero e sexuais. Quanto à declaração da alta comissária, Amr escreveu:

[...] esta senhora que apoia lésbicas está distorcendo os fatos, tentando sugerir que o âmbito em que as pessoas não deveriam ser discriminadas é o chamado Gênero! Se os redatores [da DUDH] quisessem colocá-lo, eles o teriam adicionado entre cor, sexo, idioma...etc. Eles não o adicionaram, Sra. Bachelet. Infelizmente, seu argumento é falso e vazio de que o termo "outro status" permite que você e pessoas como você expandam a lista de pessoas especificamente protegidas para as pessoas LGBTI.⁶⁵

⁶⁴ Trecho original: "**Among UN treaty bodies, for instance, the Human Rights Committee, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, and the Committee on the Rights of the Child established that the nondiscrimination principle forbids any kind of discrimination based on sexual orientation.** Also, the UN Working Group on Arbitrary Detention considered imprisonment motivated by sexual orientation to be a form of arbitrary detention. International human rights jurisprudence has also been favorable to LGBT rights. A leading case is *Atala Riffo and Daughters v. Chile*, in which the Inter-American Court of Human Rights ruled that 'no domestic regulation, decision, or practice, whether by state authorities or individuals, may diminish or restrict, in any way whatsoever, the rights of a person based on his or her sexual orientation'" (NOGUEIRA, 2017, p. 549, grifo meu).

⁶⁵ "[...] this lady supportive of Lesbians is twisting facts, trying to imply that the status where people shouldn't be discriminated against is the so-called Gender! If the drafters wanted to put it, they would have added it amongst colour, sex, language... etc. They have not Mrs. Bachelet. Unfortunately, your argument is false and void that the word "other status" allows you and people like you to expand the list of people specifically protected to LGBTI". Confira a postagem completa em: <https://www.facebook.com/amr.ramadan.39/posts/2397820753580465>.

Num cenário como esses, o ambiente normativo se apresenta enquanto uma alternativa para o resguardo e garantia dos direitos LGBT. Nogueira defende que essa estrutura configura, no entanto, um "espaço normativo altamente contestado" que combina um quadro jurídico permissivo e uma "resposta combativa à tentativa de mudança de norma" (2017, p. 549). O envolvimento ativo dos Estados na defesa dos direitos LGBT é vital no contra-ataque àqueles que defendem falsos moralismos e se tornam um obstáculo no avanço da questão. A respeito disso, muitas iniciativas internacionais lideradas por Estados têm sido identificadas nos últimos anos, especialmente em declarações e resoluções na área. Nesse mérito, até o ano de 2016, o comprometimento do Brasil era motivo de destaque, e, por essa razão, suas origens e motivações são elementos-chave para entender as duas variáveis que moldam a estrutura internacional: o nível de coerência entre uma norma nova e o corpo de leis já existente; e o nível de contestação política frente a nova norma.

O objetivo desta seção foi de apresentar os quatro fatores e dois níveis de análise, para que, na seção a seguir, seja feito uma análise da atuação brasileira.

2.2 O EMPREENDEDORISMO NORMATIVO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS LGBT

Quando se fala da evolução normativa dos direitos LGBT, a liderança da diplomacia brasileira é referência de destaque graças ao seu poder de iniciativa na proposição de documentos legais sobre o assunto e, além disso, graças ao apoio que o país deu a iniciativas de outros atores. Isso coloca o Brasil como um dos principais *entrepreneurs* de direitos LGBT, o que, segundo Sikkink (2014), dá ainda mais suporte à tradição latino-americana de protagonismo normativo em direitos humanos.

O empreendedorismo normativo do Brasil não pode ser definido somente como um resultado pragmático e exclusivo de cálculo estratégico ou como uma mera extensão de práticas domésticas na esfera internacional. Foram quase duas décadas de um processo que envolveu diferentes atores e interesses que valorizaram o ativismo internacional e o engajamento normativo brasileiro. A partir de uma iniciativa de diplomatas intermediários influenciados pela luta LGBT, a visão do Brasil enquanto um empreendedor normativo se legitimou com o reconhecimento internacional e o apoio de outros Estados e ativistas, atingindo seu ápice de condecoração política com o aval da ex-presidenta Dilma Rousseff. Ao discursar na abertura da Assembleia Geral da ONU, Dilma fez menção explícita aos direitos LGBT e à responsabilidade dos Estados no resguardo deles.

Tomando como base o recorte analítico de Maria Beatriz B. Nogueira (2017), a evolução do empreendedorismo normativo brasileiro frente aos direitos LGBT se divide em três períodos. Divididos de acordo com as iniciativas brasileiras na ONU, os períodos também coincidem com trocas de governo no país⁶⁶.

2.2.1 1999-2002: GOVERNO FHC

Apesar do período começar formalmente em 1999, foi a partir de 1984 e, mormente em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, que os primeiros passos foram dados. A política externa brasileira se tornou, após o período de ditadura, gradativamente permeável a influências de movimentos sociais organizados e começou a prezar, formalmente, pelo pioneirismo do Brasil em direitos humanos, especialmente durante as Conferências Mundiais patrocinadas pelas Nações Unidas. A postura de combinação de diálogo doméstico com movimentos organizados e ativa participação internacional foi mantida pelo Brasil em todas as subsequentes conferências mundiais da ONU (NOGUEIRA, 2017).

Com a crescente epidemia do HIV/AIDS, tem-se o surgimento de diversas organizações e a inclusão de diversas agendas sobre direitos humanos e HIV/AIDS, além de novas demandas de lésbicas, travestis e transexuais. Ponto de destaque no Brasil, em 13 de novembro de 1996, a Lei nº 9.313⁶⁷ tornou obrigatória a distribuição de medicamentos antirretrovirais pelo sistema público de saúde. O então presidente Fernando Henrique Cardoso fez dessa inovadora política pública brasileira uma prioridade do governo, reconhecida, inclusive, internacionalmente no campo dos direitos humanos e da saúde: “[há uma] ligação inextricável entre prevenção e cuidado, que funcionam juntos como dois pilares de uma resposta abrangente à AIDS. [...] O Brasil é talvez o principal exemplo mundial das sinergias disponíveis entre prevenção e cuidado” (PIOT *apud* GALVÃO, 2005, p. 1113, tradução própria).

⁶⁶ Além disso, como mencionado na introdução deste trabalho, o governo Temer não está incluso na análise já que o descompasso entre as posições interna e externa do Estado brasileiro sobre a pauta LGBT começa a ceder lugar a um alinhamento político ideológico.

⁶⁷ “Art. 1º Os portadores do HIV (vírus da imunodeficiência humana) e doentes de AIDS (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida) receberão, gratuitamente, do Sistema Único de Saúde, toda a medicação necessária a seu tratamento.

§ 1º O Poder Executivo, através do Ministério da Saúde, padronizará os medicamentos a serem utilizados em cada estágio evolutivo da infecção e da doença, com vistas a orientar a aquisição dos mesmos pelos gestores do Sistema Único de Saúde.

§ 2º A padronização de terapias deverá ser revista e republicada anualmente, ou sempre que se fizer necessário, para se adequar ao conhecimento científico atualizado e à disponibilidade de novos medicamentos no mercado.

Art. 2º As despesas decorrentes da implementação desta Lei serão financiadas com recursos do orçamento da Seguridade Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme regulamento” (BRASIL, 1966).

Por conta da relação estreita entre o movimento LGBT e o Programa Nacional do Ministério da Saúde sobre DST/AIDS do governo FHC, os ativistas conseguiram aumentar sua influência política, além de adquirirem legitimidade para suas demandas diante do governo. Além disso, financiadas pelo Programa de combate à AIDS, ocorrem em 1995, as primeiras conferências nacionais do movimento LGBT.

As conferências foram de grande importância para a minoria-alvo por terem propiciado a fundação da primeira organização não-governamental específica sobre o tema. Nasce, naquele ano, a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos, a ABGLT, importante por ter sido a primeira organização LGBT de um país emergente a ganhar, 14 anos mais tarde, em 2009⁶⁸, status consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

A abertura do governo brasileiro de FHC em agregar os movimentos sociais na elaboração de políticas públicas não se restringia ao nível doméstico. Em 1993, ainda no governo Itamar Franco, a participação ativa do Brasil na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, que destacou a diplomacia brasileira na área, contou com a participação de movimentos sociais:

Além de organizar um processo preparatório bastante inclusivo, com o envolvimento de movimentos sociais e organizações de direitos humanos, o Brasil levou a Viena uma grande delegação composta por diplomatas, servidores do governo, especialistas e ativistas. O protagonismo do país foi tão amplamente reconhecido que, sem sequer apresentar candidatura, o Brasil foi escolhido para liderar a Comissão de Redação da conferência. O Embaixador Gilberto Sabóia, chefe da delegação brasileira, coordenou a redação da Declaração e Programa de Ação de Viena, ainda considerado um dos mais importantes documentos internacionais de direitos humanos já produzidos (NOGUEIRA, 2017, p. 553, tradução própria).⁶⁹

A política brasileira frente a direitos humanos se derramava no plano internacional, especialmente em Conferências Mundiais da ONU, o que permitiu que as questões LGBT começassem a ser tratados oficialmente na arena internacional de direitos. Era a primeira vez

⁶⁸ A diferença entre o ano de surgimento e o ano de obtenção do status consultivo (14 anos – FHC/Lula) mostra a complexidade do processo e a importância de um regime democrático estável e minimamente respeitador da constituição e aberto à participação.

⁶⁹ Trecho original: “Besides organizing a very inclusive preparatory process, with the involvement of social movements and human rights organizations, Brazil took a large delegation to Vienna that was composed of diplomats, governmental officials, experts, and activists. The country’s protagonism was so widely recognized that, without even placing a candidature, Brazil was chosen to lead the conference’s Drafting Committee. Ambassador Gilberto Sabóia, head of the Brazilian delegation, coordinated the writing of the Vienna Declaration and Program of Action, still considered one of the most important international human rights documents ever produced” (NOGUEIRA, 2017, p. 553).

que o Brasil tomava uma posição oficial sobre a temática. Porém o debate acerca do tema se restringia à agenda de saúde.

O ano 2000 foi muito significativo para o empreendedorismo normativo brasileiro e se fez um marco na internacionalização do ativismo LGBT. Neste ano, o Brasil foi o primeiro Estado a tomar uma posição internacional na defesa dos direitos LGBT que não se limitasse ao âmbito da saúde. No seio da Organização das Nações Unidas, mais precisamente na Conferência Regional das Américas, a delegação brasileira apresentou o *issue* de discriminação baseada em gênero e orientação sexual. O mesmo *issue* foi novamente apresentado na Conferência de Durban⁷⁰ de 2001. No entanto, a proposta não obteve consenso e não foi aprovada.

O ineditismo da posição defendida pelo Brasil na conferência de Durban ressoou na Missão Brasileira da ONU em Genebra. Aqui, mais especificamente no âmbito da então Comissão da ONU para Direitos Humanos⁷¹, várias iniciativas na defesa de direitos humanos foram levantadas, principalmente relacionadas ao racismo e ao HIV/AIDS⁷².

O sucesso do protagonismo do país na Comissão da ONU criou uma espécie de tradição em sua missão em Genebra, com um novo tema de direitos humanos sendo escolhido a cada ano e apresentado no formato de uma resolução. Essa orientação concedeu maior latitude para criatividade e iniciativa aos diplomatas de direitos humanos, que acabaram vendo a posição defendida em Durban como uma oportunidade para o Brasil desenvolver seu mais ousado empreendimento normativo no campo dos direitos humanos.⁷³ (NOGUEIRA, 2017, p. 555).

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi de extrema importância para a institucionalização dos corpos e mentes LGBT enquanto sujeitos políticos de direitos humanos na ONU. Como mostrado ao longo desta subseção, foi durante o governo FHC que o Estado brasileiro tomou as primeiras posições internacionais pró-LGBT. O Brasil adotou, ao longo

⁷⁰ Terceira Conferência Mundial Contra o Racismo, a Xenofobia, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância (WCAR), promovida pela ONU.

⁷¹ Em 2006, a Comissão da ONU para Direitos Humanos foi substituída pelo atual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, cuja principal função é orientar a Assembleia Geral em momentos em que os direitos humanos são violados. São 47 Estados-membros que se reúnem periodicamente para discutir como responder às preocupações com direitos humanos no mundo.

⁷² Em 2001, o Brasil propôs uma resolução sobre o acesso à medicamentos em contexto de pandemia, como o HIV/AIDS: <https://digitallibrary.un.org/record/439985>. Em 2002, o país apresentou outra resolução sobre o direito ao cesso pleno de saúde física e mental: <https://digitallibrary.un.org/record/546994>.

⁷³ Trecho original: “The success of the country’s protagonism in the UN Commission created a kind of tradition in its Geneva mission, with a new human rights topic being chosen every year and presented in the format of a resolution. This orientation awarded greater latitude for creativity and initiative to the human rights diplomats, who eventually saw the position defended in Durban as an opportunity for Brazil to undertake its boldest normative enterprise in the field of human rights” (NOGUEIRA, 2017, p. 555).

deste período, uma postura de intensa luta contra o HIV/AIDS. A política pública de distribuição gratuita de antirretrovirais foi aclamada internacionalmente.

Ao mesmo tempo, é preciso enfatizar o papel do movimento LGBT nesse posicionamento. Até o final do século XX, as reivindicações de pautas de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais se restringia à agenda de saúde. Foi a abertura da política externa brasileira para influência de movimentos sociais que permitiu que tais posições fossem tomadas no âmbito internacional, o que se intensificou com o subsequente governo Lula.

2.2.2 2003–2010: GOVERNO LULA

No ano de 2003, já no governo Lula, tem-se a primeira tentativa de abordar com foco preciso a violência e a discriminação contra corpos LGBT em âmbito multilateral. A delegação brasileira apresentou, na Comissão de Direitos Humanos⁷⁴, o projeto de resolução “Direitos Humanos e Orientação Sexual”, que ficou conhecido como a *Brazilian Resolution*⁷⁵. Segundo Nogueira (2017), a iniciativa e papel de empreendedor normativo do Brasil nesse mérito foi resultado do trabalho dos tomadores de decisão, indivíduos em cargos de representação que têm a capacidade de moldar os interesses estatais.

Dada a forte oposição dos países componentes da Organização para a Cooperação Islâmica, Arábia Saudita, Paquistão, Malásia, Egito e Líbia, o debate foi adiado para o ano seguinte, 2004. Entretanto, novamente a discussão foi adiada, desta vez para 2005, quando o Brasil a retirou de pauta.

Mesmo com essa decisão de retirada, a proposta brasileira foi aclamada por Estados ocidentais e por ativistas, além de ter sido responsável por aumentar significativamente o *advocacy* sobre o tema nas Nações Unidas. Jan Doerfel, então diretor do Centro de Pesquisa Internacional sobre Minorias Sociais, em Genebra, declarou, em 2003, que a iniciativa brasileira, “além de provocar uma discussão mundial e expandir a consciência dos governos sobre a questão, também promoveu uma enorme mobilização da sociedade civil”. Douglas Sanders (2009, p. 3) relembra que a “Alemanha apoiou fortemente a iniciativa e destacou o fato de a liderança no assunto ter vindo de um país de fora do bloco ocidental”. Françoise Girard (2004, p. 353) pontuou, naquele momento, que o envolvimento de novos grupos no trabalho da

⁷⁴ Como apontado no capítulo anterior, o projeto foi inicialmente apresentado no ECOSOC e, posteriormente, foi dirigido à Comissão de Direitos Humanos da ONU.

⁷⁵ Acesso à resolução: https://web.archive.org/web/20091030051521/http://www.ilga.org/news_results.asp?LanguageID=1&FileCategory=44&FileID=406.

ONU sobre direitos humanos seria um legado da ação brasileira. Para Frederico Meyer, um dos diplomatas brasileiros responsáveis pela iniciativa, “foi uma grande vitória” (2003).

O Ministro brasileiro das Relações Exteriores, frente ao tamanho prestígio que o Brasil teve no âmbito da ONU, determinou que seria vantajoso ao país - reconhecido internacionalmente como um Estado que promove direitos humanos - levar adiante o empreendedorismo normativo de direitos LGBT.

Essa dimensão social do empreendedorismo normativo contribuiu para a decisão de levar a agenda LGBT a outros fóruns que não a Comissão da ONU e buscar o apoio de Estados com ideias semelhantes no Sul Global. Nos anos seguintes, o Brasil lançou os Princípios de Yogyakarta em Nova York junto com a Argentina e o Uruguai; foi à OEA redigir a primeira resolução internacional sobre direitos LGBT; e, no final da década, passou a articular com a África do Sul a apresentação de uma nova resolução ao Conselho de Direitos Humanos da ONU⁷⁶ (NOGUEIRA, 2017, p. 556, tradução própria).

Ainda segundo Nogueira (2017), essa concepção da promoção de direitos humanos LGBT enquanto uma agenda de baixo custo e coerente com a política externa brasileira para direitos humanos foi o principal fator que guiou o empreendedorismo normativo durante o período. Outras quatro determinantes fizeram com que a liderança brasileira se desenvolvesse sem muita interferência doméstica ou internacional.

Primeiro, dada a natureza controversa do tema, as iniciativas normativas brasileiras se restringiam a resoluções e declarações. Segundo Nogueira (2017), isso é importante, porque, pelo fato de tais documentos serem mais modestos em termos de definição de padrões internacionais, propiciam um baixo nível de disputa. Segundo, o empreendedorismo normativo estava em acordo com as inúmeras ações domésticas⁷⁷ a favor dos direitos humanos da população LGBT promovidas durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Terceiro, ativistas e organizações LGBT brasileiros ganharam mais visibilidade internacional e continuaram a pressionar o Brasil a manter tal postura⁷⁸.

⁷⁶ Trecho original: “This social dimension of norm entrepreneurship contributed to the decision to take the LGBT agenda to forums other than the UN Commission and to seek the support of like-minded states from the Global South. In the following years, Brazil launched the Yogyakarta Principles in New York along with Argentina and Uruguay; it went to the OAS to draft the first international LGBT rights resolution; and, by the end of the decade, it started to articulate with South Africa the presentation of a new resolution to the UN Human Rights Council” (NOGUEIRA, 2017, p. 556).

⁷⁷ Debruço-me com maior minúcia nas iniciativas de políticas públicas domésticas a respeito do tema no capítulo seguinte.

⁷⁸ “Activists such as Sonia Corrêa, who cochaired the meeting that drafted the Yogyakarta Principles, and organizations such as ABGLT, which became the first LGBT organization from a developing country to gain consultative status in the UN Economic and Social Council, continuously monitored Brazil’s actions and encouraged bolder positions” (NOGUEIRA, 2017, p. 556-557).

A quarta determinante corresponde ao insulamento do Itamaraty. Com essa decisão, o órgão fica menos suscetível a antagonismos domésticos vindos de atores políticos e da sociedade em geral.

O relativo isolamento da política externa dentro do Ministério das Relações Exteriores manteve o empreendedorismo normativo quase inteiramente restrito ao âmbito da diplomacia e à influência do movimento LGBT, o que permitiu que as posições defendidas internacionalmente fossem muito mais progressistas e avançadas do que as iniciativas levantadas no campo doméstico⁷⁹ (NOGUEIRA, 2017, p. 557, tradução própria).

O insulamento representou um avanço nesse aspecto específico. O Congresso brasileiro, e sua crescente bancada religiosa e conservadora, que tentava bloquear toda e qualquer iniciativa legislativa doméstica em prol da população LGBT, não conseguia barrar o empreendedorismo normativo do Brasil na promoção internacional de normas para a minoria (NOGUEIRA, 2017). Um exemplo disso foi a polêmica em torno da distribuição do kit anti-homofobia, apelidado de *kit gay* pelos conservadores. Na época, frente às pressões dos parlamentares religiosos, a então presidenta Dilma suspendeu o material. Essa ideia do direcionamento da política externa brasileira para direitos LGBT representar uma saída frente ao conservadorismo religioso do Congresso será mais bem detalhada e explorada no terceiro capítulo deste trabalho.

Andrew Moravcsik (2000, p. 220) descreve que essa tentativa de driblar as instabilidades domésticas é em geral usada por “democracias recém-estabelecidas, as quais têm o maior interesse em estabilizar ainda mais o *status quo* político doméstico contra [possíveis] ameaças não democráticas.”⁸⁰ Porém, esse insulamento, na última década, sofreu algumas alterações por conta de uma maior importância política dada aos debates LGBT, além de uma maior permeabilidade e transparência da diplomacia para com outros atores políticos.

No que diz respeito às articulações do Itamaraty com a sociedade civil, parece pertinente sugerimos uma sensível ampliação da diplomacia pública durante o governo Lula da Silva, não apenas no sentido tradicional do termo, de projeção de uma dada imagem do Brasil no exterior, mas também de divulgação da política externa do país no âmbito doméstico (FARIA, 2012, p. 337).

⁷⁹ Trecho original: “The relative insulation of foreign policy inside the Ministry of Foreign Affairs kept the norm entrepreneurship almost entirely restricted to the realm of diplomacy and to the influence of the LGBT movement, which allowed for the positions defended internationally to be far more progressive and advanced than the initiatives taken at home” (NOGUEIRA, 2017, p. 557).

⁸⁰ Vale mencionar que Fernando Henrique Cardoso tem um histórico de uso de tal estratégia, por exemplo, quando representava o Ministério da Fazenda, no governo de Itamar Franco, em 1993. O então ministro - que viria a ser presidente dois anos depois, em 1995 - ficou conhecido pela atuação no controle da inflação. Para tanto, uma de suas táticas foi o uso de compromissos normativos internacionais no intuito de driblar “o talho anti-inflacionário” que seria travado no Senado. Na época, FHC não hesitou em negociar e assinar o Protocolo de Ouro Preto do Mercosul. O resultado foi um “trancamento” das forças protecionistas por intermédio de um acordo internacional (SPEKTOR, 2018, p. 329).

O governo Lula foi de grande importância para o movimento LGBT, afinal, como visto, foi durante esse período que o Estado brasileiro propôs uma série de iniciativas na ONU para o grupo. A mais importante, sem dúvidas, foi o esboço do *Brazilian Resolution* em 2003, que, mais tarde, em 2011, foi apresentada por Brasil e África do Sul e aprovada. É preciso enfatizar que essa atuação da diplomacia brasileira foi possível graças ao insulamento do Itamaraty, que conseguiu se manter distante do conservadorismo doméstico. No entanto, esse insulamento começou a se afrouxar (FARIA, 2012). É essa abertura que marca o início do terceiro período da evolução do empreendedorismo normativo brasileiro.

2.2.3 2011–2016: GOVERNO DILMA ROUSSEFF

O ano de 2011, já no governo Dilma Rousseff, foi muito significativo para o Brasil e para o avanço normativo do movimento LGBT como um todo. Naquele ano, a Secretaria de Direitos Humanos⁸¹ brasileira fundou o atual Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), importante por ser um órgão composto de representantes do governo e da sociedade civil responsável por desenvolver medidas de combate à discriminação e promoção de direitos humanos. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a constitucionalidade de uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo, o que, mais tarde, permitiu a aprovação do casamento registrado em cartório de pessoas do mesmo sexo. No campo legislativo, Jean Wyllys tomou posse como o primeiro congressista abertamente gay e defensor dos direitos LGBT. Em contraponto, vários congressistas com embasamento religioso conservador também tomaram posse. Isso causou uma tensão no Congresso, com propostas legislativas de cunho preconceituoso e incabíveis⁸².

Em junho de 2011, Brasil e África do Sul apresentam no Conselho de Direitos Humanos da ONU a resolução “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”⁸³ (*Brazilian Resolution*), A/HRC/RES/17/19, a qual atribuía aos Estados a responsabilidade do combate à LGBTfobia. A resolução consolidava a universalidade dos direitos presentes na Declaração

⁸¹ O órgão foi fundado em abril de 1997 e adquiriu status de ministério no governo Lula. Porém, o Ministério dos Direitos Humanos foi extinto no governo Temer. Em 2019, com o governo Bolsonaro, o órgão foi recriado e convertido em Ministério com outros qualificativos além do de direitos humanos e nomeado de Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

⁸² Dois exemplos são a suspensão do material do Programa Escola sem Homofobia e a PL 1672/2011, que propunha a instauração do “Dia do Orgulho Hétero”. Esse ponto será mais bem trabalhado no capítulo seguinte. Além disso, a Figura 3 apresenta uma linha do tempo com uma visão mais ampla sobre as propostas legislativas preconceituosas no Congresso.

⁸³ Para conferir a resolução, visite <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/148/76/PDF/G1114876.pdf>.

Universal dos Direitos Humanos, de 1948. A resolução foi adotada pelo Conselho com 23 votos a favor, 19 contra e 3 abstenções. Mesmo com sua aprovação, a temática da orientação sexual e identidade de gênero ainda causava muita polarização entre os Estados. Essa polarização fez com que o Brasil desviasse seu enfoque de empreendedor normativo LGBT nas Nações Unidas e direcionasse sua atuação na OEA.

Contudo, em 2014, algo inesperado acontece domesticamente, dando suporte para que o Brasil voltasse a defender com veemência os direitos de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais no Conselho de Direitos Humanos da ONU. A maioria dos candidatos à presidência do Brasil repudiava o tema LGBT ou se recusava a tocar no assunto. Porém, isso mudou quando a então candidata pelo PT, Dilma Rousseff, prezou pelos direitos humanos LGBT durante sua campanha.

Inclusive depois de eleita, a presidenta levou adiante as propostas e exigiu do Ministério das Relações Exteriores que houvesse menção explícita aos direitos LGBT no discurso de abertura⁸⁴ da Assembleia Geral da ONU:

O racismo, mais que um crime inafiançável é uma mancha que não hesitamos em combater, punir e erradicar. **O mesmo empenho que temos em combater a violência contra as mulheres e os negros, os afro-brasileiros, temos também contra a homofobia.** A Suprema Corte do meu país reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo, assegurando-lhes todos os direitos civis, daí decorrentes.

Acreditamos firmemente na dignidade de todo ser humano e na universalidade de seus direitos fundamentais. **Estes devem ser protegidos de toda seletividade e de toda politização tanto no plano interno como no plano internacional** (BRASIL, 2014, grifo próprio).

Era possível notar o empenho da presidenta na aprovação do novo rascunho da Resolução A/HRC/RES/17/19, no CDH das Nações Unidas, em 2011. Para isso, o Ministério das Relações Exteriores instruiu que todas as embaixadas brasileiras espalhadas pelo mundo negociassem com os respectivos governos locais o voto deles a favor da resolução LGBT. Nogueira (2017, p. 558) pontua que “essa orientação surpreendeu a Missão Brasileira da ONU em Genebra, a qual não estava acostumada a ver uma mobilização diplomática tão intensa para uma resolução de direitos humanos”. O comprometimento ativo do presidente na política externa de direitos humanos no Brasil era destaque por ser raro, já que, costumeiramente, é restrito ao Ministério das Relações Exteriores e à interação com movimentos organizados da sociedade civil (FARIA, 2012).

⁸⁴ A Assembleia Geral das Nações Unidas é tradicionalmente aberta com o discurso do chefe de Estado brasileiro desde 1945.

Outros atores governamentais, bem como organizações da sociedade civil e a academia, tentaram incessantemente levar suas pautas e reivindicações para o âmbito internacional. Essas reivindicações somadas ao esforço dos diplomatas brasileiros surtiram efeito. Mesmo depois de sete tentativas de emendas que propunham a remoção dos termos “orientação sexual” e “identidade de gênero” do documento, a resolução foi aprovada em 2014.

As iniciativas brasileiras representam o papel vocacional dos Estados do Sul Global como empreendedores de normas, e a relevância deles na disseminação de direitos humanos no campo institucional internacional (MERRY, 2006). Afinal, como exemplificado na política externa do Brasil na promoção dos direitos LGBT na ONU, Sikkink (2014) aponta que a maioria das discussões globais sobre direitos humanos tem sua origem em países do Sul Global. Essa disseminação e resguardo dos direitos fundamentais é reflexo das contribuições pioneiras dos países latino-americanos na estruturação dos direitos humanos, no início do século XX.

Apesar de estar inserido nessa tendência, o caso LGBT na política externa brasileira para direitos humanos é único e representativo (NOGUEIRA, 2017, p. 559). De um lado, a singularidade do caso se dá na mobilização e no reconhecimento de uma causa tão controversa. Essa atuação no campo internacional surgiu com um rascunho de resolução que integrava direitos humanos e OSIG, no entanto, não aprovado pela Comissão da ONU, em 2003. Do outro, representa a abertura para influências de movimentos organizados, e o avanço de posições mais progressistas no campo internacional do que o alcançado domesticamente.

CAPÍTULO 3 - A INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LGBT NO BRASIL

No primeiro capítulo, vimos, sob a ótica teórica do *transnational contention*, proposta por Sidney G. Tarrow (2011), a trajetória do movimento LGBT até a inserção da pauta no âmbito institucional da Organização das Nações Unidas. A progressão normativa do tema no órgão também foi trabalhada, bem como o pioneirismo brasileiro na defesa dos direitos humanos LGBT na ONU. No capítulo seguinte, foi posta uma análise mais esmiuçada sobre essa atuação do Estado brasileiro acerca da temática, a qual buscou entender as motivações e os agentes envolvidos no empreendedorismo normativo brasileiro para direitos humanos LGBT na política externa do país, no período 1999-2016.

Todavia, de modo a mostrar o descompasso da posição internacional brasileira em matéria de direitos humanos LGBT em comparação à defesa dos mesmos direitos no plano doméstico, o presente capítulo abordará o que ocorreu em termos internos de políticas públicas. Afinal, como exposto no primeiro capítulo, com referência a Keck e Sikkink (1998), no limite, esse uso de mecanismos externos no resguardo de direitos ocorre para que as demandas de um grupo possam retornar à arena doméstica no intuito de modificar políticas públicas. O objetivo aqui reside em analisar em que medida isso aconteceu ou não no Brasil.

Para tanto, explorarei algumas das mais significativas políticas domésticas relacionadas à temática LGBT, de 1999-2016, divididas de acordo com os governos: o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNDC/LGBT) e o Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH-2), no governo de Fernando Henrique Cardoso; o Brasil Sem Homofobia (BSH), o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT), o Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3) e a I Conferência Nacional LGBT, no governo Lula; e a II Conferência Nacional LGBT e a criação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT, no governo Dilma. Dada a apresentação das iniciativas públicas promovidas no período, farei uma análise sobre o conservadorismo moral e religioso do Legislativo enquanto um empecilho no avanço da pauta LGBT no Congresso Nacional.

A delimitação do marco temporal de 1999-2016 é estratégica. A nível nacional, os direitos específicos de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais começam a ser reconhecidos a partir do segundo governo FHC. A institucionalização da temática dentro do Brasil apresentou avanços com o governo Lula e entrou em decadência no governo Dilma. A partir de 2016, a temática LGBT já não é mais de interesse do então presidente Michel Temer

e, portanto, as iniciativas do Executivo são quase inexistentes. Além disso, o marco temporal aqui também se dá a fim de evidenciar o descompasso entre o posicionamento interno e externo do governo na causa, o que será sistematizado mais adiante na Figura 3.

3.1 INICIATIVAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS

3.1.1 1999-2002: GOVERNO FHC

Ainda que a análise comece em 1999, foi no final dos anos 80 que os primeiros passos foram dados. Como exposto no segundo capítulo, a crescente epidemia do HIV/AIDS na época influenciou o surgimento de várias organizações em defesa dos direitos LGBT e a inclusão de diversas agendas sobre direitos humanos e HIV/AIDS, além de novas demandas de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais.

Foi apenas em 2001 que o movimento LGBT começou, de modo bem sutil, em reuniões específicas sobre a temática, a reivindicar políticas públicas que promovessem sua cidadania e seus direitos para além das questões que envolviam o HIV/AIDS. Isso se deu com o estabelecimento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT). No momento de sua criação, o escopo do CNDC previa assegurar debates pautados na cor, descendência, origem étnica ou nacional. Porém, a instauração da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 2004, e do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), em 2006, permitiu que o Conselho voltasse sua atenção para as questões LGBT.

Em nove de dezembro de 2010, quase uma década após sua criação, a assinatura do decreto 7.388/10 alterou, definitivamente, a essência do, agora, CNDC/LGBT⁸⁵. Em vigência até os dias de hoje, trata-se de um órgão de caráter consultivo e deliberativo, composto por trinta membros - quinze representantes da sociedade civil e quinze do Governo Federal -, responsável por debater políticas públicas destinadas à população LGBT. Os encontros ocorrem por meio de reuniões ordinárias bimestrais e reuniões extraordinárias, convocadas sempre que necessário pelo presidente ou por, pelo menos, um terço dos membros.

O II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2) foi o primeiro marco (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012) referente à formulação de políticas públicas LGBT no Brasil. Dentre suas ações, cinco contemplavam “orientação sexual” como uma dimensão da garantia do direito à liberdade, opinião e expressão.

[o trabalho de incidência política do movimento LGBT] teve como um de seus resultados mais significativos a inclusão, em 2002, entre as 518 ações

⁸⁵ Para mais detalhes a respeito do órgão, visite: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cncd-lgbt/cncd-lgbt>.

previstas na segunda versão do ‘Programa Nacional de Direitos Humanos’ (PNDH-2), de cinco que tratam ‘orientação sexual’ como uma dimensão da ‘garantia do direito à liberdade, opinião e expressão’ e de dez relativas à ‘garantia do direito à igualdade’ de ‘Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais (GLTTB)’ (MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012, p. 295).

Apesar da sutilidade e timidez na abordagem da temática LGBT no Programa, já se identifica um avanço quando comparado à sua primeira versão, de 1996. O PNDH-1 já tinha a intenção de elevar os direitos humanos ao seio da elaboração de políticas públicas, conforme recomendação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em 1993 em Viena⁸⁶. Isso se estendeu para a segunda versão do Programa. No próprio prefácio do PNDH-2, o então presidente Fernando Henrique Cardoso expressou que os “direitos dos homossexuais” integram a pauta das políticas públicas do Governo Federal. Ainda assim, o Programa não fazia alusão alguma aos termos “orientação sexual” e “identidade de gênero”.

3.1.2 2003-2010: GOVERNO LULA

A chegada do governo do PT ao poder marca uma mudança profunda na, até então, tradicional baixa abertura política, característica da esfera federal (MACHADO; RODRIGUES, 2015, p. 35). A partir de 2003, com o governo Lula, criam-se instituições de manutenção e fiscalização da adoção de políticas públicas para grupos minoritários em municípios e estados, especialmente naqueles governados pelo PT. Não somente, instauram-se fóruns de participação mista, compostos por representantes do governo e, mais importante, por indivíduos da sociedade civil organizada, o que favorecia essa maior abertura estatal para os movimentos sociais⁸⁷.

Até então, o foco de atuação do movimento LGBT tinha como alvo o Poder Legislativo, o que se tornou desafiador com a criação da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), conhecida como Bancada Evangélica, em 2003. Este evento e seus desdobramentos políticos representam “a principal razão para o movimento organizado ter voltado seu foco de atuação para o Poder Executivo” (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012, p. 408). O estabelecimento da FPE potencializou o conservadorismo do Congresso Nacional, resultando em uma série de

⁸⁶ A Conferência de Viena, de 1993, foi crucial para a elevação dos direitos humanos como pauta integrante da agenda política global. A institucionalização internacional da pauta e seus reflexos nas relações internacionais é trabalhada por Matheus de Carvalho Hernandez no livro “A Conferência de Viena e a Internacionalização dos Direitos Humanos”, de 2014.

⁸⁷ A centralização, organização e coordenação da participação social se dava por meio do Sistema Nacional de Participação Social, vinculado ao Escritório-Geral da Presidência da República. Para Duque Brasil (*apud* MACHADO; RODRIGUES, 2015, p. 36), o “Governo Lula se caracterizaria por seu perfil ‘inclusivo-ativo a partir da criação de instituições participativas’ e por oferecer ‘amplas possibilidades de inclusão política e de inclusão no Estado associadas às conexões e compartilhamento de projetos democratizantes do campo movimentalista com o Partido dos Trabalhadores (PT)’.”

iniciativas que vão contra os direitos humanos LGBT. Por essa razão, a atuação dessa Frente será mais bem esmiuçada na seção seguinte deste capítulo.

Ainda em 2003, concomitante à fundação da FPE, houve também um avanço: fundou-se no Congresso a Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual (FPMLES). Sendo integrada por 196 parlamentares quando estabelecida, contava com 216 membros no final de 2010. A Frente foi rearticulada em 2011, com o início da 54ª legislatura, já no governo Dilma. O grupo passou a se chamar Frente Parlamentar Mista pela Cidadania LGBT (FPMCLGBT) e era composto por 175 parlamentares.

O movimento teve uma notável receptividade com o Governo Lula, que tinha a intenção de assegurar diversos direitos⁸⁸ para a população LGBT por meio, principalmente, de quatro iniciativas: o Brasil sem Homofobia (BSH), de 2004; a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, convocada em 2007 e realizada em 2008; o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT), de 2009; e a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos III (PNDH 3), também de 2009.

A institucionalização brasileira de políticas públicas para a população LGBT é um processo recente, de 2004, que se iniciou com o Programa Brasil sem Homofobia, de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual, a primeira iniciativa que não se delimitava pelo universo do combate à AIDS. O Programa era vinculado ao “Programa Direitos Humanos, Direito de Todos”, pela então Secretaria Especial de Direitos Humanos⁸⁹, da Presidência da República (SDH/PR)⁹⁰. Eram 60 ações, divididas em 11 áreas, envolvendo 8 secretarias e ministérios, focados no fortalecimento de instituições públicas e não governamentais de “promoção da cidadania homossexual” (BRASIL, 2004).

⁸⁸ As iniciativas asseguravam direitos civis, sociais (nas ações previstas no BSH e no PNPCDH-LGBT, por exemplo) e de participação (I Conferência Nacional LGBT). Importante frisar que essas iniciativas do Executivo eram significativas para um movimento que encontravam fortes empecilhos no desenvolvimento da sua pauta no Legislativo e Judiciário, como é o caso LGBT.

⁸⁹ A Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH foi criada pela Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003. É o órgão da Presidência da República que tinha por atribuições articular e implementar as políticas públicas voltadas para a promoção e implementação dos direitos humanos.

⁹⁰ “Apesar das políticas pró-direitos humanos existirem há alguns anos no cenário internacional, a primeira instituição similar ao atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) foi instituída apenas em 17 de abril de 1997 pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no Brasil. Naquele período, o órgão era denominado Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e em outras ocasiões de Secretaria Especial de Direitos Humanos. Somente em 2015 a pasta dos Direitos Humanos foi unificada com as secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres em uma reforma realizada por Dilma Rousseff, formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Todavia, este Ministério foi extinto em 2016, após a posse de Michel Temer como presidente interino, que o recriou, em 2017, com o nome de Ministério dos Direitos Humanos. Com o advento do governo Bolsonaro, em 2019, nasceu o atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos” (BRASIL, 2015).

Além do combate à homofobia, o Programa incentivava a denúncia de violações dos direitos humanos do segmento LGBT, a divulgação de informações sobre direitos e promoção da autoestima, e a capacitação de profissionais e representantes do movimento LGBT. São os princípios fundamentais que estruturam o BSH:

- A inclusão da perspectiva da não-discriminação por orientação sexual e de promoção dos direitos humanos de gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais, nas políticas públicas e estratégias do Governo Federal, a serem implantadas (parcial ou integralmente) por seus diferentes Ministérios e Secretarias.
- A produção de conhecimento para subsidiar a elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas voltadas para o combate à violência e à discriminação por orientação sexual, garantindo que o Governo Brasileiro inclua o recorte de orientação sexual e o segmento GLTB em pesquisas nacionais a serem realizadas por instâncias governamentais da administração pública direta e indireta.
- A reafirmação de que a defesa, a garantia e a promoção dos direitos humanos incluem o combate a todas as formas de discriminação e de violência e que, portanto, o combate à homofobia e a promoção dos direitos humanos de homossexuais é um compromisso do Estado e de toda a sociedade brasileira. (BRASIL, 2008a, p. 11-12).

O ano de 2007 é considerado, por Machado e Rodrigues (2015, p. 24), como o apogeu do movimento LGBT brasileiro. É neste ano que o BSH começou a se concretizar em ações com verbas públicas e orçamento próprio. Além disso, proliferaram-se as chamadas paradas gays⁹¹ pelo país com muitos adeptos, surgiram projetos de capacitação de professores e profissionais da segurança pública a respeito da temática, e centros de prevenção à violência homofóbica.

No entanto, apesar da importância do BSH, a real eficácia dessas ações era posta em questionamento por gestores e ativistas. Esse descontentamento, por exemplo, foi expresso em uma entrevista concedida por um/a gestor/a estadual para Mello, Avelar e Maroja (2012):

Brasil sem Homofobia concretizou o quê? Os centros de referência e eles já estão fechando. Não consegui levar adiante, não é uma política pública. Era um número. Construimos 50 centros de referência, bacana! Vai servir pra qualquer campanha eleitoral. Mas não se configurou como política pública porque eles estão fechando. Não me venha dizer que construir núcleos de pesquisa nas universidades e passar 23 mil reais pros núcleos de pesquisa é política pública. Porque depois esses 23 mil reais, que não servem pra nada, a não ser pra comprar computador e uma mobília e só e não voltar mais a ter diálogo com as universidades (...). Um... me... eu sou muito sincero. Acho que falta prioridade do governo federal... (p. 297).

⁹¹ As paradas LGBTs são muito importantes por envolverem uma série de eventos com ações afirmativas para o grupo, comemorando o orgulho e a cultura. Elas ocorrem por volta de junho como referência à rebelião de Stonewall, e, por isso, também são importantes canais de manifestação por direitos iguais e de luta contra o preconceito colocados em relação a lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, e todos os corpos que extrapolem os preceitos heteronormativos impostos à sociedade. Em 2019, a parada LGBT de São Paulo, a maior do país, contou com mais de 3 milhões de participantes.

Outra iniciativa por parte do Executivo durante o governo Lula foi a preparação da I Conferência Nacional LGBT, também em 2007. A Conferência foi convocada pelo então Presidente Lula em novembro daquele ano, e realizada nos dias 5 a 8 de junho de 2008, sob atribuição da, hoje extinta, Secretaria de Direitos Humanos. Tinha como tema “Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais”. Eram dois os objetivos: “propor as diretrizes para a implementação de políticas públicas e o plano nacional de promoção da cidadania e direitos humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT; e avaliar e propor estratégias para fortalecer o ‘Programa Brasil sem Homofobia’” (BRASIL, 2008b).

Fruto da realização da Conferência, foram aprovadas 559 propostas, distribuídas em 10 eixos temáticos⁹², as quais tinham o dever de orientar a formulação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos LGBT. Além das propostas, a Plenária Final da Conferência Nacional aprovou a Carta de Brasília.

O documento detém importância por cobrar urgência na criação do Plano Nacional de Direitos Humanos LGBT e no cumprimento dos objetivos do Programa Brasil sem Homofobia. Além disso, a Carta frisava a necessidade na aprovação dos projetos de lei que criminalizem a homofobia, que reconheçam a união civil de pessoas do mesmo sexo e que autorizem a mudança do nome civil das travestis e transexuais pelo seu nome social (BRASIL, 2008b, p. 271). Ainda que o documento explicitasse a necessidade de envolvimento da esfera Legislativa no resguardo desses direitos, o conservadorismo religioso do Congresso Nacional impedia que isso ocorresse.

Atualmente a união civil de pessoas do mesmo sexo e a mudança do nome civil de travestis e transexuais já são resguardados por lei. Porém, ainda que, em 2019, a homofobia tenha sido criminalizada no Brasil, o país não tem uma legislação específica acerca do tema. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero deve ser punida pela Lei do Racismo (7716/89). Ainda com o avanço no STF, faz-se necessária a criação de uma lei específica por parte do Congresso que regule os direitos fundamentais da população LGBT e a criminalização da homofobia continua sendo essencial.

Mais um marco importante se deu em 2009. Lançado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, tem-se o Plano Nacional de Promoção da

⁹² Os eixos foram anteriormente estabelecidos no Relatório Consolidado das Conferências Estaduais de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travesti e Transexuais e no texto-base da Conferência. São eles: Direitos Humanos – 73 deliberações (13% do total); Saúde – 167 deliberações (29,8%); Educação – 60 deliberações (10,7%); Justiça e Segurança Pública – 86 deliberações (15,3%); Cultura – 35 deliberações (6,2%); Trabalho e Emprego – 37 deliberações (6,6%); Previdência Social – 15 deliberações (2,6%); Turismo – 23 deliberações (4,1%); Cidades – 51 deliberações (9,1%); Comunicação – 12 deliberações (2,1%).

Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNDCDH-LGBT). O documento foi referência, já que era o principal resultado da Conferência Nacional de 2008, e trazia ações e diretrizes de auxílio para a implementação, fiscalização e avaliação de políticas públicas de combate à homofobia e de garantia de direitos aos corpos LGBT em território brasileiro. Em linhas gerais, apresentou um total de 180 ações - três vezes mais que o Brasil sem Homofobia (60), e menos de um terço das propostas da Conferência Nacional LGBT (559) -, as quais abarcavam um número significativamente maior de secretarias e ministérios do Governo Federal.

Um fator de destaque do Plano foi a definição de órgãos e prazos na implementação de cada iniciativa. Ainda assim, essa definição de prazos se mostrou vazia de eficácia, dada a não existência de qualquer aparato coercitivo de fiscalização. Das poucas ações implementadas, duas merecem menção: a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, ambos vinculados à Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, da SDH.

O Plano Nacional LGBT representou um avanço dos direitos do grupo na esfera dos direitos humanos, o que incomodou os políticos conservadores e fundamentalistas religiosos no processo de revisão e atualização do PNDH-2 (GOMES, 2016, p.70). Publicou-se, em dezembro de 2009, o decreto (7037/2009) de lançamento do III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).

O Programa se divide em 6 eixos, com 25 diretrizes e 82 objetivos estratégicos traduzidos em 521 ações programáticas. 22 delas fazem referência à população LGBT, sendo 15 de responsabilidade da então Secretaria de Direitos Humanos, 5 delas exclusivamente e 10 compartilhadas com outros órgãos. Outro motivo de notoriedade diz respeito ao número maior de ações voltadas a travestis e transexuais (5/22) no PNDH-3, o que evidencia a consolidação da atuação política para esses dois grupos específicos e o reconhecimento estatal das especificidades das demandas desses grupos.

Ainda relativo às ações previstas, o PNDH-3 adquiriu uma maior independência frente ao Poder Legislativo (essa pode ter sido uma forma do governo de escapar do fundamentalismo religioso do Congresso Nacional⁹³). Segundo Mello, Avelar e Maroja,

⁹³ Essa hipótese será mais bem explicada e trabalhada na próxima seção do capítulo, referente ao conservadorismo do Legislativo.

o PNDH-3 caracteriza-se por contemplar apenas uma [ação] que depende de aprovação do Poder Legislativo (relativa à regulamentação da união civil entre pessoas do mesmo sexo), enquanto o PNDH-2 previa cinco ações que dependiam de anuência do Congresso Nacional. Ao que parece, essa mudança de estratégia sinaliza a renúncia formal do Poder Executivo de atuar na esfera do Congresso Nacional com vistas à aprovação de proposições legislativas fundamentais para a população LGBT no Brasil, e que integram, inclusive, o “Plano Nacional LGBT”, como a proibição de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, a regulamentação da mudança de nome e sexo nos documentos civis de transexuais e travestis, a punição da homofobia e a exclusão do termo “pederastia” do Código Penal Militar, além da adoção de crianças por casais de pessoas do mesmo sexo (2012, p. 294-295).

A visão progressista sobre as políticas públicas domésticas e externas do governo Lula no resguardo de direitos humanos LGBT pode ter sofrido influências das normas jurídicas internacionais, provindas, principalmente, dos Princípios de Yogyakarta sobre a Aplicação do Direito Internacional de Direitos Humanos às Questões de Orientação Sexual e Identidade de Gênero, de 2006. Como apontam Machado e Rodrigues (2015, p. 24), os princípios “possivelmente influenciaram nas ações dos movimentos LGBT e dos governos no Brasil, sobretudo do Governo Lula, interessado em investir nas relações internacionais e melhorar a imagem do Brasil no exterior.”

Porém, já no final do segundo mandato de Lula, e no subsequente governo Dilma Rousseff, esse cenário assume novas diretrizes. O discurso governamental acerca do tema, antes enfático e determinado, se tornou cada vez mais ambíguo, especialmente nos dois últimos anos do Governo Lula, encontrando maior reticência no Governo Dilma. Isso, obviamente, teve impactos negativos no que tange à eficácia das políticas públicas LGBT. Esse novo cenário é decorrente da intensificação dos discursos homofóbicos por parte do Legislativo na figura de parlamentares e grupos religiosos fundamentalistas - principalmente a FPE.

3.1.3 2011-2016: GOVERNO DILMA

A promoção de direitos LGBT se deparou com um grande retrocesso no Governo Dilma. Aragusuku e Lopes (2016, p. 251) mostram a influência direta do conservadorismo do Legislativo sobre o Executivo nesse processo: “Era o início do primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014), que na costura da governabilidade cedeu às pressões dos setores conservadores da política que estavam em plena ascensão no cenário nacional.” Apesar disso, duas iniciativas políticas tomadas pelo Executivo são dignas de menção. São elas: a II Conferência Nacional LGBT, realizada em 2011, e a criação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT, de 2013.

Organizada com base nas premissas da Conferência de 2008, a II Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT teve como objetivo a análise e elaboração de diretrizes para a implementação de políticas públicas voltadas ao combate à discriminação e promoção dos direitos humanos e cidadania de corpos e mentes LGBT no Brasil. Além disso, visava avaliar a eficácia da implementação do Plano Nacional de Promoção LGBT, do governo Lula, em 2009, e elaborar estratégias para a consolidação do mesmo.

A então ministra Maria do Rosário, na época chefe da, hoje extinta, Secretaria de Direitos Humanos, ao convocar a II Conferência, declarou que o governo buscava uma sociedade livre de preconceitos e discriminações. Nas palavras dela, “a intolerância não deve ter lugar no Brasil. Queremos ser um governo completo para os direitos humanos para termos um Brasil inteiro contra a homofobia. Este é um compromisso da presidenta Dilma, que afirmou que o Brasil é parte da afirmação mundial contra a homofobia. Não vamos recuar uma vírgula sequer” (BRASIL, 2011).

Dois anos depois, em 2013, deu-se a implantação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. O Sistema contou com a assinatura de duas portarias, uma delas para a criação do próprio sistema e outra composta por um comitê gestor de enfrentamento ao preconceito e à violência contra a diversidade de orientação sexual e de identidade de gênero. De acordo com o site do Governo Federal,

O sistema funcionará de acordo com uma estrutura articulada e interfederativa de políticas e iniciativas para incentivar a criação de programas para a população. O sistema será formado basicamente por centros de promoção e defesa - com apoio psicológico, jurídico, entre outros tipos de suporte - e por comitês de enfrentamento à discriminação e de combate à violência, com participação de atores sociais (BRASIL, 2013).

Duas grandes conquistas se deram no Judiciário brasileiro. No ano de 2011, reconheceu-se a união civil e, em 2013, o casamento homoafetivo. Vale mencionar também que em 2015, no fim do governo Dilma, o Superior Tribunal Federal reconheceu a legalidade das adoções por casais homoafetivos, a qual já era reconhecida pelo Supremo Tribunal de Justiça desde 2010.

O reconhecimento no STF, em 2011, da legitimidade constitucional de uniões homoafetivas foi uma decisão com base no julgamento conjunto da ADI nº 4277 e da ADPF nº 132, subscritas, respectivamente, pela Vice-Procuradora Geral da República Deborah Duprat, e pelo então Governador do Estado do Rio de Janeiro Sérgio Cabral⁹⁴. As ações solicitavam

⁹⁴ Sérgio Cabral já havia demonstrado ser a favor da legitimidade da união homoafetiva. Quando Senador, em 2003, apresentou a PEC nº 70, a qual versava sobre a alteração do §3 do artigo 226 da Constituição Federal,

uma interpretação do art. 1723 do Código Civil, que regula as uniões estáveis, de modo a abarcar as uniões entre pessoas do mesmo sexo no mesmo dispositivo. A decisão foi unânime⁹⁵ e o Supremo reconheceu a união homoafetiva.

Outro efeito positivo foi a aprovação, por 14 votos a 1, pelo Conselho Nacional de Justiça, do casamento homoafetivo, como estabelecido pela Resolução nº 175, de maio de 2013. Segundo o presidente do CNJ e autor da proposta, Joaquim Barbosa, que também era presidente do STF naquele momento, defendeu que a resolução tem por intuito dar eficácia à decisão tomada em maio de 2011 pelo Supremo, que reconheceu a união estável homoafetiva (BRASIL, 2013).

O RE nº 846.102, em 2015, talvez tenha sido o resultado mais importante do julgamento das ADPF nº 132 e ADI nº 4277 (CARDINALI, 2017, p. 172). Proferida pelo STF, o reconhecimento da plena adoção de crianças e adolescentes por parte de casais do mesmo sexo foi fruto de uma decisão monocrática da Ministra Carmen Lúcia como consequência necessária das uniões homoafetivas. A Ministra usou do voto do Ministro-Relator Ayres Britto, que foi abertamente a favor da união estável e casamento homoafetivo, em 2011 e 2013, para reafirmar a indispensabilidade da equiparação entre famílias constituídas por casais de sexos diferentes e aquelas constituídas por casais do mesmo sexo.

Ainda assim, vale ressaltar que as políticas públicas continuavam muito frágeis e rasas em termos de eficácia, já que não eram tratadas como prioridades pelo governo.

Apesar dessas iniciativas que aparentam continuidade da política que teve início com a formulação do Programa Brasil sem Homofobia, já é possível constatar que a mudança de governo no âmbito federal teve impactos negativos no que diz respeito à efetividade das políticas públicas para a população LGBT, como decorrência do aumento das pressões homofóbicas realizadas por parlamentares e grupos religiosos fundamentalistas. Esse novo cenário levou a Presidenta, por exemplo, a anunciar pessoalmente o cancelamento do Projeto Escola sem Homofobia, de iniciativa do Ministério da Educação, que previa, entre outras ações, a distribuição de 6.000 "kits anti-homofobia" para escolas públicas de ensino médio de diferentes partes do Brasil (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012, p. 408).

O material do Programa Escola Sem Homofobia foi intitulado “kit-gay” pela Bancada Evangélica no Congresso Nacional, e a suspensão do mesmo marcou, no início de 2011, o início

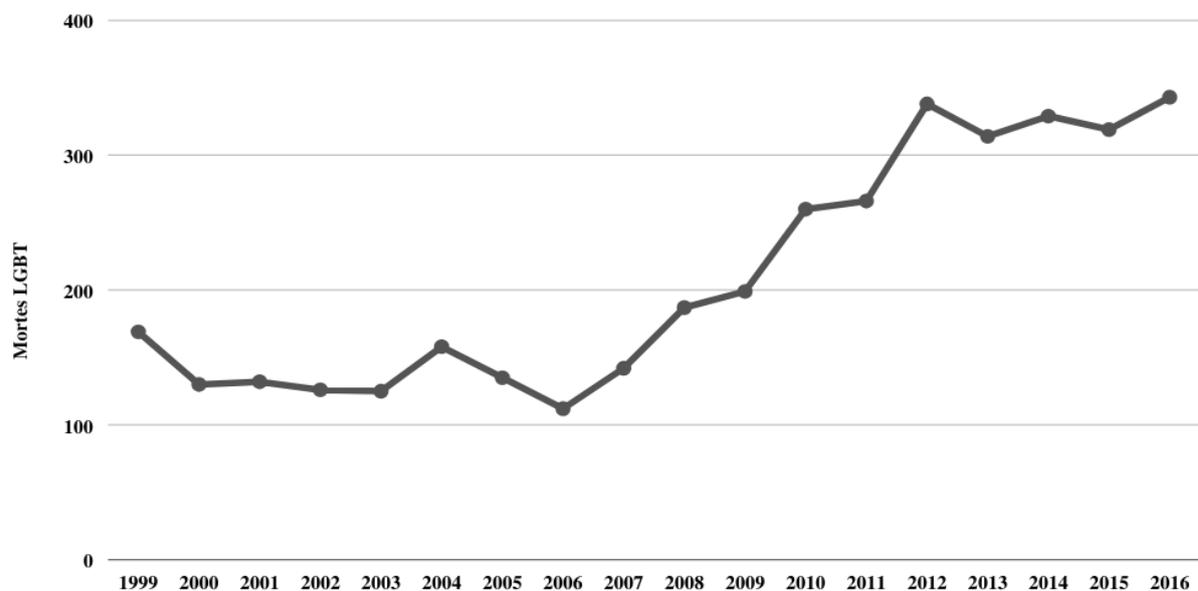
expressando a possibilidade de união estável entre pessoas do mesmo sexo. No entanto, a proposta foi retirada em 2006.

⁹⁵ “Os ministros [Ayres Britto,] Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Cezar Peluso, bem como as ministras Cármen Lúcia Antunes Rocha e Ellen Gracie [entenderam], pela procedência das ações e com efeito vinculante, o sentido de dar interpretação conforme a Constituição Federal para excluir qualquer significado do artigo 1.723 do Código Civil que impeça o reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar” (BRASIL, 2011).

do recuo do Governo Federal na prática de políticas públicas LGBT. O cenário político marcado por essa instabilidade se estendeu até o fim do governo Dilma Rousseff, em 2016. O que ocorreu foi que, apesar das iniciativas promovidas pelos Poderes Executivo e Judiciário, a LGBTfobia perdurou e cresceu no Brasil ao longo dos anos.

O gráfico abaixo ilustra as mortes violentas provocadas por LGBTfobia. O aumento de mortes pode ser um fator potencializado pelo maior número de denúncias ao longo dos anos, mas, de qualquer modo, a violência persiste. É importante mencionar, também, que a terminologia “homofobia” surgiu apenas em 1998, o que pode comprometer a precisão dos números contabilizados de mortos.

Gráfico 1 - A violência LGBTfóbica no Brasil (1999-2016)



Fonte: elaboração própria, a partir do relatório de 2019 do Grupo Gay da Bahia sobre a violência LGBT+ no Brasil, 2021.

3.2 O CONSERVADORISMO RELIGIOSO DO LEGISLATIVO E A (IN)EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT

Sampaio e Araújo Jr. (2006, p. 341) exprimem que “a política em si se caracteriza como o diálogo entre sua formulação e sua implementação, ou seja, a interação entre o que se propõe executar e o que se realmente executa”. O exercício da política, então, se dá por meio das políticas públicas. Quanto às políticas públicas, Souza (2003, p. 13) coloca que elas representam o processo por meio do qual “os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”, em geral a curto prazo, mas tendo como intuito principal o efeito a longo prazo.

Usando da denominação de Souza (2003) e do gráfico que finaliza a seção anterior como embasamento, nota-se que o processo descrito pelo autor é falho no caso LGBT. Se as políticas públicas são feitas com intuito de sanar um problema, a curto prazo com o intuito de que elas se perpetuem a longo prazo (SOUZA, 2003, p. 13), então, essas políticas públicas não foram devidamente implementadas e, por consequência, falharam em produzir mudanças no mundo real, acarretando na persistência do crescimento da homofobia no Brasil.

No caso brasileiro, a falha na implementação das políticas públicas LGBT se dá pelo fato delas implicarem a necessidade de mudanças nas tradições, valores e crenças enraizados na estrutura da sociedade e, conseqüentemente, no senso comum. Quando tratam de políticas públicas no âmbito da sexualidade, os obstáculos na efetivação são notórios. A população LGBT, por exemplo, com suas dificuldades e problemas, não goza da solidariedade social similar à de grupos como crianças e idosos. Como aponta Mello, Avelar e Maroja (2012), estes grupos possuem

uma cumplicidade social generalizada com seus problemas e dificuldades, o que os torna beneficiários potenciais legítimos de políticas públicas. Talvez por essa razão que se fundamenta na homofobia prevalente em larga escala, a resistência ainda seja tão acentuada quando o assunto são políticas públicas envolvendo sexualidade e, mais especificamente, sexualidade não heterossexual (MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012, p. 294-295).

Mello, Brito e Maroja (2012) expuseram uma análise sobre a implementação de políticas públicas de promoção à cidadania LGBT e combate à homofobia no Brasil. Os autores identificaram quatro problemas-chave na experiência brasileira.

O primeiro deles diz respeito à falta de uma estruturação jurídica explícita que legitime a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao resguardo da cidadania LGBT. Somado a isso, o segundo problema-chave está no fato de documentos que preveem ações voltadas à população LGBT assumirem papel de atos normativos secundários, detendo menor força normativa quando comparados às leis⁹⁶, como por exemplo, o Brasil sem Homofobia, de 2004, e o Plano Nacional LGBT, de 2009. O terceiro problema está na dificuldade de garantia da efetivação desses atos normativos, dada sua instabilidade institucional e jurídica, já que podem ser passíveis de revogação do governante da vez. Por fim, o quarto problema-chave reside na vasta quantidade de projetos de leis que visam o resguardo

⁹⁶ Quando uma lei não é entendida por quem a aplica como algo relevante, como é o caso de iniciativas que tratam de questões LGBT, elas são por vezes minimizadas ou revogadas, por não serem fortes. Atos normativos não são leis, portanto, o problema maior reside no fato deles não possuírem força de coação e, logo, torna dificultoso o monitoramento e a garantia da efetivação dessas iniciativas. No Brasil, o ordenamento jurídico é definido pela pirâmide kelseniana, parte da Teoria da Gradação Escalonada do Direito, exposta pelo jurista Hans Kelsen em sua obra Teoria Pura do Direito (*Reine Rechtslehre*), publicado em 1934.

das identidades LGBT que sequer são colocados em votação no Congresso, aliado ao avanço de projetos de leis conservadoras que vão contra a legitimidade das demandas LGBT. É importante frisar também que os governos mencionados não enfrentaram de frente nenhum desses problemas e, logo, também têm responsabilidade nessa falha implementação de políticas LGBT.

Sistematicamente, a humanidade dessas pessoas é questionada ou mesmo negada, a partir de crenças e tradições heteronormativas, naturalizantes e religiosas, incompatíveis com os princípios de respeito à dignidade, de garantia da autonomia e de proteção da liberdade, que a princípio caracterizam as sociedades democráticas e os Estados laicos. [...] mesmo Estados de longa tradição democrática vez ou outra têm sua laicidade explicitamente colocada em xeque, sendo este um fenômeno particularmente preocupante no âmbito de democracias de frágil tradição, como as latino-americanas, onde os debates sobre direitos sexuais e reprodutivos são marcados por fortíssima oposição religiosa (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012, p. 412-413).

Como exposto pelos autores, essa atuação repressiva do Legislativo brasileiro é reflexo do avanço do conservadorismo político, pautado em crenças heteronormativas e naturalizantes. Além disso, o fundamentalismo religioso cristão das igrejas católicas e evangélicas em torno da luta contra a “ideologia de gênero” se institucionalizou no Congresso Nacional com a criação da Frente Parlamentar Evangélica (FPE). A fundação da FPE se deu em 2003, o que, curiosamente, coincide com o início da atuação da diplomacia brasileira em defesa da pauta LGBT na ONU⁹⁷. Essa convergência de eventos não me parece mera coincidência. Portanto, na subseção a seguir proponho uma análise sobre essa Frente e a interferência da mesma no avanço das políticas públicas LGBT no Brasil.

3.2.1 A FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA

O vínculo por vezes estabelecido entre política e religião não é novidade (ROUSSEAU, 2002, WEBER, 2014; 2015; KRITSCH, 2002 *apud* BINDE, 2018). Essa associação no Brasil, especificamente, foi construída ao longo da História, configurando uma nação fortemente enraizada na religião católica romana (FREYRE, 2003; RIBEIRO, 1995 *apud* BINDE, 2018), o que justifica a atuação enfática do grupo religioso conservador do Congresso.

E, se outrora a principal missão desse povo era “salvar almas para Jesus Cristo” com acanhada participação política no país, atualmente sua ação para ampliar o poder não deve ser ignorada. Articularam-se e, num projeto racionalmente instrumentalizado, fazem da política locus extensivo de sua

⁹⁷ Como mencionado no primeiro capítulo, e evidenciado no segundo, em 2003, o primeiro movimento da política externa brasileira na defesa dos direitos humanos LGBT na ONU se deu com a apresentação, no ECOSOC - encaminhado posteriormente à Comissão de Direitos Humanos em 2004 -, do projeto de resolução “Direitos Humanos e Orientação Sexual”, a chamada *Brazilian Resolution*. Em linhas mais abrangentes, o documento foi muito importante por ter sido responsável por incitar discussões acerca da OSIG dentro das Nações Unidas.

atuação eclesial. Esferas que hoje se retroalimentam; estruturam-se e são estruturadas (BOURDIEU *apud* BINDE, 2018, p.15).

Vaggione (2005) demonstra o perigo da associação entre religião e política. O autor chama a atenção para a confiança excessiva de países latino-americanos na instituição da Igreja. Vaggione reforça o propósito da religião na esfera política de garantir a família tradicional (p. 237) e de assumir uma postura irredutível contra as novas concepções de gênero e identidade sexual (p. 233). A ideia de que os valores da família brasileira estariam ameaçados foi essencial para a criação da Frente Parlamentar Evangélica (FPE). Discussões acerca da legalização do aborto e da defesa de direitos LGBT estariam prejudicando a “moral e os bons costumes” da tradicional sociedade brasileira.

A FPE, difundidamente conhecida como Bancada Evangélica, é um grupo de interesse institucionalizado, portanto relevante ao jogo político por, em teoria, consentir demandas sociais daqueles os quais representa, e atuar como instrumento para que tais demandas sejam atendidas. A Frente surge de uma necessidade do grupo quanto a questões que, de alguma forma, envolvam interesses das instituições evangélicas.

Quando fundada, em 2003, a FPE era composta por 57 deputados e 3 senadores e era formada em sua base por membros da Assembleia de Deus, com congressistas de filiações partidárias variadas⁹⁸. Como intuito, a Frente queria “influenciar as políticas públicas do governo, defendendo a sociedade e a família no que diz respeito à moral e aos bons costumes” (Revista FPE, 2004, p.3). A FPE cresceu, e, atualmente, é uma Frente bem ativa na defesa do que eles entendem como pilares da família tradicional e dos bons costumes.

O que se observa é que, embora a FPE possua a religião como principal peça de união desses parlamentares, a atuação deles parece deixar de lado questões diretamente ligadas à religião e se direcionam primordialmente para questões do âmbito social e político institucional. “Dos projetos propostos os parlamentares voltam-se àqueles de caráter social (83,79%). [Àqueles] ligados à religião correspondem a 2,81%. Quanto aos temas, as principais questões que envolvem os parlamentares da FPE se referem à moralidade” (BINDE, 2018, p. 146).

Essas iniciativas refletem a homofobia e o preconceito que banham o Congresso Nacional. Um exemplo desse posicionamento é a PL 2177/2003, apresentada, não

⁹⁸ "A FPE é formada basicamente por adeptos do pentecostalismo e neopentecostalismo (65%), representados, sobretudo, pelas igrejas [Assembleia de Deus] e [Igreja Universal do Reino de Deus]. São na sua maioria homens (91%), casados (90,8%) cujo grau de escolaridade é abaixo do restante da Câmara. São em sua maioria profissionais liberais (56%) que ocupam os meios de comunicação (17,58%). Quanto ao uso do capital religioso, 44,33% fazem uso do mesmo. A maioria desses deputados são eleitos de forma direta (81,48%)" (BINDE, 2018, p. 146).

coincidentalmente, no mesmo ano de fundação da FPE, em 2003. O documento proposto pelo então Deputado Neucimar Fraga (PL-BA) é absurdo e versa sobre a reorientação sexual, enfatizando a necessidade de prevenção social da homossexualidade. A intenção aqui era a criação de um “programa de auxílio e assistência à reorientação sexual das pessoas que voluntariamente optarem pela mudança de sua orientação sexual da homossexualidade para heterossexualidade e dá outras providências” (BRASIL, 2003).

Outro assunto que sempre incomodou os parlamentares é a união civil entre pessoas do mesmo sexo. Eduardo Cunha (MDB-RJ), então componente da FPE, foi deputado federal de fevereiro de 2003 a setembro de 2016, quando teve seu mandato cassado. Cunha atuou como presidente da Câmara dos Deputados de 1º de fevereiro de 2015 a julho de 2016, sempre se colocando contrário à pauta LGBT. A estratégia da FPE era afirmar que a maioria da sociedade era contra a união civil entre pessoas do mesmo sexo, e a atuação do então deputado foi destaque no âmbito. Nesse mérito, durante o mandato de Cunha como deputado, quatro projetos de decretos legislativos pretendiam convocar a população para opinar sobre a questão: PDC 2076/2005, PDC 232/2011, PDC 495/2011 e PDC 521/2011.

A adoção por casais do mesmo sexo também é um foco de atuação da Frente Parlamentar Evangélica. Em 2010, o então deputado Zequinha Marinho (PSC-TO) propôs o PL 7018/2010. O projeto de lei representava um grande retrocesso ao defender a proibição da adoção de crianças e adolescentes por parte de casais homoafetivos, justificando que “A adoção por casais homossexuais exporá a criança a sérios constrangimentos” (BRASIL, 2015), já que a criança teria que explicar que tem dois pais ou duas mães. No corpo do documento ainda é defendido que a instituição família só pode ser composta por um homem e uma mulher unidos pelo matrimônio. Crucial lembrar que esse posicionamento dos parlamentares e a intensa pressão homofóbica emanada pelos religiosos fundamentalistas influenciaram também o Executivo. Em 2011, uma polêmica foi gerada em torno do kit anti-homofobia, apelidado pejorativamente pelos conservadores como “kit gay”.

O material fazia parte do Programa Escola Sem Homofobia, uma iniciativa do Ministério da Educação. Constituído em 2009, o projeto foi desenvolvido em parceria com uma grande quantidade de grupos filiados à ABGLT e tinha por objetivo disseminar a pauta da anti-homofobia na educação dos estados e municípios. Tinha como um dos princípios norteadores a contribuição para a efetivação do Programa Brasil sem Homofobia⁹⁹. Porém, o Programa não

⁹⁹ Como mencionado na seção anterior, o Programa estabelecido em 2004, pela então Secretaria Especial de Direitos Humanos, durante o governo Lula, representou o início da institucionalização brasileira de políticas públicas para o público LGBT.

resistiu às pressões dos parlamentares, resultando no episódio emblemático protagonizado pela então presidente Dilma Rousseff. Em maio de 2011, ao anunciar a suspensão da iniciativa em cerimônia no Palácio do Planalto, a presidenta se referiu ao Programa como “kit gay” e ainda “propagandas de *opções* sexuais” (BRASIL, 2011). Quanto à presidenta Dilma, é importante notar o contraste desse episódio doméstico quando comparado com os discursos em defesa dos direitos LGBT na ONU mencionados no capítulo anterior.

Outro fenômeno de menção necessária é o mandato do Deputado Federal Pastor Marco Feliciano (PSC-SP) enquanto presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) da Câmara dos Deputados durante o ano de 2013. Naquele ano, como resultado do acordo entre as lideranças partidárias do Congresso Nacional - os quais ocorrem no início de cada ano legislativo - a presidência da CNDH ficou sob responsabilidade do Partido Social Cristão. O partido, então, decidiu indicar o Deputado ao cargo de presidente da Comissão. Em abril de 2013, Feliciano foi eleito com 11 votos favoráveis (dos 25 membros do colegiado, apenas 12 votaram, sendo um voto em branco).

Deputados da oposição e representantes de movimentos sociais se posicionaram contra a eleição do pastor evangélico, conhecido por inúmeros posicionamentos discriminatórios e preconceituosos contra a população LGBT, negra e mulheres. Um dos resultados foi a renúncia de alguns deputados da oposição que eram membros do colegiado da CNDH: Jean Wyllys e Chico Alencar, do PSOL-RJ, e Luiza Erundina, do PSB-SP, foram os primeiros, seguidos dos deputados do PT: Erika Kokay (DF), Padre Ton (RO), Nilmário Miranda (MG), Luiz Couto (PB), Janete Rocha Pietá (SP), Luiz Alberto (BA) e Domingos Dutra (MA). Em nota pública acerca do evento, a ONG Anistia Internacional declarou que a eleição de Feliciano era “inaceitável” e cobrou renúncia do deputado, e enfatizou que “direitos fundamentais não devem ser objeto de barganha política ou sacrificados em acordos partidários”¹⁰⁰.

O pastor Marco Feliciano sempre se colocou contra questões que envolvessem os direitos humanos LGBT, atuando de forma contrária ao que se esperaria do representante da Comissão Nacional de Direitos Humanos da Câmara. Em junho de 2013, durante uma sessão esvaziada do Conselho, Feliciano aprovou a “cura gay”, uma proposta relatada pelo Deputado Anderson Ferreira (PR-PE) que autoriza a execução de tratamentos que reverteriam a homossexualidade. Além disso, o então presidente da CNDH colocou em pauta a criminalização da “heterofobia” e da homofobia na mesma sessão. Enquanto defendia a

¹⁰⁰ MAIA, Leonardo. Anistia Internacional e artistas cobram renúncia de Feliciano. Estadão, Rio de Janeiro, 25 mar. 2013. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,anistia-internacional-e-artistas-cobram-renuncia-de-feliciano,1013169>.

primeira proposta, Feliciano pedia que a proposta de penalização da discriminação contra homossexuais fosse derrubada.

Não é novidade que o atual presidente Jair Messias Bolsonaro (atualmente sem partido) se posiciona contra qualquer manifestação de avanço da pauta dos direitos humanos, principalmente àqueles referentes à população LGBT, e durante seus 27 anos de mandato como deputado federal (1991-2018) não foi diferente. Em 2013, durante encontro da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, Bolsonaro defendeu o pastor: “Como capitão do Exército, sou um soldado do Feliciano” (BRASIL, 2013). Quanto à decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2014, de aprovar o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, o deputado manifestou indignação “Se, atrás disso, vem a adoção de criança: uma criança adotada por um casal gay é 90% de chances que vai ser gay também” (BRASIL, 2014), disse. Apesar disso, o atual presidente faz questão de afirmar que não é homofóbico.

Num cenário permeado pela desinformação, pelos preconceitos e discursos de ódio, as ações e programas a nível doméstico e de política externa do Executivo são particularmente importantes dada a relutância do Poder Legislativo na aprovação de leis que assegurem direitos civis e sociais à população LGBT. Isso mostra como o não asseguramento de direitos civis específicos para o grupo despertou a necessidade de recorrer ao apoio de governadores, prefeitos, secretários de governo e gestores públicos sensíveis às suas demandas (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012, p. 411). Entretanto, as políticas públicas LGBT, por se apoiarem em bases extremamente frágeis e de alcance limitado, carecem de eficácia e não possuem uma implementação contínua.

Exemplo dessa fragilidade é o já mencionado Plano Nacional LGBT, de 2009. Como evidenciado na seção anterior deste capítulo, apesar dos avanços que sua elaboração representou, o Plano se mostrou vazio de eficácia. A principal crítica por parte dos ativistas diz respeito à falha do monitoramento e avaliação da real implementação das 180 ações previstas:

O Plano agora também ficou, ele fica muito nas intenções, né? (...) deveria ter alguém responsável no governo por esse plano, mas é um plano que parece que não é de ninguém, é de todo mundo, mas não é de ninguém e ele deveria ter alguém que cobrasse os resultados, né? (...) Se é um plano do governo, não é da sociedade civil, alguém do governo tem que cobrar também (MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012, p. 304).

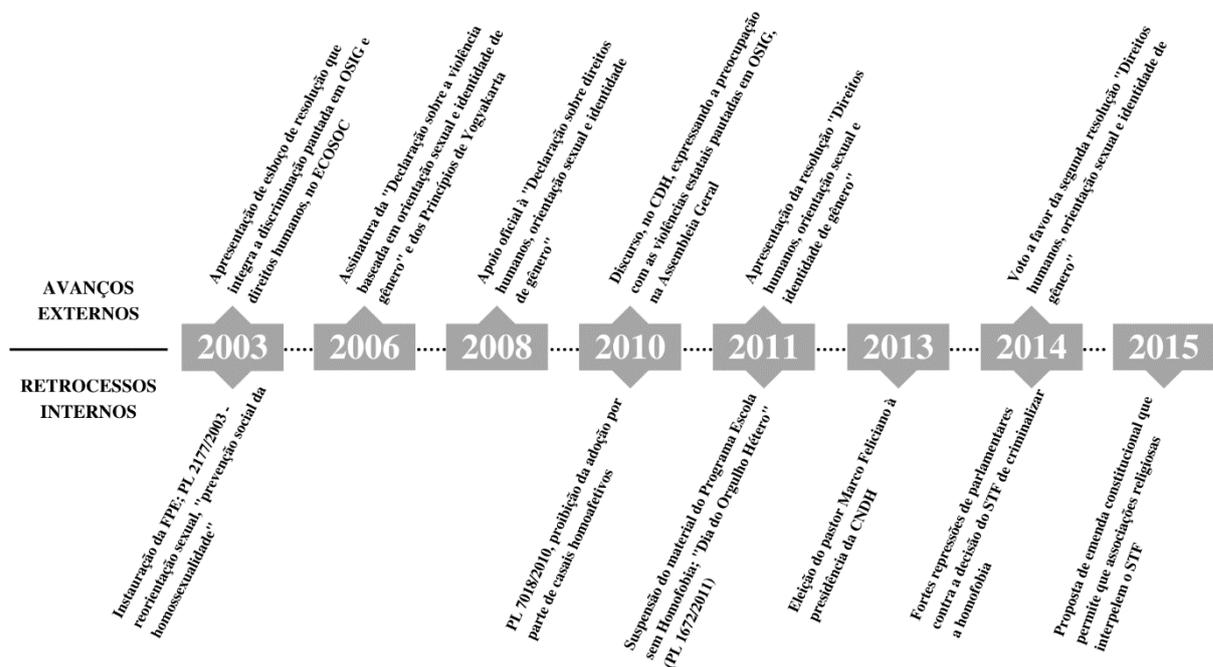
O descontentamento quanto ao Plano também se fez presente entre gestores não vinculados ao Governo Federal. Em entrevista à Mello, Avelar e Maroja, um gestor/a evidencia que um outro problema está na carência de recursos orçamentários:

Como tudo no Brasil, os recursos ainda são insuficientes pra quantidade da demanda. Para o tamanho da demanda, não dá! Então, um grande esforço

nosso é fazer com que programas como esse se fortaleçam, e se fortaleçam em termos de proporção orçamentária, de repercussão orçamentária (2012, p. 303).

Essa fragilidade doméstica e o posicionamento irreduzível do Legislativo potencializou a condução do foco da defesa dos direitos humanos LGBT no empreendedorismo normativo associado à política externa brasileira, como colocado no capítulo anterior. O conservadorismo religioso na figura dos membros da FPE, que tentavam barrar toda e qualquer iniciativa legislativa doméstica em prol da população LGBT, não era capaz de interferir no empreendedorismo normativo do Brasil na promoção internacional de normas para a minoria na ONU.

Figura 3 - Linha do tempo: o descompasso entre as posições brasileiras nos âmbitos externo e interno (2003-2015)



Fonte: elaboração própria, 2021.

Vale relembrar também que o insulamento do Itamaraty favoreceu, nesse caso, essa atuação brasileira. Ainda que essa decisão seja motivo de debate, aqui o órgão ficou menos suscetível aos antagonismos domésticos provenientes de atores políticos e da sociedade em geral. Isso também justifica, de acordo com Nogueira (2017, p. 557), o contraste entre as posições progressistas defendidas internacionalmente e o conservadorismo do parlamento brasileiro. Esse direcionamento da política externa tem uma motivação normativa, mas também tem seu lado mais pragmático.

A tentativa de *lock-in* da pauta LGBT por parte da atuação diplomática brasileira na ONU, relatada no primeiro capítulo, era a alternativa com os menores custos políticos. Apontado no segundo capítulo, Nogueira (2017) coloca que essa concepção da promoção de direitos humanos LGBT enquanto uma agenda de baixo custo e coerente à política externa brasileira para direitos humanos foi o principal fator que guiou o empreendedorismo normativo. Com os outros canais fechados, o Executivo optou por não arcar com os custos políticos de levar uma pauta controversa (no âmbito social, cultural, e com espelho no Congresso) como essa ao parlamento. Não é um tema de tanto interesse também por não se tratarem de grupos fortes do ponto de vista eleitoral e de financiamento de campanha. São grupos cujas benesses políticas de resguardá-los são menores, do ponto de vista utilitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho percorreu caminhos teóricos e históricos de modo a investigar a desarmonia entre a política externa brasileira pró-direitos LGBT no seio das Nações Unidas e a não eficácia das inúmeras iniciativas domésticas de políticas públicas que deveriam resguardar os direitos e as vidas dessa minoria. Como mencionado ao longo do trabalho, a posição brasileira de empreendedor de normas LGBT na ONU só foi possível graças à permeabilidade do Estado brasileiro em relação aos movimentos sociais, pós Constituição Federal de 1988 (MACHADO, 2013, p. 145).

Para tanto, no primeiro capítulo, usando do olhar teórico do *transnational contention* de Sidney G. Tarrow (2011), eu mostrei como grupos organizados da sociedade civil, quando reivindicam seus direitos e não os têm resguardados pelos governos locais, por vezes, usam de contatos internacionais como apoio, principalmente a ONU. Assim foi possível traçar como isso se deu no movimento LGBT. A lente analítica em questão envolve cinco processos, desenvolvidos ao longo do trabalho. Segundo o autor (2011, p. 250), dois deles - *domestication* e *global framing* - acontecem a nível doméstico; outro - *transnational diffusion* - atua na conexão de ativistas entre os Estados; e os dois restantes - *externalization* e *transnational coalition formation* - se dão no plano internacional.

Ainda no primeiro capítulo, descrevi a progressão normativa da pauta da OSIG na ONU, mostrando as iniciativas propostas sobre a temática, de modo a introduzir o protagonismo da política externa brasileira na defesa de direitos humanos LGBT na Organização. O Brasil atingiu seu esplendor em junho de 2011, com a apresentação, ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, da resolução A/HRC/RES/17/19, “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”. A resolução deu visibilidade às violações contra pessoas com base em suas orientações sexuais e identidades de gênero e cobrou que tais violações fossem combatidas. A *Brazilian Resolution*, como ficou conhecida, que foi apresentada pelo Brasil e África do Sul, e apoiada por outros 39 países, é considerada um marco no movimento LGBT, por reiterar a universalidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e enfatizar a responsabilidade que o Conselho tem em prezar pelo respeito e amparo dos corpos e mentes LGBT.

Dado o significativo destaque da diplomacia brasileira na questão, no segundo capítulo estudei essa posição do Estado brasileiro nas Nações Unidas e as respectivas iniciativas do país no âmbito da Organização. O que se observou aqui foi o uso do empreendedorismo normativo na política externa brasileira focado nos direitos de travestis, transexuais, lésbicas, bissexuais e gays. Mostrei como se deu a abertura do Estado para o movimento LGBT, consequência da

maior porosidade da fronteira entre o ente estatal e a sociedade civil, bem como quais foram as motivações dessa abertura, os agentes envolvidos, e o ambiente normativo. A análise foi dividida de acordo com os governos vigentes entre os anos 1999-2016: FHC (1999-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

Apesar da diplomacia brasileira pró-direitos LGBT ser destaque e tratada como prioridade na ONU, a não eficácia das políticas públicas internas para o grupo contribuía para a persistência da homofobia no país. Para entender melhor esse antagonismo, no terceiro capítulo explorei, a nível interno de política pública, em que medida essas iniciativas eram ou não efetivas e o que causava isso. Relatei algumas das mais significativas iniciativas de políticas domésticas relacionadas à temática LGBT, de 1999-2016, novamente divididas de acordo com os governos FHC, Lula e Dilma respectivamente, de modo a acentuar a incompatibilidade entre as posições brasileiras externa e internamente. Foram inúmeras as propostas de políticas públicas domésticas para o grupo, porém as mesmas careciam de eficácia na implementação.

Tudo isso que foi feito me permitiu chegar a um resultado que não é definitivo, mas que me parece ser um bom encaminhamento de resposta para minha pesquisa. O empreendedorismo normativo na ONU foi, por um lado, uma forma do Executivo, na figura do Itamaraty, trancar (no sentido de *lock-in*, de garantir) políticas por outras vias, já que as domésticas do Legislativo estavam fechadas. Porém, não se pode deixar de notar que o país também usou desse protagonismo na ONU para fins políticos e pragmáticos. Os custos políticos de carregar a defesa da pauta na arena internacional eram menores do que enfrentar um parlamento altamente conservador.

Esse posicionamento irreduzível do Congresso Nacional é um reflexo do conservadorismo social e religioso implantado na sociedade brasileira e que, aqui, reflete na instância legislativa na figura da Frente Parlamentar Evangélica, instaurada em 2003. Como visto, desde sua criação, os parlamentares que a compunham propuseram uma série de iniciativas de política pública homofóbicas. Esse cenário está relacionado também com a cultura política do Brasil, a formação conservadora dos parlamentares, bem como o baixo poderio financeiro e eleitoral de grupos LGBT.

Ao longo da elaboração do presente trabalho, outras inquietações acerca do tema me surgiram. Como, por exemplo, a maneira esquizofrênica que o Brasil se comporta em termos geopolíticos. O país pertence ao GRULAC (Grupo Latino-Americano e Caribenho), e o que se observa é que, por excelência, a pauta LGBT é levada pelos *champions*, países do WEOG (Grupo Europa Ocidental e Outros). Quando um país quer ser bem visto pelos países ricos, ele investe nessa pauta. Mesmo com as iniciativas, o Brasil, no recorte temporal do trabalho,

sempre reconheceu a homofobia interna, mortes de corpos transexuais, etc. Do ponto de vista interno, o Brasil nunca teve muito capital no assunto, mas externamente encontrou uma forma de se mostrar determinado a mudar essa realidade. Esse cenário muda de figura com a eleição de Jair Bolsonaro à presidência da república em 2018, e o alinhamento político com os EUA de Trump.

Conseqüentemente, a aberta orientação anti-gênero da política de Bolsonaro reflete no Ministério das Relações Exteriores. O desalinhamento entre as posições doméstica e internacional brasileiras (que foi paradoxalmente uma oportunidade), descritas no trabalho, nos governos FHC, Lula e Dilma não existe mais. A política externa, que antes era usada como oportunidade de resguardar ou pelo menos promover os direitos LGBT, hoje, reproduz a posição conservadora do atual presidente da república. Esse posicionamento retrógrado é compartilhado por outros países de extrema-direita, como os EUA de Trump, Hungria, Polônia, Arábia Saudita, Egito, etc., acarretando na formação de uma verdadeira coalizão anti-LGBT nos espaços internacionais de debate.

Assim como na Hungria e nos Estados Unidos, tem-se a existência, no Brasil, de organizações da sociedade civil que atuam internacionalmente contra direitos LGBT e de mulheres. Um exemplo é a Anajure - Associação Nacional de Juristas Evangélicos, fundada por Damara Alves, em 2012. Atualmente, Alves está à frente do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos (ministério que substituiu o Ministério dos Direitos Humanos, extinto em 2016, com a posse de Michel Temer como presidente interino) desde 2019.

Outra questão que me surgiu diz respeito aos limites entre as benesses e os prejuízos do insulamento do Itamaraty no trancamento de políticas. A baixa susceptibilidade do órgão aos antagonismos políticos do Legislativo foi crucial no protagonismo da diplomacia brasileira na defesa da pauta da orientação sexual e identidade de gênero na ONU. Como visto no segundo capítulo, esse insulamento (aliado à maior abertura estatal para movimentos sociais fruto das inúmeras iniciativas que asseguravam o direito de participação, principalmente, no governo Lula) conseguiu, em maior ou menor medida, driblar as instabilidades domésticas na questão.

Por fim, considero igualmente relevante instigar inquietações acerca do lado mais perverso da abertura do Estado para grupos organizados da sociedade civil. Como aponta Arechavaleta, “a legitimação e a institucionalização da atividade coletiva é um meio muito eficaz de controle social” (2010, p. 199). A criação de diversas instâncias participativas de incorporação de temas e demandas dos movimentos sociais no âmbito da sociedade civil coloca em jogo um paradoxo nessa inclusão via Estado.

As mudanças no contexto político propiciam uma interferência mais efetiva sobre as instituições estatais, porém a inserção na política institucional diminui o poder de oposição dos movimentos sociais frente aos seus adversários. Quanto a isso, o que o trabalho mostra é que, na experiência LGBT brasileira, o Estado esteve mais aberto a influências de grupos de interesse, de movimentos sociais e grupos organizados da sociedade civil, mas sem flexibilizar seu engajamento com setores mais conservadores do espectro político. É preciso, portanto, se atentar aos efeitos e conflitos que a abertura do Estado para a participação da sociedade civil tem sobre as identidades coletivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BINDE, João Luis. *Evangélicos e a política no Brasil: a formação da Frente Parlamentar Evangélica*. In: BINDE, João Luis. **Fé demais não cheira bem: análise do perfil e atuação da Frente Parlamentar Evangélica (2003–2014)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, [S. l.], 2018, 174p.
- BOBBIO, Norberto. *Direitos do homem e sociedade*. In: **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. cap. 1, p. 33-39.
- BORRILLO, Daniel. **Homofobia: história e crítica de um preconceito**. 1ª. ed. [S. l.]: Autêntica, 2010. 144 p. ISBN 978-8575264560.
- BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2003. 287 p.
- CARDINALI, Daniel Carvalho. **A Judicialização dos Direitos LGBT no STF: limites, possibilidades e consequências**. 1ª ed, Belo Horizonte: Arraes, 2018, 228 p.
- CARLSNAES, Walter. *Actors, Structures and Foreign Policy Analysis*. In: SMITH, Steve; HADFIELD Amelia; DUNNE Tim (ed.). **Foreign policy: theories, actors, cases**, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 85–100.
- CARTER, David. **Stonewall: the riots that sparked the gay revolution**. [S. l.], [s. n.], 2004, 366 p.
- CHECKEL, J. T. *Constructivism and foreign policy*. In: SMITH, Steve; HADFIELD Amelia; DUNNE Tim (ed.). **Foreign policy: theories, actors, cases**, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 71–82.
- FACCHINI, Regina; SIMÕES, Júlio Assis. **Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT**. 1ª. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009. 196 p. ISBN 978-85-7643051-3.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários*. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, ed. 1ª, p. 311-355, janeiro/junho 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. *International norm dynamics and political change*. **International Organization**, [s. l.], v. 52, n. 4, p. 887-917, outono 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2601361>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- FRANKLIN, James C. **Human Rights Naming and Shaming: International and Domestic Processes**. *The Politics of Leverage in International Relations*, Londres, p. 43-60, jan. 2015.

Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137439338_3. Acesso em: 13 abr. 2020.

GALVÃO, Jane. Brazil and access to HIV/AIDS drugs: a question of human rights and public health. **American Journal of Public Health**, EUA, v. 95, n. 7, p. 1110-1116, 2005. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1449327/>. Acesso em: 7 jan. 2021.

GIRARD, Françoise. Negotiating Sexual Rights and Sexual Orientation at the UN. In: PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert (ed.). **SexPolitics: reports from the front lines**, [s. n.], 2004. cap. 9, p. 311-358. Disponível em: <https://www.sxpolitics.org/frontlines/book/pdf/sexpolitics.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

GORISCH, Patrícia Cristina Vasques de Souza. Panorama brasileiro: homofobia mais do que presente. In: GORISCH, Patrícia Cristina Vasques de Souza. **O reconhecimento dos direitos LGBT como direitos humanos**. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2013.

HOLZHACKER, Ronald. **Gay rights are human rights: the framing of new interpretations of international human rights norms**, p. 1-62. 2014. Trabalho apresentado à International Political Science Association, Montreal, Canadá. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11370/56f6ca00-8d6b-420a-8ce5-b74138ecf446>. Acesso em: 10 out. 2020.

JOACHIM, Jutta M. **Agenda setting, the UN, and NGOs: gender violence and reproductive rights**. Washington: Georgetown University Press, 2007, 244 p.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in International Politics**. [S. l.: s. n.], 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt5hh13f>.

KHAN, Cameron Maryan; MCKENZIE, Cameron; MULÉ, Nick J.; VANCE, Kim. The rise of SOGI: human rights for LGBT people at the United Nations. In: **Envisioning global LGBT human rights: (neo)colonialism, neoliberalism, resistance and hope**. Londres: [s. n.], 2018. cap. 8, p. 223-245. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv5132j6.16>. Acesso em: 6 fev. 2020.

KRIESI, Hanspeter. Political context and opportunity. In: SNOW, David A.; SOULE, Sarah A.; KRIESI, Hanspeter (ed.). **The Blackwell Companion to social movements**. UK: Blackwell Publishing, cap. 4, p. 67-90, 2004.

MACHADO, Frederico Viana. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Do estatal à política:** uma análise psicopolítica das relações entre o Estado e os movimentos de juventude e LGBT no Brasil (2003- 2010). Tese de Doutorado, Departamento de Psicologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

AVRITZER, L. **A participação em São Paulo.** São Paulo, Editora Unesp, 2004.

MACHADO, Frederico Viana; RODRIGUES, Cristiano Santos. Movimentos Negros e LGBT no Governo Lula: desafios da institucionalização segmentada. **Estado, Ambiente e Movimentos Sociais:** práticas sociais, políticas públicas e direitos humanos, Santa Catarina, v. 8, p. 22-45, 2015.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth A. Theories and empirical studies of International Institutions. **International Organization:** exploration and contestation in the study of world politics, Cambridge, v. 52, ed. 4, p. 729-757, 1998. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/theories-and-empirical-studies-of-international-institutions/0B3DE504D305E7A7191F70EA1B086733>.

Acesso em: 10 fev. 2020.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. **Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil.** Soc. estado. [online]. 2012, vol.27, n.2, pp.289-312. ISSN 0102-6992. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000200005>. Acesso em: 15 fev. 2021.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 39, p. 403-429, 2012.

MERRY, S. E. Transnational human rights and local activism: mapping the middle. **American Anthropologist**, EUA, v. 108, n. 1, p. 38-51, mar. 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3804730?seq=1>. Acesso em: 17 dez. 2020.

MORAVCSIK, Andrew. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. **International Organization**, Massachusetts, EUA, v. 54, n. 2, p. 217-252, primavera 2000.

NAGAMINE, Renata Reverendo Vidal Kawano. Os direitos de pessoas LGBT na ONU (2000-2016). **Sexualidad, salud y sociedad**, Rio de Janeiro, p. 28-56, 2019.

UN (UNITED NATIONS). Resolution E/CN.4/2000/31: Extrajudicial, summary or arbitrary executions. **Comission on Human Rights**, 2000. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f2af28.html>

UN (UNITED NATIONS). Statement on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity. **UN General Assembly**, 2008. Disponível em:

<https://www.refworld.org/docid/49997ae312.html>

UN (UNITED NATIONS). Human rights, sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Seventeenth session. 17/19. Agenda item 2, 2011c. Disponível em:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/148/76/PDF/G1114876.pdf>

UN (UNITED NATIONS). Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind. **Human Rights Council**. Sixteenth session, 16/3. 2011. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4dc106fb2.html>

UN (UNITED NATIONS). Human rights, sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Seventeenth session. 17/19. Agenda item 2, 2011c. Disponível em:

https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A%2FHRC%2FRES%2F17%2F19

UN (UNITED NATIONS). Human rights, sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Twenty-seventh session. 27/32. Agenda item 8, 2014. Disponível em:

https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A%2FHRC%2FRES%2F27%2F32

UN (UNITED NATIONS). Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Twenty-ninth session. 29/23. 2015. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5571577c4.html>.

UN (UNITED NATIONS). Protection of the family: contribution of the family to the realization of the right to an adequate standard of living for its members, particularly through its role in poverty eradication and achieving sustainable development. **Human Rights Council**. Twenty-ninth session. 29/22. Agenda item 3, 2015. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/163/18/PDF/G1516318.pdf>.

UN (UNITED NATIONS). Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Thirty-second session. 32/2. Agenda item 3, 2016. Disponível em: <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-32-2/>

UN (UNITED NATIONS). Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Thirty-fifth session. Agenda item 3. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/593a9b3f4.html>

UN (UNITED NATIONS). Statement by his excellency Dr. José Gregori. **Third World Conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance**. 2001. Disponível em: <https://www.un.org/WCAR/statements/brazilE.htm>

UN (UNITED NATIONS). Leo Hertzberg *et al.* v. Finland, Communication n. 61/1979, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1 at 124. **Human Rights Committee**, 1985. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/newscans/61-1979.html>

TARROW, Sidney G. **Power in movement**: social movements and contentious politics. 3ª. ed. rev. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2011. 352 p. ISBN 9780521155724.

NOGUEIRA, Maria B. B. The promotion of LGBT rights as international human rights norms: explaining Brazil's diplomatic leadership. **Global Governance**: a review of multilateralism and International Organizations, EUA, v. 23, n. 4, p. 545-563, 2017. Disponível em: https://brill.com/view/journals/gg/23/4/article-p545_3.xml.

OLIVEIRA, F. de. O BUG do Milênio: sociabilidade antipública numa sociedade periférica. In: INCAO, Maria Angela (org.). **O Brasil não é mais aquele**: mudanças sociais após a redemocratização. São Paulo. Editora Cortez, 2011.

RODRIGUES, João Paulo Ribeiro. **A ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Fundação Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

RODRIGUES, João Paulo Ribeiro; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. **O arco-íris atravessando frestas**: a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU. *Rev. Bras. Ciência Política*, Brasília, n. 32, p. 207-248, Ago. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000200207&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 dez. 2020.

ROSA, Alexandre Reis. **World models as organizational models**: global framing and transnational activism in the Brazilian black movement. *Org. Soc.*, Salvador, v. 25, n. 87, p. 704-732, Dec. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198492302018000400704&lng=en&nrm=iso.

SAIZ, I. **Bracketing sexuality**: human rights and sexual orientation - a decade of development and denial at the UN, 2005. Disponível em: <http://www.sxpolitics.org/wpcontent/uploads/2009/03/workingpaper2.pdf>. Acesso em: 08 dez. de 2019.

SAMPAIO, J.; ARAÚJO JR, J. L. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção à AIDS. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 6, n. 3, p. 335-346, 2006.

- SANDERS, Douglas (1996). Getting lesbian and gay issues on the international human rights agenda. **Human Rights Quarterly**, v. 18, n. 1, p. 67-106, fev. 1996. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/762637>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- SANDERS, Douglas. The role of the Yogyakarta principles. **SexPolitics: reports from the front lines**, [s. n.], 2004. Disponível em: <http://sxpolitics.org/wp-content/uploads/2009/03/yogyakarta-principles-2-douglas-sanders.pdf> Acesso em: 11 jan. 2021.
- SIKKINK, Kathryn. Patterns of dynamic multilevel governance and the insider-outsider coalition. In: PORTA, Donatella D.; TARROW, Sidney (ed.). **Transnational protest and global activism**. New York: [s. n.], 2005. p. 151-173. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/ksikkink/publications/%E2%80%9Cpatterns-dynamic-multilevel-governance-and-insider-outsider-coalition%E2%80%9D>. Acesso em: 12 fev. 2020.
- _____. Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights. **Global Governance**, EUA, v. 20, n. 3, p. 389-404, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24526221>. Acesso em: 21 jul. 2020.
- SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, v. 16, n. 39, p. 11-24, 2003b.
- SWIEBEL, Joke. Lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: the search for an international strategy. **Contemporary Politics**, v. 15, n. 1, p. 19-35, Mar. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13569770802674196>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- TERTO, Angela P.; SOUZA, Pedro H. N. De Stonewall à Assembleia Geral da ONU: reconhecendo os direitos LGBT. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 5, n. 7, p. 120-148, 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Acesso em: 19 set. 2019.
- THOMPSON, Alexander. Screening power: international organizations as informative agents. In: HAWKINS, Darren G.; LAKE, David A.; NIELSON, Daniel L.; TIERNEY, Michael J. (ed.). **Delegation and agency in International Organizations**. New York: Cambridge University Press, 2006. cap. 8, p. 229-254.
- VAGGIONE, Juan Marco. Reactive politicization and religious dissidence: the political mutations of the religious. **Social theory and practice**, v. 31, n. 2, p. 233-255, 2005. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/VAGRPA-3>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Bull World Health Organ**, 2014. p. 672-679. Disponível em: <http://www.who.int/bulletin/volumes/92/9/14135541.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.