

O arco-íris atravessando frestas: a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU³

The rainbow shining through the cracks: the rise of LGBTI rights in the UN

Introdução

Setenta países continuam com a vigência de leis que criminalizam a relação consentida de dois adultos do mesmo sexo; 11 países (ou parte deles) permanecem com pena de morte para a mesma situação em seus códigos penais (ILGA, 2019); 3.314 assassinatos de pessoas transexuais foram reportados entre 2008 e 2016 em 74 países (TRANSRESPECT, 2019); a cada 20 horas uma pessoa LGBT⁴ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) é morta

1 Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com bolsa CAPES, Salvador, BA, Brasil. E-mail: <joaopaulorodrigues@gmail.com>

2 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. E-mail: <matheushernandez@ufgd.edu.br>

3 Pesquisa possibilitada pelo financiamento do CNPq. Gostaríamos de agradecer a Bruno Bernardi, Carla Vreche, Déborah Monte e Katiúscia Moreno, pela leitura criteriosa de versões prévias deste manuscrito, tal como os pareceristas, pelos comentários e apontamentos, que nos permitiram aprimorar a versão originalmente submetida.

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

no Brasil⁵; além da crescente onda de homofobia e transfobia contra LGBT, mesmo em países sem leis discriminatórias. A discriminação com base na Orientação Sexual e Identidade de Gênero (OSIG), portanto, ainda é uma dura realidade mundial e, muitas vezes, é legitimada pelos Estados. Indivíduos LGBT são abusados, violentados e mortos por apresentarem comportamentos e identidades que desviam dos padrões heteronormativos sociais. Tal realidade, presente em todas as regiões do mundo, demonstra a importância dos debates sobre essa temática em âmbito internacional e, como tal, indica a relevância de uma agenda de pesquisa sobre os direitos LGBT nas Relações Internacionais.

Para fins de definição, o presente artigo entende por orientação sexual a “capacidade de cada pessoa de ter uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas” (YOGYAKARTA, 2007, p. 6). Já identidade de gênero refere-se à “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 [...] e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modo de falar e maneirismos” (YOGYAKARTA, 2007, p. 6).

O presente artigo objetiva analisar como se deu o processo de ascensão da pauta dos direitos das pessoas LGBT à agenda de debates da Organização das Nações Unidas (ONU) até 2016, com foco mais estrito no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH). A escolha de 2016 como marco do fim da análise aqui proposta se justifica, pois o posto de Especialista Independente sobre OSIG, cujo surgimento representa o último destacado ganho normativo, foi criado justamente em 2016 e ainda não finalizou o seu mandato. Mas, afinal, em um mundo no qual as práticas e leis que violam a simples existência da comunidade LGBT são

5 Importante ressaltar a dificuldade de produzir dados sobre a comunidade LGBT no que se refere às mortes dos indivíduos, uma vez que em muitos países esses dados não são produzidos pelo Estado e a LGBTfobia não é considerada como uma motivação agravante. Dessa forma, muitos relatórios se utilizam de notícias de jornais para a produção de informação, o que se reflete possivelmente em resultados abaixo do que de fato ocorre na realidade.

primordialmente nacionais, por que deslocar o olhar analítico para a ONU? O olhar sobre a ONU se justifica justamente por ela ser reconhecida como um lócus visado pelos grupos de ativismo da temática LGBT com o intuito, em última instância, de modificar leis e práticas nacionais. Sendo a ONU uma plataforma organizacional e moral e um agente internacional de natureza burocrática, as redes transnacionais de ativismo LGBT se valem dela como meio de legitimar e alcançar visibilidade para as suas pautas, elementos – legitimidade e visibilidade – que muitas vezes são negados aos grupos LGBT nacionalmente.

Refletindo sobre esse atributo legitimador da ONU, Claude argumentava ainda na década de 1960: “A organização mundial passou a ser considerada e usada como distribuidora politicamente significativa de aprovação e desaprovação das reivindicações, políticas e ações dos Estados” (CLAUDE, 1966, p. 367, tradução nossa). Quanto ao caráter burocrático das organizações internacionais, Barnett e Finnemore (2004, p. 16-17, tradução nossa) argumentam que as OIs têm uma função reguladora de comportamentos, mas também um papel de constituição do mundo. Isso significa que elas detêm capacidade de “enquadrar problemas, definir agendas e constranger o ator em conformidade com as regras acordadas” e de definir “novas categorias de problemas a serem governadas e criam novas normas, interesses, atores e tarefas sociais compartilhadas”. Essa habilidade de constituição internacional é importante para a presente reflexão, visto que o processo de ascensão dos debates e as estratégias empreendidas pelas organizações LGBT instrumentalizam essa característica das OIs. Entende-se, pois, que, em primeiro momento, a ONU cria e enquadra interpretativamente uma nova questão, e, então, mobiliza-se para tentar constituir a agenda em relação à qual os Estados-membros serão pressionados a agir.

Quanto à legitimação, Claude (1966, p. 373, tradução nossa) argumenta que ela é “um dos elementos mais significativos no padrão de atividade política que as Nações Unidas evoluíram em resposta ao conjunto de limitações e possibilidades postas pelas

realidades políticas de nosso tempo”. É por essa razão que os grupos que lutam por direitos LGBT buscam incidir nos seus fóruns, ou seja, a incidência na ONU abre a possibilidade de dar representatividade e visibilidade políticas e credibilidade ao problema dessa comunidade diante dos Estados-membros.

Mas, afinal, como se deu a ascensão dessa pauta ao longo dos anos na agenda da ONU? Para compreender esse processo político de construção internacional de uma agenda pró-direitos LGBT no seio da ONU, recorreremos ao modelo analítico de *agenda-setting* de Joachim (2007). Essa autora realizou o esforço de sistematizar e adaptar as abordagens das literaturas de formação de agenda e movimentos sociais para o nível internacional. Dessa forma, ela demonstra “a importância política da formação da agenda em organizações internacionais para ONGs”, conceitua “como esses atores não estatais podem influenciar o conteúdo das agendas emergentes” e demonstra a existência de vários elementos importantes (problemas, soluções, participantes etc.) na observação desses processos, que são operacionalizados para analisar o caso proposto no presente trabalho (JOACHIM, 2007, p. 6, tradução nossa).

Nesse sentido, a primeira seção terá como objetivo apresentar o modelo analítico desenvolvido por Joachim (2007). Valendo-nos de tal abordagem, na segunda, apresentaremos um breve panorama histórico da ascensão dos debates sobre a pauta LGBT na ONU, desde a década de 1980 até 2016, e, na terceira seção, promoveremos uma discussão analítica evidenciando os atributos de mobilização e a estratégia processual dos grupos LGBT que os levaram a fomentar e a aproveitar as oportunidades políticas para a construção dessa agenda no seio da ONU. Por fim, nas considerações finais, retomaremos os principais pontos analíticos do trabalho com destaque para o mapeamento dos Estados-chave favoráveis e contrários à pauta, como também os ganhos normativos resultantes dos processos políticos.

De modo amplo, este artigo se insere na linhagem de trabalhos dedicados a pensar a atuação política transnacional de grupos ativistas e compartilha com eles a pertinência da elaboração e

verificação do alcance de modelos analíticos (KECK; SIKKINK, 1998, RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999, 2013). De modo mais específico, diferencia-se de tal linhagem por dois motivos: primeiro, por não focar empiricamente na mudança de comportamento dos Estados por força da pressão internacional, mas sim analiticamente em algo essencial que precede essa eventual mudança – a elevação de um problema à condição de temática legitimamente internacional; segundo, por jogar mais luz sobre a importância das organizações internacionais enquanto não somente uma engrenagem opaca na estratégia dos grupos de ativismo transnacional, mas como entes dotados de agência e, como tais, copromotoras ativas de determinada pauta. Dada a importância sensível desses dois pontos para a temática LGBT em âmbito internacional, tendo em vista as fortes resistências com as quais se depara nesse âmbito, este trabalho visa contribuir provendo uma compreensão analítica da formação e a ascensão dessa agenda contemporânea.

Um modelo analítico de *agenda-setting*

Joachim (2007), através da sistematização e adaptação para o nível internacional das literaturas sobre formação de agenda e movimentos sociais, visou explicar o caso da mobilização das ONGs por direitos das mulheres na agenda da ONU, mais precisamente da Assembleia Geral. Segundo a autora, baseada em Claude (1966), a agenda desta instância tem

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

Logo, a chegada de uma pauta à agenda da ONU é de grande relevância. E mesmo que os Estados-membros possam, em razão da falta de coerção típica do funcionamento do sistema internacional, violar os acordos, resoluções e outros documentos criados durante as negociações, muitas vezes preferem não o fazer, pois a aprovação ou desaprovação coletiva tem significativo papel nas relações internacionais (CLAUDE, 1966). Nesse contexto, as ONGs podem pressionar por um nível de *accountability*⁶ e realizar o *shaming* sobre os governos quando violam os compromissos firmados. Nesse momento, a agenda da ONU difere da agenda nacional de um Estado, pois, para Joachim (2009, p. 18, tradução nossa), “a agenda [das Nações Unidas] é muito mais normativa. Pretende-se regular as relações entre os Estados e pode ter efeitos constitutivos que alteram, ao longo do tempo, os interesses e identidades dos Estados-membros da ONU”.

Joachim (2007), a partir do modelo “*garbage can*” de escolha organizacional de Cohen, March e Olsen (1972) e Kingdon (2013), afirma que as agendas são um produto de processos políticos que envolvem quatro dimensões: problemas, políticas, participantes e oportunidades de escolha.

Os *problemas* são condições que, para as pessoas dentro e fora da organização, não são mais aceitáveis e que exigem atenção dos tomadores de decisão. As *políticas* são soluções que vão desde pesquisa adicional até educação, leis e alocação de recursos. *Participantes* com diferentes recursos movimentam-se dentro e fora do processo de tomada de decisão com seus problemas e soluções. As *oportunidades de escolha* são mudanças no clima político, realinhamentos políticos e eventos decisivos que criam aberturas ou uma

6 De acordo com Simmons (2009), nas últimas décadas, as ONGs desenvolveram suas capacidades de organização e comunicação, assim, conseguindo responsabilizar os Estados pelos acordos firmados no nível internacional. Elas podem ter “o potencial de estabelecer padrões comportamentais ou políticos, produzir informações independentes e fazer lobby junto aos governos para justificar, esclarecer e/ou mudar suas políticas. Algumas fornecem contribuições políticas em várias organizações governamentais e intergovernamentais” (SIMMONS, 2009, p. 34, tradução nossa).

janela para mudanças ocorrerem (JOACHIM, 2007, p. 18, grifo do autor, tradução nossa).

Em linhas panorâmicas (antes de adentrarmos às várias categorias que o compõem), o modelo da autora postula que, a depender das estruturas de oportunidades políticas (acesso; aliados; conflitos e alinhamentos políticos) e de mobilização (empreendedores; constituency⁷ heterogênea; especialistas), maior ou menor será a capacidade de, entre vários participantes que competem pela atenção da OI, aproveitar oportunidades políticas disponíveis (geradas por eventos decisivos e mudanças no clima político e alinhamentos prevaletentes no interior da OI) para inserir na agenda certos problemas e as respectivas soluções específicas (diagnóstico, prognóstico e motivacional).

Nesse modelo, as ONGs mantêm papel importante como *participantes* ao se mobilizarem para promover *enquadramentos interpretativos*, que se definem como esforços estratégicos para moldar entendimentos sobre problemas ou soluções a serem compartilhados pelos atores que legitimarão as ações coletivas, aproveitando assim as oportunidades existentes nas escolhas da formação da agenda (KECK; SIKKINK, 1998, JOACHIM, 2007). Joachim (2007) detalha a estratégia de enquadramento interpretativo a partir de três processos: (1) *diagnóstico*, que está relacionado com a identificação do problema, assim, reconhecendo a causa do mesmo; (2) *prognóstico*, que corresponde ao apontamento de soluções para o problema encontrado, podendo variar entre vias técnicas, legais (tratados ou declarações, por exemplo), transferência de recursos, pesquisa, entre outros; e (3) *motivacional*, que é o processo de justificação da

7 O termo "constituency" é de difícil tradução para o português quando não estamos tratando de estudos eleitorais ou legislativos. No caso desses estudos, poderíamos traduzir como "eleitorado", "base eleitoral", "circunscrição eleitoral", "bases", "público-alvo" e outros termos correlatos. Como aqui estamos tratando de membros e apoiadores de ONGs internacionais, e não de processos eleitorais ou legislativos propriamente ditos, optamos por manter o termo em inglês, pois não encontramos um termo conceitual em português que expresse a ideia com o mesmo rigor e precisão. Ainda nesta seção, apresentaremos a definição específica de "constituency" com a qual trabalharemos, apoiados no esquema analítico de Joachim (2007).

ação proposta, dessa forma, são apresentados motivos – em termos morais ou normativos (JOACHIM, 2007).

Esses três processos, apesar de comumente articulados, são relativamente independentes, pois cada um tem sua própria dinâmica. De qualquer modo, sozinhos podem ser insuficientes para integrarem à agenda determinada pauta, devido à existência de dois fatores importantes que determinam o sucesso da legitimação e aceitação daquela pauta: a *estrutura de oportunidade política* e a *estrutura de mobilização*, completando assim o modelo analítico de Joachim (2007). O primeiro fator diz respeito ao contexto estrutural da instituição que as ONGs estão penetrando, o que pode proporcionar oportunidades ou restrições à mobilização. E o segundo envolve os recursos organizacionais e as redes de comunicação que as ONGs têm ao seu dispor para se mobilizarem (JOACHIM, 2007).

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

Um dos principais aspectos a serem considerados é o *acesso à instituição*, pois sem o mesmo não é possível difundir um *enquadramento interpretativo* entre os atores. Na ONU, a sociedade civil passou a ter mais acesso no pós-Guerra Fria, quando o discurso da organização transitou relativamente da centralização na segurança para o bem-estar e os direitos individuais. Oportunidades institucionais extraordinárias de acesso surgiram por meio de eventos especializados realizados durante a década de 1990⁸, que foram organizados pelos *policy-makers*, enquanto a sociedade civil promovia fóruns simultâneos a eles, possibilitando a circulação e introdução de novas ideias. Assim, constituiu-se naquele momento

8 Por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro; Conferência de Viena sobre direitos humanos, em 1993; Quarta Conferência Mundial sobre a Mulheres, em 1995, em Pequim, entre outras (ALVES, 2001).

um período de identificação de novas agendas e de desenvolvimento de planos de ações. Outra oportunidade que se destaca, no âmbito da ONU, é o *status* consultivo que às ONGs pode ser concedido, permitindo diversas prerrogativas, como a realização de declarações orais e escritas, obtenção de documentos, participação de reuniões abertas etc. (BAEHR, 2009; UN, 1996).

O segundo elemento considerado são os *aliados influentes*, que podem prover suporte à mobilização das ONGs ou impor restrições. Como aliados extrainstitucionais, podemos observar, por exemplo, as fundações, que financiam as ONGs, propiciando o desenvolvimento de suas atividades; e a mídia, que tem um poder de difusão de informações e ideias que as ONGs sozinhas não possuem. Já no aspecto institucional, os secretariados da ONU e de suas várias agências, fundos e departamentos e os governos são potenciais aliados a serem considerados (JOACHIM, 2007).

Na ONU, os secretariados e os servidores civis internacionais que os compõem são importantes canais, pois, em geral, são eles que preparam reuniões, conferências e relatórios. Devido às suas limitações de corpo de funcionários e de tempo, os secretariados acabam, frequentemente, criando relações com ONGs para a formulação de relatórios, desenvolvimento de pesquisas ou para a realização de reuniões com especialistas de determinados tópicos. Quanto aos governos, possivelmente são eles os aliados mais decisivos, pois são quem definem efetivamente se uma agenda será aceita ou não. Eles têm a possibilidade de apresentar esboços de resoluções criadas por ONGs, ou realizarem declarações a favor ou contra as mesmas. Seus posicionamentos podem estar relacionados a pressões no âmbito doméstico ou à busca de desenvolver uma imagem internacional positiva, entre outras motivações (JOACHIM, 2007).

Um fator que facilita a ascensão de uma pauta à agenda é a formação de *alinhamentos políticos* entre blocos de países engajados em determinada temática, o que pode abrir oportunidades para ONGs. Elas podem ganhar acesso a esse processo provendo suporte, legitimadas pelas suas respectivas *expertises* em assuntos específicos. Entretanto, os *alinhamentos políticos* podem também

dificultar a ascensão da pauta, caso o bloco decida tomar um posicionamento contrário à mesma (JOACHIM, 2007).

Outra variante relevante no processo de legitimação e aceitação de uma pauta é a *estrutura de mobilização*. Ela envolve o contexto estrutural da ONG e o potencial das redes de manejar e traduzir informações para influenciarem a instituição em questão e, também, fortalecerem os *processos de enquadramento interpretativo*. Para a relação com a ONU, destacaremos três características estruturais das ONGs que serão importantes para nossa análise mais à frente: *empreendedores organizacionais, constituency internacional e expertise*.

Empreendedores organizacionais (Organizational Entrepreneurship) têm um papel significativo na consolidação do *enquadramento interpretativo*. Essa categoria abrange os indivíduos ou organizações que se propõem a arcar com os custos da mobilização e buscam se conectar com diversos atores dentro da estrutura institucional a fim de mobilizá-los, já que possuem conhecimento, experiência, recursos e mecanismos disponíveis para a difusão de informação (JOACHIM, 2007).

A *constituency internacional* das ONGs é um aspecto importante, pois pode aumentar a possibilidade de aceitação e legitimação por parte dos *policy-makers*. Por se tratar de um termo originalmente mobilizado em estudos eleitorais e legislativos (para designar “eleitorado”, “base eleitoral” e outros correlatos), vale a pena explicitarmos a definição elaborada por Joachim, uma vez que ela não coincide exatamente com o uso do conceito feito por tais estudos acima citados: “O apoio de uma *constituency* é decisivo para qualquer ONG. A *constituency* é composta pelos membros mobilizados que integram campanhas ou outras atividades organizacionais e membros não mobilizados que somente pagam suas contribuições à organização.” (JOACHIM, 2007, p. 34, tradução nossa). A *constituency* de uma ONG, para Joachim, assim, consiste no compósito formado pelos funcionários das organizações, ativistas que participam das campanhas e mobilizações e apoiadores que colaboram financeiramente. Apesar de definir o conceito a partir

desta amálgama, tanto Joachim quanto este trabalho atribuem maior atenção aos “mobilizados” (organizações, funcionários e ativistas).

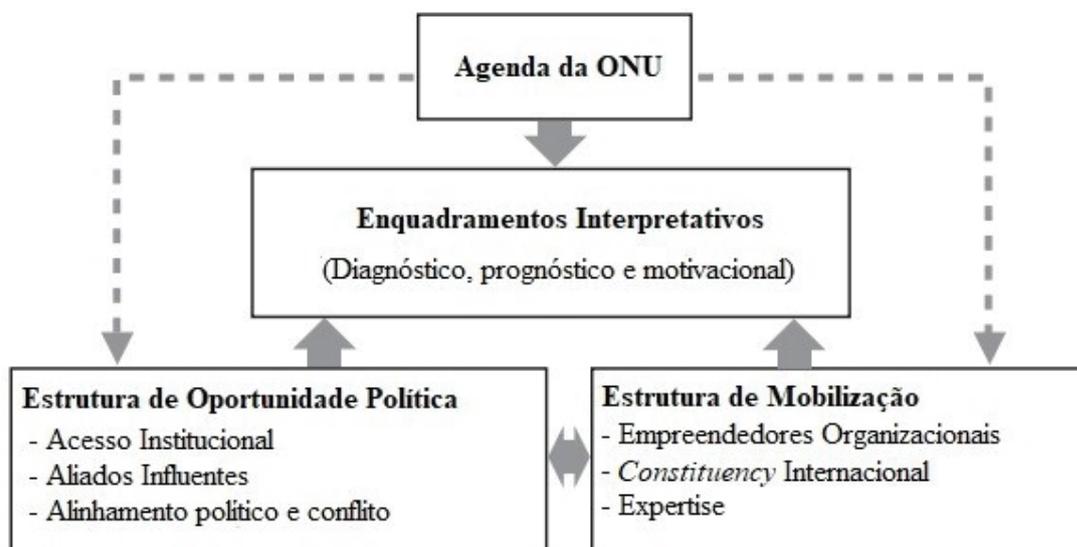
Nesse sentido, quanto mais a *constituency* da ONG é heterogênea – no tocante às etnias, nacionalidades, culturas etc. dos membros – maior é a validade do *enquadramento interpretativo*, uma vez que veda a possibilidade dos *policy-makers* de creditarem a demanda a apenas um grupo em particular e também concede às ONGs a possibilidade de exercerem pressão desde diferentes níveis e localidades. De qualquer modo, uma *constituency* heterogênea pode apresentar pontos negativos, como a maior dificuldade em convergir as ideologias, comunicações e estratégias a serem planejadas, devido à diversidade dos integrantes. Importante sempre salientar que Joachim (2007) toma esse elemento focando, principalmente, a *constituency* das ONGs internacionais.

Um dos principais recursos que as redes transnacionais de ativismo podem prover é a *expertise*, o que cria vantagens para as ONGs frente aos demais atores, além de conferir-lhes maior legitimidade no processo de formação de agenda. A *expertise* pode ser dividida em três principais vertentes: (1) o *conhecimento científico*, que valida os problemas reconhecidos e demonstra a viabilidade das soluções propostas, através de estudos e estatísticas. Isso ocorre devido a sua característica de verificação e generalização dos dados apresentados, o que dificulta a contestação por parte dos não-aliados. (2) o *conhecimento de testemunho*, que é mais subjetivo e pessoal. Seu teor chocante e dramático é comumente utilizado nas campanhas das ONGs, pois personalizam os dados e humanizam estudos abstratos desenvolvidos. Entretanto, suas limitações residem na dificuldade de verificação do que é atestado, por isso, as redes costumam combinar o conhecimento científico com o de testemunho. E (3), por fim, o *conhecimento processual* que a ONG tem sobre as regras e normas da instituição que pretende influenciar. Esse conhecimento facilita os processos de *enquadramento* e indica a melhor forma e momento para que as ONGs submetam alguma proposta, e, a longo prazo, com a experiência adquirida, as ONGs passam a saber utilizar os mecanismos institucionais a

seu favor. Atualmente, as que detêm recursos para tanto mantêm funcionários permanentes – cientistas sociais, advogados etc. – em atuação na ONU (KECK; SIKKINK, 1998; JOACHIM, 2007).

Em suma, a *estrutura de oportunidade política* cria aberturas para que as ONGs *acessem a instituição*, mediante mecanismos de acesso – como o *status* consultivo, a existência de *aliados influentes* que providenciem recursos que as ONGs não detêm, ou com mudanças nos *alinhamentos políticos* da instituição, possibilitando a ascensão de grupos e pautas. Contudo, a *oportunidade política* não é suficiente. Faz-se necessária a existência de recursos entre as redes transnacionais que fortaleçam sua legitimidade e validade dentro da instituição, como a existência de *empreendedores organizacionais*, que criam pontes entre as ONGs e os *policy-makers*; uma *constituency internacional* heterogênea que possibilite maior legitimidade e a viabilidade de exercer pressão a partir de diferentes níveis; e a *expertise*, seja por meio de informação científica, de testemunho ou processual. Todas essas variantes, quando existentes, desenvolvidas e relacionadas, possibilitam o fortalecimento dos *processos de enquadramento interpretativo* e ascensão de uma pauta à agenda da instituição. A Figura 1 demonstra a dinâmica de interação que compõe o modelo analítico (JOACHIM, 2007).

Figura 1 – Modelo Analítico *agenda-setting*



Um dos alvos das redes transnacionais LGBT é a agenda da ONU. Em maior destaque, a instância do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e o Conselho de Direitos Humanos (CDH). A seguir realizaremos um panorama e, subsidiada pela abordagem analítica apresentada nesta seção, uma análise da ascensão dos debates sobre os direitos LGBT na organização, desde sua inserção no final do século XX até os principais avanços normativos no ACNUDH e CDH em 2016.

Das primeiras iniciativas ao especialista independente: a historicidade da temática LGBT na ONU

Antes de procedermos ao esforço de explicar analiticamente como os grupos LGBT conseguiram alçar sua pauta dentro da agenda da ONU, é preciso compreender a historicidade que envolve essa trajetória política processual. Nesse sentido, desde sua criação, em 1945, a ONU apenas iniciou alguma discussão voltada à orientação sexual na década de 1980, quando, em 1982, o Comitê de Direitos Humanos decidiu sobre o caso *Hertzberg v. Finland*, o primeiro relacionado a gays e lésbicas (ver Figura 2). Os autores do processo reivindicavam liberdade de expressão, pois haviam sido processados ao debaterem sobre a homossexualidade, tema proibido pelo Código Penal da Finlândia por supostamente encorajar “comportamento indecente”. O Comitê, por fim, decidiu a favor da Finlândia (UN, 1985).

Foi apenas na Terceira Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Nairóbi em 1985, que se discursou, pela primeira vez, em uma reunião oficial da ONU, sobre a questão da orientação sexual. Após mobilização de ativistas lésbicas holandesas para que o governo se posicionasse, a ministra holandesa, Annelien Kappeyne van de Coppello⁹, que nacionalmente advogava pelos direitos LGBT, fez uma declaração que incluía um chamado contra

9 Annelien Kappeyne van de Coppello possuiu uma longa trajetória política na Holanda, transitando pelo Conselho da Cidade de Leiden, o Parlamento holandês e o Conselho do Estado. Ela advogava por temas como igualdade de gênero, combate à pena de morte e os direitos das pessoas LGBT e de imigrantes.

a discriminação às mulheres lésbicas e em favor dos seus direitos. Segundo Swiebel (2009), foi um momento significativo para quebrar o silêncio e iniciar a luta para colocar a orientação sexual na agenda da Conferência de Pequim em 1995.

Em 1992, Douglas Sanders, professor canadense, foi o primeiro homem abertamente homossexual a falar num fórum da ONU e criticou em sua declaração, na Subcomissão de Proteção à Discriminação e Proteção de Minorias¹⁰, o fato de que o trabalho da organização não representava as pessoas lésbicas e gays, pois nenhuma organização representativa da pauta detinha o *status* consultivo (SANDERS, 1996). No ano seguinte, o representante da França, Louis Joinet, na mesma subcomissão, propôs que os estudos de xenofobia e racismo fossem expandidos para discriminação com base na orientação sexual, o que foi recusado. Em 1995, Joinet novamente propôs uma adição à resolução E/CN.4/SUB.2/RES/1995/21, “Discriminação no contexto do vírus da imunodeficiência humana (HOIV) ou síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS)”¹¹. Como os homens homossexuais não estavam inclusos, ele indicou a adição da categoria, o que gerou forte oposição, especialmente dos representantes de Camarões e Marrocos. A proposta de Joinet foi finalmente aceita e essa foi a primeira vez que uma resolução da subcomissão se referiu aos homossexuais (SANDERS, 1996).

Quanto ao acesso à ONU, foi apenas em 1993 que a primeira organização LGBT ganhou *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC): a Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais (ILGA, em inglês), uma federação constituída por diversas ONGs associadas presentes em vários países¹². Quebrando a tradição de decisão por consenso

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

11 Título em inglês: “Discrimination in the context of human immunodeficiency virus (HIV) or acquired immune deficiency syndrome (AIDS)”.

12 A ILGA realizou a primeira tentativa em 1991, no entanto, sua solicitação sofreu oposição dos Estados árabes e de Filipinas, sendo indeferida sem votação, já que é tradição a decisão por consenso no Comitê.

do Comitê sobre Organizações Não Governamentais, 7 membros votaram a favor (Cuba, Chile, Bulgária, Grécia, França, Rússia e Suécia) e 4 contrários (Iraque, Lesoto, Omã e Sudão). O relatório E/1993/63 foi encaminhado ao ECOSOC, pelo qual, com 22 votos favoráveis e 4 contrários, o *status* consultivo foi aprovado. No entanto, no mesmo ano, a ILGA teve seu *status* questionado pelos Estados Unidos, que, no ano seguinte, convocaram uma reunião do ECOSOC a partir da qual o *status* foi suspenso¹³. Tal episódio é relevante, pois “a obtenção de *status* consultivo para ONGs não significa apenas o reconhecimento moral das questões de direitos LGBT, mas também o acesso às instâncias da ONU e ao direito de fala” (SWIEBEL, 2009, p. 25, tradução nossa). Bloqueava-se, assim, o *acesso à instituição*, um dos primeiros elementos a serem conquistados no processo de formação de uma agenda (JOACHIM, 2007; SWIEBEL, 2009).

A suspensão do *status* consultivo deveu-se ao fato de que havia alguns membros da ILGA que apoiavam o fim das leis de consentimento e relacionamentos independentemente da idade das partes (SANDERS, 1996). No ano seguinte, a ILGA expulsou os membros denunciados e reformulou seu estatuto, deixando expressamente claro ser contrária ao abuso infantil. No entanto, diversos Estados-membros conseguiram influenciar os votos contra a readmissão do *status* consultivo da ILGA por um longo período ao relacionar a homossexualidade à pedofilia. Com tal dificuldade e após diversas tentativas fracassadas, ela só voltou a obter *status* consultivo em 2011, com o voto favorável dos EUA (UN, 2011b).

Durante as negociações da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, ainda em 1993, Austrália, Áustria, Canadá, Alemanha e Holanda pressionaram pela inclusão da questão das pessoas lésbicas e gays no documento final. Entretanto, a forte resistência, da qual Cingapura se destacou como voz marcante, inviabilizou que qualquer menção explícita à orientação sexual fosse aprovada. Na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres de

13 Nenhuma outra ONG tinha sido tratada até então da mesma forma e a exclusão da ILGA reafirmou a recusa dos Estados-membros em tratar questões de orientação sexual na ONU (SANDERS, 1996).

Pequim, em 1995, apesar de alguma visibilidade para as mulheres lésbicas ao longo do evento, novamente um bloco organizado de países inviabilizou que os parágrafos do esboço do Plano de Ação que faziam referências à orientação sexual fossem aprovados. Já em 2000, em uma sessão especial da Assembleia Geral da ONU, houve novo debate sobre a igualdade das mulheres. E novamente não houve consenso no uso do termo orientação sexual, por oposição especialmente de Senegal, Síria, Nicarágua, Kuwait e Paquistão (SANDERS, 2006).

Fora do ambiente das conferências globais, um avanço para a pauta LGBT na ONU ocorreu em 1994, quando o Comitê de Direitos Humanos, responsável por monitorar o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), julgou o caso *Toonen v. Austrália*. Toonen, um ativista em um país no qual a atividade homossexual era proibida por lei, argumentou que a referida lei violava o direito à privacidade e igualdade, previstos no PIDCP (SANDERS, 1996, 2006; SAIZ, 2004). Não havendo menção explícita à orientação sexual no Pacto, o Comitê optou de forma inovadora por estender a compreensão de “sexo” à “orientação sexual”. Saiz (2004) afirma que esse momento de expansão do enquadramento interpretativo é um marco para posteriores avanços na defesa dos direitos relacionados à orientação sexual. Já Swiebel (2009), mais cauteloso, lembrou que esse era o único ganho até aquele momento e que ele teria ocorrido apenas em uma instância não intergovernamental propriamente dita, uma vez que os comitês de tratados da ONU são formados por especialistas independentes que não estão ali representando seus países de origem.

Posteriormente ao caso, outros órgãos de monitoramento de tratados da ONU ajudaram a fortalecer a questão da orientação sexual¹⁴. Tais instâncias, que receberam diversos casos de abuso, tortura, perseguição etc., por discriminação com base na orientação sexual, reconheceram as consequências negativas não só das leis criminalizadoras das relações homoafetivas, como também os

14 Para uma detalhada sumarização dos caminhos tomados nos órgãos de tratados, ver Ilga (2019).

efeitos em outras esferas (saúde das crianças, segurança de defensores de direitos das minorias sexuais, refugiados etc.) (SAIZ, 2004). Até este momento, o direito evocado para defesa das questões de orientação sexual era o da privacidade, contido no PIDCP. Dessa forma, ainda não tinha sido bem-sucedida a estratégia de *enquadramento interpretativo* dos direitos LGBT propriamente ditos, visto que não existia clara articulação sobre essa categoria na organização (SWIEBEL, 2009).

A pauta LGBT volta a ter destaque em 2003, quando o Brasil apresentou um esboço da resolução E/CN.4/2003/L.92 no ECOSOC, englobando direitos humanos e discriminação com base na orientação sexual. A resolução posteriormente foi dirigida à sessão da Comissão de Direitos Humanos – hoje extinta –, sofrendo forte oposição da Arábia Saudita, Paquistão, Egito, Líbia e Malásia, membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), que negavam a vinculação entre direitos humanos e discriminação com base em orientação sexual e circunscreviam a questão a dimensões culturais de cunho nacional. Desse modo, por falta de consenso, a discussão foi adiada para 2004, quando, somado à OCI, a Santa Sé também fez oposição à resolução (KOLLMAN; WAITES, 2009, UN, 2003a). Diante disso, novamente, o debate foi adiado para 2005, quando o Brasil retirou a resolução de pauta (SAIZ, 2004).

O ano de 2006 foi um momento de avanços dentro e fora da ONU. A questão do *acesso institucional* por ONGs LGBT foi resolvida quando a ILGA-Europe, LBL (Associação Norueguesa para Lésbicas e Gays) e a LSVD (Federação Alemã para Gays e Lésbicas) conquistaram o *status* consultivo. Houve assim um ganho de acesso oficial por parte da comunidade LGBT que havia sido perdido com a suspensão da ILGA em 1994 (UN, 2006).

Ainda em 2006, a Noruega submeteu ao Conselho de Direitos Humanos uma Declaração sobre Violação de Direitos Humanos baseada na Orientação Sexual e Identidade de Gênero, que foi assinada por 53 Estados, incluindo 18 membros do Conselho, demonstrando intenção de continuar com essa pauta dentro do organismo (ARC, 2006). É possível que tenha sido uma das

primeiras vezes que o termo “identidade de gênero” foi realmente integrado a documentos no contexto dos direitos LGBT na ONU.

O tímido aparecimento das menções sobre identidade de gênero e as demandas da população trans reflete conflitos internos das organizações LGBT referentes à construção do *enquadramento interpretativo* e à *constituency internacional*. Mesmo que a sigla englobe a população trans, historicamente, o movimento LGBT enfrentou problemáticas de invisibilização da luta e demandas desses indivíduos. Essa dinâmica de não priorização de determinadas pautas, que pode ser uma consequência não intencional de uma *constituency* heterogênea, tendo em vista a dificuldade de consonância entre os diferentes, está diretamente relacionada com os *processos de enquadramentos interpretativos*, uma vez que essa construção é disputada pelos ativistas internamente. Desse modo, reivindicações voltadas às pessoas trans, como o reconhecimento legal da identidade de gênero, ganharam maior dimensão ainda mais tarde do que a descriminalização da homossexualidade, por exemplo. Isso também é reflexo tanto do crescimento e desenvolvimento das organizações e movimentos transgêneros de forma independente a partir desse período, quanto das decisões internas de mobilizar *enquadramentos interpretativos* mais gerais, em primeiro momento, como o reconhecimento dos direitos LGBT como direitos humanos, o que invisibilizou demandas mais específicas e singulares.

Também nesse ano, um importante documento foi criado por especialistas¹⁵ em direito internacional: os Princípios de Yogyakarta na Aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos em Relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero. O documento, que foi adotado em um encontro em Yogyakarta, na Indonésia, no final de 2006, e publicado em 2007, tinha como objetivo sumarizar, em 29 princípios, os direitos humanos já existentes e relacioná-los à OSIG, organizando as obrigações dos atores estatais e não estatais.

15 O grupo foi formado por especialistas independentes da ONU, membros dos órgãos de tratado, a ex-alta comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Mary Robinson, juizes, ativistas e acadêmicos.

Tornou-se um marco histórico no reconhecimento dos direitos LGBT no direito internacional (O'FLAHERTY; FISHER, 2008). Tal documento não foi adotado pelas organizações internacionais, vale dizer. De todo modo, ele oportuniza um quadro normativo para as futuras discussões sobre a temática e foi fundamental, em 2008, para a Declaração A/63/635 sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero apresentada à Assembleia Geral da ONU.

Tal declaração foi apresentada pela Argentina, em conjunto com Brasil, Croácia, França, Gabão, Japão, Holanda e Noruega, e teve suporte de 66 Estados, um número maior em relação à declaração que havia sido então apresentada em 2006 (54 Estados)¹⁶. Ela avançou em relação à declaração apresentada no CDH por reafirmar que a orientação sexual e identidade de gênero estão inclusas nos princípios de não discriminação e universalidade. Também fez um chamado aos Estados para que tomem atitudes sobre as violações de direitos humanos com base em OSIG, como também garantir a proteção dos defensores de direitos humanos nessa temática. No entanto, a declaração sofreu forte oposição por parte dos membros da OCI e da Santa Sé.

A utilização dos termos “orientação sexual e identidade de gênero” nos documentos da ONU, seja nas instâncias intergovernamentais ou pelos relatores e especialistas, sempre foi um processo politicamente tenso e que levantou visível oposição. As resoluções aprovadas na Assembleia Geral da ONU sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias a partir de 2004¹⁷ citavam o termo “orientação sexual” no corpo do texto. Porém, elas não consolidavam e legitimavam por completo as discussões e a pauta dos direitos LGBT no CDH.

Foi apenas em junho de 2011 que o CDH adotou a resolução A/HRC/RES/17/19, “Direitos humanos, orientação sexual e identidade

16 Os EUA apenas passaram a apoiar a declaração após o início do governo de Barack Obama. E o Brasil apoiou ambas as declarações de 2006 e 2008.

17 Para ver as resoluções, acesse: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx>. Acesso em: 23 maio 2019.

de gênero”, um marco histórico e normativo para a luta LGBT na organização. A resolução, que foi apresentada por África do Sul e Brasil, e apoiada por 39 países, reafirmava a universalidade dos direitos humanos presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e a responsabilidade do Conselho em promover o respeito e proteção destes. O documento obteve 23 votos favoráveis¹⁸, 19 contrários¹⁹ e 3 abstenções²⁰ (UN, 2011c). A resolução expressava preocupação com os atos de violência e discriminação por motivos de OSIG, e, por isso, requereu os seguintes pontos: a elaboração de um estudo, a cargo do ACNUDH, sobre tais violações e recomendações de como o direito internacional dos direitos humanos (DIDH) poderia ser instrumentalizado para resolver a problemática; a realização de um painel para discutir os resultados do estudo e a aplicação das recomendações; e a manutenção de prioridade dessa questão.

O referido estudo foi apresentado no final de 2011 (A/HRC/19/41). Ele trouxe muitas recomendações do ACNUDH ao final, afirmou a necessidade de análises mais profundas em relação à temática e concluiu, em geral, que a violência e discriminação com base em OSIG é uma realidade em todas as regiões e que elas se manifestam de diversas formas, desde violências físicas a psicológicas e repressão de direitos. 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, o que não só possibilitou que o relatório recebesse a legitimação do selo ONU, mas também conformou o ACNUDH como um *influyente aliado* das ONGs LGBT (UN, 2011a).

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

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

20 Burkina Faso, China e Zâmbia.

No ano seguinte, como previsto em resolução, foi realizado o painel composto por quatro especialistas²¹ que debateram as informações trazidas no relatório e os Estados puderam compartilhar suas experiências. Esse foi um importante momento para realizar um diálogo informado e construtivo, dando continuidade à visibilidade da questão (TERTO; SOUZA, 2015).

Em 2013, o ACNUDH, confirmando-se como um aliado de primeira hora, lançou a primeira campanha educativa voltada à questão LGBT: “Livres & Iguais”. Nela, destacam-se as problemáticas que rodeiam os direitos humanos LGBT e a necessidade de ação global, por meio da educação e de campanhas, para o respeito e promoção da igualdade (ROCHA, 2015).

No ano seguinte, foi adotada a segunda resolução A/HRC/RES/27/32, “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”, do CDH. Ela demandava a atualização do relatório de 2011, a fim de trazer exemplos de boas práticas e formas de superar as violações através do DIDH. Foram 25 votos a favor²², 14 contrários²³ e 7 abstenções²⁴ (UN, 2014).

Em 2015, o ACNUDH apresentou o segundo relatório que, além de trazer atualizações sobre as violações e discriminações relacionadas à OSIG, apresentou os avanços das leis ao redor do mundo (A/HRC/29/23). No mesmo ano, pela primeira vez, o Conselho de Segurança da ONU se reuniu para falar sobre as violações sofridas pela população LGBT. O evento, promovido por EUA e Chile, pautou os ataques do Estado Islâmico às minorias sexuais.

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

22 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 Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Venezuela e Vietnã.

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

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

Por fim, outro marco normativo para a pauta na organização foi a adoção da resolução A/HRC/RES/32/2, “Proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero”, proposta por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai no CDH em junho de 2016. O documento reafirmou a universalidade dos direitos humanos, o compromisso e preocupação da organização quanto à pauta LGBT e decidiu apontar, por três anos, um Especialista Independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em OSIG. Sua incumbência, em linhas gerais, é monitorar e apoiar as práticas dos Estados-membros, avaliar os instrumentos internacionais a respeito da superação das violações com base em OSIG e apresentar um relatório anual sobre a questão. A resolução obteve 23 votos a favor²⁵, 18 contrários²⁶ e 6 abstenções²⁷ (UN, 2016).

Contudo, vale salientar que, após a aprovação no CDH, o mandato do Especialista Independente sofreu resistência de Estados-membros no Terceiro Comitê da Assembleia Geral. Isso levou 800 organizações de 157 países a assinarem uma carta aberta demandando que os Estados-membros respeitassem a decisão do Conselho e defendessem o princípio de não discriminação. 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. É relevante observar também que a nomeação de um Especialista

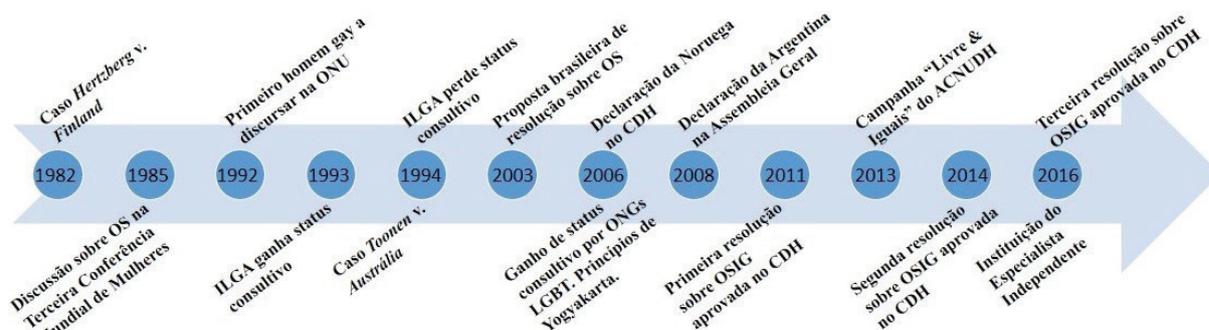
25 Albânia, Bélgica, Bolívia, Cuba, Equador, El Salvador, França, Geórgia, Alemanha, Letônia, México, Mongólia, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Portugal, República da Coreia, Eslovênia, Suíça, República Macedônia, Reino Unido Da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, Venezuela e Vietnã.

26 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.

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

Independente comumente antecede a indicação de um Relator Especial na ONU.

Figura 2 – Linha do Tempo: ascensão dos direitos LGBT na agenda da ONU (1982-2016)



Fonte: Elaborada pelos autores.

Agenda-setting e os direitos LGBT na ONU

Após a apresentação histórica da pauta dos direitos LGBT na ONU, torna-se possível analisarmos esse processo de mobilização pelas lentes do modelo analítico de *agenda-setting* desenvolvido por Joachim (2007). Como vimos na seção anterior, o *acesso institucional*, um relevante degrau para a ressonância do *enquadramento interpretativo* entre os atores, ainda apresentava profundas fragilidades até o final dos anos de 1990. Para Swiebel (2009), nesse período, as ações promovidas pela sociedade civil na ONU podem ser percebidas em quatro principais frentes, que se constituíam a partir da *estrutura de oportunidade política* possível que se apresentava naquele momento na ONU, segundo define Joachim (2007)²⁸.

A primeira frente, o movimento de mulheres, agindo paralelamente e desarticulado com o movimento LGBT, objetivou a inclusão de “orientação sexual” no Plano de Ação das Conferências especializadas (Conferência das Mulheres em Nairóbi e Pequim e Conferência de Viena). Entretanto, mesmo existindo uma maior

28 Swiebel, ao tratar desse período, trabalha com a ideia de *venue shopping*. O conceito de *venue shopping* relaciona-se à diversidade de formas de ação que não faziam parte de um processo deliberado propriamente, mas eram induzidas pelo aproveitamento das oportunidades que surgiam no período (SWIEBEL, 2009).

compreensão do que se concebia por orientação sexual pelos movimentos sociais e a despeito de essa categoria ser alvo de recorrentes violações específicas de direitos humanos, ainda não existia naquele momento a formação e difusão desse *enquadramento de diagnóstico*, ou seja, a identificação e o reconhecimento de um problema pelos Estados-membros e funcionários da ONU. Isso pode ser percebido, por exemplo, nas alegações de “inexistência da questão no direito internacional” para retirada dos termos dos documentos finais.

A segunda frente seria o envio de casos ao Comitê de Direitos Humanos, como representam os casos de *Hertzberg v. Finland*, de 1982, e *Toonen v. Austrália*, em 1994, entre outros. O primeiro caso não foi vitorioso, ao contrário do segundo, que se tornou o primeiro bem-sucedido envolvendo a questão de orientação sexual no Comitê. Contudo, o que pode ser analisado, tanto desses quanto os demais casos nos diversos órgãos de tratado, sumarizados por Saiz (2004), é que também não existia um *enquadramento de diagnóstico* constitutivo da agenda naquele momento. O questionamento sobre qual categoria de discriminação o caso deveria receber é importante representação disso, como também a fragilidade da escolha do direito específico a circunscrevê-lo, assim, desenvolvendo fracos *enquadramentos de prognóstico e motivacional*, que correspondem à apresentação de soluções e motivos para a tomada de ação sobre o problema identificado.

As terceira e quarta frentes se relacionam ao se constituírem como tentativas de acesso aos órgãos intergovernamentais, com a apresentação da pauta na extinta Comissão de Direitos Humanos e com a candidatura para obtenção de *status* consultivo no ECOSOC, respectivamente. Na Comissão, a *estrutura* ainda não se apresentava favorável à pauta, tendo em vista a falta de apoio dos Estados-membros, importantes *aliados influentes*. E, no ECOSOC, a concessão de *status* consultivo obtida pela ILGA em 1993, importante via de *acesso institucional*, foi suspensa em 1994, o que significou a falta de *oportunidade política* na organização, como também a expressão de um efeito negativo derivado da *constituency internacional heterogênea* da ONG.

A heterogeneidade, para Joachim (2007), tem seus pontos positivos, como a possibilidade de exercer pressão de diferentes pontos do globo. Entretanto, também existem dificuldades nessa *constituency* diversificada, como a questão ideológica, ou seja, a divergência quanto aos posicionamentos internos dos diversos grupos que compõem a entidade. No caso da ILGA, a heterogeneidade da sua composição foi negativa naquele momento devido à presença de uma ONG associada que defendia certas práticas que tornaram a organização vulnerável às acusações de apoio à pedofilia, o que fortaleceu o *enquadramento interpretativo* dos opositores, como as organizações católicas, que vinculavam homossexualidade e práticas pedófilas.

Ainda nos anos 1990, o que podemos perceber, ao analisar os arquivos da ILGA disponíveis *online*, é que ela ainda não detinha a *expertise*, pois não produzia naquele contexto relatórios sistematizados e periódicos sobre violações de direitos humanos das pessoas LGBT. A elaboração de *conhecimento científico*, segundo Joachim (2007), é uma fonte importante para ganhar apoio dos *aliados influentes* ao evidenciar a existência de determinado problema (*diagnóstico*) e a possibilidade de solução (*prognóstico*). Naquele período, apenas a ILGA-Europe apresentava semestralmente um relatório sobre a realidade da população LGBT à União Europeia (UE). Já a ILGA só veio a publicar relatórios anuais sistematizados, como o *State-Sponsored Homophobia*, a partir de 2006.

Naquele contexto, a ONG ainda não detinha também a *estrutura de mobilização* da qual dispõe atualmente. Assim, faltava-lhe uma “memória institucional”, nos termos de Swiebel (2009), e, nos termos de Joachim (2007), o *conhecimento processual*, ou seja, a experiência adquirida sobre os procedimentos políticos internos da instituição pretendida, a ONU no caso. Ainda podemos perceber a ausência de um *empreendedor organizacional*, visto que a ILGA não tinha como arcar com os custos da mobilização dentro da ONU. É importante lembrar duas coisas nesse sentido: a OutRight Action International, ONG de direitos LGBT que viria a se tornar uma outra liderança no tema posteriormente, só veio a ser fundada em 1990; e as grandes

e tradicionais ONGs de direitos humanos ainda não agiam consistentemente sobre os casos das pessoas LGBT. A Anistia Internacional, por exemplo, só adotou essa população como “Prisioneiros de Consciência” nos anos 1990 (BAEHR, 2009). Isso demonstra que o desenvolvimento da *mobilização* pela questão LGBT era inicial no período, o que refletiu em uma *estrutura* insuficientemente robusta que oferecesse suporte a ações de maior sucesso.

Já na primeira metade dos anos 2000 é possível observar mudanças e acirramentos quanto à *estrutura de oportunidade política* assim como o início da reverberação dos tipos de *enquadramentos interpretativos* à questão LGBT no âmbito da ONU. Por outro lado, nesse momento também foram visíveis as falhas nas articulações entre os atores que trabalhavam pela pauta. Todos esses elementos estão presentes na proposição, e posterior retirada, da resolução E/CN.4/2003/L.92 pelo Brasil na Comissão de Direitos Humanos.

Em relação à *estrutura de oportunidade política*, a iniciativa brasileira, apoiada por países europeus e Canadá, significou um avanço na existência de *aliados influentes* favoráveis à pauta na ONU, como também sinalizou o surgimento de um *alinhamento político* mais sólido – consolidado anos mais tarde – que continuamente se posicionaria em apoio à temática quando presente nos órgãos intergovernamentais. Por outro lado, a forte oposição dos países da OCI demonstrou tanto a resistência da *estrutura* à questão quanto a existência de outro *alinhamento político* que nas negociações posteriores se posicionaria incisivamente contrário aos debates sobre direitos LGBT na ONU. Tal resistência se torna vitoriosa, naquele momento, com a retirada da proposta pelos representantes brasileiros.

Somada à forte oposição, a falha de articulação prévia da delegação brasileira com a sociedade civil também deve ser salientada para o insucesso das negociações naquele momento (SWIEBEL, 2008). A desarticulação pode ser explicada por dois fatores: primeiro, pela busca do Brasil em protagonizar a pauta sem mobilização e articulação junto a outros atores com um histórico de ações sobre o tema; segundo, a inexistência de *acesso institucional*, uma

vez que, até então, nenhuma ONG LGBT detinha *status* consultivo na ONU, assim, não possuindo o direito de apresentar declarações orais e de participar oficialmente na instância intergovernamental, de modo a reforçar a proposição brasileira.

O engajamento das ONGs veio a ocorrer somente após a primeira apresentação da Resolução, o que culminou na realização de uma reunião estratégica no final de 2003 no Rio de Janeiro. O encontro teve participação de ativistas de diferentes regiões e objetivou oferecer suporte ao governo brasileiro. Como resultado, mais de 50 ativistas LGBT estiveram presentes na sessão de reapresentação da Resolução em 2004 (VANCE; MULÉ; KHAN; MCKENZIE, 2018). Outra mobilização, apoiada pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (ABGLT) e Human Rights Watch (HRW), foi a criação de cartas a serem enviadas ao governo brasileiro para que a proposta não fosse retirada.

Ao analisar o esboço da resolução apresentada pelo Brasil, é possível perceber inicial ressonância do *enquadramento de diagnóstico* entre os *aliados influentes*, quando o documento reconhecia e demonstrava profunda preocupação com as violações de direitos humanos com base em orientação sexual recorrentes no mundo e constantemente presentes nos relatórios dos procedimentos especiais e nos órgãos de monitoramento da ONU. Quanto ao *enquadramento de prognóstico*, de acordo com o documento, a resolução requeria destas instâncias citadas, do ACNUDH e da Comissão de Direitos Humanos, que continuassem tendo atenção sobre essas violações. O documento ainda iniciava um *enquadramento motivacional* ao reafirmar e lembrar o direito internacional – por meio da DUDH e das Convenções – e a universalidade dos direitos humanos a “todos os membros da família humana”.

As declarações conjuntas apresentadas, em 2006, no CDH e, em 2008, na Assembleia Geral, podem ser percebidas como importantes avanços nos processos de *enquadramento*. Mesmo sendo documentos que não detêm o peso de uma resolução, elas apresentam o compromisso e a adesão política dos Estados-membros sobre a questão. Tais declarações abrangem um *enquadramento*

empreendido desde os anos de 1990 pelos movimentos LGBT, que interpretavam os direitos LGBT como direitos humanos, o que representou uma mudança na mobilização que antes estava apoiada no discurso dos direitos civis, e não dos direitos humanos (HOLZHACKER, 2014). Essa mudança se deve ao realinhamento da ONU no pós-Guerra Fria e à maior aceitação e compromisso com os direitos humanos pelos Estados, assim, tornando-se uma estratégica plataforma para difusão da luta LGBT. No contexto dos documentos, isso esteve presente na relação explícita do reconhecimento (*diagnóstico*) das violações de direitos humanos com base em orientação sexual e identidade de gênero.

Em relação aos países apoiadores das declarações, tendo ciência e demonstrando profunda preocupação com tais violações, demandaram (*prognóstico*) que os procedimentos especiais e órgãos de tratado mantivessem atenção às violações e, já em um contexto doméstico dos países, que os Estados-membros tomassem as medidas necessárias, fossem administrativas ou legislativas, para que a orientação sexual e identidade de gênero não fossem mais utilizadas como motivos para criminalizações e que as violações não deixassem de ser investigadas. Esse *enquadramento de prognóstico* ao nível de ação dos Estados é fortalecido ao longo dos anos ao se constituir em um discurso pelos *aliados influentes* (Estados-membros e Alto Comissários de Direitos Humanos) que passou a demandar a descriminalização das relações sexuais consentidas entre pessoas do mesmo sexo.

Somada aos *enquadramentos de diagnóstico e prognóstico*, a *motivação* presente nas declarações, para além da preocupação com as violações, está na reafirmação da universalidade dos direitos humanos presente nos documentos internacionais, o que é um argumento que diverge do discurso dos Estados-membros opostos, que defendem que a questão de OSIG não é reconhecida no direito internacional, o que a tornaria inadequada (e ilegítima) enquanto pauta a ser debatida nos fóruns internacionais de direitos humanos.

Acresceu-se ao empreendimento dos *enquadramentos* o fato de o cenário no qual as declarações foram adotadas ser de maior mobilização da sociedade civil quanto à temática na ONU, quando comparado às tentativas anteriores. Em 2006, três organizações LGBT conseguiram *acesso institucional* através do *status* consultivo, o que contribuiu para impulsionar iniciativas mais contundentes. Também, em 2007, foi publicado o documento dos Princípios de Yogyakarta, com participação de especialistas e ativistas de direitos humanos, e, posteriormente, apresentado em um evento no CDH. Isso é relevante na medida em que evidencia um importante esforço naquele momento de *enquadramento interpretativo* da sociedade civil para integração da questão LGBT ao direito internacional. Somado aos avanços nos processos de *enquadramento* e de *acesso institucional*, a mobilização dos Estados sobre a questão e o aumento de apoiadores demonstram o fortalecimento de futuros *alinhamentos* favoráveis e a conformação de *aliados influentes*.

Em 2011, a estratégia das ONGs de introdução da pauta LGBT na ONU, iniciada no começo da década de noventa, culminou finalmente no primeiro marco normativo dos esforços de *enquadramento* dos direitos LGBT como direitos humanos em uma instância intergovernamental da ONU: a adoção da primeira resolução no CDH sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

Diferentemente das declarações, esse é um marco significativo, pois as organizações internacionais têm uma capacidade de constituição e regulação internacional, que, para Barnett e Finnemore (2004), refere-se justamente ao poder de reconhecer novos problemas e criar agendas, assim, coordenando a ação coletiva dos Estados para uma determinada pauta. Isso posto, a ONU, ao ser, de um lado, o fórum que abrigou o reconhecimento pelos Estados de uma resolução que aponta a discriminação com base em OSIG como um problema real e, de outro, parte da constelação de agentes (especialmente pelo posicionamento de suas instâncias de direitos humanos – ACNUDH, comitês de tratados e procedimentos especiais) que se mobilizou favoravelmente às demandas dos grupos

LGBT, utilizou-se de seu poder como plataforma organizacional reconhecida internacionalmente para dar legitimidade à pauta LGBT no CDH.

Interessante perceber, primeiramente, que a resolução integra o item 8 da agenda do CDH, “Acompanhamento e implementação da Declaração e Programa de Ação de Viena”, o que retoma um período de mobilização do movimento de mulheres que enfrentou forte resistência nas discussões sobre orientação sexual das lésbicas nas Conferências Especializadas. Em segundo, a aprovação entre os Estados foi acirrada (23 contra 19, com 3 abstenções), o que evidenciou a dificuldade no consenso sobre a questão e também concretizou com clareza quais eram os *alinhamentos políticos* favoráveis e contrários. Terceiro, a África do Sul, ao lado do Brasil, foi a proponente da resolução sobre esse tema, o que remete à falha brasileira em propor sozinho a resolução de 2003. A parceria entre os dois países pode ser explicada, primeiro, pela então recente inserção da África do Sul nos BRICS e, segundo, pelo *status* de membro do Brasil no CDH (*status* do qual a África do Sul não gozava naquele momento), o que fortalecia a proposição da resolução. A liderança sul-africana não continuou consistente, pois se absteve na maioria das votações que envolviam OSIG posteriormente. Mesmo com essa controvérsia, nesse momento, os dois países se destacam como *aliados influentes*, alçando a temática a uma posição de destaque no Conselho.

A resolução encomendou ao ACNUDH o primeiro relatório sobre as leis discriminatórias em relação à orientação sexual e identidade de gênero em todas as regiões e sobre como o direito internacional pode ser instrumentalizado para cessar essas violações. A partir do resultado desse estudo, também seria realizado em 2012, conforme já ressaltado, um painel de especialistas para discutir a situação das violações com base em OSIG e as ações a serem tomadas a partir das recomendações propostas pelo relatório. Esses dois momentos são analiticamente importantes, pois refletiram a produção e discussão de conhecimento científico sobre o tema com a validade de um órgão intergovernamental como o CDH.

Como esclarece Joachim (2007), é comum a participação de ONGs na produção desses relatórios. Tais relatórios encomendados às organizações internacionais pelos Estados podem constituir-se (e comumente se constituem) então como vias – menos chamativas – de influência das ONGs e da *expertise* ligada a elas sobre determinado debate. Analisando a *estrutura de mobilização* das redes transnacionais de ativismo LGBT, é possível perceber uma consistente estruturação das ONGs, seus *conhecimentos processuais* e produções de *conhecimento científico* sobre tais violações. A partir da segunda metade dos anos 2000, tornou-se recorrente a existência de um setor específico para questões LGBT nas ONGs que advogavam por direitos humanos de modo mais geral²⁹. E, a partir desse primeiro relatório e do painel, é possível perceber uma campanha presente nos discursos, tanto da sociedade civil quanto dos *aliados influentes* e agências da ONU, quanto à descriminalização das relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo³⁰, o que constitui um *enquadramento de prognóstico* vital para a superação das violações de direitos humanos com base em OSIG por parte dos Estados.

Nos anos que se seguiram, as duas resoluções aprovadas, em 2014 e 2016, no CDH foram importantes para a manutenção da pauta na agenda da organização, que ainda sofre forte resistência de *alinhamentos políticos contrários*. Em 2014, foi solicitado um relatório com informações atualizadas referente ao realizado em 2011, apresentando boas práticas e caminhos para superação desse problema. A votação da resolução demonstrou menor resistência da *estrutura*, que foi adotada com 25 votos favoráveis, 14 contrários e 7 abstenções. Já a resolução de 2016 representou um destacado

29 Ao acessar os relatórios e boletins de ONGs LGBT internacionais, como ILGA World, ARC International ou OUTRight Action International, é possível constatar a produção de informação em conjunto sobre o tema, tanto dentro quanto fora da ONU, e também a criação de boletins informativos sobre as oportunidades futuras para engajamento da sociedade civil no CDH ou demais instâncias. Já nas tradicionais ONGs, como Anistia International, HRW e International Service for Human Rights, são encontradas secretarias e seções específicas – ou relacionadas – em seus sites para a temática LGBT.

30 Por exemplo, a declaração do Secretário-Geral Ban Ki-moon em 2012 e a declaração em conjunto de 12 agências da ONU, em 2015, que demonstraram preocupação com a situação das pessoas LGBT e se opuseram às leis que criminalizam as relações entre pessoas do mesmo sexo. As declarações estão disponíveis em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTspeechesandstatements.aspx>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

ganho para as mobilizações das redes transnacionais. Foi solicitada a criação de um Especialista Independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em OSIG. Contudo, o real impacto de seu mandato só será perceptível após o fim dos seus três anos de atividade. De todo modo, a sua existência em si já expressa um importante avanço em relação à visibilidade política internacional do tema, à contínua produção de *conhecimento* sobre a temática, por meio dos relatórios anuais apresentados, e ao monitoramento da situação dos Estados-membros quanto às violações dos direitos LGBT. Ademais, a proposição e o apontamento do Especialista Independente evidenciam a sinalização das resistências da *estrutura de oportunidades*, que pôde ser percebida na mobilização contrária ao seu mandato no Terceiro Comitê da Assembleia Geral, como salientado na seção anterior.

Por fim, é possível sistematizar e aglutinar alguns *alinhamentos políticos* favoráveis e contrários à temática ao longo das mobilizações que a questão percorreu na ONU desde a década de 1990 até 2016. Quanto aos favoráveis, é comum perceber um padrão na participação dos Estados-membros, seja propondo e apoiando resoluções e declarações ou realizando eventos não oficiais durante as sessões do CDH, assim, constituindo grupos de discussão e promoção dos direitos da população LGBT, como é o caso do *The United Nations LGBTI Core Group*³¹, criado em 2008, o qual se constitui de Estados-membros e funcionários da ONU e ONGs. Outra coalizão de Estados e sociedade civil sobre a temática é o *Equal Rights Coalition*³², lançado em 2016, com a liderança do Uruguai e Holanda.

Além desses *alinhamentos* criados pelos próprios Estados, e que compartilham muitos dos membros, é possível também perceber um *alinhamento político* por parte de países relevantes do Sul Global,

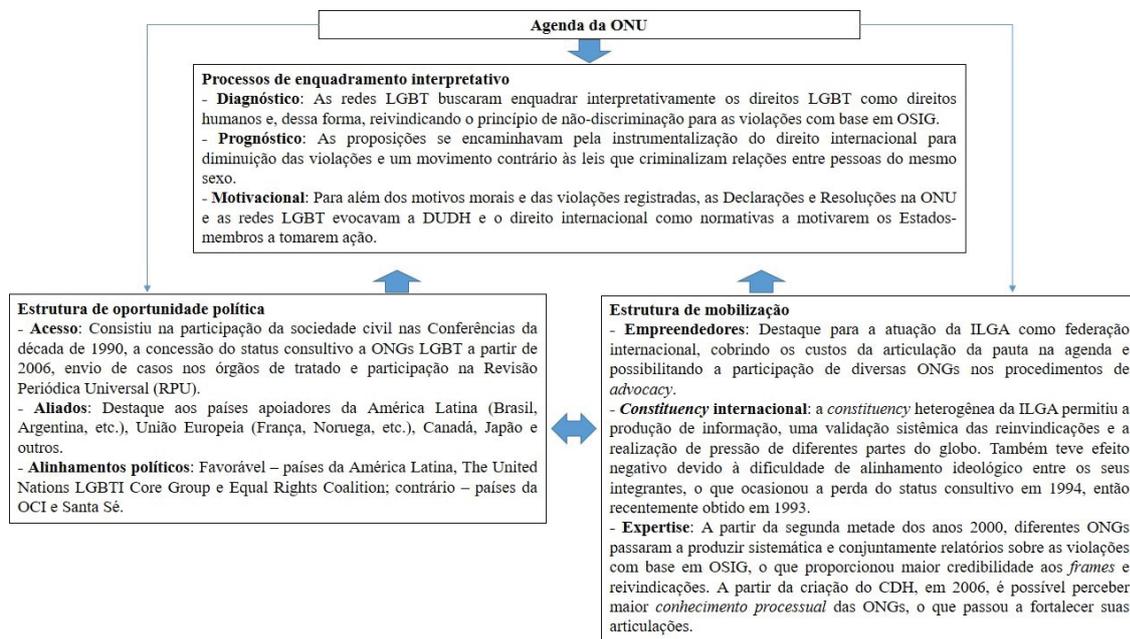
31 O grupo é copresidido pela Argentina e Holanda, com participação de países de diferentes regiões, como Brasil, Nova Zelândia, Noruega, EUA e Israel. Também participam o Alto Comissário para os Direitos Humanos e duas ONGs, a HRW e a OutRight Action International.

32 Atualmente é copresidida pelo Canadá e Chile, com participação de diversos Estados, como Argentina, México, EUA, Reino Unido, Estônia. ONGs também fazem parte do grupo, como a ILGA World e ARC International.

que, com grande recorrência, estão – ou, pelo menos, estavam até a primeira metade desta década – na liderança das declarações, resoluções e realização dos painéis de discussão, como foi o caso da Argentina e do Brasil. Para além da tentativa de uma busca de protagonismo na temática, essa configuração contribui para que a mobilização ao redor da questão LGBT não seja deslegitimada de saída como uma agenda exclusivamente do Ocidente/Norte. De todo modo, é possível visualizar o apoio à pauta advindo especialmente de Estados da América Latina, América do Norte, União Europeia e Estados isolados em outras localidades, como Israel, Nova Zelândia e Japão.

Quanto aos *alinhamentos políticos* contrários, é identificável a mobilização dos países da OCI, Santa Sé, Rússia e de organizações da sociedade civil católicas, especialmente norte-americanas, que têm condições de financiar a participação nesses espaços. Mesmo com a proposição sul-africana da Resolução de 2011, os países africanos tendem a manter consistente oposição. Também, se analisarmos os países que ainda criminalizam as relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo, é perceptível um padrão de Estados que mantêm leis discriminatórias promulgadas ainda no período de colonização europeia, especialmente ex-colônias britânicas, por exemplo, em Trinidad e Tobago e Índia, países que descriminalizaram tais relações apenas recentemente (VANCE; MULÉ; KHAN; MCKENZIE, 2018).

Figura 3 - Estratégia de *agenda setting* dos grupos LGBT para ascensão da pauta na ONU, segundo o *framework* analítico de Joachim (2007).



Fonte: Elaborada pelos autores

Considerações finais

A população LGBT, a partir do momento que não teve (e, muitas vezes, ainda não tem) suas reivindicações atendidas pelos seus governos, valeu-se de seus grupos organizados para tentar acessar o âmbito internacional como meio para fortalecimento e apoio às suas lutas. Entre as várias instâncias na arena internacional para busca de aliados, um dos alvos escolhidos foi a ONU, visto que ela possui, entre suas várias características como instituição de caráter político-burocrático, a habilidade de constituição internacional ao definir novas categorias de agenda e problemas a serem governados pelos Estados-membros. Esta capacidade da organização é operacionalizada pelas redes de ativismo LGBT para dar reconhecimento às suas reivindicações. A agenda da ONU é um dos alvos mais visados pelas mobilizações, pois a organização detém uma função coletiva de legitimação, o que gera influência nas ações dos Estados-membros, e da própria organização, no sentido de por quais questões deverão se inclinar e por quais tomarão iniciativa.

Nesse sentido, o presente trabalho trilhou caminhos teóricos e históricos que objetivaram compreender como se deu o debate sobre os direitos LGBT na ONU. De modo mais específico, analisou os processos políticos que visavam à inserção da pauta na formação da agenda da organização. Os debates na ONU, que se iniciaram em nível mais presente na década de 1990, foram movimentados por diversos atores partícipes da organização. Esse contexto foi realçado pelas lentes do modelo analítico desenvolvido por Joachim (2007), que, pela sistematização de abordagens da Ciência Política, forneceu-nos instrumentos para evidenciar o processo de ascensão da pauta LGBT na agenda da ONU. Após a análise, foi possível perceber a presença mais frequente de *aliados influentes* de Estados-membros na mobilização para a permanência e avanço da pauta na agenda. Por exemplo, *alinhamentos políticos* como países do Sul Global (Brasil, Argentina etc.), o *The United Nations LGBTI Core Group* (União Europeia, Noruega, EUA, Austrália etc.) e o *Equal Rights Coalition*, que, em momentos, foram importantes aliados, seja na adição da pauta nas discussões, apoio às candidaturas de ONGs ao *status* consultivo, ou, até mesmo, na recomendação de resoluções voltadas à não discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero. É interessante notar a ascendência da liderança do chamado Sul Global na pauta dos direitos LGBT nos últimos anos. Entretanto, também existiram *alinhamentos políticos* que se opuseram continuamente à agenda, como os países integrantes da OCI e a Santa Sé, por exemplo.

Dos processos políticos na ONU, diversos ganhos foram obtidos, como as decisões positivas em relação aos casos que criminalizavam tópicos relacionados à população LGBT, e também a criação da campanha Livres & Iguais pelo ACNUDH. Para além disso, este trabalho se ateve aos ganhos normativos no Conselho de Direitos Humanos (as resoluções de 2011, 2014 e 2016), que trataram da discriminação com base em OSIG. E consolidaram o *enquadramento interpretativo* dos direitos LGBT como direitos humanos e a fixação dessa pauta na agenda da ONU. Como também o desenvolvimento do que Joachim (2007) define como *enquadramentos de*

diagnóstico, prognóstico e motivacional, assim definindo o problema, apontando possíveis vias de solução e apresentando motivos para a mobilização dos Estados. Tais resoluções resultaram na produção de relatórios sobre a realidade da população LGBT no mundo e, em 2016, na criação de um Especialista Independente com mandato de três anos. Desse modo, a ONU empreende sua característica de legitimação internacional à questão LGBT.

Ainda é cedo para sinalizar os efeitos positivos do mandato do Especialista Independente. Porém, é possível reconhecer o avanço que sua criação em si significa para a luta LGBT nas instâncias da ONU. Como também os impactos que as negociações na organização produziram ao legitimarem internacionalmente os direitos LGBT e, assim, conduzirem os Estados a se comprometerem contra as violações e discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero, e empreenderem esforços para garantir os direitos humanos dessa população. Vale lembrar que tais avanços foram possíveis pelo desenvolvimento das redes transnacionais de ativismo LGBT, desde sua *constituency internacional* – na variedade étnica e nacional dos atores – até a capacidade de *expertise* – produção de dados, mobilização de testemunhos e conhecimento processual sobre a ONU – e a existência de *empreendedores organizacionais*, que assumiram os custos iniciais da articulação na organização.

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

Do ponto de vista da contribuição teórico-analítica, o exame da ascensão da pauta LGBT na ONU mostra a importância dos estudos sobre *agenda-setting* na literatura de direitos humanos. Esta literatura tende a se concentrar um pouco mais nos esforços das redes transnacionais para modificação de comportamentos do que tanto na sistematização dos esforços que precedem tal modificação e sem os quais tais inflexões não existiriam, ou seja, as estratégias de *agenda-setting*. Ademais, ao tratar a ONU não apenas como arena ou mero receptáculo, como normalmente é feito pela literatura *mainstream* de Relações Internacionais e até mesmo pela literatura sobre mobilizações transnacionais por direitos humanos, o presente artigo, dialogando com tendência recente da produção sobre Organizações Internacionais, contribui para evidenciar como tais organizações também podem ser agentes ativos em processos políticos, com relativa autonomia derivada justamente de sua condição burocrática e de sua capacidade moral e institucional de legitimar pautas na agenda internacional.

Por fim, o presente artigo suscita algumas questões que ainda não foram investigadas pelo campo das Relações Internacionais, como, por exemplo: o papel específico desempenhado pela ILGA, como *executiva organizacional*, na ascensão da pauta na agenda da instituição, sendo ela uma federação internacional de ONGs LGBT; os processos políticos por trás das aprovações das resoluções; as motivações dos alinhamentos nas votações de determinados Estados-membros que possuem histórica divergência diplomática; os efeitos das campanhas do ACNUDH nas diversas agências e programas da ONU; as consequências do mandato do Especialista Independente e como sua atuação nos possibilita compreender a situação da população LGBT no mundo; e prospecções sobre o futuro da pauta e possibilidades de desdobramentos e inflexões nos alinhamentos políticos, especialmente com a preocupante ascensão de governos contrários aos direitos LGBT, como é o caso brasileiro, com Jair Bolsonaro, e estadunidense, com Donald Trump, entre outros.

Referências

- ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.
- ARC (ARCINTERNATIONAL). **Joint Statement: 3rd Session of the Human Rights Council**. Genebra, 2006. Disponível em: <http://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-jointstatement/>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- BAEHR, Peter. **Non-governmental human rights organizations in international relations**. 1. ed. New York: Palgrave Macmillan UK, 2009.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. 1. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- CLAUDE, Inis. Collective legitimization as a political function of the United Nations. **International Organization**, v. 20, n. 3, p. 367-379, 1966.
- COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN P., Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- HOLZHACKER, Ronald. Gay rights are human rights: the framing of new interpretations of international human rights norms. *In*: Andreopoulos G., Arat Z.F.K. (eds). **The uses and misuses of human rights**. New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 29-64.
- ILGA (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association). Mendos, Lucas Ramon. **State-sponsored homophobia global legislation overview update**. Genebra, 2019. Disponível em: https://ilga.org/downloads/ILGA_World_State_Sponsored_Homophobia_report_global_legislation_overview_update_December_2019.pdf. Acesso em: 14 fev. 2019.
- JOACHIM, Jutta. **Agenda setting, the UN, and NGOs: gender violence and reproductive rights**. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

- KOLLMAN, Kelly; WAITES, Matthew. The global politics of lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: an introduction. **Contemporary Politics**, v. 15, n. 1, p. 1-17, 2009.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: HarperCollins, 2013.
- O'FLAHERTY, Michael; FISHER, John. Sexual orientation, gender identity and international human rights law: contextualising the Yogyakarta Principles. **Human Rights Law Review**, v. 8, n. 2. p. 207-248, 2008.
- RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. **The power of human rights: international norms and domestic change**. New York: Cambridge University Press, 1999.
- RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. **The persistent power of human rights: from commitment to compliance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- ROCHA, Karoline Almeida. **A papel da ONU no processo de reconhecimento do movimento LGBT**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2015.
- SAIZ, Ignacio. Bracketing sexuality: human rights and sexual orientation - a decade of development and denial at the UN. **Health and Human Rights**, v. 7, n. 2, p. 48-80, 2004.
- SANDERS, Douglas. Getting lesbian and gay issues on the International Human Rights Agenda. **Human Rights Quarterly**, v. 18, n. 1, p. 67-106, 1996.
- SANDERS, Douglas. Human rights and sexual orientation in international law. **International Journal of Public Administration**, v. 25, n. 1, p. 13-44, 2006.
- SIMMONS, Beth A. **Mobilizing for human rights: international law in domestic politics**. New York: Cambridge University Press, 2009.
- SWIEBEL, Joke. Lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: the search for an international strategy. **Contemporary Politics**, v. 15, n. 1, p. 19-35, 2009.

- TERTO, Angela Pires; SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. De Stonewall à Assembleia Geral da ONU: reconhecendo os direitos LGBT. **Monções**, v.5, n.7, p. 120-148, 2015.
- TRANSRESPECT (TRANSRESPECT VERSUS TRANSPHOBIA WORLDWIDE). **TTM update trans day of remembrance 2019: 331 reported murders of trans and gender-diverse people in the last year, 2019**. Disponível em: <https://transrespect.org/en/tmm-update-trans-day-of-remembrance-2019/>. Acesso em: 14 fev. 2019.
- 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.
- UN (UNITED NATIONS). Resolution E/1996/31: Consultative relationship between the United Nations and Non-Governmental Organizations, 25 July. **United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development (DPCSD)**, 1996.
- UN (UNITED NATIONS). **Comission on Human Rights Report on the Fifty-Ninth Session**, 2003.
- UN (UNITED NATIONS). Human rights and sexual orientation: promotion and protection of human rights. E/CN.4/2003/L.92. **Commission on Human Rights**, 2003b.
- UN (UNITED NATIONS). ECOSOC Decision 2006/259. Application of the non-governmental organization Danish National Association for Gays and Lesbians. **United Nations Economic and Social Council**, 2006a. Disponível em: <https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2006/decision%202006-259.pdf>. Acesso em: jul. 2020.
- UN (UNITED NATIONS). ECOSOC Decision 2006/260. Application of the non-governmental organization International Lesbian and Gay Association - Europe. **United Nations Economic and Social Council**, 2006b. Disponível em: <https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2006/decision%202006-260.pdf>. Acesso em: jul. 2020.

- UN (UNITED NATIONS). ECOSOC Decision 2006/261. Application of the non-governmental organization Lesbian and Gay Federation in Germany. **United Nations Economic and Social Council**, 2006c. Disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2006/decision-2006-261.pdf>. Acesso em: jul. 2020.
- UN (UNITED NATIONS). Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Nineteenth session. 19/41. Agenda items 2 and 8, 2011a.
- UN (UNITED NATIONS). ECOSOC Decision 2011/224. **United Nations Economic and Social Council**, 2011b.
- UN (UNITED NATIONS). Human rights, sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Seventeenth session. 17/19. Agenda item 2, 2011c.
- UN (UNITED NATIONS). Human rights, sexual orientation and gender identity. **Human Rights Council**. Twenty-seventh session. 27/32. Agenda item 8, 2014.
- 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.
- VANCE, Kim; MULÉ, Nick.; KHAN, Maryam; MCKENZIE, Cameron. The rise of SOGI: human rights for LGBT people at the United Nations. *In*: NICOL, N. et al. (eds.). **Envisioning global LGBT human rights: (neo)colonialism, neoliberalism, resistance and hope**. Londres: Institute of Commonwealth Studies, 2018, cap. 8, p. 223-245.
- YOGYAKARTA. **Princípios de Yogyakarta**: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução de Jones de Freitas. Apoio para versão em português: Observatório de Sexualidade e Política (Sexuality Policy Watch), 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

Resumo

O presente artigo parte da seguinte pergunta de pesquisa: como se deu o processo de ascensão da pauta de direitos LGBT na agenda da ONU? Mobilizamos um modelo analítico de *agenda-setting* a fim de compreender a estratégia de participação das redes transnacionais de ativismo LGBT no processo político de formação da agenda de orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) e de mapear quais foram os Estados-chave e os ganhos normativos decorrentes das negociações. A partir de revisão bibliográfica e análise de documentos, relatórios e resoluções da ONU e de ONG, evidenciamos analiticamente, ao final, que as redes LGBT encontraram maiores oportunidades políticas a partir de 2006, período no qual começaram a surgir alinhamentos de Estados favoráveis e um avanço na estrutura de mobilização das próprias redes, que resultaram na adoção de resoluções e declarações sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero no âmbito da ONU.

Palavras-chave: LGBT, ONU, Direitos Humanos, Agenda-setting.

Abstract

This article aims to analyze the following research question: what explains the ascension of the LGBT rights agenda in the United Nations? We use the agenda-setting theoretical framework to understand the mobilization strategy of LGBT transnational advocacy networks in the political process and to map out the key states and normative gains resulting from negotiations. Based on a bibliographical review and the examination of documents, reports and resolutions of the UN and NGOs, we argue that LGBT networks encountered greater political opportunities after 2006. This was the moment when favorable states aligned politically and the mobilizing structure of the networks developed. The result was the adoption of U.N. resolutions and declarations on Sexual Orientation and Gender Identity.

Keywords: LGBT, U.N., Human rights, Agenda setting.

Recebido em 25 de junho de 2019

Aprovado em 18 de maio de 2020