

DIPLOMACIA TRAVESTIDA: A ATUAÇÃO BRASILEIRA FRENTE ÀS REIVINDICAÇÕES DA COMUNIDADE LGBTQI+ EM CENÁRIO DOMÉSTICO E INTERNACIONAL ¹

Transvestite Diplomacy: Analyzing how Brazil interacts with the demands of the LGBTQI+ community in the national and international scenario

Hanna Henriques Debs²

Augusto Veloso Leão³

RESUMO

O objetivo deste trabalho é compreender como tem se organizado a agenda política brasileira para a proteção das pessoas LGBTQI+ no âmbito doméstico e internacional frente, por um lado, a taxas alarmantes de violência contra a população LGBTQI+ e, por outro, a relativa projeção nacional e internacional na defesa de direitos humanos da população LGBTQI+. Aplicamos o método de Rede de Atores em quatro casos que enquadram o Brasil em distintos momentos de debate: a reatividade do parlamento brasileiro às demandas LGBTQI+ entre o período de 2003 a 2010; a 60ª reunião da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, de 2004; a audiência do 162º Período Extraordinário de Sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 2017; e o desempenho brasileiro no relatório de Avances y Desafíos Hacia el Reconocimiento de los Derechos de las Personas LGBTI en las Américas, publicado pela CIDH, em 2019. Os resultados apontam para: i) o protagonismo regional do Brasil no avanço da proteção da diversidade sexual e de gênero; ii) a existência de uma rede poderosa de *advocacy* em prol da segurança das minorias sexuais e de gênero; iii) o condicionamento do avanço da discussão internacional pelos Direitos LGBTQI+ às agendas políticas dos Estados; e iv) a sensibilidade da agenda ao jogo de interesses partidários, no Brasil. A presente pesquisa contribui para o argumento de que os direitos das pessoas LGBTQI+ são vulneráveis às instabilidades do Sistema Internacional, e identifica o acirramento das disputas no Brasil que contribuem para esse diagnóstico.

Palavras-chave: Política Externa. Direitos LGBTQI+. Direitos Humanos. Relações Internacionais. Jogos de dois níveis.

ABSTRACT

The aim of this work is to understand how Brazil's political agenda for the protection of LGBTQI+ people has been organized domestically and inter-

¹ <https://doi.org/10.51359/2357-9986.2024.260509>

² Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: hanna.debs@ufu.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0925-3485>.

³ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: augustovl@usp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0036-4982>.

nationally in the face of alarming rates of violence against the LGBTQI+ population, on the one hand, and Brazil's international prominence in defending the human rights of the LGBTQI+ population, on the other. We applied the Actor Network method to four cases that frame Brazil in different moments of debate: the Brazilian Parliament's responsiveness to LGBTQI+ demands between 2003 and 2010; the 60th session of the United Nations Commission on Human Rights in 2004; the hearing of the 162nd Extraordinary Session of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) in 2017; and Brazil's performance in the report *Avances y Desafíos Hacia el Reconocimiento de los Derechos de las Personas LGBTI en las Américas*, published by the IACHR in 2019. The findings point to: i) Brazil's regional protagonism in advancing the protection of sexual diversity and gender; ii) the existence of a powerful advocacy network for the safety of sexual and gender minorities; iii) the conditioning of the advancement of the international discussion on LGBTQI+ rights on the political agendas of states; and iv) the sensitivity of the agenda to the interplay of partisan interests in Brazil. This research contributes to the argument that the rights of LGBTQI+ people are vulnerable to the instabilities of the International System, and identifies the intensification of disputes in Brazil that contribute to this diagnosis.

Key-words: Foreign Policy. Human Rights. LGBTQI+ Rights. International Relations. Two-level Games.

INTRODUÇÃO

É inegável a ampliação de debates sobre gênero e sexualidade no âmbito público a partir de 1980, internacionalmente (Vecchiati e Viana, 2014; Pereira, 2016; Mello, 2014; Canabarro, 2013; Janoff, 2022). A preocupação dos Direitos Humanos pelo Movimento LGBTQI+ (daqui em diante, apenas Movimento)⁴ contribuiu para que as suas pautas fossem mais presentes nas discussões das Organizações Internacionais⁵, mas o caminho

⁴ Para nos referirmos à comunidade composta por indivíduos não compreendidos pela heterossexualidade, cisgeneridade e as formas de codificação binária de sexo e gênero, utilizaremos a sigla LGBTQI+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais, Transgênero, Queer, Intersexo e mais). Serão utilizadas variações (como "LGBTI" ou "GLBT", por exemplo) quando for importante conservar a sigla tal como foi expressa nas fontes consultadas. A bibliografia utiliza "Direitos LGBTI" para se referir aos Direitos Humanos dedicados à diversidade sexual e de gênero. A não inclusão das outras comunidades à sigla pode sugerir que ainda são incipientes as iniciativas de proteção que contemplem as suas necessidades específicas. Ainda assim, manteremos essa expressão quando nos referirmos à categoria de direitos consolidada na doutrina.

⁵ São algumas conquistas do movimento, desde a década de 1970, "a descriminalização de relações sexuais consentidas, a equiparação [entre relações hetero e homoafetivas] da idade de consentimento [entre os parceiros afetivo-sexuais], a proibição da discriminação no emprego, a legislação contra os crimes de ódio e/ou incitação destes, o casamento civil ou as uniões civis e a coadoção", por exemplo (Vecchiati; Viana, 2014, p. 2-3).

até a garantia plena de direitos à essa comunidade ainda é longo. Este trabalho busca compreender como o Brasil tem se posicionado nas discussões que consideram a diversidade sexual e a (in)segurança dessa população nos espaços multilaterais de debate. Para isso, é relevante investigar uma série de fatores, sobretudo como tem sido os esforços brasileiros para a construção de uma agenda política em defesa da população LGBTQI+ em ambos os níveis doméstico e internacional, e quais são os principais atores que alavancam ou obstruem o seu avanço.

O Brasil participou de diversas oportunidades para discutir a proteção dos direitos das pessoas LGBTQI+ em âmbito internacional e se posicionou, na grande maioria das vezes, de maneira favorável para o avanço das pautas sobre a segurança social das minorias sexuais. Regionalmente, o país é destaque na proteção social da população LGBTQI+. Internamente, todavia, as demandas do Movimento são, por vezes, latentes e ameaçadas pelos incidentes violentos de homofobia, lesbofobia⁶ e transfobia no Brasil. Essa aparente contradição é uma das problemáticas que inspiram este estudo, motivando a olhar mais detalhadamente as disputas sobre o tema. Como argumentam Matheus Pereira e colegas, "redes socioestatais articulam ativistas, grupos de interesse e agentes estatais em torno das demandas por políticas públicas dos movimentos sociais" (Pereira *et al.*, 2023, p. 6-7). O presente artigo ajuda, portanto, a reconhecer os conflitos e a competição dentro do Estado e também entre atores governamentais e não-governamentais para a produção de políticas públicas, indicando que essa competição não se limita apenas ao âmbito nacional atualmente. Nossas análises demonstram que, mesmo quando há desinstitucionalização e desinteresse governamental sobre os Direitos LGBTQI+, é possível identificar movimentos de resistência, que utilizam mecanismos nacionais e internacionais para influenciar as políticas.

Dessa maneira, lançamos luz aos processos políticos nacionais e internacionais que acompanham a construção de identidades de sexos, gêneros

⁶ Geralmente, emprega-se a expressão *homofobia* para se referir às discriminações contra pessoas que se relacionam afetivamente com outras do mesmo gênero. A expressão *lesbofobia* oferece um recorte sexual e de gênero importante ao conferir atenção às particularidades das vivências lésbicas, sobretudo por estarem sujeitas a discriminações influenciadas pela misoginia.

e sexualidades que Judith Butler descreve como a fantasia de operação de poder que, inclusive, constrói estados e nações (Butler, 2004, p. 124), a partir de sua preocupação em fixar binarismos, como homem e mulher, mas também, soberania e anarquia. Utilizaremos o método de Análise de Rede de Atores, dada a relevância da diversidade de atores para as negociações e os eventuais processos decisórios. Avaliamos quatro casos distintos: i) a reatividade do parlamento brasileiro às demandas LGBTQI+ entre o período de 2003 a 2010; ii) a 60ª reunião da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CDH), de 2004; iii) a audiência do 162º Período Extraordinário de Sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 2017; e iv) a publicação do relatório de *Avances y Desafíos Hacia el Reconocimiento de los Derechos de las Personas LGBTI en las Américas*, pela CIDH, em 2019. O período de análise, por sua vez, permite-nos considerar se há ou não um projeto da Política Externa Brasileira para fomentar uma agenda preocupada com os direitos da população LGBTQI+ no século XXI.

Em um primeiro momento, serão apresentados em mais detalhes os casos eleitos para a investigação, de modo que fiquem claros os contextos nos quais se inserem, as demandas que os provocam, os seus desenvolvimentos mais importantes, os atores presentes, as suas formas de desempenho e por que importam para esta análise. A seção de *Resultados*, por fim, apresentará os principais efeitos da investigação conduzida e de que maneira respondem - ou não respondem - aos objetivos propostos.

2. CONTEXTO E JUSTIFICATIVA

Esta seção se dedica a apresentar brevemente os quatro eventos estudados, os quais enquadram o Brasil em diversos momentos de debate sobre os Direitos LGBTQI+. No primeiro, temos como principal referência o estudo desenvolvido por d'Ávila e Marques (2010), em que o jogo partidário brasileiro é foco das disputas sociais e políticas e é pressionado pelas tensões populares e estratégicas que as evocam. Os autores avaliam a mobilização de partidos políticos em favor e em oposição aos direitos reivindicados pelo Movimento entre 1974 e 2007, e observam que as proposições "da cau-

sa LGBT" pelos deputados federais brasileiros se tornam mais numerosas a partir de 2003 (D'ávila e Marques, 2010, p. 100). O aumento da relevância dessas pautas é atribuído à atuação específica de frentes parlamentares - que serão melhor apresentadas na terceira seção deste trabalho. O arquivamento de grande parte das proposições relacionadas à comunidade LGBTQI+ e a pungência daquelas que contrariam as suas reivindicações demonstram a ausência de um entendimento sistematizado a respeito da relação entre os Direitos Humanos e os Direitos LGBTI no Congresso Nacional e como as conquistas do Movimento, no Brasil, estão sujeitas ao comportamento dos partidos políticos - cujas motivações se confundem entre a representação dos interesses civis e o cálculo político individual.

O segundo caso evidencia a participação brasileira na 60ª reunião da CDH de 2004, sediada em Genebra, a qual, para Magaly Pazello, não foi "uma exceção da guerra de valores ideológicos que atentam contra os princípios e as normas do direito internacional no campo dos direitos humanos" (Pazello, 2004, p. 29). No encontro, o Brasil retoma a apresentação da Resolução sobre "Não-Discriminação por Orientação Sexual e Identidade Sexual", que apresentava a preocupação com a insegurança da comunidade LGBTQI+ como uma questão de Direitos Humanos, tendo como principal referência a Declaração Universal de Direitos Humanos (PAPEDH, 2005)⁷. As tensões políticas fizeram daquela Resolução um posicionamento controverso, tendo em vista as duras críticas dos Estados Unidos da América (EUA), do Vaticano e dos países da Organização das Conferências Islâmicas (OCI); o interesse da Política Externa Brasileira voltado à diversificação de parceiros comerciais; e a vulnerabilidade dos países subdesenvolvidos presentes às decisões políticas dos EUA e dos membros da OCI. Como resultado, a votação referente à Resolução brasileira foi estrategicamente adiada para o ano seguinte (Pazello, 2004).

As tensões políticas fizeram daquela Resolução um posicionamento controverso, tendo em vista as duras críticas dos Estados Unidos da América (EUA), do Vaticano e dos países da Organização das Conferências Islâmicas

⁷ Para conferir a nota à imprensa pela Organização das Nações Unidas sobre a 60ª reunião, bem como os seus principais temas de debate, recomenda-se o acesso a: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/commission-human-rights-hold-sixtieth-session-palais-des-nations-15-march-23>.

(OCI); o interesse da Política Externa Brasileira voltado à diversificação de parceiros comerciais; e a vulnerabilidade dos países subdesenvolvidos presentes às decisões políticas dos EUA e dos membros da OCI. Como resultado, a votação referente à Resolução brasileira foi estrategicamente adiada para o ano seguinte (Pazello, 2004).

O terceiro caso aborda a resposta brasileira a denúncias da sociedade civil à CIDH pela não salvaguarda dos Direitos LGBTQI+. Trata-se do 162 Período Extraordinario de Sesiones en Buenos Aires (2017)^{8 9}, quando se discutiram as preocupações da sociedade civil frente à expressão dos interesses da iniciativa Escola sem Partido em um Projeto de Lei brasileiro. Tais interesses comprometeriam os direitos de liberdade e expressão de professores e alunos, prejudicando a experiência pedagógica nas escolas (COMISIÓN..., 2017). Para Francisco Eguiguren, o então Presidente da Comissão, o Estado Brasileiro consistentemente se demonstra atento às demandas das minorias sexuais e de gênero. Em suas palavras,

Um dos temas, talvez o mais relevante, sobre o qual, dentro da [OEA], observa-se uma confluência entre os Estados, sociedade civil e CIDH, é o tema dos Direitos das Pessoas LGBTI. Inclusive, no contexto da OEA, há um grupo de Estados conhecido como *Core Group*¹⁰, no qual o Brasil tem tido um importantíssimo grau de liderança. Quando conversei, há alguns meses, com autoridades representativas do Brasil, disseram-me 'o tema número um de interesse e de preocupação do Brasil é o incentivo ao direito das pessoas LGBTI'. Quando visitei o país e realizei as minhas atividades, ouvi, pelos meios de comunicação, debates e manifestações de opinião de líderes importantes, autoridades de certos governos federais com um claro componente religioso e conservador, e me dei conta de que o Brasil era, talvez, o país no qual este debate da referência, da inclusão aos temas de gênero e do respeito à diversidade estava mais presente. Hoje, posso dizer que, em vários países do continente, não sei se com a intensidade do Brasil, este tema está presente (COMISIÓN..., 2017, tradução nossa)¹¹.

⁸ Informações gerais sobre o período de audiências disponível em: <https://oas.org/pt/cidh/sesiones/Default.asp?S=162>

⁹ Nota à imprensa a respeito da Audiência disponível em: <https://oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/085.asp>.

¹⁰ Para mais informações sobre o Core Group, recomenda-se o acesso a: https://www.oas.org/en/iachr/media_center/preleases/2016/097.asp.

¹¹ Transmissão da Audiência disponível no canal oficial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na plataforma Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=h8BWq1Q-qUWk>.

No quarto caso, a sociedade brasileira é mencionada como espaço histórico de grandes conquistas civis e jurídicas pelas minorias sexuais, enquanto, simultaneamente, é palco de índices assombrosos de violência contra lésbicas, gays, bissexuais, trans e travestis. Em 2019, a CIDH publicou o relatório de *Avances y Desafíos Hacia el Reconocimiento de los Derechos de las Personas LGBTI en las Américas*. Frente à coleta de dados, iniciativas brasileiras relacionadas à garantia de direitos da comunidade LGBTQI+ foram frequentemente mencionadas, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - CNCD/LGBT (Decreto No. 7.388, de 2010) e o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento da Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Decreto No. 766, de 2013) (CIDH, 2019).

Em contrapartida, o mesmo relatório aponta estatísticas alarmantes a respeito da violência contra pessoas LGBTQI+ no Brasil. Conforme o que foi coletado,

as estatísticas do Brasil superam consideravelmente o número de assassinatos [de pessoas LGBT] documentados em qualquer outro Estado Membro da OEA. Segundo essa informação, o Brasil é o país com o maior número de homicídios de pessoas trans e de gênero diverso no mundo. Além disso, foi informado à CIDH que pelo menos 343 pessoas LGBT foram assassinadas no Brasil em 2016, e que, para o ano de 2017, foi observado um aumento de 30% nos casos, alcançando a estimativa de 445 assassinatos, o que corresponde ao mais alto número de registros de mortes violentas desde que a sociedade civil passou a reunir dados não oficiais sobre a problemática, há 38 anos. A Comissão observa com preocupação que, segundo a informação proporcionada pelo Estado, desde o ano 2014, o Brasil não publica os "Informes sobre Violência Homofóbica no Brasil", como feito anteriormente, nos anos de 2011 e 2013 (CIDH, 2019, tradução nossa).

A política doméstica e as relações internacionais parecem estar constantemente relacionadas. A conexão entre esses dois ambientes nos propõe a metáfora de que as negociações ocorrem em um jogo de dois níveis: i) no nível nacional, grupos domésticos pressionam o governo a adotar políticas favoráveis aos seus interesses, e os políticos formam coalizões para maximizar o seu capital político; ii) no nível internacional, os governos nacionais

almejam o delicado equilíbrio entre satisfazer as pressões domésticas e minimizar os efeitos adversos das decorrências externas (Putnam, 2010, p. 151). Sendo o Estado tampouco um ator unitário, mas sim uma cacofonia entre diversos setores de interesse social, civil e administrativo, a complexidade política neste jogo de dois níveis se torna impressionante. Há, todavia, incentivos para que as decisões tomadas em ambos os tabuleiros não sejam conflitantes: a credibilidade internacional do Brasil é impactada quando relatórios oficiais apontam a vulnerabilidade da população LGBTQI+, enquanto o Estado se esforça para promover uma agenda de política externa sensível às demandas das minorias sexuais e de gênero.

Os quatro casos estudados demonstram a existência de um quadro desafiador referente aos ganhos e às perdas do Movimento, cujo grau de complexidade é acentuado quando são comparados o comportamento brasileiro em relação aos Direitos LGBTI em contexto doméstico, regional e internacional. O método de Análise de Rede de Atores nos permite um olhar atento a um dos elementos que amplificam essa complexidade.

3. ANÁLISE

Nesta seção, serão expostos em maior detalhes os materiais utilizados para o empreendimento da pesquisa. Para tanto, é importante ressaltar que, uma vez que os seus contextos já foram introduzidos na seção de *Descrição do objeto de análise e justificativa*, aqui terão maior destaque a composição dos atores presentes e os seus desempenhos, conforme as motivações dos encontros e atividades ministradas.

3.1. A Capilaridade Dos Partidos Políticos Brasileiros Às Demandas LGBTQI+¹²

O trabalho de d'Ávila e Marques (2010) investigou empiricamente a maneira pela qual os partidos políticos brasileiros reagiram às demandas so-

¹² D'Ávila e Marques (2010) empregam a expressão “capilaridade” para descrever as formas pelas quais os 28 partidos brasileiros (à época) articulam em rede parte relevante do tecido político brasileiro e, portanto, difundem ou interrompem a circulação de eventuais propostas que considerem os Direitos Humanos e as pessoas LGBTI.

ciais pela comunidade LGBT entre 2004 e 2019. Para os autores, o desempenho do Parlamento foi de especial destaque, tendo em vista a organização de duas frentes de atividade parlamentar voltadas aos Direitos LGBTI: a Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual (2003) e a Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT (2007).

Nesse sentido, os autores analisam a proporcionalidade entre o número de deputados que compõem as frentes por partido e o número de petições ao ano relacionadas às temáticas relacionadas à comunidade LGBTQI+. A Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual era composta por 59 deputados e 7 senadores, e a Frente Parlamentar Mista pela Cidadania GLBT abrigava 208 deputados e 16 senadores. Um apontamento importante é que cerca de 30% dos líderes e vice-líderes dos partidos representados na Câmara em 2007 participavam das atividades da Frente pela Cidadania. As lideranças partidárias correspondiam a 29,33% dos 208 deputados da Frente (D'ávila, Marques, 2010, p. 99). Assim, como ressaltam os autores,

Considerando que o Colégio de Líderes exerce a função de colaborar com a Mesa Diretora da Câmara na definição das prioridades legislativas, sendo ainda um dos principais órgãos de discussão e negociação de proposições em tramitação na Casa, principalmente para a inclusão das matérias que irão ao Plenário para votação, percebe-se a relevância dessa participação na Frente para o Movimento LGBT. [...] É fato que o voto dos parlamentares brasileiros costuma acompanhar o posicionamento das lideranças partidárias, o que ressalta a importância da presença de lideranças na Frente (D'ávila, Marques, 2010, p. 99).

Na Tabela 1, observa-se a composição partidária da Frente pela Cidadania GLBT em 2007.

Tabela 1 - Número de deputados na Frente pela Cidadania GLBT (2007)

Partido	Deputados participantes
PT	67
PMDB	27
DEM	16
PSB	14

PP	13
PSDB	11
PDT	11
PC do B	11
PPS	8
PTB	7
PR (PL)	8
PV	6
PSOL	3
PSC	3
PRB	1
PMN	1
PHS	1
Total	208

Fonte: www.aliadas.org.br / Organização: D'Ávila e Marques (2010)

Os resultados do estudo de d'Ávila e Marques (2010) apresentam uma presença acentuada da temática LGBTQI+ nas atividades partidárias - em especial por deputados federais - a partir de 2003. Os autores acreditam que esse efeito está relacionado diretamente com a criação e atuação das Frentes, relevantes, portanto, pela incorporação dessas reivindicações sociais na Câmara Federal. Além disso, apontam que a crescente quantidade das proposições pode ser associada ao incentivo do Parlamento para que fossem desenvolvidas políticas de reconhecimento e afirmação de identidades, como, por exemplo, no caso de “proposições [para a] instituição de dias comemorativos [...], a criminalização da homofobia e o respeito à orientação sexual” (D'Ávila, Marques, 2010, p. 102).

Essa seria uma tendência compatível, à época, com as demandas do Movimento em luta pelo respeito à diversidade sexual (D'Ávila, Marques, 2010, p. 102). A atividade parlamentar, portanto, não pode ser compreendida de maneira desconexa à atuação do setor civil. Os autores acentuam a atividade de associações não governamentais - tais como a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABLGT), por exemplo -, as quais se mostravam cientes da importância de mobilizar a sociedade

de civil, por meio da estratégia de *advocacy*, para que fossem alcançadas mudanças institucionais (D'Ávila, Marques, 2010, p. 105). Assim, os pesquisadores identificam “que o envolvimento com essa causa se sobrepõe à orientação partidária e passa por um cálculo político individual, bem como um cálculo estratégico do próprio Movimento” (D'Ávila, Marques, 2010, p. 104).

Por fim, d'Ávila e Marques concluem que:

Diante, portanto, da grande volatilidade própria do competitivo mercado eleitoral brasileiro, com forte traço de voto personificado, a pressão por campanhas direcionadas, personalizadas, embasadas em políticos e/ou temas, realizadas pela exposição dos partidos a públicos bastante heterogêneos via meios de comunicação de massa, tem-se uma atuação parlamentar na Câmara Federal condizente com tal cenário, em que ser ou não interlocutor de uma determinada causa passa pela **decisão e cálculo individual**, que se apoia, sem dúvida, nos **grupos de interesses que representa**, muito mais que nos próprios filiados do partido. Em suma: o jogo das trocas parlamentares com os grupos de interesses acaba por transcender as orientações institucionalizadas pelos partidos, pautando-se por uma escolha individual. Da mesma forma, e talvez consequentemente, o grau de engajamento em uma ou outra causa é variável (D'Ávila, Marques, 2010, p. 104).

Essa conjuntura permite reconhecer a relevância do papel dos movimentos civis que, uma vez organizados, articularam pontos de transmissibilidade e troca política entre o epicentro social de suas reivindicações e o sistema burocrático brasileiro. Por causa do “jogo político”, todavia, torna-se complexo identificar conexões explícitas entre a aderência da Câmara às demandas LGBTQI+ e um interesse nacional por um ambiente social mais seguro e acolhedor aos indivíduos *queer*.

O avanço da proteção dos direitos LGBTQI+ no âmbito legislativo e jurídico é certamente importante para promover condições de vida civil digna à população, sendo inviável compreender um cenário em que se alcancem tais melhorias com a integral omissão ou desincentivo desses aparatos democráticos. Todavia, como demonstra, por exemplo, o relatório da CIDH de 2019, ainda são urgentes outros esforços - governamentais e não governamentais - para que as premissas legislativas sejam eficientemente aplicadas e assimiladas pelo público, de modo a refletir uma sociedade também

interessada em proteger e prestigiar os indivíduos LGBTQI+. As últimas notícias sobre a atuação de frentes no Congresso brasileiro específicas sobre o tema das pessoas LGBTQI+ são sobre a tentativa de reinstalação de uma frente em 2011. Todavia, as frentes parlamentares aqui estudadas foram as últimas, desde as suas legislaturas, a se voltar especificamente à proteção de direitos LGBTQI+.

Figura 1 - Senador Magno Malta (PR - ES) exhibe panfleto com imagens compiladas de um episódio da Marcha das Vadias em Copacabana (2013) e da Parada LGBT em São Paulo (2015) sob os enunciados “intolerância”, “cristofobia” e “o que chamar um absurdo desse?”



Fonte: Agência Senado/ Autoria: Waldemir Barreto

3.2. A 60ª Reunião da CDH em Genebra

A CDH teve o seu período de sessões anuais entre 15 de março a 23 de abril, no *Palais des Nations*, em Genebra, no ano de 2004¹³. Nesse contexto, diversas dimensões dos Direitos Humanos foram discutidas, tais como: racismo; violação dos direitos humanos; direitos de grupos minoritários; as condições de vida de trabalhadores migrantes e de povos indígenas; os direitos das mulheres e a prevenção da violência contra a mulher; os direitos das crianças; entre outros (UNITED..., 2004).

¹³ Para conferir a lista de todos os Estados representados na sexagésima reunião da CDH, reitera-se a recomendação de conferir a nota à imprensa (UNITED..., 2004), disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/commission-human-rights-hold-sixtieth-session-palais-des-nations-15-march-23>.

A Resolução sobre Direitos Humanos e Orientação Sexual (E/CN.4/2003/L.92), ou simplesmente a “Resolução Brasileira” foi pensada "para enfrentar as constantes violações dos direitos humanos sofridas por lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e transexuais" (Pazello, 2004, p. 29). Magaly Pazello aponta que, apesar dos relatórios anteriormente emitidos pela CDH já denunciarem a violência à comunidade LGBTQI+ como forma de infração de direitos humanos, essa teria sido a primeira "proposta especificamente voltada para contemplar a questão da orientação sexual" apresentada à Comissão (Pazello, 2004, p. 29).

Para compreender os elementos que circundam a apresentação da Resolução Brasileira nos espaços internacionais de discussão, bem como os fatores políticos que aumentavam a sensibilidade da sua aprovação, é necessária uma retrospectiva. A Resolução Brasileira foi discutida em foro pela primeira vez em 2003: a princípio no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e em seguida na CDH. No âmbito da CDH, as discussões se estenderam por mais de dois anos, enquanto não se atingia quórum favorável para a sua aprovação. Ainda que, dentro das expectativas normativas das conferências internacionais, para que uma resolução seja aceita basta um número majoritário de votantes favoráveis, os custos políticos dessa aprovação são relevantes quando não há diferença expressiva entre a maioria favorável e a minoria desfavorável.

Dessa forma, alcançar a quantidade mínima de votantes favoráveis não era o único desafio enfrentado pela Resolução e por aqueles que manifestavam interesse pela salvaguarda dos direitos LGBTQI+. Era também necessário que a quantidade de desfavoráveis não fosse suficiente para comprometer a aplicação do que propunha a Resolução Brasileira e afetar negativamente as relações comerciais entre os Estados envolvidos.

A Resolução havia recebido respostas favoráveis ao seu conteúdo ao longo de processos informais de negociações (Pazello, 2004). Essa recepção destoava daquela observada em 2003, quando a proposta brasileira foi apresentada pela primeira vez no âmbito da CHD e respondida com generalizada oposição. À época, os países que se posicionaram contrariamente sugeriram, em contrapartida, uma Resolução mais resumida. Compunham o bloco opositor, nesse contexto, os países da Organização para a Cooperação Islâmica

(OCI), o Vaticano e os EUA. Dado o contexto desfavorável para a sua aprovação, sua votação foi adiada para 2004.

Os integrantes da OCI consideravam as reivindicações veiculadas pela Resolução Brasileira ofensivas aos valores culturais dos países praticantes do Islã. O embaixador do Paquistão ainda arriscou atestar que "não havia homossexuais entre o povo árabe", e que tais práticas eram exclusivamente cultuadas pelas sociedades ocidentais (Pazello, 2004, p. 30). O Vaticano¹⁴, por sua vez, contrapunha-se de maneira semelhante aos apelos religiosos da OCI - mudava-se apenas a teologia - e buscava pressionar, em especial, os países latino-americanos. Os EUA encontravam-se similarmente submersos nas práticas da aliança conservadora do governo Bush.

A concordância entre esses atores "estrategicamente atacou todas as referências aos direitos sexuais contidas em outras resoluções apresentadas para a votação" - mesmo aquelas que se inseriam nos temas de violência contra as mulheres, saúde ou tortura, por exemplo (Pazello, 2004). Da mesma forma, a 11ª Reunião da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad), cara aos países latino americanos e apoiada pelos EUA, estaria ameaçada pela continuidade das temáticas da agenda dos direitos das pessoas LGBTQI+. O risco se tornou subentendido na medida em que os EUA eram um elemento fundamental para o sucesso das medidas de cooperação entre os países da Unctad. A discordância dos Estados latino-americanos à agenda estadunidense, portanto, poderia comprometer a iniciativa, e a postura brasileira, em especial, poderia implicar "enorme fracasso da conferência, o que, além do vexame, criaria uma imagem de falta de confiança no Brasil" (Pazello, 2004, p. 29). Com isso, a votação para a Resolução foi adiada para 2004.

Quando o material foi novamente apresentado, em 2004, no sexagésimo encontro, os seus apoiadores eram numerosos: a Austrália; o Canadá; a Finlândia; o Grupo de Países Latino-Americanos (Grulac); a União Europeia; a Nova Zelândia; a República Tcheca, entre outros. Nesse contexto, "se, de um lado, houve grande impasse na plenária entre os grupos pró e contra a resolução, de outro, a argumentação firme por parte do governo

¹⁴ Para conferir o posicionamento do Vaticano, recomenda-se: https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2008/documents/rc_seg-st_20081218_statement-sexual-orientation_en.html. Acesso em 20 out 2022.

brasileiro sustentou a aliança a favor da medida [...]" (Pazello, 2004, p. 30). A autora ainda reforça a delicadeza da situação: o país tentava "[...] equilibrar-se na tênue fronteira de uma agenda extremamente avançada em direitos humanos e o desejo de tornar-se uma liderança na esfera do comércio internacional" (Pazello, 2004, p. 30). Em um período em que a sua Política Externa se voltava à diversificação de parceiros político-econômicos e à manutenção de sua própria autonomia, o clima se dava repleto de tensão, à medida em que pleiteava maiores garantias pelos Direitos LGBTQI+ e se interessava por consolidar "parcerias com os países sobre os quais há inúmeras denúncias de violações às liberdades individuais e uma brutal regulação da sexualidade dos indivíduos adultos" (Pazello, 2004, p. 30). Na Tabela 2, observa-se a relação dos países votantes na conferência de 2004.

Tabela 2 - Delegações votantes na conferência de 2004 e os seus posicionamentos a respeito da Resolução brasileira

60º REUNIÃO DA CDH EM GENEVRA			
Atores	Apoio à Resolução	Grupos de interesse político e econômico	
África do Sul	Não	UNCTAD	
Alemanha	Sim	UNCTAD	
Arábia Saudita	Forte Oposição	UNCTAD	Organização da Cooperação Islâmica
Argentina	Sim	UNCTAD	
Armênia	Não	UNCTAD	
Austrália	Sim	UNCTAD	
Áustria	Sim	UNCTAD	
Bahrein	Forte Oposição	UNCTAD	Organização da Cooperação Islâmica
Bélgica	Sim	UNCTAD	
Brasil	Sim	UNCTAD	
Burquina Faso	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Islâmica

Butão	Não	UNCTAD	lâmica
Canadá	Sim	UNCTAD	
Catar	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica
Chile	Sim	UNCTAD	
China	Não	UNCTAD	
Congo	Não	UNCTAD	
Coreia do Sul	Não	UNCTAD	
Costa Rica	Sim	UNCTAD	
Croácia	Não	UNCTAD	
Cuba	Sim	UNCTAD	
Dinamarca	Sim	UNCTAD	
Egito	Forte Oposição	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica
Eritrea	Não	UNCTAD	
Espanha	Sim	UNCTAD	
Estados Unidos da América	Não	UNCTAD	Aliança EUA- Vaticano
Etiópia	Não	UNCTAD	
Federação Russa	Não	UNCTAD	
Finlândia	Sim	UNCTAD	
França	Sim	UNCTAD	
Gabão	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica
Grécia	Não	UNCTAD	
Guatemala	Não	UNCTAD	
Países Baixos	Sim	UNCTAD	

Honduras	Não	UNCTAD	
Hungria	Não	UNCTAD	
Índia	Não	UNCTAD	
Indonésia	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica
Irlanda	Sim	UNCTAD	
Itália	Sim	UNCTAD	
Japão	Sim	UNCTAD	
Liechtenstein	Sim	UNCTAD	
Luxemburgo	Sim	UNCTAD	
Malásia	Forte Oposição	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica
Mauritânia	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica
México	Sim	UNCTAD	
Nepal	Não	UNCTAD	
Nigéria	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica
Noruega	Sim	UNCTAD	
Paquistão	Forte Oposição	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica
Paraguai	Não	UNCTAD	
Peru	Não	UNCTAD	
Portugal	Sim	UNCTAD	
Reino Unido	Sim	UNCTAD	
República Tche- ca	Sim	UNCTAD	
Serra Leoa	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is-

			lâmica	
Sri Lanka	Não	UNCTAD		
Suazilândia	Não	UNCTAD		
Sudão	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica	
Suécia	Sim	UNCTAD		
Togo	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica	
Ucrânia	Não	UNCTAD		
Uganda	Não	UNCTAD	Organização da Cooperação Is- lâmica	
Vaticano	Forte Oposição	UNCTAD		Aliança EUA- Vaticano
Zimbábue	Forte Oposição	UNCTAD		

Fonte: Elaboração própria com dados de United Nations Human Rights, 2004.¹⁵

Não se fizeram presentes no espaço do evento, mobilizações não-governamentais em favor ou contra à Resolução, mas ainda foram relevantes. São exemplos as associações civis, como a International Lesbian and Gay Association (ILGA) - que desenvolveu campanhas em favor da Resolução -, as ONGs e os movimentos internacionais, os quais criaram "uma coalizão para organizar e implementar ações de *advocacy* com vistas à reunião de 2004" (Pazello, 2004, p. 30).

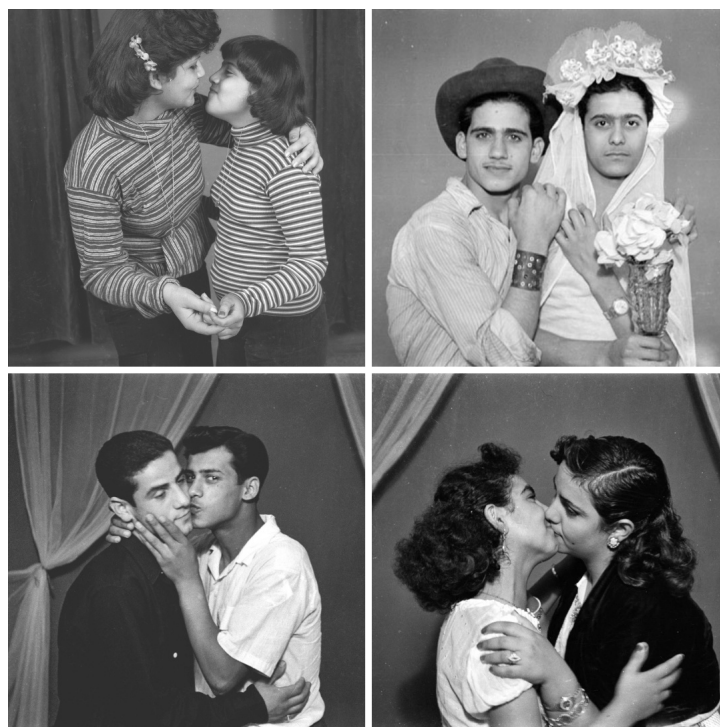
No que diz respeito à movimentação contrária às propostas brasileiras, também foram realizadas campanhas públicas em grande parte lideradas por associações religiosas – em especial católicas – e conservadoras dos EUA. Pazello destaca como no Brasil, Eugenio Sales, o arcebispo emérito do Rio de Janeiro, descredibilizou as reivindicações do tema em sua coluna do jornal O Globo, "afirmando que ela seria contrária aos direitos humanos e representava a destruição da família e o estímulo à discriminação religio-

¹⁵ Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/commission-human-rights-hold-sixtieth-session-palais-des-nations-15-march-23>. Acesso em: 05 jan. 2023.

sa" (Pazello, 2004, p. 31). Vale ressaltar que algumas organizações religiosas - não se sabe ao certo de sua origem nacional¹⁶ - "comparavam a proposta brasileira com as atrocidades de Hitler" (Pazello, 2004, p. 31).

Eventualmente, vários órgãos da ONU passaram a discutir o tema de livre expressão de gênero e sexualidade, de cujo movimento culmina em uma declaração elaborada pela União Europeia em cooperação com o Brasil, Argentina, Croácia, Gabão e Noruega e apresentada na Assembleia Geral (AG) em 2008: a *Déclaration relative aux droits de l'Homme et à l'Orientation Sexuelle et l'Identité de Genre* (ou Declaração dos Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero, tradução nossa) (União Europeia, 2008). A manifestação dessa temática tão hostilmente recebida em 2003 na CDH em um documento publicado pela AG, cinco anos mais tarde, pode apontar um processo de calcificação do respeito à diversidade sexual no cenário internacional.

Figura 2 - Objects of Study



Fonte: A Queer Little History of Art¹⁷

¹⁶ O site referenciado por Pazello (2004) para apresentar exemplos de tais manifestações online – não se sabe enquanto fonte original desse posicionamento ou como artigo jornalístico – encontra-se, atualmente, fora do ar. A ver: <http://www.whrnet.org/docs/tema-derechossexuales-0404.html>.

¹⁷ Montagem nossa das imagens compiladas pelo trabalho de Alex Pilcher (2017), *A Queer Little History of Art*. O fotógrafo é o artista libanês Akram Zaatari e as fotografias foram tiradas em Sidon, Líbano. O lugar desses estudos na história cultural da sociedade libanesa

3.3. A Audiência do 162 Período Extraordinário de Sesiones en Buenos Aires, Pela CIDH

Em 2017, entre os dias 22 a 27 de maio, é ministrada uma sequência de reuniões da CIDH em Buenos Aires, em convite do Estado argentino, *el 162 Período Extraordinario de Sesiones en Buenos Aires*. Foram realizadas dezoito audiências públicas sobre os direitos humanos no Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguay, bem como problemáticas comuns a todo o Cone Sul.

Uma das audiências na qual se discute o contexto brasileiro é enunciada pela OEA como *Derechos humanos y educación libre, plural y sin censura en Brasil: la propuesta de exclusión de la perspectiva de identidad de género y de orientación sexual en la Base Curricular Nacional y el “Proyecto Escuela Sin Partido”*. A reunião se justifica pelas preocupações da Comissão em relação ao projeto Escola sem Partido, o qual, segundo o posicionamento da organização interamericana, violaria o direito de liberdade de expressão e consistiria em uma manifestação conservadora e de corte religioso contra as discussões a respeito da diversidade de identidades de gênero e orientação sexual no ambiente escolar (ORGANIZAÇÃO..., 2017b). Discute-se, em especial, a sugestão do Projeto de que fossem retiradas da Base Nacional Comum Curricular as menções à *identidade de gênero e orientação sexual*.

Segundo registros da CIDH, formaram a lista de participantes desta reunião: a ABLGT; a Campanha Nacional pelo Direito à Educação; a Comissão de Diversidade Sexual da Ordem dos Advogados do Brasil (Seccional Paraná); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a Defensoria Pública do Estado do Paraná; o Estado de Brasil; o

parece contradizer o embaixador do Paquistão, ao afirmar que a geografia da homotransgeneridade seria ocidental. O comentarista Marcus Bunyan (2019) destaca, a partir do estudo de Zaatari, o experimentalismo com gênero e sexualidade por meio dos modelos. Na década de 1950, “se você fosse fotografado, você teria a oportunidade de criar algo diferente de si mesmo”, aponta o libanês, “os modelos queriam ver a si mesmos como se estivessem assistindo a um ator em um filme” (tradução nossa). Era divertido ser ambos protagonista e *voyeur* do experimento. A contextualização é importante: “em uma sociedade conservadora tal como Saida, [os modelos] estavam dispostos a encenar, como em uma brincadeira, um beijo entre pessoas de mesmo sexo [sic], mas raramente o faziam entre um homem e uma mulher” (tradução nossa). Travestir-se, mesmo que pela duração de um clique, ganha aqui caráter artístico, instrumentalizado para a representação daquilo que *é*, daquilo que *não é* e do que *pode vir a ser*, relevante, no ensaio fotográfico, para posicionar o objeto de desejo e de afeto na arte. Tornam-se diluídas as margens entre a prática autoral e a performance, ambos atos de voluntariedade. Torna-se *queer* o conjunto da obra.

Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH) e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Paraná.¹⁸

Os representantes da CIDH na audiência foram o relator para o Brasil, James Cavallaro; o ex-presidente da Comissão e atual relator para defensores de Direitos Humanos Jose de Jesus Orozco e o atual presidente Francisco Eguiguren, relator para temas LGBTI e povos indígenas. Representavam o Estado brasileiro Alexandre Ghisleni, Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais; Daniel Leão, oficial de chancelaria e Felipe Lopes, que exercia função na embaixada brasileira em Buenos Aires.¹⁹ Também foram representadas as organizações da sociedade civil, por meio de: Fernanda Lapa²⁰, do Instituto de Desenvolvimento dos Direitos Humanos e representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Camille Vieira da Costa, defensora pública do Estado do Paraná, representando a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, a Defensoria Pública e o Sindicato de Trabalhadores na Educação do Estado do Paraná; Rafael, representante da organização LGBTI no Brasil;²¹ e Amanda, também representante do Movimento LGBTI e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

Os representantes da CIDH inauguram a sessão apresentando o seu tema: "Direitos Humanos e educação livre, plural e sem censura no Brasil: a proposta de exclusão da perspectiva de identidade de gênero e de orientação sexual na Base Curricular Nacional e o 'Projeto Escola sem Partido'". A fala inicial, proferida pelo presidente Francisco Eguiguren, ratifica o interesse da Comissão Interamericana em relação ao tema e preza pelo formato de audiência, a fim de que sejam discutidos diferentes pontos de vista e apuradas informações sobre o caso. Logo é a vez da sociedade civil iniciar a sua apresentação do caso.

¹⁸ Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/Sessoes/?S=162>.

¹⁹ Não foi especificada, na transmissão da audiência, a função exercida por Felipe Lopes.

²⁰ A declaração feita por Fernanda Lapa também pode ser conferida na íntegra em: <https://iddh.org.br/iddh-e-campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-participaram-de-audiencia-sobre-educacao-plural-livre-e-sem-censura-na-comissao-interamericana-de-dhs-da-oea/>.

²¹ A transmissão da audiência não especifica o sobrenome de Rafael e tampouco a particular organização civil que representa no Movimento LGBTQI+ brasileiro. É possível que fale em nome de interesses comuns ao Movimento no que se refere aos Direitos Humanos LGBTI e espaços de educação.

A sociedade civil apontou o contexto de vulnerabilidade no qual se encontrava a democracia brasileira no ano de 2017. Reforçou, também, que o papel da educação reveste-se de importância sobretudo em tais momentos de insegurança política, tendo em vista o seu papel formador de cidadãos críticos, atentos à diversidade e funcionais à sociedade democrática, de maneira compatível ao que se faz explicitado no Protocolo de San Salvador. Ademais, foi reconhecido o protagonismo regional brasileiro na Educação em Direitos Humanos (EDH). Lapa recorda como o Estado foi o primeiro da América Latina, em 2003, a desenvolver um Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e garante diretrizes especiais para tratar do tema (INSTITUTO..., 2017). Além disso, o Brasil aderiu ao Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos da ONU em 2005 e teve um papel de destaque para a criação de Diretrizes de EDH para o Mercosul (INSTITUTO..., 2017).

A sociedade civil também destacou o caráter de censura do projeto Escola sem Partido ao exercício de atividades dos profissionais da educação e ao pleno acesso à formação crítica e individual dos alunos. Além disso, apontam a revitalização da força e influência do Projeto desde 2014, o seu combate ao “inimigo inventado” da *ideologia de gênero* e a coincidência da remoção das expressões *identidade gênero* e *orientação sexual* da segunda versão²² da Base Nacional Comum Curricular - divulgada em abril de 2017 - logo depois “da visita de um representante da ‘bancada da fé’” ao então presidente Michel Temer (COMISIÓN..., 2017). Não houve especificação da identidade do representante na transmissão.

O Estado brasileiro, por sua vez, apresentou a base curricular brasileira como atenta e valorativa à diversidade cultural e social e destaca sete exemplos de como se fazem presentes tais temáticas na educação prevista pela norma constitucional e pelas diretrizes presentes na base comum. Foram dois deles: 1) a competência a ser desenvolvida nos estudos de Língua Portuguesa de analisar criticamente opiniões de cujos conteúdos sejam discriminatórios conforme os Direitos Humanos e 2) o ambiente fornecido ao ensino de artes para serem discutidas as experiências corporais pessoais e

²² A primeira versão do documento havia sido divulgada dois dias antes da segunda e apresentava as expressões “identidade de gênero” e “orientação sexual”.

coletivas, de maneira a refletir sobre e problematizar questões de gênero, corpo e sexualidade. Já no que se refere ao seu posicionamento frente ao projeto Escola sem Partido, os representantes do Brasil ressaltaram que as discussões a respeito das propostas legislativas continuam em curso, conforme os princípios democráticos. Nesse sentido, também apontou que o Ministério da Educação havia oficialmente se posicionado de forma contrária ao Projeto como um todo.

Ao fim do evento, a CIDH reforça o papel do Brasil de assegurar a efetividade da proteção dos Direitos LGBTI e a manutenção de suas instituições democráticas. O Presidente da Comissão avalia que o Brasil é um líder regional e internacional na busca de avanços na agenda dos Direitos Humanos e proteção da comunidade LGBTQI+ e ressalta o papel fundamental de uma educação atenta à diversidade enquanto ferramenta de formação de um indivíduo. Acrescentou, por fim, que a Comissão acompanharia proxima-mente as eventuais decorrências do evento, "com a confiança de que o go-verno brasileiro defende o avanço do tema, para que não haja retrocessos" (CIDH, 2017). No Quadro 1, observam-se os grupos representados direta e indiretamente na Audiência.

Quadro 1 - Grupos representados na Audiência

AUDIÊNCIA 162 PERÍODO EXTRAORDINÁRIO DE SESIONES EN BUENOS AIRES CIDH		
Presentes durante a audiência		Grupos não convocados para a audiência cujos interesses foram mencionados
Partes	Composição (grupos e interesses representados)	
Organização dos Estados Americanos	Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)
	Relatoria sobre Defensores de Direitos Humanos	Grupos políticos brasileiros conservadores e religiosos ("bancada da fé")
	Relatoria sobre os Direitos de Pessoas	Grupos sociais sobre

	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex	liberdade religiosa e de expressão
Parte Peticionária	Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh)	Ministério de Educação e Cultura do Brasil
	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT);	Organização das Nações Unidas - ONU (Revisão Periódica Universal)
	Associação Direitos Humanos em Rede Conectas Direitos Humanos	Projeto Escola Sem Partido
	Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal
	Comissão de Diversidade Sexual da Ordem dos Advogados do Brasil (Seccional Paraná);	
	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);	
	Defensoria Pública do Estado do Paraná;	
	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)	
	Instituto de Desenvolvimento de Direitos Humanos (IDDH)	
República Federativa do Brasil	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Paraná	
	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Paraná	
	Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais	
	Ministério de Relações Exteriores	

Fonte: Elaboração própria com dados de OEA, 2017²³

²³ Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/Sessoes/?S=162>. Acesso em 05 jan. 2023.

3.4. O Relatório *Avances y Desafíos Hacia El Reconocimiento de Los Derechos de las Personas Lgbti em las Américas*

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou o relatório *Avances y Desafíos Hacia el Reconocimiento de los Derechos de Las Personas LGBTI en las Americas* em 2019, com a intenção de mapear e compreender o andamento da agenda dos Direitos LGBT nos países americanos. Objetivou-se, portanto, a construção de um quadro regional quantitativo e qualitativo, de modo a avaliar informações estatísticas e normativas para compreender se podem ser identificados avanços ou regressos na proteção desses indivíduos e da sua coletividade.

A Comissão elaborou um questionário sobre “avanços e esforços construtivos para a garantia dos direitos das pessoas LGBTI nas Américas”, enviado a todos os países-membros da OEA, bem como às organizações civis e especialistas em Direitos Humanos que mantêm contato frequente com a Organização Internacional (OI) (CIDH, 2019). No corpo do documento, também constam informações disponibilizadas pelos órgãos estatais, como informes, resoluções e pronunciamento de organismos intergovernamentais; estudos produzidos por ONGs; pesquisas acadêmicas e informações publicadas em meios de comunicação (CIDH, 2019).

Quatorze países forneceram as informações requeridas, a saber: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru. Também responderam ao questionário entidades autônomas dos Estados-membros - no caso do Brasil, observa-se o exemplo da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro - e mais de dezesseis organizações civis. As brasileiras foram a Associação Interdisciplinar de AIDS (ABIA); a Faculdade de Direito da Universidade de Pernambuco através do Grupo de Pesquisa-Ação Robeyoncé; e a Aliança Nacional LGBTI.

O Brasil é o terceiro país mais citado no Relatório (58 menções), antecedido por Colômbia (88 menções) e Argentina (83 menções). Os contextos de tais citações, por sua vez, são diversos. São apontados, por exemplo, ações jurídicas em território brasileiro que provocaram efeitos positivos à

garantia dos Direitos de Pessoas LGBTI; a criação de centros específicos para a promoção de políticas públicas em defesa da população LGBTI, como o programa Brasil sem Homofobia (2004); e mecanismos de coleta e mapeamento de dados a respeito da segurança ou insegurança da população LGBTI e práticas de inclusão (CIDH, 2019). De maneira geral, são mencionadas mais de dez formas pelas quais condutas brasileiras se interessaram por condições dignas de vida civil à população lésbica, gay, transgênero, travesti e intersexo.

Foram também apontadas situações em que a agenda de Direitos Humanos sensível à diversidade de gênero e sexual parecia regredir no Brasil. Dentre os casos apontados, notam-se a insuficiência do atendimento a pessoas trans interessadas em procedimentos cirúrgicos para “reafirmção de gênero”; a não-atualização de organismos voltados à coleta de dados a respeito da violência contra a comunidade LGBTI; as elevadas taxas de assassinato contra a população LGBTI - em especial pessoas trans - e, inclusive, os projetos de lei dos setores conservadores - como o próprio projeto Escola sem Partido -, que condenam a suposta doutrinação ideológica, política, moral e religiosa em ambiente de ensino, quando se discute o respeito à diversidade sexual e de gênero (CIDH, 2019).

De maneira geral, a Comissão ainda se mostra preocupada com a expansão dos setores anti-direitos LGBTI, até mesmo nos poderes estatais, quando medidas normativas contrárias à qualidade de vida dessa população são adotadas. A CIDH também se faz atenta às campanhas dos segmentos conservadores por todo o continente que buscam promover, estrategicamente, a desinformação, a fim de impactar negativamente a continuidade das conquistas pelos Direitos LGBTI. No Quadro 2, pode-se conferir as entidades e grupos brasileiros mencionados no Relatório.

Quadro 2 - Entidades e grupos brasileiros que forneceram respostas ao Relatório ou de cujos projetos foram fontes importantes para a sua elaboração

RELATÓRIO AVANCES Y DESAFÍOS HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGBTI EN LAS AMÉRICAS			
Organização em grupo	Descrição do grupo	Atores que responderam ao formulário	Atores que não responderam diretamente ao formulário, mas foram mencionados no Relatório por contribuições positivas
Estado	Representação do Estado em distintos níveis, como Executivo, Legislativo, Judiciário, governos interestaduais, governos municipais, associações governamentais etc	Estado brasileiro	Supremo Tribunal Federal
		Defensoria Pública do Estado de Rio de Janeiro;	Prefeitura de São Paulo Conselho Nacional de Justiça
Comunidade acadêmica e especialista	Representação de especialistas em determinadas áreas de estudo e/ou atuação profissional, devidamente reconhecidos e credenciados como tal	Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco/Grupo de Pesquisa-Ação Robeyoncé;	Conselho Federal de Psicologia
Organização civil	Representação da organização civil em atuação não-governamental	Aliança Nacional LGBTI;	Grupo Gay da Bahia
		Associação Interdisciplinar de AIDS (ABIA);	Associação Nacional de Travestis e Transexuais

Fonte: Elaboração própria com dados de CIDH, 2019.

4. RESULTADOS

O presente trabalho buscou compreender como o Brasil se insere nos espaços internacionais que discutem a temática dos Direitos Humanos sob o contexto protagonista das representações LGBTQI+, enquanto, internamente, faz-se contínuo palco de disputas imagéticas, discursivas, normativas, físicas e psicológicas a respeito da dignidade, das garantias civis e da sobre-

vida dos indivíduos compreendidos por essa comunidade. Para tanto, avaliaram-se quatro contextos específicos, os quais, apesar de se diferenciarem em questão de localidade e atores representados, apresentam a relação entre estruturas de política doméstica e de política externa no debate dos Direitos LGBTQI+.

O estudo ratifica que, de fato, o país ocupa espaço de relevância regional para o avanço de discussões que promovam a defesa dos Direitos Humanos da Comunidade LGBTQI+. Além disso, é possível identificar uma rede poderosa de *advocacy* e de mobilização civil em prol da manutenção de instâncias favoráveis às dignas condições de vida desses grupos sociais, ao passo que se organizam para ecoar nacionalmente as suas reivindicações políticas.

No cenário doméstico, em especial pela disputa política do pluripartidarismo brasileiro, nota-se que foram alcançados avanços importantes para o Movimento, em especial por meio do desenvolvimento de políticas públicas afirmativas, campanhas de conscientização popular e jurisdições favoráveis à diversidade sexual e de gênero. As Frentes parlamentares ganham especial relevância nesta análise, ao passo que demonstram a presença simultânea de discussões interessadas nos Direitos LGBTI na Câmara Federal e a competitividade do mercado eleitoral.

Contudo, pensando que o envolvimento parlamentar com a causa pode ultrapassar a orientação partidária e se conectar com o cálculo político-individual, é possível considerar que trocas entre os políticos - mediante os grupos de interesse representados - tenham também desempenhado certo papel na sugestão, averiguação e aprovação de propostas do Movimento (D'ávila e Marques, 2010). A investigação adequada desse processo, para que seja possível relacioná-lo com a inconstância da proteção dos Direitos LGBTI no Brasil, certamente é mais complexa.

Por fim, a pesquisa aponta que o avanço da discussão internacional pelos Direitos LGBTQI+ é condicionado pelas agendas de Política Externa dos Estado, de modo que pode ser influenciado pelos objetivos políticos e econômicos dos países em negociação. Essa circunstância pode ser identificada, principalmente, no caso da reunião da CDH em 2004. No âmbito doméstico, a qualidade das discussões tampouco escapa ao jogo de interesses

partidário. Tal conjuntura pode ser um dos elementos que explica a instabilidade das agendas de Direito LGBTQI+ no cenário internacional e os episódios de inconstância brasileira em ambientes externo e interno.

A aparente descontinuidade entre o posicionamento progressista do Brasil ao debater internacionalmente a proteção dos Direitos Humanos e o índice elevado de violência contra a comunidade LGBTQI+ no país nos remete à diferenciação entre Política de Estado e Política de Governo. A primeira diz respeito a uma agenda de Política Externa já consolidada, cuja existência é consensual e segue uma orientação estável ao longo de distintos mandatos (Lima, 2012). A segunda, por sua vez, é responsiva às demandas políticas contemporâneas, o que a faz suscetível a uma frequência mais alta de modificações a longo prazo (Lima, 2012). A variação do desempenho brasileiro indica que, enquanto a proteção dos Direitos LGBTI compõe a agenda de Política de Governo em determinados momentos da Política Externa Brasileira, ela ainda não se consolidou enquanto uma Política de Estado.

Neste ponto, devemos também notar que a baixa permeabilidade de discussões relativas a gênero e Direitos LGBTI não ocorre somente no âmbito governamental no Brasil, mas está presente em outros âmbitos sociais. Mercher (2018) nota a baixa permeabilidade do tema no âmbito acadêmico. Com pouca pesquisa, há pouca formação de profissionais especialistas no tema e, portanto, menor atuação sobre o tema em governos, organizações internacionais e sociedade civil. É possível observar, em 2024, o crescimento dos debates sobre gênero e Teoria Queer nos eventos das associações científicas, como Anpocs, ABRI, ABCP e SBPC.

Dessa forma, vale ressaltar que o método de Rede de Atores foi importante para compreender a quantidade numerosa de participantes nos processos de mobilização civil, de negociação internacional e de tomada de decisão. Isso também nos permitiu reconhecer a complexidade dessa estrutura.

Além disso, essa pesquisa permitiu a consideração de outros questionamentos interessantes para a trajetória brasileira frente à agenda internacional de Direitos LGBTI, as quais não foram respondidas. Dessa forma, seriam de valiosa contribuição os estudos que investigassem, por exemplo,

1) as relações entre o posicionamento internacional brasileiro ao tema e as suas diferentes estratégias empregadas no contexto de integração regional e de posicionamento no Sistema Internacional - a pensar, por exemplo, a sua Resolução de 2004 em Genebra, as tendências de regionalismo pós-hegemônico e o *autonomist model* adotado pela Política Externa Brasileira (Briceno-Ruiz, 2018); 2) um possível dismantelamento das políticas públicas voltadas à comunidade LGBTQI+ desde o ano de 2016, com a crescente participação de setores conservadores e grupos anti-Direitos LGBTI em contato com as tomadas de decisão nacionais; 3) a atuação crescente desses grupos na esfera pública durante o governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) e a sua coincidência com o aumento de crimes violentos contra a comunidade LGBTQI+ no Brasil (CIDH, 2019); e 4) as formas de resistência possíveis nos níveis nacional e internacional nas situações a partir da constatação da desinstitucionalização das políticas de proteção às pessoas LGBTQI+.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos incômodos geradores desta pesquisa foi a aparente contradição entre o protagonismo brasileiro na defesa da comunidade LGBTQI+ no cenário internacional e os altos índices de violência contra essa população no Brasil. Considerando o quadro complexo que emoldura os resultados do estudo, foi interessante observar a articulação dos atores em dois níveis - o doméstico e o internacional - para promover os seus interesses no tocante aos Direitos LGBTI, bem como as variáveis que pressionam para a confluência das decisões tomadas em ambos os níveis.. Torna-se notável, portanto, a conexão entre o “externo” e o “interno”, que deslegitima as separações entre o “público” e “privado” e o “alto” e o “baixo” nas Relações Internacionais. Com este trabalho, esperamos fomentar reflexões sobre a construção de identidades e sua relação com a atuação de estados e instituições internacionais nos diversos níveis. Mais pesquisas são necessárias para avançar a compreensão dessas identidades em disputa, inclusive as identidades queer. Merece maior atenção as identidades homossexuais normalizadas que passam a figurar entre os discursos de identidade nacional, como as des-

critas no trabalho de Cynthia Weber (2016), especialmente refletindo a partir do Brasil como referência de potência média do Sul Global com atuação internacional de referência para outros países.

A especificidade da Análise de Rede de Atores nos permitiu conectar as decisões tomadas na Política Externa a seus agentes e compreender quais elementos compõem a tessitura dessas interações. Isso somente é possível sob o argumento de que "[...] tudo o que ocorre entre nações é baseado em tomadores de decisão humanos agindo individualmente ou em grupos" (HUDSON, 2005, p.1, tradução nossa). Visualizar quais atores são importantes para determinada pauta, por que estão presentes nos espaços de debate e como constroem a reputação que os levam a ser convocados é um exercício relevante para entender a atonicidade e a dinâmica desses processos. Perceber os atores que não estão presentes, por sua vez, é igualmente útil aos apontamentos críticos que podem resultar do estudo.

No caso do Brasil, vimos como se comportam os atores relevantes em quatro episódios específicos de discussão da pauta dos direitos LGBTI. Nesses eventos, a sociedade civil teve papel ilustre na mobilização pela garantia desses direitos, sobretudo em contraposição aos grupos anti-direitos LGBTI, que também expandiram sua capilaridade ao parlamento brasileiro. Por isso, o apoio parlamentar - especificamente representado pelas Frentes Parlamentares - também foi um importante aliado para o avanço da defesa normativa dos direitos dessa comunidade. Dessa forma, não é possível ignorar como o cálculo político individual e partidário foi componente importante na motivação dos parlamentares que se engajaram favoravelmente à proteção das minorias sexuais.

No contexto internacional, a sociedade civil conserva o seu papel na transmissão de reivindicações em defesa dos Direitos LGBTI, sendo às vezes possível fazê-lo diretamente, quando presente nas conferências internacionais. As alianças conservadoras configuram uma frente relevante na contenção do avanço dessas pautas, e, como já apontamos, as agendas de Política Externa dos Estados são determinantes para a discussão do acesso a direitos pelas minorias sexuais e de gênero. Foi interessante perceber que, nos casos estudados, o regionalismo indicou ser uma potencial ferramenta para fomentar a adesão e avanço de pautas de Direitos Humanos.

Por fim, concluímos que não há uma trajetória linear, progressiva e constante a respeito da salvaguarda dos Direitos LGBTI no Brasil e no Sistema Internacional. Ainda que seja possível identificar uma melhoria significativa na maneira como a proteção dos Direitos Humanos é abordada e recebida nos espaços de debate internacional, não se pode afirmar que tenha sido alcançado um *status* irrevogável - ou minimamente estável - de segurança para essa comunidade, em especial quando consideramos a arena dos cálculos políticos e a volatilidade das agendas de Política Externa. Nesse sentido, este trabalho nos leva a compreender que a proteção de Direitos LGBTQI+ é vulnerável às instabilidades do Sistema Internacional, e encontramos no Brasil - por meio das quatro amostras estudadas - o acirramento das disputas que contribuem para esse diagnóstico.

Recebido em 30/11/2023

Aprovado em 04/03/2024

REFERÊNCIAS

D'ÁVILA, Paulo; MARQUES, Vera Lucia. O Movimento LGBT e os partidos políticos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3. Brasília, pp. 79-112, 2010.

BARROS, Mariana de Oliveira. *Pós-positivismo em Relações Internacionais: contribuições em torno da problemática da identidade*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 116, 2006.

BATAILLE, Georges. *Death and Sensuality: a study of eroticism and the Taboo*. Nova Iorque: Walker and Company, 1986.

BRICEÑO RUIZ, José. Times of change in Latin American regionalism. *Contexto Internacional*. v. 40, n. 3, p. 573-594, Set. 2018.

BUNYAN, Marcus. *Exhibition: "Akram Zaatar: the fold-space, time and the image" at the Contemporary Arts Center, Cincinnati*. Art Blart. Disponível: <<https://artblart.com/tag/akram-zaatari-objects-of-study/>>.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CANABARRO, Ronaldo. História e Direitos Sexuais no Brasil: o Movimento LGBT e a Discussão sobre a Cidadania. *Anais Eletrônicos do II Congresso Internacional de História Regional*. 2013.

COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*. 2019.

COMISSIÓN Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Brasil: "Proyecto Escuela sin Partido"*. Youtube, 25 maio 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=h8BWq1QqUWk>.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a Bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. 1. ed. São Paulo: Elefante. 2017.

FREUD, Sigmund. *Além do Princípio do Prazer*. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2016.

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1, 2005.

INSTITUTO de Desenvolvimento e Direitos Humanos. *Audiência sobre educação plural, livre e sem censura na CIDH*. 2017. Disponível em: <https://iddh.org.br/iddh-e-campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-participaram-de-audiencia-sobre-educacao-plural-livre-e-sem-censura-na-comissao-interamericana-de-dhs-da-oea/>.

LORDE, Audre. *Uses of the Erotic: The Erotic as Power*. 1978. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/5e7cf4825b02c00b6a142f0c/t/5f4bee98ceb27e4afe99bd7c/1598811800640/audre_lorde_cool-beans.pdf.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno; MAROJA, Daniele. Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*. v. 27, n. 2, pp. 289-312, 2012.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno; BRITO, Walderes. Políticas públicas de segurança para a população LGBT no Brasil. *Estudos Feministas*, v. 22, n. 1, p. 416, 2014.

MILANI, Carlos RS. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro, FGV Editora, p. 33-70, 2012.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos (OEA). *162 Período de Sessões CIDH*, 2017a. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/Sesoes/?S=162>. Acesso em 05 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos (OEA). *Informe sobre Audiencias Públicas del 162 Período de Sesiones*. 27 jun. 2017b. Disponível em:

<https://oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/085.asp>. Acesso em 21 jan. 2023.

PAZELLO, Magaly. Interesses comerciais, políticos e religiosos no caminho dos direitos humanos. *Observatório da Cidadania*. 2004.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Notas sobre a trajetória das políticas públicas de direitos humanos LGBT no Brasil. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*. v. 4, n. 1, p. 115-137, Bauru, 2016.

PILCHER, Alex. *A Queer Little History of Art*. London: Tate Publishing. 2017.

SANTOS, Ana Cristina. Estudos queer: identidades, contextos e acção colectiva. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 73. pp. 3-15. 2006.

TREVISAN, João Silvério. *Devassos no Paraíso*. 4. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.

UNIÃO EUROPEIA, Secrétariat d'État chargé des Affaires étrangères et des droits de l'Homme. *Déclaration relative aux droits de l'Homme et à l'Orientation Sexuelle et l'Identité de Genre*. 2008. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/49997ae312.pdf>. Acesso em 13 jan 2023.

UNITED Nations General Assembly. *Statement on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity*, 18 dez 2008, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/49997ae312.html>. Acesso em 21 dez 2022.

UNITED Nations Human Rights. *Commission on Human Rights to Hold Sixtieth Session at Palais Des Nations from 15 March to 23 April 2004*. 2004. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/commission-human-rights-hold-sixtieth-session-palais-des-nations-15-march-23>.

VECCHIATTI, Paulo Roberto Ioti; VIANA, Thiago Gomes. LGBTI e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a construção da cidadania internacional arco-íris. *Publica Direito*. 2018.

VENTURA, R; KRITSCH, R. Relações Internacionais, teorias feministas e produção do conhecimento: um balanço das contribuições recentes. *Monções*, vol. 6, n. 11, p.p. 24-57, 2017.



Esta obra está licenciada com uma Licença
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.