

## **Verde e Amarelo São Realmente Parte do Arco-Íris? O Descompasso entre o Protagonismo da Política Externa Brasileira para Direitos Humanos LGBT na ONU e o Insucesso das Políticas Públicas Domésticas**

Are Green and Yellow Really Part of the Rainbow? The Mismatch between the Brazilian Foreign Policy Protagonism for LGBT Human Rights at the UN and the Underachievement of Domestic Public Policies

João Guilherme de Almeida Bueno<sup>1</sup>

Matheus de Carvalho Hernandez<sup>2</sup>

**Resumo:** De 1999 a 2016, o Grupo Gay da Bahia (GGB) registrou uma morte na comunidade LGBT a cada 16 horas no Brasil. Curiosamente, no mesmo período, a política externa brasileira assumiu uma posição de protagonista no empreendedorismo normativo LGBT na ONU, ao mesmo tempo que se notou grande número de propostas de políticas públicas domésticas para a referida comunidade durante os governos FHC, Lula e Dilma. O presente artigo parte da 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 o insucesso das políticas públicas domésticas para esse mesmo grupo? Nosso argumento central é de que esse desalinhamento se constituiu paradoxalmente numa oportunidade. Apoiado na revisão bibliográfica e na análise de resoluções, relatórios e documentos da ONU, mostramos que esse empreendedorismo normativo foi uma saída encontrada pelo Executivo para trancar políticas – no sentido de *lock in*, de garantir os avanços atingidos e bloquear retrocessos. Sob um olhar pragmático, os custos políticos de defender a pauta LGBT na arena internacional eram relativamente mais baixos do que enfrentar domesticamente a irredutibilidade de um Parlamento profundamente conservador.

**Palavras-chave:** Sistema direitos humanos. Direitos LGBT. Políticas públicas. ONU.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados. Assistente de logística internacional na Flash Global, com experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais, Bilaterais e Multilaterais. Tem como eixo de pesquisa o tema de gênero e direitos humanos, bem como políticas públicas e a política externa brasileira na ONU.

<sup>2</sup> Professor da graduação em Relações Internacionais e do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS, Brasil. Doutor em Ciência Política pela Unicamp, com estágio pós-doutoral no Institute for the Study of Human Rights da Columbia University.

**Abstract:** From 1999 to 2016, Gay Group of Bahia (GGB) recorded one LGBT death every 16 hours in Brazil. Interestingly, in the same period, Brazilian foreign policy took a leading role in LGBT normative entrepreneurship at the UN, at the same time as a large number of domestic public policy proposals for the group during the FHC, Lula and Dilma governments were made. This article starts from the following research question: how did this process of mismatch between Brazil's foreign policy in defense of LGBT rights at the United Nations and the underachievement of the domestic public policies for the group take place? This misalignment paradoxically constituted an opportunity. Supported by the bibliographic review and the analysis of UN resolutions, reports and documents, we show that this normative entrepreneurship was a way out found by the Executive to lock in policies. From a pragmatic point of view, the political risks of defending the LGBT agenda in the international arena were relatively lower than facing the irreducibility of a deeply conservative Congress.

**Keywords:** Human rights. SOGI. Public policy. UN.

## Introdução

O Grupo Gay da Bahia (GGB) publicou, em 2020, um relatório de crimes contra a população LGBT<sup>3</sup> no Brasil, fruto da análise do período 2000-2019 (OLIVEIRA; MOTT, 2020). Os dados mostram que no Brasil é onde mais se assassinam LGBTs no mundo. Um outro relatório, elaborado em 2018 pelo então coordenador da Diretoria de Promoção dos Direitos LGBT do Ministério dos Direitos Humanos, Julio Cardia, a pedido da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, registrou, entre 2011-2018, o impressionante dado de uma morte a cada 16 horas (SOBRINHO, 2019). São 4422 mortes motivadas pelo preconceito contra Orientação Sexual e Identidade de Gênero (OSIG) no país.

---

<sup>3</sup> Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. A escolha da sigla LGBT se deu pelo seu uso difundido nos âmbitos políticos e científicos. Assim, não se tem aqui qualquer intenção de exclusão de outras variações de gênero e sexualidade destoantes daquelas pregadas pela heteronormatividade compulsória (BUTLER, 1990). Portanto, podem ocorrer variantes da referida sigla nas obras utilizadas durante este trabalho.

Baseando-nos nos Princípios de Yogyakarta<sup>4</sup>, 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” (2007, p. 6). 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” (2007, p. 6). As discriminações com base em OSIG não se restringem a agressões físicas e mortes. A fim de definir o termo “homofobia” no presente artigo, nos valeremos de Borrillo (2001, p. 36), que o define como toda:

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.

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 a população LGBT<sup>5</sup>: “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)<sup>6</sup>. Esse diagnóstico de 2012 é intrigante quando colocado diante da

---

<sup>4</sup> Os Princípios de Yogyakarta versam sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Adotado em 2006 e publicado em 2007, o documento é composto por 29 princípios que englobam as obrigações dos atores estatais e não estatais no resguardo dos direitos humanos relacionados à OSIG. Ainda que não seja um documento juridicamente vinculante e tampouco de natureza intergovernamental do ponto de vista formal, ele é de suma importância para o direito internacional e, vale dizer, que tem o **Brasil entre seus signatários**.

<sup>5</sup> Veremos ao longo do trabalho que esse cenário, por conta da postura conservadora do Congresso Nacional, começa a perder forças a partir de 2012, com o governo Dilma.

<sup>6</sup> 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

persistência da homofobia interna. Essa estranheza se estende ao protagonismo, no passado recente, da política externa brasileira na ONU em defesa dos direitos LGBT, já que, curiosamente, o Estado brasileiro adotou, ao longo dos anos, uma postura de empreendedor de normas sobre o tema. Empreendedores normativos usam instituições internacionais como plataforma para convencer Estados e outros atores que determinadas ideias têm forte conteúdo prescritivo. São agentes que promovem noções de comportamentos por meio de enquadramentos normativos ou até mesmo criando novas normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Ainda que diga mais respeito à atuação de ativistas ou de servidores civis internacionais, vale a pena também explicitar a definição de Joachim (2007), que definem tais empreendedores como aqueles dispostos a arcarem com os custos da mobilização, buscando conexões com variados atores inseridos na estrutura institucional de um organismo internacional, inclusive outros Estados, no sentido de persuadi-los a se alinharem a determinada pauta.

Essa postura teve grande destaque em 2011. Foi em junho daquele ano que o Conselho de Direitos Humanos (CDH) 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, dada sua consolidação em uma organização de tamanha relevância tal qual a ONU. É com essa resolução que a violência disseminada contra a população LGBT e a necessidade de combatê-la ganharam evidência institucional no âmbito interestatal.

O que é interessante notar (e, à primeira mirada, até contraintuitivo, tendo em vista a realidade interna violentamente homofóbica) 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 CDH da ONU, o Estado

---

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. A análise sobre essas iniciativas será feita posteriormente.

brasileiro fez um discurso, em nome do MERCOSUL, que exprimia a preocupação do 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).

Diante desse posicionamento, as já mencionadas violações aos direitos e constantes violências contra corpos e mentes LGBT no Brasil seriam incompatíveis com a então imagem brasileira de uma nação inclusiva do tema na ONU e com as várias propostas de políticas públicas domésticas também. É sobre essa incompatibilidade, sobre esse descompasso que se debruça o presente artigo.

O objetivo aqui está em entender a desarmonia entre a política externa brasileira pró-direitos LGBT na ONU e a falta de resultados das políticas públicas internas para essa população. Nosso foco primordial, portanto, não está em discutir pormenorizadamente as causas dessa falta de resultados efetivos, mas em evidenciar e problematizar esse descompasso entre âmbitos interno e externo acerca da temática dos direitos LGBT. Desse modo, este texto busca responder a seguinte pergunta: como se deu esse processo de descompasso entre a política externa do Brasil em defesa dos direitos LGBT na ONU e o insucesso das políticas públicas domésticas para esse mesmo grupo?

Nosso marco temporal recobre os anos de 1999-2016 e tal delimitação é estratégica. A nível nacional, foi a partir de 1999, no segundo mandato FHC, por conta da relação estreita entre o movimento LGBT e o Programa Nacional do Ministério da Saúde sobre DST/AIDS do governo federal, que os ativistas conseguiram aumentar sua influência política, além de adquirirem legitimidade para suas demandas diante do governo. A institucionalização da temática LGBT dentro do Brasil apresentou avanços expressivos com o governo Lula e entrou em decadência no governo Dilma. A análise não se estende aos governos Temer e Bolsonaro, já que o que se observa é que o resguardo de direitos humanos LGBT não foi mais de interesse desses governos e a desarmonia entre a realidade interna e a posição externa do Estado brasileiro sobre a pauta LGBT cedeu lugar a um alinhamento político e ideológico conservador.

Exploraremos a intenção da 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 também 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 estudo de caso proposto por Nogueira, do qual nos aproximamos, salienta quatro fatores analíticos relevantes para este trabalho: o compromisso ideacional, as motivações estatais do empreendedorismo normativo, a influência de múltiplos atores nessa pauta de política externa, e a relação agente-estrutura. Tais fatores serão, nas considerações finais deste artigo, mobilizados diante da política externa brasileira para direitos humanos LGBT para melhor entendê-la como um processo “paralelo e que se reforça mutuamente em relação ao desenvolvimento de normas”<sup>7</sup> (2017, p. 547).

O modelo de “*lock in*”, de Andrew Moravcsik (2000), parece uma boa moldura analítica para inspirar nossa hipótese, suscitada pela pergunta de pesquisa acima enunciada. Moravcsik aponta que o “*lock in*” é uma tática usada por governos nacionais, que se comprometem em relação a normativas e organizações internacionais a fim de consolidarem instituições democráticas domésticas, na tentativa de que a vinculação aos compromissos internacionais ajude a proteger tais instituições de possíveis ações destrutivas de grupos políticos internos e futuros governos, aumentando assim sua estabilidade frente a ameaças políticas não democráticas.

In sum, governments turn to international enforcement when an international commitment effectively enforces the policy preferences of a particular government at a particular point in time against future domestic political alternatives (MORAVICSIK, 2000, p. 220).

---

<sup>7</sup> “it as a parallel and mutually reinforcing process in relation to norm development” (NOGUEIRA, 2017, p. 547).

Nossa hipótese, portanto, é de que o protagonismo da diplomacia brasileira pró-LGBT na ONU foi uma estratégia adotada pelo Executivo no período aqui analisado para se esquivar da posição conservadora irreduzível do Congresso Nacional no avanço da pauta, tentando criar vínculos e compromissos internacionais que de alguma maneira estimulassem mudanças domésticas (e que impedissem retrocessos, o que, apesar de não ser nosso tema diretamente aqui, não parecem ter surtido tanto efeito quando olhamos as desconstruções colocadas a cabo por Temer e Bolsonaro). Visa-se aqui entender, portanto, como essa atuação conservadora do Legislativo tem relação com o estabelecimento da Frente Parlamentar Evangélica. Além disso, essa atuação, por impedir o resguardo dos direitos humanos LGBT no âmbito da política pública doméstica, influenciou o Executivo brasileiro a usar de sua política externa como meio alternativo para resguardar os direitos do grupo. Como apontado por Figueiredo e Limongi (1999), historicamente, a política externa brasileira é relativamente mais insulada no Ministério das Relações Exteriores (MRE), e um domínio quase exclusivo do Executivo, com pouco monitoramento do Legislativo. Aqui, isso representou um caminho alternativo para a defesa da pauta.

### **O protagonismo do Brasil no desenvolvimento da pauta LGBT na 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 e Hernandez expõem 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 (Irão, 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; HERNANDEZ, 2020, p. 220-221).

A ILGA é constituída por várias ONGs, de diversos países. O que se tem aqui, portanto, é a criação de uma rede transnacional de direitos LGBT. O fato de a ILGA ser uma federação mundial composta por mais de 1200 organizações-membros de 132 países aumenta o alcance, legitimidade e capilaridade das demandas de seus componentes. Em 2011, vale dizer, após uma revisão do seu corpo constituinte e uma conseqüente expulsão de alguns membros que defendiam posições que tornavam a organização vulnerável a acusações de apologia à pedofilia<sup>8</sup>, a ILGA obteve de volta seu status consultivo na ONU. O status consultivo é de extrema importância visto que isso representa um acesso legítimo da pauta ao âmbito internacional.

Foi em 1994 que as discussões LGBT no âmbito da ONU vieram a ter seu momento emblemático, com o caso *Toonen v. Australia* (ONU, 1994). 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 abusiva, chamando atenção de foros internacionais a novas violações (SAIZ, 2005).

Um outro ponto de muito destaque na pauta LGBT se deu já em 2003, quando o Brasil apresentou um esboço de resolução no Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), integrando a defesa dos direitos

---

<sup>8</sup> A constituição internacional heterogênea de ONGs como a ILGA pode apresentar pontos difíceis. Nessa constituição diversificada, a questão ideológica é passível de atritos, já que se trata de grupos diversos com diferentes formações que podem divergir quanto à forma de pensar, definir problemas etc. (JOACHIM, 2007). No caso da ILGA, havia originalmente a presença de uma ONG associada que apoiava o fim das leis de consentimento e relacionamentos independente da idade das partes, o que alimentou a constante relação entre homossexualidade e pedofilia nos discursos dos grupos que se opunham à pauta LGBT (SANDERS, 1996).

humanos ao combate à discriminação pautada em orientação sexual. A resolução foi dirigida à sessão da então Comissão de Direitos Humanos também da ONU. 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). Em 2004, os componentes da OCI continuaram irredutíveis, dessa vez com acréscimo da Santa Sé, e novamente, por falta de adesão, a votação foi adiada para 2005, quando o Brasil retirou a discussão de pauta.

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 Direitos Humanos; tal órgão intergovernamental deixou de ser parte do ECOSOC e passou a ser subordinado apenas à Assembleia Geral. Os Estados defensores da pauta e os ativistas viram isso como uma oportunidade de fazer com que a agenda LGBT avançasse no plano internacional.

Embora não incorporada pelas Organizações Internacionais, o esboço de resolução apresentado no ECOSOC em 2003 pelo Brasil 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 2008. A declaração 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).

No ano de 2010, o Brasil, em nome do MERCOSUL, discursou no CDH 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, responsabilizando os Estados pelo combate à violência LGBTfóbica nos seus países. Em dezembro do mesmo ano, no dia 10, a ONU comemorou o Dia Internacional dos Direitos Humanos com enfoque na discriminação sofrida pela população LGBT (ONU, 2010).

Apesar de citarem "orientação sexual" em documentos oficiais e proferirem discursos com referências ao termo, as iniciativas de 2004, 2006, 2008 e 2010 não foram construídas com foco na pauta de direitos LGBT. Salvo

sua importância no avanço institucional do movimento, eram apenas referências. Um momento crucial da pauta se dá, sim, em 2011, com a *Brazilian Resolution*.

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 favor<sup>9</sup>, 19 contrários<sup>10</sup>, e 3 abstenções<sup>11</sup>.

A resolução, fazendo referência a uma série de documentos (declarações e tratados) de direitos humanos da ONU, frisava a preocupação com as práticas discriminatórias e violentas contra corpos LGBT e demandava do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) um estudo e documentação dessas violências, um painel de discussão, no âmbito do CDH, sobre os resultados do estudo e a aplicação das recomendações, bem como a constante manutenção da questão.

A resolução impulsionou o Brasil como protagonista da defesa da pauta LGBT na ONU. Além disso, o documento tornou-se um marco para o movimento e para a ascensão da pauta LGBT por consolidá-la em uma organização internacional de tamanha relevância (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020). Organizações internacionais têm importância justamente por identificarem novos problemas e criarem uma agenda que coordene uma ação coletiva estatal na busca de soluções para a pauta (JOACHIM, 2007, p. 6).

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Angola, Bahrein, Bangladesh, Camarões, Djibouti, Gabão, Gana, Jordânia, Malásia, Maldivas, Mauritânia, Nigéria, Paquistão, Qatar, República da Moldávia, Federação Russa, Arábia Saudita, Senegal e Uganda.

<sup>11</sup> Burkina Faso, China e Zâmbia.

Sendo reconhecida internacionalmente pelos Estados, a ONU legitima a pauta em uma instância intergovernamental. Ademais, 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 catalogação de violações aos direitos humanos com base na OSIG. Tal relatório “possibilitou o acúmulo de informações e dados sobre o tema, contribuindo para o enquadramento de diagnóstico da questão, além de ter evidenciado a *expertise* do ACNUDH a respeito da temática” (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, p. 226)<sup>12</sup>.

Em setembro de 2014, o CDH adotou, com voto favorável do Brasil, a segunda resolução no que tange os direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero<sup>13</sup>. O documento previa uma atualização das violações de direitos na resolução de 2011. A adoção da resolução A/HRC/RES/27/32 foi possível, segundo Terto e Souza (2015), graças à nova configuração do Conselho<sup>14</sup>.

No ano seguinte, além de uma atualização das violações, o ACNUDH apresentou o segundo relatório A/HRC/29/23 (ONU, 2014) 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.

---

<sup>12</sup> Em 2012, quatro especialistas, incluindo a 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 momento importante por realizar um diálogo construtivo, dando continuidade à visibilidade da questão.

<sup>13</sup> 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 contrários (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>.

<sup>14</sup> Foram 15 os Estados eleitos: **Áustria**, Benin, Botswana, Burkina Faso, **Chile**, Congo, **Costa Rica**, **República Checa**, Índia, Indonésia, **Itália**, Kuwait, **Peru**, **Filipinas** e **Romênia**. Em destaque oito dos novos Estados-membros, os quais votaram a favor da *Brazilian Resolution*.

Em contrapartida, no ano seguinte, a Rússia e o Egito propuseram a resolução A/HRC/RES/29/22 (ONU, 2015), que versava sobre a proteção à família nos moldes tradicionais. Alguns Estados da América Latina, incluindo destacadamente o Brasil, e Europa tentaram colocar emendas que contemplassem a diversidade que engloba o termo “família”. Apesar disso, em julho de 2015, as emendas não foram aprovadas e a resolução original, de cunho conservador, foi adotada pelo CDH. Importante destacar que, possivelmente por motivos de cálculos geopolíticos (inserção nos BRICS e manutenção de boas relações com países do chamado Sul Global), o Brasil se absteve na votação da resolução.

Finalmente, em julho de 2016, outro marco normativo para o movimento LGBT na organização foi a aprovação da resolução A/HRC/RES/32/2 (ONU, 2016). 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 favor<sup>15</sup>, 18 contrários<sup>16</sup> e 6 abstenções<sup>17</sup>, a resolução teve aprovação no CDH. Contudo, o Terceiro Comitê da Assembleia Geral, de maneira absolutamente extraordinária tendo em vista sua atuação costumeiramente homologatória apenas, 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 relembram 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

---

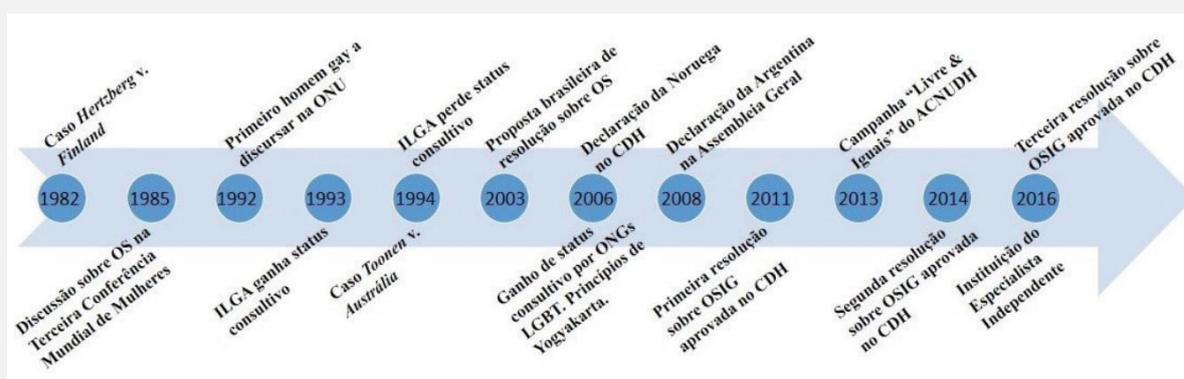
<sup>15</sup> Albânia, Bélgica, Bolívia, Cuba, Equador, El Salvador, França, Geórgia, Alemanha, Letônia, México, Mongólia, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Portugal, República da Coreia, Eslovênia, Suíça, República Macedônia, Reino Unido Da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, Venezuela e Vietnã.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Botswana, Gana, Índia, Namíbia, Filipinas e África do Sul.

consequência relevante 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).



Fonte: elaborada por Rodrigues e Hernandez (2020, p. 229).

Até a presente data, a relatoria foi ocupada por dois mandatários, Vitit Muntarbhorn, da Tailândia, e Victor Madrigal-Borloz, da Costa Rica. Muntarbhorn assumiu o posto em 2016 e renunciou ao cargo em outubro de 2017. Quatro meses depois, em janeiro de 2018, Madrigal iniciou seu mandato. Desde sua nomeação até junho de 2022, foram produzidos 12 relatórios<sup>18</sup> que abordam os compromissos dos Estados em relação ao combate à violência e discriminação pautadas em OSIG.

Em visita ao Brasil, vale dizer (apesar de escapar ao nosso marco temporal de análise), no início de 2020, Madrigal esboçou sua preocupação com

<sup>18</sup> Em 2020, Gabriel Galil fez uma análise das seis resoluções publicadas até 2019.

a persistência da violência e discriminação com base em OSIG no país. Ele destacou a imprescindibilidade do comprometimento dos governos: "com a vontade política isso se permeia entre as instituições domésticas." (BATISTA, 2020). Acrescida à *Brazilian Resolution* e ao *status* consultivo conquistado pela ILGA no ECOSOC, é um marco valoroso na consolidação normativa internacional da pauta LGBT, em relação à qual o Brasil naquele contexto se colocou, de modo protagonista, como um empreendedor normativo.

### **O empreendedorismo normativo brasileiro e os direitos humanos LGBT**

Quando se fala do desenvolvimento normativo dos direitos LGBT, a liderança da diplomacia brasileira era referência graças ao seu poder de iniciativa na proposição de documentos legais sobre o assunto e ao apoio que o país deu a iniciativas de outros atores. Isso colocava o Brasil como um dos principais *entrepreneurs* de direitos LGBT.

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 69ª Assembleia Geral da ONU, em 2014, Rousseff fez menção explícita aos direitos LGBT e à responsabilidade dos Estados na promoção e defesa de tais direitos.

Tomando como base o recorte analítico de Nogueira (2017), o desenvolvimento 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 país<sup>19</sup>.

### **1999-2002: governo FHC**

Com a crescente epidemia do HIV/AIDS, houve 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 nos anos noventa. Ponto de destaque no Brasil, em 13 de novembro de 1996, a Lei nº 9.313 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.

O segundo mandato de FHC foi importantíssimo para a causa LGBT por conta da relação estreita entre o movimento LGBT e o Programa Nacional do Ministério da Saúde sobre DST/AIDS do governo. As políticas públicas voltadas ao combate ao HIV/AIDS propiciaram um ambiente que possibilitou aos ativistas aumentarem sua influência política relativa, além de adquirirem legitimidade para suas demandas diante do governo.

A abertura do governo FHC aos movimentos sociais na elaboração de políticas públicas não se restringia ao nível doméstico. A política brasileira frente aos direitos humanos se derramava no plano internacional, especialmente em Conferências Mundiais da ONU, o que permitiu que as questões LGBT começassem a ser tratadas oficialmente na arena internacional de direitos (ALVES, 2001). Era a primeira vez que o Brasil tomava uma posição oficial sobre

---

<sup>19</sup> Como mencionado na introdução deste trabalho, o governo Temer não está incluso na análise já que o descompasso entre a posição externa e a situação doméstica do Brasil sobre a pauta LGBT começa a ceder lugar a um alinhamento político ideológico conservador em âmbito interno e âmbito externo.

a temática. Porém o debate acerca do tema ainda se restringia à agenda de saúde.

O ano de 2000 foi muito significativo para o empreendedorismo normativo brasileiro e tornou-se um marco na internacionalização do ativismo LGBT. Nesse 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. Na ONU, 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 Durban<sup>20</sup> de 2001 (JOCA, p. 2, 2009).

O ineditismo da posição defendida pelo Brasil na Conferência de Durban ressoou na Missão Brasileira na ONU em Genebra, sede dos mecanismos de direitos humanos. Mais especificamente na então Comissão da ONU para Direitos Humanos<sup>21</sup>, várias iniciativas na defesa de direitos humanos foram levantadas, principalmente relacionadas ao racismo (ONU, 2002) e ao HIV/AIDS (ONU, 2001)

O governo FHC foi, portanto, de grande importância para o início da 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. Ademais, foi a abertura da política externa brasileira à participação de movimentos sociais que permitiu que tais posições fossem tomadas no âmbito internacional, o que se intensificou com o subsequente governo Lula.

### **2003–2010: governo Lula**

---

<sup>20</sup> Terceira Conferência Mundial Contra o Racismo, a Xenofobia, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância (WCAR), promovida pela ONU.

<sup>21</sup> Em 2006, a Comissão da ONU para Direitos Humanos foi substituída pelo atual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. São 47 Estados-membros que se reúnem periodicamente para discutir como responder às preocupações com direitos humanos no mundo.

No ano de 2003, já no governo Lula, houve 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 Humanos<sup>22</sup> da ONU, o projeto de resolução “Direitos Humanos e Orientação Sexual”, que ficou conhecido como *Brazilian Resolution* (ONU, 2003).

Ainda segundo Nogueira (2017), a 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.

Primeiro, dada a natureza controversa do tema, as iniciativas normativas brasileiras se restringiam a resoluções e declarações não vinculantes. Isso é relevante pelo fato de tais documentos serem mais modestos em termos de definição de padrões internacionais e, assim, propiciam um baixo nível de disputa. Segundo, o empreendedorismo normativo estava em acordo com as várias ações domésticas a favor dos direitos humanos da população LGBT promovidas durante o governo Lula (2003-2010), a serem abordadas no artigo posteriormente. Terceiro, ativistas e organizações LGBT brasileiros ganharam mais visibilidade internacional e continuaram a pressionar o Brasil a manter tal postura. E a quarta determinante corresponde ao relativo insulamento do Itamaraty, que historicamente torna o órgão menos suscetível a antagonismos domésticos vindos de atores políticos e da sociedade em geral.

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).

---

<sup>22</sup> O projeto foi inicialmente apresentado no ECOSOC e, posteriormente, na Comissão de Direitos Humanos da ONU.

O insulamento representou paradoxalmente 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 essa população.

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.”<sup>23</sup>

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 em relação a outros atores políticos. É essa permeabilidade que marca o início do terceiro período do desenvolvimento do empreendedorismo normativo brasileiro.

### **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. Em junho daquele ano, conforme já dito, Brasil e África do Sul apresentam no CDH a resolução “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero” (ONU, 2011) A/HRC/RES/17/19, conhecida como *Brazilian Resolution*. Mesmo com sua

---

<sup>23</sup> Vale mencionar que FHC 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).

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 na ONU e direcionasse sua atuação à OEA.

Rousseff levou adiante as propostas e exigiu do MRE que houvesse menção explícita aos direitos LGBT no discurso de abertura 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 MRE 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 MRE e à interação com movimentos organizados da sociedade civil (FARIA, 2012).

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, propostas pelo Paquistão, em nome dos Estados-membros da OCI, exceto Albânia, que previam a remoção dos termos “orientação sexual” e “identidade de gênero” do documento, a resolução foi aprovada em 2014.

As iniciativas brasileiras representaram o papel 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 (2017) aponta que a maioria das discussões globais sobre direitos humanos tem sua origem em países do Sul Global, reflexo das contribuições pioneiras dos países latino-americanos na estruturação dos direitos humanos, ao longo 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 globalmente. Essa atuação no campo internacional surgiu com um rascunho de resolução que integrava direitos humanos e OSIG que, no entanto, não foi aprovado pela Comissão da ONU, em 2003. Do outro, representa a abertura (que existia) para influências de movimentos organizados, e o avanço de posições mais progressistas no campo internacional do que o alcançado domesticamente.

### **A insuficiência das políticas públicas para LGBT no Brasil**

De modo a mostrar o descompasso da posição internacional brasileira em matéria de direitos humanos LGBT em comparação ao resguardo efetivo dos mesmos direitos no plano doméstico, abordaremos o que ocorreu em termos internos de políticas públicas no mesmo período analisado na seção anterior. Afinal, 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 internas. O objetivo aqui reside em analisar em que medida isso aconteceu ou não no Brasil.

Para tanto, na Tabela 1, exploraremos algumas das mais significativas políticas domésticas relacionadas à temática LGBT, seguindo o recorte 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 FHC; 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.

O Gráfico 1 abaixo mostra como a violência LGBT cresceu ao longo de 1999-2016, independentemente das iniciativas domésticas para o grupo mostradas na Tabela 1. Dado o insucesso dessas iniciativas públicas promovidas no período, faremos uma análise sobre o conservadorismo moral e religioso do Legislativo enquanto um empecilho no avanço da pauta LGBT no Congresso Nacional.

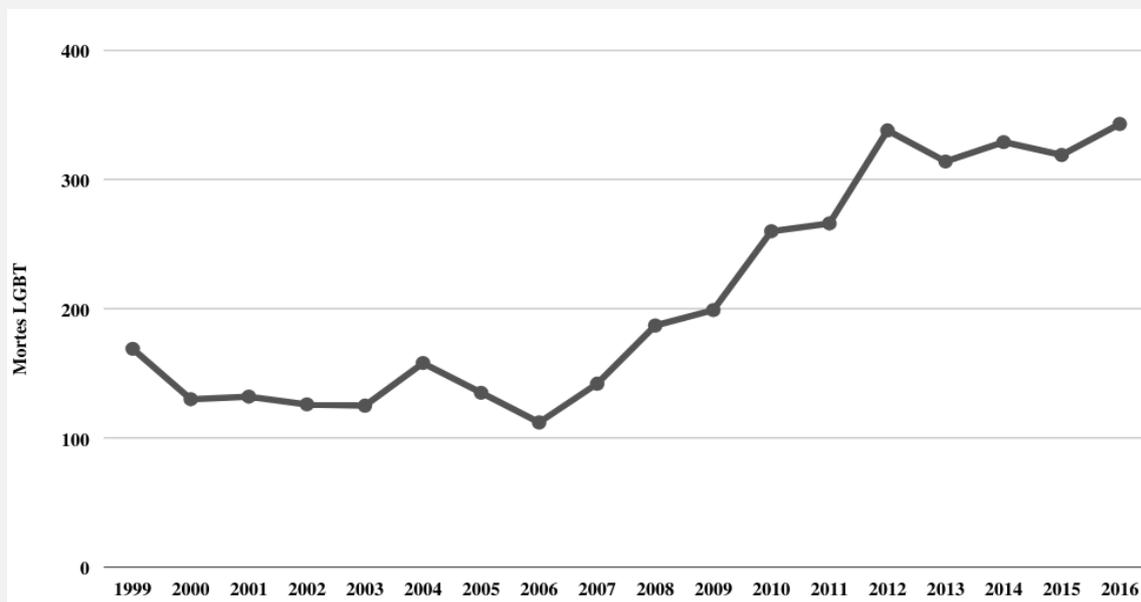
Importante pontuar que, a partir de 2016, a temática LGBT já não é mais de interesse do então presidente Michel Temer e, portanto, as iniciativas do Executivo são quase inexistentes. Ademais, o marco temporal aqui também se dá a fim de evidenciar o descompasso entre a realidade interna e o protagonismo da posição externa do governo brasileiro na causa, foco da Figura 3.

### **Tabela 1 – Iniciativas públicas domésticas LGBT por governo (1999-2016)**

GOVERNO (PERÍODO)	ANO, INICIATIVAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS
<b>FHC (1999-2002)</b>	<p>2001, Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) – 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.</p> <p>2002, II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2) – “entre as 518 ações previstas na segunda versão do ‘Programa Nacional de Direitos Humanos’, 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).</p>
<b>Lula (2003-2010)</b>	<p>2004, Programa Brasil sem Homofobia (BSH) – 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. 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.</p> <p>2008, I Conferência Nacional LGBT – 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).</p> <p>2009, Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT) – O documento trazia 180 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.</p> <p>2009, Programa Nacional de Direitos Humanos III (PNDH 3) – das 521 ações, 22 delas fazem referência à população LGBT. Outro motivo de notoriedade diz respeito ao número maior de ações voltadas a travestis e transexuais (5/22), o que evidencia a consolidação da atuação política para esses dois grupos específicos e o reconhecimento estatal das especificidades das demandas desses grupos.</p>
<b>Dilma (2011-2016)</b>	<p>2011, II Conferência Nacional 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.</p> <p>2013, Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT – 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.</p>

Fonte: elaboração própria, 2022.

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.

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) afirma 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.

Valendo-nos de Souza (2003) e do gráfico acima, nota-se que o processo descrito pelo autor foi 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 apontam Mello, Avelar e Maroja (2012, p. 294-295), 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 é políticas públicas envolvendo sexualidade e, mais especificamente, sexualidade não heterossexual.

Mello, Brito e Maroja (2012, p. 412-413) 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.

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

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 de várias igrejas 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 coincide com o início da atuação da diplomacia brasileira em defesa da pauta LGBT na ONU, já mencionada anteriormente. A ideia de que os valores da família brasileira estariam ameaçados foi essencial para a criação da Frente Parlamentar Evangélica. Discussões acerca da legalização do aborto e da defesa de direitos LGBT estariam supostamente prejudicando a “moral e os bons costumes” da tradicional sociedade brasileira.

Essas iniciativas refletem a homofobia e o preconceito que banhavam (e banham ainda mais atualmente) o Congresso Nacional. Um exemplo desse posicionamento é o PL 2177/2003, apresentado, não coincidentemente, no mesmo ano de fundação da FPE. 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.

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 união civil entre pessoas do mesmo sexo, por exemplo. Nesse mérito, durante seu mandato 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. Em 2010, o então deputado Zequinha Marinho (PSC-TO) propôs o PL 7018/2010, que defendia a proibição da adoção de crianças e adolescentes por parte de casais homoafetivos.

Em 2011, uma polêmica foi forjada em torno do kit anti-homofobia, apelidado pejorativamente pelos conservadores de “kit gay”. O material fazia parte do Programa Escola Sem Homofobia, uma iniciativa do Ministério da Educação. Porém, o Programa não resistiu às pressões e oposições dos parlamentares.

O mandato do Deputado Federal Pastor Marco Feliciano (PSC-SP) enquanto presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados durante o ano de 2013 é um fenômeno que requer atenção. Naquele ano, como resultado do acordo entre as lideranças partidárias do Congresso Nacional, a presidência da CDHM ficou sob responsabilidade do Partido Social Cristão. O partido, então, decidiu indicar o pastor 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).

Feliciano sempre fez oposição frontal às questões que envolvessem os direitos humanos LGBT, atuando de forma contrária ao que se esperaria do representante da CDHM 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 autorizava a execução de tratamentos para supostamente reverter a homossexualidade,

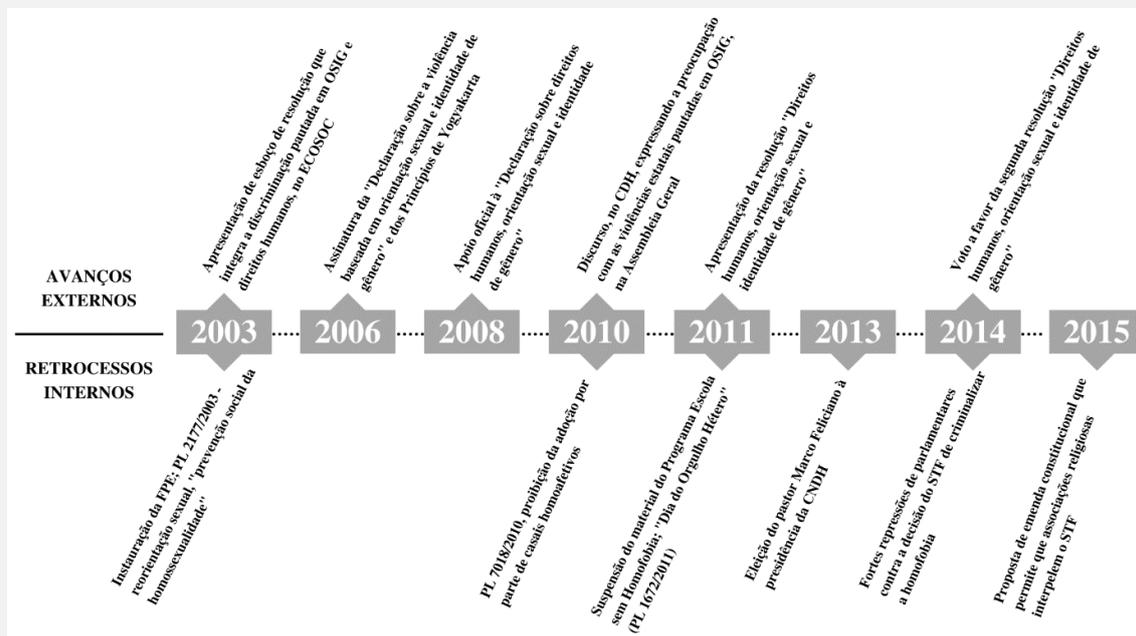
entendida numa lente patologizante. Além disso, o então presidente da CDHM colocou em pauta a criminalização da “heterofobia” e da homofobia na mesma sessão.

Não é novidade que o ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (PL-RJ) 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 CDHM, 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.

Essa fragilidade doméstica e o posicionamento irreduzível do Legislativo potencializou a condução alternativa do foco da defesa dos direitos humanos LGBT no empreendedorismo normativo associado à política externa brasileira, como colocado anteriormente, evidenciando o grande contraste entre os dois âmbitos no mesmo período, conforme sintetiza a figura abaixo.

**Figura 3 - Linha do tempo: o descompasso entre as posições brasileiras nos âmbitos externo e interno (2003-2015)<sup>24</sup>**



Fonte: elaboração própria, 2021.

Como aponta Moravcsik (2000, p. 228-229),

um país tem maior probabilidade de apoiar um regime de direitos humanos quando seu governo [...] enfrenta fortes desafios internos que podem ameaçá-lo no futuro; [...] onde a democracia está estabelecida, mas grupos não democráticos (militares, comunistas, fascistas e fundamentalistas religiosos, por exemplo) representam ameaças reais ao seu futuro.

O conservadorismo religioso na figura da FPE, que tentava 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, reforçando, portanto, a via

<sup>24</sup> A justificativa do recorte temporal da Figura 3 reside na intenção de evidenciar o contraste entre as proposições do Legislativo contra direitos LGBT. 2003 é, ao mesmo tempo, o ano que marca o início da atuação da diplomacia brasileira em defesa da pauta LGBT na ONU e a fundação da Frente Parlamentar Evangélica no Congresso, visto que as propostas contra direitos LGBT vinham de parlamentares membros da FPE.

internacional como uma via de luta para a pauta LGBT menos obstaculizada que a via doméstica.

## **Considerações Finais**

Estudamos a posição do Estado brasileiro na defesa dos direitos LGBT na ONU e as respectivas iniciativas do país no âmbito da Organização, no período 1999-2016. 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. Mostramos 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).

Alguns fatores guiam esse momento da política externa brasileira. O primeiro envolve a fonte do compromisso ideacional e a elevação da temática ao nível de política externa e como as alterações de oportunidades e ameaças políticas que a consolidaram no campo doméstico institucional a levaram a temática a um nível internacional. O segundo aborda como as motivações estatais relativas ao empreendedorismo normativo podem ir além da dedicação moral. As influências envolvem fatores materiais e normativos, bem como interesses políticos. O terceiro fator versa sobre o papel influenciador de múltiplos atores na incorporação da defesa dos direitos humanos à política externa. Trata-se de legisladores estaduais e organizações regionais, organizações não governamentais (ONGs) domésticas e internacionais, ativistas locais de direitos humanos e a academia. Os agentes ainda sofrem ação de estruturas políticas e institucionais, que permitem o surgimento de oportunidades políticas para os Estados atuarem como empreendedores normativos. O quarto

fator, finalmente, trata dessa ligação íntima e dinâmica entre os agentes e a estrutura.

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, exploramos, a nível interno de política pública, em que medida essas iniciativas eram ou não efetivas e o que causava isso. Relatamos 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 muitas as propostas de políticas públicas domésticas para o grupo, porém elas careceram de eficácia na implementação.

O empreendedorismo normativo na ONU foi, por um lado, uma forma do Executivo, na figura do Itamaraty, de tentar trancar (no sentido de *lock in*) políticas por outras vias, já que as domésticas do Legislativo estavam fechadas e jogando contra. Não se pode deixar de notar que os governos brasileiros aqui analisados também se valeram desse protagonismo na ONU para fins políticos e pragmáticos. Os custos políticos de carregar a defesa da pauta na arena internacional eram muito menores do que enfrentar um parlamento altamente conservador.

Esse posicionamento irreduzível do Congresso Nacional é um reflexo do conservadorismo social e religioso da sociedade brasileira e que, aqui, reflete na instância legislativa na figura da FPE, instaurada em 2003. Desde sua criação, os parlamentares que a compunham propuseram uma série de iniciativas de políticas públicas homofóbicas. Esse cenário está relacionado também à cultura política do Brasil, à formação conservadora dos parlamentares e ao baixo poderio financeiro, eleitoral e político de grupos LGBT.

Ao longo da elaboração do presente trabalho, outras inquietações acerca do tema surgiram, evidenciando a riqueza dessa agenda de pesquisa. Como, por exemplo, o que explica o relativo desalinhamento, em termos geopolíticos, do posicionamento brasileiro? O país pertence ao Grupo Latino-

Americano e Caribenho na ONU, e o que se observa é que, por excelência, a pauta LGBT, na qual o Brasil foi protagonista no período aqui analisado, é levada pelo chamado Grupo da Europa Ocidental e Outros, entre os quais se incluem Estados Unidos, Canadá e Austrália, por exemplo. Aparentemente, quando um país quer ser bem-visto pelos países ocidentais, 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 para fomentar mudanças, mas externamente encontrou uma forma de se mostrar determinado a mudar essa realidade. Esse cenário muda de figura com a eleição de Bolsonaro à presidência da república em 2018, e o alinhamento político com os EUA de Trump.

Consequentemente, a aberta orientação anti-gênero da política de Bolsonaro refletiu-se no MRE, quando o Itamaraty chegou a orientar diplomatas brasileiros a frisar que gênero é apenas sexo biológico, (FOLHA, 2019). O desalinhamento entre as posições doméstica e internacional brasileiras (que se constituiu paradoxalmente numa oportunidade), descritas no artigo, nos governos FHC, Lula e Dilma passou a não existir mais com Temer e, especialmente, com Bolsonaro. A política externa, que antes era usada como oportunidade de tentar resguardar ou pelo menos promover os direitos LGBT, no período 2016-2022, passou a reproduzir a posição conservadora do atual presidente da república. E quais foram as oportunidades ideológicas, políticas, sociais etc. que acarretaram nesse cenário?

Esse posicionamento retrógrado é compartilhado por outros países de extrema-direita, como os EUA até a derrota de Trump, Hungria, Polônia, Arábia Saudita, Egito etc., acarretando a formação de uma verdadeira coalizão anti-LGBT nos espaços internacionais (ASANO; CORRÊA; KANE, 2020). Assim como na Hungria e nos EUA, 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 Damares Alves, em 2012. Até muito pouco tempo, Alves estava à frente do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, tendo se licenciado recentemente para se candidatar, pelo Distrito

Federal, ao Senado nas eleições de 2022, da qual saiu vitoriosa com larga margem de votos.

Outra questão que surgiu diz respeito aos limites entre as paradoxais vantagens e desvantagens do insulamento do Itamaraty no “trancamento” de políticas. A baixa suscetibilidade 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 no período aqui analisado. De que modo 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 resistências domésticas?

Por fim, consideramos 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: quais são os efeitos e conflitos da abertura do Estado para a participação da sociedade civil sobre as identidades coletivas? Fica aqui um convite à continuidade do diálogo.

## Referências

ARECHAVALETA, Carlos Manuel Rodríguez. De la estructura de oportunidades políticas a la identidad colectiva: Apuntes teóricos sobre el poder, la acción colectiva y los movimientos sociales. **Espacios Públicos**, v. 13, n. 27 (2010).

ASANO, Camila; CORRÊAM Sonia; KANE, Gillian. Aliança antiaborto proposta pelos EUA com apoio do Brasil afronta direitos das mulheres. **Folha de S. Paulo** (2020). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/alianca-antiaborto-proposta-pelos-eua-com-apoio-do-brasil-afronta-direitos-das-mulheres.shtml>>.

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** (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>>.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia: história e crítica de um preconceito**. 1. ed. Autêntica, 2010.

SOBRINHO, Wanderley Preite. Brasil registra uma morte por homofobia a cada 16 horas, aponta relatório. **UOL** (2019). Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/02/20/brasil-matou-8-mil-lgbt-desde-1963-governo-dificulta-divulgacao-de-dados.htm>>.

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**, v. 34, n. 1 (2012). Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf>>.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4 (1998). Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2601361>>.

FOLHA DE S. PAULO. **Itamaraty orienta diplomatas a frisar que gênero é apenas sexo biológico**. (2019). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/06/itamaraty-orienta-diplomatas-a-frisar-que-genero-e-apenas-sexo-biologico.shtml>>.

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

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

JOCA, Alexandre Martins. Políticas Públicas Educacionais para a Diversidade Sexual: perspectivas e efetivação em tempos de inclusão. *In: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas*, Maranhão, 2009.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in International Politics**. New York: Cornell University Press, 1998.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A Década das Conferências (1990-1999)**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2018.

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

MERRY, S. E. Transnational human rights and local activism: mapping the middle. **American Anthropologist**, v. 108, n. 1 (2006). Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3804730?seq=1>>.

MORAVCSIK, Andrew. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. **International Organization**, v. 54, n. 2 (2000).

NAGAMINE, Renata Reverendo Vidal Kawano. Os direitos de pessoas LGBT na ONU (2000-2016). **Sexualidad, Salud y Sociedad**, n. 31 (2019). Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-64872019000100028](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-64872019000100028)>.

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**, v. 23, n. 4 (2017).

OLIVEIRA, José Marcelo Domingos; MOTT, Luiz. **Morte Violenta de LGBT+ no Brasil 2019 - Relatório do Grupo Gay da Bahia**. Salvador: Editora Grupo Gay da Bahia, 2020. Disponível em: <<https://observatoriomorteseviolenciaslgbtbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-2019.pdf>>.

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*, n. 32 (2020). Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522020000200207&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000200207&lng=en&nrm=iso)>.

SAIZ, Ignacio. Bracketing sexuality: human rights and sexual orientation - a decade of development and denial at the UN. **Working Papers**, n. 2 (2005). Disponível em: <<http://www.sxpolitics.org/wpcontent/uploads/2009/03/workingpaper2.pdf>>.

SAMPAIO, Juliana; ARAÚJO JR, José Luiz. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção à AIDS. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 6, n. 3 (2006).

SIKKINK, Kathryn. **Evidence for Hope: Making Human Rights Work in the 21st Century**. UK: Princeton University Press, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39 (2003).

SWIEBEL, Joke. Lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: the search for an international strategy. **Contemporary Politics**, v. 15, n. 1 (2009). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13569770802674196>>.

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**, v. 5, n. 7 (2015). Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>.

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

UN (UNITED NATIONS). Access to medication in the context of pandemics such as HIV/AIDS. **Commission on Human Rights**. Fifty-seventh session. E/CN.4/RES/2001/33 (2001). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/439985>>.

UN (UNITED NATIONS). Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Twenty-ninth session. 27/32. Agenda items 2 and 8. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/088/42/PDF/G1508842.pdf?OpenElement>>.

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). Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Thirty-second session 32/2. Agenda item 3. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/154/15/PDF/G1615415.pdf?OpenElement>>.

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. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/163/18/PDF/G1516318.pdf?OpenElement>>.

UN (UNITED NATIONS). Sexual Rights Initiative submission regarding best practices in the application of traditional values while promoting and protecting human rights and upholding human dignity. **Human Rights Council** (2013). Disponible em: <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRValues/SRI\\_.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRValues/SRI_.pdf)>.

UN (UNITED NATIONS). The resolution on Human rights and sexual orientation. **Economic and Social Council**. Fifty-ninth session. E/CN.4/2003/L.92 (2003). Disponible em: <[https://web.archive.org/web/20091030051521/http://www.ilga.org/news\\_results.asp?LanguageID=1&FileCategory=44&FileID=406](https://web.archive.org/web/20091030051521/http://www.ilga.org/news_results.asp?LanguageID=1&FileCategory=44&FileID=406)>.

UN (UNITED NATIONS). The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. **Commission on Human Rights**. Sixty-first session. E/CN.4/RES/2005/24 (2005). Disponible em: <<https://digitallibrary.un.org/record/546994>>.

UN (UNITED NATIONS). Toonen v. Australia, Communication n. 488/1992, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/488/1992. **Human Rights Committee** (1994). Disponible em: <<http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/vws488.htm>>.

UN (UNITED NATIONS). Universal decriminalization of homosexuality a human rights imperative – Ban. **UN News** (2010). Disponible em: <<https://news.un.org/en/story/2010/12/361672>>.