



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JOÃO PAULO RIBEIRO RODRIGUES

ENTRE OPORTUNIDADES E MOBILIZAÇÕES: o processo político de desenvolvimento da pauta dos direitos LGBTI na agenda da ONU desde a articulação das redes transnacionais de ativismo

Salvador-BA
2020

JOÃO PAULO RIBEIRO RODRIGUES

ENTRE OPORTUNIDADES E MOBILIZAÇÕES: o processo político de desenvolvimento da pauta dos direitos LGBTI na agenda da ONU desde a articulação das redes transnacionais de ativismo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Renata Reverendo Vidal Kawano Nagamine

Salvador
2020

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Ribeiro Rodrigues, João Paulo

ENTRE OPORTUNIDADES E MOBILIZAÇÕES: o processo político de desenvolvimento da pauta dos direitos LGBTI na agenda da ONU desde a articulação das redes transnacionais de ativismo / João Paulo Ribeiro Rodrigues. -- Salvador, 2020.
164 f.

Orientadora: Renata Reverendo Vidal Kawano Nagamine.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) -- Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, 2020.

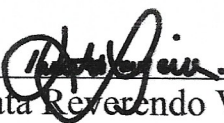
1. Nações Unidas. 2. direitos humanos. 3. redes transnacionais de ativismo. 4. LGBTI. 5. formação de agenda. I. Reverendo Vidal Kawano Nagamine, Renata. II. Título.

JOÃO PAULO RIBEIRO RODRIGUES
“AS ENTRE OPORTUNIDADES E MOBILIZAÇÕES: o processo político da pauta dos
direitos LGBTI na agenda da ONU desde a articulação das redes transnacionais de
ativismo”


Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 24 de julho de 2020.


Banca examinadora




Prof. Dra. Renata Reverendo Vidal Kawano Nagamine



Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão



Prof. Dr. João Henrique Ribeiro Roriz



Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez

*Aos LGBTI+ que me antecederam e com muita luta e resistência tornaram esse caminho possível.
À mainha, por sempre sonhar novos horizontes comigo.
Aos pesquisadores brasileiros que resistem.*

AGRADECIMENTOS

A experiência do mestrado foi mais curta em tempo do que a graduação, mas com certeza muito mais intensa. E, nessa intensidade em que o tempo não parece ser suficiente, passamos a estar mais ausentes nos outros espaços da nossa vida. O fôlego que existe é consumido pelas disciplinas, cobrança das produções científicas e elaboração da dissertação. Eu já conhecia um pouco dessa realidade, por isso, ao decidir embarcar nessa jornada, fiz um compromisso comigo mesmo de que teria que ser uma caminhada com saúde mental. Essa era minha prioridade. Para conseguir esse “feito”, pude contar com seres humanos incríveis que me deram suporte e foram colo em diferentes momentos de minha história e a eles agradeço com afeto.

A minha família, por sonharem a educação como possibilidade de transformação do ser e do mundo. Por construírem uma história em que me sinto acolhido, muito amado e sempre apoiado. Vocês são a base de toda essa trajetória. Obrigado por festejarem cada conquista juntamente comigo.

Ao meu elo de amor mais sagrado, Mainha, Dui e Vena, por mesmo em nossas diferenças conseguirmos nos fortalecer para voos cada vez maiores. Por vezes, vocês acreditaram mais em mim do que eu mesmo. Isso fortaleceu minhas escolhas que me trouxeram até aqui. Obrigado por construírem essa vida sempre ao meu lado, me trazendo a certeza de um porto seguro. Não importa aonde eu for, sei que tenho para aonde voltar.

A minha família SSA, tia Neuri, Dudu, Mari, Tuca, Gabi, Zuma e Simba, por me acolherem em nossa casa para que eu pudesse realizar o Mestrado. O apoio incondicional todos os dias nos últimos anos me fortaleceu para atravessar essa intensa fase de provas. Obrigado pelo colo e escuta nos dias em que eu mais precisava falar e compartilhar a vida. Também pelas noites de vinho que me relaxaram nos vários momentos de inquietação e estresse. Destaque para Zuma que esteve ao meu lado durante grande parte desse processo de escrita.

A Carla, que tem me acompanhado nessa caminhada desde o nosso encontro de energia. Obrigado pela leitura atenta a todo material que lhe encaminhei desta dissertação. Pelas conversas que me trouxeram novas reflexões e referências. Pelo acolhimento em todas as vezes que precisei compartilhar minhas indignações dessa vida acadêmica. Você é um exemplo e amor de minha vida.

A Bruna, pelo “bom dia” diário desde 2017. Você me encoraja a seguir e puxa minha orelha mesmo quando não tenho certeza de mim. Apesar da distância, tenho a certeza de um amor recíproco lá em Curitiba.

Ao SAC da Vida, Vini e Franklin, por essa amizade que divaga os diversos assuntos possíveis e que acolhe nos momentos necessários. A cada longa conversa que temos, descubro mais a vida e quem sou. Aguardo ansioso nosso próximo reencontro.

A Letícia e Vini, por me acompanharem e apoiarem na preparação e estudos para os processos seletivos dos mestrados. Saudades de nossa morada conjunta.

A Blenda e Arnaldo, por essa relação que nasceu na luta pelos direitos humanos e desaguou na amizade e reciprocidade diárias em minha vida. Obrigado pelo encorajamento diário e cuidado contínuos e por compartilharem sonhos em tempos tão difíceis. Vocês nem imaginam o quanto cresço com vocês e os amo.

Aos meus eternos amores, Ana, Nath, Bruna, Ludmila e Manu, pelo compartilhamento da vida desde os tempos da escola. Itamaraju é lugar-afeto também por ter vocês lá. Em especial, a Maria, Mary e Thais, pela sintonia, puxões de orelho, apoio, por serem família e continuarem me amando mesmo quando tendo a ser insuportável. Não há distância física ou temporal para essa irmandade. Ao meu futuro marido, Gustavo, por ser um exemplo em minha vida e por compartilhar a simplicidade e o amor em nossa amizade. Você traz calma e leveza para meus dias turbulentos.

A Ana Clara, Michelle e Irys, pela nossa história e amizade. Muito amor por vocês que reciprocamente me acolhem e apoiam. Vocês são afeto, cuidado e alegria em tempos cinzas.

Aos meus presentes da greve, Vika e Day, por esse encontro despretenso durante a graduação que criou base para uma amizade que alimento com muito afeto até hoje. Amo nossas conversas e apoio mútuos. Não vejo a hora de nos reencontrarmos para nos amarmos de pertinho. Em especial a Day, por ter me apresentado e motivado a tentar o processo seletivo do PPGRI-UFBA. Ah, aguardo minha adoção internacional, viu?

Aos professores da minha eterna casa FADIR-UFMG, por alimentarem em mim o desejo pela pesquisa e pela transformação do mundo. De forma especial, ao Matheus Hernandez, pela contínua orientação. Você foi imprescindível para que eu tivesse base para atravessar esse mestrado. A Deborah Monte, Katiuscia Moreno e Bruno Boti por me motivarem no final do curso, apontarem novas possibilidades de pesquisa e me apoiarem durante o processo de construção do projeto de pesquisa e produções seguintes.

Aos amigos que construí durante o mestrado, Bruna, Carol e Anderson, as espiãs Luan e Pietro, e a querida Maria, por compartilharem essa louca e intensa trajetória acadêmica. Vocês tornaram as aulas e a vida externa a elas, por vezes angustiante, mais leve. Continuemos nos apoiando nas trajetórias futuras.

Aos professores do PPGRI-UFBA, pelos ensinamentos e reflexões que nos abriram para novas possibilidades de mundo. De modo especial, ao Victor, por me mostrar que é possível fazer a academia de uma outra forma. Obrigado pelo acolhimento atento no início desse percurso.

A Renata Nagamine, por aceitar me orientar, mesmo que com o tempo já avançado no mestrado. Sua orientação me trouxe um outro olhar sobre minha pesquisa. Obrigado pela motivação e escuta em tempos tão difíceis, assim como a leitura atenta.

À Universidade Federal da Bahia, por resistir frente ao desmonte da educação brasileira. De modo especial, a Ivana, por sempre ser acolhedora e atenta as nossas necessidades e pedidos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo incentivo através das bolsas, que possibilitaram a existência desta pesquisa e minha permanência no programa. Apesar de seu constante sucateamento, reconheço sua importância na construção e manutenção da pesquisa no Brasil.

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

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

RODRIGUES, João Paulo Ribeiro. **Entre oportunidades e mobilizações: o processo político de desenvolvimento da pauta dos direitos LGBTI na agenda da ONU desde a articulação das redes transnacionais de ativismo.** 2020, 164 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

Desde a década de 1990, acompanhamos a maior participação das Organizações Não Governamentais (ONG) nas discussões de pautas em direitos humanos no âmbito da Nações Unidas (ONU). A realização de Conferências internacionais possibilitou a efervescência de novas pautas na organização. É nesse período que ONGs e movimentos sociais de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexos (LGBTI) passaram a se mobilizar pela inserção de seus direitos na agenda da organização. Atenta a isso, a presente dissertação objetiva compreender como se desenvolveu esse processo político de formação da agenda na ONU, de modo estrito, desde a criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH) até 2019, ano da renovação do mandato do Especialista Independente sobre orientação sexual e identidade de gênero. Essa indagação será norteadas pelo modelo analítico de *agenda-setting* desenvolvido pela Jutta Joachim, através da sistematização de abordagens sobre movimentos sociais e formação de agenda, que nos auxilia a analisar a articulação política desde as redes transnacionais de ativismo LGBTI. Através da pesquisa, também buscamos analisar o mandato do Especialista Independente e como a pauta LGBTI é mobilizada na Revisão Periódica Universal e nos casos individuais nos órgãos de tratado. Observaremos também como se organizaram os Estados-membros favoráveis e contrários à pauta e quais foram os enquadramentos interpretativos empreendidos por eles e pelas redes transnacionais. Para tanto, nos valeremos de revisão bibliográfica e métodos qualitativos de pesquisa, através da análise documental de relatórios, resoluções e declarações da ONU e de ONGs.

Palavras-chave: Nações Unidas; direitos humanos; redes transnacionais de ativismo; LGBTI, formação de agenda.

ABSTRACT

RODRIGUES, João Paulo Ribeiro. **Between opportunities and mobilizations:** the political process of the LGBTI rights in the UN agenda from an articulation of transnational advocacy networks. 2020, 164 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

Since the 1990s, we have followed the greater participation of Non-Governmental Organizations (NGOs) in discussing human rights at the United Nations (UN). The specialized conferences enabled the rising of new agendas in the organization. During this period, NGOs and social movements of Lesbians, Gays, Bisexuals, Transgender and Intersex (LGBTI) started to mobilize for the insertion of their rights in the organization's agenda. Aware of this, the present dissertation aims to understand how this political process of agenda setting at the UN developed, especially from the creation of the Human Rights Council (HRC) until 2019, when the mandate of the Independent Specialist on orientation sexuality and gender identity was renewed. This question will be guided by the theoretical framework of agenda setting developed by Jutta Joachim through the systematization of approaches on social movements and agenda setting. It helps us to analyze the political articulation from the transnational advocacy networks perspective. Through this research, we also aim to analyze the mandate of the Independent Expert and how the LGBTI agenda is mobilized in the Universal Periodic Review and in individual cases in treaty bodies. We will also observe how the Member States in favor of or against the agenda were organized and which frames were created by them and by the transnational networks. As methodology, we will use bibliographic review and qualitative research methods, through document analysis of reports, resolutions and statements by the UN and NGOs.

Palavras-chave: United Nations; human rights; transnational advocacy networks; LGBTI; agenda-setting.

LISTA DE FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo Analítico <i>agenda-setting</i> , segundo Jutta Joachim.....	30
Figura 2 – Atos de Procedimentos Especiais que mencionam questões de orientação sexual e identidade de gênero.....	112

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Categorização dos documentos para análise.....	23
Quadro 2 –Tarefas de enquadramentos interpretativos.....	38
Quadro 3 – Classificação das recomendações sobre orientação sexual e identidade de gênero nos 1º e 2º ciclos da RPU.....	103
Quadro 4 – Recomendações tipo 5 aceitas na RPU por categoria.....	106
Quadro 5 – Menções à orientação sexual e identidade de gênero no trabalho dos Procedimentos Especiais.....	114
Quadro 6 – Resultados das votações das resoluções sobre orientação sexual e identidade de gênero no CDH.....	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Classificação das recomendações tipo 5 sobre orientação sexual e identidade de gênero nos 1º e 2º ciclos da RPU.....	104
--	-----

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ABGLT	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais
ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
AG	Assembleia Geral
AI	Anistia Internacional
CAT	Comitê contra a Tortura (sigla em inglês)
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CSW	Comissão Sobre o status da Mulher (sigla em inglês)
DDH	Defensores de Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
ER	Estado Revisor
EsR	Estado sob Revisão
EUA	Estados Unidos da América
GT	Grupo de Trabalho
HRCtee	Comitê de Direitos Humanos (sigla em inglês)
HRW	Human Rights Watch
ILGA	Associação Internacional de Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexo (sigla em inglês)
ISHR	International Service for Human Rights
LEA	Liga dos Estados Árabes
LGBTI	Lésbicas, Gays Bissexuais, Transgêneros e Intersexos
OCI	Organização para a Cooperação Islâmica
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
RPU	Revisão Periódica Universal
UA	União Africana

UE União Europeia

UNAIDS Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	ELABORAÇÕES TEÓRICAS: O MODELO DE AGENDA-SETTING	25
2.1	Rumo a um modelo analítico de <i>agenda-setting</i>	29
2.2	Formação de agenda	30
2.3	Processos de enquadramento interpretativo	36
2.4	Estrutura de mobilização	40
2.4.1	Empreendedores organizacionais	42
2.4.2	Constituency internacional	43
2.4.3	Expertise	44
2.5	Estrutura de oportunidades políticas	45
2.5.1	Acesso institucional.....	47
2.5.2	Aliados influentes.....	49
2.5.3	Alinhamentos políticos e conflitos	50
3	ENTRE MOBILIZAÇÕES E OPORTUNIDADES: A FORMAÇÃO DA AGENDA 52	
3.1	Quebrando o silêncio: as primeiras mobilizações sobre orientação sexual até 2006 52	
3.2	Da criação do Conselho de Direitos Humanos à primeira resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero: a estruturação da <i>rede transnacional de ativismo</i>	59
3.3	Maiores oportunidades e fortes mobilizações: os enquadramentos interpretativos florescem em ganhos normativos no Conselho de Direitos Humanos	75
4	A INCIDÊNCIA POLÍTICA EM OUTROS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS DA ESTRUTURA.....	98
4.1	Revisão Periódica Universal: os dois primeiros ciclos (2008-2016)	98
4.2	Procedimentos Especiais.....	111

4.2.1 Especialista Independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero	120
4.3 Órgãos de tratados: o envio de casos individuais	123
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150

1 INTRODUÇÃO

Após a Revolta de Stonewall¹, em 1969, em Nova Iorque, o início da década de 1970 se tornou reconhecido marco para a internacionalização dos movimentos e organizações não governamentais (ONG) de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexos (LGBTI)² (SIMÕES; FACCHINI, 2009, GORISH, 2013). Esse processo de ascensão ao âmbito internacional, se observarmos com o auxílio do *modelo bumerangue*³ empreendido por Keck e Sikkink (1998)⁴, reflete a ineficiência ou inexistência nas respostas dos governos frente às demandas da sociedade civil nacionalmente. Nesse contexto, a articulação com outros atores, como Estados, ONGs ou Organizações Internacionais (OI) para apoio ou acesso institucional se apresenta como via estratégica para expansão das lutas nos *confrontos políticos* (*contentions politics*)⁵, como também para o fortalecimento na realização de pressão externa sobre os governos domésticos (TARROW, 2005). Entre as possíveis formas de organização, os movimentos e ONGs LGBTI se mobilizam em *redes transnacionais de ativismo*, semelhante a outros movimentos por direitos humanos, assim, diferentes atores que possuem ideias ou demandas convergentes quanto a pautas específicas interagem de modo estruturado e empregam esforços conjuntos para gerar influência objetivando a mudança do comportamento dos Estados ou OIs (KECK; SIKKINK, 1998).

Dentre os alvos possíveis a serem alçados na arena internacional, evidenciamos a Organização das Nações Unidas (ONU), que, no pós-Guerra Fria, realçou os direitos humanos como valor a ser compartilhado, promovido e protegido pelos Estados. Nesse período de transição de um discurso centralizado na segurança para o bem-estar do ser humano, a

¹ A Revolta de Stonewall correspondeu ao confronto entre policiais e pessoas LGBTI e outros grupos marginalizados, durante três noites, no bar Stonewall Inn, em Nova Iorque. O episódio passou a ser reproduzido como momento de virada na modulação da luta por direitos dos movimentos LGBTI.

² Utilizamos o acrônimo LGBTI por ser o modo de maior recorrência nos espaços políticos e acadêmicos atualmente, bem como por sua maior capacidade de representação desse grupo de indivíduos. De todo modo, não consideramos o mesmo inacabado e destacamos a possibilidade de variações da sigla nas referências ou na escrita deste trabalho, uma vez que buscamos respeitar a escolha de nossas referências e reconhecemos a necessidade da adaptação ao contexto político discutido. Por fim, pontuamos que, em nossas análises, ao nos referirmos às *redes transnacionais de ativismo* e à pauta de direitos, utilizaremos LGBTI. Já nas décadas de 1990 e 2000, será comum observar a utilização de LGBT devido às referências e ao contexto de mobilização. A integração do I à sigla tem seu processo nos anos recentes apenas.

³ Destacaremos em itálico os conceitos das teorias a serem mobilizados ao decorrer das análises.

⁴ “Quando os canais entre o Estado e seus atores domésticos são bloqueados, pode ocorrer o efeito de influência bumerangue característico das redes transnacionais: ONGs domésticas ignoram seu Estado e procuram diretamente aliados internacionais para tentar pressionar seus Estados de fora” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 20, tradução própria).

⁵ Priorizaremos a tradução dos termos e citações em inglês para maior acessibilidade do texto, mas também manteremos as referências em inglês para possíveis preferências.

organização deslocou maior abertura para a participação e interação da sociedade civil nas discussões (VIGENANI; OLIVEIRA; LIMA, 2008). Sob a perspectiva das ONGs, elas passaram a ter um papel um pouco mais importante na definição das pautas da organização a partir da década de 1990. Através das conferências e demais espaços institucionais⁶, conseguiram fazer crescer o reconhecimento internacional entre os governos com respeito a problemas e soluções que anteriormente eram considerados *low politics* ou de preocupação doméstica (JOACHIM, 2007).

Foi nesse momento que as discussões sobre orientação sexual⁷ efervesceram por esforços de diferentes frentes (SANDERS, 1996), objetivando a inserção da pauta na agenda institucional da ONU, que contém os assuntos a serem deliberados e sobre os quais os Estados-membros decidem tomar ação (COBB; ROSS; ROSS, 1976, JOACHIM, 2007). Com atenção a isso, realizamos a principal indagação norteadora do presente trabalho: *como se desenvolveu o processo político de inserção da pauta dos direitos LGBTI na formação da agenda da ONU, de modo estrito, desde a criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em 2006, especialmente a partir da observação da articulação das redes transnacionais de ativismo?* Tal questionamento tem nos acompanhado desde o desenvolvimento de pesquisas prévias durante a experiência na Iniciação Científica, na graduação em Relações Internacionais (UFGD), e tem como objetivo aprofundar teórica e analiticamente as investigações sobre esse objeto de estudos.

O olhar voltado à ONU é fundamentado pelo seu reconhecimento como plataforma organizacional e ator internacional de caráter burocrático⁸, com capacidade de regulação e “constituição do mundo”, da qual as organizações em prol da temática LGBTI se utilizam para legitimação de suas lutas. Sobre a regulação, recordamos a reflexão de Claude (1966) de que a ONU “passou a ser considerada e usada como distribuidora politicamente significativa de aprovação e desaprovação das reivindicações, políticas e ações dos Estados”⁹ (1966, p. 367, tradução própria). Também, quanto à “constituição do mundo”, como OI, ela possui “a

⁶ Foram realizadas as Conferências do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), de Viena (1993), sobre as Mulheres (1995), entre outros eventos, e, paralelamente, as cúpulas organizadas por grupos da sociedade civil.

⁷ Compreendemos orientação sexual “como estando referida à capacidade de cada pessoa de experimentar uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como de ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas” (YOGYAKARTA, 2006, p. 9).

⁸ O caráter burocrático moderno reúne quatro principais características: (1) hierarquia, que corresponde à divisão de trabalho e a subordinação a um superior; (2) continuidade, devido à estrutura que permite os avanços regulares; (3) impessoalidade, que é possibilitada pelos procedimentos e normas que visam evitar a politização das decisões; (4) expertise, que se refere à seleção do secretariado a partir de seus conhecimentos técnicos (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

⁹ “[...] has come to be regarded, and used, as a dispenser of politically significant approval and disapproval of the claims, policies, and actions of states” (CLAUDE, 1966, p. 367).

capacidade de enquadrar problemas, definir agendas e envergonhar o ator em conformidade com as regras acordadas” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 16-17, tradução própria).

Referente à habilidade de “constituição do mundo”, Barnett e Finnemore (2004, p. 16-17, tradução própria) elaboram que “as OIs também podem constituir o mundo à medida que definem novas categorias de problemas a serem governadas e criam novas normas, interesses, atores e tarefas sociais compartilhadas”. Essas características fortalecem a compreensão, com a qual corroboramos, de que a ONU não se constitui apenas como *arena* a ser mobilizada por agentes externos, mas, a partir de sua natureza burocrática, exerce ativamente determinado poder e autoridade. Ou seja, a capacidade de induzir mudanças em outros atores através da operacionalização dos recursos institucionais dispostos (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Posto que a presente pesquisa se delimita nos processos políticos de formação da agenda da ONU, para melhor elucidar esse complexo fenômeno, utilizaremos o modelo analítico de *agenda-setting* de Joachim (2007). A autora sistematizou as abordagens das literaturas da formação de agenda e movimentos sociais para o nível internacional. Antes de aprofundar sobre a elaboração de Joachim (2007), faz-se importante delinear o que entendemos por agenda nesta pesquisa e para tanto inicialmente nos utilizaremos do conceito provido por Kingdon (2013):

A *agenda*, como eu a concebo, é a lista de assuntos ou problemas aos quais funcionários do governo e pessoas fora do governo intimamente associadas a esses funcionários estão prestando muita atenção a qualquer momento. [...] Portanto, o processo de definição da agenda restringe esse conjunto de assuntos concebíveis ao conjunto que realmente se torna o foco da atenção¹⁰ (KINGDON, 2013, p. 3, tradução própria).

Kingdon (2013) reflete sobre a agenda de um Estado, mas que pode servir para compreendermos melhor sobre como observamos a agenda de uma organização se substituirmos os funcionários governamentais e não-governamentais pelos Estados-membros, secretariado e sociedade civil. Já Joachim (2007), de modo semelhante ao nosso, visou explicar o caso da ONU, mais precisamente o das organizações de mulheres na Assembleia Geral (AG). Segundo a mesma, 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 em quais ações devem se abster na arena internacional. Sua legitimação coletiva também é a razão pela qual as ONGs consideram a agenda um

¹⁰ “The *agenda*, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time. [...] So the agenda-setting process narrows this set of conceivable subjects to the set that actually becomes the focus of attention” (KINGDON, 2013, p. 3).

alvo atraente. O apoio da comunidade internacional dá peso às demandas desses atores fracos no nível doméstico¹¹ (JOACHIM, 2007, p. 17, tradução própria).

Também interpretaremos a “função de legitimação coletiva” para a agenda do Conselho de Direitos Humanos, que a presente pesquisa observa com maior atenção. Tal motivação reside, principalmente, na influência que ela pode ter sobre as autoridades decisórias, ou seja, os Estados-membros. Isso porque, na ONU, os problemas (*issues*) que passam a ser considerados como importantes são empreendidos em resoluções, declarações, convenções internacionais e, quando em consenso ou maioria, obtêm o apoio dos Estados-membros (JOACHIM, 2007).

O modelo analítico de *agenda-setting* elaborado por Joachim (2007) nos auxiliará compreender o processo político em observação a dois focos. Primeiro, a *estrutura de oportunidades políticas (political opportunities structures)*, que é o contexto estrutural e de atores das Nações Unidas que oferecem oportunidades ou restrições à pauta. Em atenção a isso, buscamos *mapear e analisar as articulações dos aliados influentes (Estados-membros e secretariado da ONU) e as formações de alinhamentos políticos que deram suporte à ascensão da pauta, como também aqueles que impuseram impedimentos*. Também, em virtude dos recentes ganhos normativos na instituição, objetivamos *analisar a atuação do Especialista Independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero*¹², *como também as informações de seus relatórios, e compreender como ele pode atuar como um aliado influente para a formação da agenda*.

Em segundo momento, Joachim (2007) focaliza a *estrutura de mobilização (mobilizing structure)*, que corresponde às condições estruturais disponíveis para as ONGs e movimentos se mobilizarem na OI. E, somada a ela, a autora sistematizou outra categoria analítica, os *processos de enquadramentos interpretativos (framing processes)*, que refere-se aos esforços empregados pelas *redes transnacionais* de estruturarem as suas reivindicações em mensagens que possam criar ressonância e ganhar apoiadores. Nesse sentido, pretendemos *compreender analiticamente a estratégia de articulação transnacional das redes de ativismo LGBTI que corresponderam a avanços para a formação da agenda, em especial as estratégias de*

¹¹ “[...] 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” (JOACHIM, 2007, p. 17).

¹² Compreendemos identidade de gênero “como estando referida à experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo-se aí o sentimento pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive o modo de vestir-se, o modo de falar e maneirismos” (YOGYAKARTA, 2006, p. 9-10).

enquadramentos interpretativos. A esse objetivo, adicionaremos a perspectiva de *confronto político* de Tilly e Tarrow (2015), assim, depreendendo que o processo político na ONU se permeará por tensões entre aqueles que apoiam e impõem restrições à pauta da orientação sexual, expressão e identidade de gênero e características sexuais¹³ (OSEIGCS). Desse modo, também *observaremos as mobilizações e enquadramentos interpretativos das ONGs opositoras*.

Como último objetivo específico, e com intenção complementar, pretendemos *observar os desdobramentos das discussões sobre a pauta no âmbito de duas instâncias institucionais, que são a Revisão Periódica Universal (RPU) e os Órgãos de Tratados*. Mais precisamente, através dos documentos e dados encontrados, *buscamos realizar um panorama das recomendações e dos casos individuais e refletir como eles integram as estratégias de articulações tanto das redes transnacionais de ativismo quanto dos alinhamentos políticos favoráveis e opositores*.

De modo mais amplo, a presente pesquisa se insere em diferentes linhagens de investigação e teorização: a análise da atuação política transnacional de atores não-estatais (KECK; SIKKINK, 1998; TARROW, 2005; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999, 2013); a instrumentalização relacional de abordagens das teorias dos movimentos sociais para análise de casos (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996; JOACHIM, 2007; TILLY; TARROW, 2015); e o processo político de formação de uma agenda, especialmente através da participação da sociedade civil (COBB; ELDER, 1972; COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDON, 2013). Essas abordagens serão importantes ao desenvolvermos reflexões sobre a lente teórica empregada em nossa análise, assim, depreendendo em que nos diferenciamos e aproximamos teórica e analiticamente.

Sobre a pertinência desta pesquisa, a mesma se justifica socialmente quando observamos que a discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero ainda é uma dura realidade no mundo. Pessoas são abusadas, violentadas e até mortas por desviarem dos padrões sociais cis-heteronormativos. Mundialmente, essas violações são perpetradas ou endossadas pela ação ou omissão estatal, uma vez que 70 países ainda criminalizam as relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo, sendo que 11 deles possuem a pena de morte como punição (ILGA, 2019). Também o aumento no número de assassinatos de pessoas trans, que, segundo último relatório da Trans Respect (2019), foram registradas 3314 mortes por

¹³ Compreendemos características sexuais “como características físicas de cada pessoa relacionadas ao sexo, incluindo órgãos genitais e outra anatomia genital e reprodutiva, cromossomos, hormônios e características físicas secundárias emergentes da puberdade” (YOGYAKARTA, 2019, p. 6, tradução própria).

motivações transfóbicas em 74 países, no intervalo de 2018 e 2016. Restringindo o nosso olhar ao âmbito nacional, também observamos a relevância de estudos sobre questões LGBTI em uma conjuntura política brasileira de enfraquecimento dos direitos humanos e contínuos ataques a essa população. Além de uma mudança recente no posicionamento diplomático brasileiro, que não é abarcado neste trabalho devido ao recorte temporal, mas que contrasta com o papel que o Brasil desempenhou historicamente sobre a pauta da orientação sexual e identidade de gênero da ONU.

A pesquisa também se justifica academicamente ao ambicionar uma abordagem analítica do tema, com o auxílio do modelo analítico *agenda-setting* de Joachim (2007). Sobre o aporte teórico, também pretendemos avançá-lo, ao passo que apontaremos limitações e potencialidades para compreensão do caso proposto, assim, se possível, realizando adaptações no modelo, através das literaturas de formação de agenda e movimentos sociais, para melhor investigação dessa ou de outras pautas na ONU. Dessa forma, compreendemos a relevância em debatermos sobre os direitos LGBTI como agenda de pesquisa nas Relações Internacionais.

Em suma, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo político da evolução da pauta dos direitos LGBTI na agenda da ONU, a partir da mobilização das redes transnacionais de ativismo. O marco temporal escolhido é entre os anos de 2006 e 2019. O ano de partida coincide com a criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, consequência da reestruturação da antiga Comissão de Direitos Humanos, que, após diversas críticas, desintegrou-se do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e passou a responder diretamente à Assembleia Geral, assim aderindo a um novo mandato e novos procedimentos. A explicação para a escolha de analisar desde esse período reside, principalmente, no fato de que nosso objetivo geral consiste no desenvolvimento da formação da agenda, e não precisamente em sua emergência, o que converge com a maior mobilização e avanços nas negociações já no CDH. O ano de 2019 fica a cargo de abarcar o final do mandato do Especialista Independente – o que não comporta, necessariamente, compreender as consequências posteriores de sua atuação – e o estado mais recente das articulações da pauta na ONU.

O objetivo mencionado acima compõe um guarda-chuva para as pretensões investigativas mencionadas anteriormente. E, para possibilitar as respostas a esses problemas propostos, a presente pesquisa se conforma como qualitativa analítica, com a utilização de revisão bibliográfica e levantamento documental. A bibliografia compõe-se das abordagens teóricas e fontes secundárias sobre o desenrolar empírico, como livros, dissertações, teses e

artigos acadêmicos publicados nacional e internacionalmente. Os dados empíricos serão coletados pela instrumentalização do método da análise documental¹⁴ (CELLARD, 2008).

A abordagem dos problemas pretendidos desta pesquisa foi, primeiramente, viabilizada pelo modelo analítico *agenda-setting* de Joachim (2007) e outras abordagens das literaturas de movimentos sociais e formação de agenda. Isso porque, a partir dessa lente analítica, as escolhas das fontes (sejam primárias ou secundárias) puderam ser delimitadas. Ou seja, a partir das categorias analíticas evidenciadas, pudemos visualizar e definir quais atores seriam observados e quais documentos seriam analisados. De forma que o material qualitativo coletado estivesse diretamente relacionado ao processo político da formação da agenda.

No que diz respeito à análise documental, observaremos os documentos produzidos e disponibilizados pela ONU e por ONGs especificadas, em virtude do engajamento direto em relação à formação da agenda. No âmbito da ONU, foram exploradas as instâncias do CDH, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), Assembleia Geral e Órgãos de Tratado. Quanto às ONGs, foram selecionadas três especificamente relacionadas às redes LGBTI – ILGA, ARC International e OUTRight Action International – e três voltadas às redes tradicionais de direitos humanos – Anistia Internacional, Human Rights Watch e International Service for Human Rights. Devido ao elevado número de documentos encontrados, os organizamos em virtude de sua natureza nas seguintes categorias apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Categorização dos documentos para análise

ESTRUTURA DE MOBILIZAÇÃO (ONG)	ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS (ONU, secretariado e Estados-membros)
Relatórios: (a) informações sobre os órgãos e procedimentos da ONU; (b) informações sobre a realidade LGBTI.	Relatórios: (a) informações produzidas pelo secretariado da ONU; (b) relatórios finais das sessões dos órgãos e procedimentos.
Declarações: (a) realizadas nos procedimentos da ONU; (b) realizadas fora dos procedimentos da ONU.	Declarações: (a) realizadas pelas delegações dos Estados-membros; (b) realizadas pelo secretariado da ONU.
Boletins de comunicação para as redes.	Resoluções do CDH e Assembleia Geral e documentos finais dos casos nos Órgãos de Tratado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Todos documentos encontrados estão disponíveis nos sites da ONU e das ONGs anteriormente mencionados. A maior parte dos documentos foram salvos em formato PDF e os demais estão disponíveis apenas em formato *online*. A análise documental se tornou importante

¹⁴ Para fins de compartilhamento da trajetória da pesquisa, vale sinalizarmos que, inicialmente, houve planejamento para a utilização combinada dos métodos de análise de vídeo e realização de entrevistas semiestruturadas. Contudo, devido a limitações de tempo e recursos, não foi possível progredir por tal caminho.

para auxiliar a reconstrução da história que não está presente nas referências bibliográficas e carrega o benefício de eliminar, “ao menos em parte, eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador” (CELLARD, 2008, p. 295).

Quanto à divisão dos capítulos, o primeiro capítulo “**Elaborações teóricas: o modelo de agenda-setting**” objetiva explorar e delimitar o modelo analítico sistematizado por Joachim (2007), ao passo que retoma os autores expoentes que embasam as discussões teóricas. Nele também apontamos os caminhos que nos diferenciam desses referenciais e reorganizamos determinadas categorias em vista das nossas pretensões investigativas. Dessa forma, buscamos contribuir com as reflexões teóricas nesse campo de pesquisa.

O segundo capítulo “**Entre mobilizações e oportunidades: a formação da agenda**” abarca o principal foco da presente pesquisa, que é resgatar por meio da revisão bibliográfica e dos documentos, imbuídos da lente teórica escolhida, a trajetória da pauta dos direitos LGBTI na formação da agenda da ONU, de modo estrito, no CDH. As seções se subdividem entre (2.1) os caminhos até a criação do CDH, em 2006; (2.2) as primeiras mobilizações no novo órgão intergovernamental até a primeira resolução, em 2011; e (2.3) os recentes ganhos normativos, culminando com a renovação do mandato do Especialista Independente, em 2019.

O terceiro e último capítulo “**A incidência política em outros espaços institucionais da estrutura**” contempla os outros espaços institucionais que refletem e também são alvos das articulações das *redes transnacionais de ativismo* e dos *alinhamentos políticos e aliados influentes*. As seções observam o desenrolar da pauta (3.1) na Revisão Periódica Universal (RPU) e nas recomendações realizadas nos grupos de trabalho; (3.2) nos Procedimentos Especiais, com olhar para os sete relatores especiais que mais mencionaram o tema em suas atividades e realce ao mandato do Especialista Independente; e, por fim, (3.3) uma retomada aos casos individuais julgados pelos órgãos de tratados.

2 ELABORAÇÕES TEÓRICAS: O MODELO DE AGENDA-SETTING

As inquietações que nos norteiam nessa investigação transitam entre diferentes linhas de pesquisas e construções teóricas. Isso devido à problematização que, tendo como principal foco o processo político de formação de agenda (COBB; ELDER, 1972; COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDON, 2013; JOACHIM, 2007), transborda em outras questões, como o impacto de Organizações Não Governamentais (ONG) – com destaque às de direitos humanos – na política internacional e na formação de normas (BAERH, 2009; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999, 2013; SIKKINK; FINNEMORE, 2014; VRECHE, 2019); a atuação de diferentes atores em redes transnacionais de ativismo (KECK; SIKKINK, 1998; TARROW, 2005); o papel das Organizações Internacionais (OI) na dinâmica internacional (BARNETT; FINNEMORE, 2004); a análise da emergência e desenvolvimento de mobilizações políticas a partir das teorias dos movimentos sociais (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996; GIUGNI, 1998; BENFORD; SNOW, 2000).

Joachim (2007), que nos auxilia no diálogo entre essas linhagens, realizou um importante exercício de sistematização de abordagens da literatura dos movimentos sociais e de formação de agenda ao desenvolver o enquadramento teórico *agenda-setting*, do qual podemos fazer dois destaques iniciais. Primeiro, o esforço de relacionar três conceitos analíticos das teorias de movimentos sociais: *estrutura de oportunidades políticas*¹⁵ (*political opportunities structure*), *estrutura de mobilização* (*mobilizing structure*) e *processos de enquadramentos interpretativos* (*framing processes*). McAdam, McCarthy e Zald (1996), em livro colaborativo, trouxeram uma proposta similar ao investigarem mobilizações sociais a partir da associação de pelo menos duas das três abordagens mencionadas. Segundo os autores, graças à pluralidade de estudos sobre movimentos sociais e revoluções desde os anos 1970, “é possível discernir os contornos claros de uma perspectiva sintética e comparativa sobre os movimentos que transcende os limites de qualquer abordagem teórica específica sobre o tema”¹⁶ (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996, p. 2, tradução própria). Os estudos dos casos presentes no livro inovaram nesse sentido e grande parte utilizou a perspectiva comparada entre diferentes movimentos sociais que se mobilizam em um mesmo Estado ou um movimento social específico e sua atuação em diferentes Estados (*cross-nation studies*).

¹⁵ Nos valeremos do itálico para realçar os termos analíticos no decorrer do texto.

¹⁶ “[...] it is possible to discern the clear outlines of a synthetic, comparative perspective on social movements that transcends the limits of any single theoretical approach to the topic” (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996, p. 2).

O segundo destaque refere-se à proposta relacional de abordagens estruturais e culturais da teoria dos movimentos sociais¹⁷, que em si já era considerada como um importante avanço. Tal esforço correspondia às tentativas dos expoentes do campo de estudos em responderem às críticas sobre suas limitações teóricas e explicativas. O modelo analítico de Joachim (2007) ainda se diferencia desses ao trazer as ONGs como os atores da mobilização, uma vez que os estudos se concentravam nos movimentos sociais/revoluções, e também ao sistematizar a análise para o nível internacional, de modo estrito, para uma OI. De forma complementar, ela incorporou a concepção de formação de agenda e a instrumentalizou para a observação da Organização das Nações Unidas (ONU), que anteriormente foi predominantemente desenvolvida para investigações no nível governamental e no âmbito nacional¹⁸.

Pontuar essas diferenciações, mesmo que inicialmente, se faz importante para compreendermos o modelo analítico de *agenda-setting* da Joachim (2007), o qual está baseado em diferentes áreas e avança em uma construção que potencializa o olhar sobre os objetivos que estão sendo propostos neste trabalho. Também nos permite contribuir com esse modelo ao retomarmos os autores expoentes e refletirmos sobre conceitos que podem ser aprofundados ou que não foram utilizados e valem ser retomados, assim como traremos outras referências auxiliares. Nesse sentido, estamos diante de uma miscelânea teórica, que tem como base o diálogo e esforço relacional de uma pluralidade de vertentes de estudos. De todo modo, o que, em primeiro momento, pode ser lido como um emaranhado teórico, ao final, comporá e explicitará um modelo parcimonioso para análises de variados processos políticos que têm como *arena* a ONU.

Antes de seguirmos para o desmembramento do modelo analítico, delinearemos alguns pressupostos teóricos que se tornam basilares e clarificam o nosso local de partida. Em sua essência, o principal objetivo desta pesquisa é analisar o processo político de desenvolvimento da pauta dos direitos LGBTI na agenda da ONU. Isso significa que estamos investigando mobilizações de um determinado grupo de atores que, por objetivar ascender uma pauta de direitos à agenda de uma OI, se encontra em um confronto político (*contentious politics*), que

envolve interações em que os atores fazem reivindicações que se relacionam com interesses de outros atores, levando a esforços coordenados em prol de interesses ou programas compartilhados, nos quais os governos estão envolvidos como alvos, iniciadores de reivindicações ou terceiros. O confronto político reúne, assim, três

¹⁷ Para uma discussão sobre as abordagens estruturais e culturais na Teoria dos Movimentos Sociais ler Giugni (1998). O autor, a partir dos teóricos expoentes na área, reconstrói as diferentes perspectivas e as tentativas de relacioná-las posteriormente.

¹⁸ Para estudos sobre formação de agenda, ler Cobb e Elder (1972), Cohen, March e Olsen, (1972), Cobb, Ross e Ross (1976) e Kingdon (2013).

características familiares da vida social: confronto, ação coletiva e política¹⁹ (TILLY; TARROW, 2015, p. 7, tradução própria).

Esse conceito, cunhado por Charles Tilly nos anos 1970, é valioso para focalizarmos no mecanismo dinâmico e interativo que envolve os confrontos, destarte, os atores não são lidos como objetos de análise inertes²⁰ (TARROW, 2015). Essas interações conflituosas podem ser pensadas no âmbito doméstico, como também na arena internacional, caso que corresponde ao nosso objeto de estudo. Se recorrermos ao modelo do *efeito bumerangue* (*boomerang pattern*) desenvolvido por Keck e Sikkink (1998), podemos justificar inicialmente a internacionalização de uma luta devido à situação dos atores em não obterem respostas por parte de seus governos. Isso torna a externalização uma estratégia de mobilização para que esses atores consigam a mudança de comportamento do seu Estado através de pressões internacionais, que podem advir de outros atores (Estados, OIs ou ONGs) ou de normas que propõem padrões compartilhados de comportamento. Tarrow (2005), em seu estudo sobre ativismo transnacional, também utiliza dessa elaboração de Keck e Sikkink (1998) para refletir sobre a mudança de escala das reivindicações para o nível internacional. Não obstante, ele destaca as distintas possibilidades de contexto doméstico que impulsionam a instrumentalização do caminho internacional, podendo ele ser de repressão ou apenas falta de capacidade de resposta.

Essa mudança de escala dos confrontos muitas vezes é acompanhada pela convergência de interesses e interação entre atores não governamentais de diferentes origens. Segundo Keck e Sikkink (1998),

Essas interações são estruturadas em termos de redes, e redes transnacionais são mais visíveis na política internacional. Algumas envolvem atores e firmas econômicas. Algumas são redes de cientistas e especialistas cujos vínculos profissionais e ideias causais compartilhadas sustentam seus esforços para influenciar a política. Outras são redes de ativistas, distinguíveis em grande parte pela centralidade das ideias ou valores na motivação de sua formação²¹ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 10, tradução própria).

As *redes transnacionais de ativismo* (*transnational advocacy networks*) são mais visíveis em redes por direitos humanos. Isso porque elas são caracterizadas por um

¹⁹ “[...] involves interactions in which actors make claims bearing on other actors’ interests, leading to coordinated efforts on behalf of shared interests or programs, in which governments are involved as targets, initiators of claims, or third parties. Contentious politics thus brings together three familiar features of social life: contention, collective action, and politics” (TILLY; TARROW, 2015, p. 7).

²⁰ Quando formos discutir o modelo analítico da Joachim (2007), mesmo nos utilizando de estruturas analíticas para os diversos atores, manteremos essa observação relacional e dinâmica entre eles, ou seja, a análise não se conformará apenas na caracterização dos atores, mas na mobilização de seus recursos no confronto político.

²¹ “These interactions are structured in terms of networks, and transnational networks are increasingly visible in international politics. Some involve economic actors and firms. Some are networks of scientists and experts whose professional ties and shared causal ideas underpin their efforts to influence policy. Others are networks of activists, distinguishable largely by the centrality of principled ideas or values in motivating their formation” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 10).

compartilhamento de valores entre os integrantes, assim como a forte troca de informações e serviços (KECK; SIKKINK, 1998). Dentro delas, existem os ativistas transnacionais que Tarrow (2005) compreende como *cosmopolitas enraizados (rooted cosmopolitans)*, que são indivíduos ou grupos que estão ligados às reivindicações domésticas, mas se engajam nos confrontos políticos no nível internacional aproveitando as oportunidades que o contexto externo pode oferecer.

No presente trabalho, o conceito de *redes transnacionais de ativismo* é crucial. Nos utilizaremos dele para caracterizar e compreender as mobilizações políticas que incidem na ONU. Em um aspecto mais amplo, estamos diante de uma rede por direitos humanos e, especificamente, por direitos LGBTI. Essa escolha analítica se justifica para que possamos observar a atuação dos atores de diferentes localidades e especificidades que se apresentam de forma interativa. As ações e estratégias que observaremos nos capítulos seguintes se constituem nessa perspectiva. As redes se engajam coordenadamente para a formação de um entendimento compartilhado e, através da rápida criação e implementação de informações e desenvolvimento de campanhas, fortalecem suas ações direcionadas a um determinado objetivo, por exemplo, a mudança do comportamento de um Estado ou a criação de uma norma (KECK; SIKKINK, 1998).

Apesar da presença de atores, como fundações, mídia, intelectuais e outros, a princípio, são as ONGs nacionais e internacionais que detêm atuação de destaque nas *redes transnacionais*. A existência de profissionais nas ONGs fortalece sua capacidade de operação, o que possibilita exercer maior pressão sobre os demais atores, produzir informações e campanhas, conectar e treinar os diferentes atores nas *redes* e agir com regularidade (KECK; SIKKINK, 1998). Por isso, mesmo nos utilizando da categoria analítica das redes, nossa análise se atentará também à *performance* das ONGs naquelas, uma vez que são elas que têm proeminência nas articulações formais e informais na ONU. Também são elas que mantêm profissionais especializados nas cidades que as sedes da ONU se encontram (Genebra e Nova Iorque), assim detêm melhor estrutura formal para mobilização nos procedimentos da organização.

Keck e Sikkink (1998) identificam algumas formas por meio das quais as redes geram influência:

- (1) criação de um problema e formação de agenda;
- (2) influência nas posições discursivas dos Estados e organizações internacionais;
- (3) influência nos procedimentos institucionais;
- (4) influência na mudança política nos “atores alvos” que podem ser Estados, organizações internacionais como Banco Mundial, ou atores

privados como a Corporação Nestlé; e (5) influência no comportamento do Estado²² (KECK; SIKKINK, 1998, p. 32-33).

Como mencionado anteriormente, nesta pesquisa pretendemos observar a primeira opção, sem ignorar, contudo, que a presença de uma pauta na agenda da ONU tem como desdobramentos ou estratégias paralelas os demais modos de influência identificados pelas autoras. Para possibilitar a compreensão da formação de agenda, explanaremos o modelo analítico de Joachim (2007), com adaptações nossas, nas próximas seções.

2.1 Rumo a um modelo analítico de *agenda-setting*

O modelo desenvolvido por Joachim (2007) tem dois importantes aspectos: (1) “demonstra a abertura política da formação da agenda nas organizações internacionais para as ONGs”; (2) “conceitua como esses atores não-estatais podem influenciar o conteúdo das agendas emergentes”²³ (JOACHIM, 2007, p. 6). Segundo a autora, esse processo é o primeiro estágio para que ocorra a mudança de comportamento dos atores alvos ou para que novas normas sejam criadas. A formação da agenda possibilita que as ONGs influenciem também em outros momentos, como nas tomadas de decisões, na definição de problemas ou até mesmo na pressão, no nível doméstico, para que os governos estejam em conformidade com os compromissos firmados internacionalmente.

Ao dar destaque para as ONGs no processo político, Joachim (2007) aponta que existem questionamentos que ainda não foram respondidos, por exemplo, como e sob quais circunstâncias as ONGs influenciam a agenda da ONU? Por que determinados problemas recebem destaque e quais são os fatores por trás disso?²⁴ Para responder a essas perguntas, o modelo analítico se baseia em concepções de abordagens construtivistas e racionalistas. Isso porque toma a atuação das ONGs a partir de uma lógica instrumental e normativa, assim, calculando estrategicamente suas ações, ao mesmo tempo em que compreende o papel dessas organizações no processo de construção de identidades e interesses ao se engajarem em construções interpretativas sobre um tema ou questão.

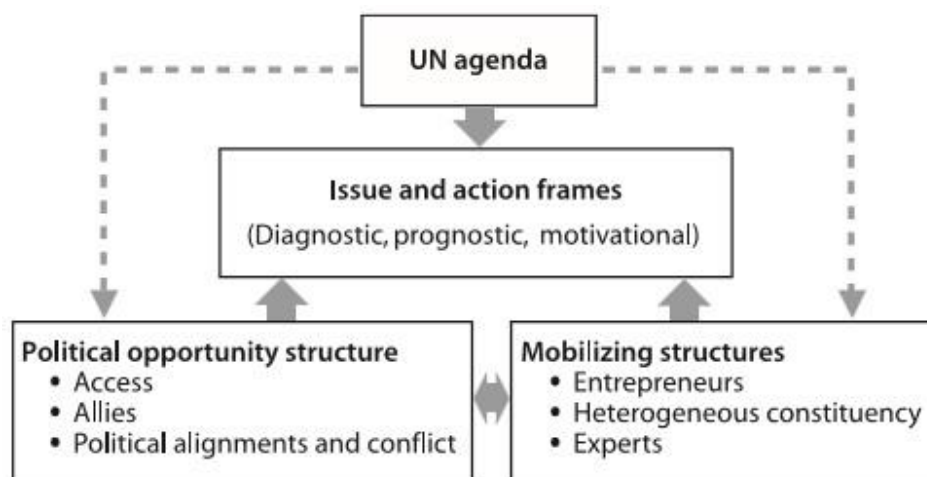
²² “(1) issue creation and agenda setting; (2) influence on discursive positions of states and international organizations; (3) influence on institutional procedures; (4) influence on policy change in “target actors” which may be states, international organizations like the World Bank, or private actors like the Nestlé Corporation; and (5) influence on state behavior” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 32-33).

²³ “demonstrate the political salience of agenda setting in international organizations for NGOs. [...] conceptualize how these nonstate actors may influence the content of emerging agendas” (JOACHIM, 2007, p. 6).

²⁴ Esses são questionamentos comuns aos estudos de formação de agenda. É questionável o processo no qual determinadas questões sociais se tornam pauta de discussão e outras não. Os estudos de Kingdon (2013) seguem essa linha de investigação.

Tal engajamento é levantado por diferentes autores como esforços estratégicos para *enquadrarem interpretativamente* novas ideias e problemas. Esses *processos de enquadramento interpretativo (frame alignment process)* conformam o primeiro fator de análise do modelo analítico. São nessas atividades que as ONGs podem gerar influência para fazer ascender uma pauta à agenda (VRECHE, 2019). Contudo, a ressonância e aderência a tais enquadramentos dentre os demais atores dependem, segundo Joachim (2007), de outros dois fatores: a *estrutura de oportunidades políticas (political opportunities structure)*, que corresponde ao contexto institucional no qual as redes de ativismo estão em disputa, e a *estrutura de mobilização (mobilizing structure)*, que se relaciona às características e recursos presentes nas ONGs. Ao atribuir uma leitura relacional dos três fatores podemos compreender melhor a emergência e desenvolvimento da agenda de um tema específico, como demonstra a figura 1 a seguir:

Figura 1 - Modelo Analítico *agenda-setting*, segundo Jutta Joachim



Fonte: JOACHIM (2007, p. 40).

Com o objetivo de pormenorizar o modelo analítico *agenda-setting* e sua aplicação nos processos da ONU, primeiro, discutiremos a *formação da agenda* e o que diferencia pensar a agenda da ONU e a de um governo. Segundo, retornaremos aos estudos sobre *enquadramentos interpretativos* e sinalizaremos estratégias que podem auxiliar na análise do trabalho. Por fim, nos engajaremos com as discussões sobre a *estrutura de oportunidades políticas* e seus fatores e atores, bem como sobre a *estrutura de mobilização*.

2.2 Formação de agenda

Uma das principais teses de Joachim (2007) ao desenvolver seu modelo analítico é a de que a formação de agenda é o momento em que as ONGs (ou *redes transnacionais*) têm maior ingerência²⁵, mesmo que ela não seja mais importante do que o processo decisório em si (*decision-making*). Ao recorrer aos estudos sobre atores transnacionais, é possível perceber essa afirmação ao constatar que a mudança de normas e paradigmas é comumente promovida por *redes de ativismo*. Isso se deve principalmente aos fatores que Risse (2013) elenca como umas das características e estratégias organizacionais da ação transnacional: a autoridade moral e de conhecimento das ONGs.

A reputação desses atores e, como uma consequência, seu poder e influência decorrem principalmente de duas fontes, por um lado, a autoridade moral e, por outro, suas reivindicações de autoridade do conhecimento. [...] Em relação às redes de ativismo, os dois recursos [...] vão juntos e não podem estar separados. Autoridade moral está diretamente relacionado com as reivindicações de que esses grupos representam o “interesse público” ou o “bem comum” ao invés de interesses privados²⁶ (RISSE, 2013, p. 434).

Tais elementos são importantes porque dão relevância às questões sociais nas discussões políticas, o que converge com um questionamento recorrente no debate público: por que alguns temas detêm atenção governamental e outros não? É possível perceber que a ação coletiva estratégica das redes pode influenciar nas pautas das agendas. Dessa forma, questões que não têm apoio ou falham em exercer influência tendem a não entrar no campo político, o que delega importância à definição de um problema. Ou seja, existem diversas questões sociais gravitando no debate público, por exemplo, a fome, pessoas em situação de rua, direitos das pessoas com deficiência, direitos LGBTI, entre outros. Contudo, nem todos serão levados em consideração como um problema para a agenda. A escolha do que é problema e quem agirá sobre o mesmo se encontra no processo de *formação de agenda* (JOACHIM, 2007).

Joachim (2007) retoma a diferenciação entre dois tipos de agenda que Cobb e Elder (1972) elaboraram em relação ao contexto doméstico: a agenda sistêmica e a agenda formal ou institucional. A primeira, também nomeada como agenda pública, “consiste em questões que alcançaram um alto nível de interesse e visibilidade pública” e a segunda corresponde à “lista

²⁵ Essa discussão de influência também é feita nos estudos sobre o “ciclo de vida da norma” (*norm life cycle*) (FINNEMORE; SIKKINK, 2014) quanto à emergência da norma (RISSE, 2013).

²⁶ “The reputation of these actors and, as a consequence, their power and influence stems primarily from two sources, moral authority on the one hand and their claims to authoritative knowledge on the other. [...] With regard to advocacy networks, the two resources [...] go together and cannot be separated. Moral authority is directly related to the claim that these groups represent the “public interest” or the “common good” rather than private interests” (RISSE, 2013, p. 434).

de itens que tomadores de decisões formalmente aceitaram para séria consideração”²⁷ (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p. 126, tradução própria).

A agenda da ONU escolhida para observação por Joachim (2007, p. 17, tradução própria) é a da Assembleia Geral, que contém “todos aqueles problemas que são “ativa” e “seriamente” considerados”²⁸, o que condiz com uma agenda institucional ou formal. Suas decisões se desdobram em importantes documentos, como resoluções, convenções ou declarações. Todavia, diferentemente de uma agenda governamental, mesmo quando os encaminhamentos são adotados por maioria dos votos ou consenso, os Estados-membros ainda podem deliberar por segui-los ou não, uma vez que a agenda da Assembleia não é vinculante. Mesmo assim, existem diferentes estratégias para pressionar os Estados a atuarem de acordo com os compromissos firmados no organismo. As *redes de ativismo* têm importante papel nesse momento ao organizar, empoderar e legitimar diferentes atores (movimentos sociais, ONGs etc.) a pressionarem os Estados por violação de direitos internacionalmente estabelecidos. Devido aos compromissos e relações estabelecidas, os governos também se sentem compelidos a agir de acordo com as normas para manutenção de sua imagem nas relações internacionais (RISSE; SIKKINK, 1999).

Nossa proposta de pesquisa diferencia-se do trabalho de Joachim (2007) em seu objeto, visto que escolhemos analisar o Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, principal organismo no sistema internacional para discussão sobre o tema dos direitos humanos e que recebe atenção por parte dos Estados e da sociedade civil. Para alcançarmos nossa proposta de pesquisa, consideraremos a agenda formal do CDH, de acordo com a qual os Estados-membros se reúnem para discutir e tomar decisões e têm como resultado documentos direcionadores de ações e comportamentos governamentais.

Quanto à caracterização da agenda, Joachim (2007) recorre ao que Claude (1996) disserta, e posteriormente Risse e Sikkink (1999) discutem, sobre a “função de legitimação coletiva”. Tal função corresponde ao poder que a ONU detém, enquanto OI reconhecida internacionalmente, de definir com “quais ações os governos devem se engajar e de quais ações eles devem se abster”²⁹ (JOACHIM, 2007, p. 17, tradução própria). Ou seja, espera-se que os desdobramentos das decisões tomadas nas discussões tornem-se um “entendimento e

²⁷ “[...] consists of issues which have achieved a high level of public interest and visibility; [...] the list of items which decision makers have formally accepted for serious consideration” (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p. 126).

²⁸ “[...] all those issues which are “actively” and “seriously” considered” (JOACHIM, 2007, p. 17).

²⁹ “It defines what actions governments ought to engage in and what actions they ought to abstain from [...]” (JOACHIM, 2007, p. 17).

expectativas coletivos” entre os Estados-membros (RISSE; SIKKINK, 1999). Isso porque subentende-se que houve um *confronto político* sobre determinado problema que culminou com a definição do comportamento apropriado (norma)³⁰.

O poder de legitimação é o que torna a agenda da ONU um alvo valioso para as *redes transnacionais*. Se nos basearmos na estratégia de *efeito bumerangue* (KECK; SIKKINK, 1998), para os atores que não detêm forças e influência no âmbito nacional, ascender suas pautas a uma instituição com a legitimidade internacional como a ONU, assim como conseguir que suas questões sejam debatidas pela comunidade de Estados como um problema a ser solucionado são importantes vitórias (JOACHIM, 2007). Também se retomarmos a autoridade moral e de conhecimento das ONGs (RISSE, 2013), a adoção das informações (dados sobre as violações de direitos humanos, por exemplo) produzidas pelas redes por parte da OI corresponde a uma espécie de validação pela organização, que pode refletir no reconhecimento do tema entre os Estados-membros.

No tocante à importância das OIs, Barnett e Finnemore (2004) defendem que essas organizações exercem poder por serem burocracias. Tal característica está relacionada à autoridade, ou seja, “a habilidade de um ator em usar recursos institucionais e discursivos para induzir deferência dos outros”³¹ (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5, tradução própria). Essa caracterização de uma OI desafia algumas teorias das Relações Internacionais que delegam autoridade somente aos Estados. Entretanto, a partir de uma abordagem construtivista, da qual nos utilizamos, podemos compreender que os diversos atores detêm diferentes graus e formas de autoridade. Dessa forma, as OIs “fazem muito mais do que simplesmente executar acordos internacionais entre Estados. Elas tomam decisões autoritativas que alcançam todos os cantos do mundo e afetam áreas tão públicas quanto os gastos governamentais e tão privadas quanto os direitos reprodutivos”³² (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 1, tradução própria).

As organizações internacionais instrumentalizam a criação de normas para, posteriormente, poderem regular e constituir o mundo. Assim, elas regulam as relações entre

³⁰ Baseamo-nos na discussão desenvolvida por Risse e Sikkink (1999) sobre o processo em que as ideias (que são as crenças e entendimentos no campo individual) se tornam normas (conceito a partir de Jepperson, Wendt e Katzenstein (1996), que pensam nesse compartilhamento de expectativas quanto a dado comportamento, ou seja, no campo da coletividade). Assim, formula-se que as questões individuais que conseguirem obter sucesso na formação da agenda passarão a ser compartilhadas pela comunidade internacional de Estados, ou seja, o desenvolvimento e consolidação de uma norma.

³¹ “[...] the ability of one actor to use institutional and discursive resources to induce deference from others” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5).

³² “[...] do much more than simply execute international agreements between states. They make authoritative decisions that reach every corner of the globe and affect areas as public as governmental spending and as private as reproductive rights” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 1).

os atores através das normas e entendimentos sociais estabelecidos, os quais orientam as ações a serem tomadas. As OIs também constroem uma realidade social, definindo novos problemas e suas possíveis soluções, dessa maneira dão conformidade a novos interesses e atividades aos atores. Em outras palavras, as OIs concorrem para constituir os parâmetros para compreensão e definição dos fenômenos sociais (migração, genocídio, guerras civis, etc.), como também os valores compartilhados internacionalmente (direitos humanos, por exemplo) (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Não obstante a habilidade de regulação, é o poder de “constituição do mundo” que é realçado no processo de formação da agenda. Isso porque as *redes de ativismo* visam operacionalizar a agenda como via para a construção de um novo problema ou valor a ser aceito e compartilhado pelos Estados. Ao trazerem questões sociais e serem bem-sucedidas em ascendê-las à agenda institucional, no final, a OI constituirá a realidade social através da definição do problema, o que obterá atenção dos demais atores devido a sua “função de legitimação coletiva” (CLAUDE, 1966, RISSE; SIKKINK, 1999). Serão estabelecidos os parâmetros, normas, soluções, ações e significados que se tornarão referências sobre dado fenômeno social. Nesse sentido, para Barnett e Finnemore (2004, p. 7, tradução própria), “as OIs são frequentemente os atores aos quais nos submetemos quando se trata de definir significados, normas de bom comportamento, a natureza dos atores sociais e categorias de ação social legítima no mundo”³³.

Quando falamos sobre a construção de novos problemas, é possível depreender que existe um processo político que forma as agendas, ou seja, elas não são pré-existentes. Para compreender essa dinâmica, Joachim (2007) utiliza o modelo de escolha organizacional “lata de lixo” (*gargabe can*), que foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) e feito uma releitura por Kingdon (2013), nos quais também nos espelharemos.

O modelo da lata de lixo busca compreender o processo político decisório que envolve a formação da agenda. São escolhidos quatro fatores independentes, mas que se inter-relacionam, e que serão importantes para compreendermos as categorias analíticas que discutiremos nas próximas seções. Esses fatores (*problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha*) são pertinentes para pensarmos “como o momento de uma ideia chega?” (*How does an idea's time come?*) que Kingdon (2013) traz em seu livro e circunda a investigação de nossa pesquisa.

³³ “IOs are often the actors to whom we defer when it comes to defining meanings, norms of good behavior, the nature of social actors, and categories of legitimate social action in the world” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 7).

Os *problemas* correspondem a condições ou questões da realidade social que ganham atenção dos atores dentro e fora da organização e a sua persistência torna-se inaceitável. Por exemplo, a questão dos refugiados, o genocídio da população indígena ou a violência contra a mulher. Essas são questões da vida cotidiana que ganharam visibilidade e se constituíram como problemas na OI, o que Kingdon (2013) denomina como o processo de “reconhecimento do problema”. Nesse sentido, algumas questões podem não ser reconhecidas pelos atores (JOACHIM, 2007, COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, KINGDON, 2013).

As *soluções* referem-se às ideias ou respostas que se configuram em políticas (*policies*) e são desenvolvidas por diferentes atores (ONGs, especialistas, funcionários governamentais, secretariado das OIs etc). Essas políticas podem ser desde maiores investimentos na educação, pesquisa, campanhas, criação de documentos, leis, até reorganização de recursos financeiros. Cohen, March e Olsen (1972) afirmam que as soluções podem existir anteriormente à definição de um problema. Os dois fatores não são apresentados necessariamente juntos, mas podem orbitar separadamente e, através do processo político, serem colocados em conjunto. Como elabora Kingdon (2013), a “comunidade de políticas” (acadêmicos, grupos de interesses, especialistas etc.) desenvolve as propostas de soluções (*pet solutions*) que podem ser seriamente consideradas ou descartadas pelos atores (JOACHIM, 2007, COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, KINGDON, 2013).

Os *participantes* são aqueles que, por possuírem recursos, conseguem circular nas organizações propondo seus problemas e/ou soluções. Eles podem fazer parte do secretariado da OI, da delegação dos Estados-membros ou das *redes de ativismo*, como representantes das ONGs ou especialistas, por exemplo. Sua presença, seja nas reuniões (sessões do Conselho de Direitos Humanos, procedimentos especiais etc.) ou nos eventos especializados (conferências, eventos paralelos etc.), ou os recursos que eles provêm afetam diretamente nos resultados dos processos políticos. Em nossa pesquisa, destacamos as *redes transnacionais de ativismo* como importantes participantes nessa dinâmica (JOACHIM, 2007, COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, KINGDON, 2013).

Por fim, as *oportunidades de escolha* são mudanças que envolvem a situação política, podendo ser mudanças estruturais em organizações, realinhamentos políticos entre os atores, especialmente os Estados-membros, ou ocorrência de eventos que oferecerem uma janela de oportunidade para a pressão e ação dos participantes (JOACHIM, 2007, COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, KINGDON, 2013). Cohen, March e Olsen (1972) resumem a *oportunidade de escolha* como

uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são despejados pelos participantes à medida que são gerados. A mistura de lixo em uma única lata depende do mix de latas disponíveis, dos rótulos das latas alternativas, do lixo que está sendo produzido atualmente e da velocidade com que o lixo é coletado e removido do local³⁴ (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2, tradução própria).

Desse modo, mesmo existindo participantes com seus problemas e soluções, se as oportunidades não surgirem, o processo político da formação da agenda será afetado negativamente.

2.3 Processos de enquadramento interpretativo

Como mencionado anteriormente, um dos principais objetivos de Joachim (2007) foi destacar o papel que as ONGs desempenham no processo de *formação de agenda*. Ao integrarem os *confrontos políticos*, elas buscam ganhar o apoio dos demais *participantes* para as pautas reivindicadas através do engajamento em *processos de enquadramento interpretativo*. Esses processos correspondem aos “esforços estratégicos conscientes de grupos de pessoas para formar entendimentos compartilhados do mundo e de si mesmos que legitimam e motivam a ação coletiva”³⁵ (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996, p. 6, tradução própria). Como apresentado em Vreche (2019), o termo foi cunhado nos estudos dos movimentos sociais e ação coletiva por Goffman (1974), mas passou a ser mais difundido e aprofundado na área anos depois através das teorizações de Snow e Benford (1988, 1992) e Snow et al. (1986).

Resgatar essa literatura é importante para nosso estudo, pois nos proporciona categorias de análise das atividades desenvolvidas pelas *redes de ativismo* LGBTI. As ONGs, a partir disso, não são consideradas “meramente como portadores de ideias e significados existentes que crescem automaticamente a partir de arranjos estruturais, eventos imprevistos ou ideologias existentes”³⁶ (BENFORD; SNOW, 2000, p. 613, tradução própria), mas como “agentes de significação” (*signifying agents*) (SNOW; BENFORD, 1988), ou seja, elas ativamente e deliberadamente empreendem esforços para a criação de significados sobre seus problemas e soluções (JOACHIM, 2007, KECK; SIKKINK, 1998). A atividade desses atores de *enquadrar*

³⁴ “[...] a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2).

³⁵ “[...] the 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, 1996, p. 6).

³⁶ “[...] merely as carriers of extant ideas and meanings that grow automatically out of structural arrangements, unanticipated events, or existing ideologies” (BENFORD; SNOW, 2000, p. 613).

interpretativamente (framing) a realidade, sejam eventos ou condições, tem como possibilidade e intenção conseguir novos integrantes para a ação coletiva, ganhar apoio dos demais participantes no processo político e desmobilizar os antagonistas (SNOW; BENFORD, 1988).

Entretanto, existem nesses processos o *confronto político*, uma vez que estamos lidando com interações com outros atores. O *enquadramento interpretativo* de uma realidade, a partir da agregação de significados sobre determinadas questões e eventos, pode divergir e desafiar os entendimentos já existentes (BENFORD; SNOW, 2000). Nesse sentido, ocorrem processos de disputa e negociação sobre essas narrativas, a partir dos quais a literatura sobre *enquadramento interpretativo* elaborou categorias que nos auxiliam na compreensão dessas atividades. Joachim (2007) destacou algumas delas em seu modelo, mas iremos aprofundá-las.

Compreendendo que os problemas e soluções não existem no mundo automaticamente, mas são resultados dos esforços de significação, Snow e Benford (1988) identificaram três tipos de processos de enquadramentos interpretativos, os quais denominam “tarefas”: *diagnóstico*, *prognóstico* e *motivacional*. Eles são relativamente independentes e podem ser desenvolvidos separadamente, mas são empreendidos conjuntamente com certa recorrência.

O *enquadramento de diagnóstico (diagnostic framing)* refere-se à identificação de um problema e atribuição de responsabilidade ou causalidade. Os participantes precisam perceber que existe uma situação problemática que necessita de ação e sua continuidade torna-se inaceitável. É o momento em que se visualiza uma injustiça, identificam-se as vítimas, assim como os responsáveis e as causas desse problema (SNOW; BENFORD, 1988, BENFORD; SNOW, 2000). A atribuição de responsabilidade é uma estratégia importante, pois quando transferida do nível individual para o sistêmico, entende-se que o problema não é acidental, mas resultado de causas estruturais que podem ser alteradas a partir da ação coletiva (JOACHIM, 2007). As *redes de ativismo* também podem se engajar no que se denominou de *enquadramento de limites ou de adversário (boundary framing e adversarial framing)*, ou seja, no processo de delimitação do que é bom e mau ou de quem são os protagonistas e antagonistas, respectivamente (BENFORD; SNOW, 2000).

O *enquadramento de prognóstico (prognostic framing)* corresponde à proposição de soluções para o problema em questão. Esse processo é importante para que seja oferecida aos participantes a possibilidade de superação da situação. Por isso, se torna necessária a identificação de táticas, estratégias e alvos, isto é, o que é preciso ser feito (SNOW; BENFORD, 1988). Para Joachim (2007), as soluções e estratégias podem envolver

de reparos técnicos a instrumentos legais (por exemplo, tratados ou declarações internacionais), pesquisa, transferência de recursos e educação (Gordenker et al.,

1995). [...] Por exemplo, pode envolver decisões sobre se as ONGs vão trabalhar dentro ou fora das instituições existentes ou se querem mobilizar apoio através de estratégias formais, incluindo lobbying ou fornecimento de informação, em vez das chamadas estratégias de voz, como protestos ou sit-ins³⁷ (JOACHIM, 2007, p. 21, tradução própria).

Não obstante os dois primeiros processos serem cruciais para a mobilização de apoio, é necessário que os participantes se sintam motivados a agir. O *enquadramento motivacional* envolve o oferecimento de uma razão pela qual se deve agir sobre o problema, ou seja, é um chamado para ação. Snow e Benford (1988) apontam que apenas o consenso quanto ao problema ou solução não corresponde automaticamente à mobilização, assim, é criado um “vocabulário de motivos”. Os motivos podem ser enquadrados tanto em termos normativos, como referência a normas ou padrões internacionais pré-estabelecidos (Declaração Universal dos Direitos Humanos, por exemplo), quanto em termos morais, como a justiça social (JOACHIM, 2007).

Em resumo, são sugeridas três tarefas de *enquadramento*, como resume o quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Tarefas de enquadramentos interpretativos

Diagnóstico	Identificação de uma questão ou evento como um problema inaceitável pelos participantes.
Prognóstico	Proposição de soluções e políticas (<i>policies</i>) visando resolver os problemas diagnosticados.
Motivacional	Apresentação de motivos para que os atores se sintam impulsionados a tomar alguma atitude.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SNOW; BENFORD, 1988.

Contudo, existem algumas situações que podem tornar esses *enquadramentos* impotentes ou difíceis de implementar: o problema pode ser enquadrado de forma que se conceba irremediável e as soluções apresentadas sejam improváveis; a atenção ser focalizada para o diagnóstico do problema e, ao desenvolver o prognóstico, as soluções propostas tornam-se confusas, dificultando a identificação de quais ações devem ser tomadas; por fim, os problemas e soluções enquadrados podem ser inacessíveis à maior parte do público, o que pode ser lido como supérfluo, por conseguinte, reduzindo potenciais integrantes e apoiadores (SNOW; BENFORD, 1988).

³⁷ “from technical fixes to legal instruments (e.g., international treaties or declarations), research, the transfer of resources, and education (Gordenker et al. 1995). [...] For example, it may involve decisions as to whether NGOs will work inside or outside existing institutions or whether they want to mobilize support through formal strategies, including lobbying or the provision of information, instead of so-called voice strategies, such as demonstrations or sit-ins” (JOACHIM, 2007, p. 21).

Semelhante aos *enquadramentos* anteriormente apresentados, também existem *macro* *enquadramentos* (*master frames*), isto é, o desenvolvimento de um *enquadramento* em larga escala, de modo genérico e que consegue situar essa interpretação mais próxima aos interesses do público alvo. Ele se torna importante, pois, a depender do espectro social que ele se encaixe, influenciará na sua potência e capacidade de ressonância (SNOW; BENFORD, 1992).

A capacidade do *enquadramento* em ser difundido, como também sua potência e ressonância entre o público alvo, dependerá de sua *credibilidade empírica* (*empirical credibility*), *centralidade* (*centrality*) e *credibilidade do articulador* (*credibility of the frame articulators or claimsmakers*)³⁸. O primeiro refere-se à relação entre o *enquadramento* empreendido e os eventos no mundo, no que tangencia a possibilidade de ser testado ou verificado empiricamente. Ou seja, o público precisa compreender que os problemas apresentados são reais e isso pode envolver uma crença cultural a ser fortalecida ou desmitificada com a apresentação de evidências. A *centralidade* tem a ver com a saliência que os valores e crenças promovidos têm sobre os alvos da mobilização e, desse modo, espera-se que quanto mais os *enquadramentos* sejam centrais, maior a possibilidade de mobilização. E a *credibilidade do articulador* relaciona-se com a credibilidade do próprio *enquadramento*. Isso pode corresponder à expertise ou ao status dos articuladores sobre o problema³⁹ (SNOW; BENFORD, 1988, BENFORD; SNOW, 2000).

As *redes de ativismo*, ao se engajarem nesses *processos de enquadramento interpretativo*, podem encontrar dificuldade em conseguir novos integrantes e apoiadores, visto que suas construções de significados sobre problemas ou soluções podem desafiar ou confrontar as percepções dos potenciais atores a oferecem apoio. Eles desenvolvem *alinhamentos de enquadramentos* (*frame alignment*) (SNOW et al., 1986), que correspondem à “ligação de diferentes enquadramentos para que suas ideias, crenças e interpretações sejam congruentes”⁴⁰ (JOACHIM, 2007, p. 22, tradução própria). De acordo com Snow et al. (1986), o *alinhamento de enquadramento* é um fator necessário para a participação na ação coletiva, e dele podem ser observados três processos ou estratégias⁴¹: *ligação de enquadramentos* (*frame bridging*),

³⁸ A literatura oferece outras categorias para análise sobre potência e ressonância dos enquadramentos. Joachim (2007) se utilizou da *credibilidade empírica*, *comensurabilidade da experiência* (*experiential commensurability*) e *fidelidade da narrativa* (*narrative fidelity*).

³⁹ Ao tratarmos mais à frente sobre a *estrutura de mobilização*, discutiremos também sobre credibilidade das *redes de ativismo*.

⁴⁰ “[...] the linkage of different frames so that their ideas, beliefs, and interpretations are congruent” (JOACHIM, 2007, p. 22).

⁴¹ Joachim (2007) apresenta apenas uma das estratégias, a *extensão de enquadramentos*. Contudo, visualizar as outras três possibilidades pode ser pertinente para o presente estudo para compreensão de quais caminhos foram tomados, ou não, nos processos de mobilização.

extensão de enquadramentos (frame extention) e transformação de enquadramentos (frame transformation).

A *ligação de enquadramentos* refere-se à conexão entre dois ou mais *enquadramentos* sobre um determinado problema, que são ideologicamente semelhantes. Essa ligação ocorre no nível das *redes de ativismo*, seja entre as ONGs e movimentos sociais ou, no nível individual, entre os ativistas⁴². Nesse processo, aqueles que se encontram desmobilizados passam a se mobilizar por se conectarem aos movimentos ativos (SNOW et al., 1986).

A *extensão de enquadramentos* se relaciona ao exercício das ONGs em incorporar nos enquadramentos iniciais as interpretações que estão enraizadas nos potenciais integrantes. Dessa forma, são incluídas novas questões ou interesses que aumentam o alcance de novos apoiadores. E a *transformação de enquadramentos*, por último, pode ocorrer quando os valores e interesses promovidos pelas ONGs são considerados antiéticos ou não têm ressonância dentre os potenciais apoiadores. Nessa situação, os *enquadramentos* são transformados de maneira que os novos significados sejam exitosos (SNOW ET AL., 1986).

Ao discutirem sobre os processos de desenvolvimento dos *enquadramentos interpretativos*, Benford e Snow (2000) também assinalam que, como as mobilizações se encontram em um *confronto político*, a dinâmica interativa entre os atores pode incidir na contestação e desafios entre os novos enquadramentos e os já estabelecidos. Para tal compreensão, os autores caracterizam alguns processos de contestação (*contested processes*) dos quais podemos destacar o *contra enquadramento por oponentes do movimento (counterframing by movement opponents, bystanders, and the media)*⁴³. O *contra enquadramento* é um reflexo da existência de diferenças nas interpretações e interesses no *confronto político*. Os opositores passam a desafiar os *enquadramentos de diagnóstico, prognóstico e motivacional* (BENFORD; SNOW, 2000). Por fim, essa categoria nos permite observar a dinâmica da mobilização das ONGs, assim, realçando as mobilizações opositoras empreendidas.

2.4 Estrutura de mobilização

⁴² Snow et al. (1986) discutem sobre a ligação de *Organizações de Movimentos Sociais (Social Movements Organizations)* dentro de uma mesma *indústria de movimento (movement industry)*. Neste trabalho, transferimos essa análise também para as ONGs que se encontram em uma mesma *rede de ativismo transnacional*.

⁴³ Os processos de contestação também incluem as *disputas de enquadramento dentro dos movimentos (frame disputes within movements)* e a *dialética entre enquadramentos e eventos (the dialectic between frames and events)*. Vale ressaltar que Joachim (2007) não se utiliza dessa categoria no seu modelo analítico.

Durante os anos 1970, nos Estados Unidos, surgiu a Teoria da Mobilização, com destaque aos trabalhos de McCarthy e Zald (1977) que empreenderam esforços para o aprofundamento do conceito em uma abordagem teórica (ROGGEBAND; KLANDERMANS, 2007). Tal teoria “procurou romper com concepções baseadas em reivindicações de movimentos sociais e concentrar-se nos processos de mobilização e nas manifestações organizacionais formais desses processos”⁴⁴ (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996, p. 3, tradução própria) trazendo, assim, uma perspectiva estrutural para a análise. Segundo McCarthy e Zald (1977), todos os movimentos sociais têm um conjunto de reivindicações, todavia, eles devem possuir diversos recursos para alcançar seus objetivos. A existência e modo de controle desses recursos são parte do campo de observação.

McAdam, McCarthy e Zald (1996) resgatam tal abordagem se referindo à *estrutura de mobilização (mobilizing structures)* como categoria analítica, que Joachim (2007) utiliza em seu modelo analítico, uma vez que ela está diretamente relacionada com os *processos de enquadramento interpretativo*. Espera-se que os *enquadramentos* tenham maior sucesso e alcance quando as *redes de ativismo* são detentoras de recursos. A ausência do mínimo de estruturação pode impossibilitar o alcance e sucesso da mobilização (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996). Como mostra Kingdon (2013), as *janelas políticas (policy window)* são escassas, assim, quando abertas, os ativistas precisam ter recursos suficientes, caso contrário, os problemas e soluções propostos serão descartados da agenda.

A *estrutura de mobilização* desempenha duas importantes funções: “garantir e facilitar a circulação de novos enquadramentos interpretativos”⁴⁵, assim como ser a própria fonte desses processos (JOACHIM, 2007, p. 32, tradução própria). Essa categoria analítica nos possibilitará observar os recursos e conexões que as *plataformas organizacionais*⁴⁶ (SIKKINK; FINNEMORE, 2014) possuem. Desse modo, poderemos compreender as condições sob as quais as *redes de ativismo* se encontravam em diferentes momentos de mobilizações pela formação da agenda na ONU, o que auxilia na análise dos resultados desses processos. Ao especificar, Joachim (2007) aponta três fatores da estrutura que são essenciais no contexto da

⁴⁴ “[...] sought to break with grievance-based conceptions of social movements and to focus instead on mobilization processes and the formal organizational manifestations of these processes” (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996, p. 3).

⁴⁵ “[...] ensure and facilitate the circulation of new frames” (JOACHIM, 2007, p. 32).

⁴⁶ Segundo Sikkink e Finnemore (2014, p. 354-355), “Todos os promotores de normas no nível internacional precisam de algum tipo de plataforma organizacional a partir da qual e por meio da qual possam promover suas normas. Algumas vezes, essas plataformas são construídas especificamente com o propósito de promover a norma, como são muitas das organizações não governamentais (ONGs) (tais como o Greenpeace, a Cruz Vermelha e a Transafrica), e as redes transnacionais de advocacy mais amplas das quais essas ONGs se tornam parte [...]”.

ONU, que são a existência de *empreendedores organizacionais* (*organizational entrepreneurs*), *constituency internacional* (*international constituency*) e *expertise* (*expertise*). Nas seções a seguir nos deteremos nestes três fatores estruturais.

2.4.1 Empreendedores organizacionais

Os *empreendedores organizacionais* são aqueles atores (ativistas ou organizações) que possuem condições de lidar com os custos iniciais das mobilizações por uma causa. Eles também detêm experiência em organização e têm importantes contatos entre aqueles que estão fora e dentro da estrutura. Joachim (2007) destaca que os *empreendedores* acumulam experiência e prestígio em diferentes áreas de mobilizações, o que os possibilita obter conexões que facilitam e fortalecem a mobilização.

Para o nosso trabalho, destacaremos o papel de certas ONGs que, por se profissionalizarem e conseguirem prover recursos, sejam humanos ou materiais, têm a capacidade de cobrir os custos das articulações e pressão nas Nações Unidas. Dessa forma, promovendo *enquadramentos interpretativos* dentre os alvos da ação, fortalecendo as *redes de ativismo* com atores de diferentes localidades, desenvolvendo os contatos com os *aliados influentes* (Estados-membros e secretariado da ONU) e canalizando os esforços como *empreendedores normativos* (SIKKINK; FINNEMORE, 2014). Joachim (2007) não apresenta esta última característica, mas iremos alargar as características dos *empreendedores organizacionais* à discussão de Sikkink e Finnemore (2014), que caracterizam os *empreendedores normativos* pela sua importância no processo ativo de emergência de normas através da criação de *enquadramentos interpretativos*.

Compreendemos que o processo político de formação da agenda conflui com a emergência de normas, que se manifestam nas pautas das agendas e são promovidas por *empreendedores* com capacidades *organizacionais* com objetivos *normativos*. Compartilhamos a perspectiva de *confronto político* e conflitos nos *processos de quadramentos interpretativos* de Sikkink e Finnemore (2014), quando afirmam que as normas “emergem em um espaço normativo altamente contestado, onde elas devem competir com outras normas e percepções de interesses”. Essa discussão nos auxiliará na identificação dos atores que se destacam nas *redes de ativismo* ao promoverem suas pautas.

Vale ressaltar, por fim, que, devido à manutenção de contatos entre os atores governamentais e as *redes de ativismo*, os *empreendedores* podem entrar em conflito, visto que

os processos políticos com os Estados-membros podem demandar concessões e compromissos que podem ir de encontro aos interesses e estratégias de ações mais combativas dos integrantes das redes que, assim, correm o risco de perder a credibilidade com os atores (JOACHIM, 2007). Atentos a isso, poderemos observar a ocorrência de conflitos de interesses entre a dinâmica de interações promovidas pelas organizações no contexto da ONU e as expectativas das *redes de ativismo*.

2.4.2 Constituency internacional

A *constituency internacional* se refere aos integrantes mobilizados, que fazem parte das atividades organizacionais e campanhas, e não mobilizados, que contribuem financeiramente com as organizações. Joachim (2007) pensa essa categoria no sentido da estrutura das ONGs. Não obstante, por utilizarmos o conceito de *redes transnacionais*, refletir sobre a *constituency* permite pensar de um modo mais amplo nos diferentes atores, especialmente os mobilizados, como ativistas, funcionários e organizações. Elas podem se conformar de modo mais ou menos heterogêneo no que se refere às características culturais, políticas, étnicas e socioeconômicas dos membros (JOACHIM, 2007).

Como elas se fortaleceram a partir dos anos 1990, podemos pensar em uma *constituency* com a maior presença de ONGs e ativistas de diferentes localidades do globo, com diferentes reivindicações, realidades e recursos de mobilização. Essa heterogeneidade de representantes é importante no contexto da ONU, primeiro, na disponibilidade de recursos, sejam eles de financiamento das atividades, informações sobre violações e situação dos direitos humanos para a produção de documentos, provimento de profissionais para se atuar nos procedimentos da organização, entre outros. Segundo, a maior diversidade dentre os membros das redes pode refletir em maior *credibilidade* dos *enquadramentos interpretativos*, pois se reivindica que a pauta mobilizada não se refere apenas a um grupo ou localidade isolada, mas é um problema sistêmico e estrutural compartilhado por pessoas de diferentes origens. Terceiro, a possibilidade de exercer pressão em diferentes níveis – local, nacional, regional e internacional –, o que fortalece a mobilização no campo internacional, especialmente a partir dos avanços tecnológicos que possibilitaram uma diversidade de formas de engajamento na ação coletiva (KECK; SIKKINK, 1998, JOACHIM, 2007).

Apesar das potencialidades que uma *constituency internacional* heterogênea pode oferecer, Joachim (2007) alerta para os possíveis pontos negativos. Os problemas na

diversidade de representatividade nas redes podem perpassar desde a complexidade em alcançar um consenso entre os ativistas até a dificuldade de comunicação e troca de informações através de diferentes continentes, apesar dos avanços tecnológicos, devido à diferença nas línguas e recursos disponíveis.

Todavia, refletir sobre essas peculiaridades permitirá uma análise sobre as dificuldades enfrentadas pelas *redes de ativismo* quanto à diversidade de seus integrantes, como também do modo como ela fortalece a mobilização. Por outro lado, permitirá a problematização sobre a diferença na participação entre atores do Norte e Sul Global, assim, observando os porquês da diferenciação, caso ela exista, e as dificuldades que imperam nessa discrepância.

2.4.3 Expertise

Por último, um valioso recurso das *redes de ativismo* é sua expertise, ou seja, a capacidade de criar e fornecer informações sobre o problema que está sendo mobilizado. Nas discussões sobre redes, Keck e Sikkink (1998) mostram que a informação é essencial para sua efetividade, bem como tem a função de conectar os diferentes atores através de boletins, *newsletters*, email ou ligações, por exemplo. Especialmente as ONGs produzem informação que não estava disponível, assim, tornando-se uma fonte alternativa que pode ser instrumentalizada para a mobilização.

Joachim (2007) pormenoriza em três tipos de conhecimento: *científico* ou *técnico* (*scientific knowledge*), *de testemunho* (*testimonial knowledge*) e *processual* (*procedural knowledge*). O *conhecimento científico* corresponde a toda produção de informações técnicas sobre as violações que as redes reivindicam sofrer. Elas podem ser encontradas na criação sistematizada de relatórios pelas ONGs, fornecimento de dados nas consultas nos procedimentos na ONU, nas campanhas, entre outros. Esse é um recurso de destaque para o sucesso dos *enquadramentos interpretativos*, pois, através da objetividade dos números e da aceitabilidade das metodologias utilizadas pelos pesquisadores profissionais, ele obtém credibilidade devido à possibilidade de verificação e generalização de seu conteúdo. Dessa forma, as *redes de ativismo* conseguem provar para os Estados-membros e demais atores que os *enquadramentos de diagnóstico* ou *prognósticos* propostos são reais e possíveis e, a depender da manipulação das informações pelos ativistas, podem apresentar motivos para que os Estados se sintam na obrigação de agir. Destarte, é uma via estratégica para demonstração de que o

problema não é acidental ou natural e tem responsáveis (JOACHIM, 2007; KECK, SIKKINK, 1998).

A segunda forma de conhecimento, segundo Joachim (2007), é a *de testemunho*, que se refere às “histórias contadas por pessoas cujas vidas foram afetadas”⁴⁷ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 26, tradução própria). Essa é uma via mais apelativa, que cria grande impacto em campanhas e consegue atingir potenciais apoiadores. Contudo, por personalizar o problema, é um tipo de conhecimento subjetivo e não pode ser generalizado, por isso as redes de ativismo comumente o empregam em conjunto às informações científicas para fortalecer a mobilização. Dessa maneira, “os ativistas interpretam fatos e testemunhos, geralmente simplesmente formulando questões, em termos de certo e errado, porque seu objetivo é persuadir as pessoas e estimulá-las a agir”⁴⁸ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 26, tradução própria).

Em terceiro, Joachim (2007) apresenta o *conhecimento processual* que as *redes de ativismo*, as ONGs em particular, possuem sobre as instituições que são alvos e locais de suas mobilizações, que, em nossa investigação, refere-se à ONU. Tal conhecimento facilita a organização dos ativistas, pois os provê de informações sobre as regras e normas da instituição, conseguindo identificar quais são as melhores formas e momentos para ação. Isso tem influência nos *processos de enquadramento interpretativo*, pois as *redes de ativismo* passam a saber como discursar suas propostas, bem como para quem apresentá-las (JOACHIM, 2007).

2.5 Estrutura de oportunidades políticas

Durante os anos 1970 e 1980, foi desenvolvida uma alternativa para compreender os movimentos sociais e suas relações com o contexto político e institucional, uma vez que as pesquisas então desenvolvidas não mensuravam essas interações existentes no processo político da ação coletiva (TARROW, 1988). Para Tarrow (1988, p. 429, tradução própria), “Se a ação coletiva é uma forma de política, então, como na política convencional, deve existir um conjunto de restrições e oportunidades que a encorajam ou desencorajam e a conduzam a certas formas, em vez de outras”⁴⁹.

⁴⁷ “[...] stories told by people whose lives have been affected” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 26).

⁴⁸ “[...] activists interpret facts and testimony, usually framing issues simply, in terms of right and wrong, because their purpose is to persuade people and stimulate them to act” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 26).

⁴⁹ “If collective action is a form of politics, then as in conventional politics, there must be a set of constraints and opportunities that encourage or discourage it and lead it towards certain forms rather than others” (TARROW, 1988, p. 429).

Tal alternativa teve sua emergência nos Estados Unidos onde, com a Teoria do Processo Político (TPP), através do conceito de *estrutura de oportunidades políticas* (*political opportunity structure*), os teóricos buscaram compreender o desenvolvimento da ação coletiva estabelecendo sua conexão com as variáveis presentes no contexto político institucional. Tal abordagem, que foi firmada com os trabalhos de Tilly (1978), McAdam (1982) e Tarrow (1983), também teve uma tradição europeia que aplicou um enfoque comparativo entre diferentes contextos nacionais (*cross-national*). De forma diferente, a corrente estadunidense investigou casos individuais de movimentos sociais ou ciclos de protestos em uma determinada estrutura institucional (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996).

O ponto principal da abordagem da *oportunidade política* é tornar o contexto no qual a ação coletiva está inserida uma variável de análise dependente, que pode

umentar ou inibir as perspectivas de um movimento social para (a) mobilizar, (b) promover reivindicações específicas em vez de outras, (c) cultivar algumas alianças em vez de outras, (d) empregar estratégias e táticas políticas particulares em vez de outras e (e) afetar políticas e políticas institucionais tradicionais⁵⁰ (MEYER, 2004, p. 126, tradução própria).

O planejamento das mobilizações não se conforma sem pensar no contexto político que elas ocorrerão, uma vez que, a depender das condições externas impostas, determinadas estratégias se mostram mais eficientes do que outras. Um dos primeiros estudos a abordar explicitamente a *estrutura de oportunidades políticas* foi o de Eisinger (1973), que pretendia compreender como o ambiente político influenciava no comportamento dos protestos. A investigação se focava na existência de grandes manifestações sobre raça e pobreza em algumas cidades americanas, enquanto em outras não registravam ocorrências. As variáveis de análise consistiam na estrutura política das cidades, sendo seus governos mais “abertos” ou “fechados” para a participação dos cidadãos (MEYER, 2004). Eisinger (1973), então, resumiu que

elementos no ambiente impõem certas restrições à atividade política ou abrem caminhos para isso. A maneira pela qual os indivíduos e grupos se comportam no sistema político, portanto, não é simplesmente uma função dos recursos que eles comandam, mas das aberturas, pontos fracos, barreiras e recursos do próprio sistema político. Há, nesse sentido, interação ou ligação entre o ambiente, entendido em termos da noção de estrutura de oportunidades, e o comportamento político⁵¹ (EISINGER, 1973, p. 11-12, tradução própria).

⁵⁰ “[...] enhance or inhibit a social movement’s prospects for (a) mobilizing, (b) advancing particular claims rather than others, (c) cultivating some alliances rather than others, (d) employing particular political strategies and tactics rather than others, and (e) affecting mainstream institutional politics and policy” (MEYER, 2004, p. 126).

⁵¹ “[...] elements in the environment impose certain constraints on political activity or open avenues for it. The manner in which individuals and groups in the political system behave, then, is not simply a function of the resources they command but of the openings, weak spots, barriers, and resources of the political system itself. There is, in this sense, interaction, or linkage, between the environment, understood in terms of the notion of a structure of opportunities, and political behavior” (EISINGER, 1973, p. 11-12).

Entretanto, por ser um conceito que tem importante peso explicativo, essa perspectiva foi alvo de críticas, primeiro, devido ao perigo de abranger todos os aspectos e circunstâncias que formam o contexto da ação coletiva (GAMSON; MEYER, 1996) e, segundo, a possibilidade de diminuir significância da agência dos ativistas na ação, assim como a dificuldade de aplicação em diferentes casos. Por isso, se faz necessário especificar quais são as variáveis a serem observadas (MCADAM, 1996). Realizando esse esforço de precisão, Tarrow (1988) e McAdam (1996) delimitam as principais variáveis, que, em síntese, são: (1) a abertura ou fechamento do sistema político e institucional; (2) a estabilidade ou instabilidade dos alinhamentos políticos; (3) a existência de elites e grupos de apoio; (4) rachaduras entre as elites; (5) a tolerância do Estado aos protestos e sua propensão à repressão.

Joachim (2007) se baseia nessas elaborações e especificações ao transportar esse conceito para o nível internacional da ONU, assim, define as três principais variáveis do contexto da organização que influenciam as mobilizações das ONGs: (i) o *acesso à instituição* (*access to institutions*); (ii) os *aliados influentes* (*influential allies*); e (iii) os *alinhamentos políticos e conflitos* (*political alignments and conflict*). Mas, antes de adentrarmos aos detalhes de cada fator, se faz importante sinalizarmos algumas questões que envolvem a análise da *estrutura de oportunidades políticas*.

Primeiro, o conceito empreendido compreende que o contexto inserido é dinâmico e mutável, assim, podendo oferecer oportunidades para ação ou privilegiando certos atores e reivindicações em detrimento de outros. É nesse momento que atores mais fracos podem passar a ter maior saliência política, assim como seus *enquadramentos interpretativos*. E, segundo, a *estrutura de oportunidades* é constituída de fatores que as abordagens racionalistas e construtivistas consideram importantes, como as interações políticas, as regras de votação ou os ciclos de reuniões, por exemplo (TARROW, 1988, MCADAM, 1996, JOACHIM, 2007). Tendo isso em vista, a seguir, apresentaremos as três variáveis anteriormente mencionadas.

2.5.1 Acesso institucional

O *acesso à organização* é uma das primeiras oportunidades a ser perseguida pelas redes, visto que sem ela se torna difícil a mobilização sobre qualquer temática. Segundo Joachim (2007), diferentes eventos foram importantes para mudanças na política institucional da ONU nas últimas décadas. Devido aos desastres, guerras e crises políticas, mudanças procedimentais foram realizadas, assim, abrindo maior possibilidade de participação da sociedade civil nas

atividades da organização. O fim da Guerra Fria foi um dos principais eventos que tornou a ONU um espaço mais participativo para diferentes vozes para além dos Estados-membros, uma vez que o discurso se inclinou da segurança centrada no Estado para o bem-estar e direitos dos indivíduos.

O acesso às atividades diárias da ONU é uma importante oportunidade para pressionar as delegações dos Estados, como também realizar negociações e participar de diferentes reuniões, que, com maior frequência, são conduzidas em modo “aberto”, assim, permitindo o monitoramento das ONGs. O credenciamento delas através do status consultivo na ONU é a forma de acesso oficial e, talvez, principal a ser concedida. Ele possibilita que estes atores possam participar das reuniões e conferências, além de submeter declarações orais e escritas e obter documentos da organização (JOACHIM, 2007).

Outra oportunidade de acesso são os eventos extra institucionais, como as conferências realizadas nos anos 1990, que oferecem uma abertura para a introdução de novas pautas, pois, comumente, elas têm esse objetivo de identificar novas agendas e pensar estratégias de ação. São eventos que convergem à participação majoritária dos Estados-membros, das ONGs e cobertura da mídia. Em paralelo, com frequência, as ONGs e movimentos sociais organizam Cúpulas e Fóruns, que geram o compartilhamento de informações, organização de atuação, assim como a possibilidade de participação de representantes de governos (JOACHIM, 2007).

Em resumo, ao utilizarmos esta categoria de análise, estamos lidando, primeiro, com um acesso à instituição que ocorre pela via formal de credenciamento, que é o status consultivo das ONGs, criando privilégios na participação dentro da ONU. Assim, podemos perceber a inexistência ou existência de ONGs de um determinado segmento que possuem tal status, bem como o aumento no credenciamento de organizações. Também visualizamos um acesso na via política, possibilitada pela ocorrência de eventos (desastres, guerras, etc.) que fazem os Estados-membros perceberem a gravidade de determinados problemas e refletirem sobre os mesmos. Outro acesso na via política é a reorganização de *aliados influentes e alinhamentos políticos*, o que pode abrir uma janela de oportunidade política (*open policy window*), ou seja, “uma oportunidade para os ativistas impulsionarem suas soluções ou impulsionarem seus problemas especiais”⁵² (KINGDON, 2013, p. 203, tradução própria). Contudo, vale salientar que o maior acesso ao espaço da ONU influencia no modo de atuação das ONGs, uma vez que elas precisam

⁵² “[...] an opportunity for advocates to push their pet solutions or to push attention to their special problems” (KINGDON, 2013, p. 203).

se comprometer com o comportamento diplomático, o que torna a ação de confronto e mobilização de protestos menos bem-vindas (JOACHIM, 2007).

2.5.2 Aliados influentes

O surgimento de *aliados influentes* é crucial para uma mobilização bem-sucedida na ONU. Nos espaços de negociações e reuniões, eles podem atuar como favoráveis à pauta, defendendo de possíveis ataques e repressões, bem como promovendo nos espaços decisórios. Joachim (2007) define quatro aliados, dois extra institucionais – fundações e mídia – e dois institucionais – Estados-membros e secretariado da ONU.

Fundações como a Fundação Ford e Fundação Rockefeller são importantes financiadoras das atividades das ONGs. Devido à necessidade de participação nos espaços institucionais da ONU, como em Genebra e Nova Iorque, as ONGs precisam contratar um corpo de funcionários permanentes (advogados, pesquisadores, etc.) nesses locais, para que possam exercer sua atuação de forma contundente e contínua. A existência de financiamento das fundações é uma das principais vias que possibilitam suas operações (JOACHIM, 2007).

A mídia, segundo Gamson e Meyer (1996), detém um papel importante no processo de criação e reprodução de significados. Ela escolhe as histórias e eventos que serão contadas. Existe a possibilidade de *enquadramentos interpretativos* específicos serem apoiados pela forma que essas histórias serão transmitidas e pela capacidade de difusão que os veículos midiáticos possuem. Contudo, há a possibilidade de a mídia não estar aberta às redes e ser direcionada pelas mobilizações dos opositores.

No âmbito da ONU, o secretariado da organização conforma um importante conjunto de *aliados influentes*, uma vez que eles exercem influência através de sua autoridade, também na preparação da agenda das reuniões e conferências. Outra alternativa de apoio é através da realização de relatórios temáticos que comumente são solicitados pelos Estados. De acordo com Joachim (2007), devido às limitações de tempo, funcionários e recursos, é frequente a contratação, parceria ou consulta com as ONGs para a criação desses relatórios, o que facilita a cooperação e interação entre esses atores. Buscando especificar, *a priori*, serão observados o Secretário-Geral, o Alto Comissário para os Direitos Humanos e Especialistas Independentes ou Relatores Especiais, uma vez que eles exercem autoridade através dos seus recursos discursivos e institucionais em diferentes níveis (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Por último, os Estados-membros são os principais *aliados influentes*. São eles que decidem quais serão as agendas que permanecerão e quais sairão de discussão, também aquelas que serão aceitas ou não. Dessa forma, ter o apoio desses atores é de grande importância para as redes, o que os condiciona como alvos estratégicos para as ONGs obterem sucesso no processo político de formação da agenda. Nas sessões do Conselho de Direitos Humanos, por exemplo, são os Estados-membros que propõem resoluções, realizam declarações a favor de ONGs ou de pautas específicas ou negociam com outras delegações a mudança no conteúdo de resoluções em discussão (JOACHIM, 2007). Interessante perceber que, no processo de construção de um documento, como uma resolução, é comum a consulta e participação de ONGs sobre a temática, assim, estas podem exercer influência nesse contexto.

Se estamos observando um confronto político, nos momentos de discordância e disputas, ter Estados-chave como *aliados* oferece à pauta uma saliência política que permite sua continuidade na agenda e possíveis encaminhamentos de ações. Quanto a este, por fim, é esperado que, ao ter o apoio do Estado no âmbito da ONU, ele poderá ser cobrado pelas redes no âmbito doméstico, como também ter maior apoio do governo nos procedimentos nacionais.

2.5.3 Alinhamentos políticos e conflitos

Os Estados-membros aliados e os opositores às pautas podem se organizar em *alinhamentos políticos*, podendo ser percebidos através dos blocos de votações nas sessões da ONU e nos posicionamentos conjuntos apresentados em declarações ou propostas de resoluções. Para Joachim (2007), mudanças nos rearranjos desses *alinhamentos*, bem como *conflitos* podem ter efeitos nos *processos de enquadramentos interpretativos*. Os efeitos podem configurar oportunidades para as ONGs, como apoio à pauta por parte de blocos emergentes que ainda não têm seus posicionamentos firmados ou também, na explicitação de divergências sobre uma temática, as ONGs podem oferecer *enquadramentos de prognósticos* (soluções) para os problemas em questão, assim, buscando um possível consenso. Todavia, os *conflitos* podem gerar consequências negativas, como a estagnação da pauta devido às constantes oposições e tensões nos processos decisórios, o que enfraquece a permanência do problema na agenda (JOACHIM, 2007).

Se aprofundarmos na perspectiva aqui empregada de *confronto político*, podemos utilizar a categoria analítica de *alinhamentos políticos e conflitos* para compreender os processos de oposições entre aqueles que se mantêm favoráveis a uma determinada pauta e

outros que consistentemente são oposição. Dessa forma, através da análise dos blocos de votações e submissão de declarações orais e escritas pelos Estados-membros, assim como os posicionamentos nos procedimentos da ONU, como a Revisão Periódica Universal (RPU), poderemos apontar quais são esses *aliados influentes* (Estados, em específico) e *alinhamentos políticos* favoráveis e opositores, as mudanças em seus posicionamentos e os *conflitos* existentes ao longo do processo. Joachim (2007) não aprofunda suas categorias para a observação das divergências e dos posicionamentos dos adversários à pauta, contudo, percebemos que isso se faz importante para conseguirmos analisar quais são os *alinhamentos políticos* opositores, como as estratégias das *redes de ativismo* os atingem e também seus *processos de contra enquadramentos*. Dessa forma, podemos melhor compreender o *confronto político* e as mobilizações que fecham ou diminuem as *oportunidades políticas* na estrutura.

3 ENTRE MOBILIZAÇÕES E OPORTUNIDADES: A FORMAÇÃO DA AGENDA

Desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), em 1948, até a adoção das resoluções sobre a pauta de orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) no Conselho de Direitos Humanos (CDH), houve um processo político caracterizado por tentativas de visibilização da pauta dos direitos LGBTI nos espaços institucionais e extra institucionais da organização, bem como de articulação das *redes transnacionais de ativismo* na formação da agenda. Neste capítulo, retomaremos o enquadramento analítico de Joachim (2007) para reconstruir histórica e analiticamente os caminhos políticos percorridos pela pauta dos direitos LGBTI, com maior atenção ao CDH, até 2019. Na primeira seção, observaremos o início das articulações da sociedade civil e dos Estados até a extinção da Comissão de Direitos Humanos, perpassando pelos primeiros casos dos órgãos de tratado e conferências internacionais. Na segunda seção, nos ateremos aos primeiros anos do Conselho de Direitos Humanos e a estruturação das *redes transnacionais de ativismo* LGBTI, bem como as iniciativas dos opositores. Por fim, na terceira seção, tomando como partida a adoção da primeira resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero no CDH, analisaremos as mobilizações da sociedade civil em conjunto com *alinhamentos políticos* favoráveis à causa LGBTI e seus opositores até a renovação do mandato do Especialista Independente. O objetivo é observar como essas mobilizações redundaram em ganhos e no desenvolvimento da pauta LGBTI na ONU.

3.1 Quebrando o silêncio: as primeiras mobilizações sobre orientação sexual até 2006

Durante a década de 1980, as discussões sobre orientação sexual foram tímidas e sem vitórias. Em 1982, o Comitê de Direitos Humanos (HRCtee, sigla em inglês) decidiu sobre o caso *Hertzberg et al. v. Finland*⁵³, no qual cinco pessoas, representadas pela Organização Não Governamental (ONG) Organization for Sexual Equality, reclamaram violação do direito à livre expressão e informação, assegurados pelo art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), ao serem censuradas por veicularem discussões sobre a homossexualidade na rádio ou TV, com base no Código Penal finlandês. Contudo, o HRCtee definiu que não houve violação (UN, 1982, SANDERS, 1996).

⁵³ Para informações sobre o caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/337>>. Acesso em 21 de agosto de 2019.

Anos mais tarde, em 1985, a Terceira Conferência Mundial sobre as Mulheres foi palco do primeiro discurso em fórum oficial da ONU sobre a pauta da orientação sexual, proferido pela Ministra Annelien Kappeyne van de Copello sobre os direitos das mulheres lésbicas. Esse momento quebrou o silêncio sobre o tema, abrindo oportunidade para mobilizações na próxima edição da Conferência (SWIEBEL, 2009). Nesse período, entre as ONGs que atualmente advogam no âmbito da ONU, apenas a Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexos (ILGA, sigla em inglês) havia sido fundada (1978), ainda sem sede em Genebra, e a Human Rights Watch (HRW) e Anistia Internacional (AI), principais organizações de direitos humanos, não mencionavam a orientação sexual em seus mandatos de atuação. Esse conjunto de elementos evidencia uma *estrutura de mobilização* frágil, sem a construção de um *enquadramento interpretativo* que pudesse ser articulado, e uma *estrutura de oportunidades* fechada para a pauta, até mesmo em espaços extra institucionais, como as conferências da ONU, que comumente apresentam maiores oportunidades de *acesso* à sociedade civil.

Em 1992, na Subcomissão de Proteção à Discriminação e Proteção de Minorias⁵⁴, houve o primeiro discurso de um homem abertamente homossexual na ONU. Ele criticou a organização, que não tinha nenhuma ONG representativa de gays e lésbicas com status consultivo (SANDERS, 1996). No ano seguinte, uma solução para o problema de *acesso institucional* oficial parecia ter avançado, com a aquisição do status consultivo por parte da ILGA no Conselho Econômico e Social (ECOSOC, sigla em inglês), mas o processo de credenciamento evidenciou resistência. Em quebra de tradição, o Comitê sobre Organizações Não Governamentais colocou a pauta em votação, o que resultou em sete membros favoráveis e quatro contrários. O relatório do Comitê foi encaminhado ao ECOSOC, no qual, em nova votação, o status consultivo foi aprovado por 22 votos favoráveis e 4 contrários (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo). Entretanto, ainda em 1993, os Estados Unidos questionaram o credenciamento da ILGA alegando que uma organização integrante de sua federação apoiava o fim das leis de consentimento e relacionamentos independentemente da idade das partes. Os opositores passaram a empreender um *contra enquadramento* que vinculava a homossexualidade à pedofilia e, devido a esse movimento, no ano seguinte, o ECOSOC realizou nova votação em que decidiu pela suspensão do status consultivo (SANDERS, 1996).

De volta à Subcomissão de Proteção à Discriminação e Proteção de Minorias, Louis Joinet, representante da França, realizou duas tentativas de discussão do tema. Em 1993, propôs a inserção da discriminação por orientação sexual aos estudos de xenofobia e racismo, o que

⁵⁴ A Subcomissão foi renomeada em 1999 para Subcomissão sobre Promoção e Proteção de Direitos Humanos.

foi recusado. E, em 1995, mesmo após forte oposição, em especial dos representantes de Camarões e Marrocos, conseguiu incluir os homens homossexuais na resolução E/CN.4/SUB.2/RES/1995/21 “Discriminação no contexto do vírus de imunodeficiência humana (HIV) ou síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS)”⁵⁵. A categoria foi adicionada aos grupos considerados mais vulneráveis ao risco de infecção de HIV, sendo essa a primeira menção em resolução sobre o tema na Subcomissão (SANDERS, 1996).

Após o fim da guerra fria, o foco do discurso e das práticas da ONU se deslocou da segurança para o bem-estar do indivíduo. Foi um período de realização de conferências temáticas⁵⁶, que ofereceram maior *acesso à instituição* ao darem oportunidade à sociedade civil de participar nos eventos especializados e nas cúpulas paralelas às reuniões oficiais. O que ficou conhecido como “a década das conferências” foi o momento de identificação de novas pautas e planos de ação para a agenda institucional (BAEHR, 2009).

Nessa década, podemos destacar a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, em 1993, em que houve tentativa de discussão sobre a questão das pessoas gays e lésbicas por parte da Austrália, Áustria, Canadá, Alemanha e Holanda. Com forte resistência e contestação de outros Estados, como Singapura, a referência à orientação sexual, entre outras categorias de discriminação, foi retirada do documento final da Conferência. A Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres em Pequim, em 1995, ficou marcada por uma maior mobilização das organizações de mulheres lésbicas, resultando em maior visibilidade à pauta. A partir de articulações em reuniões preparatórias, a Conferência se iniciou com quatro referências à orientação sexual em contexto de discriminação no rascunho do Plano de Ação. Todavia, após longo debate e falta de consenso (33 Estados favoráveis e 20 contrários), as referências foram retiradas do documento final (SANDERS, 1996).

Também foi durante as conferências, especialmente a partir da Conferência sobre População e Desenvolvimento no Cairo (1994) e sobre Mulheres em Pequim (1995), que as mobilizações pró-família começaram a se fazer presentes nos espaços institucionais da ONU⁵⁷. A coalizão era formada por organizações religiosas monoteístas e ortodoxas,

⁵⁵ “Discrimination in the context of human immunodeficiency virus (HIV) or acquired immune deficiency syndrome (AIDS)”.

⁵⁶ Por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992); Conferência de Viena sobre direitos humanos (1993); Quarta Conferência Mundial sobre a Mulheres (1995) (ALVES, 2001).

⁵⁷ Não elaboraremos especificamente sobre as atividades da coalizão pró-família, mas consideramos importante notar a sua inserção no âmbito da ONU. Através do enquadramento teórico de Joachim (2007), nos ateremos aos *contra enquadramentos* mobilizados e as articulações conjuntas aos *alinhamentos políticos* de Estados opositores. De todo modo, sinalizamos a oportunidade para a realização de estudos aprofundados sobre esses contra movimentos no âmbito da ONU em relação à pauta LGBTI.

predominantemente cristãs (Protestantes, Católicos e, em menor presença, Mórmons) e estadunidenses, e tinha como objetivo a defesa da “família natural”, que surge como um *contra enquadramento* mobilizado em oposição aos direitos LGBTI. Nesse primeiro momento, os interesses dessas organizações eram voltados para os direitos das mulheres, das crianças e política populacional. A atenção para questões sobre homossexualidade, no âmbito da ONU⁵⁸, só apareceu nos anos 2000, ao passo que as mobilizações por direitos LGBTI foram se desenvolvendo na organização. A articulação com outros atores conservadores de religiões mulçumana e judaica, bem como a Santa Sé e outros Estados-membros da ONU, foram evoluindo devido à convergência em defesa da “família natural”⁵⁹ (BUSS; HERMAN, 2003)

Nos casos individuais dos órgãos de tratado, o Comitê de Direitos Humanos entendeu que houve violação de direitos humanos por motivo de orientação sexual em decisão ao caso *Toonen v. Australia*⁶⁰, em 1994. O caso, que foi a primeira vitória nesse âmbito, dizia respeito à reclamação de Nicholas Toonen, membro da Tasmanian Gay Law Reform Group, contra a Austrália, por violação dos artigos 2º, § 1º, 17º e 26º do PIDCP, que se relacionam aos direitos à privacidade e à proteção igual sem qualquer discriminação. Devido ao seu ativismo pelos direitos dos homossexuais na Tasmânia, estado que integra a federação australiana, Toonen foi considerado violador do Código Penal local, que criminalizava as relações consentidas entre homens adultos. A decisão final do HRCtee reconheceu que a criminalização presente no Código Penal da Tasmânia violava o direito à privacidade (art. 17) e definiu que a referência a “sexo” nos artigos 2º, § 1º, e 26º também incluía orientação sexual (UN, 1994, SANDERS, 1996).

Já no âmbito da Comissão de Direitos Humanos, a pauta da orientação sexual teve destaque em seus anos finais. Em 2003, o Brasil propôs o rascunho da resolução E/CN.4/2003/L.92 “Direitos Humanos e Orientação Sexual”⁶¹ ao ECOSOC, apoiado pela Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Tcheca e Suécia. A proposta, que ficou conhecida como “resolução brasileira”, expressava preocupação quanto às violações com base em orientação sexual e reconhecia a universalidade dos direitos

⁵⁸ Importante esse destaque, pois Buss e Herman (2003) sinalizam que, no âmbito dos EUA, a pauta contra direitos da população LGBTI já fazia parte da agenda dessas organizações.

⁵⁹ Sobre a formação dessa *rede transnacional* inter-religiosa, ver Buss e Herman (2003), Slattery (2010) e Trimble (2014).

⁶⁰ Para informações sobre o caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/702>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

⁶¹ “Human Rights and Sexual Orientation”.

humanos (SWIEBEL, 2009, KOLLMAN; WAITES, 2009). A resolução foi encaminhada à sessão da Comissão, na qual enfrentou resistência da Arábia Saudita, Egito, Líbia, Malásia e Paquistão, membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), e da Santa Sé. Esses Estados eram contrários à vinculação dos direitos humanos à orientação sexual. Em um *contra enquadramento*, defendiam a restrição desta pauta à soberania nacional e suas questões culturais. Por falta de consenso, a discussão da resolução foi adiada duas vezes, até que, em 2005, o Brasil a retirou da agenda (SAIZ, 2004).

Ainda em 2003, após a primeira tentativa brasileira, ONGs se reuniram no Rio de Janeiro para articular apoio à iniciativa e, posteriormente, mais de 50 ativistas LGBT compareceram à sessão da Comissão de Direitos Humanos que retomou a discussão da resolução em 2004 (VANCE; MULÉ; KHAN; MCKENZIE, 2018). Outra forma de apoio surgiu da HRW e da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (ABGLT), que criaram modelos de cartas a serem enviadas ao governo brasileiro pressionando pela continuidade da proposta (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo).

No último ano de funcionamento da Comissão, em 2005, a Nova Zelândia apresentou uma declaração em conjunto sobre orientação sexual e direitos humanos com apoio de 32 países de quatro das cinco regiões. A declaração lembrou a proposta de resolução brasileira e como a decisão de não adotá-la evidenciou a dificuldade do órgão intergovernamental em abordar as violações com base na orientação sexual. De modo expressivo, o país realizou um chamado para que os Estados investigassem e julgassem os casos de violação e para que reconhecessem a orientação sexual como motivo de não-discriminação (ARC, 2005).

Retomando panoramicamente esse período inicial de mobilização da pauta dos direitos LGBTI na ONU, delineamos algumas observações das articulações tanto dos favoráveis ao tema quanto dos seus opositores. Antes de especificar as estratégias, podemos apontar que os atores almejavam um processo de *macro enquadramento*, que era enquadrar os direitos LGBTI como direitos humanos. Essa estratégia não se descolava da mobilização externa às Nações Unidas, pois, como Holz hacker (2014) descreve, há no final do século XX um processo de transição na linguagem dos movimentos LGBT:

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

mais abrangentes levaram a impulsionar o uso de um paradigma internacional dos direitos humanos⁶² (HOLZHACKER, 2014, p. 2, tradução própria).

A construção do *macro enquadramento* dentro da linguagem dos direitos humanos foi uma estratégia para conseguir maior *acesso institucional e ressonância* dentre possíveis *aliados influentes*, uma vez que, com o fim da guerra fria, foram “considerados valores compartilhados para os quais a comunidade internacional estaria disposta a cooperar com o objetivo de protegê-los” (VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA, 2008, p. 204). De todo modo, para além dos avanços possíveis, é válida uma reflexão posterior sobre os desafios que o fortalecimento desse *macro enquadramento* pode apresentar aos avanços das mobilizações pelos direitos LGBTI.

Nas estratégias específicas de mobilização, observamos a ação desarticulada em diferentes frentes, a partir das *oportunidades* que a *estrutura* oferecia para os movimentos (SWIEBEL, 2009). A pressão para que a pauta fosse discutida nas conferências, especialmente a partir da organização dos movimentos feministas sobre os direitos das mulheres lésbicas, teve suas iniciativas frustradas devido à remoção das referências à orientação sexual. Todavia, foi uma mobilização importante para quebrar o silêncio nesses espaços extra institucionais. Outra via de ação foi o envio de casos individuais para os órgãos de tratado. Esses órgãos, que se caracterizam pela atuação de profissionais especialistas nos temas sem vinculação ou representação dos Estados, não apresentaram um histórico favorável nas suas decisões. Dos seis casos julgados⁶³ até 2005, apenas dois obtiveram o reconhecimento de violações. E, por não existir uma referência expressa à orientação sexual nos tratados internacionais, houve uma dificuldade inicial quanto em qual categoria de discriminação enquadrar o termo, que, no caso *Toonen v. Austrália*, foi inserido ao “sexo” (SWIEBEL, 2009, RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo).

As outras duas frentes, que se relacionam, foram as tentativas de *acesso institucional* através dos órgãos intergovernamentais com pressão da pauta na discussão na Comissão de Direitos Humanos e a obtenção do status consultivo no ECOSOC. Quanto à primeira, a Comissão não apresentava *oportunidades* para o avanço da discussão. A primeira experiência

⁶² “In many countries, LGBT persons initially conceived their organizing around issues of identity and their movement as part of a liberation movement. Later, when the issue was seen as moving beyond personal identity to include state recognition and protection of an emerging public identity, movements and organizations began to develop a civil rights perspective. Here earlier civil rights movements based on race, for example in the US, or the women’s rights movements in the US, Europe, and elsewhere served as examples to the LGBT movement. However, at the beginning of the 1990s, the globalization of the movement and the desire to bring about more encompassing change led to the push for using an international human rights paradigm” (HOLZHACKER, 2014, p. 2).

⁶³ Até o momento, apresentamos apenas os dois primeiros casos julgados, que representam um marco quanto ao ineditismo no tema nos órgãos de tratado quanto à primeira vitória na instância. Os demais casos individuais serão tratados em seção específica no terceiro capítulo.

significativa foi a resolução brasileira de 2003, que foi retirada de discussão. Segundo Swiebel (2009), houve falha na articulação do Brasil com a sociedade civil e demais membros para o fortalecimento e apoio da proposta de resolução, o que demonstrou a inexistência de um *alinhamento político* favorável estruturado. Ao mesmo tempo, por uma oposição contundente, já se delineava o *alinhamento político* opositor, formado por países da OCI e da Santa Sé. Estes se utilizaram de *contra enquadramentos* que serão reiterados em discussões futuras, a saber, a vinculação da homossexualidade à pedofilia e a defesa de que a pauta da orientação sexual se limite à soberania nacional e às questões culturais de cada país.

Aproximando-nos das condições das ONGs, podemos verificar uma *estrutura de mobilização* fraca e desarticulada. Os movimentos feministas e LGBT, este de maioria masculina, agiam paralela e desordenadamente (SWIEBEL, 2009). Também não possuíam um *empreendedor organizacional* com uma *expertise* desenvolvida, nem em termos de *conhecimento científico*, através de relatórios e informações sistematizadas sobre violações, nem quanto ao *conhecimento processual*, que demanda experiência de mobilização nos processos políticos na ONU (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo).

O episódio da obtenção e perda de status consultivo pela ILGA entre 1993 e 1994 mostra uma *estrutura de oportunidades* fechada e a falta de *aliados influentes* estrategicamente mobilizados para a ampliação do *acesso institucional*, com destaque para a oposição dos Estados Unidos que propuseram a retirada do status. A perda do status devido à ONG membro da ILGA reflete o efeito negativo que uma *constituency internacional* heterogênea pode produzir, no caso, a possibilidade de divergência ideológica dentre os diversos grupos, o que tornou a ONG vulnerável ao *contra enquadramento* dos opositores. Até a extinção da Comissão de Direitos Humanos, o *acesso à instituição* formal não sofreu alteração, de modo que continuou não existindo organizações representativas com status consultivo (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo). Contudo, ainda sobre a *estrutura de oportunidades*, podemos compreender a declaração conjunta apresentada pela Nova Zelândia, em 2005, como a tentativa de inserir a pauta de discussão na agenda do futuro Conselho, visto que denunciou o silêncio da Comissão sobre o tema e convidou os Estados a participarem do debate. Ao mesmo tempo, esforços de potenciais *aliados influentes* se posicionaram de forma favorável ao tema.

Em suma, o período inicial deixa ver uma *estrutura de mobilização* ainda em construção. A inexistência de um *empreendedor organizacional*, de *expertise* e uma *constituency internacional* sem articulação contínua em *redes transnacionais* dificultou a realização de pressão ou apoio à pauta nos diferentes espaços institucionais. A *estrutura de*

oportunidades também não apresentou uma dinâmica de abertura, que poderia ter ocorrido através da oferta de *acesso à instituição*, da presença de *aliados influentes* ou da mobilização de *alinhamentos políticos* favoráveis à pauta. Isso se refletiu, por exemplo, na baixa ressonância do *macro enquadramento* dos direitos LGBTI como direitos humanos.

3.2 Da criação do Conselho de Direitos Humanos à primeira resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero: a estruturação da *rede transnacional de ativismo*

Após contínuas críticas sobre a politização da Comissão de Direitos Humanos, ela foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH). Como a Comissão, o Conselho era instituído como um órgão intergovernamental, mas deixava de ser dependente do ECOSOC para ser subsidiário da Assembleia Geral (AG). Quanto aos mecanismos existentes no período de funcionamento da Comissão, foram mantidos os Procedimentos Especiais e o Procedimento 1503⁶⁴, para denúncias de violações de direitos humanos. A Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, que era um órgão de assessoria técnica da Comissão, foi extinto. O Conselho passou a ter um caráter semipermanente e a realizar três sessões regulares ao ano, com possibilidade de sessões especiais para discussões sobre questões urgentes e específicas. Outro foco de críticas à Comissão era os seus membros, que tinham um histórico de profundas violações e detinham mandato no órgão. Para corrigir essa fragilidade, a quantidade de membros do Conselho foi reduzida de 53 para 47 e os Estados eleitos por votação secreta para mandatos de três anos podem ser reeleitos apenas uma vez, o que evita que se constitua uma membresia permanente *de facto*. Também, seus membros podem sofrer suspensão em caso de registros de graves violações dos direitos humanos (SILVA, 2013).

No que se refere ao problema da politização da Comissão, o principal mecanismo criado para corrigi-lo no Conselho foi a Revisão Periódica Universal (RPU), que tem como objetivo a realização periódica de uma revisão da condição dos direitos humanos de todos os Estados que fazem parte da ONU. O procedimento é realizado entre pares, ou seja, o Estado revisado é avaliado pelos demais países revisores, que emitem recomendações sobre temas variados em direitos humanos. O país sob revisão tem a possibilidade de aceitar ou apenas tomar nota da

⁶⁴ Os Procedimentos Especiais e o Procedimento 1503 constituem o sistema de promoção e proteção dos direitos humanos da ONU. O primeiro se refere a especialistas internacionais independentes que, de modo geral, possuem mandatos para produzirem informações sobre determinado tema ou país, com prerrogativas de produção de relatórios, realização de visitas a países e recebimento de denúncias de violações de direitos humanos. O segundo é um procedimento confidencial que recebe denúncias e busca investigar um padrão de violações de direitos humanos em um país, assim, cooperando com o mesmo para sua resolução, sem divulgação pública de informações sobre o caso em andamento.

recomendação recebida. A sociedade civil pode participar do mecanismo através do envio de informações, que são compiladas em um relatório apresentado em conjunto aos relatórios produzidos pelo próprio Estado e por órgãos da ONU. O primeiro ciclo da RPU teve início em 2008, com duração de 4 anos e meio. O segundo ciclo durou 5 anos e o terceiro, que está em vigência, tem previsão de se estender por até 5 anos e meio (SILVA, 2013). Discutiremos os detalhes desse mecanismo no próximo capítulo.

As primeiras sessões do Conselho foram importantes para a articulação e definição das mudanças na estrutura do órgão, que ainda tinha procedimentos a serem definidos (SCANNELLA; SPLINTER, 2007). Também foi momento de apresentação de temas para discussão pelos Estados-membros, o que daria oportunidade à inserção de novas pautas. Na primeira sessão, em junho de 2006, Espanha, Brasil, Finlândia e Suécia mencionaram a questão da orientação sexual em suas declarações no *High-level Segment*. Os países compartilharam avanços no âmbito nacional, como a legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo na Espanha, e reafirmaram a importância de o CDH abordar as questões das minorias sexuais e o princípio da não-discriminação englobando a orientação sexual (ARC, 2006c). Contudo, como as ONGs denunciaram em declaração conjunta escrita, as vozes das pessoas LGBT estavam sendo silenciadas no sistema internacional, uma vez que até o momento não existiam ONGs representativas com status consultivo devido às rejeições do ECOSOC (HRC, 2006a).

Em julho de 2006, fora do âmbito da ONU, ocorreu a Conferência Internacional sobre Direitos Humanos LGBT em Montreal. Seu documento final, a Declaração de Montreal, foi o primeiro a ter como objetivo organizar as principais demandas dos movimentos LGBT em um contexto internacional (D'AMICO, 2011). A ARC International disponibilizou um documento de discussão sobre as estratégias elaboradas no encontro em Montreal para preparação da atuação na segunda sessão do Conselho. O documento reconhece que, no período de transição, levaria tempo para o Conselho definir os métodos de trabalho e o funcionamento dos mecanismos, como a RPU. Por isso, a estratégia consistia em inserir as questões de orientação sexual e identidade de gênero em um contexto mais amplo já discutido no órgão, utilizando-se de um *enquadramento interpretativo* de universalidade. Dessa forma, era necessário evitar discursos que fortalecessem divisões regionais ou culturais. Também foi definida a estratégia de engajamento com os relatórios e diálogos interativos promovidos pelos Procedimentos Especiais, sendo estes uma das poucas oportunidades para levantar discussões sobre violações de direitos humanos por motivos de orientação sexual e identidade de gênero. Pode-se perceber no documento que já existia uma atenção às tensões que resoluções e mobilizações sobre o

direito à liberdade religiosa poderiam trazer à pauta dos direitos LGBT. Ele aparece como um *contra enquadramento* a ser fortalecido e instrumentalizado pelos *alinhamentos políticos* opositores (ARC, 2006b).

Na terceira e última sessão do primeiro ano do CDH, em meio ao processo de transição e adaptação, a Noruega apresentou uma declaração conjunta com apoio de 54 países, 22 a mais comparada à declaração da Nova Zelândia em 2005. A declaração retomou as evidências de violações com base em orientação sexual e identidade de gênero, especialmente, em relação à violência e tortura; apoiou a continuidade do trabalho sobre a temática pelos Procedimentos Especiais e órgãos de tratado; ao expressar profunda preocupação sobre tais violações, utilizou-se dos princípios de universalidade e não-discriminação para que a pauta fosse abordada pelo Conselho, requerendo oportunidade futura para discussão sobre a temática (ARC, 2006d). Nesse momento, observamos a mobilização por *aliados influentes*, isto é, Estados-membros, do *enquadramento motivacional* através dos princípios enunciados em relação ao tema e também o *macro enquadramento* de reconhecimento dos direitos LGBT como direitos humanos.

As ONGs se articularam anteriormente e durante a sessão para apoiarem a declaração da Noruega. Emitiram um Alerta de Ação com direcionamentos para que seus apoiadores entrassem em contato com países potencialmente *aliados* para que se juntassem à iniciativa. Quanto aos países opositores declarados, elas entenderam ser preferível que não houvesse contato para não deflagrar um contra-ataque. O Alerta continha uma lista de possíveis *aliados*, em que se nota uma baixa menção a Estados da África e Ásia. No caso africano, a expectativa de apoio concentrava-se apenas na África do Sul. Quanto ao conteúdo do contato, a recomendação enfocava a aplicação dos padrões de direitos humanos às graves violações – como tortura e assassinato – contra pessoas LGBT e o esclarecimento de que não se buscava criar novos direitos (ARC, 2006a). Durante a sessão, em declaração conjunta, 19 ONGs com status consultivo, com respaldo de mais de 400 ONGs de mais de 60 países, apoiaram a declaração da Noruega e recordaram as iniciativas do Brasil e Nova Zelândia na extinta Comissão e as violações documentadas pelos Procedimentos Especiais. Também mencionaram os discursos da Alta Comissária para os Direitos Humanos, Louise Arbour, e do Secretário Geral, Kofi Annan, quanto à integração da proteção das pessoas LGBT aos padrões dos direitos humanos e a condenação da discriminação com base em orientação sexual. A declaração conjunta das ONGs trazia, assim, o *enquadramento motivacional* do princípio da universalidade (HRC, 2006b).

O discurso da Alta Comissária foi proferido na Conferência em Montreal anteriormente mencionada. Arbour defendeu a relevância de se abordar questões de orientação sexual e identidade de gênero no nível internacional, em especial aquelas concernentes às leis que criminalizam relações entre pessoas do mesmo sexo, à época vigentes em mais de 80 países, com a possibilidade de pena de morte em sete deles. Sobre essas leis, Arbour defendeu que elas violavam o direito à privacidade, como já tinham entendido o Comitê de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Ela também discutiu as violações com base em orientação sexual e identidade de gênero, como elas não são documentadas, o silenciamento e todo tipo de violência enfrentada pelas organizações LGBT nos fóruns internacionais e nacionais (OUTRIGHT, 2006).

Em relação à aquisição do status consultivo, dias após a Declaração da Noruega, o ECOSOC concedeu o status especial para a ILGA-Europe (organização regional membro da ILGA), Danish National Association for Gays and Lesbians e Lesbian and Gay Federation in Germany. De um lado, mesmo que em número pequeno, foi um destacado ganho de *acesso institucional* oficial após a suspensão do status da ILGA desde 1994 (ECOSOC, 2006, RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo). De outro, é preciso realçar a presença exclusiva de ONGs de origem europeia, o que pode ter enfraquecido a validação da *centralidade do enquadramento interpretativo*, por abrir caminho para a alegação de que os valores promovidos pelas ONGs não correspondiam e não estavam presentes nas demais regiões do mundo.

Fora do âmbito da ONU, semanas antes do início da terceira sessão do Conselho, especialistas em direito internacional e ativistas LGBT se reuniram na Indonésia para construir um documento que relacionasse princípios internacionais e orientação sexual e identidade de gênero. O resultado dos trabalhos foi o que conhecemos como Princípios de Yogyakarta na Aplicação do Direito Internacional em Relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero, lançado somente em 2007. Nesse documento estão contidos 29 princípios que já são direitos inscritos no direito internacional dos direitos humanos e que o documento relaciona com a orientação sexual e a identidade de gênero. Além disso, nele figuram 127 chamadas para ação aos Estados e 16 recomendações adicionais (O'FLAHERTY; FISHER, 2008).

Os Princípios de Yogyakarta passaram a ser mobilizados para ação social nos diferentes níveis (nacional, regional e internacional) e tiveram maior ressonância e reconhecimento entre os atores do que a Declaração de Montreal. Mesmo não sendo adotado pela ONU, o documento já foi mencionado por cortes de Justiça, representantes da sociedade civil, delegações de Estados, entre outros. Principalmente, teve papel importante no fortalecimento do *macro*

enquadramento empreendido pelas *redes transnacionais de ativismo* e na estruturação de normas a serem articuladas nos fóruns.

Dentre os 29 signatários do documento estavam pesquisadores, ativistas, juristas com experiência em cortes de Justiça e comissões de direitos humanos nacionais, regionais e internacionais, Relatores Especiais e ex-Alta Comissária para os direitos humanos da ONU. Essa composição heterogênea, com diferentes autoridades em matéria de direitos humanos no sistema internacional, dialoga diretamente com a *constituency internacional* das redes de ativismo e a *credibilidade do articulador*, que são características que, segundo a perspectiva teórica adotada nesta dissertação, fortalecem e conferem maior credibilidade ao *enquadramento interpretativo* mobilizado. Elas também podem representar maior *ressonância* da linguagem, uma vez que os signatários a mobilizam em seus trabalhos e, de modo específico, os Relatores Especiais se posicionam como *aliados influentes*, oferecendo maiores oportunidades para participação das ONGs na ONU.

O ano de 2007 não apresentou grandes engajamentos referentes à pauta de orientação sexual e identidade de gênero. As ONGs, que recentemente tinham obtido o status consultivo, passaram a se mobilizar juntamente à instituição e o Conselho continuou a definir as regras e modos de trabalho para os Procedimentos Especiais e a Revisão Periódica Universal. A temática foi suscitada nos diálogos interativos durante a apresentação dos relatórios dos Relatores Especiais através de questionamentos dos Estados sobre como agir em determinadas situações relacionadas com direitos humanos e orientação sexual. Nesses diálogos, destacamos a resistência ao relatório por parte de países como Egito, que, segundo o próprio Relator Especial sobre saúde, Paul Hunt, questionou a sua atuação, sugerindo que ele estaria apresentando uma agenda sobre aborto e homossexualidade que não correspondia ao alinhamento da ONU. O Egito criticou, mais especificamente, a participação de Hunt como signatário dos Princípios de Yogyakarta e defendeu que esses valores não eram aprovados pela maioria dos Estados-membros. A Argélia concordou com o argumento do Egito e reafirmou a necessidade do respeito às especificidades culturais.

No ano seguinte, 2008, percebemos uma melhora na articulação da sociedade civil em torno do tema. A ARC International passou a entregar um relatório com o resumo das principais oportunidades existentes no Conselho aos Estados favoráveis aos direitos relacionados com a orientação sexual e a identidade de gênero antes de cada sessão. Dessa forma, os Estados-membros (*aliados influentes*) tinham claro quais eram os momentos para potencial engajamento

sobre o tema. Atentar para tais documentos nos permite compreender quais eram as estratégias delineadas pela sociedade civil e como os Estados correspondiam a elas.

A mobilização por parte dos Estados era esperada nos diálogos interativos com os Relatores Especiais, especialmente com os relatórios que mencionavam orientação sexual e identidade de gênero. Também existia expectativa de atuação em intervenções sobre violações graves, como tortura e morte, bem como o vínculo com os princípios de universalidade e não-discriminação e o apoio aos Princípios de Yogyakarta, lançados no ano anterior em evento promovido pela Argentina, Brasil e Uruguai em Nova Iorque. Em discussões que não mencionassem orientação sexual e identidade de gênero, as ONGs encorajavam os Estados a vincular o tema através de algum dos princípios anteriormente mencionados.

Visualizamos tais estratégias de *enquadramento interpretativo* nas intervenções das ONGs. Em declaração conjunta da ILGA-Europe e Canadian HIV/AIDS Legal Network, o princípio da universalidade é mencionado:

Ao mesmo tempo, nesta sessão do Conselho, alguns Estados questionaram a base jurisprudencial na qual os direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros devem ser reconhecidos e protegidos. A resposta é simples e está no centro da Declaração de Viena e da Declaração Universal dos Direitos Humanos: é o princípio da universalidade, o ser humano fundamental tem direito ao pleno reconhecimento de todos os direitos humanos. Não há exceção para lésbicas, gays, bissexuais ou transgêneros dos requisitos da Declaração Universal de que "todos têm direito à vida", que "ninguém será submetido a tortura", que "todos têm direito à liberdade de reunião e associação pacífica"⁶⁵ (HRC, 2008a, p. 1, tradução própria).

No trecho destacado, à semelhança de outras intervenções da sociedade civil, identificamos os *enquadramentos motivacionais* normativos em referência à Declaração Universal e à Declaração de Viena, que contêm o princípio da universalidade. Esses referenciais são importantes para responder ao *contra enquadramento* dos *alinhamentos políticos* opositores, que defendem que a pauta da orientação sexual e identidade de gênero não está presente na jurisprudência do direito internacional de direitos humanos, mas possuem prevalência nas discussões culturais nacionais. Ao mesmo tempo, enquadrar esses princípios como motivação é a forma encontrada para fortalecer o argumento de que não se buscam novos direitos, e sim a garantia de direitos já existentes.

⁶⁵ "At the same time, in this session of the Council, some States have questioned the jurisprudential basis on which the human rights of lesbians, gays, bisexuals and transgender people must be recognized and protected. The answer is simple, and is at the core of both the Vienna Declaration and the Universal Declaration of Human Rights: it is the principle of universality, the fundamental human being is entitled to the full recognition of all human rights. There is no exception for lesbians, gays, bisexuals or transgender people from the requirements of the Universal Declaration that "everyone has the right to life", that "no-one shall be subjected to torture", that "everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association"" (HRC, 2008a, p. 1).

Outra mobilização que se articula tem em vista convencer que a temática está próxima dos Estados-membros, isto é, a *centralidade do enquadramento*, e que aqueles que estão reivindicando os direitos são confiáveis, isto é, a *credibilidade do articulador*. Para tanto, as intervenções também eram feitas em conjunto a ONGs com um histórico de reconhecimento na temática dos direitos humanos, como a Human Rights Watch, e evidenciando que elas possuíam membros em diversos países em todas as regiões, o que fortalecia e realçava uma *constituency internacional* heterogênea e a existência da população LGBTI nos países em oposição.

Ainda em 2008, em observância à *estrutura de oportunidades*, tinha fim o mandato da Alta Comissária para os Direitos Humanos, Louise Arbour, que foi substituída por Navanethem Pillay. É importante atentar para esse cargo porque ele tem a capacidade burocrática de promover a temática dos direitos LGBTI através dos seus relatórios, diálogos interativos, comunicados, entre outras formas. Isso o posiciona como um relevante *aliado influente* potencial no processo político de formação de agenda. No caso de Arbour, sua atuação na matéria não foi inexistente, mas também não a consideramos contundente. Ela discursou na Conferência de Montreal e, em raros momentos, mencionou a orientação sexual em relatório e diálogos no Conselho, quando questionada pelas delegações dos países. Também, na última sessão de seu mandato, em reuniões com ONGs, afirmou que a orientação sexual e a identidade de gênero seriam uma preocupação prioritária para a atuação da sua sucessora (ARC, 2008a).

Quanto às intervenções das delegações estatais, em meio à comemoração dos 15 anos da Conferência de Viena (1993), blocos de Estados expuseram em declaração seu apoio a integrar as questões de orientação sexual e identidade de gênero às discussões de direitos humanos. A Argentina, representando os membros e associados do Mercosul, declarou que a discriminação por orientação sexual estava na agenda de discussão do grupo, o qual havia realizado um Seminário sobre Diversidade Sexual, Identidade e Gênero no ano anterior no Uruguai (HRC, 2008b). Também a Eslovênia, representando a União Europeia, declarou que:

A VDPA [Declaração e Programa de Ação de Viena] reafirma claramente a universalidade de todos os direitos humanos. Embora o significado e os antecedentes religiosos devam ser lembrados, é dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Por esse motivo, a UE deseja enfatizar que os direitos humanos também devem proteger totalmente as pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros. Em 85 países, a homossexualidade ainda é punível por lei e as pessoas podem ser processadas por causa de sua orientação sexual e, em alguns deles, atos sexuais consensuais por pessoas do mesmo sexo são até crimes capitais. Não há desculpa para a humilhação e exclusão de homossexuais - e muito menos para impor a pena de morte a eles⁶⁶ (HRC, 2008c, p. 2, destaques do autor, tradução própria).

⁶⁶ “The VDPA clearly reaffirms the universality of all human rights. While the significance and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and

Com histórico de apoio às declarações conjuntas sobre orientação sexual e identidade de gênero e de se engajarem mencionando a temática em diferentes oportunidades no Conselho, os países integrantes do Mercosul e da União Europeia começaram a conformar um *alinhamento político* favorável, a ser fortalecido e mobilizado nos anos seguintes. Nesse momento, se destacaram a importância do *enquadramento motivacional* da universalidade, já mobilizado pela sociedade civil, e a busca da *centralidade* da pauta à responsabilidade de todos os Estados, especialmente pela vigência de leis que puniam as relações entre pessoas do mesmo sexo vigentes em um grande número de países.

No diálogo interativo, o Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias, em apresentação de seu relatório, expressou preocupação quanto à pena de morte para homossexuais no Irã e a falta de mobilização da Nigéria referente à recomendação anterior de retirada da pena de morte para relações sexuais consentidas, como relação anal e adultério. Em resposta, a delegação nigeriana esclareceu que as notícias sobre a aplicação da lei da Sharia foram fabricadas e que nenhuma execução tinha sido realizada, mesmo quando houve sentenças de morte. Tal defesa coincide com declarações anteriores do país segundo as quais a cominação formal da pena de morte para a prática de atos sexuais entre pessoas do mesmo sexo não era problema uma vez que não era aplicada. Na mesma sessão, o mandato do relator foi revisado. A resolução proposta pela Suécia continha referência à orientação sexual como motivação para execuções extrajudiciais, mas posteriormente foi retirada. O Egito, representando o Grupo Africano, posicionou-se contrariamente à equiparação das mortes por orientação sexual e as mortes em conflitos armados ou por motivação de raça. O Paquistão, representando a OCI, expressou pesar pelas tentativas de adicionar questões que não se relacionavam com as execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias ao mandato do relator (ARC, 2008a).

Ainda em 2008, a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou por consenso a primeira resolução AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero” promovida pelo Brasil. O feito foi lembrado em declaração da Holanda como exemplo de ação a ser realizada no Conselho. A delegação do país também pediu que a pauta das violações com base em orientação sexual fosse adicionada à agenda pelo presidente do Conselho, correspondendo à declaração conjunta apresentada pela Noruega em 2006 (HRC,

cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms. For this reason, the EU wants to stress that human rights must also fully protect lesbian, gay, bisexual and transgender people. In 85 countries, homosexuality is still punishable by law and people can be prosecuted because of their sexual orientation and in some of them consensual sexual acts by people of the same sex are even capital crimes. There is no excuse for the humiliation and exclusion of homosexual people – let alone for imposing the death penalty on them” (HRC, 2008c, p. 2, destaque do autor).

2008d). Em declaração da sociedade civil, a ONG Action Canada for Population and Development parabenizou, igualmente, a adoção da resolução, expôs a importância do documento sem precedentes no hemisfério e reafirmou os princípios de universalidade e não-discriminação (HRC, 2008e).

Outra importante declaração conjunta foi articulada pela França e Holanda, e apresentada pela Argentina com apoio de 66 Estados (12 a mais do que a declaração de 2006) na Assembleia Geral. O avanço esteve relacionado à reafirmação de que os princípios de universalidade e não-discriminação incluem orientação sexual e identidade de gênero. Além disso, a declaração chamou os Estados a agir em relação às violações de direitos humanos por tais motivações, especialmente a repressão penal (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo), como destacamos a seguir:

6 - Condenamos as violações dos direitos humanos com base na orientação sexual ou identidade de gênero, onde quer que ocorram, em particular o uso da pena de morte por esse motivo, execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, prática de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes ou punição, prisão ou detenção arbitrária e privação de direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à saúde; [...]

11 - Pedimos aos Estados a tomarem todas as medidas necessárias, em particular legislativas ou administrativas, para garantir que a orientação sexual ou a identidade de gênero não possam, em circunstância alguma, ser a base de sanções penais, em especial, execuções, prisões ou detenções;

12 – Pedimos aos Estados que garantam que as violações de direitos humanos baseadas em orientação sexual ou identidade de gênero sejam investigadas e que os autores sejam responsabilizados e levados à justiça;⁶⁷ (ARC, 2008b, tradução própria)

Em contrapartida, a declaração apresentada pela Argentina sofreu forte oposição, especialmente por parte de países da OCI e a Santa Sé. A Síria apresentou em resposta uma declaração que obteve apoio de 57 Estados. De início ela reafirma os princípios de universalidade e não-discriminação, dentre outros, mas também faz importantes destaques e reivindicações sobre as mobilizações quanto à orientação sexual e identidade de gênero, das quais mencionamos os seguintes trechos:

Senhor Presidente, neste contexto, **estamos seriamente preocupados com a tentativa de introduzir às Nações Unidas algumas noções que não têm bases legais em nenhum instrumento internacional de direitos humanos.** Ficamos ainda mais perturbados com a tentativa de focar em certas pessoas com base em seus interesses e comportamentos sexuais, ignorando que a intolerância e a discriminação

⁶⁷ “6 – We condemn the human rights violations based on sexual orientation or gender identity wherever they occur, in particular the use of the death penalty on this ground, extrajudicial, summary or arbitrary executions, the practice of torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, arbitrary arrest or detention and deprivation of economic, social and cultural rights, including the right to health; [...]

11 – We urge States to take all the necessary measures, in particular legislative or administrative, to ensure that sexual orientation or gender identity may under no circumstances be the basis for criminal penalties, in particular executions, arrests or detention;

12 – We urge States to ensure that human rights violations based on sexual orientation or gender identity are investigated and perpetrators held accountable and brought to justice;” (ARC, 2008b)

existem lamentavelmente em várias partes do mundo, seja com base na cor, raça, gênero, ou religião para mencionar apenas alguns.

Nosso alarme não deriva apenas da preocupação com a falta de bases legais, ou de que **a referida declaração se aprofunde em questões que se enquadram essencialmente na jurisdição interna dos Estados, contrariando o compromisso da Carta das Nações Unidas de respeitar a soberania dos Estados e o princípio de não-intervenção**. Mais importante, ele surge devido ao uso ameaçador dessas duas noções. A noção de orientação abrange uma ampla gama de escolhas pessoais que se expandem muito além do interesse sexual do indivíduo em comportamento copulatório com seres humanos adultos normais e com consentimento, **conduzindo assim à normalização social e possivelmente à legitimação de muitos atos deploráveis, incluindo a pedofilia**. O segundo é frequentemente sugerido para atribuir interesses ou comportamentos sexuais particulares a fatores genéticos, uma questão que foi cientificamente rejeitada repetidamente. [...]

Também reafirmamos o artigo 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito dos Estados-membros **de promulgar leis que atendam “exigências de moralidade, ordem pública e bem-estar geral em uma sociedade democrática”**.

Reconhecemos que os direitos enumerados contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos foram codificados em instrumentos jurídicos internacionais subsequentes. **Observamos com preocupação as tentativas de criar “novos direitos” ou “novos padrões” através da interpretação errônea da Declaração Universal e os tratados internacionais para incluir noções que nunca foram articuladas nem acordadas pelos membros em geral**. [...]

Também convocamos todos os Estados-membros a **se absterem de tentar priorizar os direitos de certos indivíduos, o que pode resultar em uma discriminação positiva em detrimento dos direitos de terceiros** e, assim, contrariar os princípios de não-discriminação e igualdade.

Senhor Presidente, instamos todos os Estados-membros, o sistema das Nações Unidas e as organizações não-governamentais a **continuarem dedicando especial atenção e recursos para proteger a família como “a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade”**, de acordo com o artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶⁸ (ARC, 2008c, destaque e tradução próprios).

⁶⁸ “Mr. President, in this context, **we are seriously concerned at the attempt to introduce to the United Nations some notions that have no legal foundations in any international human rights instrument**. We are even more disturbed at the attempt to focus on certain persons on the grounds of their sexual interests and behaviors, while ignoring that intolerance and discrimination regrettably exist in various parts of the world, be it on the basis of color, race, gender, or religion to mention only a few.

Our alarm does not merely stem from concern about the lack of legal grounds, or that **the said statement delves into matters which fall essentially within the domestic jurisdiction of States counter to the commitment in the United Nations Charter to respect the sovereignty of States and the principle of non-intervention**. More importantly, it arises owing to the ominous usage of those two notions. The notion of orientation spans a wide range of personal choices that expand way beyond the individual’s sexual interest in copulatory behavior with normal consenting adult human beings, **thereby ushering in the social normalization and possibly the legitimization of many deplorable acts including pedophilia**. The second is often suggested to attribute particular sexual interests or behaviors to genetic factors, a matter that has been scientifically rebuffed repeatedly. [...]

We also reaffirm Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights and the right of Member States **to enact laws that meet “just requirements of morality, public order, and the general welfare in a democratic society”**.

We recognize that the enumerated rights contained in the Universal Declaration of Human Rights were codified in subsequent international legal instruments. **We note with concern the attempts to create “new rights” or “new standards” by misinterpreting the Universal Declaration and international treaties to include such notions that were never articulated nor agreed by the general membership**. [...]

We also call upon all Member States **to refrain from attempting to give priority to the rights of certain individuals, which could result in a positive discrimination on the expense of others’ rights** and thus run in contradiction with the principles of non-discrimination and equality.

A existência de ambas as declarações e seus apoios numerosos já podem ser considerados de grande importância, uma vez que elas foram as primeiras a tratar a matéria de forma direta e conflitiva na AG. Mesmo não propondo a adoção de uma futura resolução temática, as declarações demonstraram como a discussão sobre orientação sexual e identidade de gênero no campo dos direitos humanos dividia a ONU em *alinhamentos políticos* favoráveis e opositores, bem como aqueles que se abstinham de posicionamentos. A declaração proferida pela Argentina fortaleceu a *ressonância e aderência* do *enquadramento interpretativo* empreendido pelas *redes transnacionais de ativismo*, fosse ele *motivacional* sobre a utilização dos princípios de universalidade e não-discriminação, fosse de *diagnóstico e prognóstico* quanto à identificação das violações de direitos humanos motivadas por orientação sexual e identidade de gênero. Reforçou, ademais, o chamado para que os Estados tomassem medidas legislativas e administrativas contra a criminalização e investigassem essas violações. Ainda sobre a *ressonância*, realçamos o emprego do *macro enquadramento* “direitos LGBTI são direitos humanos” através do processo de *extensão* das violações com base na orientação sexual e identidade de gênero dentro das violações de direitos humanos, uma vez que estes são um *enquadramento* enraizado entre os Estados da ONU.

De todo modo, a *potência* dessas interpretações possui limites e sofre resistências, visto que elas se constituem em um processo de *confronto político*. A declaração proferida pela Síria claramente reforça o *alinhamento político* opositor e suas articulações em *contra enquadramentos*. É interessante notarmos que eles reafirmam a universalidade, não-discriminação e igualdade dos direitos humanos, de modo geral. Mas, estritamente em relação à orientação sexual e identidade de gênero, há discordância sobre prioridades de discriminações. Os trechos anteriormente negritados denotam a resistência desse grupo à inserção de novos direitos e conceitos, que é um *contra enquadramento* defendido pela inexistência de bases legais no direito internacional, ao mesmo tempo que se reivindica a soberania e o princípio de não-intervenção. A isso se soma a reiteração da associação da promoção de tais direitos à pedofilia, bem como à necessidade de defesa da moralidade e da família, que serão *contra enquadramentos* promovidos em contínuas resoluções e declarações no Conselho de Direitos Humanos.

Mr. President, we urge all Member States, the United Nations system, and non-governmental organizations **to continue to devote special attention and resources to protect the family as “the natural and fundamental group unit of society”** in accordance with article 16 of the Universal Declaration of Human Rights” (ARC, 2008c, destaque próprio).

Em um evento paralelo à sessão da Assembleia Geral, em vídeo a Alta Comissária, Navanethem Pillay, defendeu a evolução do debate para que todas as pessoas sejam consideradas sujeitos de direitos, ainda que a orientação sexual e a identidade de gênero não estejam explicitamente mencionadas em convenções. Ela também afirmou que ninguém pode ter seus direitos humanos negados por motivação de orientação sexual e identidade de gênero, bem como ser sujeito à discriminação, a sanções criminais ou à violência. Com tal posicionamento em início de mandato, Pillay começou a se mobilizar como uma importante *aliada influente* no processo político na ONU.

As sessões do Conselho de Direitos Humanos de 2009, especialmente as 11^a e 12^a, demandaram maiores mobilizações das *redes transnacionais de ativismo*. Na 11^a sessão, foi realizado o evento paralelo “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero” organizado por Colômbia, República Tcheca, Irlanda, Holanda e Estados Unidos. O painel de discussão obteve a participação de funcionários da ONU, com destaque para a Alta Comissária e o Diretor Executivo do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS), bem como ativistas representantes de organizações e delegações de Estados, como México, França, Botsuana, Canadá, Eslovênia e Suíça. As discussões giraram em torno das declarações de 2006 no CDH e de 2008 na Assembleia Geral. Também foi pensada a necessidade do apoio dos Estados às discussões sobre o tema no Conselho e do monitoramento dos órgãos de tratado e Relatores Especiais. Realçamos o discurso da Alta Comissária, que mais uma vez confirmou seu compromisso com a pauta, de forma a se firmar como importante *aliada influente* e a poder oferecer futuras *oportunidades políticas* na ONU (ARC, 2009a, 2009b).

Ainda na mesma sessão, a Rússia, membro do CDH, com apoio de Singapura, Sri Lanka e Vietnã, propôs a resolução A/HRC/11/L.1 “Promovendo direitos humanos e liberdades fundamentais através de um melhor entendimento dos valores tradicionais da humanidade”⁶⁹. Contudo, mesmo após consultas públicas e reuniões com demais países, ela decidiu adiar a discussão da resolução para a sessão seguinte, a fim de promover mais debates devido a divergências. De todo modo, em discurso, a delegação russa defendeu que membros de todos os grupos de Estados haviam lhe declarado apoio e defendeu que existem valores tradicionais que são compartilhados por toda a humanidade, podendo fortalecer a universalidade dos direitos humanos (HRC, 2009a). Em resposta à possibilidade de discussão da resolução, a ONG Canadian HIV/AIDS Legal Network defendeu em declaração que a Declaração de Viena

⁶⁹ “Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind”.

convoca à eliminação de “práticas tradicionais ou costumeiras, preconceitos culturais e extremismo religioso” que podem ter efeitos negativos:

O projeto de resolução falha completamente em reconhecer que muitos "valores tradicionais" são completamente inconsistentes com o direito internacional dos direitos humanos, e que "tradição" e "cultura" são frequentemente invocadas para justificar violações dos direitos humanos, particularmente violações dos direitos humanos das mulheres. [...]

A Rússia assegura aos Estados que seu único interesse em apresentar a resolução é aumentar o respeito pelos direitos humanos. Se isso for verdade, certamente não deverá ter nenhum problema em esclarecer na resolução que “valores tradicionais” nunca podem ser invocados para justificar violações de direitos humanos, e que os valores que estão sendo avançados são apenas aqueles que são consistentes com o direito internacional dos direitos humanos⁷⁰ (HRC, 2009b, p. 1, tradução própria).

Na seguinte sessão (12ª), o projeto de resolução russa sobre valores tradicionais e direitos humanos (A/HRC/12/L.13/REV.1) foi novamente apresentado e discutido, dessa vez tendo Belarus, Bolívia, China, Singapura e Sri Lanka como co-promotores. O documento requeria que a Alta Comissária organizasse um workshop para compartilhar visões sobre os valores tradicionais da humanidade e como seu melhor entendimento poderia contribuir para a proteção e promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Também requeria a apresentação de um resumo das discussões ao Conselho. A resolução foi colocada em votação e, durante as explicações de votos, alguns Estados (por exemplo, EUA, grupo da UE, México, entre outros) manifestaram que, mesmo tendo participado das consultas prévias promovidas pela Rússia, decidiram não apoiar a resolução. A justificativa era a indefinição de “valores tradicionais” e como essa fragilidade poderia ser utilizada para enfraquecer princípios já consolidados dos direitos humanos e contra avanços em temáticas como a igualdade de gênero, a exemplo do que exprime o seguinte trecho da declaração estadunidense:

No final, no entanto, não podemos apoiar esta resolução, pois ainda temos preocupações de que o conceito de valores tradicionais, desinteressado pela lei de direitos humanos, possa minar os princípios universais consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos, como os direitos das mulheres e os direitos das minorias e outros grupos vulneráveis.

Também estamos preocupados que o termo valores tradicionais não tenha sido claramente definido ou entendido e, portanto, seja tão vago e aberto que possa ser usado para legitimar violações dos direitos humanos⁷¹ (HRC, 2009c, p. 1, tradução própria).

⁷⁰ “The draft resolution completely fails to acknowledge that many “traditional values” are completely inconsistent with international human rights law, and that “tradition” and “culture” are frequently invoked to justify violations of human rights, particularly violations of the human rights of women. [...]

Russia assures States that its only interest in presenting the resolution is to enhance respect for human rights. If this is true, then surely it should have no problem clarifying in the resolution that “traditional values” may never be invoked to justify human rights violations, and that the values being advanced are only those values which are consistent with international human rights law” (HRC, 2009b, p. 1).

⁷¹ “In the end, however, we are unable to support this resolution as we still have concerns that the concept of traditional values, unmoored to human rights law, could undermine the universal principles enshrined in

Quanto à sociedade civil, houve reação através de declarações de ONGs, como a COC Netherlands, ILGA Europe, Canadian HIV/AIDS Legal Network e Action Canada for Population and Development. As intervenções demonstraram, em suma, profunda preocupação com a agenda que a Rússia pretendia promover por trás da resolução. Elas lembraram que, em muitos momentos da história, os valores tradicionais foram tomados como justificativa para a subtração de direitos de segmentos minoritários da sociedade. Pronunciamentos russos em sessões anteriores contrários a grupos feministas e homossexuais também foram recuperados. As ONGs propuseram a utilização da categoria “valores universais” no lugar de tradicionais e argumentaram que estes não tinham sentido para a promoção dos direitos humanos, mas, ao contrário, abriam brechas para novas e deletérias interpretações:

A Rússia alega que não há agenda oculta e que seu único interesse em apresentar a resolução é aumentar o respeito pelos direitos humanos. No entanto, nenhuma das razões apresentadas pela Rússia para apresentar esta resolução resiste ao escrutínio. Esta resolução não faz nada para aumentar o respeito pelos direitos humanos. De fato, consegue o oposto: é divisiva, é polarizadora. Procura afirmar um conceito frequentemente usado para justificar violações dos direitos humanos⁷² (HRC, 2009d, p. 1, tradução própria).

A ARC International também circulou entre os Estados um *fact sheet* “Proposta de Resolução sobre “Valores Tradicionais”: Enfraquecendo as Normas Internacionais de Direitos Humanos Internacional”⁷³. Nele foram aprofundadas as discussões presentes nas declarações apresentadas no Conselho. Destacamos que, dentre as experiências históricas e os possíveis retrocessos provindos da adoção da resolução, a situação dos direitos das mulheres é central e, neste documento, a menção aos LGBTI é inexistente. Tal estratégia pode ter sido utilizada porque a perspectiva de gênero e as violações dos direitos das mulheres tinham maior ressonância entre os Estados e eram mais presentes nos relatórios dos Relatores Especiais e do Conselho. Eram, dessa forma, um *enquadramento interpretativo* com *centralidade* para as experiências dos Estados-membros.

international human rights instruments, such as women’s rights, and the rights of minorities and other vulnerable groups.

We are also concerned that the term traditional values has not been clearly defined or understood and is thus so vague and open-ended that it could be used to legitimize human rights abuses” (HRC, 2009c, p.1).

⁷² “Russia claims that there is no hidden agenda, and that its only interest in presenting the resolution is to enhance respect for human rights. Yet none of the reasons advanced by Russia for presenting this resolution withstand scrutiny. This resolution does nothing to enhance respect for human rights. In fact, it achieves quite the opposite: it is divisive, it is polarising. It seeks to affirm a concept often used to justify human rights violations” (HRC, 2009d, p. 1).

⁷³ Para acessar o *fact sheet*: <<http://arc-international.net/global-advocacy/human-rights-council/hrc12/tv-fact-sheet/>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

Após as intervenções, a votação fechou com 26 votos a favor, 15 contrários e 6 abstenções⁷⁴. A resolução foi assim aprovada, sendo a primeira sobre o tema no Conselho. Se fizermos uma relação com os países que apoiaram as declarações conjuntas que envolviam a temática da orientação sexual e identidade de gênero após a criação do CDH (2006), observaremos a presença, no grupo de votantes a favor, tanto de Estados que apoiaram as declarações favoráveis de 2006 no Conselho e 2008 na Assembleia Geral quanto daqueles que assinaram a declaração contrária de 2008, também na AG. Dentre os votos a favor, também estiveram presentes Estados-membros que ainda não haviam se posicionado em grupo anteriormente. Todos aqueles que foram contrários já haviam demonstrado posicionamento favorável à pauta de orientação sexual e identidade de gênero e, dentre as abstenções, também estavam países declaradamente favoráveis, como o Brasil. A observação de como a votação se conformou nos remete ao entendimento de que a *estrutura de oportunidades políticas* é dinâmica e mutável em função dos temas e da mudança de governos. Dessa forma, pensar a pauta da orientação sexual e identidade de gênero na ONU inter-relacionada com outras temáticas que possivelmente rivalizem no processo político significa observar os posicionamentos complexos escolhidos pelos Estados, potenciais *aliados influentes*. O *contra enquadramento* dessa resolução promovido pela Rússia é estratégico por, de um lado, mobilizar interpretações e valores que determinados Estados poderiam se sentir constrangidos a contrariar ou em não apoiar, e de outro dar aos Estados espaço para compreender que as temáticas não se influenciariam negativamente.

A United Families International, uma ONG com status consultivo na ONU que integra a coalizão pró-família, defendeu em notícia online que a adoção dessa resolução era um marco para barrar a tendência de movimentos antifamília no CDH. No contexto, a coalizão via a liderança russa como um sinal de esperança, pois percebia que o país era controlado por lobbies feministas, mas estava “começando a reconhecer a importância dos valores tradicionais e de fortes famílias”. Segundo a organização, países como os Estados Unidos e da União Europeia eram dominados por homossexuais radicais e feministas e controlados por uma agenda contra a família (UFI, 2009). É interessante observar, no entanto, que àquela altura a posição dos EUA sobre a pauta LGBTI tinha mudado apenas recentemente, com a Presidência de Barack Obama.

⁷⁴ **A favor:** Angola, Bahrein, Bangladesh, Bolívia (Estado Plurinacional), Burkina Faso, Camarões, China, Cuba, Djibuti, Egito, Gabão, Índia, Indonésia, Jordânia, Quirguistão, Madagascar, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Catar, Federação Russa, Arábia Saudita, Senegal, África do Sul, Zâmbia; **Contra:** Bélgica, Chile, França, Hungria, Itália, Japão, Maurício, México, Holanda, Noruega, República da Coreia, Eslováquia, Eslovênia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América; **Abstenção:** Argentina, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Gana, Ucrânia, Uruguai.

Durante o governo de George W. Bush, a delegação estadunidense não apoiou a pauta e se mobilizou em favor da participação de organizações pró-família nos espaços da ONU (KANE, 2009).

As sessões do ano seguinte se constituíram em uma mobilização voltada para o fortalecimento da independência da Alta Comissária e dos Relatores Especiais, e para o engajamento com eles em diálogos interativos. Em uma declaração conjunta, 96 ONGs, 15 delas com status consultivo, reafirmaram apoio ao engajamento da Alta Comissária com a pauta de orientação sexual e identidade de gênero, especialmente por inseri-la em seu Plano Estratégico de Ação 2010-2011, e recordaram suas manifestações de preocupação com a lei anti-homossexualidade em Uganda e prisões que ocorreram em um casamento entre pessoas do mesmo sexo no Malawi. Também reconheceram a possibilidade de oposição ao seu mandato, mas a encorajaram a manter sua independência e liderança na temática (HRC, 2010a).

A atuação de Navi Pillay como Alta Comissária foi considerada pelas ONGs fundamental para os avanços nos processos políticos no Conselho de Direitos Humanos. Segundo relatório da ARC International (2014a), que reuniu entrevistas com diversos ativistas engajados com a ONU, seu papel como autoridade foi “inesperado e extraordinário”, pois ela atuou de forma contundente, fortalecendo diversos grupos e dando visibilidade à pauta através de suas declarações e trabalho de seu Escritório. Navi Pillay se afirmou, dessa forma, uma *aliada influente*, que possibilitou *oportunidades políticas* para o avanço dos *enquadramentos interpretativos* promovidos pelas ONGs.

Quanto aos Relatores Especiais, destacamos a apresentação do relatório sobre o direito à saúde que discutiu a descriminalização da conduta entre pessoas do mesmo sexo, profissionais do sexo e a transmissão do HIV. Segundo o Relator, as leis criminalizatórias eram contraproduativas e incompatíveis com o direito à saúde, razão pela qual ele recomendava a sua revogação. Por tal posicionamento, o diálogo interativo que seguiu à apresentação do relatório foi tenso. Oito intervenções (União Africana, Argélia, Bangladesh, Botsuana, Egito, Irã, Nigéria representando o Grupo Africano e Paquistão representando a OCI) foram de oposição e 22 de apoio em diferentes graus, com destaque para as declarações do Brasil, UE, Holanda, Noruega e Suíça. Os posicionamentos contrários questionaram se o Relator estava atuando fora de seu mandato, uma vez que ele tinha dado centralidade à orientação sexual, um conceito sem reconhecimento universal (ARC, 2010a). As ONGs apresentaram uma declaração conjunta em defesa do mandato e da autonomia do Relator Especial e reafirmaram que os direitos discutidos eram baseados no princípio da universalidade (ARC, 2010b). Elas também distribuíram um

documento com destaques e comentários sobre a questão da descriminalização no relatório (ARC, 2010c).

Ainda em 2010, foram realizados dois eventos. Como disposto na resolução russa, a Alta Comissária organizou o workshop sobre os valores tradicionais da humanidade e as normas internacionais de direitos humanos. Dentre as discussões, mencionamos o discurso da Alta Comissária sobre a importância de rejeitar tradições que violam os direitos humanos em que ela afirmava que, apesar de a Declaração de Viena reconhecer as particularidades regionais e nacionais, culturais, históricas e religiosas, todos os Estados precisavam promover e proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais (HRC, 2010b).

O outro evento paralelo à sessão do Conselho foi o painel “Extinguindo Leis Penais e Violência com base na Orientação Sexual e Identidade de Gênero”⁷⁵, que contou com discursos do Secretário General da ONU, Ban Ki-moon, Navi Pillay e o ganhador do Prêmio Nobel da Paz Arcebispo Desmond Tutu. Também participaram delegações de Estados e ONGs. Nas discussões que tiveram lugar no painel, a descriminalização foi apontada como prioridade nas mobilizações, sendo assim definindo um *enquadramento de prognóstico* a ser empreendido pelas *redes transnacionais de ativismo* e os *aliados influentes*. Como um efeito disso, observamos a declaração conjunta apresentada no Conselho pelos Estados⁷⁶ que promoveram o evento, na qual ressoaram os *enquadramentos interpretativos de diagnóstico* (as violações de direitos humanos com base em orientação sexual e identidade de gênero, como assassinatos, tortura, sanções criminais, estupro e prisões arbitrárias), *prognóstico* (chamado pelo fim da criminalização por motivos de orientação sexual e identidade de gênero) e *motivacional* (os princípios de universalidade e não-discriminação) (HRC, 2010c).

3.3 Maiores oportunidades e fortes mobilizações: os enquadramentos interpretativos florescem em ganhos normativos no Conselho de Direitos Humanos

O ano seguinte, 2011, foi movimentado em termos de *alinhamentos políticos* tanto favorável quanto em oposição aos direitos humanos ligados à orientação sexual e identidade de gênero. Na 15ª sessão do Conselho, em diálogo interativo, a Alta Comissária mais uma vez afirmou seu apoio à pauta e à prioridade de advogar pelo fim das leis criminalizatórias. Ela também agradeceu o apoio da sociedade civil nessa matéria. Além disso, a Colômbia apresentou

⁷⁵ “Ending Violence and Criminal Sanctions based on Sexual Orientation and Gender Identity”.

⁷⁶ Argentina, Brasil, Eslovênia, EUA, Finlândia, França, Irlanda, México, Noruega, Romênia e Uruguai.

uma declaração conjunta com apoio de 85 Estados⁷⁷ (19 a mais do que a declaração de 2008) na qual: (i) foram lembradas das declarações conjuntas de 2006 e 2008, apoiadas por Estados de todas as cinco regiões, o que fortalecia a *centralidade* dentre eles, ampliando a possibilidade de mobilização pelos Estados; (ii) o *enquadramento de diagnóstico* foi formulado através das violações com base em orientação sexual e identidade de gênero reportadas pelos Relatores Especiais ao longo dos anos, o que oferecia maior *credibilidade empírica e do articulador* ao que estava sendo empreendido; (iii) foram celebrados os avanços nas instituições de todas as regiões, como as resoluções aprovadas na Assembleia Geral da OEA, a integração da pauta à agenda da Asia-Pacific Forum on National Human Rights Institutions, as recomendações do Comitê de Ministros do Conselho Europeu e a maior atenção pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos povos; (iv) foram retomados e encorajados os posicionamentos do Secretário Geral e da Alta Comissária; (v) os Estados foram convidados a agir para acabar com as violações e sanções criminais contra pessoas por motivos de orientação sexual e identidade de gênero.

Foram apresentadas outras declarações contra a pauta, como as da Rússia e do Vaticano, que, em linhas gerais, apesar de repudiarem as violações contra pessoas por motivos de orientação sexual, defenderam as relações tradicionais entre homem e mulher e denunciaram a tentativa de exportação de um comportamento sexual entre pessoas do mesmo sexo que não é aceito em diversas sociedades. Em relação à Rússia, a segunda resolução A/HRC/RES/16/3 “Promovendo direitos humanos e liberdades fundamentais através de um melhor entendimento dos valores tradicionais da humanidade”⁷⁸ foi adotada pelo Conselho com 24 votos a favor, 14 contrários e 7 abstenções⁷⁹. Sua votação variou pouco em relação à primeira resolução, com

⁷⁷ Albânia, Andorra, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Bulgária, Canadá, República Centro-Africana, Chile, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Cuba, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estônia, Fiji, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Guatemala, Honduras, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Ilhas Marshall, México, Micronésia, Mônaco, Mongólia, Montenegro, Nauru, Nepal, Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Palau, Panamá, Paraguai, Polônia, Portugal, Romênia, Ruanda, Samoa, São Marinho, Sérvia, Seychelles, Serra Leoa, Eslováquia, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Tailândia, Timor-Leste, Tuvalu, Ucrânia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Uruguai, Vanuatu, Venezuela e Antiga República Jugoslava da Macedônia.

⁷⁸ “Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind”.

⁷⁹ **A favor:** Angola, Bahrein, Bangladesh, Burkina Faso, Camarões, China, Cuba, Djibuti, Equador, Gana, Jordânia, Quirguistão, Malásia, Maldivas, Mauritània, Nigéria, Paquistão, Catar, Federação Russa, Arábia Saudita, Senegal, Tailândia, Uganda, Zâmbia. **Contra:** Bélgica, França, Hungria, Japão, Maurício, México, Noruega, Polônia, República da Coreia, Eslováquia, Espanha, Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América. **Abstenção:** Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, República da Moldávia, Ucrânia, Uruguai.

destaque para o apoio majoritário dos Estados africanos e asiáticos. O documento trouxe nas disposições preambulares que “tradições não devem ser invocadas para justificar práticas prejudiciais violando normas e padrões internacionais de direitos humanos”, o que foi visto positivamente pelas ONGs, apesar da adoção da resolução em si. Nos parágrafos operativos, “família, comunidade, sociedade e instituições educacionais” foram consideradas importantes para a promoção dos valores tradicionais e requisitou-se que o Comitê Consultivo do CDH preparasse “um estudo sobre como um melhor entendimento e apreciação dos valores tradicionais de dignidade, liberdade e responsabilidade podem contribuir para a promoção e proteção dos direitos humanos” (HRC, 2011a, p. 2, tradução própria).

No processo de negociação e explicação de votos, os questionamentos se assemelharam ao procedimento da primeira resolução. Os Estados contrários ao documento reivindicaram que a categoria “valores tradicionais”, de um lado, não possuía definição e reconhecimento no direito internacional, e de outro, comportava diferentes interpretações, o que abria caminho para o relativismo cultural. Já a Rússia e outros apoiadores defenderam que o melhor entendimento da categoria fortalecia a universalidade dos direitos humanos. É interessante notarmos nesse momento que o princípio da universalidade é reivindicado nos *enquadramentos interpretativos* dos *alinhamentos políticos* favoráveis e opositores, adentrando assim um debate mais amplo sobre universalidade e relativismo cultural.

Ainda na mesma sessão, a África do Sul apresentou proposta de resolução de última hora, a qual objetivava criar um Grupo de Trabalho intergovernamental para definir como “novos conceitos”, como orientação sexual, encaixavam-se no direito internacional dos direitos humanos. A iniciativa foi vista como problemática por Estados e ONGs apoiadores, pois não prescindiu de diálogo com os demais atores e poderia limitar as discussões nos demais fóruns da ONU. Ao final, a África do Sul decidiu adiar a apresentação da proposta para a sessão seguinte, a fim de dar mais tempo para consulta no texto.

A sessão seguinte demandou um grande trabalho de rede das ONGs ao redor do mundo, o que demonstrou o desenvolvimento da *estrutura de mobilização* disposta para as articulações necessárias. Após a primeira tentativa sul-africana, houve um processo de consulta com outros Estados e ONGs. Nesse momento, ativistas na África do Sul, em Genebra, onde se situa o Conselho de Direitos Humanos, e em outros países se mobilizaram para que a nova resolução A/HRC/RES/17/19 “Direitos Humanos, orientação sexual e identidade de gênero”⁸⁰ abordasse

⁸⁰ “Human rights, sexual orientation and gender identity”.

as violências, discriminações e violações de direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero.

Mesmo sendo de iniciativa sul africana, o documento foi apresentado em conjunto com o Brasil, pois ele tinha mandato no Conselho, o que oferecia maior influência política à proposta. No discurso de apresentação, a abordagem foi alterada para o *enquadramento interpretativo* já utilizado pelas ONGs, que é o de não criação de novos direitos, marcando uma diferença fundamental em relação à proposta apresentada na última sessão. Ao final, os parágrafos do preâmbulo do documento foram escritos com base no princípio de universalidade dos direitos humanos, bem como na manifestação expressa de preocupação com as violações perpetradas por motivos de orientação sexual e identidade de gênero. Nos parágrafos operativos, foi requisitado um estudo à Alta Comissária “documentando leis e práticas discriminatórias e atos de violência contra indivíduos baseados na orientação sexual e identidade de gênero” e como o direito internacional dos direitos humanos poderia ser usado para pôr fim a essas violações. Também seria realizado um painel de discussão, em 2012, com base nas informações contidas no estudo.

O *alinhamento político* opositor se articulou através de declarações do Paquistão, representando a OCI, e da Arábia Saudita, solicitando que a resolução fosse votada. Os discursos ressoaram os *contra enquadramentos* já usados anteriormente quanto à criação de novos direitos e o fortalecimento de noções não acordadas e reconhecidas internacionalmente, bem como a falta de consideração das particularidades culturais e religiosas. A resolução foi adotada com 23 votos a favor, 19 contra e 3 abstenções⁸¹, obtendo total apoio em votos do grupo de Estados da América Latina e Caribe e do Grupo Europa Ocidental e Outros. Por outro lado, houve rejeição majoritária em votos por parte dos Estados africanos e asiáticos. Após a adoção do documento, uma coalizão de ONGs divulgou comunicado comemorando a conquista da primeira resolução a abordar especificamente a pauta da orientação sexual e identidade de gênero e a fortalecer o princípio da universalidade, bem como a liderança da África do Sul na temática.

⁸¹ **A favor:** Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Cuba, Equador, França, Guatemala, Hungria, Japão, Maurício, México, Noruega, Polônia, República da Coreia, Eslováquia, Espanha, Suíça, Tailândia, Ucrânia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Uruguai. **Contra:** Angola, Bahrein, Bangladesh, Camarões, Djibuti, Gabão, Gana, Jordânia, Malásia, Maldivas, Mauritânia, Nigéria, Paquistão, Catar, República da Moldávia, Federação Russa, Arábia Saudita, Senegal, Uganda. **Abstenção:** Burkina Faso, China, Zâmbia.

Em 2012, dois eventos marcaram o processo político aqui analisado. O primeiro foi o painel de discussão requisitado pela resolução para que houvesse um debate com base nas informações presentes no relatório produzido pela Alta Comissária, o qual

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 (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, p. 15, no prelo).

O segundo foi o evento paralelo Standing for the Family, promovido pela ONG Family Watch International e apoiado pelo Grupo Africano e OCI. Nesse evento, promoveu-se a família como uma instância positiva para promoção dos direitos humanos, tendo por modelo normativo a família heterossexual. Tal estruturação também nos permite compreender a articulação em *redes transnacionais* para a mobilização dos opositores à pauta, através do fortalecimento da família como núcleo social como *contra enquadramento*.

A última sessão de 2012 foi palco de menções pertinentes e a adoção da terceira resolução sobre valores tradicionais e direitos humanos. Como destacado *aliado influyente*, o Secretário Geral abriu a sessão afirmando seu compromisso com a pauta e a necessidade da continuidade do diálogo intergovernamental sobre o tema. Em debate geral, a Suíça e a ONG ILGA-Europe levantaram preocupação com leis contra a “propaganda do homossexualismo” que foram adotadas em regiões na Rússia, limitando o direito à liberdade de expressão. A delegação russa não comentou as declarações. No diálogo interativo, o Relator Especial sobre água e saneamento manifestou em relatório preocupação com a utilização de banheiros público e o estigma sobre os direitos das pessoas LGBTI, que causava exclusão e limitação do acesso, além de abusos e discriminação, contra pessoas transexuais e intersexos. Em sua intervenção, a Espanha concordou com as indicações do Relator, mas o Paquistão, representando a OCI, e Senegal, representando o Grupo Africano, declararam que não concordavam com as motivações de estigma e discriminação apresentadas, pois elas eram controversas e sem definição no direito internacional (ARC, 2012a).

Quanto à resolução russa, a sociedade civil demonstrou preocupação com sua adoção. Em declaração, a ONG Action Canada for Population and Development defendeu que as ideias de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, presentes na Declaração de Viena, estavam sendo enfraquecidas com tal proposta de resolução. Além de

“valores tradicionais” ser um termo que dava larga margem a interpretações subjetivas, seria necessária a discussão sobre os impactos negativos de sua utilização. A Rússia também foi criticada por lançar nova proposta antes da apresentação do estudo requisitado pela última resolução ao Comitê Consultivo do CDH, que foi adiado (HRC, 2012a). Tais preocupações foram pormenorizadas em um documento que a ARC International circulou (ARC, 2012b).

Já no processo de votação, a Rússia criticou em seu discurso introdutório o número de países que rejeitaram os convites para cooperação no desenvolvimento do documento e agradeceu o apoio de membros da OCI e do Grupo Africano. A resolução A/HRC/RES/21/3⁸² foi adotada com 25 votos a favor, 14 contra e 7 abstenções, o que não alterava o padrão das votações anteriores. Nos parágrafos operativos, designou que o Escritório da Alta Comissária coletasse informações “sobre melhores práticas na aplicação dos valores tradicionais enquanto promovendo e protegendo os direitos humanos e defendendo a dignidade humana”⁸³ e apresentasse os resultados posteriormente, em sessão (HRC, 2012b, p. 2, tradução própria)

Em 2013, as mobilizações das *redes transnacionais de ativismo* se concentraram no engajamento em diálogos interativos com a Alta Comissária e os Relatores Especiais, que trouxeram ao debate violações de direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero. Ocorreram eventos paralelos realizados por ONGs em parceria com delegações de Estados. As ONGs também pressionaram para que o Conselho continuasse a discutir a pauta, reivindicando uma nova resolução, visto que a última e única foi adotada em 2011. Nesse mesmo ano, o Escritório da Alta Comissária lançou a primeira campanha educativa sobre orientação sexual e identidade de gênero, a “Livres & Iguais”, que já destacava problemáticas relacionadas aos direitos de pessoas LGBTI e um movimento global visando a promoção e respeito da igualdade, consolidando a liderança de Navi Pillay como *aliada influente* (ROCHA, 2015, RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo). A campanha sofreu resistência do *alinhamento político* opositor, com destaque para o Paquistão, representando o grupo da OCI, que afirmou não poder apoiar nenhuma iniciativa da Alta Comissária sobre a matéria, uma vez que se tratava de direitos controversos e não universalmente aprovados.

As mobilizações no ano seguinte continuaram com as estratégias de engajamento nos diálogos interativos e eventos paralelos. O comprometimento da Alta Comissária com a temática e a discussão das informações produzidas através da campanha “Livres & Iguais”

⁸² “Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind: best practices”.

⁸³ “[...] on best practices in the application of traditional values while promoting and protecting human rights and upholding human dignity [...]” (HRC, 2012b, p. 2).

suscitaram disputas entre os *alinhamentos políticos* favorável e opositor. Em reunião com as ONGs, Navi Pillay lembrou que era o seu escritório que estava guiando a pauta sobre os direitos LGBTI na ONU e que ela tinha integrado a sua agenda institucional. Também definiu as três prioridades na temática, que correspondiam à descriminalização, não discriminação e combate à violência (ARC, 2014b).

Nos diálogos com os Relatores Especiais, as violações contra pessoas LGBTI foram abordadas, com destaque para referências a Uganda, Rússia e Nigéria, especialmente por conta de questões legislativas. Tais preocupações foram expressadas em declarações dos Estados, como Estados Unidos, Suécia e Bélgica, e das ONGs, como ARC International e ILGA-Europe. Rússia e Nigéria, em direito de resposta, negaram as acusações da existência de leis que criminalizavam as minorias sexuais. No caso da Rússia e a lei contra propaganda da homossexualidade, o argumento se relacionou à proteção da criança e, no caso da Nigéria e a proibição do casamento entre pessoas do mesmo sexo, o Estado defendeu que a lei era fruto de ampla consulta e debate nas casas de representação política nacionais (Senado e Assembleia Nacional Nigeriana) e não tinha como objetivo negar direitos de um grupo específico (ARC, 2014b).

Ainda sobre o *alinhamento político* opositor, na 26ª sessão do CDH, com liderança do Egito e apoio da Rússia, China, Nigéria, Etiópia (Grupo dos Estados Africanos), Paquistão (OCI), El Salvador e outros, foi proposta a primeira resolução A/HRC/RES/26/11 sobre a “Proteção da Família”⁸⁴. Tal documento reafirmava “que a família é a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção pela sociedade e o Estado”⁸⁵ (HRC, 2014a, p. 2, tradução própria) e definia a realização de um painel de discussão sobre a proteção da família e a implementação das obrigações presentes no direito internacional. Segundo alguns Estados, a resolução falhava em reconhecer a existência de diferentes formas de família, fragilidade que o Uruguai, apoiado por diversos países, procurou sanar propondo uma alteração. A Rússia propôs uma votação contra a proposta de alteração uruguaia, que foi retirada de discussão. Posteriormente, a resolução foi votada e adotada com 26 votos favoráveis, 14 contra e 6 abstenções (ARC, 2014b). A disposição dos votos foi semelhante à resolução sobre valores tradicionais, obtendo apoio majoritário dos países asiáticos, africanos e da Rússia.

A resolução, que estava sendo planejada há um ano pela coalizão pró-família e celebrava o 20º aniversário do Ano Internacional da Família, articulou um *contra enquadramento* para

⁸⁴ “Protection of the family”.

⁸⁵ “[...] that the family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State [...]” (HRC, 2014, p. 2).

rivalizar com a pauta dos direitos LGBTI. Ao manter o reconhecimento apenas do modelo tradicional de família, os Estados promotores deliberadamente não incluíram outras formações, como aquelas entre pessoas do mesmo sexo. A pauta da “família natural” une ONGs conservadoras religiosas de diferentes origens (Católica, Protestante, Mórmons, Mulçumana e Judaica), com maior presença de organizações com base nos EUA e Europa⁸⁶. Essa coalizão incide politicamente em diversos países e, na ONU, se articula com a Santa Sé e Estados da OCI e Rússia com objetivo de fortalecer políticas em defesa da família e impedir o aborto e a pedofilia, que, segundo ela, podem ser potencializados em discussões sobre direitos das mulheres, LGBTI e crianças (TRIMBLE, 2014; SLATTERY, 2010).

Também notamos que resoluções sobre valores tradicionais não foram novamente propostas no Conselho, mas a proteção da família parece substituí-la. Essa substituição estratégica não é evidente, mas percebemos que as resoluções sobre proteção da família, que enquadram de forma ainda mais clara as defesas da coalizão pró-família, dão continuidade à oposição e reafirmam valores heteronormativos. Uma hipótese para a descontinuidade das resoluções sobre valores tradicionais é que esse conceito foi fortemente questionado quanto sua consistência e efeitos negativos aos direitos humanos. Essas tensões estiveram presentes tanto nas declarações dos Estados e das ONGs quanto nos estudos requisitados pelos documentos. O *contra enquadramento* de proteção da família possivelmente usufruiu de maior *ressonância* entre os Estados, mesmo quando estes advogam pela diversidade das formações familiares.

Ainda na 26ª sessão, foram apresentadas declarações conjuntas lembrando que a última resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero era de 2011 e o Conselho precisava continuar a discutir a matéria de forma mais sistemática. Convergiam nesse entendimento as declarações da sociedade civil, representando mais de 500 ONGs de mais de 100 países, e da Argentina, representando o Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai.

Foi apenas na sessão seguinte que a segunda resolução A/HRC/RES/27/32 sobre “Orientação Sexual, Identidade de Gênero e Direitos Humanos”⁸⁷ foi proposta, dessa vez por Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai. Ela demandava um novo relatório que atualizasse as informações já produzidas anteriormente pela Alta Comissária e expusesse boas práticas e formas de superação das violações na matéria. Ao introduzir a proposta, os Estados promotores defenderam que não estavam criando novos direitos, mas que os direitos de determinadas

⁸⁶ Destacamos que essas organizações se reúnem anualmente em conferências, como a World Congress of Families, para o planejamento e ampliação de políticas e estratégias a serem adotadas. Nelas, comumente, representantes governamentais conservadores se fazem presentes, o que aprofunda o apoio à coalizão.

⁸⁷ “Human rights, sexual orientation and gender identity”.

peessoas eram violados com frequência, o que era reportado constantemente pelos mecanismos de direitos humanos da ONU. Tal discurso se alinhou ao *enquadramento interpretativo* promovido pelas *redes transnacionais de ativismo* e, ao referenciar informações produzidas pela própria organização, reforçou a *credibilidade empírica e do articulador do enquadramento*.

Entretanto, mesmo tendo sido adotada em um cenário final mais favorável do que a primeira resolução – com 25 a favor, 14 contra e 7 abstenções⁸⁸, ou seja, uma diminuição no número de votos contrários e aumento nas abstenções –, o processo de aprovação foi tensionado, tendo sido apresentadas sete alterações que desfiguravam a resolução. Eram mudanças que compreendiam do título às motivações de discriminações gerais, de forma que referências à orientação sexual e identidade de gênero fossem retiradas. Também empreendiam o *contra enquadramento* dos opositores ao adicionar um parágrafo sobre relativismo cultural e soberania nacional. Tais propostas advieram do Egito, Malásia, Nigéria, Sudão do Sul, Uganda e Emirados Árabes Unidos, *alinhamento político* opositor, e, após votação, todas foram rejeitadas:

Abaixo do oitavo parágrafo preambular, insira um novo parágrafo *lendo*
Reafirmando o direito soberano de cada país, consistente com as leis nacionais e as prioridades de desenvolvimento, com total respeito pelos vários valores religiosos e éticos e origens culturais de seu povo, e em conformidade com os direitos humanos internacionais universalmente reconhecidos⁸⁹ (HRC, 2014b, p. 1, tradução própria).

Quanto ao *alinhamento político* favorável, é importante notarmos a ausência de liderança da África do Sul, que limitou sua atuação ao voto favorável e não atuou para a promoção da segunda resolução sobre a matéria, levando a um intervalo de três anos até a sua apresentação e ao deslocamento do protagonismo para os países do grupo da América Latina e Caribe (ALC). Esse processo difere da articulação das resoluções sobre valores tradicionais ou proteção da família, por exemplo. Nesse sentido, podemos perceber que a manutenção da pauta sobre os direitos LGBTI na agenda de discussão da ONU ao longo desse período não dependeu exclusivamente dos Estados-membros, mas também de outros atores, dos quais destacamos as

⁸⁸ **A favor:** Argentina, Áustria, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, República Tcheca, Estônia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, México, Montenegro, Peru, Filipinas, República da Coreia, Romênia, África do Sul, o primeiro República Jugoslava da Macedônia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Venezuela (República Bolivariana da), Vietnã. **Contra:** Argélia, Botsuana, Costa do Marfim, Etiópia, Gabão, Indonésia, Quênia, Kuwait, Maldivas, Marrocos, Paquistão, Federação Russa, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos. **Abstenção:** Burkina Faso, China, Congo, Índia, Cazaquistão, Namíbia, Serra Leoa.

⁸⁹ “Below the eighth preambular paragraph, insert a new paragraph *reading*
Reaffirming the sovereign right of each country, consistent with national laws and development priorities, with full respect for the various religious and ethical values and cultural backgrounds of its people, and in conformity with universally recognized international human rights” (HRC, 2014b, p. 1).

redes transnacionais de ativismo e de *aliados influentes*, como a Alta Comissária e os Relatores Especiais.

Ao fazermos essa afirmação, não desconsideramos a importância dos Estados, que são os principais *aliados influentes* de ONGs, tendo proposto as resoluções adotadas. Mas enfocamos a relevância de outros atores na formação da agenda e chamamos a atenção para o fato de que a pauta pode ser mobilizada de diferentes formas, e precisa ser, visto que ela pode ser retirada da agenda se não for articulada.

Especificamente em relação à resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero de 2014, as *redes transnacionais de ativismo* realizaram uma grande mobilização. No período anterior ao início da sessão, as ONGs se reuniram em Genebra para auxiliar nas negociações e preparação do documento. E, durante o Conselho, reuniram-se com as delegações para pressionarem para que os Estados votassem a favor ou pelo menos se abstivessem. Também, juntamente com as conexões em diferentes países, articularam para que houvesse pressão doméstica para apoio à resolução (ILGA, 2014).

Na mesma sessão, foi apresentado o novo Alto Comissário para os Direitos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, que, em declaração, demonstrou preocupação em relação às violações com base em orientação sexual e identidade de gênero e apoio à manutenção da pauta na agenda do Conselho. Também ocorreu o painel de discussão sobre proteção da família, como previsto em resolução. Nesse momento, uma declaração conjunta de ONGs, como ILGA, Anistia Internacional, ARC International e Outright Action International, defendeu a existência de uma diversidade de formações de família. Também lembrou das violências no âmbito da família, como violência doméstica, abuso contra crianças e pessoas LGBTI, entre outras (ILGA, 2014).

No ano seguinte, em 2015, o Egito, com apoio da Rússia, China, Arábia Saudita e outros, propôs a segunda resolução A/HRC/RES/29/22 sobre proteção da família⁹⁰, a qual, em um longo texto, novamente reconheceu a família como “a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e com direito de proteção pela sociedade e o Estado”, bem como apontou a necessidade de políticas que focassem a família para a contribuição aos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, em especial à agenda de desenvolvimento pós-2015. Nos parágrafos operativos, definiu a preparação de um relatório pelo Alto Comissário, no qual discutiria a implementação das obrigações estatais relacionadas à proteção da família, assim como a contribuição da família para um padrão de vida adequado, a erradicação da

⁹⁰ “Protection of the Family: the contribution of the family to the realization of the adequate standard of living for its members development”.

pobreza e o desenvolvimento sustentável, com destaque para a agenda de desenvolvimento pós-2015 (HRC, 2015a). Durante o procedimento de apresentação da resolução, o Egito defendeu que, apesar do reconhecimento nos documentos internacionais da importância e proteção da família, essa obrigação dos Estados continuava “a ser uma das mais negligenciadas e menos elaboradas sob o direito internacional dos direitos humanos”⁹¹ (HRC, 2015b, p. 2, tradução própria).

Foram propostas quatro alterações, das quais apenas uma foi aprovada. Ela concernia à adição de um parágrafo sobre os direitos das crianças e a remoção de quatro parágrafos operativos. As outras três alterações rejeitadas eram relativas a mudanças no texto visando o reconhecimento de outras formas de família, o destaque aos direitos dos membros das famílias⁹² e a eliminação de questões referentes à relativização cultural, política e social. As propostas foram realizadas por países do *alinhamento político* favorável à pauta da orientação sexual e identidade de gênero. Ao final do processo, a resolução foi adotada com 29 votos a favor, 14 contra e 4 abstenções⁹³, tendo um aumento de três votos favoráveis em relação à última sobre o mesmo tema (HRC, 2015c).

Ainda em 2015, o segundo relatório sobre violações com base na orientação sexual e identidade de gênero produzido pelo Alto Comissário como previsto em resolução foi apresentado e discutido em um evento paralelo promovido pelo Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai. No Conselho, a apresentação do documento gerou polarização. O *alinhamento político* favorável apresentou declaração conjunta representando 73 Estados que expressavam preocupação com as violações de direitos humanos com base em orientação sexual e identidade de gênero e, nesse sentido, fez um chamado para que os Estados e os mecanismos da ONU agissem sobre essas questões. Por outro lado, os opositores também apresentaram uma declaração conjunta representando os países da OCI, que demonstravam preocupação quanto às tentativas de inserção de “conceitos” não reconhecidos pelo direito internacional, como orientação sexual, assim impondo, segundo eles, valores que desconsideravam peculiaridades

⁹¹ “[...] to be one of the most overlooked and least elaborated under international human rights law” (HRC, 2015b, p. 2).

⁹² Existe um debate sobre os direitos humanos protegerem indivíduos e não instituições, como seria o caso da resolução e a proteção da família.

⁹³ **A favor:** Argélia, Bangladesh, Bolívia (Estado Plurinacional de), Botsuana, China, Congo, Costa do Marfim, Cuba, El Salvador, Etiópia, Gabão, Gana, Índia, Indonésia, Cazaquistão, Quênia, Maldivas, Marrocos, Namíbia, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Catar, Federação Russa, Arábia Saudita, Serra Leoa, Emirados Árabes Unidos, Venezuela (República Bolivariana da), Vietnã. **Contra:** Albânia, Estônia, França, Alemanha, Irlanda, Japão, Letônia, Montenegro, Holanda, Portugal, República da Coreia, África do Sul, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América. **Abstenção:** Argentina, Brasil, México, antiga República Jugoslava da Macedônia.

culturais e religiosas. A sociedade civil respondeu com uma declaração conjunta representando mais de 400 ONGs na qual expunha as graves violações contra pessoas LGBTI em muitos países, como pena de morte, leis penais, terapias de conversão e estupros. Apontaram que alguns abusos ocorriam na esfera familiar e parabenizavam a resolução de 2014 e o recente relatório do Alto Comissário, considerados passos importantes para uma resposta do CDH (ARC, 2015a).

O relatório foi recebido com grande entusiasmo pela *rede transnacional de ativismo*. As informações e referências contidas no documento evidenciaram um longo histórico de trabalho realizado pelos Relatores Especiais, que reportaram as violações de direitos humanos relacionadas à população LGBTI, com reflexos no engajamento estratégico das ONGs com esses mecanismos ao longo dos anos. Ele mostrava que a ONU aprendeu o *enquadramento*: ela inicialmente mencionava apenas a orientação sexual, depois passou a englobar a identidade de gênero e, através do documento, também mencionou questões relacionadas às pessoas intersexos e suas características sexuais (ARC, 2015a, 2015b).

Podemos compreender a forma de *enquadrar o problema* e apontar recomendações para *soluções* através da atuação do Estado como uma *ressonância* das articulações estratégicas em *enquadramentos interpretativos* empreendidos pelas ONGs. Tal expansão da linguagem transbordou para as articulações do Alto Comissário, que abordou questões sobre pessoas intersexos e transgêneros em declarações e, através de seu escritório, promoveu um evento sobre os intersexos. Esta reunião, que contou com a presença de ativistas e representantes de mecanismos da ONU e Estados, foi importante para o processo inicial de educação sobre o tema e avançou na proposição de um mapeamento sobre as principais demandas dessa população especificamente.

O ano de 2016 foi destacado para o processo de *confronto político* no Conselho. O relatório sobre Proteção da Família, demandado pela resolução, foi apresentado e mobilizou discussões entre os *alinhamentos políticos*. Estados como Espanha e Chile e ONGs apoiaram a diversidade do relatório, que trouxe o reconhecimento de diferentes formações familiares, bem como questões legislativas sobre o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Por outro lado, os Estados que promoveram a resolução declararam reservas à abordagem de questões que estavam fora da discussão proposta para o relatório. Já ONGs como Global Helping to Advance Women and Children e Alliance Defending Freedom expressaram que o consenso internacional era de que a família é formada pela união de um homem e uma mulher e a diversidade de formações não estava incluída nesse consenso (ARC, 2016a).

Na segunda sessão do ano (32^a), foram propostas novas resoluções sobre proteção da família e orientação sexual e identidade de gênero. Quanto à primeira⁹⁴ (A/HRC/RES/32/23), a articulação de apresentação se deu pela delegação do Egito e um grupo de Estados, como Uganda, Rússia, China e El Salvador. A terceira resolução sobre o tema manteve o reconhecimento da família como unidade de grupo fundamental da sociedade com importante potencial para o desenvolvimento nacional. Enfocou, além disso, as pessoas com deficiências, ensejando o 10º aniversário da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiências. Dessa forma, decidiu realizar,

com o apoio do Alto Comissário, [...] um dia de seminário interseccional sobre o impacto da implementação pelos Estados de suas obrigações sob as disposições relevantes do direito internacional dos direitos humanos com relação à proteção da família, sobre o papel da família no apoio à proteção e promoção dos direitos das pessoas com deficiência e para discutir desafios e melhores práticas a esse respeito⁹⁵ (HRC, 2016a, p. 4, tradução própria).

No processo de votação, o Reino Unido apresentou três alterações e a Suíça apenas uma. Todas as propostas tinham por objetivo realizar alterações no texto para que ele reconhecesse a diversidade nas formações familiares e um foco nos direitos dos membros da família, não apenas na instituição familiar. Contudo, elas foram rejeitadas em votação e, ao final, a resolução foi aprovada com 32 votos favoráveis, 12 contra e 3 abstenções⁹⁶, o que evidencia maior apoio em relação à segunda resolução (HRC, 2016b). Com o fim de alguns mandatos, como o do Brasil, da Argentina e do Japão, e uma mudança favorável no voto da África do Sul, houve apoio absoluto do grupo de Estados Africanos e majoritário nos grupos da América Latina e Caribe e da Ásia.

O outro destaque no processo político foi a proposição por Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Uruguai e México da resolução A/HRC/RES/32/2 sobre “Proteção contra a violência e discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero”⁹⁷, a terceira nessa linha sobre a matéria. O documento reafirmou o princípio da universalidade, que tem sido

⁹⁴ “Protection of the Family: role of the Family in supporting the protection and promotion of human rights of persons with disabilities”.

⁹⁵ “with the support of the High Commissioner, [...] a one-day intersessional seminar on the impact of the implementation by States of their obligations under relevant provisions of international human rights law with regard to the protection of the family on the role of the family in supporting the protection and promotion of the rights of persons with disabilities, and to discuss challenges and best practices in this regard” (HRC, 2016a, p. 4).

⁹⁶ **A favor:** Argélia, Bangladesh, Bolívia (Estado Plurinacional), Botsuana, Burundi, China, Congo, Costa do Marfim, Cuba, Equador, El Salvador, Etiópia, Gana, Índia, Indonésia, Quênia, Quirguistão, Maldivas, Mongólia, Marrocos, Namíbia, Nigéria, Paraguai, Filipinas, Catar, Federação Russa, Arábia Saudita, África do Sul, Togo, Emirados Árabes Unidos, Venezuela (República Bolivariana do), Vietnã. **Contra:** Albânia, Bélgica, França, Alemanha, Letônia, Holanda, Panamá, Portugal, República da Coreia, Eslovênia, Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. **Abstenção:** Geórgia, México, antiga República Jugoslava da Macedônia.

⁹⁷ “Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity”.

um *enquadramento motivacional* importante na integração dos direitos LGBTI nos direitos humanos, e expressou preocupação quanto às violações de direitos humanos com base em orientação sexual e identidade de gênero. Mas, o que tornou a resolução um destacado marco normativo e operativo foi a decisão de instituir um Especialista Independente sobre a proteção contra violência e discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero por um período de três anos. Seu mandato consistia no monitoramento e apoio às práticas dos Estados, bem como em abordar as diferentes formas dessas violações e apresentar dois relatórios anuais, um para o Conselho de Direitos Humanos e outro para a Assembleia Geral (RODRIGUES; HERNANDEZ, 2020, no prelo), como determinam os parágrafos operativos a seguir:

- (a) Avaliar a implementação dos instrumentos internacionais de direitos humanos existentes no que diz respeito a maneiras de superar a violência e a discriminação contra pessoas com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero, identificando as melhores práticas e lacunas;
- (b) Aumentar a conscientização sobre violência e discriminação contra pessoas com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero e identificar e abordar as causas profundas da violência e discriminação;
- (c) Estabelecer um diálogo e consultar os Estados e outras partes interessadas relevantes, incluindo agências, programas e fundos das Nações Unidas, mecanismos regionais de direitos humanos, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas;
- (d) Trabalhar em cooperação com os Estados para promover a implementação de medidas que contribuam para a proteção de todas as pessoas contra a violência e a discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero;
- (e) Abordar as formas múltiplas, cruzadas e agravadas de violência e discriminação enfrentadas por pessoas com base em sua orientação sexual e identidade de gênero;
- (f) Conduzir, facilitar e apoiar a prestação de serviços de consultoria, assistência técnica, capacitação e cooperação internacional em apoio aos esforços nacionais para combater a violência e a discriminação contra pessoas com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero⁹⁸ (HRC, 2016c, p. 2, tradução própria)

O processo para proposição dessa resolução demandou grande mobilização prévia e durante a sessão não apenas dos Estados apoiadores, mas também da sociedade civil. Durante a reunião de organização da 32ª sessão do CDH, o grupo promotor anunciou sua intenção de seguir a recomendação presente no relatório do Alto Comissário, que indicava a necessidade de

⁹⁸ “(a) To assess the implementation of existing international human rights instruments with regard to ways to overcome violence and discrimination against persons on the basis of their sexual orientation or gender identity, while identifying both best practices and gaps; (b) To raise awareness of violence and discrimination against persons on the basis of their sexual orientation or gender identity, and to identify and address the root causes of violence and discrimination; (c) To engage in dialogue and to consult with States and other relevant stakeholders, including United Nations agencies, programmes and funds, regional human rights mechanisms, national human rights institutions, civil society organizations and academic institutions; (d) To work in cooperation with States in order to foster the implementation of measures that contribute to the protection of all persons against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity; (e) To address the multiple, intersecting and aggravated forms of violence and discrimination faced by persons on the basis of their sexual orientation and gender identity; (f) To conduct, facilitate and support the provision of advisory services, technical assistance, capacity-building and international cooperation in support of national efforts to combat violence and discrimination against persons on the basis of their sexual orientation or gender identity” (HRC, 2016c, p. 2).

um mecanismo no Conselho dedicado ao tema. O grupo circulou um documento conceitual justificando a criação de um Especialista Independente, no qual articulou a universalidade dos direitos humanos como motivação normativa (ARC, 2016b).

Foram promovidos dois encontros para discussão sobre o texto da resolução com os demais Estados. Os Estados historicamente opositores aos direitos de pessoas LGBTI, como Nigéria, Egito, Arábia Saudita e Paquistão, não estiveram presentes. Durante as negociações, questionou-se o motivo da promoção de um Especialista Independente, e não um Relator Especial. A justificativa apontou que este possui uma maior perspectiva de monitoramento e aquele de diálogo, que era o objetivo das mobilizações ao longo dos anos. A delegação russa esteve presente e apresentou uma forte declaração de oposição, na qual expressou decepção pela promoção de uma matéria tão controversa e inaceitável, sendo contrária à criação de uma nova categoria com regime especial (ARC, 2016b).

Após os dois encontros, foram necessárias reuniões bilaterais para negociações e mobilização de apoio à resolução. Paralelamente, as *redes transnacionais* também se articularam nos níveis nacional e internacional. Coalizões de organizações enviaram cartas para os governos para que eles se comprometessem a votar favoravelmente à adoção do documento, como foi o caso de El Salvador, Mongólia, Vietnã, Filipinas, Índia e África do Sul. Outras estratégias de mobilização foram empreendidas pelas ONGs, como a utilização de campanhas midiáticas na Índia. No nível global, destacamos a declaração conjunta assinada por 628 ONGs de 151 países, que, a partir de uma combinação de *enquadramentos de diagnóstico, prognóstico e motivacional*, defendeu a criação do Especialista Independente (ILGA, 2016). Tais ações dão evidenciam uma melhor *estrutura de mobilização* das redes, através de uma *constituency* mais heterogênea e com maior capacidade de realização de pressão de diferentes localidades, bem como de validação das reivindicações, ou seja, de *centralidade dos quadramentos*, o que podemos visualizar na maior presença de ONGs do Sul Global na lista de assinantes.

Durante a sessão do CDH, outras três declarações conjuntas foram apresentadas, complementando-se, assim, os objetivos pretendidos pela sociedade civil. A declaração anteriormente mencionada pretendia realçar que a discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero era um problema global. A segunda, apoiada por 140 ONGs de 25 países da América Latina e Caribe, parabenizava e apoiava a liderança dos Estados promotores da resolução. A terceira trouxe uma perspectiva da sociedade civil africana e a quarta enfocou os benefícios da adoção da resolução à pauta de identidade de gênero. As ONGs também circularam uma carta aberta aos Estados para que eles rejeitassem quaisquer tentativas

de bloqueio através de tática processual, como proposta de “não ação”, ou alterações prejudiciais, como tinha ocorrido nas resoluções anteriores (ARC, 2016b).

Com essas ações o processo de votação foi ainda mais tensionado do que em momentos anteriores. Após Chile, Uruguai e Brasil introduzirem a resolução, foram realizados 17 procedimentos de votação. Primeiro, a Arábia Saudita apresentou proposta de “não ação”, em uma estratégia processual para impedir a discussão do tema. O representante da delegação explicou que a questão era demasiadamente problemática. Todavia, a proposta foi rejeitada com 15 votos a favor, 22 contra e 9 abstenções (ARC, 2016b).

Segundo, o Paquistão, representando a Organização para Cooperação Islâmica exceto Albânia, apresentou 11 alterações, as quais foram votadas separadamente, com 78 intervenções de 31 Estados, tanto favoráveis quanto opositores. Em linhas gerais, as propostas se constituíam da seguinte forma: (L. 71, L. 72 e L. 80 - rejeitadas) retirada de todas as referências à orientação sexual e identidade de gênero como motivações de discriminações e violações para motivações tradicionais, como raça, cor, língua e outros; (L. 73-79 – aprovadas) adição de parágrafos sobre a abordagem dos direitos humanos de forma sem confronto, o fortalecimento dos mecanismos que abordam questões como racismo, discriminação racial e xenofobia, o respeito às discussões domésticas relativas às sensibilidades histórica, cultural, religiosa e social, a rejeição de intervenções externas coercitivas contra Estados, a preocupação de imposição de conceitos que estão fora do enquadramento legal acordado no direito internacional e a afirmação do direito de soberania de cada país; (L. 81 – rejeitada) substituição dos parágrafos operativos que estabeleciam as atribuições do Especialista Independente por um parágrafo geral que requisitava a apresentação de um relatório pelo Alto Comissário sobre violência e discriminação por motivações tradicionais, sem a inclusão de orientação sexual e identidade de gênero (ARC, 2016b).

Foram aprovadas 7 alterações das 11 propostas. Tal estratégia do *alinhamento político* opositor objetivava esvaziar o significado da pauta sobre orientação sexual e identidade de gênero, bem como retirar a criação do Especialista Independente. É interessante notarmos os *contra enquadramentos* que foram usados nas propostas, como a soberania nacional e o respeito às particularidades de cada país através do relativismo cultural. Estes, especialmente, foram adições aprovadas para o preâmbulo da resolução. De todo modo, apesar das alterações no texto, segundo relatório da ONG ARC International (2016),

[...] o que a resolução faz é mais importante do que o que a resolução diz. Para entender o que a resolução faz, nós precisamos ir para os parágrafos operativos e não os parágrafos preambulares. [...] todas as emendas bem-sucedidas foram feitas nos parágrafos preambulares, e não nos parágrafos operativos. Assim, a essência da

resolução, que foi o estabelecimento do mandato do Especialista Independente, foi totalmente preservada⁹⁹ (ARC, 2016b, p. 32, tradução própria).

A votação final sobre a adoção da resolução obteve 23 votos a favor, 18 contra e 6 abstenções¹⁰⁰. Sobre isso, é importante notarmos como os Estados votaram. O aumento de quatro votos contrários e a diminuição de dois votos favoráveis em relação à última resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero nos faz perguntar o porquê da mudança no apoio ao documento. Primeiro, notamos que houve alteração nos membros que tinham mandato no Conselho em contraste com 2014, com destaque para a ausência do Japão, que votou a favor anteriormente. Outros votos favoráveis foram os da África do Sul e das Filipinas, que mudaram de posição para abstenção. A África do Sul explicou que não concordava com a abordagem arrogante e de confronto dos promotores da resolução, que criou divisões entre os Estados (HRC, 2016d). As Filipinas justificaram que apoiaram a discussão da pauta no Conselho, mas foram contrárias à proliferação de mandatos de mecanismos, especialmente do Especialista Independente, que iria adentrar questões ainda sem consenso (HRC, 2016e). Também, países que historicamente se abstiveram nas votações se posicionaram contrariamente à resolução, como foi o caso da China, o que podemos atribuir ao teor da resolução, que instituiu um mandato especial por três anos, diferindo da formulação de um relatório pontual. Em outras palavras, houve mudança no *enquadramento de prognóstico*. A China, especificamente, justificou a oposição à criação de um novo mandato pela crise financeira enfrentada pelo Conselho, ao mesmo tempo que reafirmou a necessidade de respeito às diferenças culturais e de uma abordagem de diálogo construtivo. Por outro lado, houve mudanças de votos contra para a abstenção, como Botsuana e Gana, o que foi visto como vitória pelas ONGs.

Entretanto, o que era visto como uma grande vitória para as mobilizações sobre orientação sexual e identidade de gênero no Conselho de Direitos Humanos passou a ser ameaçado. Isso porque o CDH é um órgão subsidiário da Assembleia Geral, o que significa que, em procedimento burocrático rotineiro, são apresentados anualmente à Assembleia um relatório com todas as suas decisões anuais, a ser referendado, e a aprovação dos recursos

⁹⁹ “[...] what the resolution does is more important than what the resolution says. To understand what the resolution does we need to go the operative paragraphs and not to the preambular paragraphs. [...] all successful amendments were to the preambular paragraphs, and not to the operative paragraphs. Thus the nub or heart of the resolution, which was the establishment of the mandate of the Independent Expert, was entirely preserved” (ARC, 2016b, p. 32).

¹⁰⁰ **A favor:** 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. **Contra:** 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. **Abstenção:** Botsuana, Gana, Índia, Namíbia, Filipinas e África do Sul.

financeiros necessários para implementá-las. Na estrutura da Assembleia Geral, órgão integrado por todos os Estados da ONU, o Terceiro Comitê é o responsável pela discussão sobre questões sociais, humanitárias e culturais. Nele é apresentado um relatório com todas as atividades e resoluções do CDH no ano, que comumente não envolve controvérsias em sua aprovação. Contudo, durante sua apresentação na sessão do Comitê após aprovação da resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero, o Grupo Africano propôs estrategicamente um parágrafo operativo no qual adia a implementação do Especialista Independente. Tal ação foi recebida com grande surpresa, uma vez que o questionamento das resoluções é um movimento raro. Em seguida, os Estados da América Latina e Caribe introduziram uma alteração para a remoção de tal parágrafo. Após votação desta proposta, o parágrafo operativo foi retirado do relatório do CDH, e, posterior à nova votação, recomendou-se que o relatório fosse apresentado ao plenário da Assembleia Geral. Nesta fase, novamente o Grupo Africano propôs alteração para adiamento da criação do Especialista Independente, o que foi rejeitado por votação. A tentativa propôs a negação de recursos financeiros para o mandato do Especialista Independente durante decisões no Quinto Comitê, responsável pelas questões administrativas e orçamentárias do financiamento das atividades da organização. Ambas as ações foram rejeitadas após votações (OUTRIGHT; ISHR; ILGA; ARC, 2017).

Ao final, foram quatro tentativas prejudiciais à implementação do mandato, as quais foram retiradas dos relatórios finais após votações tensionadas pela forte divisão entre os Estados. O momento mobilizou as *redes transnacionais de ativismo*, que distribuíram duas cartas abertas pedindo apoio ao mandato (OUTRIGHT; ISHR; ILGA; ARC, 2017). Enviada durante os debates no Terceiro Comitê, a primeira carta foi assinada por 870 organizações de 157 países. Nela as ONGs pediram que fosse rejeitada “qualquer tentativa no plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas de adiar consideração de partes do relatório do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas”¹⁰¹. Também defenderam a razão do estabelecimento do mandato do Especialista Independente e que ele não consistia na criação de novos padrões (OUTRIGHT; ISHR; ILGA; ARC, 2017, p. 14, tradução própria). Além disso, organizações e ativistas advogaram diretamente junto aos seus governos para que eles apoiassem o mandato. Esta articulação se constituiu através de cartas direcionadas aos governantes ou missões na ONU, alertas de ações, coletivas de imprensa e artigos para a imprensa nacional e regional. Após as articulações tanto da sociedade civil quanto dos Estados, o estabelecimento do

¹⁰¹ “[...] any attempt at United Nations General Assembly plenary to defer consideration of parts of the United Nations Human Rights Council report” (REFERENCIAR, 2016, p. 1).

Especialista Independente foi mantido, aparecendo como uma destacada vitória e um marco para as lutas das *redes transnacionais de ativismo* (OUTRIGHT; ISHR; ILGA; ARC, 2017).

Nos anos seguintes, em 2017 e 2018, as estratégias das ONGs consistiram na realização de eventos paralelos, com participação da sociedade civil, funcionários da ONU e delegações dos Estados, o que possibilitava maior articulação das redes e desenvolvimento das demandas. Também possibilitava o contínuo engajamento com os Relatores Especiais, oferecendo uma abordagem cada vez mais interseccional das reivindicações da população LGBTI, e com o Especialista Independente sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero, que no primeiro ano teve como escolhido o Professor Vitit Muntarbhorn e, posteriormente, Victor Madrigal-Borloz. A atuação deste mandato e os seus processos políticos merecerá nossa atenção no próximo capítulo.

Ainda em 2017, o Egito propôs a quarta e, até o momento, última resolução A/HRC/RES/35/13 sobre Proteção da Família¹⁰², confirmando sua apresentação anual no Conselho desde 2014. No processo de votação, foram apresentadas quatro alterações, uma por Malta e três pela Suíça. As alterações propostas consistiam em mudanças no título e texto e adição de um parágrafo objetivando uma perspectiva plural de família, e também a inserção de um parágrafo sobre o maior risco de abusos físicos e psicológicos sofridos por mulheres idosas. Após votações, apenas este último foi aprovado, após ser oralmente revisado. Ao final, com 30 votos a favor, 12 contra e 5 abstenções¹⁰³, a resolução foi adotada, decidindo por realizar um dia de seminário sobre a implementação das obrigações dos Estados em relação à proteção da família e seu papel na proteção e promoção dos direitos humanos das pessoas idosas, bem como pensar melhores práticas e desafios, com apoio do Alto Comissário (HRC, 2017). Quanto aos blocos de votações, não houve mudança considerável na forma como os Estados votaram. De todo modo, vale salientar que o grupo da América Latina e do Caribe apresentou majoritário apoio, se compararmos à primeira votação de resolução nesse segmento, uma vez que houve grande diferenciação dos países que possuíam mandatos no Conselho nos dois períodos, sendo apenas um voto favorável na primeira votação e seis votos na quarta.

¹⁰² Protection of the family: role of the family in supporting the protection and promotion of human rights of older persons.

¹⁰³ **A favor:** Bangladesh, Bolívia (Estado Plurinacional), Botsuana, Burundi, China, Congo, Costa do Marfim, Cuba, Equador, Egito, El Salvador, Etiópia, Gana, Índia, Indonésia, Iraque, Quênia, Quirguistão, Mongólia, Nigéria, Paraguai, Filipinas, Catar, Ruanda, Arábia Saudita, África do Sul, Togo, Tunísia, Emirados Árabes Unidos, Venezuela (República Bolivariana da). **Contra:** Albânia, Bélgica, Croácia, Alemanha, Japão, Letônia, Holanda, Portugal, Eslovênia, Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América. **Abstenção:** Brasil, Geórgia, Hungria, Panamá, República da Coreia.

Com 27 votos a favor, 13 contra e 7 abstenções, também foi adotada a primeira resolução A/HRC/RES/36/17 sobre “A questão da pena de morte”¹⁰⁴, que incluía as pessoas LGBTI, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos. Na ONU, de modo geral, resoluções sobre pena de morte na antiga Comissão de Direitos Humanos abordaram a proibição para “relações sexuais entre adultos que consentem” e, a cada dois anos, na Assembleia Geral abrangendo a proteção com base na orientação sexual e identidade gênero. Houve importante mobilização das *redes transnacionais* para aprovação dessa resolução, uma vez que era a primeira no Conselho e também especificava a imposição da pena de morte a condutas como “relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo” (*consensual same-sex relations*). Essa pauta é central dentro da reivindicação da descriminalização, pois, segundo o relatório “Homofobia promovida pelo Estado” (*State-sponsored Homophobia*), produzido anualmente pela ILGA, seis Estados impõem pena de morte para essas relações e em outros cinco ela é tecnicamente possível (ILGA, 2019).

Nesse período, também houve expansão ou maior presença de determinados *enquadramentos interpretativos* relacionados às reivindicações sobre identidade de gênero e características sexuais, ou seja, da população transgênera e intersexo. Isso pode ser visto no maior número de eventos paralelos às sessões do Conselho com essas temáticas específicas e a organização das *redes transnacionais* para a presença de ativistas trans e intersexos em Genebra. Houve, ademais, o lançamento dos Princípios de Yogyakarta Mais 10 (*Yogyakarta Principles Plus 10*), no início de 2018, comemorando os 10 anos da criação do documento. Nele foram introduzidos novos conceitos e princípios, bem como obrigações dos Estados. Essa atualização se justificou especialmente na inserção dos conceitos de expressão de gênero e características sexuais, e em articular melhor os direitos trans e intersexo, pouco presentes no documento original. Nas novas obrigações estatais foram abordadas, por exemplo, os direitos ao reconhecimento legal e à autonomia mental e do corpo. Os direitos também foram integrados em uma perspectiva interseccional, como a proteção contra a pobreza e o acesso ao saneamento (ILGA, 2018).

Em 2019, o mandato do Especialista Independente em OSIG completou três anos. Nesse sentido, uma nova campanha das *redes transnacionais* foi mobilizada para a renovação do mandato: *RenewIESOGI*. As ONGs se mobilizaram para que os Estados apoiassem a resolução a ser apresentada no Conselho. Para tanto, observamos que sua *estrutura de mobilização* foi de grande importância para o sucesso do empreendimento. Elas já tinham desenvolvido

¹⁰⁴ “The question of the death penalty”.

conhecimento processual (expertise) sobre o funcionamento do processo político e burocrático do Conselho. A existência de *empreendedores organizacionais*, como a ILGA, ISHR e a ARC International, que possuíam um longo histórico de articulação internacional, facilitou a mobilização da *constituency* heterogênea disponível e estruturada. Também, a essa altura, as *redes transnacionais* já detinham maior *acesso institucional*, tanto através do status consultivo quanto através do contato com os *aliados influentes*, como delegações dos Estados e funcionários da ONU.

Segundo o relatório da ARC International, ILGA e ISHR (2019), durante a campanha *#RenewIESOGI*, foi lançado um chamado global assinado por 1312 ONGs de 174 Estados de todas as regiões do mundo. Nele, foi articulado um *enquadramento de diagnóstico* de forma ampla e interseccional das violações com temáticas que integram diferentes mandatos de Relatores Especiais e que são uma preocupação na agenda do Conselho. Para tanto, a continuidade do Especialista Independente foi apresentada como uma ferramenta importante de resposta a essas violações de direitos humanos. Na declaração, também foi exposto o progresso advindo do trabalho do Especialista Independente, especialmente para a manutenção da pauta na agenda, ou seja, a atenção do Conselho à matéria. Outro ponto a destacar é a presença de dados sobre os Estados que ainda criminalizam as relações entre pessoas do mesmo sexo e o número de assassinatos de pessoas trans no mundo. Essas informações são reunidas graças ao *conhecimento científico (expertise)* das ONGs compartilhado através da produção de relatórios anuais que sistematizam os dados sobre a população mundial LGBTI, o que fortalece os *enquadramentos* empreendidos na ONU. A mobilização das *redes transnacionais* também envolveu a presença de mais de 70 ativistas que trabalharam estrategicamente durante a sessão do CDH em Genebra.

A resolução A/HRC/RES/41/18¹⁰⁵ foi promovida pela Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai. Após a introdução do documento pelas delegações argentina e uruguaia, que se utilizaram de dados sobre violações de direitos humanos contra a população LGBTI, o Paquistão, representando os países do OCI (com exceção da Albânia e Tunísia¹⁰⁶), apresentou forte oposição à adoção da resolução e propôs dez alterações prejudiciais. As propostas foram semelhantes às iniciativas do mesmo grupo durante o procedimento de adoção da resolução de 2016. Elas tinham como objetivo retirar todas as

¹⁰⁵ “Mandate of the Independent Expert on protection against violence and discrimination bases on sexual orientation and gender identity”.

¹⁰⁶ Ressaltamos que, na votação da resolução de 2016, apenas a Albânia quebrou o consenso entre os países da OCI.

menções sobre orientação sexual e identidade de gênero e alterar a renovação do mandato do Especialista Independente por um relatório realizado pela nova Alta Comissária, Michelle Bachelet (ARC; ILGA; ISHR, 2019).

As propostas de alteração foram votadas separadamente e, à diferença da resolução de 2016, todas foram rejeitadas. Dessa forma, nem mesmo os parágrafos preambulares sobre relativismo cultural e soberania nacional foram integrados ao documento. Ao final, a resolução foi adotada com 27 votos a favor, 12 contra e 7 abstenções. A votação foi positiva, visto que foram quatro votos favoráveis a mais e seis contrários a menos em relação à última resolução aprovada em 2016. Nesse sentido, destacamos algumas alterações nos mandatos dos Estados no Conselho, que ofereceram novos votos, como Ruanda, Tunísia, Fiji e Nepal, que relativamente alteraram a tendência dos grupos dos Estados Africanos e Ásia. Houve também a mudança na posição de alguns países, como África do Sul e Filipinas, que se abstiveram na última resolução e passaram a votar a favor. A ausência da Rússia, que era um voto contrário consolidado no grupo de Estados do Leste Europeu. Como esperado, os grupos da América Latina e Caribe e Europa Ocidental e Outros se posicionaram a favor de forma unânime (HRC, 2019).

O próximo caminho da resolução seria os Terceiro e Quinto Comitês e Assembleia Geral da ONU. Relembrando o processo da resolução de 2016, foi nesse momento que o estabelecimento do Especialista Independente também sofreu forte oposição. Contudo, em 2019, durante a aprovação da resolução com o relatório anual do Conselho de Direitos Humanos, nenhum Estado tentou desafiar a renovação do mandato.

A vitória foi fortemente comemorada pelas *redes transnacionais de ativismo*, pelo ganho em si e, especialmente, pela capacidade de estruturação de uma campanha global articulada por um grande número de atores de diferentes origens no mundo. Isso mostrou que a *estrutura de mobilização* foi fortalecida, o que influencia na ressonância dos *enquadramentos interpretativos* em prol dos direitos LGBTI. Todavia, não podemos perder de vista a forte resistência dos *alinhamentos políticos* opositores durante o processo de aprovação da última resolução e sua estruturação na coalizão pró-família, que possui como integrantes atores conservadores de diferentes matrizes religiosas com influência em governos nacionais, especialmente com a ascensão de líderes ultra conservadores no mundo. Dessa forma, podemos compreender a continuidade do *confronto político* e a necessidade da permanência de uma *rede transnacional* estruturada, uma vez que as pautas nas agendas institucionais não são permanentes, isto é, dependem de constante mobilização. No capítulo seguinte, voltaremos

nosso olhar para os outros espaços institucionais da ONU em que a incidência política da sociedade civil se faz presente, como a Revisão Periódica Universal (RPU), os Procedimentos Especiais e os Órgãos de Tratado.

4 A INCIDÊNCIA POLÍTICA EM OUTROS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS DA ESTRUTURA

4.1 Revisão Periódica Universal: os dois primeiros ciclos (2008-2016)

Nos desdobramentos históricos que analisamos no segundo capítulo, descrevemos o fim da Comissão de Direitos Humanos, um órgão intergovernamental das Nações Unidas que, devido a fortes críticas à politização e seletividade em seus trabalhos, foi substituído pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2006. Este passou a ser subsidiário da Assembleia Geral (AG) e ganhou autonomia no objetivo de promoção e proteção dos direitos humanos. Sobre suas características estruturais, o órgão continuou intergovernamental, aumentou o número de sessões regulares anuais para três, adquirindo caráter semipermanente, diminuiu a quantidade de Estados-membros para 47, manteve os Relatores Especiais e, principalmente, criou o mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU) (SILVA, 2013).

A RPU foi apresentada como proposta para combater a seletividade e politização criticadas na Comissão. O mecanismo, integrado ao Conselho, é caracterizado pela universalidade, pois consiste na avaliação da situação dos direitos humanos em todos os 193 Estados. Esse procedimento passou a ocorrer periodicamente, a partir de 2008, com duração variável entre os ciclos, sendo o primeiro ciclo realizado em quatro anos, o segundo em quatro anos e meio e o terceiro, ainda corrente, previsto para cinco anos. Ele é marcado principalmente pela atuação dos Estados, que, quando não estão na condição de Estado sob Revisão (EsR), fazem recomendações para o avanço das condições dos direitos humanos a seus pares como Estado Revisor (ER) (SILVA, 2013).

Esse é um grande diferencial em relação aos órgãos de tratados, nos quais os Estados são avaliados por especialistas. Nesses casos, a avaliação é baseada nos Tratados/Convenções dos quais os Estados são partes. Na RPU, as recomendações são baseadas nas informações proporcionadas por diferentes relatórios e podem cobrir uma ampla gama de temáticas, promovendo, assim, importante oportunidade para a inserção de pautas consideradas sensíveis e pouco trabalhadas por outros órgãos ou no âmbito nacional, como ocorre com os direitos LGBTI (ARC; IBAHRI; ILGA, 2016). Neste capítulo, exploraremos como a questão da orientação sexual, expressão e identidade de gênero e características sexuais foi mobilizada no mecanismo nos dois primeiros ciclos findados. Os dados que analisaremos quantitativa e

qualitativamente estão disponíveis no site da ONG UPR Info¹⁰⁷, que sistematiza todos os documentos produzidos nas sessões da Revisão.

A RPU, mesmo caracterizada pelo protagonismo dos Estados, também é marcada pela atuação das *redes transnacionais de ativismo*, que enxergam nela importante *oportunidade política* para atuação e reivindicação de suas lutas. Segundo relatório da ARC, IBAHRI e ILGA (2016), o mecanismo tem sido um dos mais utilizados pelos ativistas LGBTI. Mas, para melhor compreendermos tal participação, apresentaremos, antes, o funcionamento do mecanismo a seguir.

Ele pode ser dividido em três principais estágios: (i) a preparação para o momento da revisão, com o período de consulta nacional e elaboração dos relatórios a serem apresentados posteriormente; (ii) o período de revisão da situação dos direitos humanos e a adoção do relatório com as recomendações e o posicionamento do EsR; (iii) implementação das recomendações e apresentação de relatório de meio-termo (*mid-term report*) sobre os avanços alcançados pelo EsR (ARC; IBAHRI; ILGA, 2016).

No primeiro estágio, em média um ano antes do Grupo de Trabalho (GT) para revisão, os Estados realizam uma consulta nacional com participação de organizações e grupos da sociedade civil. Também nesse período, de seis a oito meses antes, ONGs – sem necessidade do status consultivo – e Instituições Nacionais de Direitos Humanos submetem relatórios com informações sobre o país¹⁰⁸, o seu processo de implementação e possíveis recomendações. Essas informações são resumidas pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) em um único relatório a ser apresentado junto ao relatório nacional, produzido pelo próprio EsR, e ao relatório da ONU, com informações providas das agências, procedimentos especiais e órgãos de tratado. Os três documentos são compartilhados com os Estados Revisores e fundamentarão os questionamentos e recomendações a serem apresentados no GT (ARC; IBAHRI; ILGA, 2016).

O segundo estágio consiste no Grupo Trabalho, no qual o Estado sob Revisão apresentará o seu relatório e responderá as perguntas enviadas com antecedência pelos Estados Revisores. Estes também terão a oportunidade de realizar outros questionamentos ou recomendações durante o diálogo interativo. As ONGs podem assistir à sessão, mas não podem apresentar declarações. Ao final do GT, um projeto de relatório final é produzido resumindo as

¹⁰⁷ Para acessar: <<https://www.upr-info.org/en>>.

¹⁰⁸ Importante mencionar que as informações podem ser submetidas por ONGs individualmente ou em conjunto, sem necessidade de status consultivo no ECOSOC, sendo que os documentos de coalizações têm menor limitação de tamanho.

recomendações e as intervenções presentes no diálogo. Meses depois, em uma curta reunião, o documento é apresentado e adotado, com a possibilidade de intervenção do Estado sob Revisão, os Estados Revisores e as ONGs.

No relatório final, os EsR possuem duas possibilidades de ação: aceitar (*to accept*) ou tomar nota (*to note*) de cada recomendação recebida. O primeiro corresponde ao compromisso público de implementação e acompanhamento daquela ação sugerida, enquanto o segundo comumente é interpretado como uma rejeição diplomática ou a impossibilidade de atuação em determinada recomendação no período. Também são apresentadas justificativas para tal posicionamento. Em seguida, o terceiro estágio corresponde ao intervalo entre as sessões de revisão. Assim, os Estados podem implementar as recomendações recebidas e, em um período de dois anos, são encorajados a apresentar um relatório de meio-termo (*mid-term report*) com atualizações sobre os avanços alcançados (ARC; IBAHRI; ILGA, 2016).

Sobre a atuação da sociedade civil, ARC, IBAHRI e ILGA (2016, p. 53, tradução própria) indicam ser “essencial para garantir que os Estados que recomendam tenham uma base sólida e factual para fazer recomendações aos Estados sob revisão e que essas recomendações reflitam e respondam à situação e às necessidades reais das pessoas LGBTI no país”¹⁰⁹. O primeiro momento de engajamento consiste na submissão dos relatórios, que podem ser enviados através do site do ACNUDH individualmente ou em conjunto, o que permite tanto a participação à distância de ONGs com menos recursos quanto a formação de coalizões entre elas.

Até a 22ª sessão da RPU, as submissões sobre questões LGBTI representavam 11% de todos os relatórios elaborados pela sociedade civil. Contudo, existe diferença na participação entre o primeiro e o segundo ciclos. Naquele, a maioria dos relatórios foi produzida por coalizões de ONGs internacionais, como a ARC International, ILGA, OUTRight International, bem como pelo trabalho em conjunto com ONGs como Anistia Internacional, Human Rights Watch e Sexual Rights Initiative. A partir do segundo ciclo, a estratégia foi alterada para a viabilização da participação de ONGs e ativistas locais, mediante apoio técnico e financeiro para que eles realizassem pesquisas, produzissem os relatórios e também pudessem atuar presencialmente nas mobilizações em Genebra (ARC; IBAHRI; ILGA, 2016).

O procedimento de submissão dos relatórios se relaciona com dois elementos da *estrutura de mobilização*, a *expertise* e os *empreendedores organizacionais*, que por vezes não

¹⁰⁹ “[...] essential for ensuring that recommending states have a solid and factual basis to make recommendations to states under review and that those recommendations reflect and respond to the actual situation and needs of LGBTI persons in the country” (ARC; IBAHRI; ILGA, 2016, p. 53).

ganham destaque analítico pelas variadas formas que influenciam nas articulações. O primeiro é o *conhecimento científico*, que corresponde à produção de informações objetivas e factíveis por parte das ONGs. Ele ganha ainda maior relevância durante a RPU, uma vez que ela tem o papel de embasar as recomendações dos Estados Revisores, ao mesmo tempo que os pressiona sobre tal realidade e corrobora os *enquadramentos interpretativos*.

Como segundo elemento, os *empreendedores organizacionais* desempenham importante papel na articulação internacional para o fortalecimento da presença da pauta da orientação sexual e identidade de gênero na RPU. Destacamos a atuação da ARC International, ILGA e OUTRight International nos dois primeiros ciclos, em que elas por vezes atuaram como produtoras dos relatórios ou possibilitaram que ativistas e ONGs nacionais pudessem participar do processo. Isso porque estas últimas são organizações que dispõem da capacidade para lidar com os custos da mobilização no mecanismo, tanto no que toca os provimentos financeiros quanto à *expertise* e de relações com demais atores, como *aliados influentes*.

As principais dificuldades elencadas por ativistas que se mobilizam na ONU, em entrevistas para o relatório da ARC, IBAHRI e ILGA (2016), foram a falta de recursos financeiros e humanos e de conhecimento sobre como se engajar, visto que é custosa a realização de pesquisas para os relatórios, a participação presencial em Genebra e é necessário informação sobre o funcionamento dos procedimentos. Nesse sentido, exemplificamos a estratégia da ILGA de divulgar chamadas para engajamento dos ativistas e ONGs de nacionalidade dos Estados cuja revisão está próxima na RPU. Eles oferecem as informações necessárias para a atuação, por vezes apoio financeiro, e o acompanhamento nas articulações presenciais com as delegações governamentais em Genebra.

De todo modo, mesmo o envio de informações e sugestão de recomendações sendo de grande importância, isso não garante a presença de recomendações temáticas, o que torna a segunda fase uma oportunidade importante para a ação da sociedade civil. Por não poderem realizar intervenções durante o Grupo de Trabalho, as ONGs se articulam nos bastidores do mecanismo, através do contato com as delegações dos Estados, seja em Genebra, nas embaixadas ou no território nacional, para que os Estados Revisores se comprometam a apresentar recomendações específicas, e os Estados sob Revisão aceitem recomendações positivas e notem as hostis. Nesse momento, são traçadas estratégias quanto a quais Estados devem ser mobilizados ou não e sinalizadas as recomendações que sejam negativas à pauta, como o reconhecimento da família apenas formada entre o homem e a mulher.

Existem diferentes motivos para que questões ou situações abarcadas pelos *enquadramentos interpretativos* da sociedade civil não se tornem recomendações, tais como: a não correspondência às prioridades da política externa do Estado Revisor; os ER não terem interesse em recomendar aquilo que eles próprios não implementaram; ter um plano de atuação de longo prazo; a ausência de informações e sugestões de recomendações por parte da sociedade civil; uma orientação da própria sociedade civil de que realizar uma recomendação específica não é a melhor estratégia; o compromisso de alguns Estados de fazer apenas duas recomendações, o que significa, por vezes, que a pauta LGBTI não é considerada prioridade (ARC; IBAHRI; ILGA, 2016).

Outra discussão que envolve a realização e aceitação de recomendações é a politização. O foco de críticas à atuação da Comissão de Direitos Humanos permanece presente nos procedimentos da RPU. Os Estados atuam de forma a evitar a apresentação de críticas aos seus aliados, criando coalizões dentro do mecanismo. Por outro lado, a politização pode ser observada positivamente, uma vez que, quando os Estados decidem criticar seus aliados, os Estados sob Revisão tendem a aceitá-las mais do que recomendações idênticas advindas de Estados com menores relações estratégicas, devido à parceria pré-existente (TERMAN; VOETEN, 2017).

Para muitos atores que se engajam com a Revisão Periódica Universal, essa é uma problemática central, pois o mecanismo foi constituído objetivando combater a politização no novo Conselho. De outra perspectiva, para Hernandez e da Rosa (2018),

a politização de debates e fóruns internacionais sobre direitos humanos é simplesmente inescapável. À medida que os direitos humanos se tornam uma pauta da agenda global, eles se tornam um assunto eminentemente político, isto é, recortado pelas disputas e acordos políticos e isso está contido tanto nos avanços quanto nos problemas dos sistemas de direitos humanos (HERNANDEZ; DA ROSA, 2018, p. 133).

Corroboramos com os autores, uma vez que estamos analisando um processo intrinsecamente marcado pela política e articulações conflituosas tanto entre os Estados quanto sociedade civil.

Após a fase presencial em Genebra, como anteriormente mencionado, o intervalo entre as revisões é o período de implementação das recomendações por parte dos EsR, e ainda não existe um mecanismo padrão para avaliação e acompanhamento desse processo. Por isso, é de grande valia que a sociedade civil participe no âmbito nacional através da cooperação com o Estado ou o pressionando para que ele cumpra com os compromissos firmados durante a RPU.

Enfocando a mobilização da pauta dos direitos LGBTI na Revisão Periódica Universal nos dois primeiros ciclos, que ocorreram entre 2008 e 2016 (1ª a 26ª sessão), foram 1460

recomendações temáticas, representando 2,53% da totalidade. No primeiro ciclo, foram realizadas 502 recomendações e, no segundo, 958. A taxa de aceitação é de 36,14% (528), porcentagem baixa quando comparada com a geral, que é de 73,38%, o que mostra como a pauta ainda é sensível e sofre resistência dentre os Estados no mecanismo. Um exemplo do que falamos se constituiu no começo da RPU, quando o Equador recebeu a primeira recomendação sobre orientação sexual e o Egito não aceitou a adoção do relatório final da sessão. O Equador apoiou a permanência da pauta e, após discussões, definiu-se que o conteúdo presente nos relatórios não refletia o posicionamento do Conselho (ARC; IBAHRI; ILGA, 2016).

Quanto ao nível de aceitação, analisaremos qualitativamente as recomendações sobre orientação sexual e identidade de gênero para compreender quais são as questões que geram maior divisão e engajamento. A ONG UPR Info criou uma classificação das recomendações em cinco tipos de ações: (i) ação mínima; (ii) – ação continuada; (iii) – ação de consideração; (iv) – ação geral; e (v) – ação específica. A partir do banco de dados sobre a pauta de orientação sexual e identidade de gênero, que engloba as questões LGBTI no site da ONG, as recomendações foram dispostas da seguinte forma:

Quadro 3 – Classificação das recomendações sobre orientação sexual e identidade de gênero nos 1º e 2º ciclos da RPU

Tipo de ação	Número de recomendações
1 – Ação mínima	1
2 – Ação continuada	43
3 – Ação de consideração	98
4 – Ação geral	487
5 – Ação específica	831
Total	1460

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de dados da UPR Info.

As recomendações de tipo 5, que sugerem ações específicas, são encorajadas pela sociedade civil para facilitar o acompanhamento da implementação e apresentar caminhos mais claros sobre o que fazer. Também são as que tem maior potencial incisivo de apontamento e interferência nas ações da política interna de outros países, o que as torna mais sensíveis no processo político. Na pauta de orientação sexual e identidade de gênero, as ações específicas corresponderam a mais de 50% das recomendações e, por facilitarem a visualização das ações empreendidas, selecionamos o tipo 5 para análise qualitativa. Isso nos auxiliará na compreensão de como os *enquadramentos interpretativos* propostos historicamente pelas ONGs nas sessões

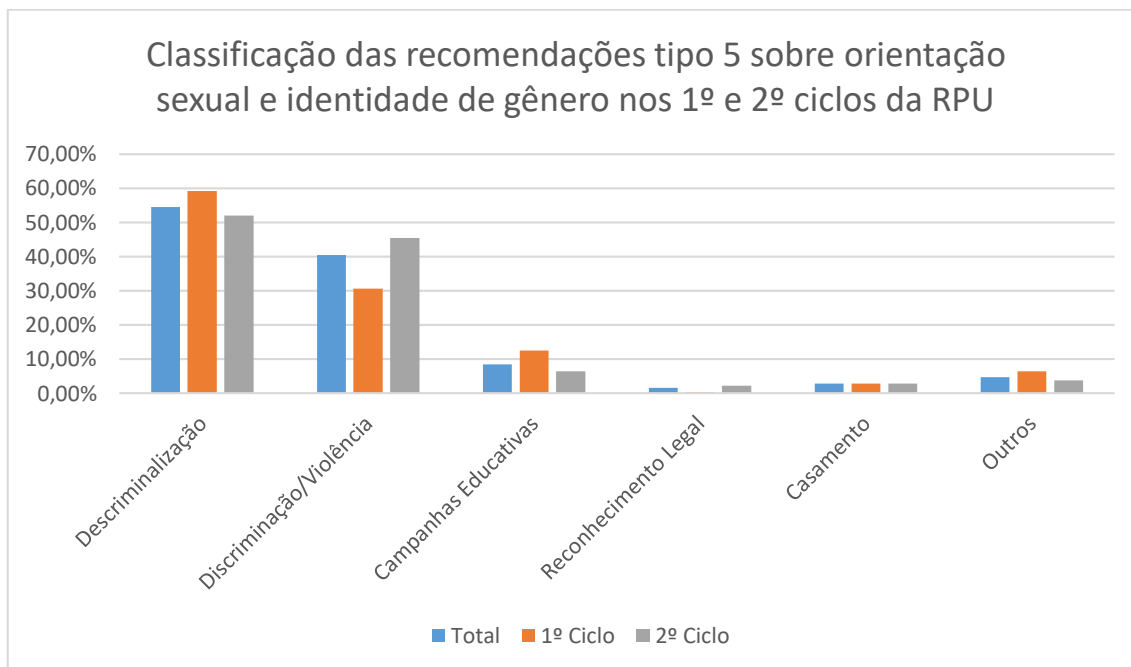
do Conselho de Direitos Humanos ecoam na Revisão Periódica Universal e a atuação dos *alinhamentos políticos*.

Dividimos as recomendações em seis categorias: (i) **descriminalização** das relações entre pessoas do mesmo sexo; (ii) recomendações que envolvem ações legais e de investigação para combater a **discriminação e violência** contra a população LGBTI, especialmente integrando a orientação sexual e identidade de gênero ao princípio da não-discriminação; (iii) criação de **campanhas educativas**, seja para a população em geral, seja para oficiais e profissionais da segurança pública; (iv) ações legais que envolvem o **reconhecimento legal** da identidade das pessoas trans; (v) reconhecimento ou provimento de direitos relacionados ao **casamento** entre pessoas do mesmo sexo; e (vi) **outras** recomendações que envolvem a pauta, como proteção de refugiados, defensores de direitos humanos, etc.

Devido à possibilidade de uma recomendação abranger diferentes ações, a soma da porcentagem das categorias pode superar 100%. Por exemplo, esse é o caso da recomendação realizada pela Espanha para a Venezuela, no segundo ciclo, que indicou ação para a proteção das pessoas LGBTI através da descriminalização das relações homossexuais nas forças armadas, o reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo e o direito à mudança de identidade para as pessoas trans.

De acordo com as categorias mencionadas, as recomendações foram classificadas do modo a seguir:

Gráfico 1 – Classificação das recomendações tipo 5 sobre orientação sexual e identidade de gênero nos 1º e 2º ciclos da RPU



Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de dados da UPR Info.

Como é possível visualizarmos no gráfico 1, ações para a descriminalização e discriminação/violência encabeçaram as recomendações realizadas pelos Estados Revisores. Na primeira categoria, as sugestões mencionavam leis nacionais específicas ou com uma construção mais geral, como exemplificam as seguintes recomendações respectivamente: “revogar o artigo 567 do Código Penal e remover qualquer discriminação com base na orientação sexual de todas as outras leis e políticas”¹¹⁰ – da Hungria para Burundi, no segundo ciclo; ou “descriminalizar a conduta sexual consensual entre pessoas do mesmo sexo entre adultos”¹¹¹ – dos EUA para Jamaica, no segundo ciclo. Desde o começo da RPU até hoje, houve diminuição de 16 Estados do universo dos que criminalizam relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo. Segundo o último relatório *State-Sponsored Homophobia* da ILGA (2019), ainda existem 70 Estados da ONU com leis criminalizando a prática de atos sexuais entre pessoas do mesmo sexo, ou seja, mais de 1/3 dos membros.

As recomendações sobre discriminação produziram sugestões desde a integração da orientação sexual e identidade de gênero como motivações de discriminação na lei até a responsabilização dos autores do crime. Como exemplos, podemos observar a seguir: “incluir orientação sexual e identidade de gênero como motivações para proteção em legislação e

¹¹⁰ “Revoke article 567 from the Penal Code and remove any discrimination on the grounds of sexual orientation from all other laws and policies”.

¹¹¹ “Decriminalize consensual same-sex sexual conduct between adults”.

políticas anti-discriminatórias”¹¹² – da Noruega para Grécia, no primeiro ciclo; ou “investigar devidamente os crimes de ódio e discriminação, entre eles os mais recentes atos cometidos contra a comunidade de lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexos”¹¹³ – do Uruguai para Moldávia, no segundo ciclo. De acordo com o relatório da ILGA (2019), 11 (6%) Estados-membros da ONU possuem proteções constitucionais contra discriminação com base na orientação sexual e 57 (30%) dispõem de alguma forma mais ampla de proteção legal nessa matéria. Ou seja, ainda existe grande resistência por parte dos Estados no reconhecimento das categorias “orientação sexual” e “identidade de gênero” como motivações de discriminação no âmbito legal.

De todo modo, podemos construir uma relação entre a mobilização das *redes transnacionais* no CDH que se reflete na ressonância dessas duas pautas na RPU. Como discutimos no capítulo anterior, o processo estratégico de *macro enquadramento* da sociedade civil se constituiu na inserção dos direitos LGBTI como direitos humanos, especialmente, através dos princípios de universalidade e não-discriminação como *enquadramentos motivacionais*. Dessa forma, o reconhecimento de orientação sexual e identidade de gênero como motivação de discriminação esteve presente no construto estratégico de mobilização das ONGs. Esse *enquadramento* passou a ter ressonância nas declarações dos Estados e do secretariado da ONU, ou seja, *aliados influentes*.

Paralelamente, o *enquadramento de diagnóstico* sobre o grande número de Estados que ainda criminalizava as relações entre pessoas do mesmo sexo ganhou destaque, o que consolidou o *enquadramento de prognóstico* da descriminalização. Os relatórios anuais *State-sponsored Homophobia* da ILGA, por exemplo, deram grande foco ao problema da legalidade da homossexualidade. Também, no contexto da ONU, essa pauta foi promovida à prioridade para o *alinhamento político* favorável e para a agenda institucional da Alta Comissária Navi Pillay. Isso posto, a maior presença de recomendações contendo esses *enquadramentos* pode ser interpretada como um desdobramento das mobilizações pré-existentes e concomitantes nas sessões do Conselho de Direitos Humanos.

As demais demandas que categorizamos, como campanhas de educação, casamento entre pessoas do mesmo sexo e reconhecimento legal da identidade de gênero também são *enquadramentos de prognóstico* promovidos pela sociedade civil em outros espaços. Desses,

¹¹² “Include sexual orientation and gender identity as grounds for protection in anti-discrimination legislation and policies”.

¹¹³ “Duly investigate the crimes of hate and discrimination, among them, the most recent acts committed against the lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex community”.

destacamos a baixa presença de recomendações sobre a identidade de gênero e a inexistência de sugestões de ações específicas em favor da população intersexo. Analisamos como uma causa dessa baixa presença o problema da representação e visibilidade das pessoas trans e intersexos externa e internamente nos movimentos e organizações LGBTI. O desenvolvimento histórico desses movimentos foi permeado pelo apagamento das lutas de ativistas trans e intersexos, que precisaram constituir organizações e mobilizações independentes para alcançarem proeminência em suas reivindicações (GALIL, 2020). Os efeitos desse processo podem ser observados em anos recentes através da maior integração da identidade de gênero e características sexuais aos *enquadramentos* empreendidos pela sociedade civil e pelos *aliados influentes*, bem como da reestruturação interna de ONGs para abarcarem essas pautas.

Quanto à aceitação das recomendações sobre orientação sexual e identidade de gênero, como já apresentado, existe uma baixa taxa de 36,14% (528). De modo específico ao tipo 5, a taxa geral de aceitação da RPU é de 54,28% e, sobre a pauta, de 23,58%. Em observância às categorias que constituímos sobre as recomendações de tipo 5, encontramos os seguintes dados:

Quadro 4 – Recomendações tipo 5 aceitas na RPU por categoria

Tipo de recomendação	Nº de recomendações aceitas
Descriminalização	19 (4,19%)
Discriminação/Violência	119 (35,11%)
Campanhas Educativas	40 (56,34%)
Reconhecimento Legal	4 (30,77%)
Casamento	10 (41,67%)
Outras	13 (33,33%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de dados da UPR Info.

As recomendações que propõem campanhas educativas para oficiais e profissionais de segurança pública, assim como para a sociedade em geral, foram as que tiveram maior aceitação, ultrapassando os 50%. As recomendações sobre descriminalização, mesmo sendo as mais recorrentes e uma prioridade dentre os *aliados influentes*, são as que possuem a menor taxa de aceitação. Sobre isso, existem diferentes questionamentos sobre como observar os níveis de tomada de nota de uma recomendação acerca de orientação sexual e identidade de gênero, bem como sua aceitação. A efetividade dos direitos LGBTI na RPU pode ser observada pelos níveis de aceite das recomendações, que, a partir dos dados no Quadro 3, poderíamos considerar baixa. Contudo, não compreendemos que a efetividade da RPU se constitui apenas na aceitação das recomendações pelos Estados sob Revisão.

Galil (2020) assinala que, mesmo a aceitação de uma recomendação significando concordância, quando um EsR toma nota, tal ação não corresponde necessariamente a uma recusa. Em seu estudo sobre o desenvolvimento da norma de proibição de discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero, ele observou que parte significativa das recomendações

diz respeito à adoção de legislação doméstica sobre proibição de discriminação com base em OSIG, o que faz com que algumas das tomadas de nota sejam justificadas na separação de poderes que geralmente existe entre aqueles capazes de representar o estado na esfera internacional e o poder legislativo interno. Ademais, a tomada de nota não se equipara sempre com o não cumprimento da recomendação. Nesse sentido, alguns exemplos podem ser retirados das últimas sessões da Revisão Periódica Universal, como é o caso de São Marino, que aprovou legislação sobre o casamento igualitário, ainda que tenha tomado nota das recomendações nesse sentido no último ciclo da RPU; e o caso de Butão, que, mesmo tomando nota das recomendações sobre descriminalização de relações entre pessoas do mesmo sexo, encontra-se na fase final para conclusão de tal ação (GALIL, 2020, p. 103-104).

A constatação de que grande parte das recomendações sobre orientação sexual e identidade de gênero demandam ações legais para criação ou alteração pode indicar de que a fase de implementação nessa temática passa por sistemas jurídicos e legislativos nacionais. Dessa forma, para além da resistência de *alinhamentos políticos* opositores, podemos compreender que recomendações das categorias de descriminalização, discriminação/violência, reconhecimento legal e casamento podem apresentar baixo nível de aceitação devido às dificuldades de representantes do governo de se comprometerem em matéria de criação ou alteração de leis.

Por outro lado, isso também envolve as dificuldades que a RPU enfrenta em seu desenvolvimento, uma vez que o compromisso internacional firmado pelo governo precisa estar vinculado à internalização, e ainda não existe um mecanismo padrão em que os Estados consigam transmitir as recomendações para a atuação nacional. Mesmo não sendo o foco de nosso estudo, vale salientar essa questão, que envolve a fase de implementação e as fissuras entre as políticas externas e domésticas dos Estados. Por isso, a mobilização das *redes transnacionais de ativismo* é de grande valia nos diferentes níveis.

Quanto às políticas externas, retomamos a nossa perspectiva de *confronto político* que também é transportada para o espaço da Revisão Periódica Universal. Nesse sentido, buscamos no sistema da UPR Info recomendações sobre os *contra enquadramentos* empregados pelos *alinhamentos políticos* opositores. Como o banco de dados não categorizou tais recomendações como feito para orientação sexual e identidade de gênero, buscamos pelos seguintes descritores: “*protection of the family*” (proteção da família) e “*traditional values*” (valores tradicionais).

Quanto ao primeiro, foram encontradas 127 recomendações. A partir desse resultado preliminar, as recomendações foram analisadas qualitativamente, o que resultou em 63 recomendações que se relacionavam com o *contra enquadramento* da proteção da família já empreendido no CDH. As recomendações consistiram majoritariamente no que ilustram os exemplos a seguir: “continuar suas medidas para garantir a promoção e proteção da família e dos valores familiares contra ameaças sociais, de saúde e de segurança”¹¹⁴ – da Malásia para Kuwait, no terceiro ciclo; “fornecer, de acordo com suas respectivas obrigações sob o direito internacional de direitos humanos, proteção efetiva à família como a unidade natural e fundamental da sociedade”¹¹⁵ – do Egito para Geórgia, no segundo ciclo. Os Estados-membros da Organização para Cooperação Islâmica (OCI) desempenharam importante papel na promoção desse *contra enquadramento* pelas recomendações, sendo realizadas em 50 das 63 recomendações feitas, com destaque para o Egito, que o recomendou 37 vezes. Do total, 57 recomendações foram aceitas e se tomou nota de 12. A maioria dos Estados sob Revisão nesse tema eram dos grupos Africano, Ásia-Pacífico e Europa Oriental.

Com relação aos valores tradicionais, foram encontradas 11 recomendações, todas foram consideradas relacionadas ao *contra enquadramento*. Delas, sete foram aceitas e quatro notadas. Elas eram semelhantes aos exemplos a seguir: “continue a defender os valores tradicionais da vida familiar”¹¹⁶ – de Bangladesh para Costa Rica, no segundo ciclo; “continue a intensificar esforços com medidas positivas para garantir a efetiva promoção e proteção dos direitos da mulher, em harmonia com os costumes e os valores tradicionais de sua sociedade”¹¹⁷ – da Venezuela para Qatar, no primeiro ciclo.

Mesmo que o nível de recomendações com tais *contra enquadramentos* seja baixo, é válido notar a continuidade da postura dos *alinhamentos políticos* opositores das sessões do CDH na RPU. Objetivando observar a atuação desses *alinhamentos políticos* no mecanismo diretamente com a pauta da orientação sexual e identidade de gênero, pesquisamos através do sistema da UPR Info sobre a participação dos Estados-membros da OCI, União Africana (UA) e Liga dos Estados Árabes (LEA), que possuem formação majoritária e posicionamento histórico opositor no Conselho de Direitos Humanos.

¹¹⁴ “Continue its measures in ensuring the promotion and protection of family and family values from social, health and security threats”.

¹¹⁵ “Provide, in accordance with its respective obligations under international human rights law, effective protection to the family as the natural and fundamental unit of the society”.

¹¹⁶ “Continue to uphold the traditional values of family life”.

¹¹⁷ “Continue to intensify efforts with positive measures to ensure the effective promotion and protection of women's rights, in harmony with customs and traditional values of its society”.

Os Estados-membros da OCI, UA e LEA, na condição de EsR, receberam 582 recomendações durante os dois primeiros ciclos, das quais apoiaram 92 e tomaram nota de 490. Mais da metade dessas recomendações foram do tipo 5, isto é, específicas. Uganda foi o Estado que mais recebeu recomendações, totalizando 37. Enquanto ER, eles realizaram apenas 12 recomendações, sendo a maioria promovida pela África do Sul. Vale salientar que uma dessas recomendações, realizada por Bangladesh para Tonga, sugeriu a continuidade da criminalização das relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo. Ao final, Tonga tomou nota da recomendação.

Notando que existem Estados-membros dessas organizações que quebram o consenso na matéria, como é o caso da África do Sul e Albânia, podemos perceber que, de modo geral, esse *alinhamento político* opositor está em linha de continuidade com o posicionamento articulado no CDH. Trata-se de uma atuação caracterizada pela recusa a dialogar sobre a pauta, daí a não realização de recomendações. Já quando precisam discutir a matéria, por receberem considerável quantidade de recomendações, posicionam-se tomando nota na maior parte do procedimento. Ao mesmo tempo, buscam promover os *contra enquadramentos* de proteção da família e valores tradicionais.

Por outro lado, em observância à atuação dos *alinhamentos políticos* favoráveis, se enfocarmos a participação dos Estados-membros da União Europeia (UE), que possuem uma política definida sobre a pauta da orientação sexual e identidade de gênero, percebemos a continuidade do seu protagonismo no CDH. Como Estados sob Revisão, eles receberam 227 recomendações, sendo a maioria do tipo 4, isto é, ações gerais. Delas aceitaram 170 e notaram 57. Como Estados Revisores, tiveram uma participação contundente, realizando 775 recomendações, o que corresponde a mais da metade de todas as recomendações sobre a pauta.

O Grupo de Estados da América Latina e Caribe, que parte dos Estados historicamente promoveram a pauta e, especialmente, as resoluções sobre o tema, receberam 360 recomendações, de maioria específica, e tomaram nota de 246. Como Estados Revisores, realizaram 284 recomendações. Esses dados podem contrastar com a liderança que observamos no segundo capítulo. Contudo, compreendemos que, mesmo com a presença de Estados como *aliados influentes*, esse é um grupo que ainda não apresenta homogeneidade de posicionamento, com destaque para a existência de leis criminalizatórias em alguns países, bem como a descriminalização apenas em anos recentes.

Por fim, ao atentarmos para os diferentes elementos do histórico da pauta dos direitos LGBTI nos dois primeiros ciclos (2008-2016) da Revisão Periódica Universal, depreendemos

que o mecanismo tem integrado de forma valiosa a estratégia de mobilização das *redes transnacionais de ativismo*. Por ter uma forma alternativa de participação e organização, tanto para a sociedade civil quanto para os Estados, a RPU consegue oferecer um leque de oportunidades a elas. Primeiro, existem Estados que não permitem o diálogo sobre a temática LGBTI no âmbito nacional, de forma que o procedimento se apresenta como um dos poucos fóruns em que a sociedade civil tem a possibilidade de questionar, dialogar ou trazer foco para as reivindicações frente ao seu governo.

Segundo, por ser um mecanismo que coloca um Estado por vez sob escrutínio, torna-se possível uma mobilização personalizada de acordo com as demandas nacionais das comunidades LGBTI. Esse é um fator relevante, porque, mesmo existindo pautas que são priorizadas internacionalmente, cada Estado apresenta demandas distintas das populações locais. Por exemplo, para determinados Estados, a urgência de recomendações se volta para a descriminalização e o fim das penas de morte. Em outros, por terem avançado nas questões legais, reivindica-se o reconhecimento legal da identidade de gênero ou do casamento entre pessoas do mesmo sexo.

Terceiro, os *enquadramentos interpretativos*, especialmente os de *prognóstico*, que empreendem normas, têm uma maior possibilidade de ressoarem entre os Estados. Isso se relaciona com a perspectiva que a sociedade civil possui sobre os efeitos da repetição e a criação de uma norma costumeira a partir do consenso entre os Estados. Por exemplo, diversas recomendações empregam o *enquadramento* da norma da não-discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero e, em alguns casos, referenciam decisões judiciais ou resoluções de órgãos intergovernamentais nos níveis regional ou internacional, como é o caso de decisões de órgãos de tratados. Essa prática pode auxiliar no processo de consolidação do *enquadramento interpretativo*.

Quarto e último, Estados que integram *alinhamentos políticos* favoráveis não estão isentos de violações ou de reivindicações da sua sociedade civil quanto ao tema. A RPU também oferece oportunidade para o fortalecimento da cooperação com esses países para a manutenção dos posicionamentos, bem como para o avanço em diferentes pautas no âmbito nacional. Além disso, ela constitui uma oportunidade para que esses *aliados influentes* se engajem diretamente com demais Estados que, durante os diálogos no CDH, apresentam oposição ou resistência ao tema.

4.2 Procedimentos Especiais

Os procedimentos especiais existem desde a Comissão de Direitos humanos e permaneceram com o novo Conselho. Eles se conformam como especialistas com o objetivo de relatar e aconselhar sobre direitos humanos, a partir de uma perspectiva independente e de cooperação, com dois possíveis focos, temático ou de um Estado. Eles podem ser relatores especiais, especialistas independentes ou integrantes de um Grupo de Trabalho¹¹⁸. E, a partir de um mandato definido pelos Estados-membros, trabalham para o desenvolvimento dos padrões de direitos humanos. Ao longo dos anos, diversas foram as temáticas abordadas: tortura, direito à saúde, violência contra a mulher e outros, ou direcionados à situação de um país específico.

Quanto à execução de seus trabalhos, eles podem realizar visitas aos países para analisar a situação local de direitos humanos; receber informações da sociedade civil e outros apoiadores e agir sobre violações individuais, como com o envio de comunicações (*individual complaints*) solicitando informações ou exigindo alguma ação pelo Estado em questão; conduzir estudos e apresentar anualmente relatórios temáticos em sessão no CDH e, para a maioria dos mandatos, na Assembleia Geral; manter diálogo com os Estados para apoio técnico; advogar pelas suas temáticas específicas.

Em observância a essas atividades, percebemos que, mesmo os relatores especiais não possuindo status de funcionários da ONU, pois não recebem salários, eles desempenham papel relevante no processo político de formação da agenda, a partir da categoria de secretariado da ONU dentro dos *aliados influentes*. Para além disso, como constatamos no capítulo anterior, o engajamento das ONGs com os relatores especiais, em particular, durante os diálogos interativos nas apresentações dos relatórios, tornou-se uma estratégia de articulação importante para realçar a pauta na ONU e mobilizarem os Estados a discutirem o tema. Os documentos de preparação para as sessões do CDH distribuídos para os Estados indicavam como oportunidades prévias à realização de intervenções que relacionassem a temática do procedimento especial com a orientação sexual e identidade de gênero.

Como observamos previamente, no decurso do diálogo interativo, os *alinhamentos políticos* favoráveis e a sociedade civil dispunham de oportunidade de atuação para questionarem ao relator especial sobre a situação de direitos humanos da população LGBTI em relação ao tema. Mas, por vezes, o relatório apresentado já provia menções sobre orientação sexual e identidade de gênero, o que é de notável importância, uma vez que o mandato dos

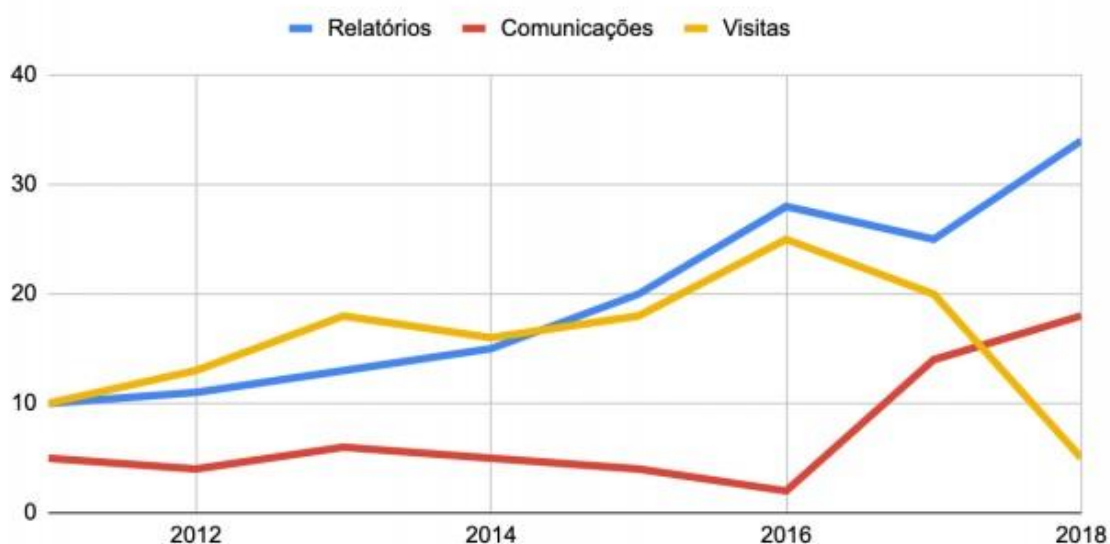
¹¹⁸ Utilizarei relatores especiais para representar esse grupo de atores que possuem mandato nos procedimentos especiais. Quando necessário, apontarei a diferenciação entre os termos.

procedimentos especiais se conforma dentro do *enquadramento* normativo dos direitos humanos e das obrigações internacionais estabelecidas (GALIL, 2020). Por conseguinte, a contínua e repetida interpretação dos direitos humanos relacionada à população LGBTI auxilia na expansão das *oportunidades políticas* para o avanço dos *enquadramentos interpretativos* promovidos pelas *redes transnacionais de ativismo*.

As ONGs ILGA e International Service for Human Rights (ISHR) documentaram informações das menções sobre orientação sexual, identidade e expressão de gênero e características sexuais nos trabalhos dos procedimentos especiais entre 2011 e 2018. Dos 39 procedimentos analisados, 37 mencionaram a temática (GALIL, 2020). A figura 2 a seguir apresenta o histórico das diferentes atividades dos procedimentos especiais com menções, sejam elas relatórios, visitas aos países ou comunicações:

Figura 2 – Atos de Procedimentos Especiais que mencionam questões de orientação sexual e identidade de gênero

Gráfico 3 - Atos de Procedimentos Especiais que mencionam questões de orientação sexual e identidade de gênero



Fonte: GALIL, 2020, p. 94

Como é possível observarmos, em linhas gerais, houve um aumento nas menções desde 2011, o que mostra o engajamento dos relatores especiais com a pauta e a possibilidade de variadas integrações dos direitos LGBTI com questões dentro do quadro normativo dos direitos humanos. Vale mencionarmos que, a partir de 2016, o mandato do especialista independente sobre as violações com base em orientação sexual e identidade de gênero foi instituído, o que

não impediu a continuidade de menções à matéria nos demais procedimentos especiais (GALIL, 2020).

Segundo Galil (2020), as conexões dos temas dos relatores especiais com a orientação sexual e identidade de gênero ganham relevância ao recordar o processo estratégico de *gender mainstreaming* na ONU, ou seja, a transversalização do gênero para que a igualdade de gênero não fosse abordada isoladamente nos órgãos, estando presente, ao contrário, em todos os programas da organização. No caso da orientação sexual e identidade de gênero, observamos que a transversalização foi impulsionada pelos trabalhos dos procedimentos especiais.

3.2.1 Defensores de Direitos Humanos, Liberdade de Expressão, Liberdade de Associação, Saúde, Violência contra a Mulher, Execução, Tortura e Religião

Do levantamento realizado pela ILGA e ISHR, entre 2011-2018, os sete procedimentos que mais mencionaram a pauta foram: (i) defensores de direitos humanos (DDH); (ii) execuções extrajudicial, sumária ou arbitrária; (iii) liberdade de assembleia e associação; (iv) liberdade de expressão; (v) saúde; (vi) tortura; e (vii) violência contra a mulher. Com exceção do relator sobre liberdade de expressão, as informações referentes às atividades dos demais foram atualizadas em novembro de 2019¹¹⁹. Com o objetivo de observação de parte do engajamento desses atores desde outra perspectiva, selecionamos os informes da ILGA e ISHR sobre os sete procedimentos apresentados, dos quais extraímos as seguintes informações quanto ao número de menções à orientação sexual, identidade e expressão de gênero e características sexuais:

Quadro 5 – Menções à orientação sexual e identidade de gênero no trabalho dos Procedimentos Especiais

Procedimento Especial	Nº de relatórios	Nº de visitas a países	Nº de comunicados
Defensores de Direitos Humanos	15	9	95
Execuções extrajudicial, sumária ou arbitrária	4	6	36
Liberdade de Assembleia e Associação	11	6	63
Liberdade de Expressão	6	5	78
Saúde	10	10	36
Tortura	10	5	30

¹¹⁹ Para acessar todos os relatórios atualizados: <<https://www.ishr.ch/news/lgbti-rights-factsheets-un-special-procedures>>. Acessado em 29 fev 2020.

Violência contra a Mulher	12	14	25
----------------------------------	----	----	----

Fonte: Produzido pelo autor com os dados dos relatórios da ILGA e ISHR.

As comunicações enviadas aos Estados ou outros atores, com maioria elaborada em conjunto entre os relatores especiais, abrangeram uma ampla gama de temas dentro da pauta dos direitos LGBTI. As solicitações de informações e investigações presentes nas comunicações possuíam origem particularmente em denúncias e dados de violações e casos urgentes enviados pela sociedade civil. De forma genérica, elencamos a diversidade de temas a seguir: (i) denúncias de ameaças, perseguições ou ataques contra pessoas LGBTI, incluindo DDH e refugiados; (ii) descriminalização das relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo e aplicação de tais leis; (iii) proibição ou dificuldade no processo de registro ou atuação de organizações que advogavam pela pauta; (iv) investigação de assassinatos de pessoas LGBTI, incluindo DDH; (v) restrições sistemáticas de direitos a essa população, como direito à livre expressão e associação; (vi) cancelamento de produções artísticas LGBTI; (vii) prisões ou detenções arbitrárias devido à orientação sexual e identidade de gênero; (viii) proibição ou interrupção de realização de eventos ou manifestações com temática LGBTI; (ix) criação ou alteração de leis que restringiriam o conceito de família, impediriam o casamento homoafetivo, fortaleceriam a discriminação, dificultariam o reconhecimento legal da identidade de gênero e suprimiriam direitos; (x) falsas alegações de pedofilia e investigações contra DDH LGBTI; (xi) retirada de crianças adotadas de famílias LGBTI; (xii) casos de estupro corretivo e torturas contra LGBTI; (xiii) suspensão da discussão sobre orientação sexual e identidade de gênero do currículo escolar de sexualidade; (xiv) adoção de padrões discriminatórios contra a saúde de pessoas intersexo; entre outros.

A análise qualitativa das comunicações, destacados pelos relatórios da ILGA e ISHR, dá-nos a oportunidade de fazer algumas reflexões e realces. As pautas da HIV/AIDS e dos profissionais do sexo foram integradas às solicitações sobre orientação sexual e identidade de gênero, o que não difere da atuação das ONGs nas sessões do Conselho de Direitos Humanos. E o Brasil foi mencionado nas comunicações principalmente devido aos projetos de lei que proibiam a “ideologia de gênero” nas escolas e o caso do assassinato da Marielle Franco e seu motorista.

Quanto ao último, percebemos uma grande presença de denúncias de violações contra defensores de direitos humanos que advogam pela pauta dos direitos LGBTI e a dificuldade da atuação de ONGs especializadas, uma vez que sofrem proibições de registros pelo Estado, perseguições, ataques e até mesmo são mortos em determinadas circunstâncias. Isso nos oferece

um panorama externo à articulação internacional no contexto da ONU, visto que a mobilização no nível nacional se mostra arriscada ou impossibilitada em diversas localidades, como explicitamos através do modelo do *efeito bumerangue* de Keck e Sikkink (1998) no primeiro capítulo. Dessa forma, a atuação nos diferentes mecanismos da ONU, como a RPU, os procedimentos especiais e o CDH, torna-se uma das únicas possibilidades para dialogar e pressionar o próprio governo.

Enquanto as comunicações referem-se às atividades dos relatores especiais em situações de urgências, a apresentação dos relatórios temáticos anuais nas sessões do CDH e da AG pode ser compreendida como um processo de fortalecimento e desenvolvimento dos padrões no quadro normativo de direitos humanos, potencialmente instrumentalizado pelas *redes transnacionais de ativismo* e seus *enquadramentos interpretativos*, e também pelas mobilizações em outros mecanismos, como a RPU. Atentos a essa faceta, em síntese, observaremos as normas e questões que foram englobadas nesses documentos relativos à orientação sexual, expressão e identidade de gênero e características sexuais. É importante lembrarmos que, também nesse momento, a sociedade civil comumente é convidada para consultas públicas para submissão de informações relacionadas ao tema em voga.

O relator especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos fez menções à orientação sexual, expressão e identidade de gênero e características sexuais em 15 relatórios. Neles apresentou que mulheres defensoras de direitos humanos estão sob maior risco, pois questionam valores tradicionais, como o da orientação sexual, assim, o ativismo por gênero e sexualidade comumente é estigmatizado. Apontou ataques de líderes e grupos religiosos contra defensores de direitos humanos LGBT, assim como a necessidade de proteção específica para tais atores. Dessa forma, recomendou que os Estados abordem a proteção daqueles que advogam pelos direitos LGBT. Dissertou que a criação de códigos penais contra a homossexualidade, cirurgia de redesignação de gênero e informação sobre sexualidade, em nome da moral pública, impede o trabalho de DDH sobre o tema. Também afirmou que essas legislações criminalizatórias produzem estigmas relacionando a homossexualidade com a pedofilia, assim, recomendando aos Estados a sua rejeição. Abrangeu os efeitos negativos da restrição dos direitos à liberdade de expressão e livre associação e assembleia dos ativistas e ONGs engajados com a prevenção do HIV. Foi indicado aos Estados que disseminem o trabalho desses defensores em vista da criminalização e repressão de suas atividades. Destacou a dificuldade de financiamento governamental para as organizações que trabalham com direitos de orientação sexual e identidade de gênero e HIV, porventura de restrições nos editais, e

declarou preocupação quanto ao conceito de “ideologia de gênero” promovido por líderes religiosos e políticos e grupos conservadores (ILGA; ISHR, 2019a).

O relator especial sobre execuções extrajudicial, sumária e arbitrária teve atuação mais tímida mencionando a pauta em quatro relatórios, a partir de 2016. Relatou os assassinatos com base na orientação sexual e identidade de gênero pelos quais o Estado responderia, especialmente aqueles praticados como execução de pena de morte. Abordou a omissão dos Estados em protegerem as pessoas LGBT das violências motivadas pela orientação sexual e identidade de gênero, que pode ser manifestada na falha de proteção em paradas do orgulho LGBT ou nas investigações dos ataques, contribuindo para um clima de impunidade. Destacou a vulnerabilidade das pessoas transgêneras no contexto de violência e em prisões. Recomendou, enfim, a rejeição às leis que criminalizam relações entre pessoas do mesmo sexo, bem como as que permitem terapias de conversão e a revisão de estatutos para que incluam orientação sexual, expressão e identidade de gênero como motivações de crimes de ódio e expressão e identidade de gênero na determinação do status de refugiado (ILGA; ISHR, 2019b).

O relator especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação fez referências em 11 de seus relatórios a partir de 2012. A orientação sexual e identidade de gênero foram integradas ao *enquadramento legal* como motivo de não-discriminação protegido pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, assim como houve a inclusão das organizações LGBT ao campo da liberdade de associação às quais os Estados deveriam garantir tal direito. O relator identificou os indivíduos e defensores LGBTI como um dos grupos em risco, por serem detentores do direito de estarem livres de discriminação e à livre associação. Dessa forma, repudiou leis que criminalizam a associação desses grupos, que proíbem a propaganda ou promoção da homossexualidade, e citou como exemplos a Rússia, Ucrânia, Uganda, Bósnia e Herzegovina e Nigéria. Referenciou denúncias quanto ao processo de obtenção do status consultivo na ONU, que corresponde à sub-representação de organizações, especialmente das pessoas LGBT, documentando, assim, que apenas quatro ONGs adquiriram o status por recomendação do Comitê entre 2011 e 2014 e que outras 11 o conseguiram porque o ECOSOC anulou as recomendações negativas do Comitê. Discutiu o fundamentalismo e seu impacto no direito à associação, no qual cita a população LGBT como grupo de risco, com menção aos casos da Nigéria e Uganda, que impõem restrições à homossexualidade. Documentou que recebeu denúncias de diferentes partes do globo sobre violações de direitos contra pessoas LGBTI, que estão sob risco de violências e discriminações também por ações do Estado. Especificou a proibição de registro de organizações e realização de eventos com essa

temática e abordou a associação na era digital, referenciando casos de cyber-ataques praticados pelo Estado contra pessoas LGBTI, através de aplicativos de relacionamento como Grindr e Tinder (ILGA; ISHR, 2019c).

O relator especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão mencionou a pauta em seis relatórios a partir de 2012. Documentou casos de violência relacionados ao discurso e incitamento ao ódio motivados por orientação sexual por parte de autoridades na África. Quanto às normas e padrões internacionais, estendeu os princípios de igualdade e não-discriminação para englobar orientação sexual. Relatou a utilização de linguagem hostil contra homossexuais em períodos eleitorais. Questionou a instrumentalização da proteção da criança como argumento para bloquear o acesso à informação sobre questões LGBT, exemplificando o caso da Rússia e a lei que protegia as crianças desse conteúdo desde 2013, também recordando a rejeição de tal legislação pela Corte Europeia de Direitos Humanos. Documentou que outros países seguiram o exemplo russo, como a Ucrânia, em 2013, e o Quirquístão, em 2014. Destacou o acesso à internet como importante via para diferentes discussões e para a comunicação da comunidade LGBT, que, por vezes, sente-se isolada. Demonstrou, enfim, preocupação com a opressão do ativismo LGBTQ por governos repressores e a utilização de discursos de ódio (ILGA; ISHR, 2019d).

O relator especial sobre o direito de todos aos mais altos padrões de saúde física e mental fez menções à orientação sexual e identidade de gênero em 10 relatórios. Neles relatou a dificuldade de acesso à saúde, especialmente de profissionais do sexo transgêneros, que são alvos de discriminação e abuso. Realizou chamado para descriminalização da orientação sexual e identidade de gênero, uma vez que a manutenção da criminalização dificulta o acesso aos serviços de saúde e potencializa o estigma social. Expressou preocupação sobre a exclusão dos indivíduos LGBT dos direitos sexuais e reprodutivos. Discutiu o estupro corretivo contra lésbicas e o tratamento médico forçado aos intersexos, com destaque para as intervenções médicas em tais crianças. Fez chamado para uma participação segura de pessoas LGBTI no esporte, com referência à retirada de restrições aos atletas transgêneros, intersexos e não-binários. Documentou a vulnerabilidade dos adolescentes LGBTI às diferentes violências, como terapias de conversão em centros e acampamentos religiosos, infecção do HIV, cirurgias não consentidas, entre outros. E relatou a patologização das pessoas LGBTI e a necessidade de atenção pelos serviços de saúde (ILGA; ISHR, 2019e).

O relator especial sobre tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes fez referência à orientação sexual e identidade de gênero em 10 dos seus relatórios. Mencionou

os Princípios de Yogyakarta e o acesso aos cuidados de saúde e consentimento. Abrangeu as discriminações no campo da saúde através de cirurgias de designação sexual irreversíveis, esterilização involuntária em intersexos ou esterilização em transgêneros para reconhecimento legal da identidade de gênero. Recomendou que os Estados rejeitem qualquer lei que permita esses tratamentos irreversíveis sem o livre consentimento do indivíduo. Relatou a necessidade de proteção de grupos vulneráveis que estão privados de liberdade, com destaque aos prisioneiros LGBTI, que sofrem violências físicas e psicológicas, além de humilhações e buscas corporais invasivas. Documentou o maior risco de crianças LGBTI a maus tratamentos e tortura em detenção, assim como a criminalização, crimes de ódio, violência e estigma da família. Discutiu violência sexual e estupro em contextos de conflitos armados, violências transfóbicas e homofóbicas, com riscos específicos para mulheres trans e lésbicas. Recomendou que o Estado e atores sociais fiquem atentos aos efeitos negativos da corrupção e a vulnerabilidade da população LGBTI, bem como a atenção a ela em contexto de prisão (ILGA; ISHR, 2019f).

Por último, o relator especial sobre violência contra a mulher e suas causas e consequências fez menções em 12 relatórios. Documentou o aumento e as diferentes formas de violência sofridas por mulher lésbicas, bissexuais e transgêneras. Apresentou seção sobre mortes motivadas pela orientação sexual e identidade de gênero e discutiu a situação de pessoas LGBTI na prisão, com destaque para casos em prisões no Irã. Referenciou resoluções que abordam a violência de forma interseccional e a dificuldade nas discussões sobre orientação sexual e identidade de gênero na Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, sigla em inglês) devido à contestação sobre a interpretação de família. Mencionou a proibição da discriminação com base em orientação sexual no contexto dos direitos das mulheres na África e destacou a importância de reportar as vítimas por orientação sexual e outras categorias, especialmente devido à subnotificação dos casos de mortes (ILGA; ISHR, 2019g).

A observação documental dos relatórios produzidos pela amostra de sete procedimentos especiais (2011-2019), que não são os únicos a abordarem a pauta da orientação sexual, expressão e identidade de gênero e características sexuais, possibilita-nos perceber o desempenho do papel relevante de *aliados influentes* no processo político no Conselho de Direitos Humanos. Como uma das atividades desempenhadas é advogar pela temática do mandato em relação aos padrões de direitos humanos, a integração das questões da população LGBTI auxilia na ressonância dos *enquadramentos interpretativos*. E a demanda estratégica da sociedade civil no reconhecimento da orientação sexual e identidade de gênero dentro do princípio da não-discriminação auxilia nessa dinâmica, uma vez que observamos esse

enquadramento com potencial de *extensão*, isto é, a capacidade de incorporar interpretações já apropriadas pelo público-alvo.

Uma vez que os relatores especiais trabalham com o quadro normativo de direitos humanos compartilhado internacionalmente, notamos o avanço nos relatórios do reconhecimento da orientação sexual e identidade de gênero como motivações de discriminação. Por conseguinte, a população LGBTI como grupo vulnerável fortalece o *alinhamento de extensão do enquadramento* para outros temas, como DDH, tortura ou direito à saúde. Em outras palavras, analisamos que a estratégia de engajamento com os relatores especiais, bem como a atuação destes em si, através do *enquadramento* da não-discriminação, alimenta a transversalização (*extensão*) da pauta.

Como documentado, diferentes demandas dos indivíduos foram apresentadas nos relatórios: desde o *enquadramento prognóstico* de descriminalização das relações consentidas entre pessoas do mesmo sexo ao *enquadramento de diagnóstico* das intervenções médicas em intersexos e transgêneros. E o fato de essa ressonância ser articulada pelo trabalho dos procedimentos especiais, que detêm determinado nível de autoridade na burocracia, oferece maior legitimidade, visibilidade e permanência à pauta na agenda da organização. Por fim, vale pontuar o questionamento, que merece reflexão e investigação mais próxima e específica, sobre a atuação dos relatores especiais relacionado com a matéria ocorrer apenas quando eles são acionados pela sociedade civil ou se essa atuação surge de forma autônoma devido à prerrogativa de advogar pelos direitos humanos e seus históricos profissionais fora da ONU.

4.2.1 Especialista Independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero

O especialista independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero representa um dos principais ganhos no processo político da formação da agenda quanto à pauta dos direitos LGBTI na ONU. Como analisamos anteriormente, a aprovação de seu mandato em 2016 realçou tensões históricas entre os *alinhamentos políticos* favorável e opositor. Ao mesmo tempo, a mobilização da sociedade civil a favor do procedimento especial revelou uma *estrutura de mobilização* fortalecida e de *constituency* heterogênea, no tocante à capacidade de articulação internacional, diversidade regional e número de ONGs engajadas.

Diferente dos procedimentos especiais que apresentamos na última subseção, este se refere a um especialista independente, que, segundo os Estados promotores da resolução de 2016 (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Uruguai e México), possui uma perspectiva voltada ao diálogo e cooperação sobre o tema e não necessariamente ao monitoramento. Mesmo sendo posteriormente apresentada e apoiada em sessão do Conselho, a escolha sofreu certo nível de resistência entre os apoiadores, que questionaram o porquê da não adoção de um relator especial. Recapitulando, após aprovação da resolução no CDH, o mandato foi ameaçado na Assembleia Geral, durante a aprovação do relatório dos trabalhos anuais do Conselho no Terceiro e Quinto Comitês e na plenária da AG. Opositores se mobilizaram para suspensão da implementação do especialista e para redução do apoio financeiro a sua atuação. Esse foi um destacado momento de ação das *redes transnacionais* para que os Estados apoiassem a decisão do CDH (OUTRIGHT; ISHR; ILGA; ARC, 2017).

Quanto às atividades do procedimento especial, o especialista independente realizou quatro visitas a países, sendo eles, em ordem cronológica, Argentina, Geórgia, Moçambique e Ucrânia. Ainda existe considerável quantidade de solicitações de visitas que não foram respondidas, nem recusadas, o que mostra a dificuldade de operação e a resistência de Estados ao mandato. Tais visitas são importantes para o processo de cooperação e apoio técnico com o Estado e a articulação com a sociedade civil e outros apoiadores, que também participam das atividades, oferecendo informações, apresentando denúncias e fortalecendo o mecanismo. Ao final de cada viagem, o EI apresenta um relatório.

Referente às comunicações, até novembro de 2019, foram enviadas 40, sendo elas conjuntas a outros procedimentos especiais e apenas duas sozinho. Os temas abordados abrangeram casos de discriminação, violência, assédio e assassinato contra LGBTI (incluindo DDH e refugiados), restrição de direitos, impedimento de realização de eventos e manifestações de temática LGBTI, criminalização e aplicação de pena contra relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo, prisões arbitrárias, criação de leis discriminatórias, dificuldade ou impedimento para criação de ONGs, proibição de discussão sobre questões de orientação sexual e identidade de gênero no currículo escolar, entre outros (ILGA; ISHR, 2019a).

Quanto aos relatórios temáticos apresentados no Conselho e na Assembleia Geral, foram produzidos seis ao todo. Em observância ao conteúdo dos documentos¹²⁰, importante notarmos que o especialista independente dedica atenção às questões mobilizadas pelas *redes transnacionais*, especialmente os *enquadramentos interpretativos* específicos. A discriminação

¹²⁰ Para um panorama complementar de cada relatório, ver Galil (2020, p. 96-98).

e violência são o ponto central da discussão, que são expandidas ao serem elaboradas em relação a diferentes violações. A descriminalização das relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo e medidas antidiscriminatórias já são mencionadas nos dois primeiros relatórios apresentados em 2017¹²¹. Foram feitas recomendações referentes ao fim de leis discriminatórias e criação de políticas e leis que agissem efetivamente em relação ao problema (ILGA; ISHR, 2019h).

Os dois relatórios apresentados em 2018 aprofundaram as discussões sobre a discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero, elaborando sobre suas raízes motivacionais e como ela se manifesta. Segundo o EI, uma das raízes se encontra na punição dos indivíduos que não possuem conformidade com as noções prévias em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Já a discriminação e violência podem se manifestar através da tortura e assassinatos arbitrários, por exemplo. Os relatórios recomendaram a tomada de atitude através da criação de leis e procedimentos que investigassem e punissem tais violências. Também apontaram a necessidade de produção de dados, que podem influenciar positivamente nas ações do Estado. No caso da identidade de gênero, eles fomentaram a pauta da despatologização de determinadas formas de gênero, bem como caminhos para assegurar o respeito a ela (UN, 2018a, 2018b, ILGA; ISHR, 2019h).

Os dois últimos relatórios apresentados em 2019 enfocaram a coleta e administração de dados como forma de conscientizar sobre a violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero, mas também chamando a atenção para os riscos desse processo durante a coleta e no seu armazenamento. Em segundo lugar, abordaram as leis discriminatórias e normas socioculturais que continuam marginalizando as pessoas LGBT em relação a direitos humanos como saúde, moradia, educação e emprego. O especialista independente utilizou uma perspectiva interseccional para discutir o acesso a tais direitos, o que se relaciona com a dimensão de transversalização do *enquadramento interpretativo* em outras temáticas correlatas (UN, 2019a, 2019b, ILGA; ISHR, 2019h).

A criação e renovação do mandato do especialista independente é um momento de virada no processo político na ONU. Se retornarmos às reflexões elaboradas no primeiro capítulo, as pautas orbitam em torno da agenda e, por diferentes fatores, passam a integrá-la. Contudo, do mesmo modo que elas podem ser inseridas na agenda, também estão vulneráveis a sua retirada de discussão. Por isso, refletindo panoramicamente o percurso da pauta no CDH,

¹²¹ Para acessar todos os relatórios temáticos: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/AnnualReports.aspx>>. Acessado em 29 fev 2020.

até 2011, as discussões sobre a matéria eram espaçadas e inconstantes, dependendo do contínuo esforço da sociedade civil e dos *aliados influentes* em realizarem intervenções em diferentes frentes. Após a primeira resolução, a constância das discussões centralizadas sobre orientação sexual e identidade de gênero foram fortalecidas com as ações propostas no texto das resoluções (realização de relatório e painel de discussão).

Entretanto, o intervalo entre a adoção dos documentos era maior do que os empreendidos pelos *alinhamentos políticos* opositores, por exemplo (resoluções sobre proteção da família e valores tradicionais). A partir de 2016, com a criação do especialista independente, a pauta sobre orientação sexual e identidade de gênero é fixada à agenda da ONU de forma permanente – até o fim do mandato, pelo menos. Isso fortalece a legitimidade e visibilidade do tema na instituição e posiciona o especialista como importante *aliado influente*, uma vez que ele se tornou canal de comunicação e cooperação com as *redes transnacionais* LGBTI e tem determinada autoridade na estrutura para trazer periódicas discussões especializadas e focadas nas sessões do CDH e da AG por meio dos seus relatórios, por exemplo. Estes documentos, por sua vez, conferem maior validade à produção de informações e dados sobre a realidade das pessoas LGBTI, ao mesmo tempo que registram e dão ressonância aos *enquadramentos interpretativos* empreendidos pela sociedade civil. Todavia, vale salientar que a permanência da pauta na agenda institucional não a exime das tensões que permeiam o processo político entre os atores.

4.3 Órgãos de tratados: o envio de casos individuais

Dentre as diferentes formas de atuação das *redes transnacionais de ativismo* por direitos, o envio de casos aos órgãos de tratados também se constituiu como importante estratégia. Segundo levantamento da ILGA (2019), foram julgados 25 casos envolvendo indivíduos LGBTI. Mesmo sendo órgãos que não constituem o Conselho de Direitos Humanos, percebemos a relevância de uma análise panorâmica sobre casos, uma vez que suas decisões reverberam nas mobilizações em outros espaços institucionais. Como os Comitês atuam com base nas convenções, interpretações e reconhecimentos de violações, tendem a integrar determinados direitos ao quadro normativo de direitos humanos. Devido à pertinência e relação direta com o presente trabalho, decidimos analisar apenas 22 casos. Todos eles foram avaliados pelo Comitê de Direitos Humanos (HRCtee, sigla em inglês) ou pelo Comitê contra a Tortura (CAT, sigla em inglês). Para facilitar a nossa visualização, dividiremos os casos da seguinte

forma: o primeiro caso julgado; o primeiro caso bem-sucedido; casos sobre requerentes de asilo; violência; direitos das famílias; e reconhecimento legal da identidade de gênero.

O primeiro caso referente à orientação sexual e identidade de gênero nos órgãos de tratado foi decidido em 1982, quando o Comitê de Direitos Humanos se manifestou em *Hertzberg et al. v. Finland*¹²² (SANDERS, 1996). Nele, cinco pessoas, representadas pela ONG Organization for Sexual Equality, reclamaram a violação do direito à livre expressão e informação, consagrado no artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)¹²³, alegando terem sido censurados por veicularem discussões sobre homossexualidade na rádio ou TV, com base no Código Penal finlandês¹²⁴. O governo finlandês, em defesa, baseou-se no artigo 19, §3º do PIDCP que permite a restrição do direito à liberdade de expressão com base na lei e na necessidade de proteção da ordem ou moral públicas. Em decisão, o Comitê compreendeu que Hertzberg, entrevistado em um programa de rádio, não foi vítima de violação, pois as acusações criminais foram movidas contra o editor, que foi absolvido. Assim, suas alegações não eram válidas por não ter sofrido sanções pelo Estado. Quanto aos demais autores do caso, o Comitê reconheceu que seus direitos tinham sido restringidos com base no art. 19. Contudo, o artigo também permitia sua restrição se necessário e para o Comitê analisar a necessidade das ações tomadas pelo Estado precisaria do texto completo dos programas censurados. Por fim, o Comitê considerou que as informações já dispostas eram suficientes para decidir que não houve violação do Pacto. Entretanto, em decisão, foi notado que “a moral pública difere amplamente. Não existe um padrão comum universalmente aplicável. Consequentemente, a este respeito, deve ser concedida uma certa margem de discricionariedade às autoridades nacionais responsáveis”¹²⁵ (UN, 1982, p. 165, tradução própria).

Curioso notarmos a existência de um caso sobre a homossexualidade em um órgão de tratado da ONU já na década de 1980, uma vez que a presença de atores na organização se deu na década seguinte e de forma desordenada. De todo modo, reconhecemos que no âmbito do

¹²² Para informações sobre o caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/337>>. Acesso em: 21 ago. 2019.

¹²³ Para acessar o Pacto: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 02 jun. 2020.

¹²⁴ Especificamente, o parágrafo 9 do capítulo 20 do Código Penal: “Se alguém se envolver publicamente em um ato que viole a moralidade sexual, ofendendo, desse modo, será sentenciado por violar publicamente a moralidade sexual à prisão por no máximo seis meses ou a uma multa. Qualquer pessoa que incentive publicamente um comportamento indecente entre pessoas do mesmo sexo será sentenciada por encorajar um comportamento indecente entre mesmos do mesmo sexo, como decretado na subseção 1.” (UN, 1982, p. 162, tradução própria)

¹²⁵ “[...] public morals differ widely. There is no universally applicable common standard. Consequently, in this respect, a certain margin of discretion must be accorded to the responsible national authorities.” (UN, 1982, p. 165).

sistema europeu de direitos humanos, em 1981, a Corte Europeia de Direitos Humanos recebeu o caso *Dudgeon v. Reino Unido*, primeiro caso sobre criminalização de atividades sexuais entre pessoas do mesmo sexo, e compreendeu que houve violação do direito à privacidade. No âmbito do HRCtee, a decisão se relacionou ao direito à livre expressão e o organismo fez uma interpretação confusa até certo modo. Isso porque reconheceu a restrição de direitos, mas abriu a possibilidade de discricionariedade para os governos, assim, não apontou qual era o limite para essa imposição quando relacionada às questões sobre orientação sexual, que são tensionadas e consideradas sensíveis por diversas culturas.

Mais de uma década mais tarde, o mesmo Comitê decidiu de forma inédita pela violação de direitos humanos em função da homossexualidade, no caso *Toonen v. Austrália*¹²⁶, em 1994. Este, que foi a primeira vitória no âmbito do Comitê, correspondia à reivindicação de Nicholas Toonen, membro da Tasmanian Gay Law Reform Group, que denunciou a Austrália por violação dos artigos 2º, §1º, 17 e 26 do PIDCP, que se relacionam aos direitos à privacidade e à proteção igual sem qualquer discriminação (SANDERS, 1996). Devido ao seu ativismo pelos direitos dos homossexuais na Tasmânia, Toonen considerou que as Seções 122 e 123 do Código Penal local, que criminalizavam as relações consentidas entre homens adultos em privado, criou condições de discriminação e que poderia ser utilizado contra ele devido ao seu relacionamento com outro homem. Devido à não diferenciação entre atividade sexual em privado ou em público, o direito à privacidade era violado, assim, era necessária a revogação dessas leis (UN, 1994).

Em defesa, o Estado observou que “o artigo 17 não cria um “direito à privacidade”, mas apenas um direito à liberdade de interferência arbitrária ou ilegal na privacidade”¹²⁷ (UN, 1994, p. 5, tradução própria). Contudo, reconheceu que, mesmo a lei local não tendo sido aplicada há anos, sua existência promove riscos a Toonen e discordou do argumento das autoridades da Tasmânia baseado na proteção contra a propagação do HIV/AIDS como justificativa para a manutenção da lei. Também argumentou que a discriminação com base na orientação sexual é ilegal em três dos cinco estados e em dois territórios australianos. Por fim, o Estado questionou o Comitê se orientação sexual seria incluída em “outros status” do artigo 26.

Na decisão final, o Comitê reconheceu que “atividade sexual consensual adulta em privado está coberta pelo conceito de “privacidade””¹²⁸, isto é, Toonen foi vítima de violação

¹²⁶ Para informações sobre o caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/702>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

¹²⁷ “[...] article 17 does not create a "right to privacy" but only a right to freedom from arbitrary or unlawful interference with privacy [...]” (UN, 1994, p. 5).

¹²⁸ “[...] adult consensual sexual activity in private is covered by the concept of "privacy" [...]” (UN, 1994, p. 10)

com base no art. 17 em relação às leis tasmanianas (UN, 1994, p. 10, tradução própria). Também entendeu que a criminalização da atividade homossexual não pode ser considerada uma medida razoável para questões de saúde pública. Sobre a orientação demandada pelo Estado, o Comitê considerou que a referência à “sexo” nos artigos 2º, §1º, e 26 incluem orientação sexual. Por fim, foi definida violação com base nos artigos 17, §1º, e 2º, §1º do Pacto e que o autor tinha o direito à reparação, sendo a revogação das leis como recomendação (UN, 1994).

A primeira dimensão que observamos, e que difere dos casos que apresentaremos a seguir, é que a Austrália, enquanto Estado-parte do processo, também é contrária à manutenção da lei, o que diverge do posicionamento da Tasmânia. Quanto à dimensão de repercussão do caso, para além de ser a primeira vitória nos órgãos de tratado, ele até hoje é um marco referenciado nos diferentes espaços institucionais, pois reconhece a criminalização como uma violação e esse é um dos principais *enquadramentos de diagnóstico* promovido pelas *redes transnacionais*. A recomendação de revogação também corresponde ao *enquadramento de prognóstico* reivindicado, uma vez que 70 Estados da ONU ainda mantêm leis nessa matéria.

Também notamos que a violação se construiu no conceito da privacidade e que a justificativa fundamentada na questão de saúde não era considerada razoável para a interferência a esse direito. A Tasmânia referenciou a epidemia do HIV/AIDS, doença que é fortemente estigmatizada em relação à população LGBTI. A decisão do Comitê também interpretou que “questões morais”, que estão entre as justificativas para restrição do direito à privacidade, não podem ser matéria exclusivamente doméstica e reconheceu que a existência dessas leis afeta o indivíduo mesmo não sendo aplicadas. O caso, enfim, lidou com um questionamento sobre qual motivação embasar a discriminação e a decisão abrangeu entendimento de “sexo” para abarcar “orientação sexual”, fomentando um debate contínuo sobre reconhecimento da orientação sexual e identidade de gênero como motivos de discriminação no direito internacional.

Os órgãos de tratado receberam dez casos que envolviam requerentes de refúgio envolvendo orientação sexual ou identidade de gênero e que tiveram suas solicitações rejeitadas e estavam em iminência ou foram deportados. Os Comitês de Direitos Humanos e contra a Tortura não apresentaram um padrão de decisões, as quais analisaremos a seguir.

Dos cinco casos julgados pelo CAT, em três não foram reconhecidas violações. Inicialmente, estes apresentam semelhanças nas denúncias dos autores: são homens gay ou bissexual que sofreram tortura e violências nos países de origem devido às atividades políticas e solicitaram refúgio, mas suas aplicações foram rejeitadas. Para os reclamantes, a deportação

violaria o artigo 3º da Convenção contra a Tortura¹²⁹, que proíbe tal ação a país que ofereça perigo de tortura.

Especificamente, em *K.S.Y. v. Holanda*¹³⁰, o autor iraniano alegou que seu retorno ao Irã o colocava em risco de sofrer tortura devido a sua homossexualidade, uma vez que atividades dessa natureza são consideradas ofensa criminal pelo Código Penal local e, especialmente, após o crime cometido. Durante sua permanência na Holanda, K.S.Y. assassinou seu então companheiro por ter uma relação com outro homem, por isso foi condenado e considerado “cidadão indesejável” (UN, 2003a).

Nas argumentações, o governo holandês não reconheceu que o Irã apresentasse um perigo de tortura para qualquer pessoa, nem mesmo para K.Y.S. devido a sua homossexualidade, pois, mesmo tal conduta sendo criminalizada até mesmo com pena de morte, não havia conhecimento de nenhum caso em que essa política tinha sido utilizada em condenações. Também não considerou que as alegações sobre prisões e ameaças sofridas em território iraniano tinham credibilidade. O Comitê, enfim, decidiu que não houve violação sob o artigo 3º da Convenção, uma vez que as atividades políticas mencionadas no processo foram realizadas 17 anos antes e as alegações sobre violações sofridas no Irã eram inconsistentes e faltavam provas substanciais, assim, não considerou que havia risco pessoal de tortura. Também notou que não existia uma política ativa de acusação contra a homossexualidade no Irã (UN, 2003a).

Em *E.J.V.M. v. Suécia*¹³¹, o autor costa-riquenho justificou que sua deportação para a Costa Rica o colocaria em risco devido a sua bissexualidade e suas atividades políticas. Contudo, o Estado não considerou que o retorno à Costa Rica constituía violação, visto que o país em questão não apresentava um padrão de violações de direitos humanos, e questionou a credibilidade de E.J.V.M quanto à consistência e confirmação de suas alegações. A Suécia não mencionou a questão da orientação sexual. Em decisão, o Comitê não reconheceu violação, pois considerou que o autor não apresentou evidências suficientes para corroborar sua denúncia. Também, em relação à ameaça de tortura, não julgou que a Costa Rica pudesse apresentar risco por motivação da bissexualidade, sendo que essa possibilidade se baseava em “mera teoria ou suspeita” (UN, 2003b).

¹²⁹ Para acessar a Convenção: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

¹³⁰ Para informações sobre o caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/171>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

¹³¹ Para informações sobre o caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/157>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

No caso *E.A. v. Suécia*¹³², o reclamante alegou que sua orientação homossexual foi revelada para sua família e divulgada em notícia no jornal de seu país de origem, o que o colocaria em risco uma vez que o Código Penal do Líbano criminalizava “relações sexuais não naturais”, assim, sua deportação o colocaria em risco de tortura. Em defesa, a Suécia relatou que a orientação sexual era considerada como critério que trouxesse risco em alguns países, mas não considerou que o Líbano apresentava um padrão de graves violações de direitos humanos. Também argumentou que os casos de prisões de ativistas LGBT tinham diminuído segundo relatório. Ao final, o Comitê não reconheceu que os incidentes ocorridos no Líbano poderiam ser reconhecidos como largas práticas contra homens homossexuais e que, apesar da preocupação, não poderia concluir que todos os homossexuais seriam alvo devido à existência de uma lei criminalizatória. Assim, decidiu que o autor não apresentou evidências suficientes para fundamentar o risco de tortura com base no artigo 3º da Convenção (UN, 2017b).

Mesmo os casos tendo sido julgados em um grande intervalo de tempo, os dois primeiros em 2003 e o último em 2017, eles apresentam um primeiro padrão de decisão, que precisa ser comparado com os demais casos julgados pelo CAT: o não reconhecimento de que países com histórico de violência contra pessoas LGBT possam apresentar riscos a indivíduos por motivação de orientação sexual. Com destaque para o Irã e o Líbano, que criminalizavam as relações homossexuais. Essa interpretação diferiu da decisão do Comitê de Direitos Humanos no caso *Toonen v. Austrália*, no qual foi observado que a existência de leis criminalizatórias, mesmo que não aplicadas, colocam em risco esses indivíduos, bem como a recomendação de revogação. Desse modo, o *enquadramento interpretativo* sobre a criminalização não apresentou *ressonância* nesses casos no Comitê contra a Tortura.

A seguir observaremos os dois casos em que violações foram reconhecidas pelo CAT e analisaremos as diferenças e semelhanças entre as decisões. Neles ambos são homens homossexuais ativistas políticos com histórico de prisões, violências e tortura nos países de origem que criminalizavam as relações entre pessoas do mesmo sexo. Em *Uttam Mondal v. Suécia*¹³³, além da orientação sexual e das atividades políticas, o reclamante fazia parte de uma minoria religiosa – o Hinduísmo – em Bangladesh. Por isso, alegou que sua deportação além de violar o art. 3º, também enquadraria violação no art. 16 da Convenção, este último sobre a prevenção de tortura em território pelo Estado. Em defesa, a Suécia reconheceu que a situação em Bangladesh era preocupante, pois a tortura era comumente utilizada por oficiais, minorias

¹³² Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/2285>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹³³ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/52>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

religiosas eram prejudicadas na prática e a homossexualidade era considerada crime. Entretanto, o Estado considerou que, mesmo com a situação de direitos humanos no país, não era possível concluir diretamente que havia risco de tortura para uma pessoa e que o material apresentado no caso não indicava que o autor estaria em risco. Ao final, o Comitê não admitiu o caso sob o art. 16, mas decidiu que houve violação com base no art. 3º, uma vez que existia risco particular do autor sofrer tortura por motivação de suas atividades políticas anteriores, por fazer parte de uma minoria religiosa e pela sua orientação sexual. Em relação à homossexualidade, se notou a criminalização de atividade dessa natureza no Código Penal local e que existia a possibilidade de processos futuros nessa matéria (UN, 2011a).

Em *J.K. v Canadá*¹³⁴, o autor alegou que sua deportação para Uganda violaria o art. 3º da Convenção. Em defesa, o Canadá argumentou que o autor não tinha esgotado as medidas possíveis em âmbito nacional, assim, o caso não deveria ser avaliado pelo Comitê. Observou que os documentos apresentados no processo por J.K. não tinham credibilidade, pois eram cópias, e não originais, e eram datados próximos ao início da solicitação de refúgio. Também reconheceu que a situação das pessoas LGBTI em Uganda era problemática após a aprovação do Ato Anti-Homossexualidade, mas que não havia casos recentes de prisões ou processos sob essa nova lei. Por fim, o Comitê considerou que o reclamante apresentou documentos confiáveis suficientes para provar suas alegações, também notou as informações públicas sobre o aumento do número de casos de prisões e ataques contra pessoas LGBTI em Uganda, assim, decidindo que J.K. estaria em risco de sofrer tortura, o que tornou sua deportação uma violação do artigo 3º da Convenção (UN, 2015a).

Esses casos não contrastam consideravelmente em relação aos que não tiveram a violação considerada. Em todos eles, os Estados-partes defendem que os documentos não eram suficientes ou não possuíam credibilidade para confirmar as alegações e não reconhecem o risco de tortura para pessoas LGBTI mesmo em países com leis criminalizatórias. Contudo, as decisões do CAT favoráveis aos reclamantes quebram o padrão em relação a essas leis. Em *Uttam Mondal v. Suécia*, foi reconhecida a possibilidade de processos futuros e, em *J.K. v Canadá*, dados sobre a violência contra essa população foram referenciados. Dessa forma, o Comitê reconheceu a realidade de discriminação existente, o que traz o questionamento sobre o que leva o órgão considerar essa condição de violência ou não. Seria a escassez de dados específicos sobre os números de prisões ou a omissão dos Estados quanto à formalização dos motivos das condenações? O que leva um Estado que criminaliza as relações entre pessoas do

¹³⁴ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/2064>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

mesmo sexo não apresentar risco de tortura ou processos futuros e outro com mesma condição ter consideração contrária? Apesar de não possuímos respostas para tais perguntas, enfatizamos a falta de continuidade nas interpretações dos casos no CAT e até mesmo em relação ao HRCtee. Outro destaque se refere à produção de dados sobre as violências contra a população LGBTI, uma dificuldade presente nas mobilizações em diversos países, o que dificulta o processo de validação dessas vivências frente a determinados atores.

Quanto aos cinco casos sobre deportação julgados pelo Comitê de Direitos Humanos, três tiveram a violação reconhecida, enquanto um não a teve, e o outro restante não teve o processo admitido. Neste último, *Z.B. v. Hungria*¹³⁵, a autora teve sua solicitação de refúgio rejeitada e denunciou que sua deportação para a Sérvia seria uma violação do artigo 7º¹³⁶ do Pacto sobre a proibição da tortura, penas ou tratamentos cruéis. Quando ainda morava em Camarões, sua irmã foi agredida por motivação de sua orientação sexual e a autora foi processada por facilitar a homossexualidade. A autora apresentou histórico de violências no Sudão do Sul e Sérvia, lugares que ela esteve após fugir devido ao processo em seu país de origem. Certo dia, ela foi presa pela polícia da fronteira e solicitou refúgio para o governo húngaro, que foi rejeitado por reconhecer que a Sérvia poderia oferecer refúgio, o que levou a autora a considerar que o processo dela não foi devidamente avaliado. Contudo, Z.B. realizou uma segunda solicitação ao governo da Hungria, que foi avaliada e considerada admissível. Por fim, apesar do Comitê ter demonstrado preocupação sobre o processo da primeira solicitação e suas consequências, ele considerou o caso inadmissível uma vez que ela não sofria mais risco de ser deportada (UN, 2018d).

Além de compartilharem os motivos da orientação sexual ou identidade de gênero como agravamentos dos riscos de tortura e violência, os casos que tiveram como decisão por violação receberam um questionamento do HRCtee de falhas nos processos de avaliação das solicitações de refúgio. Em *X. v. Suécia*¹³⁷, a denúncia foi baseada nos art. 6º e 7º do PIDCP, sobre o direito à vida e a não sofrer tortura, respectivamente. O reclamante era um homem bissexual que nasceu no Afeganistão, onde foi preso por suas atividades políticas que eram contrárias ao

¹³⁵ Para informações do caso, acessar: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f123%2fD%2f2768%2f2016&Lang=en>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹³⁶ A autora solicitou que o artigo 7º do Pacto fosse interpretado conjuntamente aos artigos 2º, §3a, e 13 sobre a necessidade de aplicação de algum remédio por parte do Estado caso uma pessoa tenha seus direitos ou liberdade violadas e que alguém só pode ser expulso de território nacional de acordo com a lei ou em caso de razões de segurança nacional.

¹³⁷ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/1390>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

partido em vigência no governo. X. só mencionou sua orientação sexual na quarta tentativa de solicitação (UN, 2011b).

A Suécia argumentou que já havia tempo que as atividades políticas do autor tinham ocorrido e que integrantes do grupo político que ele fez parte não sofriam riscos ao retornar para o Afeganistão. Relatou-se que o Conselho de Migração não reconheceu que a situação no país de origem chegava ao ponto da necessidade de proteção internacional para homossexuais. E questionaram o porquê a nova circunstância não foi apresentada nas primeiras solicitações, o que não trouxe credibilidade para as alegações. Por fim, o Comitê decidiu que a deportação do autor violou os artigos 6º e 7º, uma vez que os órgãos nacionais responsáveis não reconheceram a devida relevância à orientação sexual como motivação de risco no Afeganistão. Também definiu que a Suécia era obrigada a facilitar o retorno do autor ao país (UN, 2011b).

No caso *M.I. v. Suécia*¹³⁸, a autora reclamou que sua deportação de volta à Bangladesh violaria o art. 7º do PIDCP, pois era uma mulher lésbica e correria risco de vida em seu retorno. M.I. foi para a Suécia com seu marido, um casamento arranjado pela família após descobrirem sobre sua orientação sexual, e, quando ele descobriu que ela era lésbica, a forçou voltar para Bangladesh. Em seu país de origem, conheceu sua parceira, com que passou a morar junto. Quando policiais descobriram sua orientação sexual, ela foi presa, período que sofreu violências, e sua parceira foi raptada. A partir de então, por receber ameaças, voltou para a Suécia e solicitou refúgio, que foi rejeitado. O Conselho de Migração não acreditou que ela poderia sofrer risco algum em Bangladesh (UN, 2013a).

O Estado argumentou que, diante das informações dispostas, não era possível concluir sobre a necessidade de proteção de pessoas LGBT vindas de Bangladesh. Observou-se que as informações providas pela autora eram vagas para confirmação das alegações. Ao final, o Comitê notou a proibição de atos homossexuais em lei e que, mesmo não sendo sistematicamente aplicada, ela reforçava um clima de homofobia e impunidade sobre crimes contra pessoas LGBT. Também reconheceu que a Suécia não fez a devida avaliação das situações ocorridas com a autora em Bangladesh e que sua deportação seria um risco, assim, violando o art. 7º do Pacto. O Comitê definiu obrigação ao Estado de não expulsá-la do país enquanto sua solicitação de refúgio fosse reconsiderada (UN, 2013a).

Em *M.K.H. v. Dinamarca*¹³⁹, o reclamante, que era homossexual, corria risco de ser deportado para Bangladesh. Para o autor, a deportação incorreria em violação do art. 7º do

¹³⁸ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/1675>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹³⁹ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/2169>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

Pacto, uma vez que ele foi rejeitado por sua família e comunidade em Bangladesh, onde foi violentado, torturado e sofreu ameaça de morte por motivação de sua orientação sexual. A rejeição da solicitação de refúgio foi justificada devido à falta de credibilidade em suas alegações. Para o Serviço de Imigração dinamarquês, o autor não estava sob risco por conta de sua homossexualidade, mesmo sendo atividade ilegal, pois essa legislação não era aplicada. Ele também citou a jurisprudência do *M.I. v. Suécia*, que também era sobre a deportação de uma pessoa homossexual para Bangladesh (UN, 2016a).

Sobre a referência ao caso *M.I. v. Suécia*, o Estado argumentou que a Suécia não questionou a credibilidade dos fatos apresentados pelo reclamante, como ocorria no presente caso. Por fim, o Comitê considerou que a deportação seria uma violação do art. 7º do Pacto e reconheceu que os órgãos de imigração não deram a devida consideração às alegações e às evidências apresentadas pelo autor sobre a situação das pessoas LGBT em Bangladesh, assim, as rejeitando de forma arbitrária (UN, 2016a).

Já no único caso sobre deportação que foi julgado como não violação, *M.Z.B.M v. Dinamarca*¹⁴⁰, o Comitê de Direitos Humanos não reconheceu que houve irregularidade ou arbitrariedade no processo de avaliação pelos órgãos de imigração dinamarquês, assim, concordando com as inconsistências nas alegações da autora. Nele a autora denunciou violação do art. 7º¹⁴¹ do PIDCP caso fosse deportada para Malásia devido ao risco de violência motivada pela sua transexualidade. Ela começou seu tratamento hormonal ainda em seu país natal, onde não era possível realizar a alteração do gênero na identidade. Conseguiu realizar a cirurgia de redesignação sexual na Tailândia e por seus documentos não corresponderem a sua aparência física, ela tinha sido presa pela polícia, por quem foi violentada e estuprada (UN, 2017a).

A Dinamarca argumentou que a autora falhou em apresentar fundamentos que justificassem que a sua volta apresentaria riscos. Recordou as inconsistências das alegações apresentadas e as diversas viagens que a reclamante conseguiu realizar para o exterior, e também afirmou que as violências mencionadas ocorreram anos antes, assim, M.Z.B.M. poderia continuar vivendo de forma tolerável. Nesse sentido, a decisão do Comitê corroborou com as argumentações do Estado (UN, 2017a).

As interpretações do Comitê de Direitos Humanos nos casos sobre solicitação de refúgio apresentaram maior conformidade entre si e em relação a sua decisão sobre o caso *Toonen v. Austrália*, compreendendo os riscos para pessoas LGBTI em países com leis criminalizatórias,

¹⁴⁰ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/2240>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹⁴¹ A autora do caso também pediu para que o art. 7º do Pacto fosse interpretado em conjunto com os artigos 17, § 1º, e 26 sobre o direito à privacidade e à igualdade perante a lei.

mesmo quando elas não têm registros de aplicação. Percebemos que o Comitê compreende a relevância da orientação sexual como motivação a agravar riscos de tortura ou violência. O caso *M.Z.B.M v. Dinamarca*, em específico, poderia confrontar essa nossa análise de conformidade, uma vez que seu país de origem também tinha leis criminalizatórias. Contudo, compreendemos que o histórico apresentado pela reclamante, especialmente sobre a facilidade de mobilidade ao exterior, fortaleceu os argumentos de ausência de riscos para sua vida. Por outro lado, é importante evidenciarmos que as experiências de vida da população trans perpassam significativamente por violências constantes, o que se agrava em países com leis discriminatórias.

O Comitê de Direitos Humanos julgou seis casos sobre liberdade de expressão ou assembleia. Um deles foi o *Hertzberg et al. v. Finlândia*, no qual a violação não foi considerada. O Comitê reconheceu a violação nos demais cinco casos, dos quais analisaremos as decisões a seguir. Em *Fedotova v. Rússia*¹⁴², a reclamante, uma mulher lésbica e ativista pelos direitos das pessoas LGBT, denunciou violação dos artigos 19 e 26 do Pacto (direito à liberdade de expressão e à igualdade perante a lei, respectivamente) quando foi condenada por “ofensa administrativa” por ter exibido cartazes escritos “Homossexualidade é normal” e “Eu tenho orgulho da minha homossexualidade” perto de um prédio escolar. A lei que enquadrou o processo correspondia a ofensas administrativas contra a saúde, bem-estar sanitário e epidemiológico e moral pública (UN, 2012).

Em defesa, o Estado argumentou que Fedotova tinha intenção de incluir crianças na discussão sobre esse tema e sua ação tinha um elemento de provocação. Também lembrou sobre as leis existentes que proíbem a propaganda para menores sobre atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo. O Comitê interpretou que a restrição da liberdade de expressão não tinha justificativa proporcional e que a lei local em questão divergia com o entendimento do art. 19 do Pacto. Também recordou que o art. 26 já compreendia a “orientação sexual” como motivo de discriminação. Ele decidiu que o Estado tomasse ações de reparação e alinhasse suas leis com os artigos 19 e 26 do Pacto (UN, 2012).

Em *Alekseev v. Rússia*¹⁴³, o autor estava organizando algumas atividades de paradas do orgulho gay, que foram banidas pelas autoridades municipais. Para ele, essa ação e a recusa das autoridades de procurarem alternativas para a realização das atividades violaram o artigo 21 do Pacto, que se refere ao direito à assembleia. O Estado argumentou que a proibição se justificou

¹⁴² Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/1272>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹⁴³ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/1686>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

na manutenção da ordem pública, motivação que é reconhecida pelo art. 21 quanto à restrição desse direito. E devido à possível reação negativa do público, as autoridades não teriam como garantir a segurança dos participantes. Em decisão, o Comitê compreendeu que a proibição da realização dos eventos não se baseou em fatores como local, data ou horário, mas com a temática da manifestação. Segundo o órgão, isso era uma das interferências mais sérias no direito à assembleia e que era dever do Estado proteger os participantes das atividades (UN, 2013b).

Os casos *Praded v. Belarus*¹⁴⁴ e *Androsenko v. Belarus*¹⁴⁵ são bastante semelhantes. Os autores estiveram na mesma manifestação, próxima à embaixada iraniana, e estavam protestando pelo fim das punições contra homossexuais no Irã. Eles estavam exibindo um cartaz escrito “Parem com os assassinatos de gays no Irã”, quando foram presos e processados por “ofensa administrativa” por violarem os procedimentos para realização de grandes eventos, como a autorização das autoridades locais e a manifestação próxima a uma embaixada. Em defesa, o Estado questionou a admissibilidade dos casos e, em *Praded v. Belarus*, afirmou que o caso não tinha esgotado os procedimentos nacionais, o que violava os códigos operacionais do Comitê, assim, não era obrigado a seguir as decisões finais do órgão. Neste o HRCtee considerou que a posição do Estado falhava em reconhecer suas competências e em cooperar. Em ambos os casos, a interpretação foi convergente. E, sob os artigos 19 e 21 do Pacto, compreendeu que o direito à assembleia é um direito essencial em uma sociedade democrática e que a lei local que baseou as prisões e os processos não justificava a necessidade e proporcionalidade de tal ação. Dessa forma, o Estado foi recomendado a revisar sua legislação em conformidade com o Pacto (UN, 2014, 2016b).

O caso *Nepomnyaschii v. Rússia*¹⁴⁶ é semelhante ao *Fedotova v. Rússia*, o autor, um homem homossexual e ativista pelos direitos LGBT, reivindicou ao HRCtee, com base nos artigos 19 e 26 do PIDCP, por ter a realização de uma parada do orgulho gay, em Moscow, banida e ele ter sido condenado por exibir um cartaz escrito “Homossexualidade é uma forma saudável de sexualidade” próximo à entrada de uma livraria para crianças. Ele foi preso e processado por “ofensa administrativa” por propaganda da homossexualidade entre menores. Em defesa, o Estado referenciou as leis locais e argumentou que é seu dever proteger as crianças de influências negativas, como também sua moralidade e saúde, o que inclui a proibição de

¹⁴⁴ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/1901>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹⁴⁵ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/2103>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹⁴⁶ Para informações do caso, acessar: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f123%2fD%2f2318%2f2013&Lang=en>. Acesso em: 27 fev. 2019.

ações públicas com objetivo de propaganda da homossexualidade – considerada relação sexual não-tradicional. Contudo, afirmou que não existia lei que proibisse a homossexualidade e que “Discriminação contra minorias sexuais, como qualquer outra discriminação, é proibida pela Constituição da Federação Russa”¹⁴⁷ (UN, 2018c, p. 5, tradução própria).

O Comitê interpretou que a lei local em questão era uma discriminação com base na orientação sexual e que o Pacto tinha como direito à igualdade perante a lei, sem discriminação. Também compreendeu que a especificação na lei da homossexualidade em oposição à heterossexualidade “estabelece expressamente uma distinção baseada na orientação sexual e identidade de gênero e, portanto, constitui uma diferenciação por motivos proibidos pelo artigo 26”¹⁴⁸. Por fim, retomou interpretação anterior sobre como essas leis criavam um estereótipo negativo e não tinham justificção para restrição dos direitos (UN, 2018c, p. 7, tradução própria).

Mesmo que a liberdade de expressão e de assembleia enquanto *enquadramentos interpretativos* não tenham se realçado em nossas análises no último capítulo, elas continuam sendo uma preocupação ativa das *redes transnacionais de ativismo* tanto no âmbito da ONU quanto fora. A criação de leis que criminalizam a “propaganda gay” continuam sendo atenção das mobilizações, pois, comumente, elas são utilizadas para marcar as pessoas LGBT como alvos e impedir seu ativismo. Também essas leis, mesmo que não criminalizando a homossexualidade de forma direta, criam um ambiente de discriminação e estigma, como compreendeu o Comitê de Direitos Humanos no caso *Nepomnyaschii v. Rússia*.

Novamente o órgão manteve seu entendimento em relação ao artigo 26º do Pacto, que reconhece a orientação sexual como motivo de discriminação e, se notarmos naquele caso mencionado, ele também descreve a identidade de gênero nesse contexto. Outro ponto é a interpretação da justificativa para a limitação desses direitos, sendo necessário que a medida tomada tenha razoabilidade e proporcionalidade. Esse entendimento, de certo modo, é bastante subjetivo. Mas, em consonância com a relevância que o Comitê dá para a orientação sexual como motivação, em todos os casos foi considerada que as medidas não apresentavam justificativa razoável e que as restrições se baseavam no tema e não em questões de organização das atividades, o que era uma violação grave para a manutenção de uma sociedade democrática.

¹⁴⁷ “Discrimination against sexual minorities, like any other discrimination, is prohibited by the Constitution of the Russian Federation.” (UN, 2018c, p. 5)

¹⁴⁸ “expressly draws a distinction based on sexual orientation and gender identity and thus constitutes a differentiation on grounds prohibited under article 26” (UN, 2018c, p. 7).

O Comitê de Direitos Humanos recebeu quatro casos sobre direitos de família. O primeiro deles é o caso *Joslin et al. v. Nova Zelândia*¹⁴⁹, no qual os reclamantes, dois casais, denunciaram a Nova Zelândia com base nos artigos 2º, 16, 17, 23 e 26 do PIDCP, que correspondem, em linhas gerais, ao direito ao reconhecimento, igualdade e proteção perante a lei, sem discriminação, e ao direito à privacidade e em relação à família. Os dois casais lésbicos tiveram os pedidos de casamento rejeitados em seu país de origem por não corresponderem à formação de casal entre um homem e uma mulher. O Estado defendeu que o Pacto não requer que os Estados permitam que casais homossexuais se casem. As leis nacionais protegem e reconhecem casais homossexuais, mas não através da instituição do casamento. Argumentou que tanto o Pacto quanto outros documentos internacionais reconhecem que o casamento é formado entre um homem e uma mulher. O Comitê decidiu que não houve violação, uma vez que o artigo 26, §2º, reconhece o casamento apenas entre um homem e uma mulher, assim, a recusa do Estado em reconhecer o casamento para casais homossexuais não violaria os demais direitos (UN, 2002).

O segundo é o caso *Young v. Austrália*¹⁵⁰, no qual o autor denunciou violação do art. 26 do PIDCP, que corresponde ao direito à igualdade perante a lei sem discriminação. O autor teve negado o seu pedido à pensão como dependente de seu marido que tinha falecido e era um veterano de guerra, pois o órgão nacional não o reconheceu como dependente, assim sendo uma discriminação com base em sua orientação sexual. O Estado defendeu que não houve discriminação com base na orientação sexual, uma vez que, mesmo que o veterano tivesse em um relacionamento heterossexual, a parceira não teria direito à pensão, pois eles não consideram que a morte dele foi causada por uma guerra, como prescrevia a lei. Também apontou que o autor não apresentou comprovação da existência do relacionamento com o veterano (UN, 2003c).

Em resposta, o autor argumentou que a justificativa do órgão nacional para a rejeição do pedido foi porque ele não era um parceiro do sexo oposto, ou seja, com base em sua orientação sexual. Por essa razão, ele não teve a chance de tentar cumprir os demais requisitos previstos em lei. Por fim, o Comitê definiu que houve violação, uma vez que, na mesma situação, parceiros heterossexuais que não se casaram conseguiriam o benefício e parceiros homossexuais não conseguiriam. Essa diferenciação, para o órgão, correspondeu uma discriminação com base em orientação sexual, pois o Estado não apresentou justificativa

¹⁴⁹ Para informações sobre o caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/995>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

¹⁵⁰ Para informações sobre o caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/1076>>. Acesso em: 23 ago. 2019

razoável e plausível para essa ação. O HRCtee concluiu que o autor merecia reparação, que sua aplicação fosse reconsiderada e, caso necessário, uma alteração na lei para tanto (UN, 2003c).

O caso *X. v. Colômbia*¹⁵¹ se assemelha com o último. Naquele o reclamante denunciou a violação de direitos por parte da Colômbia ao se recusar conceder a transferência de pensão por doença de seu companheiro que havia morrido, com quem teve uma relação de 22 anos, alegando que a lei não permitia transferência para pessoa do mesmo sexo. X baseou sua demanda nos art. 2º, §1º, 3º, 5º, §1º e 2º, 14, §1, 17 e 26 do PIDCP, que, de modo geral, referem-se à garantia dos direitos sem distinção, à impossibilidade de destruição ou restrição de qualquer direito ou liberdade reconhecidos, à igualdade perante cortes e tribunais, ao direito à privacidade e à proibição de discriminação na proteção da lei (UN, 2007).

Em defesa, o Estado argumentou que não existia reconhecimento legal da união entre pessoas do mesmo sexo, desse modo a recusa do pedido se baseou na lei, que, para ele, não discriminava casais homossexuais, mas apenas protegia os heterossexuais. Assim como em *Young v. Austrália*, o Comitê apresentou interpretação sobre diferenciação entre parceiros homossexuais e heterossexuais que não eram casados para o recebimento do benefício, o que considerou violação do art. 26 do Pacto por discriminação com base na orientação sexual (UN, 2007).

Em *C. v. Austrália*¹⁵², a reclamante denunciou a violação dos art. 2º, §1º, 14, §1º e 26 do PIDCP, pois a lei australiana não permitia o acesso ao divórcio de sua ex-esposa, com quem se casou no exterior. Segundo ela, se ela estivesse em um casamento com um homem, ela teria o direito de solicitar o divórcio de um casamento realizado no exterior. Em defesa, o Estado argumentou que “Igualdade e não-discriminação não requerem tratamento igual de todas as pessoas em todas as circunstâncias”¹⁵³. Também que a Austrália tratava igualmente casais homossexuais e heterossexuais e que, no caso em questão, ela não teve nenhum direito ou benefício negado, mas apenas não teve a possibilidade de obter o divórcio, uma vez que a autora não era considerada casada. Ao final, o Comitê repetiu a interpretação dos últimos casos apresentados, entendendo que o Estado falhou em justificar razoavelmente o não reconhecimento do divórcio. Nesse caso em específico, o Comitê observou a diferenciação em relação aos casamentos poligâmicos no exterior, que não eram reconhecidos pela lei australiana,

¹⁵¹ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/1338>>. Acesso em: 08 nov. 2019.

¹⁵² Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/2375>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹⁵³ “Equality and non-discrimination do not require identical treatment of all persons in all circumstances.” (UN, 2017d, p. 6)

mas possuíam o direito de solicitar o divórcio. Nesse sentido, essa diferenciação foi considerada uma discriminação (UN, 2017d, p. 6).

E, por último, em *G. v. Austrália*¹⁵⁴, a autora, uma mulher trans, baseou-se nos art. 2º, §1º, §3º, 17 e 26 do Pacto para denunciar violação por não ser autorizada a realizar a alteração do sexo na certidão de nascimento sem antes se divorciar. Durante o processo de tratamento hormonal, ela alterou seu nome em diferentes documentos (certidão de nascimento, passaporte e etc.), mas, ao tentar o reconhecimento legal do seu gênero, teve sua solicitação condicionada ao divórcio com sua parceira. Para o Estado, a autora não apresentou provas o suficiente de que sofreu por não ter a mudança do seu sexo na certidão de nascimento, uma vez que ela conseguiu alterar o sexo no passaporte, que pode ser apresentado como documento oficial. Também que o fato dela solicitar a alteração da certidão de nascimento não alterava o reconhecimento do casamento apenas entre um homem e uma mulher (UN, 2017d)

Em conclusão, o Comitê decidiu que houve violação por entender que a interferência realizada pelo Estado na privacidade da autora não tinha justificção razoável e que a permissão da alteração do sexo no passaporte e não na certidão de nascimento gerava inconsistência. Para ele, “o tratamento diferencial entre pessoas casadas e solteiras que foram submetidas a um procedimento de afirmação sexual e que solicitam alterar seu sexo na certidão de nascimento [...] constitui discriminação com base no estado civil e transgênero”¹⁵⁵ (UN, 2017d, p. 16).

Os casos sobre direito de família e sobre reconhecimento legal da identidade de gênero convergem na interpretação do Comitê. Apesar de históricos diferentes, todos eles envolvem casais homossexuais. Contudo, no único caso em que a violação não foi reconhecida, o que se almejava com a denúncia era o reconhecimento da instituição do casamento no âmbito nacional. Isso conflitou diretamente com o entendimento do Pacto em relação ao casamento como sendo formado por um homem e uma mulher. Nesse sentido, o Comitê não teria como divergir dessa definição expressa.

Por outro lado, se observarmos os demais casos em que a violação foi reconhecida, a problemática que foi exposta pelo Comitê não foi se o casamento deveria ser reconhecido para casais homossexuais, mas como a diferenciação em relação a outros casais resultava em discriminação com base na orientação sexual e impedia os reclamantes de acessarem um direito ou benefício. O órgão reconhece que não é qualquer diferenciação que se desenvolve em

¹⁵⁴ Para informações do caso, acessar: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/2220>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹⁵⁵ “the differential treatment between married and unmarried persons who have undergone a sex affirmation procedure and who request to amend their sex on their birth certificate [...] constitutes discrimination on the basis of marital and transgender status” (UN, 2017d, p. 16)

discriminação, mas nos casos *Young v. Austrália* e *X. v. Colômbia*, em que os Estados-partes não reconheciam legalmente o casamento entre pessoas do mesmo sexo e os reclamantes não conseguiam acessar o benefício da pensão, a diferenciação foi interpretada como violação. Isso porque o Comitê não viu justificativa para que parceiros heterossexuais que não eram casados tivessem acesso ao benefício e os parceiros homossexuais não tivessem.

Nos casos *C. v. Austrália* e *G. v. Austrália*, o Comitê interpretou que a diferenciação era discriminatória em relação, no primeiro, aos casais poligâmicos e, no segundo, às pessoas trans que não eram casadas. Desse modo, analisamos que, apesar do HRCtee ter um histórico positivo de casos e compartilhar em suas decisões a orientação sexual – e uma vez a identidade de gênero – como motivo de discriminação sob o art. 26 do Pacto, ele não é uma via que ainda reconhece a instituição do casamento para pessoas do mesmo sexo.

Esse, que é um *enquadramento interpretativo* para as *redes transnacionais* nos âmbitos nacionais, especialmente em países que não possuem leis criminalizatórias, ainda não possui ressonância no Comitê e, a partir da observação das decisões, não será uma via possível para esse reconhecimento jurídico, uma vez que o Pacto expressamente define o casamento entre um homem e uma mulher. Mas, caso as vítimas consigam encontrar uma diferenciação em relação a outros casais não-homossexuais no acesso a direitos e benefícios, esse órgão será uma via estratégica importante. Até mesmo para casos de violências, tortura e perseguições, o HRCtee apresentou maior relevância do que o Comitê contra a Tortura.

Por fim, como afirma ILGA (2019),

de mais de 1500 casos revisados pelos Órgãos de Tratado, apenas 25 abordaram questões de orientação sexual e/ou identidade de gênero. Essas estatísticas claramente mostram que o mecanismo de reivindicações individuais sob Órgãos de Tratado não tem sido amplamente usado por ativistas LGBTI¹⁵⁶ (ILGA, 2019, p. 50, tradução própria).

Dos 22 casos que consideramos no panorama, em seis os órgãos de tratados entenderam que não houve violação e um não foi admitido. Dentre esses casos, após análise de diversos documentos com declarações e resoluções em outros órgãos da ONU, percebemos que o caso de *Toonen v. Austrália* é o que mais reverberou e é referenciado, especialmente por definir como violação a criminalização das relações consentidas entre pessoas do mesmo sexo, um destacado *enquadramento interpretativo* mobilizado pelas *redes transnacionais*.

¹⁵⁶ “out of more than 1,500 cases reviewed by Treaty Bodies, 59 only 25 addressed issues of sexual orientation and/or gender identity. This statistic clearly shows that the individual complaints mechanism under Treaty Bodies has not been widely used by LGBTI advocates” (ILGA, 2019, p. 50).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa construiu caminhos com o objetivo de analisar como se desenvolveu o processo político da pauta dos direitos LGBTI na formação da agenda da ONU, com destaque para a agenda do Conselho de Direitos Humanos, a partir da atuação das *redes transnacionais de ativismo*. A análise de um processo desse tipo impõe abrir mão de uma resposta simples, uma vez que se atem a um longo período temporal, especialmente entre 2006 e 2019, momentos da criação do CDH e da renovação do mandato do Especialista Independente, respectivamente. Ao mesmo tempo, é importante notarmos que a pauta escolhida consiste nos direitos LGBTI, o que conforma em um conjunto de normas a serem empreendidas no *confronto político*, o que difere da análise de mobilizações em direitos humanos que foque no desenvolvimento de apenas uma norma.

Para olhar o objeto da pesquisa, mobilizamos o modelo analítico de *agenda setting* elaborado por Joachim (2007), que sistematizou a literatura sobre movimentos sociais e a formação de agenda para, em seu estudo, compreender a mobilização das organizações de mulheres na Assembleia Geral da ONU, com foco em duas questões: violência contra a mulher e direitos reprodutivos e saúde. O primeiro capítulo buscou apresentar esse modelo analítico através do retorno às referências da própria autora. Dessa forma, pudemos trilhar o percurso de Joachim (2007) e compreender quais conceitos foram escolhidos para a sistematização, bem como identificar aqueles que foram retirados, mas mereciam ser reincorporados à adaptação do modelo realizada por nós para melhor explicar o nosso objeto.

Existem outros trabalhos que realizam o esforço de análise da pauta da orientação sexual e identidade de gênero na ONU com o auxílio teórico de Joachim (2007), por isso procurei fazer uma pesquisa em que a análise percorresse todas as categorias – e subcategorias – analíticas de forma próxima e explícita. Em outras palavras, os artigos encontrados, como Swiebel (2009), Kollman e Waites (2009) e Kiel e Campbell (2019), comumente mencionam o modelo da autora e fazem referências amplas aos conceitos de *estrutura de mobilização* e *de oportunidades políticas* ou *enquadramentos interpretativos*. Swiebel (2009) critica Joachim (2007) por enviesar a investigação a partir da ação da sociedade civil e subestimar o papel dos funcionários da ONU e atores governamentais. Em contrapartida, utilizando esse aporte teórico, depreendemos que, apesar de buscar explicar a participação da sociedade civil na formação da agenda, o que lhe confere maior agência no processo político, o modelo analítico possibilita

observar a atuação do secretariado da organização internacional e das delegações dos Estados na estrutura com papel relevante.

Quanto ao modelo analítico desenvolvido no primeiro capítulo, ele compreende três grandes categorias: (i) *processos de enquadramento interpretativo*; (ii) *estrutura de mobilização*; (iii) *estrutura de oportunidades políticas*. Os *processos de enquadramento interpretativo* referem-se às estratégias “conscientes de grupos de pessoas para formar entendimentos compartilhados do mundo e de si mesmos que legitimam e motivam a ação coletiva”¹⁵⁷ (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996, p. 6, tradução própria). Neles existem três tarefas principais: o *diagnóstico*, que é a identificação de um problema que não pode continuar a existir e precisa ser resolvido; o *prognóstico*, que é o desenvolvimento de uma solução ao problema diagnosticado; e o *motivacional*, que é a designação de motivos para a mobilização dos atores. Além das tarefas, existem os *macro enquadramentos*, que são *enquadramentos* genéricos de larga escala. Sobre os outros elementos complementares vinculados à ressonância e estratégia, Joachim se utilizou dos seguintes: *credibilidade empírica*, *comensurabilidade da experiência*, *fidelidade da narrativa* e *extensão de enquadramentos*. Após revisitarmos a literatura, adaptamos os elementos da seguinte forma: *credibilidade empírica*, *centralidade*, *credibilidade do articulador*, *ligação*, *extensão* e *transformação de enquadramentos* e *contra enquadramentos*.

A *estrutura de mobilização* corresponde à estrutura disponível para a mobilização das *redes transnacionais*, o que pode potencializar ou dificultar articulações. Ela se constitui em três fatores: existência de *empreendedores organizacionais*, que são ativistas ou organizações que possuem a capacidade de lidar com os custos da mobilização, e contatos e conexões importantes. Aqui complementamos com o conceito de *empreendedores normativos* de Sikkink e Finnemore (2014); a *constituency internacional*, que exprime a diversidade na constituição da base de apoio das *redes*, no que tange às características políticas, socioeconômicas, raciais e de origem; e a *expertise de conhecimento científico, de testemunho* e *processual* sobre dados com base em informações técnicas, história de vida de vítimas de violações e experiência nos procedimentos da ONU, respectivamente.

A *estrutura de oportunidades políticas* se relaciona ao contexto da organização internacional e os fatores que nela podem impor restrições ou alavancar os *enquadramentos interpretativos*: o *acesso institucional*, que é a capacidade das *redes* de acessarem a organização

¹⁵⁷ “[...] the 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, 1996, p. 6).

internacional, seja com status oficial (status consultivo) ou através das conferências e outros fóruns; os *aliados influentes*, que podem ser os Estados ou secretariado da ONU, que apoiam à pauta; os *alinhamentos políticos*, que são coalizões de Estados que se posicionam sobre a pauta e que nos levaram a adicionar a ideia de *alinhamentos* favoráveis ou opositores.

Os segundo e terceiro capítulos buscaram responder as perguntas feitas nesta pesquisa, utilizando a teoria como lente. Especificamente no segundo capítulo, analisamos o processo político prévio e durante o Conselho de Direitos Humanos. Percebemos que as mobilizações sobre a pauta da orientação sexual, com destaque para as questões das mulheres lésbicas, começaram com certa articulação na ONU na década de 1990. Esse foi um período de maior *acesso à instituição*, devido à mudança da centralização do discurso da segurança para o bem-estar do ser humano e também a realização de diferentes Conferências. Isso deu oportunidade a uma maior participação da sociedade civil nas discussões, bem como a inserção de novas pautas na agenda. As organizações que estavam se movimentando tinham maior presença de feministas ou homens homossexuais. As articulações ainda não eram fortalecidas, o que se refletiu na tentativa de participação através de diferentes frentes, como na antiga Comissão de Direitos Humanos, nas Conferências e no envio de casos individuais aos órgãos de tratados.

Até então, a ILGA tinha conseguido o status consultivo em 1993 e o perdido no ano seguinte devido à presença de uma ONG na sua federação que apoiava relações entre pessoas do mesmo sexo independentemente da idade, o que reforçou o *contra enquadramento* da relação entre homossexualidade e pedofilia. Esse foi um momento em que a *constituency internacional* heterogênea impôs impedimentos à organização. Também, o Comitê de Direitos Humanos julgou dois casos, um favoravelmente, o *Toonen v. Austrália*, um marco que ainda é resgatado nas discussões atuais não só por se opor à criminalização das relações consentidas entre pessoas do mesmo sexo, mas também pelos termos em que se manifestou, considerando que o status “sexo” abrangia “orientação sexual” e por se tratar de interpretação de normas globais de direitos humanos. Houve relevante presença de organizações feministas nas Conferências objetivando incluir orientação sexual nas discussões. Contudo, os documentos finais não as mantiveram.

No período próximo ao fim da Comissão e criação do Conselho de Direitos Humanos, tem-se a primeira tentativa de resolução sobre orientação sexual, promovida pelo Brasil. Contudo, em vista da resistência dos demais Estados e da falta de mobilização do Estado com a sociedade civil, a discussão foi postergada e retirada da agenda. Houve apresentação de uma declaração conjunta pela Nova Zelândia para que o órgão se comprometesse a discutir a pauta

da orientação sexual, assim, abordando-a no futuro Conselho. O novo órgão foi palco dos principais ganhos e avanços na matéria. Novas declarações conjuntas e individuais dos Estados foram apresentadas, conformando cada vez mais o *alinhamento político* favorável e destacando os *aliados influentes*. Ao mesmo tempo, os *alinhamentos políticos* opostos também se organizaram apresentando declarações ou propondo resoluções que reafirmassem seus *contra enquadramentos*.

Como estratégia das *redes transnacionais*, identificamos o desenvolvimento do *macro enquadramento* de que direitos LGBT são direitos humanos, o que promoveria a inserção da pauta no quadro normativo dos direitos humanos que já era compartilhado pelos Estados e ONU. Para tanto, empreenderam tarefas de *enquadramentos interpretativos* específicas. Por exemplo, *diagnosticaram* como problema as leis que criminalizam as relações consentidas entre pessoas do mesmo sexo e a discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero. Paralelamente, promoveram o *prognóstico* da descriminalização e a *expansão* do entendimento de não-discriminação para orientação sexual e identidade de gênero. Este último fortalecia o discurso de que não estavam sendo criados novos direitos, crítica comum dos opositores. Como *enquadramento motivacional*, as declarações e intervenções das ONGs, de forma enfática, recorriam aos princípios da universalidade e não-discriminação, além dos documentos internacionalmente reconhecidos, como a Declaração Universal, como motivos normativos para que os Estados tomassem alguma medida.

De acordo com os documentos que analisamos sobre as estratégias de engajamentos com a pauta nas sessões do CDH, tanto para as ONGs quanto para os Estados, a interação durante o diálogo com os relatores especiais tinha importante destaque. Isso porque, devido às inexistentes oportunidades de discussão sobre a matéria, promover a integração da orientação sexual e identidade de gênero aos temas dos procedimentos especiais traria maior transversalização e reconhecimento no quadro normativo dos direitos humanos, uma vez que os relatores especiais possuem a prerrogativa de trabalharem dentro de normas internacionalmente compartilhadas. Como também são atores com relevância e constante presença no Conselho e nas atividades da ONU, identificamo-los como *aliados influentes* para impulsionarem os *enquadramentos interpretativos* das *redes* e manterem a pauta em discussão. Como secretariado da organização, também percebemos que os Alto Comissários de Direitos Humanos, com destaque para Navanethem Pillay e Zeid Ra'ad, e os Secretários Gerais foram *aliados influentes*, por inserirem a pauta em suas agendas de trabalho e discussões.

Como ganhos normativos, destacamos as resoluções aprovadas de 2011 e 2014, que propuseram a realização de relatórios sobre as violações com base na orientação sexual e identidade de gênero e apresentação de como o direito internacional poderia auxiliar na melhoria dessa realidade. Outras vitórias importantes foram representadas pela adoção das resoluções de 2016 e 2019, que instituíram e renovaram, respectivamente, o mandato do Especialista Independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero. A análise dos processos políticos que envolveram esses ganhos normativos apontou pelo menos três aspectos da formação da agenda: a *ressonância* dos *enquadramentos interpretativos*, o desenvolvimento da pauta na agenda e a conformação dos *alinhamentos políticos*. Sobre o primeiro, as leis criminalizatórias como problema e o reconhecimento da orientação sexual e identidade de gênero no quadro de motivações de discriminação passaram a estar presentes nos discursos dos Estados *aliados* e nos relatórios produzidos, o que fortaleceu as reivindicações promovidas pelas *redes transnacionais*.

Mesmo não sendo adotadas anualmente, as resoluções também tinham um papel importante de manutenção da pauta na agenda, uma vez que, como discutido ao longo do trabalho, a inserção de uma pauta não garante sua continuidade, o que faz com que diferentes fatores se tornem necessários para seu desenvolvimento. A resolução de 2011, por exemplo, propôs que o relatório fosse discutido em um painel na sessão do CDH. Também, em referência aos *alinhamentos políticos*, é importante notarmos quais são os grupos que passaram a apresentar as resoluções, os que as co-promoviam e aqueles que se opuseram a ela veementemente. A primeira resolução foi proposta, inicialmente, pela África do Sul e, depois de sua reelaboração, contou com a participação do Brasil. A partir da segunda resolução, com a ausência da liderança sul-africana, e com variações, Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai, Argentina, Costa Rica e México, países da América Latina, passaram a apresentar os documentos. Para muitos, esse era um fator importante, pois buscava-se responder a crítica dos opositores de que a pauta dos direitos LGBTI era uma imposição ocidental e especialmente do Norte. De todo modo, os países da União Europeia eram destacados apoiadores da pauta através da co-promoção das resoluções, votos favoráveis e recorrentes intervenções nas sessões.

Se observarmos os resultados das votações no quadro a seguir, perceberemos que a matéria, mesmo que continuamente discutida no Conselho, ainda é fonte de tensões e consolidada oposição:

Quadro 6 – Resultados das votações das resoluções sobre orientação sexual e identidade de gênero no CDH

	2011	2014	2016	2019
Favorável	23	25	23	27
Contrário	19	14	18	12
Abstenção	3	7	6	7

Fonte: produzido pelo autor com base nas resoluções da ONU.

Além da contundente presença de votos contrários, as proposições de alterações no texto da resolução, que visavam subtrair qualquer alusão ou referência à orientação sexual e identidade de gênero, também demonstram a falta ou distância da existência de um consenso sobre o tema. As resoluções de 2014, 2016 e 2019 receberam sete, onze e dez propostas de alterações, respectivamente. Em 2016, em específico, o processo após a adoção da resolução demonstrou uma oposição ainda maior. Ao propor a criação do mandato do Especialista Independente, que tinha um peso diferente em relação à realização dos relatórios pelo ACNUDH, a resolução sofreu resistência durante a aprovação do documento com os trabalhos do CDH na Assembleia Geral. Nela houve a tentativa de suspensão da resolução e, posteriormente, de retirada de qualquer apoio financeiro para os trabalhos do procedimento especial. Esse foi um momento que realçou articulada *estrutura de mobilização das redes transnacionais*. O número de ONGs que assinou as declarações conjuntas e as suas diferentes formas de atuação para promover o apoio dos Estados de forma a impedir esse contra-ataque foi reflexo de uma *constituency internacional* heterogênea fortalecida e mobilizada por *empreendedores organizacionais*, como a ILGA, que direcionaram as ações com resultado positivo. Dentre os *alinhamentos* favoráveis, podemos destacar os países da América Latina e Caribe, como Brasil, Argentina e México, e da União Europeia.

Quanto aos *alinhamentos políticos* opositores, destacamos majoritariamente os Estados-membros da Organização para Cooperação Islâmica e da União Africana, a Rússia e o Vaticano. De modo geral, esses Estados apresentaram intervenções contrárias às discussões sobre orientação sexual e identidade de gênero nas sessões do Conselho e promoveram *contra enquadramentos* que contrapuseram os direitos LGBTI: por exemplo, a crítica de que novos direitos estavam sendo criados e que a discussão sobre direitos LGBTI abria caminhos para a pedofilia e o aborto. Também argumentaram que essa matéria não tinha reconhecimento no direito internacional. Conjuntamente, empreenderam dois *contra enquadramentos* destacadamente através das resoluções: os Valores Tradicionais e a Proteção da Família.

As resoluções sobre os Valores Tradicionais foram promovidas pela Rússia e fortaleciam a defesa de valores comuns compartilhados pela sociedade, bem como a importância de tradições e da cultura. Elas foram adotadas em 2009, 2011 e 2012 e propuseram relatórios ou painéis de discussão. Sofreram críticas principalmente por não definirem o que eram os “valores tradicionais”, por buscarem uma relativização dos direitos humanos e por abrirem a possibilidade do fortalecimento de noções de cultura ou tradição que são violadoras. As resoluções sobre Proteção da Família foram promovidas pelo Egito e adotadas anualmente em 2014, 2015, 2016 e 2017. Trouxeram perspectivas sobre a família como grupo natural e fundamental da sociedade com direito à proteção do Estado e propuseram painéis de discussão e relatórios. As críticas se voltaram para a falha no reconhecimento de diferentes formações familiares e para o problema de que muitas violações ocorrem nas próprias famílias, cujos membros, mas não ela, são sujeitos de direito.

O *confronto político* e os *enquadramentos interpretativos* transbordaram para a Revisão Periódica Universal, novidade institucional decorrente da criação do Conselho de Direitos Humanos. Com o objetivo de combater a politização e a seletividade criticadas na extinta Comissão, o novo mecanismo consiste na avaliação da situação dos direitos humanos de todos os Estados-membros da ONU pelos seus pares periodicamente através da realização de recomendações. Essa é uma importante plataforma para a atuação das ONGs e a promoção de novas agendas, uma vez que permite a apresentação de recomendações de diferentes temáticas e a participação da sociedade civil nos bastidores dos processos políticos e no envio de informações sobre a realidade dos direitos humanos nacionalmente.

No terceiro capítulo, analisamos os dois primeiros ciclos findados da RPU e a presença da pauta da orientação sexual e identidade de gênero e os *contra enquadramentos* da proteção da família e dos valores tradicionais. A partir de análise qualitativa, percebemos que o mecanismo tem recebido importante preferência pela sociedade civil, visto que possibilita o engajamento individual com os Estados, especialmente aqueles que se recusam a discutir o tema nas sessões da ONU ou nacionalmente. Como os dados possibilitam afirmar, as submissões de relatórios sobre questões LGBTI pela sociedade civil representavam 11% até a 22ª sessão da RPU. Contudo, isso não reflete necessariamente na realização de recomendações pelos Estados. A pauta da orientação sexual e identidade de gênero representou 2,53% do total de recomendações nos dois primeiros ciclos, ou seja, 1.460. Sua taxa de aceitação ainda correspondia a 36,14% (528), contrastando com a taxa geral de 73,38%.

Quanto aos tipos de ações das recomendações, a partir do banco de dados da UPR Info, encontramos um maior número (831) no tipo 5 – ação específica, o que é celebrado pela sociedade civil, uma vez que aponta com maior clareza a orientação de uma ação a ser tomada pelo Estado sob Revisão, ao mesmo tempo que facilita o trabalho de acompanhamento da implementação das recomendações. Atento a isso, selecionamos esse tipo de recomendação para uma análise qualitativa no intuito de identificar como os *enquadramentos interpretativos* estavam ressoando no mecanismo da Revisão Periódica Universal. Após análise, encontramos que mais da metade (54,51%) recomendava o fim das leis criminalizando relações consentidas entre pessoas do mesmo sexo. Em segundo lugar, com 40,55%, encontravam-se as recomendações para a integração da orientação sexual e identidade de gênero no quadro de discriminação nas leis ou orientavam para a investigação de violências ou discriminações por motivos de orientação sexual e identidade de gênero ocorridas. Em menor presença, houve recomendações sobre campanhas educativas a respeito da temática (8,54%), reconhecimento legal da identidade de gênero (1,56%) ou direitos voltados para o casamento entre pessoas do mesmo sexo (2,89%). Os dados qualitativos possibilitam concluir que os principais *enquadramentos interpretativos* promovidos pelas *redes transnacionais* têm tido ressonância na atuação dos Estados, destacados *aliados influentes* no processo político.

Quanto aos *contra enquadramentos*, após pesquisa manual no banco de dados da UPR Info, identificamos recomendações sobre a proteção da família e os valores tradicionais, com o reconhecimento da família como núcleo fundamental da sociedade e o fortalecimento dos valores tradicionais. Também se promoveu a defesa da formação do casamento ou da família apenas entre o homem e a mulher, novamente não reconhecendo a diversidade de formações familiares. Os Estados Revisores que realizaram essas recomendações permaneceram sendo os integrantes dos *alinhamentos políticos* opositores, consolidando tal constituição.

Outro espaço institucional observado foram os órgãos de tratado e, de modo específico, o envio de casos individuais. Através de nossas fontes, identificamos 24 casos julgados até 2019 que se relacionavam com a orientação sexual e identidade de gênero. Os casos passaram pela análise do Comitê de Direitos Humanos ou Comitê contra a Tortura, que reconheceram violação em 17 deles. Entre os temas das denúncias, houve criminalização das relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo (1), pedidos de asilo (10), violência (2), liberdades de expressão e associação (6), direitos da família (4) e reconhecimento legal da identidade de gênero (1).

As decisões finais dos órgãos de tratado são importantes juridicamente, pois criam uma jurisprudência a ser referenciada por outros órgãos e pela própria sociedade civil. Como

mencionado anteriormente, o caso *Toonen v. Austrália* de 1994 sobre a criminalização ainda repercute nas declarações dos Estados e da sociedade civil. Também, por terem suas atividades fundamentadas nas convenções e tratados internacionais, o reconhecimento da orientação sexual e identidade de gênero como motivação de discriminação ou impedimento para a garantia dos direitos fortalece a integração da pauta LGBTI no quadro normativo dos direitos humanos. Contudo, como podemos perceber, o envio de casos individuais ainda não é uma via estratégica utilizada com grande frequência pelas *redes transnacionais* e abre oportunidade para a sua instrumentalização, especialmente por ser um órgão técnico com maior distanciamento das tensões advindas do processo político entre os Estados.

Por último, após analisarmos que o engajamento direto com os procedimentos especiais consistia em uma estratégia das *redes transnacionais* ao longo dos anos no CDH, principalmente nos primeiros anos do órgão, buscamos nos aproximar analiticamente dos relatores especiais e, destacadamente, do Especialista Independente. Selecionamos sete relatores, mais o Especialista, para observação qualitativa de suas atividades, a partir de 2011 até 2019. Compreendemos que esses atores se confirmaram como *aliados influentes* e, com base nesta pesquisa, realçamos seu papel no processo de formação de agenda, que comumente não recebe a devida atenção.

Existem pautas que geram grandes divergências e divisões entre os Estados no Conselho e, devido a isso, possivelmente são evitadas ou adiadas. Motivadas pelas alianças e cooperações firmadas, as delegações estatais podem decidir por não se mobilizarem ativamente para proporem a inserção de novos temas. Nesse sentido, identificamos uma atuação dos relatores especiais que por vezes era estimulada pela sociedade civil ou Estados, mediante diálogos interativos ou cooperação técnica, ou que, de forma independente, levantava a discussão da pauta dos direitos LGBTI através dos relatórios temáticos, comunicações e visitas aos países. Esse é um dado importante, porque a independência que o mandato dos procedimentos especiais assegura dá aos relatores determinada autoridade e relevância na ONU. Por trabalharem dentro do quadro dos direitos humanos, ao denunciarem violações motivadas pela orientação sexual e identidade de gênero ou reconhecerem essas motivações dentro do princípio de não-discriminação, bem como outras demandas da sociedade civil, tais relatores fortalecem o *macro enquadramento* de que direitos LGBTI são direitos humanos. Alguns relatores especiais explicitamente reconheceram a discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero e recomendaram a descriminalização, o reconhecimento legal da identidade de gênero ou a manutenção de direitos para essa população específica.

De modo singular, a criação do Especialista Independente com foco na pauta da orientação sexual e identidade de gênero trouxe maior estabilidade para a matéria na agenda do CDH, uma vez que ele tem como atividade a apresentação e discussão de relatórios temáticos nas sessões do Conselho e da Assembleia Geral anualmente, como também o envio de comunicações e visitas aos países. Apesar de sofrer resistência durante a aprovação e renovação do mandato e na sua atuação, a existência desse procedimento eleva a preocupação sobre violações contra a população LGBTI ao nível internacional. Também auxilia no desenvolvimento de informação e normas voltadas para a temática, aprimora o acesso das *redes* à ONU e influencia na ressonância dos *enquadramentos interpretativos* promovidos. A prerrogativa de advogar sobre a temática possibilita essa ação ativa do Especialista na estrutura e fora dela.

Em reflexão sobre alguns possíveis caminhos de investigação que a presente pesquisa deixa em aberto, finalizaremos deixando as elaborações a seguir: os procedimentos especiais merecem um olhar detido sobre seus mandatos e seus efeitos no processo político no CDH e no nível nacional. É importante compreender como novos temas são integrados em suas atividades, se de forma autônoma ou através da mobilização das *redes*, e questionar quais são as condições que tornam o envio dos casos individuais aos órgãos de tratado uma estratégia ainda pouco utilizada. A presente pesquisa se atém ao processo de desenvolvimento da formação da agenda, o que deixa em aberto a consolidação de normas específicas empreendidas nos *enquadramentos interpretativos*. Também, pensando no modelo bumerangue, é importante seguir buscando entender como tem sido o caminho de volta ao âmbito doméstico posteriormente a essa articulação internacional, como transformar os resultados da RPU em matéria de orientação sexual e identidade de gênero em ganhos no âmbito nacional; entre outras possíveis perguntas e observações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

ARC (ARC International); IBAHRI (International Bar Association's Human Rights Institute); ILGA (International Lesbian, Bisexual, Trans And Intersex Association). **Sexual Orientation, Gender Identity and Expression, and Sex Characteristics at Universal Periodic Review**. 2016. Disponível: https://ilga.org/downloads/SOGIESC_at_UPR_report.pdf. Acesso em: 22 maio 2020.

ARC (ARC International); ILGA (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association); ISHR (International Service for Human Rights). **Renewal of the Mandate of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity**. 2019. Disponível em: https://ilga.org/downloads/RenewIESOGI_report.pdf. Acesso em: 22 maio 2020.

ARC (ARC International). **ACTION ALERT: UN STATEMENT ON SEXUAL ORIENTATION & GENDER IDENTITY**. 2006a. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/Action-Alert-Norwegian-Joint-Statement.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

_____. **ADDRESSING HUMAN RIGHTS VIOLATIONS BASED ON SEXUAL ORIENTATION & GENDER IDENTITY AT THE 11th SESSION OF THE HUMAN RIGHTS COUNCIL**. 2009a. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/Advancing-SOGI-issues-HRC11.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Appointing an Independent Expert on Sexual Orientation and Gender Identity: An Analysis of Process, Results and Implications**. 2016b. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2016/08/HRC32-final-report-EN.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **A Report on the 30th Session of the Human Rights Council**. 2015a. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2015/10/Final-Edited-ARC-30th-Session-Report-1.docx>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Concerns re Traditional Values**. 2012b. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2012/08/Concerns-re-TVs2.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Discussion Paper: Preparing for the 2nd session of the Human Rights Council**. 2006b. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/HRC-Discussion-Paper.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

_____. **How far has SOGII advocacy come at the UN and where is it heading?**. 2014a. Disponível em: <https://arc-international.net/wp-content/uploads/2013/09/How-far-has-SOGII-for-web.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Human Rights Council: 1st Session.** 2006c. Disponível em: <http://arc-international.net/global-advocacy/human-rights-council/>. Acesso em: 05 de set. 2019.

_____. **Joint NGO statement on health.** 2010b. Disponível em: <http://arc-international.net/global-advocacy/human-rights-council/hrc14/ngo-statement-health/>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Joint Statement on Sexual Orientation & Human Rights.** 2005. Disponível em: <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2005-joint-statement/>. Acesso em: 02 set 2019.

_____. **Joint Statement: 3rd Session of the Human Rights Council.** 2006d. Disponível em: <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-joint-statement/>. Acesso em: 05 set. 2019.

_____. **Overview of interventions by governments and other delegations in response to the report of the Special Rapporteur on the right to health (Anand Grover) on decriminalization of consensual sex between adults in the context of transmission of HIV, sex work and sexual orientation.** 2010a. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/HRC-Decriminalisation-Debate-2010.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **RECOGNIZING HUMAN RIGHTS VIOLATIONS BASED ON SEXUAL ORIENTATION AND GENDER IDENTITY AT THE HUMAN RIGHTS COUNCIL, SESSION 8.** 2008a. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/SOGI-report-HRC8.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Report on sexual orientation and gender identity at the 21st session of the Human Rights Council.** 2012a. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2012/08/HRC21-SOGI-report.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020

_____. **REPORT ON THE HIGH LEVEL PANEL ON HUMAN RIGHTS, SEXUAL ORIENTATION AND GENDER IDENTITY.** 2009b. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/SOGI-Panel-Final-Report.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Sexual orientation, gender identity and expression and intersex related developments at the 26th session of the UN Human Rights Council.** 2014b. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2014/07/HRC26-report.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Syrian statement.** 2008c. Disponível em: <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/syrian-statement/>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Talking points: ID with Special Rapporteur on Health.** 2010c. Disponível em: <http://arc-international.net/global-advocacy/human-rights-council/hrc14/talking-points-health/>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **The Second UN Report on discrimination and violence based on SOGI:** Conceptual advances, political polarizations and the way forward. 2015b. Disponível em: <http://arc-international.net/global-advocacy/human-rights-council/29th-session-of-the-human-rights-council/the-second-un-report-on-discrimination-and-violence-based-on-sogi-conceptual-advances-political-polarizations-and-the-way-forward/>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **2008 Joint statement.** 2008b. Disponível em: <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2008-joint-statement/>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **31st Session of the Human Rights Council: LGBTI Rights And Intersectionality.** 2016a. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2016/05/31HRCReport2.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

BAEHR, Peter. **Non-governmental human rights organizations in International Relations.** New York: Palgrave, 2009. 199 p.

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

BENFORD, Robert D.; SNOW, David A. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. **Annual Review of Sociology**, 26, pp.611–39. 2000.

BUSS, Doris; HERMAN, Didi. **Globalizing Family Values: The Christian Right in International Relations.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.

CELLARD, André. “A análise documental”. In: POUPART, J.. **A Pesquisa Qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos.** Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008. cap. 7, p. 295-316.

CLAUDE, Inis. “**Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations**”. *International Organization*, v. 20, n 03, p. 367-379. 1996.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D.. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building.** Boston: Allyn & Bacon, 1972.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Mare Howard. **Building as a Comparative Political Process.** *The American Political Science Review*, v. 70, n 1, p. 126-138. 1976.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan P.. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1–25.1972.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Mare Howard. **Building as a Comparative Political Process.** *The American Political Science Review*, v. 70, n 1, p. 126-138, 1976.

D’AMICO, Francine. **Global Governance and Sexual/Gender Minorities: LGBTQ Human Rights.** Paper presented at the International Studies Association Annual Conference. 2011.

ECOSOC (Economic and Social Council). **ECOSOC Decision 2006/259-261**. 2006. Disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/en/documents/decisions>. Acesso em: 22 maio 2020.

EISINGER, Peter K.. The Conditions of Protest Behavior in American Cities. **The American Political Science Review**, v. 67, n 1, p. 11-28. 1973.

GALIL, Gabriel Coutinho. **Fora do Armário, Além das Fronteiras**: a proibição de discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero no sistema global de direitos humanos. 2020. 183 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

GAMSON, William A.; MEYER, David S.. Framing Political Opportunity. *In*: McAdam, D., John D. M., and Mayer N. Z.. **Comparative Perspectives on Social Movements**: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings. New York: Cambridge University Press. 1996.

GORISH, 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. 2013.

GIUGNI, Marco G.. Structure and Culture in Social Movement Theory. **Sociological Forum**, v. 13, n 2, p. 365-375. 1998.

GOFFMAN, Erving. **Frame analysis**. Nova York: Harper & Row, 1974.

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

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho; DA ROSA, William Torres Laureano. Os EUA e a revisão periódica universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, v. 6, n. 1, p. 127-149. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6n1p127>. Acesso em: 28 fev. 2020.

HOLZHACKER, Ronald. “**Gay Rights Are Human Rights**”: The Framing Of New Interpretations Of International Human Rights Norms. 2014. Disponível em: [https://www.rug.nl/research/portal/nl/publications/gay-rights-are-human-rights\(56f6ca00-8d6b-420a-8ce5-b74138ecf446\).html](https://www.rug.nl/research/portal/nl/publications/gay-rights-are-human-rights(56f6ca00-8d6b-420a-8ce5-b74138ecf446).html). Acesso em: 20 jan. 2019.

HRC (Human Rights Council). **A/HRC/RES/16/3 - Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind**. 2011a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/124/92/pdf/G1112492.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **A/HRC/RES/21/3 – Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind**: best practices 2012b. Disponível

em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/173/96/pdf/G1217396.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **A/HRC/RES/26/11 – Protection of the family.** 2014a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/086/78/pdf/G1408678.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **A/HRC/RES/29/22 - Protection of the family: contribution of the family to the realization of the right to an adequate standard of living for its members, particularly through its role in poverty eradication and achieving sustainable development.** 2015a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/163/18/pdf/G1516318.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **A/HRC/RES/32/2 - Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity.** 2016c. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/154/15/pdf/G1615415.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **A/HRC/RES/32/23 - Protection of the family: role of the family in supporting the protection and promotion of human rights of persons with disabilities** 2016a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/156/45/pdf/G1615645.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **A/HRC/RES/41/18 - Mandate of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity.** 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/221/62/pdf/G1922162.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **A/HRC/27/L.49 – Amendment to draft resolution A/HRC/27/L.27/REV.1.** 2014b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/173/10/pdf/G1417310.pdf?OpenElement>. Acesso em; 22 maio 2020.

_____. **Canadian HIV/AIDS Legal Network: Item 8 General Debate.** 2009b. Disponível em: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/11thSession/OralStatements/160609/Tab2/Tab/Canadian%20HIVAIDS%20legal%20Network.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Discurso do representante da Federação Russa na 11ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU durante a apresentação do projeto de resolução A/HRC/11/L.1.** 2009. Disponível em: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/11thSession/DraftResolutions/AHRC11L.1/russian%20federation.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **EOV by United States of America.** 2009c. Disponível em: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/12thSession/DraftResolutions/AHRC12L.13Rev.1/L13-USA0000.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. **EU Statement.** 2008c. Disponível em: [https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/7thSession/OralStatements/250308/Tab10/Tab/Slovenia%20\(on%20behalf%20of%20the%20EU\).pdf](https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/7thSession/OralStatements/250308/Tab10/Tab/Slovenia%20(on%20behalf%20of%20the%20EU).pdf). Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **EXPLANATION OF VOTE BEFORE THE VOTE: PROTECTION AGAINST VIOLENCE AND DISCRIMINATION BASED ON SEXUAL ORIENTATION AND GENDER IDENTITY.** 2016d. Disponível em: https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/32ndSession/Resolutions/A_HRC_32_L.2_Rev.1/South%20Africa%20-%20Explanation%20of%20the%20vote%20before%20the%20vote.docx. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **INTERVENCION DE LA REPUBLICA ARGENTINA EM REPRESENTACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS.** 2008b. Disponível em: [https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/7thSession/OralStatements/250308/Tab10/Tab/Argentina%20\(on%20behalf%20of%20the%20MERCOSUR\).pdf](https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/7thSession/OralStatements/250308/Tab10/Tab/Argentina%20(on%20behalf%20of%20the%20MERCOSUR).pdf). Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Introduction of draft Resolution L.25 “Protection of the Family”.** 2015b. Disponível em: https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/29thSession/Resolutions/A_HRC_29_L.25/Introduction%20-%20Egypt.pdf. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Item 2: Interactive Dialogue with High Commissioner – Joint statement** 2010a. Disponível: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/13thSession/OralStatements/040310/Tab1/Tab1/NGO%2002%20ILGA%20Joint%20statement.pdf>. Acesso em 20 maio 2020.

_____. **ITEM 8 GENERAL DEBATE: COC NETHERLANDS & ILGA EUROPE.** 2009d. Disponível em: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/12thSession/OralStatements/300909/Tab1/Tab/ILGA0000.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Item 8: Joint Statement Delivered by Slovenia.** 2010c. Disponível em: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/15thSession/OralStatements/240910/Tab3/Tab/Tab/Item8-GD-Slovenia.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Item 8: Joint statement International Lesbian and Gay Association – Europe & Canadian HIV/AIDS Network.** 2008a. Disponível em: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/7thSession/OralStatements/250308/Tab10/Tab/Item8-IGLGA.pdf>

[sion/OralStatements/250308/Tab20/Tab4/Joint%20statement%20European%20Region%20of%20the%20International%20Les.pdf](https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/3rdSession/OralStatements/250308/Tab20/Tab4/Joint%20statement%20European%20Region%20of%20the%20International%20Les.pdf). Acesso em 22 maio 2020.

_____. **Joint written statement, U.N. Doc. A/HRC/1/NGO/47.** Human Rights Council. 2006a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/127/42/pdf/G0612742.pdf?OpenElement>. Acesso em 22 maio 2020.

_____. **NGO JOINT STATEMENT ON SEXUAL ORIENTATION, GENDER IDENTITY & HUMAN RIGHTS.** 2006b. Disponível em: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/3rdSession/OralStatements/011206/Tab16/Tab6/NGO4-JS.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **PHILIPPINES - Intervention by H.E. (Mrs.) Cecilia B. Rebong.** 2016e. Disponível em: https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/32ndSession/Resolutions/A_HRC_32_L.2_Rev.1/Philippines%20-%20Explanation%20of%20the%20vote%20before%20the%20vote.docx. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Report of the Human Rights Council on its thirty-fifth session.** 2017. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session35/Documents/A_HRC_35_2_EN.docx. Aesso em: 22 maio 2020.

_____. **Report of the Human Rights Council on its thirty-second session.** 2016b. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session32/Documents/A.HRC.32.2_AUV.doc. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Report of the Human Rights Council on its twenty-ninth session.** 2015c. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_2_en.doc. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Statement by Action Canada for Population and Development.** 2012a. Disponível em: <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/21stSession/OralStatements/4Action%20Canada%20for%20Population%20and%20Development.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Statement of the Netherland.** 2008d. Disponível em: <https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/8thSession/OralStatements/160608/Tab2i/Tab1/Netherlands.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Statement to the Human Rights Council, 8th session, by Katherine McDonald on behalf of Action Canada for Population and Development.** 2008e. Disponível em:

<https://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/8thSession/OralStatements/160608/Tab2i/Tab4/ACPD.doc>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Workshop on traditional values of humankind**. 2010b. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-37.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

ILGA (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association). **HRC SESSION 27 (SEPTEMBER 2014) – ILGA’S ENGAGEMENT**. 2014. Disponível em: <https://ilga.org/27th-session-of-the-human-rights-council-revised>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Side event - 38th session of the UN Human Rights Council**. 2018. Disponível em: <https://ilga.org/HRC38-side-event-YP10-rights-trans-gender-diverse-persons>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Mendos, Lucas Ramon. **State Sponsored Homophobia Global Legislation Overview Update**. 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.

_____. **628 NGOs from 151 countries call for a SOGI Independent Expert at the UN**. 2016. Disponível em: https://ilga.org/downloads/HRC32_Global_Call_SOGI_Independent_Expert.pdf. Acesso em: 22 maio 2020.

ILGA (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association); ISHR (International Service for Human Rights). **#1 – UN SPECIAL PROCEDURES & LGBTI ISSUES – INDEPENDENT EXPERT ON PROTECTION AGAINST VIOLENCE AND DISCRIMINATION BASED ON SEXUAL ORIENTATION AND GENDER IDENTITY**. 2019h. Disponível em: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/sp_factsheet_-_sogi.pdf>. Acessado em 29 fev 2020.

_____. **#12 – UN SPECIAL PROCEDURES & LGBTI ISSUES – SPECIAL RAPORTEUR ON EXTRAJUDICIAL, SUMMARY OR ARBITRARY**. 2019b. Disponível em: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/sp_factsheet_-_extrajudicial_executions.pdf>. Acessado em 29 fev 2020.

_____. **#14 – UN SPECIAL PROCEDURES & LGBTI ISSUES – SPECIAL RAPORTEUR ON THE RIGHTS TO FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY AND OF ASSOCIATION**. 2019c. Disponível em: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/sp_factsheet_-_foaa.pdf>. Acessado em 29 fev 2020.

_____. **#15 – UN SPECIAL PROCEDURES & LGBTI ISSUES – SPECIAL RAPORTEUR ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF THE RIGHT TO FREEDOM OF OPINION AND EXPRESSION**. 2019d. Disponível em: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/sp_factsheet_-_foe.pdf>. Acessado em 29 fev 2020.

_____. #17 – UN SPECIAL PROCEDURES & LGBTI ISSUES – SPECIAL RAPORTEUR ON THE RIGHT OF EVERYONE TO THE ENJOYMENT OF THE HIGHEST ATTAINABLE STANDARD OF PHYSICAL AND MENTAL HEALTH. 2019a. Disponível em: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/sp_factsheet_-_health.pdf>. Acessado em 29 fev 2020.

_____. #19 – UN SPECIAL PROCEDURES & LGBTI ISSUES – SPECIAL RAPORTEUR ON THE SITUATION OF HUMAN RIGHTS DEFENDERS. 2019e. Disponível em: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/sp_factsheet_-_human_rights_defenders.pdf>. Acessado em 29 fev 2020.

_____. #30 – UN SPECIAL PROCEDURES & LGBTI ISSUES – SPECIAL RAPORTEUR ON TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OF PUNISHMENT. 2019f. Disponível em: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/sp_factsheet_-_torture.pdf>. Acessado em 29 fev 2020.

_____. #33 – UN SPECIAL PROCEDURES & LGBTI ISSUES – SPECIAL RAPORTEUR ON VIOLENCE AGAINST WOMEN, ITS CAUSES AND CONSEQUENCES. 2019g. Disponível em: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/sp_factsheet_-_violence_against_women.pdf>. Acessado em 29 fev 2020.

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

KANE, Gillian. Exporting “Traditional Values” – The World Congress of Families. **Political Research Associates**. 2009. Disponível em: <https://www.politicalresearch.org/2009/12/01/exporting-traditional-values-the-world-congress-of-families>. Acesso em: 22 maio 2020.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KINGDON, John W.. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Harlow: Pearson. 2013.

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.

MCADAM, Doug; MCCARTHY; John D.; ZALD, Mayer N.. **Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings**. New York: Cambridge University Press, 1996.

MCADAM, Doug. Conceptual origins, current problems, future directions. *In*: McAdam, D., John D. M., and Mayer N. Z.. **Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings**. New York: Cambridge University Press. 1996.

_____. **Political Process and The Development of Black Insurgency**, 1930-1970. Chicago: University of Chicago Press. 1982.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. **Resource mobilization and social movements: a partial theory**. *American Journal of Sociology*, v. 82, n.6, 1977.

MEYER, David S.. Protest and Political Opportunities. **Annual Review of Sociology**, v. 30, p. 125-145. 2004.

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.

OUTRIGHT (OutRight Action International). **UNITED NATIONS: PRESENTATION BY THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, MADAM LOUISE ARBOUR**. 2006. Disponível em: <https://outrightinternational.org/content/united-nations-presentation-united-nations-high-commissioner-human-rights-madam-louise>. Acesso em: 05 set. 2019.

OUTRIGHT (OutRight Action International); ISHR (International Service for Human Rights); ILGA (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association); ARC (ARC International). **Defending the Independent Expert on Protection Against Violence and Discrimination Based on SOGIE**. 2017. Disponível em: https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/OutRightGAA4_V5_LR.pdf?ga=2.86522267.289036976.1583021964-126443297.1583021964>. Acesso em: 29 fev 2020.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. **The power of human rights: international norms and domestic change**. New York: Cambridge University Press, 1999.

_____; _____. **The persistent power of human rights: from commitment to compliance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

RISSE, Thomas. Transnational Actors and World Politics. *In*: Carlsnaes, W.; Risse, T.; Simmons, B. A.. **Handbook of International Relations**. 2. ed. London: SAGE, 2013.

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

RODRIGUES, João Paulo Ribeiro; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. O arco-íris atravessando frestas: a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [2020?]. No prelo.

ROGGEBAND, CONNY; KLANDERMANS, BERT. Introduction. *In*: KLANDERMANS, B.; ROGGEBAND, C.. **Handbook of Social Movements Across Disciplines**. New York: Springer. 2007.

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.

SCANNELLA, Patrizia; SPLINTER, Peter. The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled. **Human Rights Law Review**, v. 7, n. 1, p. 41-72. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngl036>. Acesso em: 22 maio 2020.

SANDERS, Douglas. Getting Lesbian and Gay Issues on the International Human Rights Agenda. **Human Rights Quarterly**, Vol. 18, No. 1 (Feb.), pp. 67-106. 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/762637>. Acesso em: 21 ago. 2019.

SIKKINK, K; FINNEMORE, M. **Dinâmicas de norma internacional e mudança política**. Revista Monções, v.3, n.6, p. 335-393, 2014.

SILVA, Marisa Viegas. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: seis anos depois. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 10, n. 18, p. 103-119. 2013. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32490.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

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

SLATTERY, Kathryn. **Building a “World Coalition for Life”**: abortion, population control and transnational pro-life networks, 1960-1990. 2010, 317 p. Dissertação (Doutorado em Filosofia). University of New South Wales, 2010.

SNOW, David A. et al.. Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. **American Sociological Review**, v. 51, n. 4, pp.464-481. 1986.

SNOW, David; BENFORD, Robert. Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. **International Social Movements Research**, v. 1, p. 197–217. 1988.

_____. Master frames and cycles of protest. *In*: MORRIS, A.; MUELLER, C. M. (eds.). **Frontiers in social movement theory**. New Haven: Yale University Press. 1992.

SWIEBEL, Joke. Lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: the search for an international strategy. **Contemporary Politics**, v. 15, n. 1, p. 19-35, march. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13569770802674196>. Acesso em: 05 fev 2020.

TARROW, Sidney. **National Politics and Collective Action**: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States. *Annual Review of Sociology*, v. 14, p. 421-420. 1988.

_____. **Popular contention in Britain, 1758-1834**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2015.

_____. **Struggling to Reform**: Social Movements and Policy Change. Ithaca: Cornell University. 1983.

_____. **The New Transnational Activism**. Nova Iorque: Cambridge University Press. 2005.

TERMAN, Rochelle; VOETEN, Erik. **The relational politics of shame**: Evidence from the universal periodic review. *The Review of International Organizations*, v. 13, p. 1-23, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>>. Acessado em: 28 fev. 2020.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious Politics**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015.

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Newberry Award Records. 1978.

VANCE, Kim; MULÉ, Nick.; KHAN, Maryam; MCKENZIE, Cameron (2018). 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.

TRANS RESPECT (TRANS RESPECT VERSUS TRANSPHOBIA WORLDWIDE). TTM Update Trans Day of Remembrance 2019. 2019. Disponível em: <https://transrespect.org/en/tmm-update-trans-day-of-remembrance-2019/>. Acesso em: 14 fev. 2019.

TRIMBLE, Rita J. **Conceiving a “Natural Family” Order**: The World Congress of Families and Transnational Conservative Christian Politics. 2014, 236 p. Dissertação (Doutorado em Filosofia). Graduate School of The Ohio State University, 2014.

UFI (United Families International). **UM HUMAN RIGHTS COUNCIL VOTES IN FAVOR OF TRADITIONAL VALUES**. 2009. Disponível em: <https://www.unitedfamilies.org/the-family/un-human-rights-council-votes-in-favor-of-traditional-values/>. Acesso em: 22 maio 2020.

UN (United Nations). *Alekseev. v. Russian Federation*, U.N. Doc. **CCPR/C/109/D/1873/2009**. 2013b. Human Rights Committee. Disponível em: <<https://juris.ohchr.org/Search/Details/1686>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *Androsenko. v. Belarus*, U.N. Doc. **CCPR/C/116/D/2092/2011**. 2016b. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2103>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. **Data collection and management as a means to create heightened awareness of violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity**. 2019a. Human Rights Council. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/43. Acesso em: 29 fev. 2020.

_____. *C. v. Australia*, U.N. Doc. **CCPR/C/119/D/2216/2012**. 2017d. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2375>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *D.C. and D.E. v. Georgia*, U.N. Doc. **CAT/C/60/D/573/2013**. 2017c. Committee against Torture. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f60%2fD%2f573%2f2013&Lang=en. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *E.A. v. Sweden*, U.N. Doc. CAT/C/61/D/690/2015. 2017b. Committee against Torture. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2285>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *E.J.V.M. v. Sweden*, U.N. Doc. CAT/C/31/D/213/2002. 2003b. Committee against Torture. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/157>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *Ernanazarov v. Kyrgystan*, U.N. Doc. CCPR/C/113/D/2054/2011. 2015b. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1961>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *Fedotova v. Russian Federation*, U.N. Doc. CCPR/C/106/D/1932/2010. 2012. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1272>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *G. v. Australia*, U.N. Doc. CCPR/C/119/D/2172/2012. 2017d. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2220>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *J.K. v. Canada*, U.N. Doc. CAT/C/56/D/562/2013. 2015a. Committee Against Torture. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2064>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. *Josling et al. v. New Zealand*, U.N. Doc. CCPR/C/75/D/902/1999. 2002. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/995>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. *K.S.Y. v. Netherlands*, U.N. Doc. CAT/C/30/D/190/2001. 2003a. Committee against Torture. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/171>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. *Leo Hertzberg et al. v. Finland*, U.N. Doc. CCPR/C/15/D/61/1979. 1982. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/337>. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. *M.I. v. Sweden*, U.N. Doc. CCPR/C/108/D/2149/2012. 2013a. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1675>. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. *M.K.H. v. Denmark*, U.N. Doc. CCPR/C/117/D/2464/2014. 2016a. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2169>. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. *M.Z.B.M. v. Denmark*, U.N. Doc. CCPR/C/119/D/2593/2015. 2017a. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2240>. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. *Nepomnyaschii v. Russian Federation*, U.N. Doc. CCPR/C/123/D/2318/2013. 2018c. Human Rights Committee. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f123%2fD%2f2318%2f2013&Lang=en. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. *Nicholas Toonen. v. Australia*, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/488/1992. 1994. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/702>. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. *Praded v. Belarus*, U.N. Doc. CCPR/C/112/D/2029/2011. 2014. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1901>. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. **Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity**. 2018a. General Assembly. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/152. Acesso em: 29 fev. 2020.

_____. **Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity**. 2018b. Human Rights Council. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/43. Acesso em: 29 fev. 2020.

_____. **Report of the Independent Expert on socio-cultural and economic inclusion**. 2019b. General Assembly. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/74/181>. Acesso em: 29 fev. 2020.

_____. *Uttam Mondal v Sweden*, U.N. Doc. CAT/C/46/D/338/2008. 2011a. Committee Against Torture. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/52>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. *X. v. Colombia*, U.N. Doc. CCPR/C/89/D/1361/2005. 2007. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1338>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. *X. v. Sweden*, U.N. Doc. CCPR/C/103/D/1833/2008. 2011b. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1390>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. *Young v. Australia*, U.N. Doc. CCPR/C/78/D/941/2000. 2003c. Human Rights Committee. Disponível em: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1076>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. *Z.B. v. Hungary*, U.N. Doc. CCPR/C/123/D/2768/2016. 2018d. Human Rights Committee. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f123%2fD%2f2768%2f2016&Lang=en. Acesso em: 23 ago. 2020.

VIGEVANI, Tullo; LIMA, Thiago; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Conflito étnico, direitos humanos e intervenção internacional. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 1, p. 183- 65 213. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582008000100006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 22 de mar. 2017

VRECHE, Carla Cristina. A CONSTRUÇÃO DA NORMA: FRAME E REPERTÓRIO DE AÇÃO NO PROCESSO POLÍTICO DE CRIAÇÃO DA CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA DA ONU. *In: Anais do VI Fórum Brasileiro de Pós Graduação em Ciência*

Política. Anais. Belém (PA) UFPA, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/vifbcp/144083-a-construcao-da-norma--frame-e-repertorio-de-acao-no-processo-politico-de-criacao-da-convencao-contr-a-tortura-d/>>. Acesso em: 05 março 2020.

YOGYAKARTA (Princípios de Yogyakarta). 2006. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 15 março 2019.