

# A ASCENSÃO DOS DEBATES SOBRE DIREITOS LGBT NA ONU

João Paulo Ribeiro Rodrigues<sup>1</sup>

## RESUMO

A agenda LGBT na Organização das Nações Unidas (ONU) é hoje bastante distinta daquela que encontrávamos no final do século XX. Negligenciada, a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU se inicia nos anos 1990, marco importante nos estudos internacionais sobre direitos humanos. Para tanto, as redes transnacionais de *advocacy* LGBT vieram a reivindicar e fazer pressão junto às organizações internacionais, como a ONU, em prol dos direitos das pessoas LGBT e da ascensão dos debates sobre orientação sexual e identidade de gênero (SOGI). Atento a isso, o presente trabalho, que se utilizou da revisão bibliográfica e análise de documentos, relatórios e resoluções da ONU e de ONGs, em destaque, a ILGA, objetiva analisar: como se deu o processo de ascensão dessa pauta de direitos ao longo dos anos na agenda da ONU até 2011? Assim, compreendendo a ONU em seu caráter burocrático de plataforma organizacional com legitimidade internacional, também busca-se elucidar analiticamente, nos processos de negociação da organização, a estratégia de articulação transnacional do movimento LGBT e das ONGs, que passaram a ocupar os fóruns internacionais de direitos humanos e a produzir dados a respeito de violações dos direitos LGBT. E, por fim, em observância aos debates entre os Estados na organização, a presente pesquisa analisará o processo político de negociações e mapeará quais foram os países que se mobilizaram pela ascensão da pauta ao longo dos anos e quais mantiveram posicionamento contrário, além dos ganhos normativos que as negociações obtiveram.

**Palavras-chave:** LGBT; ONU; Direitos Humanos.

## INTRODUÇÃO

A discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero<sup>2</sup> (SOGI) ainda é uma dura realidade no mundo. Pessoas são abusadas, violentadas e até mortas por apresentarem características que desviam dos padrões heteronormativos sociais. E tais violências contra a população LGBT<sup>3</sup> (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais<sup>4</sup>)

1 Aluno de Graduação em Relações Internacionais na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Bolsista de Iniciação Científica do CNPq.

2 Para fins de definição, na presente pesquisa, por orientação sexual refere-se à “each person’s capacity for profound emotional, affectional and sexual attraction to, and intimate and sexual relations with, individuals of a different gender or the same gender or more than one gender” (YOGYAKARTA, 2006, p. 8). E por identidade de gênero refere-se à “each person’s deeply felt internal and individual experience of gender, which may or may not correspond with the sex assigned at birth, including the personal sense of the body [...] and other expressions of gender, including dress, speech and mannerisms” (YOGYAKARTA, 2006, p. 8).

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

4 Lésbicas e gays são mulheres e homens, respectivamente, que se relacionam sexual e afetivamente com indivíduos do mesmo gênero. Bissexuais são aqueles que se relacionam sexual e afetivamente com ambos os

muitas vezes são legitimadas pelos Estados: 72 países continuam com a vigência de leis que criminalizam a relação afetiva de dois adultos do mesmo sexo<sup>5</sup>; 13 países (ou parte deles) permanecem com penas de morte para a mesma situação em seus códigos penais; além da crescente onda de homofobia e transfobia<sup>6</sup> contra LGBT, mesmo em países sem leis discriminatórias (ILGA, 2017). Tal realidade compartilhada em muitos países demonstra a importância dos debates sobre essa temática em âmbito internacional e, como tal, indica a relevância de uma pesquisa sobre os direitos LGBT a partir das lentes das Relações Internacionais.

O presente trabalho objetiva analisar como se deu o processo de ascensão da pauta dos direitos das pessoas LGBT ao longo dos anos à agenda de debates da Organização das Nações Unidas (ONU), até 2011. A escolha de uma organização internacional como a ONU se dá pelo reconhecimento da mesma como uma plataforma organizacional e ator internacional com caráter burocrático<sup>7</sup> da qual as redes transnacionais de *advocacy*<sup>8</sup> se valem como meio para dar visibilidade e legitimação às suas lutas.

Não é uma novidade as redes de *advocacy* se mobilizarem de modo transnacional, utilizando o espaço internacional como via de reconhecimento, apoio e instrumento para pressionar os governos domésticos. Isso ocorre quando os canais de comunicação com o governo interno são inexistentes ou ineficazes, assim, os atores domésticos buscam suporte de aliados externos para ampliarem a ressonância de suas reivindicações (TARROW, 2005, KECK; SIKKINK, 1998). Dessa forma, por exemplo, organizações intergovernamentais são

---

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

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

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

7 Segundo Finnemore e Barnett (2004), Organizações Internacionais têm a habilidade de usar informação para encorajar ações coordenadas, criar agendas, enquadrar problemas e, o que se destaca para nosso estudo, o poder de constituição mundial, ao criarem novas categorias de problemas a serem governados.

8 Para Keck e Sikkink (1998), redes transnacionais de *advocacy* são interações estruturadas entre diversos atores que compartilham ideias sobre determinada temática e sustentam seus esforços para influenciar a política – tanto nacional quanto internacional. Elas são importantes, pois criam “new links among actors in civil societies, states, and international organizations, they multiply the channels of access to the international system” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 1).

importantes instâncias para exportar conflitos políticos<sup>9</sup> (*contentious politics*, em inglês). No presente caso estudado, os movimentos e ONGs LGBT organizam seus esforços coletivamente para externalizarem seus conflitos políticos<sup>10</sup> até a ONU.

Estudos buscando compreender como funcionam as abordagens dessas redes ao externalizarem suas reivindicações passaram a ser realizados após o fim da Guerra Fria e o desenvolvimento de densas redes de grupos não-governamentais (TARROW, 2005). Keck e Sikkink (1998) contribuíram para a área ao desenvolverem um modelo que se propõe a pormenorizar esse processo, conhecido como efeito bumerangue (*Boomerang Pattern*, em inglês). O modelo<sup>11</sup> parte de uma conjuntura doméstica em que os grupos não-governamentais não conseguem ter suas reivindicações reconhecidas e efetivamente respondidas pelos seus próprios governos, e, por esse motivo, buscam no ambiente internacional aliados ou acesso institucional – outros Estados, ONGs e Organizações Internacionais – para externalizarem os conflitos políticos. Posteriormente, essas forças transnacionais de apoio realizarão pressão de fora para dentro no governo, ou, no caso das OI, utilizarão das vias e possibilidades institucionais como tentativa de mudar o comportamento do Estado-membro em questão. Essas ligações, segundo Keck e Sikkink (1998), são mais visíveis nos casos de campanhas de direitos humanos.

O modelo de estratégia desenvolvido por Keck e Sikkink (1998) nos oportuniza compreender o porquê e quais os possíveis caminhos a serem traçados pelos grupos sociais e políticos ao transbordarem suas reivindicações dos limites nacionais. Visto que o caso estudado no presente trabalho se delimita nos processos políticos e formação da agenda da ONU - no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, de modo estrito – utilizaremos o *framework* analítico de Agenda-Setting de Joaquim (2007) como lente para aprofundar nossas análises. A autora realizou o esforço de sistematizar abordagens da Ciência Política sobre os atores da Sociedade Civil e transpô-las para o nível internacional, assim, demonstrando “the political salience of agenda setting in international organizations for NGOs” e conceitualizando “how these nonstate actors may influence the content of emerging agendas” (JOAQUIM, 2007, p. 6).

---

9 Para Tilly e Tarrow (2015), *contentious politics* envolvem ações organizadas por interesses compartilhados de coletivo e que, comumente, têm o governo como alvo de reivindicações.

10 Importante refletir que existem processos socialmente conflituosos que envolvem as reivindicações contidas nessas *contentions*. As reivindicações não têm início ou fim em si mesmas. Ou seja, externalizar *contentions* significa, por conseguinte, externalizar as lutas sociais contidas nos âmbitos domésticos à arena internacional.

11 Para uma análise mais complexa sobre o efeito Bumerangue, ver Tarrow (2005).

A partir das lentes da *agenda-setting*, buscaremos compreender os debates políticos de negociação entre os Estados na ONU sobre os direitos LGBT, assim, por conseguinte, mapear os Estados-chaves que quais foram os países que se mobilizaram pela ascensão da pauta ao longo dos anos e quais mantiveram posicionamento contrário, além dos ganhos normativos que as negociações obtiveram. Também elucidaremos a estratégia de articulação para internacionalização da pauta pelas redes transnacionais de *advocacy*. Dessa forma, o artigo será dividido em 3 seções: (1) será exposto o *framework* analítico de Joaquim (2007); (2) explanaremos a estratégia de internacionalização da pauta através do *framing* de direitos LGBT como direitos humanos; (3) por fim, faremos uma breve retrospectiva dos caminhos tomados pelas discussões ao longo dos anos na ONU até 2011 – marco nas negociações, quando foi adotada a primeira resolução sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero (SOGI) no Conselho de Direitos Humanos (CDH) – e uma análise dos processos políticos.

## **AGENDA-SETTING DA ONU**

Joaquim (2007) se ateu ao caso específico da agenda da ONU. Segundo a autora, baseada em Claude (1966), a agenda desta instância tem

[...] a “collective legitimization function”. It defines what actions governments ought to engage in and what actions they ought to abstain from in the international arena. Its collective legitimization is also the reason why NGOs consider the agenda to be an appealing target. The backing of the international community gives weight to the demands of these otherwise weak actors at the domestic level. (JOAQUIM, 2007, p. 17)

Ou seja, ao acessarem o espaço institucional da ONU, as redes transnacionais buscam especialmente influenciar a agenda da organização. Tal motivação reside, principalmente, na influência que a agenda tem sobre as autoridades decisórias, ou seja, os Estados-membros. Na ONU, os problemas (*issues*) que passam a ser considerados como importantes são empreendidos em resoluções, declarações, convenções internacionais e, quando em consenso, obtêm o apoio dos Estados-membros. As ONGs, a partir da década de 1990, passaram a realizar um importante papel na definição das pautas da organização. Através das conferências e demais espaços institucionais, conseguiram fazer crescer o reconhecimento

internacional entre os governos a respeito de problemas e soluções<sup>12</sup> que anteriormente eram considerados *low politics* ou de preocupação doméstica (JOAQUIM, 2007).

Para conseguirem apoiadores para os problemas e soluções identificados, as ONGs se mobilizam para promover processos de *framing*, que são “conscious strategic efforts by groups of people to fashion shared understandings of the world and of themselves that legitimate and motivate collective action” (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996B, p. 6 apud JOACHIM, 2007, p. 19). Para Swiebe (2009), o enquadramento de um problema de forma que possa ser associado aos problemas já aceitos pela organização ajuda a adicionar tal pauta à agenda oficial. Assim, as redes de *advocacy* estrategicamente interpretam os problemas em busca de suporte de outros atores. Joaquim (2007) destrincha os processos em *framing* diagnóstico, prognóstico e motivacional:

*Diagnostic framing* involves the identification of a problem and the attribution of blame or causality. People need to recognize a condition as unacceptable before they can act on it. [...] *Prognostic framing* involves the identification of solutions to a problem. These can range from technical fixes to legal instruments (e.g., international treaties or declarations), research, the transfer of resources, and education (Gordenker et al. 1995). However, prognostic framing can also involve the development of strategies, tactics, and targets. [...] *Motivational framing* offers a rationale for action that goes beyond diagnostic and prognostic framing. It provides a reason for why people should take action with respect to a particular issue [...] Motives can be framed in different ways. They can be couched in moral or normative terms<sup>13</sup>; (JOAQUIM, 2007, p. 20-21)

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

A oportunidade estrutural política pode ser pormenorizada em três aspectos: primeiro, o *acesso institucional*, que possibilita às redes transnacionais ressoarem um *framework* entre

---

<sup>12</sup> *Problems* are conditions that people both inside and outside the organization find no longer acceptable and that require attention from decision makers. *Policies* are solutions ranging from further research to education, laws, and resource allocation. *Participants* with different resources drift in and out of the decision-making process with their pet problems and solutions. *Choice opportunities* are changes in the political climate, political realignments, and earmarking events that create openings or a window for change to occur. (JOAQUIM, 2007, p. 18)

<sup>13</sup> Os motivos das demandas podem residir na justiça social (via moral), por exemplo, ou em normas internacionais (via normativa), como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

os atores. Tal acesso pode advir, por exemplo, do status consultivo que as ONGs podem ser concedidas, possibilitando diversas prerrogativas, como a realização de declarações orais e escritas, obtenção de documentos da ONU, participação de reuniões abertas e etc. Também, outra oportunidade de acesso, são os eventos especializados<sup>14</sup> (conferências, painéis, etc.) organizados pelos *policy-makers*; segundo, os *aliados influentes*, que podem prover suporte à mobilização das ONGs ou impor restrições. Como extra-institucionais, podemos destacar as Fundações, que financiam as ONGs, propiciando a estas o desenvolvimento de suas atividades. Também, a mídia, que tem um poder de difusão de informações e ideias que as ONGs sozinhas não possuem. Já em um aspecto institucional, os secretários da ONU e os governos são potenciais aliados a serem considerados<sup>15</sup>; terceiro, *alinhamentos políticos e conflitos* entre blocos de países para uma determinada temática podem abrir oportunidades para ONGs. Estas podem adentrar nesse processo com o suporte em forma de expertise sobre temáticas específicas. Entretanto, os alinhamentos políticos podem também dificultar a ascensão de determinada pauta, caso o bloco decida tomar um posicionamento contrário à temática (JOAQUIM, 2007).

A estrutura de mobilização envolve o contexto estrutural da ONG e o potencial dos esforços das redes em manipularem e traduzirem informações para influenciarem o contexto da instituição em questão e, também, fortalecerem os processos de *framing*. No caso da ONU, três características são ressaltadas: primeiro, os *executivos organizacionais*, que podem ser indivíduos ou organizações que se propõem a tomarem os custos da mobilização e buscam se conectar com diversos atores dentro da estrutura institucional a fim de mobilizá-los, já que estes possuem recursos e mecanismos disponíveis para a difusão de informação; segundo, a *constituição internacional* da ONG, que quanto mais heterogênea - no tocante às etnias, nacionalidades, culturas e etc. dos integrantes – maior é a validade do *framing*, pois nega a possibilidade dos *policy-makers* de creditarem a demanda a apenas um grupo em particular e também possibilita às ONGs exercerem pressão de diferentes níveis e localidades; terceiro, a

---

14 Na ONU, a sociedade civil passou a ter mais acesso no pós-Guerra Fria, quando o discurso da organização transitou da centralização na segurança para o bem-estar e os direitos individuais. Oportunidades extra-institucionais surgiram através de eventos especializados realizados durante a década de 1990, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro; Conferência de Viena, em 1993; Quarta Conferência Mundial sobre a Mulheres, em 1995, em Pequim; e demais outros eventos (JOAQUIM, 2007).

15 Os secretários são importantes canais na ONU, pois, em geral, são eles que preparam as reuniões e conferências, e, também, os relatórios. Quanto aos governos, talvez sejam o principal aliado, pois são eles que definem se uma agenda será aceita ou não. Eles têm a possibilidade de apresentar rascunhos de resoluções criadas por ONGs, ou realizarem declarações a favor ou contra as mesmas. Seus posicionamentos podem estar relacionados com pressões no âmbito doméstico ou com a busca de desenvolver uma imagem internacional positiva, entre outras motivações (JOAQUIM, 2007).

*expertise*, que pode criar vantagens para as ONGs frente aos demais atores, além de valorizar aquelas no processo de formação de agenda. A *expertise* pode ser subdividida em conhecimento científico, de testemunho e processual<sup>16</sup> (KECK; SIKKINK, 1998, JOAQUIM, 2007).

Um dos alvos das redes transnacionais LGBT é a agenda da ONU. Em maior destaque, a instância do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e o Conselho de Direitos Humanos (CDH). Dito isso, a seguir, procuraremos observar a estratégia de *framing* empreendida pelas redes; também realizar um panorama e análise da ascensão dos debates sobre os direitos LGBT na organização, desde sua inserção no final do século XX até os principais avanços normativos no ACNUDH e CDH em 2011.

### **FRAMING DIREITOS LGBT COMO DIREITOS HUMANOS: A BUSCA POR UMA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL**

Ao passo que o processo de reconhecimento social e estatal foi se desenvolvendo, o movimento LGBT passou a ter uma perspectiva voltada aos direitos civis<sup>17</sup> (HOLZHACKER, 2014, KOLLMAN; WAITES, 2009). A partir do final do século passado, diversas áreas do conhecimento começaram a tentar compreender essa relação dos movimentos sociais e a mobilização através do direito. De acordo com McCann (2006, p. 21-22), dentre os diversos efeitos, o direito é um recurso que os atores sociais utilizam “to structure relations with others, to advance goals in social life, to formulate rightful claims, and to negotiate disputes where interests, wants, or principles collide.” O direito também tem um importante papel na modulação cognitiva quanto à vivência e interações em sociedade, sendo assim, podendo ser utilizado para a reconfiguração das relações entre os cidadãos.

No processo de luta por direitos e de mobilização do direito como estratégia, o passo seguinte do movimento LGBT, durante a década de 1990 (principalmente, após a decisão favorável do Comitê de Direitos Humanos da ONU no caso *Toonen v. Australia*<sup>18</sup>), foi buscar

---

16 O conhecimento científico valida os problemas reconhecidos e demonstra a viabilidade das soluções propostas, através de estudos e estatísticas. Já o conhecimento de testemunho 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. Por fim, o conhecimento processual, que é compreensão que a ONG tem sobre as regras e normas da instituição que se busca influenciar. Esse conhecimento facilita os processos de *framing* e indicam a melhor forma e o momento certo para que as ONGs submetam alguma proposta, e, a longo prazo, com a experiência adquirida, as ONGs passam a saber utilizar os mecanismos institucionais a seu favor (KECK; SIKKINK, 1998, JOAQUIM, 2007).

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

enquadrar (*frame*) os direitos LGBT à linguagem dos direitos humanos (HOLZHACKER, 2014). Para Helfer e Miller (1996),

The value of human rights law to lesbians and gay men lies principally in its ability to transform awareness about sexual practices, intimate relationships, and homosexual identity into claims against governments for recognition and protection. By locating sexual orientation within a set of rights claims, lesbians and gay men can link their struggle to a tradition that has transformed a panoply of basic human needs into rights respected under domestic and international law. (HELPER; MILLER, 1996, p. 85)

Holzacker (2014, p. 43-44) corrobora com isso ao dizer que o “human rights frame is also a way to internationalize these debates, so that states and regional bodies with more advanced rights for LGBT persons will make the global achievement of these rights an integral part of their foreign policy goals.” Mertus (2007) complementa ao dizer que os *LGBT advocates* utilizaram duas vias ao acessar o campo dos direitos humanos internacionais. Primeiramente, nas tradicionais técnicas de direitos humanos de monitoramento e denúncia de violações<sup>19</sup>. Em segundo, a construção e promoção de novos direitos humanos internacionais, incluindo o “direito à sexualidade”.

No entanto, o que será observado ao longo deste texto é que o processo de tentativa de infiltrar as questões LGBT na linguagem de direitos humanos durante a década de 1990, através da mídia, estudos acadêmicos e organizações governamentais e não-governamentais internacionais e nacionais, só começou a ter notoriedade a partir dos anos 2000, período em que o tema estava mais incorporado à agenda da União Europeia<sup>20</sup> e tentativas de inserção nas discussões e documentos no Conselho de Direitos Humanos da ONU estavam em lento desenvolvimento.

## OS DIREITOS LGBT NA ONU: A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA

---

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

19 “[...] in particular: “the right to privacy in the criminal law context; the right to equality; the right to family; the right to nondiscrimination; the right to freedom from torture (applicable in cases of “forcible cures” for homosexuality and psychiatric mistreatment generally); and the right of transsexuals to recognition of their new gender.” (MERTUS, 2007, p. 1038)

20 Sobre a inserção da pauta LGBT na agenda da União Europeia, ver Sanders (2014).

Desde sua criação, em 1945, a ONU veio apenas iniciar alguma discussão voltada à orientação sexual na década de 1980, quando emitiu um relatório sobre a pandemia do HIV/AIDS citando a homossexualidade (SANDERS, 1996, GORISCH, 2013). Ainda nessa década, em 1982, o então Comitê de Direitos Humanos<sup>21</sup> decidiu sobre o caso *Hertzberg v. Finland*<sup>22</sup>, sendo este o primeiro relacionado a gays e lésbicas. Os autores do processo reivindicavam liberdade de expressão, em particular nos programas de televisão e rádio, pelos quais foram processados ao debaterem sobre a homossexualidade, proibidas pelo Código Penal da Finlândia por encorajarem “comportamento indecente”. O Comitê, por fim, decidiu a favor da Finlândia (SANDERS, 1996, SAIZ, 2005).

Posteriormente, os debates estiveram presentes em uma sequência de Conferências da ONU, sendo estas significativas formas de *acesso institucional*: em 1985, na Terceira Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Nairóbi, a Ministra holandesa Annelien Kappeyne van de Coppello, fez uma declaração sobre os direitos das mulheres lésbicas<sup>23</sup>; em 1993, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, 5 Estados (Austrália, Áustria, Canadá, Alemanha e Holanda) fizeram referências positivas à questão das pessoas lésbicas e gays (SANDERS, 1996); em 1995, na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres de Pequim<sup>24</sup>, as mulheres lésbicas tiveram maior visibilidade, seja com marchas, estandes ou organizações temáticas credenciadas à Conferência.

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

---

21 O Comitê de Direitos Humanos é o órgão da ONU criado para controlar e monitorar a aplicação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos dentre os membros.

22 Para *Hertzberg v. Finland*, Notificação No. 61/1979 de 2 de abril de 1982: <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/newscans/61-1979.html>

23 Foi o primeiro discurso sobre orientação sexual em uma reunião oficial da ONU. Para Swiebel (2009), foi um momento importante para quebrar o silêncio e iniciar a luta para colocar o termo “orientação sexual” na agenda da Conferência de Pequim, em 1995.

24 No início do evento, no rascunho do “Plano de Ação”, existiam quatro referências à orientação sexual voltadas à diversidade e uma chamada aos governos para o combate às discriminações no trabalho e perseguição motivadas pela orientação sexual (SANDERS, 1996).

Apenas em 1993 a primeira organização LGBT ganhou status consultivo no Conselho Econômico e Social (ECOSOC)<sup>25</sup>. No mesmo ano, no entanto, a Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais (ILGA) 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<sup>26</sup>. Isso deveu-se à revisão dos membros da ILGA (SANDERS, 1996). A organização só voltou a obter status consultivo em 2011, após fracassadas tentativas em 2002 e 2006.

. Segundo Swiebel (2009), as ações eram tomadas em diferentes frentes na busca de uma oportunidade política estrutural<sup>27</sup>. *Acesso Institucional* é, segundo Joaquim (2007), um degrau importante no processo de ressonância de um *framework* dentre os atores. Até então, a única via relativamente bem-sucedida foi estar presente nas Conferências oficiais. Entretanto, essa participação da sociedade civil não era organizada e tinha destaque através do movimento de mulheres, que movimentaram os primeiros passos dos debates sobre direitos LGBT na organização. Ainda sobre o acesso, a via formal de entrada das ONGs na ONU é o status consultivo, e, como visto, a curta duração do status da ILGA e sua suspensão demonstram que as oportunidades políticas nos fóruns das Nações Unidas ainda eram baixas. Isso pode ser justificado pela inexistência de *aliados influentes institucionais*, como Estados-membro e secretários da organização, que desse suporte à mobilização das redes.

Outro ponto a ser destacado, a partir da abordagem de Joaquim (2007), em específico à estrutura de mobilização da ILGA (uma *executiva organizacional*, em questão), é que a mesma não obtinha uma *constituição internacional* heterogênea e diversificada que hoje obtém – sendo, atualmente, uma Federação com mais de 1200 organizações-membro em 1138 países. O que significa menor credibilidade e força em exercer pressão de diferentes pontos do globo. Tal ONG não detinha a capacidade de oferecer *expertise* através de informação em relatórios, por exemplo, sobre as violações de direitos humanos que a população LGBT sofria na época, como também um *conhecimento processual* avançado sobre a ONU, que advém de experiência adquirida a longo prazo e influenciar na compreensão da ONG sobre as regras e normas da OI.

---

25 “Gaining consultative status for INGOs means not only moral recognition of LGBT rights issues but also access to the UN premises and speaking rights” (SWIEBEL, 2009, p. 25).

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

27 (1) O movimento de mulheres buscou incluir “orientação sexual” no Plano de Ação em diversas Conferências. (2) O movimento LGBT tentou acesso formal através do status consultivo no ECOSOC. (3) Também pressionou a Comissão de Direitos Humanos para inserir a pauta LGBT na agenda.

Um significativo avanço para a pauta LGBT na ONU ocorreu em 1994, quando o então Comitê de Direitos Humanos julgou o caso *Toonen v. Austrália*, que era similar ao caso *Dudgeon v. Reino Unido*, julgado na Corte Europeia de Direitos Humanos<sup>28</sup> (SANDERS, 1996, SAIZ, 2005, SWIEBEL, 2009). Toonen argumentou que a lei que criminalizava as relações entre dois adultos do mesmo sexo violava o direito à privacidade e igualdade previstos no PIDCP. Neste, o artigo 17 é claro quanto ao direito à privacidade, no entanto, como o caso referia-se a uma questão de orientação sexual, o artigo 2 ou 26 não são claros quanto à motivação da discriminação<sup>29</sup>. Existiam duas possibilidades de escolha quanto à igualdade: estender a compreensão de “sexo” à “orientação sexual” ou reconhecer este termo em “outros status” (SANDERS, 1996). O Comitê, assim, inovou ao reconhecer o princípio de não-discriminação por motivo de “sexo” incluindo “orientação sexual” (SAIZ, 2005). Saiz (2005), em sua análise do aniversário de dez anos do caso, acredita que esse momento de expansão do *framework* é um marco para posteriores avanços na defesa dos direitos relacionados à orientação sexual. Já Swiebel (2009) é cauteloso ao lembrar que esse é o único ganho até o momento e que ele ocorreu apenas em uma instância na qual relatores e especialistas independentes têm maior liberdade no que dizem, diferentemente de níveis intergovernamentais nos quais o suporte ainda parecia ser uma realidade mais distante. Posteriormente ao caso, outros órgãos de monitoramento de tratados da ONU ajudaram a consolidar e incorporar a questão do princípio de não-discriminação com base na orientação sexual<sup>30</sup>.

Em 2000, cinco anos após a Conferência de Pequim, em uma sessão especial da Assembleia Geral da ONU, houve novo debate sobre a igualdade das mulheres. E novamente não houve consenso no uso do termo orientação sexual. Segundo Sanders (1996), os países ocidentais insistiram a favor da expansão dos documentos à integração dos homossexuais. E países como Senegal, Síria, Nicaragua, Kuwait e Paquistão se opuseram à adição do termo afirmando falta de consenso sobre a questão e outras prioridades (SANDERS, 1996).

---

28 “Toonen, like Dudgeon, was a gay rights activist. Tasmania, like Northern Ireland, was an anomalous jurisdiction, retaining old criminal prohibitions on homosexual activity. All other Australian jurisdictions had decriminalised. The government of Australia, like that of the United Kingdom, was critical of such criminal laws. As in Northern Ireland, the law in Tasmania was not enforced in practice. As in Northern Ireland opinion in Tasmania was divided on law reform. As in Northern Ireland, opposition was led by intemperate reactionaries” (SANDERS, 1996, p. 93).

29 “race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.” (ONU, 1966)

30 O Comitê de Direitos Humanos, Comitê Contra Tortura, Comitê sobre os Direitos das Crianças e Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais receberam diversos casos de abuso, tortura, perseguição e etc. com na orientação sexual. Para uma detalhada sumarização dos caminhos tomados nos *Treaty Bodies*, ver Saiz (2005).

A pauta LGBT volta a ter destaque em 2003, quando o Brasil apresentou um esboço de resolução<sup>31</sup> no ECOSOC, englobando direitos humanos e discriminação por motivos de orientação sexual. A resolução posteriormente foi dirigida à sessão da – hoje extinta – Comissão de Direitos Humanos, sendo apoiada por 20 Estados<sup>32</sup>. Entretanto, a tentativa sofreu forte oposição. Arábia Saudita, Paquistão, Egito, Líbia e Malásia, membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), propuseram retirar todas as referências à orientação sexual, o que esvaziaria todo o efeito e significado do documento. Por falta de consenso, a discussão da resolução foi adiada para 2004<sup>33</sup>, quando, somado à OCI, a Santa Sé também fez oposição à resolução. Evocando que não existia reconhecimento universal quanto ao termo, novamente a discussão foi adiada para 2005, quando o Brasil retirou a discussão de pauta (KOLLMAN; WAITES, 2009, GORISCH, 2013, SWIEBEL, 2009, SAIZ, 2005).

Temos, nesse momento, um avanço quanto aos próprios *aliados influentes*, os governos potenciais, que realizaram a tentativa de adoção da resolução em uma instância intergovernamental da ONU. Contudo, a estrutura ainda se mostrou resistente à pauta LGBT, somada ao fracasso da articulação dos atores (Estados e ONGs). Segundo Swiebel (2009), o Brasil se equivocou em lançar, em 2003, a resolução sem procurar apoio de importantes ONGs<sup>34</sup>. Também, em tal ocasião as ONGs LGBT ainda não detinham acesso oficial, através do status consultivo, e não tinham uma outra problemática: o *diagnostic framing*. Como visto, desde a década anterior, não tinha sido construído um consenso quanto ao termo “orientação sexual” e qual *issue* buscava-se constituir à agenda. Quando os casos eram direcionados aos órgãos de tratados da ONU, ocorria a dúvida sob qual discriminação o caso era enquadrado (estender o termo “sexo” à “orientação sexual” ou utilizar “outros status”), já que “orientação sexual” não existia nos documentos até então. Quando as discussões adentravam nos fóruns intergovernamentais, os Estados declaravam falta de consenso. Ao passo que houve falha no desenvolvimento de um *framing* diagnóstico que constituísse um problema a ser abarcado pela organização e seus membros, também houve falha na criação de um *framing* prognóstico, que apresentasse soluções e vias de resolver as violações existentes.

---

31 Para ver a resolução: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G03/138/18/PDF/G0313818.pdf?OpenElement>.

32 Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.

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

34 Depois da primeira tentativa de discussão, a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (ABGLT) e a Human Rights Watch (HRW) se mobilizaram para apoiar a delegação brasileira, desenvolvendo modelos de carta a serem enviadas ao governo brasileiro para que este não desistisse de continuar com a proposta de resolução.

Outro ponto a ser destacado nesse momento, e que acaba sendo recorrente anos mais tarde, é o protagonismo do Brasil em sugerir a resolução. O país apoiará as declarações comentadas a seguir e proporá, juntamente com a África do Sul, a primeira resolução sobre SOGI do Conselho de Direitos Humanos, em 2011. O Brasil, ao que é possível perceber, participa de dois *alinhamentos políticos* na temática: primeiro, existe uma busca por protagonismo por parte dos países do Sul Global quanto aos direitos LGBT. Tais países propuseram ao longo dos anos declarações, resoluções, apoiaram a pauta na agenda e realizam eventos não-oficiais sobre o tema, em conjunto com a sociedade civil; segundo, em 2008, surgiu o “The United Nations LGBTI Core Group”, que é um grupo não-oficial de membros da ONU<sup>35</sup> que desenvolve discussões e eventos sobre a temática. Tais *alinhamentos políticos*, de acordo com Joaquim (2007), podem possibilitar o fortalecimento da inserção da pauta à agenda.

O ano de 2006<sup>36</sup> foi palco de avanços para a pauta LGBT dentro da ONU. A questão do acesso à organização por ONGs LGBT foi tangenciada quando a ILGA-Europe, LBL (Associação Norueguesa para Lésbicas e Gays) e a LSVD (Federação Alemã para Gays e Lésbicas) ganharam status consultivo no ECOSOC. Houve assim um ganho de acesso oficial por parte da comunidade LGBT, o qual tinha sido perdido com a suspensão da ILGA em 1994 (KOLLMAN; WAITES, 2009, SWIEBEL, 2009).

Já no novo CDH, a Noruega submeteu uma Declaração sobre Violação de Direitos Humanos baseada na Orientação Sexual e Identidade de Gênero<sup>37</sup> (SOGI), que foi assinada por 54 Estados<sup>38</sup>, incluindo 18 membros do Conselho, demonstrando intenção de continuar com essa agenda dentro do organismo (KOLLMAN; WAITES, 2009, SWIEBEL, 2009). É

---

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

36 Neste ano, após muitas críticas, a Comissão de Direitos Humanos da ONU foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos. Este órgão intergovernamental deixou de integrar a ECOSOC e passou a ser subordinada apenas à Assembleia Geral. Juntamente foi criada a Revisão Periódica Universal (RPU), um mecanismo que passou a monitorar, desde 2008, a situação de direitos humanos de todos Estados-membros. Tal mecanismo tornou-se valioso para as ONGs, pois as possibilita participar do processo através de envios de relatórios e na prática de *advocacy* (SILVA, 2013).

37 Para ver a declaração: <http://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-joint-statement/>.

38 Albânia, Andorra, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Guatemala, Hungria, Islândia, Irlanda Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, México, Montenegro, Países Baixos, Nova Zelândia, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, República da Macedônia, República da Coreia, República da Moldávia, Romênia, Sérvia Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Suíça, Timor-Leste, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos da América e Uruguai.

possível que tenha sido uma das primeiras vezes que o termo identidade de gênero foi realmente integrado a documentos e declarações no contexto dos direitos LGBT na ONU.

Em 2008, a França e Noruega, envolvendo apoio da Anistia Internacional, apresentaram a Declaração sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero na Assembleia Geral da ONU<sup>39</sup>. Ela teve suporte de 66 Estados<sup>40</sup>, um número maior em relação à declaração de 2006 (54 Estados). Os Estados Unidos não apoiaram a declaração durante o governo de George W. Bush. Apenas após o início do governo de Barack Obama o país declarou apoio a ela (HOLZHACKER, 2014, GORISH, 2013).

A declaração, que foi apresentada na Assembleia Geral, um grande avanço no acesso às instâncias intergovernamentais da ONU, condenava “rights violations based on sexual orientation and gender identity, such as killings, torture, arbitrary arrests, and deprivation of economic, social and cultural rights, including the right to health.” (HOLZHACKER, 2014) Além de relembrar a declaração realizada no Conselho de Direitos Humanos em 2006 e saudar a adoção, por parte da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>41</sup>, da Resolução AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) sobre “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero”<sup>42</sup>, no início do mesmo ano. No entanto, houve forte oposição na Assembleia Geral da ONU por parte dos membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e da Santa Sé (HUMAN RIGHTS WATCH, 2008).

As declarações de 2006 e 2008 já apresentavam um avanço no processo de *framing* diagnóstico quando afirmam a existência de violações de direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero (SOGI). Também demonstravam uma chamada para busca de soluções (*framing* prognóstico), ao exigirem que os órgãos de tratado e de procedimentos especiais considerem tais violações como mandatos relevantes. E, com destaque, também desenvolveram o *framing* motivacional, ao recordarem a universalidade

---

39 Para ver a declaração: <https://www.hrw.org/news/2008/12/18/un-general-assembly-statement-affirms-rights-all>.

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

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

42 Para ver a declaração: <http://www.refworld.org/pdfid/4a54bc090.pdf>.

dos direitos humanos à população LGBT, assim, apresentando motivo para que se tomasse alguma medida quanto a essas violações em específico.

A utilização dos termos orientação sexual e identidade de gênero nos documentos da ONU, seja de instâncias intergovernamentais ou de relatores e especialistas, sempre foi um processo tensionado, o que ocasionava diversos debates e forte oposição. Resoluções<sup>43</sup> de 2004, 2006, 2008 e 2010 da Assembleia Geral, que tratavam execuções extrajudiciais, sumária e arbitrárias, citavam o termo orientação sexual no corpo do texto. De todo modo, não consolidavam e legitimavam por completo as discussões e pauta dos direitos LGBT no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Foi apenas em junho de 2011 que o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou a Resolução **A/HRC/RES/17/19** “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”<sup>44</sup>. Um marco histórico e normativo para a luta LGBT na organização, a resolução, que foi apresentada pelo Brasil e África do Sul, e apoiada por 39 países, reafirmava a universalidade dos direitos humanos presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a responsabilidade do Conselho em promover o respeito e proteção destes. A assinatura do documento obteve 23 votos favoráveis<sup>45</sup> e 19 votos contrários<sup>46</sup> (GORISH, 2013, HOLZHACKER, 2014). A resolução expressava preocupação com os atos de violência e discriminação por motivos de SOGI, e, por isso, requereu os seguintes pontos:

1. Requests the United Nations High Commissioner for Human Rights to commission a study, to be finalized by December 2011, documenting discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, in all regions of the world, and how international human rights law can be used to end violence and related human rights violations based on sexual orientation and gender identity;
2. Decides to convene a panel discussion during the nineteenth session of the Human Rights Council, informed by the facts contained in the study commissioned by the High Commissioner and to have constructive, informed and transparent dialogue on the issue of discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity;
3. Also decides that the panel will also discuss the appropriate follow-up to the recommendations of the study commissioned by the High Commissioner;

---

43 Para ver as resoluções: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx>.

44 Para ver a resolução: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/148/76/PDF/G1114876.pdf?OpenElement>.

45 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 contra (Angola, Bahrein, Bangladesh, Camarões, Djibouti, Gabão, Gana, Jordânia, Malásia, Maldivas, Mauritânia, Nigéria, Paquistão, Qatar, República da Moldávia, Federação Russa, Arábia Saudita, Senegal e Uganda) e 3 abstenções (Burkina Faso, China e Zâmbia).

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

4. Further decides to remain seized of this priority issue. (ONU, 2011)

Tal marco normativo consolidou todo o processo de *framing* de direitos LGBT como direitos humanos na ONU e possibilitou a criação de *expertise*, através de informação e dados sistematizados, pela própria organização, sobre violações em relação à SOGI. Mesmo não tendo poder vinculante, através de sua capacidade de constituição internacional e legitimação coletiva, ela criou um comprometimento político por parte dos países favoráveis, legitimou a pauta em uma instância intergovernamental como um problema que os membros devem tomar ação e buscou no direito internacional dos direitos humanos como instrumento para acabar com as violações com base em SOGI (*framing* prognóstico).

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

O relatório **A/HRC/19/41**<sup>47</sup> demandado pela resolução e realizado pelo Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), naquele momento liderado pela canadense Louise Arbour, foi apresentado no final de 2011. Ele trouxe diversas recomendações do ACNUDH ao final, afirmou a necessidade de estudos mais profundos em relação à temática e concluiu, em geral, que

In all regions, people experience violence and discrimination because of their sexual orientation or gender identity. In many cases, even the perception of homosexuality or transgender identity puts people at risk. Violations include – but are not limited to – killings, rape and physical attacks, torture, arbitrary detention, the denial of rights to assembly, expression and information, and discrimination in employment, health and education. United Nations mechanisms, including human rights treaty bodies and the special procedures of the Human Rights Council, have documented such violations for close to two decades. (ONU, 2011)

No ano seguinte, como previsto na resolução de 2011, foi realizado um painel composto por quatro especialistas que debateram sobre as informações trazidas no relatório de 2011 e os Estados-membros puderam compartilhar suas experiências. Esse foi um importante momento para realizar um diálogo informado e construtivo, assim, dando continuidade à visibilidade da questão (TERTO; SOUZA, 2015, ONU, 2012).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

47 Para ver o relatório: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/75/PDF/G1117075.pdf?OpenElement>.

O presente trabalho trilhou caminhos teóricos e históricos que objetivavam compreender como se deu o debate sobre os direitos LGBT na ONU até 2011. De modo mais específico, analisar os processos políticos que visavam a inserção da pauta na formação da agenda da organização. E para tanto, fez-se necessária a exposição do modelo de efeito bumerangue da Keck e Sikkink (1998) para compreensão da externalização dos conflitos políticos internos à arena internacional e, também, o *framework* analítico de *agenda-setting* da Joaquim (2007) para observar o histórico da pauta LGBT na ONU.

A população LGBT, a partir do momento que não teve suas reivindicações atendidas pelos seus governos, visou o âmbito internacional como meio para fortalecimento e apoio às suas lutas. Nessa dinâmica, a partir de 1990, de forma estratégica, buscaram integrar à linguagem dos direitos humanos. Esta já possuía um valor compartilhado entre os Estados, portanto, enquadrar os direitos LGBT como direitos humanos possibilitaria maior ressonância e alcance internacional.

Dentre as várias instâncias na arena internacional, um dos alvos escolhidos foi a ONU e, especialmente, sua agenda, que possui uma função de constituição internacional e legitimação coletiva entre os membros. Tal função influi nas temáticas e ações que os Estados-membros, e a própria organização, em direção às quais deverão se inclinar e pelas quais agirão. Para tanto, foi necessária uma articulação em redes transnacionais de *advocacy*, que, quando desenvolvidas, possibilitaram uma mobilização internacional de diferentes pontos do globo, integração de pautas nacionais compartilhadas e o fortalecimento do *lobbying* das ONGs e movimentos LGBT na organização.

Os debates na ONU, que se iniciaram em nível mais presente na década de 1990, foram movimentados por diversos atores partícipes da organização. Após a análise, foi possível perceber *alinhamentos políticos* favoráveis a permanência e avanço da pauta na agenda, como países do Sul Global (Brasil, África do Sul e outros), “The United Nations LGBTI Core Group” e membros da União Europeia, e um *alinhamento* contrário se destaca, que são os membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e a Santa Sé.

Dos processos políticos na ONU, diversos ganhos foram obtidos, como as decisões positivas em relação aos casos que criminalizavam tópicos relacionados à população LGBT nos órgãos de tratados, as declarações aprovadas no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e Assembleia Geral, e a primeira Resolução do CDH, em 2011, reconhecendo normativamente os direitos LGBT como direitos humanos. Posteriormente, houve novos ganhos surgiram -

criação da campanha Livres & Iguais pelo Alto Comissariado para Direitos Humanos, Resoluções aprovadas no CDH em 2014 e 2016, e a implementação de um Especialista Independente para a temática. E, em uma instância intersubjetiva da linguagem, houve a consolidação do *framework* dos direitos LGBT como direitos humanos e a fixação dessa pauta na agenda da ONU. Além da constituição das violações de direitos humanos da população LGBT como um problema a ser combatido (*framing* diagnóstico), a apresentação de soluções (*framing* prognósticos) e a recordação da universalidade dos direitos humanos como motivo para que os membros da organização empreendessem esforços para o fim das discriminação com base em SOGI (*framing* motivacional).

As redes transnacionais de *advocacy*, ao passo que obtiveram experiência processual na ONU, avançaram nas suas *estruturas de mobilização*, oferecendo *expertise* através da sistematização de dados e informações em relatórios, desenvolvimento de uma *constituição internacional* mais heterogênea e tendo aumento de credibilidade através de *empreendedores organizacionais*, como Fundações financiadoras das atividades das ONGs e secretários e Estados-membros da ONU que tinham alinhamento favorável à pauta. A ONU apenas durante os anos 2000, após de esforços empreendidos interna e externamente, passou a oferecer *oportunidades políticas estruturais* para o avanço das discussões nos fóruns de direitos humanos na organização.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BARNETT; Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World:** International Organizations in Global Politics. 1ª ed. Cornell University Press. 2004.

GORISCH, Patrícia Cristina Vasques de Souza. **O Reconhecimento dos Direitos LGBT como Direitos Humanos.** 2013. 102 p. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos.

HELPER, Laurence R.; MILLER, Alive M.. **Sexual orientation and human rights:** Toward a United States and transnational jurisprudence. *Harvard Human Rights Journal*, v. 9, p. 61-103. 1996.

HOLZHACKER, Ronald. **“GAY RIGHTS ARE HUMAN RIGHTS”:** THE FRAMING OF NEW INTERPRETATIONS OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS NORMS. 2014. p. 1-62. 1996. Paper apresentado no International Political Science Association, Montreal,

Canada. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11370/56f6ca00-8d6b-420a-8ce5-b74138ecf446>. Acesso em: 17 junho 2017.

International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association: Carroll, A. and Mendos, L.R.. **State Sponsored Homophobia 2017: A world survey of sexual orientation laws: criminalisation, protection and recognition** (Geneva; ILGA, May 2017).

International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association: CHIAM, Zhan; Joachim, Jutta M. **Agenda setting, the UN, and NGOs : gender violence and reproductive rights**. 2007. Washington: Georgetown University Press. 244 p.

Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. 1998. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Kollman, Kelly; Waites, Matthew. **The global politics of lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: an introduction**. 2009. *Contemporary Politics*, v. 15, n1, p. 1-17. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13569770802674188>. Acessado em 05 de março de 2017.

MCCANN, Michel. **Law and Social Movements: Contemporary Perspectives**. *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2, p. 17-38, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105917>. Acesso em: 17 junho 2017.

MERTUS, Julie. **The Rejection of Human Rights Framings: The Case of LGBT Advocacy in the US**. *Human Rights Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 1036-1064. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/hrq.2007.0045>. Acesso em: 11 abril 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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