

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Guilherme Ferreira Sorgine

Tese de Doutorado

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

**Título: A Política Externa Brasileira como Política Pública:
formação da agenda de direitos humanos, orientação sexual e
identidade de gênero no período 2000-2011**

BRASÍLIA

2020

Guilherme Ferreira Sorgine

A Política Externa Brasileira como Política Pública: formação da agenda de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero no período 2000-2011

Tese de doutorado apresentada ao Programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais pela mesma universidade.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada

Linha de pesquisa: Política Exterior

Orientadora: Maria Helena de Castro Santos

BRASÍLIA

2020

Guilherme Ferreira Sorgine

A Política Externa Brasileira como Política Pública: formação da agenda de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero no período 2000-2011

Tese apresentada ao Programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais na área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Aprovada em:

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Helena de Castro Santos (Orientadora – Presidente)

Instituto de Relações Internacionais – IREL/Universidade de Brasília (UNB)

Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima (Avaliadora externa)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP/Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (Avaliador interno)

Instituto de Ciência Política – IPOL/Universidade de Brasília (UNB)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (Avaliador interno)

Instituto de Relações Internacionais – IREL/Universidade de Brasília (UNB)

Prof. Dr. Ulysses Tavares Teixeira (Suplente)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, à minha esposa Andiará, por todo o amor, companheirismo e paciência ao longo da trajetória deste trabalho.

Aos meus pais, Angela e Henry; meus irmãos, Marcos, Ana e Juliana; e meus sobrinhos, Arthur, Gabriel e Alice, pelo amor, carinho e suporte incondicionais, nesta e em todas as outras etapas da minha trajetória pessoal e profissional.

À minha orientadora, Maria Helena de Castro Santos, sem a qual esta pesquisa não teria sido possível; ao corpo docente do IREL/UNB, pelas lições ao longo dos quatro anos de curso; e aos colegas de IREL/UNB, pelo aprendizado e amizade.

Resumo

Esta pesquisa tem como objeto o processo decisório da política externa brasileira (PEB) na área de direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero no período entre 2000 e 2011. Com base em argumento de que alterações nos condicionantes externos e domésticos verificadas a partir dos anos 1980 aproximaram a política externa brasileira de uma dinâmica tradicional de política pública, reconstituiu-se a formação da agenda brasileira nas principais arenas multilaterais relativas ao tema (Comissão e Conselho de Direitos Humanos, Assembleia Geral da ONU, Mercosul e Organização dos Estados Americanos) durante o período em tela. Os resultados demonstram que, embora ainda significativamente concentrado no Itamaraty, o processo decisório é influenciado por outras instituições federais e por grupos da sociedade civil. Entre os pontos que ainda obstam maior participação na tomada de decisões, aponta-se a ausência de um canal institucional de diálogo sobre política externa; a limitada participação parlamentar; e a especificidade das normas de procedimento em organismos multilaterais.

Palavras-chave: política externa brasileira – orientação sexual e identidade de gênero – processo decisório – políticas públicas – direitos humanos

Abstract

This thesis analyzes the decision-making process of the Brazilian foreign policy in the area of human rights relating to sexual orientation and gender identity during the 2000-2011 period. The author argues that changes in external and domestic environments since the 1980's brought the formulation of Brazilian foreign policy closer to the *modus operandi* of a regular public policy. In order to verify this argument, a case study was conducted regarding the formation of the Brazilian foreign agenda in the topic within multilateral organizations (Human Rights Council, Human Rights Commission, UN General Assembly, Mercosur and Organization of American States) during the period in question. The results show that, although still significantly concentrated at Itamaraty, the Brazilian decision-making process is influenced by other federal institutions and by civil society groups. Among the factors that still hinder greater participation in decision-making are the absence of an institutional channel for wide dialogue on foreign policy issues; limited parliamentary participation; and the specificity of the rules of procedure of multilateral organizations.

Keywords: Brazilian foreign policy – sexual orientation and gender identity – decision-making process – public policies – human rights

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Associação Nacional de Travestis e Transexuais – ANTRA

Associação Brasileira de Lésbicas – ABL

Assembleia Geral das Nações Unidas – AGNU

Assembleia Geral da OEA – AGOEA

Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos – ABGLT

Centros de Referência em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual – CRDHCH

Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH

Comissão Jurídica Interamericana – CJI

Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA – CAJP

Conselho Econômico e Social – ECOSOC

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL

Comissão Econômica para a África - ECA

Comissão de Direitos Humanos da ONU – CDH

Conselho de Direitos Humanos da ONU – CDH

Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais - CESCR

Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher – CEDAW

Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD

Comunidade e Mercado Comum do Caribe – CARICOM

Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul – CRPM

Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul – CCMAS

Conselho de Mercado Comum do Mercosul – CMC

Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores – DDH/MRE

Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores – DHS/MRE

Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH

Foro Consultivo de Estados Federados, Municípios, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR

Grupo Gay da Bahia – GGB

Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais – GLTTB

Grupo Mercado Comum do Mercosul – GMC

Human Rights Watch – HRW

Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL – IPPDH

International Service for Human Rights - ISHR

Instituto Social do Mercosul – ISM

The International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association– ILGA

International Gay and Lesbian Human Rights Commission – IGLHRC

Instituto Nacional de Assistência Médica – INAMPS

Liga Brasileira de Lésbicas – LBL

Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais – LGBTI

Ministério das Relações Exteriores – MRE

Ministério da Saúde - MS

Ministério da Educação - MEC

Organização dos Estados Americanos – OEA

Organização das Nações Unidas – ONU

Organização Não Governamental – ONG

Organização dos Estados Americanos – OEA

Presidência da República – PR

Programa Brasil Sem Homofobia – BSH

Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH

Política Externa Brasileira – PEB

Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas,
Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - PNDCDH-LGBT

Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS – UNAIDS

Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul – PEAS

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR

Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH

Secretaria de Direitos Humanos – SDH

Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH

Sumário

INTRODUÇÃO	14
1. O TEMA E A ABORDAGEM.....	14
2. ARGUMENTO.....	18
3. OBJETIVO	19
4. A ESCOLHA DO MÉTODO E DO TEMA.....	19
5. O MARCO TEMPORAL: O PERÍODO 2000-2011.....	21
6. METODOLOGIA.....	22
7. PRINCIPAIS CONCEITOS NO CAMPO DE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO	24
8. A TERMINOLOGIA ESCOLHIDA: DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO.....	27
CAPÍTULO 1 – ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO E EVOLUÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO	30
1. INTRODUÇÃO.....	30
2. CONCEITUAÇÃO	30
3. GUERRA FRIA, REVOLUÇÃO BEHAVIORISTA E OS CÂNONES DA DISCIPLINA	35
a. <i>Simon e a "racionalidade limitada"</i>	38
b. <i>Lindblom e o modelo incremental</i>	40
c. <i>Easton e a abordagem sistêmica</i>	42
4. DESENVOLVIMENTOS CONTEMPORÂNEOS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS IMPACTOS SOBRE A ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO.....	43
4.1 <i>Ciclo de Políticas públicas</i>	43
4.2 <i>Teoria do Equilíbrio Pontuado</i>	46
4.3 <i>Kingdon e o Agenda Setting</i>	47
4.4 <i>Múltiplos fluxos e o "Modelo da Lata de Lixo"</i>	49
4.5 <i>Modelo de Coalizões de Defesa</i>	50
CAPÍTULO 2 – POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA PÚBLICA: UMA TENTATIVA DE APROXIMAÇÃO CONCEITUAL	53
1. TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O REALISMO E CORRENTES DIVERGENTES.....	53
2. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A OPÇÃO POR UM INSTRUMENTAL EXÓGENO.....	57
2.1 <i>As tentativas de aproximação entre a disciplina de análise de políticas pública e temas de política externa</i>	58
3. A PEB A SUA EVOLUÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA	62
3.1 <i>Ator unitário, racionalidade perfeita e insulamento burocrático: a perspectiva tradicional na análise da política externa brasileira</i>	64
3.2 <i>O caso brasileiro: a política externa como política pública?</i>	66
4. OS DESAFIOS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA	68
CAPÍTULO 3 – ANTECEDENTES DO ESTUDO DE CASO	73
1. A CONSTRUÇÃO DO APARATO JURÍDICO-NORMATIVO DOMÉSTICO E OS MOVIMENTOS LGBTI	74
1.1 <i>A primeira onda do movimento LGBTI: a militância política</i>	75
1.2 <i>A segunda onda do movimento LGBTI: o combate ao HIV/AIDS e a construção dos primeiros marcos jurídicos-normativos</i>	76
1.3 <i>A terceira onda do movimento LGBTI: diversificação e consolidação institucional</i>	79
1.4 <i>A culminância dos marcos jurídico-institucionais e das políticas públicas voltadas às populações LGBTI</i>	84
2. OS ANTECEDENTES DA FORMAÇÃO DA AGENDA MULTILATERAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO	91
2.1 <i>A entrada da orientação sexual nos debates do regime multilateral de direitos humanos</i>	93
2.2 <i>As conferências multilaterais sobre direitos humanos e o lugar dos direitos de orientação sexual e identidade de gênero</i>	96

2.3 A importância dos órgãos de monitoramento de tratado.....	102
ESTUDO DE CASO: O PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO EM RELAÇÃO À AGENDA DE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO NO PERÍODO 2000-2011	106
O PERÍODO DE INCUBAÇÃO (2000-2001): PROCESSO DECISÓRIO E A ENTRADA DA ORIENTAÇÃO SEXUAL NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	107
CAPÍTULO 4 - A ORIENTAÇÃO SEXUAL COMO FATOR DE DISCRIMINAÇÃO MÚLTIPLA OU AGRAVADA: AS CONFERÊNCIAS DE SANTIAGO E DURBAN	107
1. CONDICIONANTES DO PROCESSO DECISÓRIO NO PERÍODO	107
2. ATORES, INTERESSES E CENTROS DE DECISÃO.....	111
3. A CONFERÊNCIA DE SANTIAGO (2000): A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE DISCRIMINAÇÃO MÚLTIPLA OU AGRAVADA	112
4. A CONFERÊNCIA DE DURBAN (2001): A RETIRADA DE PAUTA DO TEMA DA ORIENTAÇÃO SEXUAL	118
5. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	125
O PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO (2002-2005): A ORIENTAÇÃO SEXUAL COMO TEMA PRÓPRIO NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	126
CAPÍTULO 5: O PROCESSO DECISÓRIO DAS RESOLUÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS E ORIENTAÇÃO SEXUAL NA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU.....	126
1. CONDICIONANTES DO PROCESSO DECISÓRIO NO PERÍODO	127
2. A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU: CARACTERÍSTICAS GERAIS E REGRAS DE PROCEDIMENTO.....	131
3. ATORES, INTERESSES E CENTROS DE DECISÃO.....	132
4. O LANÇAMENTO DA AGENDA NA CDH: O PROJETO BRASILEIRO DE RESOLUÇÃO SOBRE DIREITOS HUMANOS E ORIENTAÇÃO SEXUAL (2003)	134
5. A RETOMADA DO PROJETO DE RESOLUÇÃO NA CDH EM 2004 E O ADENSAMENTO DO PROCESSO DECISÓRIO DA PEB	139
5.1 <i>Atores, interesses e centros de decisão</i>	<i>139</i>
5.2 <i>As negociações prévias e a apresentação do projeto de resolução brasileiro na 60ª sessão da CDH.....</i>	<i>147</i>
6. A RETIRADA DO PROJETO DE RESOLUÇÃO NA CDH EM 2005: O FIM DE UMA ETAPA	152
6.1 <i>Atores, interesses e centros de decisão</i>	<i>152</i>
6.2 <i>A decisão de não reapresentar a resolução e seus efeitos sobre a política externa brasileira relativa a direitos humanos e orientação sexual.....</i>	<i>158</i>
7. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	161
O PERÍODO DE PLURALIZAÇÃO (2006-2011): O PROCESSO DECISÓRIO DA PEB E A DIFUSÃO DA AGENDA DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO NAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS ..	163
CONDICIONANTES DO PROCESSO DECISÓRIO NO PERÍODO.....	165
CAPÍTULO 6 - A ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO NA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS.....	168
1. OEA E DIREITOS HUMANOS: CARACTERÍSTICAS GERAIS E NORMA DE PROCEDIMENTO	169
2. ATORES, INTERESSES E CENTROS DE DECISÃO.....	171
3. A VIA INDIRETA: OS DIREITOS RELATIVOS À ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO COMO TEMA SUBSIDIÁRIO NA NEGOCIAÇÃO DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO E TODA FORMA DE DISCRIMINAÇÃO E INTOLERÂNCIA.....	176
4. OS PROJETOS DE RESOLUÇÃO SOBRE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO	189
4.1 <i>O lançamento do projeto de resolução sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.....</i>	<i>189</i>
5. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	208

CAPÍTULO 7 - O MERCOSUL E OS DIREITOS HUMANOS RELATIVOS À ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO.....	210
1. MERCOSUL: CARACTERÍSTICAS GERAIS E REGRAS DE PROCEDIMENTO.....	211
1.2 <i>Mercosul e os Temas Sociais</i>	212
2. ATORES, INTERESSES E CENTROS DE DECISÃO.....	216
3. A EVOLUÇÃO DOS DEBATES SOBRE ORIENTAÇÃO SEXUAL NA RAADH/MERCOSUL	222
CAPÍTULO 8 – ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO NAS NAÇÕES UNIDAS: O PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO NA ASSEMBLEIA GERAL E NO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU ...	230
1. ASSEMBLEIA GERAL: CARACTERÍSTICAS GERAIS E REGRAS DE PROCEDIMENTO.....	231
1.1 <i>A Terceira Comissão</i>	232
1.2 <i>O Conselho Econômico e Social (ECOSOC)</i>	233
2. ATORES, INTERESSES E CENTROS DE DECISÃO.....	234
3. ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO NO ASSEMBLEIA GERAL: O CASO DAS DECLARAÇÕES CONJUNTAS	236
4. ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO NO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU: O CASO DA CONCESSÃO DE “STATUS CONSULTIVO” PARA ONGs LGBTI	247
5. O APOIO AOS PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA NA ONU: INTERAÇÕES ENTRE O BRASIL E A SOCIEDADE CIVIL NO TEMA DA ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO.....	254
5.1 <i>Atores, interesses e centros decisórios</i>	255
6. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	261
CAPÍTULO 9 - OS DIREITOS HUMANOS RELATIVOS À ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO EM GENEVA: A TRAJETÓRIA PÓS-2005 NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS	262
1. DA COMISSÃO AO CONSELHO: A MUDANÇA NA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DE DIREITOS HUMANOS DA ONU .	263
2. ATORES, INTERESSES E CENTROS DECISÓRIOS.....	265
3. A TRAJETÓRIA DA ORIENTAÇÃO SEXUAL E DA IDENTIDADE DE GÊNERO NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS ENTRE 2006 E 2011 E O PROCESSO DECISÓRIO DA PEB.....	267
3.1 <i>O processo decisório brasileiro na aprovação da primeira resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero na ONU</i>	285
4. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	295
RESUMO E CONCLUSÕES: QUESTÕES, ARENAS DE DECISÃO, REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES E MECANISMOS DE DECISÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOBRE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO	297
1. QUESTÕES RELATIVAS À FORMAÇÃO DA AGENDA DE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO	298
2. IDENTIFICAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DOS MEIOS DE PRESSÃO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE OS MECANISMOS DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA.....	304
3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS QUE INFLUENCIAM AS DECISÕES CONCERNENTES À REFERIDA AGENDA	312
4. COMENTÁRIOS FINAIS.....	325
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	327
1. FONTES PRIMÁRIAS	327
1.1 <i>Telegramas</i>	327
1.2 <i>Documentos de órgãos oficiais brasileiros</i>	354
1.3 <i>Documentos de organismos internacionais</i>	356
1.4 <i>Atas e informes de organizações não governamentais</i>	362
2. FONTES SECUNDÁRIAS.....	367
2.1 <i>Livros, capítulos e artigos em periódicos</i>	367
2.2 <i>Artigos e matérias em meios impressos ou eletrônicos</i>	385
2.3 <i>Material acessado em meios audiovisuais</i>	389
2.4 <i>Entrevistas acessadas em meios impressos ou eletrônicos</i>	389

2.6 Entrevistas concedidas ao autor (consulta aos registros disponível sob demanda).....	391
ANEXO	393
DIÁRIO DE PESQUISA: METODOLOGIA, FONTES E DESENHO DE PESQUISA	393
PESQUISA DOCUMENTAL: AS FONTES PRIMÁRIAS E SECUNDÁRIAS	394
ETAPAS DE PESQUISA	395
I. Exploração do tema e definição do objeto de estudo	395
II. Revisão de bibliografia, compilação de dados secundários e ajuste do objeto de estudo.....	396
III. Coleta de dados primários	397
IV. Entrevistas.....	398
V. Realização do estudo de caso	400
VI. Sistematização dos dados do estudo de caso e conclusões	403

Introdução

1. O tema e a abordagem

Esta pesquisa se enquadra na área de estudos de política externa brasileira, também se relacionando com o campo de análise de políticas públicas, e tem como objeto o processo decisório dessa política. O objetivo do trabalho é o de verificar, a partir das mudanças ocorridas em âmbito externo (fim da Guerra Fria, com a predominância dos valores democráticos e globalização) e doméstico (contexto de redemocratização que se inicia em 1985), como passa a operar o processo decisório brasileiro em uma nova agenda de política externa. A metodologia utilizada para que se atinja tal objetivo será a do estudo de caso, combinada com o método de *process tracing* aplicado à política externa de direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero no período entre 2000 e 2011.

A investigação proposta será feita com base no modelo analítico de Castro Santos (1993), a partir da identificação das principais questões do processo decisório, dos principais atores e suas preferências, da análise das formas de representação de seus interesses e dos mecanismos de tomada de decisão. Analisa-se, também, os fenômenos internos e externos que potencialmente afetaram o processo decisório da política externa brasileira durante o referido período.

Será preciso, ainda, levar em consideração que o processo decisório de uma política pública é formado dentro de um contexto político específico, com determinados padrões de representação de interesses e mecanismos de tomada de decisão, bem como outros aspectos gerais que caracterizam as relações entre Estado e sociedade. Ao focalizar a política externa brasileira e seus padrões de decisão, buscar-se-á, em última instância, avançar no entendimento do processo decisório dessa, bem como esclarecer suas relações com a sociedade, que se modificam sobremaneira no período em questão (CASTRO SANTOS, 1993).

Santiso (2002) e Hirst e Pinheiro (1995) dão conta de uma readequação da postura brasileira em uma série de agendas internacionais a partir da transição democrática iniciada em 1985. Em um contexto de superação das ditaduras latino-americanas e início do desmonte do regime soviético, observa-se o reforço do compromisso normativo brasileiro com temas então emergentes, como os debates globais sobre proteção ao meio ambiente e a defesa dos direitos humanos.

Para Sturaro (2011), a partir de mudanças nos ambientes externo e interno ocorridas nas últimas décadas, a agenda da política externa brasileira transformou-se qualitativamente, tornando-se mais alinhada com certo pensamento liberal-democrático. Da mesma forma, Santoro (2012) identifica o impacto da redemocratização na política externa do país, com a adoção de uma ampla agenda de promoção de novos *standards* em temas como direitos humanos, meio ambiente e democracia. No mesmo caminho segue Villa (2006), ao apontar a formação de preferências sociais como fator de influência a ser considerado nas análises de política externa no novo regime democrático brasileiro.

Três correntes de explicação – não excludentes – para essa maior abertura democrática da política externa brasileira são verificadas na literatura. Uma primeira abordagem enfatiza a dimensão de política pública da PEB, que ganha corpo à medida que se intensificam os efeitos internos gerados pelas decisões internacionais em âmbitos antes tidos como puramente domésticos. Segundo Lima (2000, p.289), a “politização da política externa” decorre da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais, que em razão disso passam a tentar influenciar sua formulação. Em outras palavras, quando os resultados da política externa passam a ser objeto de disputa pelos grupos sociais. Com efeito, tal caráter de disputa – nos quais se mesclam os âmbitos doméstico e externo - vem sendo crescentemente notado, em setores tão diversos quanto imigração; direitos humanos; e meio ambiente, que passam a se somar àqueles nos quais a disputa pela distribuição de ganhos advindos de políticas públicas relacionadas – de uma maneira ou de outra – ao setor externo já era tradicional, como o de comércio exterior.

Outra interpretação que poderia justificar a suposta “politização” da política externa diz respeito à diversificação de seus *loci* de decisão, proveniente de uma maior abertura a temas internacionais por outras instituições para além do tradicional Ministério das Relações Exteriores. No bojo das transformações verificadas nas últimas três décadas – globalização, liberalização econômica, evolução das tecnologias de comunicação e transportes, fortalecimento de redes transnacionais –, Pinheiro e Milani (2012) apontam uma demanda reprimida da sociedade por participação em questões internacionais, a qual começa a ser satisfeita a partir da ampliação da atuação de uma diversidade de atores agora envolvidos em assuntos externos, a exemplo de empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais e até mesmo igrejas evangélicas (ORO, 2004). Essa abertura tem, por suposto, reflexos no campo da política externa propriamente dita, verificados a partir de uma maior competição por formulação, execução e controle de parte de órgãos do Executivo Federal tradicionalmente dedicados a temas internos, como Saúde e Meio Ambiente (PINHEIRO; MILANI, 2012); mas também por um maior interesse do Legislativo em temas externos, contrariando a clássica tese da delegação parlamentar de assuntos externos (LIMA; SANTOS, 2001); e mesmo do Poder Judiciário, o qual, como afirma Couto (2004), tem se tornado um ator importante para o processo de formulação da política externa, atuando, principalmente, durante o processo de implementação da mesma e por meio de sua revisão judicial.

Uma terceira interpretação é trazida por Santoro (2012), ao apontar para uma certa “cosmopolitização” da sociedade civil brasileira, que à medida que aumenta sua abertura para o mundo tende a contribuir para a dissolução das fronteiras entre as políticas doméstica e externa, aumentando a pressão sobre o governo na formulação da agenda diplomática. Os exemplos abundam - indo desde a maior presença de temas de política externa em noticiários, até o aumento de cursos de relações internacionais – e contribuem para a reversão de uma dinâmica social tradicionalmente voltada para dentro. Essa internacionalização da sociedade tem, como contrapartida, um maior desejo por *accountability* na política externa e por uma agenda que inclua objetivos e valores mais próximos ao cidadão comum. Para isso contribui também uma melhor organização internacional da sociedade civil, que reforça seus vínculos

transnacionais, inclusive com movimentos sociais em países em desenvolvimento. Esses laços entre política externa e opinião pública criam grupos de pressão antes não existentes, fazendo com que pautas sociais antes não afetadas à política externa passem – forçosamente – a ocupar lugar na agenda ao lado dos tradicionais grandes temas da soberania nacional.

Uma primeira constatação para desenvolver a pesquisa é a necessidade de uma maior precisão conceitual na definição da política externa brasileira como uma política pública de fato, para o que contribui certa indisposição do Itamaraty a abrir seus processos de tomada de decisão ao escrutínio público, o que por vezes dá margem a controvérsias – as quais podem ser notadas junto à opinião pública, à academia ou mesmo em círculos de tomada de decisão. No mesmo sentido, fora dos centros tomadores de decisão também é reduzido o número de trabalhos e pesquisas acadêmicas sobre o assunto.

Derivando desta reflexão de fundo, uma segunda constatação seria a relativa escassez de estudos, análises e avaliações relativas à interação entre grupos sociais, redes transnacionais, opinião pública e processo decisório de política externa. Tais ações estariam de fato afetando a agenda brasileira de política externa? Quais são os bônus e ônus políticos para o Brasil? Em suma, configura-se de fato a suposta "publicização" da política externa? Com quais resultados?

Trata-se, portanto, neste trabalho, de analisar aspectos (agendas, atores, interesses e mecanismos de tomada de decisão) da política externa brasileira a partir de um prisma de política pública. Tal como apontado acima, a pluralidade das ações externas empreendidas desde a restauração do regime democrático doméstico faz indicar uma mudança na agenda e no *modus operandi* da PEB, dificultando sua análise por meio de modelos conceituais concebidos *a priori*.

Sendo assim, justifica-se a proposição deste trabalho, que é avançar na compreensão do processo decisório da política externa brasileira – tradicionalmente entendido como insulado em uma "caixa preta" encerrada pelo Itamaraty – em um contexto de consolidação de uma dinâmica democrática e globalizada, na qual as barreiras que tradicionalmente separam temas de interesse doméstico e externo tornam-se cada vez mais fluídas.

2. Argumento

O argumento desse trabalho é de que a instauração do regime democrático iniciada em 1985, associada a um contexto internacional marcado pela globalização e pelo fim da Guerra Fria, com a tendência à predominância dos valores democráticos nas relações internacionais, aproxima a formulação da política externa brasileira de uma dinâmica tradicional de política pública. Tal proposta de investigação vai de encontro ao modelo canônico de interpretação da política externa brasileira, segundo o qual sua formulação e implementação eram delegadas ao Itamaraty, que atuaria de maneira hermética, monolítica e insulada das dinâmicas sociais.

Esse argumento pressupõe, portanto, que haveria, atualmente, uma interação mais complexa e diversificada do Ministério das Relações Exteriores com outros órgãos burocráticos, ademais de uma maior permeabilidade da política externa a demandas e pressões oriundas de movimentos sociais, grupos de interesse organizados, ONGs e da opinião pública. Emblemáticas, neste sentido, são as posições assumidas em relação a novas agendas multilaterais de direitos humanos. Dentre essas, singularizo a de orientação sexual e identidade de gênero, a qual acredito que, por não-tradicional dentro da agenda da política externa brasileira de direitos humanos, é representativa da nova dinâmica avançada no período em tela.

À luz do exposto, defini, como objeto de análise o processo decisório, com ênfase na formação de agenda da política externa em relação aos temas de direitos humanos e, mais especificamente, à orientação sexual e identidade de gênero. Os principais atores desse processo, ao nível interno, são: o Itamaraty; agências burocráticas; grupos sociais organizados nacionais (ONGs, igrejas e organizações de grupos de interesse, tais como coalizões LGBTI). Influenciando a tomada de decisões, pode-se citar a opinião pública e o próprio regime multilateral de direitos humanos. Este último, por se constituir, pode-se dizer, em um arcabouço de normas, regras e valores estabelecidos, representa importante instância conformadora das ações dos atores relevantes e não pode deixar de ser considerado na formulação de uma posição que pretenda compatibilizar as

demandas internas com as linhas gerais e os compromissos assumidos externamente pelo Brasil.

A análise busca uma melhor compreensão do processo decisório da política externa brasileira contemporânea, com ênfase na formação de agenda na área de direitos humanos. Para isso, como indicado, será utilizado o estudo de caso e o método indutivo, o que permite explorar o enredo complexo da produção de decisões e de ações pela reconstrução minuciosa das interações entre as agências burocráticas e os grupos de interesses envolvidos (CASTRO SANTOS, 1993). Antes de se proceder à análise *per se*, buscar-se-á caracterizar seus antecedentes históricos, políticos e sociais a fim de mapear o cenário dentro do qual os atores interagem, assim como identificar o histórico dos temas em disputa e as principais questões envolvidas.

3. Objetivo

O objetivo deste trabalho é investigar, com base em metodologia de análise políticas públicas, o processo decisório da política externa brasileira no contexto do pós-Guerra Fria, da globalização e da democratização brasileira, a partir do estudo de caso da formação de uma nova agenda de direitos humanos, mirando especificamente a orientação sexual e a identidade de gênero.

Especificamente, pretende-se:

- a. Identificar as questões relativas à formação da agenda da política externa brasileira no que concerne a um novo tema de direitos humanos (orientação sexual e identidade de gênero);
- b. Identificar, para além do Itamaraty, os atores domésticos e externos (públicos e privados) que influenciam as decisões concernentes à referida agenda;
- c. Estabelecer e sistematizar os meios de representação de interesses dos atores identificados e os mecanismos de tomada de decisão.

4. A escolha do método e do tema

A opção pelo método do estudo de caso construído em torno da agenda de política externa relacionada a direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero justifica-se pelas características do tema em questão (multiplicidade de atores envolvidos, interação entre órgãos burocráticos e sociedade civil, diversidade de foros internacionais nos quais o tema foi discutido) e dos objetivos que se busca atingir no presente trabalho, para cuja consecução o método indutivo é o mais adequado, guardando forte afinidade eletiva com o estudo de caso. Como atestado por diversos autores (FONSECA JUNIOR, 1998; SANTORO, 2012), o campo dos direitos humanos é dos mais característicos da política externa brasileira da Nova República. Isso diz respeito, tal como será visto nos capítulos que seguem, tanto a um imperativo externo (necessidade de reinserção internacional do Brasil no sistema internacional do pós-Guerra Fria, marcado pelo multilateralismo e pela prevalência de valores liberais), quanto ao reagrupamento das forças sociais domésticas que se coordenam para influenciar o governo a adotar suas pautas.

Vale, ainda, observar que o campo de direitos humanos guarda nítida interseção entre os ambientes doméstico e externo. Em outras palavras, trata-se de um tema de política externa com amplo interesse e vontade de participação social. Isso é algo que não se verifica de maneira generalizada em outros setores da PEB: com efeito, temas historicamente presentes na agenda da política externa brasileira (defesa, integridade territorial, desenvolvimento), quando analisados em aspectos relativos à sua formulação, não revelam demanda por participação social ampla.

O fato de tratar-se de uma agenda cujo processo de formulação envolve múltiplos atores, interesses e mecanismos de decisão faz dos direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero um caso apropriado para o emprego de uma metodologia de análise de políticas públicas. Por tratar-se de uma agenda recente, mas com intenso histórico de atividades, torna-se factível a reconstituição e acompanhamento de sua evolução desde o momento de sua gênese. Sua trajetória carregada de questões sociais relevantes gera dados suficientemente robustos para que o caso possa ser investigado com base em um marco analítico tal qual o que ora é proposto.

Um fator adicional que justifica a escolha dos direitos humanos sobre orientação sexual e identidade de gênero diz respeito à atuação do Brasil no tema. Tal como será demonstrado nos capítulos que se seguem, o país tem participação em todos os eventos-chave na trajetória da referida agenda no período em tela (SALDANHA, 2016; O'FLAHERTY; FISHER, 2008; MACARTHUR, 2015). Segundo o argumento ora exposto, isso resultaria tanto da condução externa dos processos pelos negociadores brasileiros (provenientes majoritariamente do Itamaraty); quanto, em nível doméstico, da intensa interação entre órgãos do governo federal e de sua interlocução com representantes da sociedade civil.

O presente trabalho será construído, portanto, a partir da análise da atuação de variáveis referentes a cada um desses atores e instituições que, tomadas em conjunto, ajudarão a jogar luz sobre a formação da agenda e, em última instância, sobre o processo decisório brasileiro em assuntos relacionados a direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero.

5. O marco temporal: o período 2000-2011

O marco temporal da presente tese é delimitado entre os anos de 2000 e 2011. Adicionalmente, são apresentados, a título de antecedentes, eventos ocorridos desde a transição para a Nova República, particularmente aqueles localizados a partir de 1993, quando tem lugar a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, que representa um *turning point* no debate internacional sobre direitos humanos.

A data inicial da análise não poderia ser diferente, dado que a Conferência de Santiago (2000) marca, a um só tempo, o aparecimento do tema da orientação sexual nos debates da política externa brasileira e, de maneira efetiva, no próprio sistema internacional¹.

Ao se estabelecer o ano de 2011 como limite temporal do trabalho, faz-se, em primeiro lugar, referência a outro episódio histórico, uma vez ser este o

¹ Como ficará demonstrado ao longo do trabalho, foi somente na Conferência de Santiago, em 2000, que, pela primeira vez, o tema da orientação sexual foi consagrado em um documento oficial pertencente ao regime multilateral de direitos humanos.

momento em que se logra cumprir o objetivo de aprovar a primeira resolução do sistema ONU sobre o tema dos direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero. Tal momento representa, desta forma, o fechamento de um ciclo, dentro do qual foram construídos os marcos institucionais e conceituais que dão sustento ao regime multilateral sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero até os dias atuais.

No que tange ao objeto de estudo em questão, trata-se de ciclo de intensa atividade da política externa brasileira. No plano doméstico, foi ao longo do período compreendido entre 2000 e 2011 que se estruturou o processo decisório da PEB sobre o tema de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, tanto no que se refere às disputas interburocráticas entre os órgãos com capacidade de influenciar eventuais decisões, quanto à dinâmica de diálogo estabelecida com a sociedade civil.

6. Metodologia

A pesquisa proposta tem como base estudo de caso sobre o processo decisório da política externa brasileira dentro de um cenário de crescente participação social no quadro do regime democrático instaurado a partir de 1985. Os estudos de caso baseiam-se na investigação empírica aprofundada de fenômenos sociais, econômicos e políticos a fim de explorar a configuração particular e complexa de cada caso e elucidar características de uma categoria mais ampla de fenômenos similares, explorando, desenvolvendo e avaliando explicações teóricas (LIJPHART, 1971). Cabe notar que as conclusões alcançadas contribuem não apenas para o entendimento do caso específico brasileiro, como também geram hipóteses para toda a classe de fenômenos a que os estudos de caso se referem; servem, ademais, para o acúmulo de conhecimento nos campos de estudo de Política Externa Brasileira, Processo Decisório e Políticas Públicas.

Serão identificadas questões, atores, interesses e mecanismos de tomada de decisão referentes à agenda proposta, com base no que buscaremos produzir argumentos de “como” esse tema consegue inserir-se de maneira bem-sucedida em uma agenda de política externa tradicionalmente fechada como a brasileira. Empregar-se-á, para tanto, o método indutivo, o qual permite explorar

o enredo complexo de produção de decisões e de ações pela reconstrução minuciosa das interações entre os grupos de interesses envolvidos (CASTRO SANTOS, 1993).

Antes de proceder à referida análise, buscar-se-á caracterizar, por meio do *process-tracing*, antecedentes históricos, políticos e sociais a fim de mapear o cenário dentro do qual os atores interagem, assim como identificar o histórico dos temas em disputa. Segundo Collier (2011), *process-tracing* consiste em um instrumental analítico que deriva inferências descritivas e causais a partir de “peças de evidência diagnósticas”, ou seja, relevantes para determinada teoria ou quadro conceitual. O *process-tracing* se foca em sequências de eventos ou situações ao longo do tempo, buscando caracterizar as etapas-chave de um processo, o que permite analisar trajetórias de mudança e relações de causalidade. No estudo de caso ora proposto, objetiva-se, em particular, a produção de inferências de tipo descritivo, baseadas na observação cuidadosa e na reconstituição sequencial (“snapshots”) dos principais episódios relacionados à formação da agenda brasileira na área de política externa, orientação sexual e identidade de gênero.

The descriptive component of process tracing begins not with observing change or sequence, but rather with taking good snapshots at a series of specific moments. To characterize a process, we must be able to characterize key steps in the process, which in turn permits good analysis of change and sequence (COLLIER, 2011, p.824).

Como principal referência para a análise, utiliza-se arcabouço analítico desenvolvido por Castro Santos (1993). Recorrendo à linguagem da física, a autora sugere que decisões sobre cada questão da política de direitos humanos podem ser interpretadas como “resultantes” de diferentes “vetores” que representam a “força política” dos atores em contenda. A autora também indica que a composição desses “vetores de força política” está em permanente confrontação; quando uma “resultante” é obtida, o processo de barganha sofre, momentaneamente, uma pausa e o arranjo institucional da estrutura de decisão se reajusta à nova situação de barganha (CASTRO SANTOS, 1993). No caso em questão, apesar de tratar-se de um processo em grande medida delegado ao Ministério das Relações Exteriores, cabe considerar que existem outros atores que influenciam seu curso de ação, intelectuais, partidos e grupos de

interesses, setores empresariais e mesmo a comunidade internacional, além da opinião pública. Desse modo, é preciso reconstituir os termos em que se deram as negociações que levaram à modificação de um processo de tomadas de decisões historicamente configurado e pouco afeito a mudanças, bem como levantar a maneira como se articularam os principais grupos de interesse envolvidos.

Segundo Castro Santos (1993), a intensidade do “vetor força política” de cada ator envolvido no processo decisório será proporcional a seus recursos de poder; já a direção do vetor estará relacionada a suas prioridades e preferências políticas. Tais escolhas de prioridades são condicionadas pelos interesses e motivações de cada ator político, os quais, por sua vez, estarão influenciados pelos antecedentes históricos, políticos, sociais e institucionais que conformam a situação de tomada de decisão. Desse modo, esse arcabouço contribuirá para identificar os interesses, as preferências e as motivações dos atores em relação aos temas da agenda e, por meio do *process-tracing*, sua trajetória. Ainda conforme a autora, cada “resultante” expressa uma conciliação de preferências em contenda e, portanto, não representa as preferências dos atores tomadas isoladamente (CASTRO SANTOS, 1993). Assim, para entender a maneira como o tema dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero passa a integrar uma agenda tradicionalmente hermética como a da política externa brasileira, será necessário identificar as questões postas, examinar detidamente as estratégias de representação dos interesses dos atores com influência sobre o tema, bem como as barganhas realizadas e os efetivos mecanismos de decisão instaurados com o regime democrático.

7. Principais conceitos no campo de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero

Em vista do estudo de caso escolhido, faz-se necessário esclarecimento sobre as terminologias e conceitos que serão empregados para a descrição de temas relativos a direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

As definições que serão apresentadas buscarão seguir, sempre que disponíveis, os entendimentos consagrados nos Princípios de Yogyakarta (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006) e em documentos multilaterais do

sistema ONU. Subsidiariamente, serão feitas referências também à bibliografia acadêmica e material proveniente de organizações não governamentais com atuação na área (ou em setores correlatos).

O conceito de “sexo biológico” diz respeito às características biológicas que um indivíduo carrega desde o nascimento. É definido com base, entre outros, em cromossomos, genitália e composição hormonal. Tradicionalmente, diferencia-se entre “masculino” e “feminino”.

Mais recentemente, a ideia de sexo biológico vem sendo problematizada, particularmente por não abranger indivíduos cujas anatomias ou fisiologias não se enquadrem nas classificações tradicionais. Para descrever essas pessoas, foi criado o conceito de “intersexualidade”. Segundo definição da ONU, uma pessoa intersexual nasce com uma anatomia sexual, com órgãos reprodutivos ou padrões de cromossomos que não se encaixam na definição padrão masculino-feminino (UNAIDS BRASIL, 2014).

Uma pessoa intersexual pode se identificar como homem ou mulher, ou como nenhum dos dois. Ainda segundo as Nações Unidas, a ideia de intersexualidade não diz respeito à orientação sexual ou a identidade de gênero da pessoa: as pessoas intersexuais experimentam a mesma gama de orientações sexuais e identidades de gênero que os outros indivíduos (UNAIDS BRASIL, 2014).

Diferentemente do sexo biológico, a ideia de “sexualidade” diz respeito às “construções culturais sobre os prazeres e os intercâmbios sociais e corporais que compreendem desde o erotismo, o desejo e o afeto, até noções relativas à saúde, à reprodução, ao uso de tecnologias e ao exercício do poder na sociedade” (IMS/UERJ, 2009, p.112).

As definições atuais da sexualidade abarcam, nas ciências sociais, significados, ideias, desejos, sensações, emoções, experiências, condutas, proibições, modelos e fantasias que são configurados de modos diversos em diferentes contextos sociais e períodos históricos. Trata-se, portanto, de um conceito dinâmico que vai evoluindo e que está sujeito a diversos usos, múltiplas e contraditórias interpretações e que se encontra sujeito a debates e a disputas políticas (IMS/UERJ, 2009, p.112)

O conceito de “orientação sexual” é entendido como uma referência à capacidade de cada pessoa de ter “atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas” (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006, p.6).

São diversas as orientações sexuais existentes. Homens gays e mulheres lésbicas são atraídos por indivíduos de seu sexo. Heterossexuais se sentem atraídos por pessoas diferentes de seu sexo. Bissexuais são pessoas que podem sentir atração por indivíduos de seu sexo ou de sexo diferente (UNAIDS BRASIL, 2014). Já a pansexualidade é uma orientação que comporta a atração física, amor e desejo sexual por outras pessoas, independentemente de sua identidade de gênero ou sexo biológico. Por sua vez, os assexuais são pessoas que experimentam atração romântica ou emocional, mas não aquela de cunho sexual (UNAIDS BRASIL, 2014).

Relacionado à orientação sexual está o conceito de “homoafetividade”, utilizado para descrever a complexidade e a multiplicidade de relações afetivas e/ou sexuais entre pessoas do mesmo sexo. Diferente da homossexualidade, a ideia de homoafetividade não é usada para descrever pessoas, mas sim as relações entre pessoas do mesmo sexo (REIS, 2018).

O conceito de “gênero” diz respeito às características socialmente construídas de homens e mulheres (UNAIDS BRASIL, 2014). Não se opõe à ideia de sexo biológico, mas leva em consideração que “a maneira de ser homem e de ser mulher é realizada pela cultura”. Assim, “gênero significa que homens e mulheres são produtos da realidade social e não somente decorrência da anatomia de seus corpos”. Segundo a OMS, o conceito abarca cinco elementos: relacional, hierárquico, histórico, contextual e institucional. Embora a maior parte dos indivíduos nasça com um sexo biológico definido entre masculino ou feminino, são ensinados a seguir normas e comportamentos apropriados (UNAIDS BRASIL, 2014), incluindo a maneira como devem interagir com indivíduos do mesmo sexo e do sexo oposto.

A “identidade de gênero” é definida como a “experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo

atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo e outras expressões de gênero” (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006, p.6). Trata-se da convicção íntima de uma pessoa de ser do gênero masculino ou do gênero feminino (REIS, 2018).

Quando a identidade de gênero de uma pessoa não se adequa ao sexo que lhe foi atribuído no momento do nascimento, diz-se tratar-se de uma pessoa “transgênero”. O conceito de “transgênero” pode ser utilizado para descrever uma ampla gama de identidades - incluindo pessoas transexuais, travestis, pessoas que se identificam como terceiro gênero, e outros, cuja aparência e características são percebidas como atípicas do gênero (UNAIDS BRASIL, 2014).

Relacionado a esta última está o conceito de “expressão de gênero”, definido como a manifestação externa da identidade de gênero. É como a pessoa se manifesta publicamente em relação ao gênero, por meio do seu nome, da vestimenta, do corte de cabelo, dos comportamentos, da voz e/ou características corporais e da forma como interage com as demais pessoas (REIS, 2018).

8. A terminologia escolhida: direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero

Escolhe-se aqui enquadrar o objeto do estudo de caso sob a terminologia de “orientação sexual e identidade de gênero” (SOGLI, na sigla em inglês) obedecendo-se a razões práticas e conceituais. Com efeito, trata-se de nomenclatura consagrada tanto em âmbito intergovernamental – é adotada pelas Nações Unidas e outras organizações internacionais – quanto por entidades não governamentais. Encontra-se, portanto, legitimada por todos os atores que, de alguma forma, constituem objeto de interesse do presente trabalho.

Isso não significa afirmar que a questão passe ao largo de questionamentos. Narrain (2016) faz boa síntese do debate sobre a adoção da nomenclatura de orientação sexual e identidade de gênero, em contraposição ao

conceito de “direitos sexuais”, também válido e amplamente utilizado em debates e artigos acadêmicos.

Segundo o autor, a terminologia dos SOGI por vezes é criticada por não ser inclusiva o suficiente, pelo que deveria ser preterida em favor daquela de “direitos sexuais”. Estes últimos abarcariam uma ampla gama de temas, a exemplo de educação sexual, direitos de trabalhadores do sexo, direitos reprodutivos e, também, direitos relacionados às populações LGBTI.

Ressaltando a importância dos direitos sexuais, a título de quadro de referência que abarca “lutas com as quais a maioria dos grupos progressistas se encontra comprometida” (NARRAIN, 2016, n.p), o autor alega que o conceito não daria conta das questões específicas de cada um dos grupos nele contidos. Nesse sentido, argumenta que os direitos sexuais ignorariam certos aspectos aos quais a ideia de SOGI seria sensível. A maior crítica de Narrain (2016) é ao fato de que os direitos sexuais removem a importância conferida às noções de identidade e personalidade, em prol de uma predominância conferida à questão da sexualidade.

A ideia de direitos sexuais seria também insuficiente para dar conta das inúmeras particularidades relacionadas à identidade de gênero, noção que, como exposto acima, não está necessariamente relacionada ao sexo biológico ou à sexualidade dos indivíduos.

In a narrower sexual rights framework, the depth which the concept of identity and personhood yields is sacrificed for the breadth that a sexual rights framework may achieve (...) to frame concerns around gender identity in terms of sexual rights is reductive as the complex interplay of gender expression and identity, may have little or nothing to do with a sexual rights framework (NARRAIN, 2016, n.p).

À luz da argumentação de Narrain (2016), a presente tese reconhece a importância do conceito de “direitos sexuais”, guarda-chuva normativo em cujo âmbito os temas relacionados aos direitos das populações LGBTI começaram a ser debatidos nas grandes conferências sobre direitos humanos que tiveram lugar na década de 1990, tal como será visto nos capítulos que seguem.

The independent value of a sexual rights framework is to bring to the fore a marginalized concept in many cultures and contexts. It

is shameful or embarrassing to talk about sex in many cultures and going against a dominant sexual morality can result in harsh consequences inflicted by both state and Society (...)A sexual rights framework will advance a thinking of sexuality in and of itself as a serious zone of rights violation. By putting up the broad tent of sexual rights, there is the potential of bringing together multiple struggles all of which have sexuality as an element. Thus sex workers rights, abortion rights and LGBTI rights are examples of struggles which involve an aspect of sexuality (NARRAIN, 2016, n.p)

O autor considera, contudo, que a amplitude e generalidade do conceito o impedem de dar conta das profundas questões relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero, em especial a partir dos anos 2000, período que testemunha intenso e prolífico debate sobre o tema, tanto em âmbito intergovernamental quanto na própria sociedade civil. Dar-se-á, nesse sentido, a opção pela nomenclatura “orientação sexual e identidade de gênero”, em linha com a terminologia adotada também pela ONU e por diversas organizações da sociedade civil.

Capítulo 1 – Análise de políticas públicas: conceituação e evolução do campo de estudo

1. Introdução

Os capítulos que se seguem objetivam uma apresentação e discussão sucinta da abordagem contemporânea da política externa como política pública, introduzindo o leitor à produção brasileira recente sobre o tema.

Antes, contudo, é preciso contextualizar a evolução da disciplina de análise de políticas públicas dentro do quadro político e geopolítico do século XX, explicitando seus *links* com a disciplina de relações internacionais. A partir daí, se procederá com aproximação inicial – a ser desenvolvida ao longo de todo o trabalho – entre análise de políticas públicas e política externa, apontando pontos de contato, dissenso, desafios para a caracterização e potencialidades a serem desenvolvidas.

2. Conceituação

A política pública como disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos como subárea da ciência política nos anos 1950 e, a partir da chamada “revolução behaviorista”, assume pressuposto de que ações governamentais oriundas de democracias podem ser formuladas cientificamente e analisadas imparcialmente (SOUZA, 2006).

Dado inexistir conceituação consensual de políticas públicas, cremos válida a apresentação de um quadro geral exibindo o entendimento de expoentes da área, a partir do qual se poderá enxergar, com mais clareza, os diferentes enfoques e principais pontos de consenso e dissenso a respeito do tema. Na sequência será exposto, de maneira mais detida, o entendimento de Lindblom (1959) a respeito do que seriam políticas públicas – o qual será adotado ao longo do trabalho.

Atualmente, existem inúmeras definições de políticas públicas. Um bom ponto de partida – fartamente utilizado na literatura – é a clássica pergunta interposta, ainda na década de 1930, por Harold Lasswell, um dos pais

fundadores do campo de estudos: "*Politics: who gets what, when and how?*" (LASSWELL, 1990). Embora à primeira vista a questão de Lasswell seja simples, ela traz a reboque uma série de premissas que perpassarão toda a disciplina. Primeiramente, a de que a política pública não é exercício neutro, mas sim resultante de complexas interações e disputas envolvendo uma miríade de atores e grupos de influência. Traz, ainda, a ideia de um conflito distributivo subjacente à disputa entre atores, os quais concorrem para ver quem irá se apropriar dos resultados da ação executada. Joga luz, por fim, nas estratégias, valores e objetivos distintos de cada uma das partes em disputa, que incidirão sobre sua prática e capacidade de lograr êxito na tentativa de influenciar as instâncias decisórias.

As premissas presentes na reflexão pioneira de Lasswell (1990) influenciarão – em maior ou menor medida – as tentativas subsequentes de conceituar políticas públicas. Thoenig (1985) elenca a necessária observância de cinco elementos para que se possa caracterizar uma política pública: i) um conjunto de medidas concretas; ii) decisões ou formas de alocação de recursos; iii) inserção em um quadro geral de ação; iv) público-alvo; e v) definição de metas e objetivos a serem atingidos, em função de normas e de valores. Ademais de explicitar a relação entre política pública e alocação de recursos, a referida conceituação joga luz sobre a importância de metas, normas e valores para a definição de políticas – ponto este que, como veremos abaixo, ainda se encontra longe de ser consensual.

Por sua vez, Saravia (2006, p.28) apontará a correlação fundamental entre políticas públicas e estabilidade social – a qual, como veremos abaixo, é um dos motivadores do surgimento da disciplina. Ao afirmar tratar-se de um "fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade", o autor se distancia do aspecto processualista, jogando luz sobre a própria razão de ser da política pública, qual seja, a necessidade de autoridades governamentais responderem a questões prementes, surgidas como parte da dinâmica social, e ainda não propriamente endereçadas.

Outros autores focarão na multidimensionalidade e pluralidade do processo de políticas públicas. David Easton (1957) sublinhou, já em meados

dos anos 1960, que as políticas públicas recebem influências de partidos, mídia e grupos de interesse, antecipando, desta forma, a crescente participação que a sociedade civil viria a ter em sua formulação, implementação e avaliação. Isso ajuda a explicar o fato de que – como frisaremos de forma reiterada ao longo da tese –, desde a institucionalização do referido campo acadêmico, as explicações sobre seus processos englobam contribuições teóricas multidisciplinares, uma vez que "qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade" (SOUZA, 2006, p.25). Trata-se de afirmação semelhante à de Dunn (1981), para quem somente a partir do emprego de métodos de investigação multidisciplinares seria possível produzir informações relevantes que possam ser utilizadas para resolver problemas públicos.

Araújo e Rodrigues (2016) consideram que as políticas públicas configuram processos complexos e multidimensionais, que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão e envolvem diferentes atores. Tais atores agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando à resolução de problemas públicos, mas também à distribuição de poder e de recursos. Com efeito, a referência aos "múltiplos níveis de ação" é particularmente relevante para o presente trabalho, dado que, como veremos, a política externa é por muitos considerada uma "política pública *sui generis*" em função de ser condicionada – entre outros – por variáveis posicionadas em nível externo. Destaque-se, igualmente, a referência ao conflito distributivo inerente a seu processo decisório, bem como aos diferentes atores e contextos em que se dá a disputa.

Para Viana (1996), cabe ao analista de políticas públicas analisar o modo de funcionamento da máquina estatal. Esta análise teria, como ponto de partida, a identificação das características das agências públicas "fazedoras de política"; dos atores participantes desse processo de "fazer" políticas; dos mecanismos, critérios e estilos decisórios utilizados pelas instituições responsáveis por "fazer" políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo.

Tude (2010, p.11), por sua vez, traz o processo de políticas públicas para o âmbito de influência da sociedade civil. O autor define as políticas públicas

como o conjunto das decisões e ações em uma determinada área, propostas geralmente por um ente estatal, "de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil". Ao afirmar tratar-se de propostas *geralmente* – mas não exclusivamente – governamentais, e alçar a participação da sociedade civil a patamar próximo ao da administração pública, o autor contraria grande parte da doutrina, que enxerga na proeminência estatal um de seus traços mais característicos. Por outro lado, Peters (1995) concebe políticas públicas como a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos, podendo ser executadas direta ou indiretamente, por meio de delegação. Diferentemente de Tude (2010), contudo, a possibilidade de delegação à qual se refere o autor concentra-se na fase de execução – a exemplo da realização de parcerias público-privadas, ou da participação de ONGs -, e não de formulação, estando mais em linha com o *mainstream* da disciplina.

Teixeira (2002) adotará definição mais processual, considerando políticas públicas como diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade; mediações entre atores da sociedade e do Estado. Aponta, igualmente, para a importância de que sejam observadas também as omissões ("não-ações") do poder público, como formas de manifestação de políticas, uma vez representarem "opções e orientações" dos decisores.

Para Barbara Nelson (1996), as características necessárias à configuração de uma política pública passam pela presença de quatro imperativos intelectuais, quais sejam: a) holismo, isto é, o interesse abrangente em padrões do sistema político e seus processos; b) crença na importância das ações governamentais e de suas consequências; c) busca pela produção de conhecimento útil tanto do ponto de vista teórico quanto empírico; d) convicção quanto à importância da democracia.

Por fim, Lindblom (1959) enxergará políticas públicas como ações executadas por decisores no seio da máquina governamental, em resposta a problemas sociais significativamente amplos. Trata-se de exercício sujeito a disputas protagonizadas por um rol de atores - cujo acesso ao governo pode ser maior ou menor - dos quais os decisores receberão *inputs*. A presença

conformadora de regras, normas e instituições tenderia a fazer com que tais disputas adquirissem formas mais moderadas, mediante troca de favores, ou alianças que permitam a utilização de recursos e esforços promocionais.

O autor ressalta a importância dos valores concernentes aos atores envolvidos no processo de políticas públicas. Neste sentido, a implementação de políticas seria condicionada por todo tipo de interferência, posto que as partes envolvidas possuiriam racionalidade apenas limitada a respeito dos problemas antepostos e, por consequência, percepções distintas sobre sua solução.

The first difficulty is that on many critical values or objectives, citizens disagree, congressmen disagree, and public administrators disagree. Even where a fairly specific objective is prescribed for the administrator, there remains considerable room for disagreement on sub-objectives (LINDBLOM, 1959, p.81)

Cabe ao formulador de políticas públicas ponderar se a linha de ação adotada vai no sentido correto, conciliando respeito a suscetibilidades conjunturais e adequação a objetivos definidos de maneira não plenamente racional. Dada sua reduzida capacidade de cognição, contudo, o decisor optará por diminuir seu leque de alternativas, tornando possível a comparação e eventual decisão a respeito da melhor alternativa a se adotar. A partir daí, o decisor empreenderá uma série de comparações ("comparações sucessivas") de modo a avaliar o ganho incremental de uma política em relação a suas alternativas.

Analysis is drastically limited: i) Important possible outcomes are neglected. ii) Important alternative potential policies are neglected. iii) Important affected values are neglected (...) The only values that are relevant to his choice are these increments by which the two policies differ; and, when he finally chooses between the two marginal values, he does so by making a choice between policies (LINDBLOM, 1959, p.81)

Analisando de forma detida as proposições de Lindblom (1959), nota-se a centralidade da máquina burocrática no processo de formulação/implementação da política pública. Cremos que tal premissa se encontra em linha com a perspectiva do presente trabalho, pois mesmo entre as correntes que propugnam a pluralização do processo decisório da política

externa brasileira, ainda é ponto pacífico tratar-se – inclusive por imperativos constitucionais - de modalidade majoritariamente concentrada no Executivo.

Não obstante privilegiar o papel do Estado, Lindblom (1959) leva em consideração a presença fundamental dos *inputs* recebidos de grupos de interesse e demais atores com influência sobre o processo de formulação/implementação de políticas públicas. Tal visão também coincide com a linha adotada em nossa tese, dado que será por meio do acompanhamento e ponderação da atuação de cada um dos atores envolvidos que poderemos entender sua influência sobre a política externa brasileira em um ambiente democrático.

3. Guerra Fria, Revolução Behaviorista e os cânones da disciplina

Com o desfecho da Segunda Guerra Mundial e a instauração de uma nova ordem bipolar, nota-se, tal como apontado por Souza (2006), um novo e definitivo impulso ao estudo das políticas públicas, uma vez introduzidas como ferramenta de auxílio à tomada de decisões na prática governamental propriamente dita. Com efeito, a Guerra Fria aprofunda o movimento já preconizado por Lasswell (1990) de valorização da tecnocracia como ferramenta para a otimização de processos públicos, de modo a mediar o conflito capital-trabalho e permitir a instauração bem-sucedida de um Estado de bem-estar, em um momento no qual os alicerces do modelo capitalista encontravam-se sob ameaça direta.

Resta evidente, já neste período formativo, que a evolução da análise de políticas públicas como disciplina de estudo ocorre impulsionada por imperativos políticos, e *pari passu* com os grandes desenvolvimentos do sistema internacional. Se, na virada do século XX, a paulatina consolidação de uma democracia de bases representativas e o avanço do capitalismo de Estado - com a formação dos grandes monopólios financeiros e industriais – apontaram a Lasswell (1990) a emergência de conflitos sociais que, com fins de preservação do sistema, deveriam ser mediados por meio da instauração de agências funcionais autônomas e racionais, serão a Guerra Fria e a ameaça soviética que tornarão premente a necessidade de otimizar, por meio de racionalização

científica, os processos públicos – fossem eles econômicos, sociais ou mesmo militares. Não por acaso, seu introdutor no governo dos Estados Unidos será Robert McNamara - posteriormente celebrado como secretário de Defesa do governo Richard Nixon -, que concebia a aplicação de métodos científicos para a otimização dos processos estatais norte-americanos com fins de competição, aumento da produção econômica e preparação para guerra (SOUZA, 2006). A esse respeito, diz Souza (2006):

O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social (SOUZA, 2006, p.23)

O campo de análise de políticas públicas conhecerá grande evolução a partir da segunda metade do século XX, no bojo da chamada "revolução behaviorista"². Tal evolução resultará, tal como bem descrito por Barcelos (2015, p.3), em um amplo debate que perpassará aspectos metodológicos e epistemológicos. O enorme avanço nas investigações científicas trará para o campo da análise de políticas públicas abordagens baseadas em “complexas modelagens matemáticas, modelos de teorias dos jogos e outras sofisticações possibilitadas pelo avanço científico” (BARCELOS, 2015, p.3), abrindo caminho para a predominância do paradigma da escolha racional, o qual ganha espaço conforme evolui a influência das ciências econômicas.

Desenvolvido no campo da economia, o chamado paradigma³ do “ator racional” toma como base a ideia da racionalidade dos atores e do “homem econômico” que faz escolhas ótimas mesmo restringido por fatores externos. “Racionalidade” aqui significa tomar a decisão mais eficiente, que maximize

² Cavalcante (2011) aponta, particularmente, a alteração do enfoque de análises políticas tradicionalmente baseadas em descrições detalhadas (*thick descriptions*) para abordagem de múltiplas unidades de análise (Large N) de sistemas políticos, seus funcionamentos e efeitos, a partir dos resultados de investigações baseadas majoritariamente na experiência de políticas sociais aplicadas nos estados norte-americanos

³Partilhamos aqui da noção de “paradigma” de Kuhn (2011), para quem distinguem-se por duas características: realizações suficientemente sem precedentes para atrair um grupo significativo e duradouro de partidários; e, ao mesmo tempo, suficientemente abertas para deixar toda a espécie de problemas para serem resolvidos pelo grupo redefinido de praticantes da ciência.

resultados. O problema se resumiria a escolher uma entre várias alternativas, de acordo com o que se espera do resultado em termos de utilidade.

Tal perspectiva é sintetizada em seminal trabalho de Allison (1969), para quem o paradigma – o qual, frise-se, adquire abrangência quase hegemônica dentro das ciências sociais e econômicas em meados do século XX – estabelece-se tomando como base as seguintes características:

- 1) Sempre se propõe a explicar ações, isto é, comportamentos que refletem um objetivo definido previamente.
- 2) Problema é sempre colocado em termos de evidenciar a relação causal entre o objetivo a ser buscado pelo governo e a ação racional tomada nesse sentido.

Essas diretivas constituem as bases do Modelo do Ator Racional (ALLISON, 1969). Explicar eventos resume-se, segundo essa visão, a explicar ações tomadas racionalmente por governos com objetivos definidos previamente. Implícita a essa presunção está a ideia fundamental de que atores sociais agem racionalmente. Tal como afirmam Aran e Alden (2017):

Esta abordagem com foco nas "mentes dos homens" veio em um momento em que aqueles que trabalhavam na tomada de decisões nas ciências políticas estavam cada vez mais seduzidos pela noção de aplicar um conjunto de regras fixas para entender o processo e os resultados da decisão fazer. A metodologia, que passou a ser conhecida como teoria da escolha racional, entre outras coisas, postulou um órgão de tomada de decisão unificado na forma do Estado, bem como a crença de que a busca do interesse próprio guiou as escolhas dos tomadores de decisão (ALDEN; ARAN, 2017, p.6).

Barcelos (2015, p.4) dá conta de que as primeiras reações a essa perspectiva emergirão a partir de meados dos anos 1950, apontando limites ao modelo e trazendo em seu bojo uma crítica à crença de que técnicas sofisticadas de cálculo poderiam indicar os “melhores” cursos de ação para a tomada de decisão governamental.

O argumento de que em contextos democráticos marcados por uma pluralidade de participantes nos processos políticos, uma abordagem “racional” para o estudo das políticas públicas é quase inútil do ponto de vista analítico (...) as disputas entre os mais variados grupos seriam tão complexas que os resultados não seriam “racionais”, mas sim a expressão dos “acordos a que se consegue chegar” (BARCELOS, 2015, p.4).

Datam desse período os trabalhos seminais daqueles que Souza (2006) considera os "pais fundadores" da disciplina de análise de políticas públicas: Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Tal como apontado por Jones (2003), os referidos autores contribuirão para a superação de um modo de entender a análise de políticas públicas focado no estudo de estruturas hierárquicas e seus respectivos processos, avançando em direção ao desenvolvimento de modelos que relacionem comportamento humano com macropolítica, a partir de três critérios básicos: i) fidelidade à realidade objetiva dos fatos; ii) permissividade a movimentos transicionais entre nível do indivíduo (decisor) e processo organizacional; iii) eficiência e parcimônia.

a. Simon e a "racionalidade limitada"

Dentro do referido contexto, Hodgkinson e Starbuck (2008) apontam que Herbert Simon iniciará a discussão a respeito de processos decisórios como condição *sine qua non* para o entendimento dos processos administrativos e políticas públicas. Do ponto de vista epistemológico, o autor se caracterizará por um diálogo crítico e construtivo com o paradigma do "ator racional".

Simon (1982) entende que a tomada de decisão seria pautada por uma racionalidade apenas limitada. Os decisores agiriam orientados para a obtenção de seus objetivos, mas apresentariam falhas e insuficiências ao buscá-los, em razão do que considera serem "interações imperfeitas" entre suas arquiteturas cognitivas e complexidades dos ambientes em que vivem.

The capacity of human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world (SIMON, 1982, p.115)

Para Simon (1982), o comportamento é adaptativo, variando segundo a natureza e o ambiente da tarefa a ser realizada. Quanto mais atenção se dedica a uma tarefa, mais o decisor conseguiria deixar para trás suas limitações cognitivas, se aproximando da real natureza do problema e, por consequência, da obtenção de uma solução ótima.

Neste sentido, a chamada “teoria da racionalidade limitada” apontaria os limites da adaptação racional, indicando aspectos da cognição humana que devem ser incorporados à formulação de uma teoria geral da escolha. Com efeito, a ideia de racionalidade limitada se baseará em quatro princípios fundamentais (SIMON, 1982):

1. Racionalidade pretendida (*intended rationality*): decisores orientam-se em busca de objetivos, mas eventualmente falham em razão de interações imperfeitas entre suas arquiteturas cognitivas e a complexidade dos ambientes em que vivem.
2. Adaptação: maior parte do comportamento humano seria explicado por natureza do “ambiente da tarefa a ser realizada”. O pensamento tomaria a forma da tarefa que está sendo enfrentada. Quanto mais tempo o decisor se dedica a uma tarefa, mais ele se aproxima da real natureza do problema, deixando para trás suas limitações cognitivas.
3. Incerteza: decisor não conseguiria calcular utilidade esperada de comportamentos. Se entendimento de fatores causais envolvidos em problema é ambíguo, essa incerteza reverberaria ao longo de todo o processo.
4. *Trade-offs*: decisor eventualmente enfrentaria problema de quais escolhas fazer ao tomar decisão. Este processo também não passaria ao largo de dificuldades cognitivas, dado que se disporia de informações incompletas para avaliar os custos da tomada de decisão. O autor rejeita a ideia de maximização de utilidade, própria da corrente da escolha racional, preferindo valer-se da noção de “satisficiência”. Dadas as informações de que dispõe – as quais não são perfeitas, mas sim incompletas – e os custos da tomada de decisão, o decisor alocará a atenção que julgar necessária para atingir um nível de satisfação que não será máximo, mas bom o suficiente. Uma vez atingida a “satisficiência”, poderá deslocar atenção para o trato de outros problemas.

b. Lindblom e o modelo incremental

Na esteira da seminal pesquisa de Simon (1982), nota-se a emergência de sucessivos trabalhos que, ao seguir a linha de relativização do paradigma de racionalidade perfeita, apontarão novos caminhos para a análise de políticas públicas. É o caso de Lindblom (1959), para quem todo o processo decisório de uma política pública – desde a escolha dos objetivos até a implementação final - estará permeado por valores e sujeito a variados tipos de interferência. Cada um dos atores envolvidos terá, não somente, uma percepção diferente a respeito do problema e de sua solução, como também estará constrangido por questões materiais pontuais. Nesse sentido, diz o autor, a respeito do método da escolha racional:

It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case (...) by the impossibility of doing otherwise, administrators often are reduced to deciding policy without clarifying objectives first (LINDBLOM, 1959, p.80)

Segundo Lindblom (1959), embora atraente à primeira vista, a ideia de que os valores e objetivos dos atores envolvidos poderiam ser esclarecidos e apresentados objetivamente *a priori* não se confirma na prática, especialmente no que tange a problemas sociais complexos, uma vez que "on many critical values or objectives, citizens disagree, congressmen disagree, and public administrators disagree" (LINDBLOM, 1959, p.80). Neste contexto, os tomadores de decisão, premidos por obstruções do ambiente e dotados de capacidade cognitiva não-ótima, optam por reduzir drasticamente suas opções, de modo a poder fazer comparações rápidas e fáceis e decidir agilmente.

O autor toma como exemplo as políticas aplicadas nos Estados Unidos com vistas ao controle da inflação. Embora o objetivo principal seja claro (manutenção de preços), sua busca não é evidente, uma vez poder ser obstruída por outros alvos subsidiários – por exemplo, a manutenção do nível de emprego. Haveria uma confusão em relação aos valores envolvidos, que não se evidenciam de maneira tão clara, e poderiam eventualmente ser postos de lado caso conflitassem com o objetivo em questão. Um próximo passo seria o

elencamento de políticas alternativas, que seriam comparadas entre si e também com o *record* de experiências passadas. Com base nisso, o tomador de decisões buscaria ajustes com vistas a implementar uma política que proporcionasse pequenos avanços incrementais.

He would outline those relatively few policy alternatives that occurred to him. He would then compare them. In comparing his limited number of alternatives, most of them familiar from past controversies, he would not ordinarily find a body of theory precise enough to carry him through a comparison of their respective consequences. Instead he would rely heavily on the record of past experience with small policy steps to predict the consequences of similar steps extended into the future (LINDBLOM, 1959, p.79)

Esse modelo foi desenvolvido por Lindblom em uma série de trabalhos posteriores, dando origem à chamada "abordagem incrementalista". Nesta perspectiva, em síntese, os atores tomam suas decisões de forma incremental, isto é, corrigindo erros e alterando seu curso de ação por meio de pequenas e sucessivas mudanças. No curso do referido processo, metas e métodos possuem espaço para serem alterados, mas de forma paulatina e vagarosa, uma vez que, na inexistência de informações completas, é da natureza do decisor atuar de forma a mitigar sua possibilidade de erro.

The administrator focuses his attention on marginal or incremental values. Whether he is aware of it or not, he does not find general formulations of objectives very helpful and in fact makes specific marginal or incremental comparisons (...) the only values that are relevant to his choice are these increments by which the two policies differ; and, when he finally chooses between the two marginal values, he does so by making a choice between policies (LINDBLOM, 1959, p.82).

Mesmo na inexistência de convergência em relação a valores e objetivos, o teste das políticas aplicadas seria possível, não por meio de afirmações abstratas, mas a partir de comparações sucessivas com vias de ação alternativas interpostas ao tomador de decisão.

Where objectives are defined only through the marginal or incremental approach to values described above, it is still sometimes possible to test whether a policy does in fact attain the desired objectives; but a precise statement of the objectives takes the form of a description of the policy chosen or some alternative to it. To show that a policy is mistaken one cannot offer an abstract argument that important objectives are not achieved; one must instead argue that another policy is more to be preferred (...) the most effective discussion of the correctness

of policy does take the form of comparison with other policies that might have been chosen (LINDBLUM, 1959, p.83).

c. Easton e a abordagem sistêmica

Por sua vez, David Easton (1957) parte da premissa de que as partes que compõem o quadro político mais amplo não persistem sozinhas, mas em relação com outras partes. Subjacente a essa afirmação, há o entendimento de que as ações das partes individuais não podem ser analisadas e/ou entendidas sem referência ao funcionamento mais amplo do sistema. A atividade política é vista como um sistema de ações inter-relacionadas, cuja ligação deriva, em última instância, do fato de que todas são, de alguma forma, influenciadas pela maneira como as decisões são formuladas e executadas. Na interpretação de Souza (2006, p.24), Easton contribui ao definir a política pública como uma "relação entre formulação, resultados e o ambiente", recebendo *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

O autor avança na definição do que considera "sistema político", que compraz as seguintes características: i) propriedades identificáveis: para poder falar-se em sistema, ele tem que ser distinguível a partir de características claramente identificáveis de suas unidades; e ii) ter efeitos (*outputs*) passíveis de serem notados diretamente pela sociedade.

O entendimento da política como um sistema de atividades traz, como consequência, as noções de que i) ao menos para propósitos analíticos, é possível separá-la do restante da atividade social, cercada, mas não contida, pelo ambiente na qual opera; e ii) a dinâmica é movida pelos *inputs* dos atores que a integram, os quais são convertidos em *outputs* que afetam tanto o sistema quanto o ambiente no qual está inserido.

A tarefa do pesquisador é, segundo Easton (1957), identificar os *inputs* e as forças que incidem sobre eles, bem como acompanhar os processos pelos quais se transformam em *outputs*, as condições gerais nas quais se dão esses processos e as relações de retroalimentação que porventura se estabeleçam entre esses outputs e o sistema.

4. Desenvolvimentos contemporâneos na análise de políticas públicas e seus impactos sobre a análise do processo decisório

No final do século XX e início do século XXI, importantes desdobramentos farão avançar a disciplina de análise de políticas públicas. Dialogando com as ideias dos fundadores da disciplina, autores como Jones (2003), Baumgartner (2012) e Kingdon (2014) propõem novos conceitos e modelos de análise que buscarão responder à crescente complexidade da política contemporânea e atualizar o campo de estudos. Apresento, a seguir, algumas dessas ideias, que ajudarão a conformar o quadro conceitual a partir do qual se buscará analisar o objeto do estudo do presente trabalho.

4.1 Ciclo de Políticas públicas

Nesse bojo, ganha proeminência a ideia de "ciclos de políticas públicas" (WILDAVSKY, 1979; SOUZA, 2006; SARAVIA, 2006; SECCHI, 2012; FREY, 2000), segundo a qual a política pública consistiria em um "ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado" (SOUZA, 2006). Embora não ofereça, tal como bem apontado por Lima e D'Ascenzi (2013), um quadro analítico robusto para a identificação de variáveis explicativas, é útil como ferramenta de recorte do objeto de análise, permitindo, a partir da separação em etapas, sua apresentação de maneira objetiva, clara e elegante.

Secchi (2012, p.41) identifica um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases "sequenciais e interdependentes", o qual, não obstante sua utilidade heurística, raramente reflete a "real dinâmica ou vida de uma política pública". Ainda assim, continua o autor, trata-se de esquema de grande utilidade, uma vez auxiliar na organização de ideias e na redução da complexidade de uma política pública, subsidiando políticos, administradores e pesquisadores para a criação de um "referencial comparativo para casos heterogêneos".

Por sua vez, Saravia (2006, p.35) enxerga na divisão por etapas uma esquematização teórica que ajuda a organizar um processo que, na prática,

ocorre "de forma habitualmente improvisada e desordenada". Embora o processo, ainda segundo o autor, nem sempre observe a sequência sugerida, "as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes".

Desta forma, tal abordagem – também chamada "sequencial" – promoverá a separação da política pública em três macroblocos: formulação; implementação; e avaliação. De forma simplificada, e na esteira de Lima e D'Ascenzi (2013), pode-se definir tais etapas da seguinte forma:

A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.101)

Tais etapas, contudo, podem ser desdobradas segundo a perspectiva de cada autor. Frey (2000, p.226) subdividirá a etapa de formulação, a qual seria composta por i) "percepção e definição de problemas"; ii) "definição da agenda"; e iii) "elaboração de programas e de decisões", as quais se somariam às fases posteriores de "implementação" e "avaliação".

Segundo o autor, a fase de "formulação" não seria monolítica, uma vez que, em um primeiro momento, caberia ao analista apontar, dentro da complexa dinâmica social, quais *issues* emergem para tratamento político de alto nível, e por que meios se daria este processo.

Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar (FREY, 2000, p.227)

Após a identificação dos temas que teriam ganhado relevância social, seria possível avançar à análise de definição da agenda, na qual "se decide se efetivamente vêm sendo inseridos na pauta política atual ou se devem ser excluídos ou adiados para uma data posterior, não obstante a sua relevância de ação" (FREY, 2000, p.227). Essa decisão passa, ainda segundo Frey (2000), pela avaliação a respeito de custos e benefícios das opções das quais dispõe o decisor, bem como de sua avaliação subjetiva a respeito das chances do tema de se impor na arena política.

Por fim, a fase de elaboração de programas e de decisões consiste na escolha da alternativa mais apropriada dentre aquelas à disposição do decisor. O mesmo autor (2000, p.228) frisa não ser esta uma etapa livre de conflitos, uma vez envolver disputas entre *stakeholders* com alto poder de influência e acesso às altas instâncias da administração pública, pelo que "em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes".

Saravia (2006), por sua vez, vai mais além, identificando sete etapas: 1) definição de agenda; 2) elaboração; 3) formulação; 4) implementação; 5) execução; 6) acompanhamento; 7) avaliação. No que tange ao ponto 1 ("definição de agenda"), o autor adota definição mais processual, apontando para o conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de problema público, transformando-o em objeto de debates e justificando a eventual intervenção de autoridades públicas.

A etapa 2 ("elaboração") consistiria na delimitação do problema e no apontamento de possíveis alternativas de ação, avaliando-se seus custos e estimando seus impactos sociais. O autor atesta oposição a uma abordagem puramente racional do processo, frisando tratar-se de "atividade política incontornável, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios" (SARAVIA, 2006, p.33). A política, frisa Saravia (2006, p.33), é vista como "barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações".

A etapa 3 ("formulação") consiste na seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente. O autor ressalta, neste ponto, a importância do elemento de publicização da política adotada, por meio da explicitação de seus objetivos e de seus marcos jurídicos, administrativos e financeiros.

Diferentemente de Frey (2000), Saravia desdobrará também as etapas de implementação e avaliação. No que tange à primeira, diferencia "implementação" – constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos para uma determinada política - de "execução" –

definida como uma etapa eminentemente praticada, um conjunto de ações "destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política".

Saravia (2006) aborda, por fim, a etapa de "avaliação", a qual se dividiria em "acompanhamento" – processo sistemático de supervisão da política executada, para fornecer as informações necessárias à sua eventual correção – e "avaliação" – a qual consiste na mensuração e análise *a posteriori* dos efeitos produzidos na sociedade pela política pública implementada.

4.2 Teoria do Equilíbrio Pontuado

Jones (2003) apresenta um modelo para a análise de tomada de decisão que, a partir da incorporação da ideia de "racionalidade limitada" de Simon (1982), adota perspectiva analítica que tem a atenção como elemento fundamental. Contrapõe-se, dessa forma, aos modelos que adotam a ideia de racionalidade abrangente – que presume que os atores teriam acesso a todas as informações e alternativas possíveis e, portanto, poderiam escolher a opção que maximizaria sua utilidade.

O modelo de análise proposto por Jones (2003) é baseado em uma perspectiva de processamento de informações, sendo estas entendidas como *inputs* dinâmicos, ambíguos e provenientes de múltiplas fontes. Segundo o autor, em ambientes complexos, indivíduos e organizações devem priorizar e selecionar respostas apropriadas aos múltiplos estímulos recebidos. Com efeito, é com base nessa seleção/priorização de informações que indivíduos e organizações basearão seus processos de escolha e decisão. Não é possível, contudo, fazer um mapeamento claro, sistemático e homogêneo desses estímulos, pelo que questões referentes à alocação de atenção são centrais para a análise do processo decisório dos atores.

Ao lado de Baumgartner (2012), o autor desenvolverá a chamada Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET, na sigla em inglês), segundo a qual o processo político seria caracterizado pela alternância entre períodos de grande estabilidade e outros de mudanças abruptas. Em diálogo crítico com a abordagem incrementalista, os autores aceitam a possibilidade de ajustes

graduais, acrescentando, contudo, que o processo não seria tão estável quanto previsto por Lindblom (1959), podendo experimentar momentos disruptivos.

PET sketches a disjoint and abrupt process of policy change, with long periods of stability separating the shifts (...) We saw things differently: major policy changes were not only more frequent than the static gridlock approach suggested. They also could occur not just through elections but through a policy-by-policy adjustment process as well (...) This policy-by-policy adjustment process allowed for disjoint policy change to ripple through the system without the need for top-down direction (JONES; BAUMGARTNER, 2012, p.1).

De acordo com os autores, existiriam diversos mecanismos pelos quais poderiam se dar as mudanças em políticas públicas, a exemplo da entrada de novos atores no processo político; da realização de eleições; ou mesmo do deslocamento ideológico dos formuladores de políticas. Uma vez mais, trabalha-se com a ideia de que os decisores teriam racionalidade limitada, processando as informações recebidas de maneira desproporcional, segundo suas respectivas arquiteturas cognitivas e emocionais.

4.3 Kingdon e o Agenda Setting

Kingdon (2014), por sua vez, buscará explicar a etapa de definição de agendas no processo de criação da política pública. Propõe-se, em particular, a investigar como um determinado tema emerge – em meio a um sem número de outros - a ponto de chamar a atenção dos decisores e ser elevado à pauta de debate, podendo, eventualmente, dar origem a uma política pública.

What makes an idea's time come? That question is actually part of a larger puzzle: What makes people in and around government attend, at any given time, to some subjects and not to others? Political scientists have learned a fair amount about final enactment of legislation, and more broadly about authoritative decisions made at various locations in government. But predecision processes remain relatively uncharted territory (Kingdon, 2014, p. 1)

Claramente inspirado por uma noção de ciclo de políticas públicas, o autor identifica quatro fases no processo de sua criação: i) definição de agendas; ii) apresentação de alternativas; iii) escolha de alternativa; iv) implementação. Sua visão do processo, contudo, não é teleológica, concebendo possibilidade de regresso entre as fases – um item pode entrar em debate e posteriormente, em razão de mudanças conjunturais, regressar na agenda.

Em sua teoria de *agenda setting*, Kingdon (2014) abordará os dois primeiros itens do ciclo (“definição de agendas” e “apresentação de alternativas”), analisados com base em dois aspectos basilares: i) participantes, que divide entre aqueles de dentro e de fora do governo; e ii) processos, que incluem três vertentes: problemas, políticas (*policies*) e jogo político (*politics*). Os participantes tenderiam a variar de acordo com a etapa do processo. Cidadãos podem ser muito ativos na identificação de problemas, pressionando seus representantes políticos a dispensá-los atenção e, eventualmente, propondo alternativas de políticas a serem implementadas. Empresários geralmente fazem-se presentes na disputa política, por meio de *lobbies* e financiamento de campanhas eleitorais. Acadêmicos, analistas e *think-tanks* têm grande importância no debate e proposição de alternativas de políticas. Em todas as etapas, pode haver interações com atores governamentais – variando, contudo, segundo o grau de acesso às diversas instâncias decisórias.

No que tange aos processos, cada um dos três fluxos identificados por Kingdon (2014) teria vida própria. Quando tais fluxos convergem positivamente, um problema específico tenderia a ganhar a atenção dos decisores no seio do governo e, portanto, proeminência na agenda. Isto levaria à proposição de alternativas de políticas que enderecem o respectivo problema. Estas propostas também seriam objeto de um embate político, em processo que teria como resultante a efetiva implementação de uma política pública.

Ainda que não haja uma resposta exata para quando essa referida convergência se tornaria factível, o autor aponta hipóteses. A existência de indicadores e dados robustos (por exemplo, a respeito do aumento de criminalidade em determinadas regiões) é tida como um importante fator a embasar demandas e cobranças políticas. Igualmente, a ocorrência de desastres e crises de grande magnitude também pode ensejar a convergência de processos e a consequente entrada do tema na agenda. O autor não descarta, também, a importância de evoluções incrementais, com base no *feedback* recebido a partir dos resultados de políticas públicas implementadas previamente.

4.4 Múltiplos fluxos e o “Modelo da Lata de Lixo”

March desenvolverá, ao lado de Cohen e Olsen (1972), o chamado *Garbage Can Model*, que também se vale da premissa básica de racionalidade limitada para a análise de processos decisórios. Segundo os autores, as organizações teriam preferências mal definidas e ambíguas, operando em ambiente de permanente incerteza. O processo de tomada de decisões não seguiria um curso racional, podendo ser afetado por eventos e desdobramentos aleatórios e independentes entre si

Em oposição à abordagem etapista - pela qual as organizações identificariam problemas, estabeleceriam metas e proporiam soluções-, os autores definem as organizações como "anarquias organizadas", com três propriedades básicas: preferências problemáticas, tecnologia incerta e participação fluida. Não obstante essas dificuldades, as organizações operariam sistemas decisórios que, se não são ótimos, não raro funcionariam de maneira satisfatória. Suas operações seriam baseadas na existência de quatro fluxos autônomos: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha.

As oportunidades de escolha seriam, neste sentido, “latas de lixo” nas quais diferentes participantes do processo poderiam adicionar volumes incertos tanto de problemas quanto de soluções. A decisão resultante desse processo seria, justamente, uma função da atenção dispensada pelos participantes a esses múltiplos fluxos que interagem entre si.

Segundo os autores, sempre que um participante com poder de escolha percebesse a existência de um problema para o qual teria uma solução que lhe parecesse conveniente e/ou vantajosa, ele tenderia a dispensá-la atenção, pressionando para sua inclusão na agenda. Da mesma forma, caso um participante note a presença de uma solução para um problema que ele próprio possui, fará o mesmo. Não existiria uma rotina pré-concebida pela qual os múltiplos fluxos transmutar-se-iam em processo decisório, pelo que, tal como já dito, as organizações se assemelhariam, em seu funcionamento, a entidades anárquicas.

4.5 Modelo de Coalizões de Defesa

Por fim, é válido mencionar o Modelo de Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*), surgido na década de 1980, a partir das investigações de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith. O modelo busca explicar a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões que compõem subsistemas formados por atores individuais e coletivos. Os autores dialogam criticamente com a noção de ciclos de políticas públicas, cuja abordagem etapista consideram “estática e linear”, pelo que propõem modelo que, embora menos elegante, seria mais exato e próximo da realidade.

Some of the problems with the policy cycle were its inaccurate linear characterization of policy processes, narrow focus on a single policy rather than policies, and dearth of causal explanations (...) Compared to the policy cycle, the ACF provides a messier image of the policy process yet an image that is more realistic and still tractable for study (PETERS; ZITTOUN, 2016, p.17).

Segundo tal entendimento, o jogo político se dá a partir de subsistemas compostos por atores com diferentes origens, que agem baseados em suas crenças e objetivos e se agrupam em coalizões para disputar influência sobre questões (*issues*) ou problemas de ordem pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). O subsistema político é, portanto, o *locus* onde as coalizões tentam fazer valer suas posições. A estrutura do ACF é, desta forma, focada nos fatores (endógenos ou exógenos) que poderiam explicar como as mudanças políticas ocorrem dentro de um subsistema de política específica. Cada coalizão de atores desenvolve estratégias para influenciar as regras e decisões do governo, havendo que operar dentro parâmetros exógenos e relativamente estáveis, bem como interagir com eventos externos que fogem a seu controle.

Segundo Sabatier e Mclaughlin (1988), trata-se de quadro analítico que oferece a possibilidade de explicar a evolução das políticas públicas como o resultado de um “aprendizado político” (*policy-oriented learning*). Este é entendido como a permanente alteração de pensamentos e de comportamentos resultante de evolução do conhecimento técnico/científico sobre um determinado problema, o que permite revisões em objetivos de políticas públicas (SABATIER,

1998). Ou seja, a busca, pelos atores integrantes de coalizões em competição, por novas evidências, argumentos, táticas e estratégias que possam traduzir suas crenças em programas de ação propostos para a política governamental.

Os atores participantes do jogo político possuem racionalidade limitada, processando informações sob os limites de suas respectivas arquiteturas cognitivas. O principal filtro cognitivo seria seu “sistema de crenças”, que se divide em três:

- i) Núcleo duro (*deep core*) – axiomas normativos e ontológicos fundamentais, extremamente difíceis de serem alterados.
- ii) Núcleo político (*policy core*) - estratégias básicas, opções programáticas e teoria de ação para se atingir os valores do *deep core*. São estáveis, mas mais suscetíveis a mudanças.
- iii) Aspectos instrumentais (*secondary aspects*) – decisões instrumentais necessárias para implementar o *policy core*. São mais passíveis de serem negociadas.

Tal como afirmado por Peters e Zittoun (2016), um dos focos do ACF é a busca pela compreensão dos fatores que propiciam a mudança ou estabilidade das políticas públicas. O modelo faz diferenciação entre mudanças políticas maiores (mudanças nas metas do subsistema de políticas, que afetam as crenças fundamentais dos atores componentes das coalizões em disputa) e menores (mudanças nos aspectos secundários do subsistema de políticas, como os métodos pelos quais determinada coalizão busca alcançar um objetivo específico). São identificados quatro caminhos para mudanças:

- i. **Aprendizado (policy learning).** Processos de longo prazo, em geral baseados na análise dos resultados e impactos de políticas públicas (evidências empíricas). Há grande importância de “especialistas”, atores que podem orientar os processos de aprendizado dentro de coalizões de defesas.
- ii. **Eventos exógenos ao subsistema.** Eleições, choques econômicos, desastres e crises. Para derivarem em mudanças nas políticas públicas, precisam ser instrumentalizados por coalizão com recursos para tal.

- iii. **Choques internos.** Associados à mudança na correlação de forças entre atores que compõem coalizão. Ex: escândalos, fracassos políticos, etc.
- iv. **Negociações.** Em geral, ocorrem quando coalizões rivais chegam a impasse tido como intransponível, e/ou se veem sem recursos para alterar status quo

Capítulo 2 – Política Externa e Política Pública: uma tentativa de aproximação conceitual

Não obstante enquadrar-se nos quatro imperativos delineados por Nelson (1996), a identificação da política externa como política pública *stricto sensu* não é tema completamente pacificado, dadas as suas características peculiares, tanto no que tange à sua trajetória histórica quanto à sua inerente correlação com eventos exógenos, que fogem ao escopo da ação pública.

Em parte, esse distanciamento responde a um cisma mais profundo, referente à evolução da Teoria das Relações Internacionais e à maneira como uma corrente em particular – o Realismo – influencia a disciplina ao longo de grande parte do século XX (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Antes que possamos abordar a pertinência de uma abordagem de política pública para a política externa, portanto, será necessária breve explanação a respeito do referido debate e seus desdobramentos.

1. Teoria das Relações Internacionais: o Realismo e correntes divergentes

Com efeito, a afirmação do Realismo como corrente prevalecente na Teoria das Relações Internacionais na segunda metade do século XX consagra marcada dicotomia entre os ambientes doméstico e internacional. Neste sentido coloca Waltz (2002), para quem a estrutura do sistema internacional transcenderia os atores individuais, incidindo sobre suas ações e formação.

A política externa seria, segundo tal leitura, determinada pelo posicionamento internacional do Estado, e a natureza essencialmente anárquica do sistema internacional seria o elemento fundamental para sua interpretação. A busca por segurança e sobrevivência situaria os Estados em concorrência uns com os outros (ALDEN; ARAN, 2017), razão pela qual a centralidade do poder – especialmente manifestado como força militar – determinaria a capacidade de se sustentar uma política externa bem-sucedida. A posição geográfica, os recursos materiais e a demografia seriam outros componentes importantes dessa equação, em detrimento de aspectos relativos ao ambiente doméstico (ALDEN; ARAN, 2017).

Esta divisão estrita entre doméstico e internacional é problematizada a partir do final dos anos 1960, com a ressurgência da escola liberal⁴, que após décadas de relativo ostracismo volta a ganhar impulso em um contexto de emergência de ideias de interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 1989). Fatores como a difusão de novas tecnologias de comunicação e transporte; o avanço da globalização econômica; e o esfriamento das tensões bipolares colocavam em questão a capacidade explicativa do Realismo, que subjugava a política doméstica aos constrangimentos sistêmicos internacionais.

Neste contexto, passa-se a contestar a ideia – cara ao Realismo - do Estado enquanto ator unitário, dado que os agentes em seu interior teriam influência sobre o processo de tomada de decisão (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000). Nesse caminho segue Slaughter (1995), para quem os Estados não poderiam ser vistos como "opacas unidades individuais", sendo preciso levar em consideração indivíduos e grupos que operam nos âmbitos doméstico e transnacional. O comportamento internacional do Estado seria determinado pela dinâmica interna entre estes grupos sociais e os governos que os representam, e não por fatores como o equilíbrio de poder ou a existência de instituições internacionais.

É oportuno notar que a compreensão do Estado como ente não unitário não o inviabiliza enquanto unidade analítica. Trata-se de posicionamento defendido por autores como Keohane e Nye (1989), para quem, não obstante a pluralidade de atores existentes, considerável importância política ainda seria conferida ao Estado como organizador de grande parte das atividades humanas. A política estaria, desta forma, enraizada em um contexto social que constrange decisivamente os propósitos e as possibilidades dos governos (MORAVCSIK, 1992). Segundo tal leitura, caberia ao Estado representar, em nível internacional, os interesses sociais observados domesticamente.

Partilha-se aqui, portanto, de entendimento próximo ao de Lentner (2006, p.170), para quem, não obstante as dificuldades práticas e conceituais, "there

⁴ Ao fazer tal afirmação, temos em conta, por suposto, a pluralidade de ideias e autores dentro do Liberalismo, a qual dificulta qualquer tentativa de síntese. Contudo, tal qual Nogueira e Messari (2005), acreditamos na existência de alguns valores e conceitos centrais que definem uma perspectiva comum para a grande maioria dos pensadores liberais.

certainly are connections among components of society dealing with foreign affairs, just as there are among those involved in domestic policy issue areas". Para Rosenau (1980), a política externa não se posicionaria dentro ou fora, mas no interregno entre as arenas doméstica e internacional.

Neste contexto, uma série de abordagens buscarão, por meio do desmonte da "caixa-preta" do Estado, uma melhor compreensão das relações entre o ambiente doméstico e a política externa. Gourevitch (2005) as divide em dois grandes grupos: i) autores que buscarão na dinâmica estabelecida entre os atores domésticos – com seus sistemas de crenças, valores, interesses e preferências – a explicação para a atuação internacional do Estado; ii) autores que focarão nas interrelações entre doméstico e internacional com vistas a elucidar os motivadores da tomada de decisão.

O primeiro grupo abrange cognitivistas como Sprout e Sprout (1956) e Rosenau (1980), que apontam a subjetividade do decisor como elemento fundamental para a análise de processos decisórios. Em uma rejeição radical à análise sistêmica, tais autores levam a investigação para o primeiro nível de Waltz (2004), defendendo que o processo cognitivo, isto é, a maneira como os indivíduos selecionam e processam informações recebidas de múltiplas fontes, agrega importantes variáveis cuja influência sobre a tomada de decisão deve ser considerada.

Tal linha de pesquisa tem seu maior expoente em Jervis (1993), para quem as reações dos Estados se diferenciariam de acordo com suas *percepções* de ameaça. As explicações para tais comportamentos deveriam ser buscadas internamente, a partir do sistema de crenças, valores e da arquitetura cognitiva de seus decisores.

Um interessante desdobramento dessa interpretação é realizado por Goldstein e Keohane (1993), que apontam a influência de crenças e ideias na formação da política comercial dos Estados Unidos. Diferentemente do que acreditava Jervis (1993), contudo, sua importância não se daria a partir da figura individual do decisor, mas sim de sua incorporação às estruturas institucionais do Estado, por meio da formação de leis, regras, normas de procedimento e padrões de comportamento.

Por sua vez, Risse-Kappen (1995) olhará para a estrutura do Estado e dos grupos que o controlam, defendendo tratar-se de uma *estrutura de autoridade*, cuja existência se diferenciaria daquela do governo, e cuja ação externa não seria autônoma, mas resultante dos interesses e objetivos dos grupos no poder. Em contraste com tal enfoque estrutural, Moravski (1997) buscará na interação com a sociedade as raízes que explicarão a formação das *preferências* do Estado. Embora não esteja livre da interferência de fatores transnacionais, esta interação seria condicionada, prioritariamente, pelo contexto doméstico. Os Estados representariam as demandas de subconjuntos de grupos e indivíduos da sociedade, e com base nestas demandas definiriam suas preferências, a partir das quais buscariam gerir os custos e oportunidades advindos da estrutura internacional.

Por outro lado, autores como Milner (1989) e Putnam (1988), não obstante comungarem a crença na importância do ambiente interno, investigam a dinâmica entre atores domésticos e o plano internacional e seu impacto sobre a formação da política externa. Milner (1989) afirma que a tomada de decisões não se concentra no Executivo, mas é compartilhada por uma pluralidade de atores – com seus próprios conjuntos de crenças, percepções e preferências - que travam embates com vistas a influenciar o processo decisório. É a dinâmica que se desenvolve entre esses atores domésticos - e não o poder relativo ou a luta por sobrevivência – e a maneira como transacionam com suas contrapartes internacionais que determina, em última instância, o posicionamento internacional do Estado.

Putnam (1988), por sua vez, apresenta modelo de análise que leva em consideração, simultaneamente, os tabuleiros doméstico e externo. A maneira como ambos os tabuleiros se inter-relacionam é variável, podendo responder a preferências, coalizões, instituições, práticas domésticas e estratégias negociadoras.

Sob essa perspectiva, a política externa seria um jogo de dois níveis. No plano interno, os grupos de interesse pressionam o governo e criam coalizões ao redor desses interesses. No plano externo, os governos buscam maximizar sua capacidade de satisfazer demandas domésticas. Nenhum dos níveis pode ser ignorado pelo tomador de decisão. A dificuldade é que ações que parecem

adequadas em um nível podem parecer erradas em outro. Trata-se de um jogo complexo: um ator insatisfeito pode acabar com as negociações, assim como um governante que toma medidas impopulares internamente pode ser destituído. Reconhece-se, desta forma, a inevitabilidade do conflito distributivo doméstico em relação às exigências do "interesse nacional", sendo imperativo ao tomador de decisão conciliar interesses em ambos os níveis para obter êxito em uma negociação.

2. Política Externa e Políticas Públicas: a opção por um instrumental exógeno

Resta clara, a essa altura, a consolidação, dentro da Teoria das Relações Internacionais, do entendimento de que a política externa pode ser apropriadamente investigada a partir da análise de seus condicionantes internos. Tal afirmação, por suposto, não se dá em detrimento da consideração de fatores transnacionais, mas sim no sentido de sua análise conjunta, perfazendo complexo quadro de variáveis que devem ser levadas em conta para a interpretação da atuação internacional do Estado.

Dado que o instrumental desenvolvido pela corrente liberal da Teoria das Relações Internacionais já abarca a importância dos condicionantes internos da política externa, contudo, o que justificaria a opção por instrumental exógeno para a análise proposta? Para Ingram e Fiederlein (1988), a falta de diálogo entre analistas de políticas públicas e política externa é prejudicial a ambos, uma vez que: i) em um contexto no qual a política doméstica é pautada cada vez mais por fenômenos transnacionais, é amplo – e ainda pouco explorado - o campo para o *crossover* entre relações internacionais e políticas públicas; e ii) os métodos e conceitos desenvolvidos no âmbito da análise de políticas públicas, cuja consistência e validade vêm sendo postos à prova ao longo de quase um século de desenvolvimento, têm potencial para agregar robustez analítica ao campo da teoria de relações internacionais.

The ideas and frameworks used by scholars of public policy and foreign policy have remained separate even though complex interdependence has come to characterize world politics, and the line between domestic and international affairs has blurred (...) Public policy scholars have mainly focused on domestic issues and rarely upon foreign policy. For their part, foreign policy

scholars have noted and developed theories about the extent to which domestic politics has become mixed with international relations but have not generally utilized public policy categories and insights. This gap in analysis is unfortunate for the understanding of foreign policies with strong domestic implications (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p.725)

Para Lentner (2006, p.174), uma série de elementos aproximam ambos os polos: i) tomadores de decisão em temas de política externa são fortemente influenciados por condicionantes domésticos – particularmente, em temas com ampla mobilização da opinião pública; ii) em ambientes globalizados, *constituencies* de políticas domésticas e externa se confundem cada vez mais, sendo afetadas de forma similar por fenômenos em ambos os níveis; iii) política externa disputa recursos orçamentários com demais políticas públicas, não estando insulada de uma dinâmica interna pela busca de recursos; iv) internacionalização de sociedades e cosmopolitismo tornam cada vez maior demanda social por participação na formulação de política externa.

Pode-se argumentar, ademais, que a fusão entre doméstico e internacional torna coincidentes ao menos três das sete etapas do “ciclo de políticas” (SARAVIA, 2006), quais sejam: i) definição de agenda; ii) elaboração; e iii) formulação. Ainda que se possa problematizar as diferenças na *implementação* da política externa (que, por definição, ocorre fora das fronteiras nacionais), o fato de as três referidas etapas possuírem dinâmica semelhante àquelas de uma política pública regular permite que sejam investigadas a partir de um mesmo viés analítico.

Em síntese, não obstante reconhecer-se a enorme contribuição do instrumental advindo da corrente liberal da Teoria das Relações Internacionais, acredita-se que, com vistas a atingir os *objetivos do referido trabalho*, é benéfica a agregação de referencial teórico diverso, com vistas a entender, nas palavras de Lasswell (1990) o “como” e o “porquê” da política externa.

2.1. As tentativas de aproximação entre a disciplina de análise de políticas pública e temas de política externa

Com efeito, embora tenha se desenvolvido inicialmente com foco em políticas de escopo doméstico (JONES, 1977; DYE, 1984; WILDAVSKY, 1979), a Análise de Políticas Públicas vem, de maneira consistente, agregando temas

de política externa ao seu rol de estudos de caso. Não obstante possuírem vertente internacional, temas como política tarifária, meio ambiente, direitos humanos, refúgio e imigração, entre outros, possuem enorme impacto distributivo interno, sendo por isso objeto de análises que vêm jogando luz em seus aspectos domésticos (definição de agenda, grupos de interesses, processo decisório, canais de comunicação Executivo-Legislativo) e transnacionais (influência de regimes internacionais sobre legislações domésticas, articulação de coalizões transnacionais).

Tem-se, neste sentido, importantes autores que, com base em instrumental de Análise de Políticas Públicas, se propõem a pensar a política externa a partir de seus condicionantes domésticos. É o caso de Lowi (1964), que, após rejeitar, em um primeiro momento, a política externa como parte de sua “teoria das arenas”, volta atrás ao afirmar não haver motivo para a crença de que a formulação de políticas externas é fundamentalmente diferente ou está isolada do sistema de formulação de políticas domésticas.

Segundo o autor (LOWI, 1967), em situações nas quais inexistam crises, havendo somente a disputa por recursos dos atores domésticos, os padrões se aproximariam daqueles observados em políticas públicas regulares, particularmente as de tipo “regulatório” e “distributivo” – ou seja, com reduzido grau de conflito e baixo custo de organização para grupos envolvidos, os quais seriam restritos e teriam canais de acesso ao governo.

Lindblom (1991) também não passa ao largo dos debates relacionados à política internacional, abordando, ao longo de sua extensa obra, temas como meio ambiente, defesa, questão nuclear e a “crise dos mísseis” cubana. Exemplo disso é sua análise da política externa norte-americana de direitos humanos, a qual julga estar distante de se desenvolver de forma autônoma, restando submetida a interesses comerciais e à necessidade de captação de mercados estrangeiros (LINDBLOM, 1991). Tal característica dever-se-ia, segundo o autor, a uma relação desequilibrada entre mercado e democracia, na qual aquele seria um potencial inibidor do livre desenvolvimento desta última. Por ocuparem uma “posição privilegiada” (LINDBLOM, 1991, p.93), corporações e coalizões empresarias teriam capacidade desigual de pressão – em relação aos demais

atores sociais - sobre a formulação de políticas públicas, o que se estenderia para a política externa.

Ao analisar a obra de Lindblom, Lentner (2006) sublinha a ênfase dada pelo autor a aspectos relativos à efetividade das políticas públicas, abordagem que iria ao encontro das necessidades da análise de política externa. Sua análise a respeito do acesso privilegiado de atores corporativos à formulação de políticas em democracias poderia ajudar, igualmente, a jogar luz sobre aspectos relacionados à definição de agenda em um cenário de interdependência complexa. Por sua vez, Hilsman (1987) propõe modelo de análise de decisões baseado em três pressupostos: i) reconciliação entre diversidade de valores e metas, por um lado, e de meios e políticas alternativas; ii) reconhecimento de grupos concorrentes identificados com metas e políticas específicas; e iii) avaliação do poder relativo dos grupos participantes.

Neustadt (1960) analisa a maneira como as instituições do sistema político norte-americano influenciam a ação presidencial em temas de política externa. Segundo o autor, o poder presidencial se subdividiria em: i) poder formal, previsto na lei e sujeito a mecanismos constitucionais de freios e contrapesos; e ii) poder informal, que resulta da posse de recursos de influência e sua utilização em negociações e barganhas políticas. O último subtipo (poder informal) seria, ainda segundo Neustadt, o verdadeiro teste para mesurar o poder presidencial. Em estudo de casos referentes à política externa norte-americana, o autor conclui que a prevalência da informalidade faz com que sejam raras as decisões presidenciais “auto-executáveis” – isto é, que prescindam de complexas negociações domésticas –, razão pela qual o presidente costumeiramente é obrigado a optar por estratégias de persuasão para conciliar posições divergentes com vistas à consecução de uma agenda externa consistente.

Ingram e Fiederlein (1988) aplicam a ideia de “ciclos de políticas públicas” para a análise da política externa norte-americana. As normativas constitucionais do país ditam que suas relações externas sejam conduzidas pelo Executivo, desde que com o aconselhamento e o consentimento do Senado, pelo que os oficiais de governo dominam o chamado “estágio formal e legitimador” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 732), isto é, as etapas de formulação e definição de

agenda. Os autores frisam, contudo, que os participantes podem se alterar segundo a fase do processo, com grande variação de atores envolvidos segundo o tipo de impacto doméstico e o estágio da política. Desta forma, aqueles presentes na etapa de *agenda-setting* não necessariamente participariam da implementação ou avaliação da política em questão. Isso pode fazer com que a política inicialmente posta em debate tenha muito pouca – ou mesmo nenhuma – semelhança com aquela que efetivamente termine sendo executada.

Lentner (2006, p.178), por sua vez, propõe uma interessante aplicação do *framework* desenvolvido por Kingdon (2014) a temas de política externa, particularmente no que toca a duas de suas ideias-chave, quais sejam, aquelas de “impulso” (*impetus*) e “constrangimento” (*constrains*).

As an impetus, items are promoted to higher agenda prominence, as when a new administration makes possible the emergence of a new battery of proposals. As a constraint, items are prevented from rising on the agenda, as when a budget constraint operates to rule out the emergence of items that are perceived as being too costly (KINGDON, 2014, p.18).

A política externa poderia ser pensada a partir dos três processos contidos na teoria de *agenda-setting* de Kingdon (2014): problemas, políticas públicas (*policies*) e jogo político (*politics*). O impulso proveniente de um desses três processos elevaria as pautas para o topo da agenda de política externa; por exemplo, uma crise humanitária que mobilize a opinião pública para um tema antes pouco prioritário, ou a assunção, em um país vizinho, de um governo lido pela opinião pública como ameaçador à soberania ou à segurança nacional. Por outro lado, quando há constrangimentos, a tendência é oposta, ou seja, a redução de prioridade de determinado tema dentro da agenda política. Tal pode ser o caso quando da resolução bem sucedida de crises militares antes tidas como graves, mas que se tornam menos prioritárias à medida que deixam de ser percebidas pela população como ameaça premente.

Lentner (2006, p.179) também considera que o horizonte temporal de longo prazo inerente à Teoria do Equilíbrio Pontuado - desenvolvida por Baumgartner e Jones (2012) para a análise de políticas públicas domésticas - ofereceria uma alternativa válida para o que aponta ser uma “tendência imediatista” muitas vezes observada em teorias de análise de política externa,

ao levar em consideração “the deep effects of external shocks (...) on all relevant policymaking institutions”.

That extended view offers a useful corrective to foreign policy analysis, which tends to dwell on crisis. Instead of focusing on decisions, foreign policy analysts might turn their attention to institutions and stability and try to account for changes in them (LENTNER, 2006, p.179).

3. A PEB a sua evolução como Política Publica

O campo de estudo das Relações Internacionais no Brasil se estabelece e evolui em seus primeiros anos a partir de um enfoque ontológico marcado pela predominância de temas de política externa (FONSECA JUNIOR, 1998; HIRST, 1992; HERZ, 2002). Do ponto de vista metodológico, há certo predomínio de uma abordagem histórica centrada na figura do Estado como elemento central e unitário (SANTOS, 2005), em detrimento de abordagens que problematizem a pluralização dos atores, dos temas e dos processos da PEB sob a vigência das instituições democráticas (BELÉM LOPES, 2014).

Desponta como ideia-força, neste sentido, o discurso convertido em cânone de delegação da política externa ao corpo de burocratas especializados do Ministério das Relações Exteriores, o qual encontra ecos em trabalhos como os de Lima (2005) e Cervo e Bueno (2002). Destacam-se, neste sentido, fatores como a natureza estrutural e o forte elemento institucional da política externa brasileira (LIMA, 2000), bem como o fato de ser lida, historicamente, como vetor essencial para o desenvolvimento do país, obedecendo, por isso, a uma lógica de Estado, e não de governo, pelo que independeria da natureza do regime vigente.

Na última década, contudo, ganham proeminência trabalhos que, tal como afirmado por Buere (2014), buscam analisar a política externa brasileira sob outras perspectivas não necessariamente centradas na figura do Estado. Belém Lopes (2011, p.72) atribui tal fenômeno aos efeitos da democratização na ampliação do debate sobre temas diplomáticos, a partir de uma agenda de opinião pública que “nem sempre coincide com as prioridades” governamentais, mas passa a exigir deste (governo) atenção e cuidado permanentes.

Segundo Milani (2015), esta mudança decorre da conjunção de fatores como a democratização das relações Estado–sociedade resultante do processo constitucional de 1988; da internacionalização da política em múltiplos níveis; e das crescentes interdependências econômicas entre os níveis global e local. Neste âmbito, caberia aos acadêmicos e analistas de política externa interpretar um cenário cambiante, no qual o Itamaraty se vê diante do desafio, apontado por Cason e Power (2009), de acomodar as novas dinâmicas resultantes do aumento do número de atores que tentam projetar influência sobre os rumos da política externa. Faria, Lopes e Casarões (2013, p.471) sustentam, neste sentido, um processo de “pluralização dos agentes burocráticos e societais com interesse nas posições internacionais do Brasil”, caracterizando movimentos exógenos a pressionar o tradicional insulamento da formulação de política externa no Brasil.

Derivam deste novo contexto uma série de pesquisas que se propõem a analisar a política externa e seus efeitos a partir de um ponto de vista plural e diversificado, agregando temas antes pouco estudados, como educação (PINHEIRO; BESHARA, 2012), cultura (BIJOS; ARRUDA, 2014), saúde e sistema financeiro (DUARTE; LIMA, 2017). Estas se somam a outras tentativas de reflexão mais amplas, relacionando a política externa brasileira aos marcos de um novo regime democrático instaurado em 1988, tais como as realizadas por Santoro (2012) e Spektor (2017).

Tal movimento amplo vem ensejando uma recente discussão a respeito da caracterização da política externa brasileira como uma política pública. Em tal sentido apontam Milani e Pinheiro (2013, p.12), ao identificarem a necessidade de desenvolvimento de parâmetros de investigação que "incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e levando-se em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência, conflito)".

Os tópicos posteriores têm como objetivo aprofundar a discussão dos avanços e limites da configuração da política externa brasileira como uma política pública (PINHEIRO; MILANI, 2013; RATTON SANCHEZ; SILVA; CARDOSO; SPECIE, 2006). Sem renegar certas especificidades da política externa, crê-se que o cabedal metodológico empregado em vasto número de análises existentes nos diversos setores abarcados pelo amplo conceito de

políticas públicas pode contribuir para a análise de um novo momento ainda não de todo compreendido, mas que parece caracterizar-se, tal como atestado por Santoro (2012), por uma progressiva erosão do proverbial insulamento do Itamaraty e da própria diplomacia, a qual tende a refletir progressivamente a diversificação de interesses de sua base societal.

Será apresentado, a seguir, quadro explanatório dividido em três etapas. Uma primeira parte contará com uma breve explanação a respeito da lógica de interpretação da política externa brasileira a partir das ideias de delegação, insulamento e centralização da formulação e execução na figura unitária do Itamaraty. Em oposição a este modelo, será apresentada uma perspectiva mais recente, que busca analisar a formulação e execução da política externa a partir de uma perspectiva mais horizontal, com maior permeabilidade das instâncias decisórias a influências de atores sociais e demais *stakeholders*, e em cujo âmbito figura a discussão – ainda em andamento – da política externa brasileira como política pública. Por fim, serão discutidos os limites e as possibilidades desta nova perspectiva analítica, a qual dialoga diretamente com os objetivos do presente trabalho.

3.1 Ator unitário, racionalidade perfeita e insulamento burocrático: a perspectiva tradicional na análise da política externa brasileira

Como já exposto, o *modus operandi* tradicional dos estudos brasileiros na área de relações internacionais privilegia, do ponto de vista ontológico, o campo de estudo da política externa brasileira, com análises não raro centradas no chamado “segundo nível” (WALTZ, 2004), isto é, na figura do Estado. O Itamaraty é lido, desta maneira, como ente burocrático historicamente responsável por interpretar e executar o chamado “interesse nacional”, para o que contribuem fatores amplamente escrutinados em trabalhos como os de Cheibub (1985), Lafer (2001) e Lima (2000), como uma cultura institucional robusta, um corpo técnico especializado e uma estrutura organizacional perene. Autores como Cervo (2008) e Pimenta de Faria (2008), por outro lado, apontam para uma certa introversão de parte da sociedade e mesmo de certos ramos do governo brasileiro – dados os enormes desafios internos ainda existentes no país –, fato este que reduziria o interesse pelas posições internacionais assumidas

pelo país em temas tido como demasiado distantes da realidade do cidadão comum.

A necessidade de se romper com tal perspectiva torna-se premente com o aprofundamento do regime democrático e a conseqüente pluralização de atores e interesses no Brasil contemporâneo. Nesse contexto, a criação de novos canais de acesso aos mecanismos de formulação e execução de políticas públicas (FARIA, 2016) complexifica a disputa pela formação das posições do Estado brasileiro – inclusive aquelas adotadas na arena externa. Tal como sintetizado por Santoro (2012):

a abertura econômica e o desenvolvimento das tecnologias de informação tornaram a sociedade brasileira muito mais interessada em temas de relações internacionais, inclusive com um ‘boom’ de surgimento de cursos acadêmicos nessa área (...) as disputas dentro da burocracia aumentaram, com ministérios como Fazenda e Defesa assumindo mais responsabilidades no diálogo com governos estrangeiros. O mesmo tem ocorrido com administrações subnacionais (...) o crescimento do interesse em política externa também é verificado nas organizações da sociedade civil brasileira. As negociações da dívida externa, da criação da união aduaneira do Mercosul e de tratados de livre comércio despertaram a atenção de associações empresariais e dos sindicatos. A “década das conferências” dedicadas aos temas sociais das Nações Unidas foi um poderoso incentivo para a inserção em redes transnacionais de organizações feministas, sócio-ambientalistas e dos movimentos negros e indígenas (...) esses grupos buscaram aliados no exterior para reforçar suas posições frente ao governo brasileiro, no contexto de mudança institucional da redemocratização, com ampla criação de leis e órgãos públicos para implementar as novas políticas sociais (SANTORO, 2012, p.97).

Tal mudança é definida por Maria Regina Soares de Lima (2000, p.289) como a “politização da política externa brasileira”. A política externa passa a ser influenciada pelas dinâmicas domésticas em razão do jogo de interesses entre *stakeholders* e da cobrança dos eleitores, a qual muda também o peso dos temas de política externa para os representantes políticos, desejosos de satisfazer suas *constituencies*. Ainda segundo a autora:

o retorno à ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica vão redundar em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa, em função de seu novo componente

distributivo, com a possibilidade de novas coalizões favoráveis a mudanças do status quo, em face dos incentivos e restrições presentes nos planos doméstico e internacional (LIMA, 2000, p.295).

Resta patente, desta forma, a necessidade de um “deslocamento de olhar” (BELÉM LOPES, 2014, p.484) que incorpore novos parâmetros de análise e reflexão a respeito da política externa brasileira – particularmente de seu processo decisório –, em uma renovada dinâmica que implicaria, necessariamente, extrapolar a arena institucional e avaliar o relacionamento crítico entre duas categorias primárias – Estado e sociedade – ao longo do tempo.

Os próximos tópicos consistem em uma tentativa de aproximação entre o campo de análise de política externa brasileira e alternativas que permitam seu raciocínio a partir de um quadro conceitual amplo. A necessidade de ruptura com padrões metodológicos e conceituais tradicionais resta particularmente evidente quando se adentra o debate referente à caracterização da política externa como uma política pública, que traz novos e importantes pontos de reflexão (democracia, participação social, *accountability*, *agenda-setting* etc) não necessariamente abarcados pelas correntes tradicionais da Teoria das Relações Internacionais.

3.2 O caso brasileiro: a política externa como política pública?

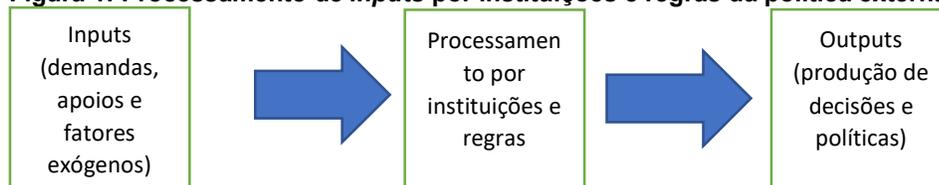
O debate sobre política externa brasileira e políticas públicas é, naturalmente, recente – dadas as idas e vindas da própria democracia no regime político doméstico. Santoro (2012) identifica seu ponto de partida na instauração da "Nova República", em 1985, havendo, a partir daí uma progressiva aproximação entre pautas sociais típicas de uma democracia em formação (saúde pública, preservação do meio ambiente, combate ao racismo etc) e a agenda de cooperação internacional do país (SANTORO, 2012).

Sanchez et. al (2006, p.125) defendem que se inicia, no referido momento, a conformação da política externa como política pública, passando a existir um “*continuum* do processo decisório” (doméstico-externo) verificável a partir de uma análise do arcabouço legal brasileiro (constitucional e infraconstitucional),

dado que a Constituição de 1988 possuiria "mecanismos que distribuem a competência para sua condução entre os três poderes".

No mesmo sentido apontam Farias e Ramanzini Junior (2015), para quem a transição de um cenário autoritário para um outro de progressiva participação e demanda social torna imperativa uma análise destas novas formas de participação, institucionalizadas ou não. Ainda segundo os autores, a política externa seria a resultante de decisões condicionadas tanto por fatores exógenos, quanto também por fatores internos, relativos à maneira como são processadas dentro da burocracia. Em termos gráficos, isso se traduz em uma estrutura de *inputs* externos que são processados pelas instituições e resultam em *outputs* que nada mais são do que os resultados das decisões políticas.

Figura 1: Processamento de *inputs* por instituições e regras da política externa



Fonte: autoria própria

Tal perspectiva é incompatível com a leitura tradicional da política externa brasileira, cujo nível de análise era, de maneira geral, centralizado na figura do Estado. Este, contudo, continua a exercer papel fundamental para a coordenação de atores e filtragem de *inputs* oriundos da sociedade, sendo, portanto, elemento fundamental – mas não único - na compreensão deste tipo particular de política pública no Brasil (DUARTE; LIMA, 2017).

No contexto das correlações entre política externa e políticas públicas, Souza (2006) aponta para a importância de se considerar a participação do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (ademais de outras instituições do Estado) nas agendas de política externa. No caso do Legislativo, diversos trabalhos (ALEXANDRE, 2006; DINIZ; RIBEIRO, 2008) também trazem evidências de que sua participação ou influência na formulação da política externa não se dá necessariamente por meio dos mecanismos regulares de condução das relações entre os poderes, mas sim pela prática política, o que

acabaria por revelar um real interesse de alguns parlamentares pela formulação da PEB.

No que se refere ao Judiciário, Couto (2004) aponta que o fortalecimento de uma ideia de *horizontal accountability* permite visualizar a integração de novos componentes na formulação e implementação de políticas públicas, como, por exemplo, os tribunais internacionais de direitos humanos, cujas ações podem ter implicações diretas sobre o processo decisório doméstico. Segundo o autor, essa incorporação progressiva do Judiciário à política externa se revela pelo menos de três formas: 1) o ato do Poder Judiciário que acarreta responsabilidade internacional do Estado; 2) as restrições colocadas sobre o Poder Executivo na condução das relações exteriores, na medida em que os tribunais (especialmente o Supremo Tribunal Federal) exigem uma conformidade com determinada interpretação sobre os princípios e normas constitucionais que regulam a ação externa do Estado; 3) mecanismos institucionais internacionais, investidos de funções judiciais, aos quais são atribuídos papéis de equacionamento de impasses entre poderes ou entre o Estado e o indivíduo/sociedade, ou que impõem outros tipos de constrangimentos sobre a política externa.

4. Os desafios para a caracterização da política externa brasileira como uma política pública

É preciso atentar, contudo, para o alerta de Salomón e Pinheiro (2013), que apontam a presença de certas distinções existentes entre a política externa e as demais políticas públicas. Enquanto estas, de maneira geral, têm apenas o ambiente doméstico como sua origem e seu destino, a política externa, embora responda a variáveis internas e externas, por definição foi sempre dirigida ao ambiente internacional.

Não obstante os referidos vetores que aproximam a política externa de um novo viés de compreensão, persistem, portanto, barreiras para sua caracterização como uma política pública de fato. Tal dicotomia, frise-se, não ocorre somente em função do insulamento que tradicionalmente marcaria as relações do Itamaraty com a sociedade, mas diz respeito, igualmente, a desafios analíticos que dificultam o entendimento da diplomacia como tema de interesse

público. Com efeito, o debate referente ao primeiro aspecto levantado (insulamento do Itamaraty) parece, a julgar pela análise da literatura existente, caminhar para sua superação: trabalho de França e Sanchez Badin (2010) a respeito do exercício de funções relacionadas à política externa por órgãos do Governo Federal aponta que, em 2010, cerca de 50% dos órgãos da Presidência e dos ministérios já possuíam atribuição jurídico-normativa para se relacionar com temas internacionais. Tal fato, embora não aponte, por si, a descentralização do processo decisório, ao menos traz indícios de como o Estado brasileiro vem se organizando internamente para o trato de questões que superam a clivagem doméstico-internacional. Resta – e este é o ponto central-ponderar o grau de intensidade com que esses órgãos participam da formulação e execução da política externa, e em que medida se coordenam entre si - e com o Itamaraty, em particular - para a consecução do mandato presidencial.

Em outras palavras, uma vez já estabelecida a ideia de complexificação do campo decisório da política externa brasileira, faz-se necessário aprofundar a análise do cenário que ora se interpõe, de modo a buscar uma melhor compreensão desse novo momento. Análise da literatura existente, contudo, demonstra serem ainda poucos os trabalhos a propor este movimento, fato este que não pode ser dissociado, no nosso entendimento, de uma certa insuficiência de um instrumental teórico para analisar, em política externa, certos aspectos próprios das políticas públicas tradicionais.

Tal dificuldade é apontada por Lentner (2006), para quem os acadêmicos tenderiam a se dividir entre aqueles preocupados com assuntos domésticos e aqueles que focam em temas internacionais, que raramente transacionariam com as literaturas uns dos outros.

A questão, portanto, não se resume a uma dificuldade de ordem prática, referente ao objeto estudado, mas denota também desafios de cunho metodológico, referentes à ausência de instrumental adequado para a reflexão sobre política externa a partir de uma nova perspectiva.

In universities foreign policy analysis and public policy courses are taught by different instructors, each set of whom largely ignores the literature of the other. Nevertheless, from the perspective of one who has spent a career teaching international

politics and foreign policy, they might both benefit from more exchange (LENTNER, 2006,p.169).

Para que esse "intercâmbio benéfico" se concretize, Milani e Pinheiro (2013) destacam ser ainda necessárias ponderações referentes a pontos centrais para a análise de uma política pública, quais sejam: os graus de participação dos atores com poder de agência no processo de formulação da política externa; e a demanda por *accountability* tanto horizontal (entre os Poderes) quanto vertical (Estado e sociedade) de sua atuação.

Afinal, se admitimos que as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, que as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, que a política externa enfim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado da competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático. Ao fazê-lo, no entanto, não podemos deixar de concordar com aqueles que sublinham a necessidade de maior rigor na utilização dos conceitos que constituem essa agenda de reflexão (MILANI; PINHEIRO, 2013,p.33).

Tal perspectiva choca-se com os entendimentos de que i) a política externa seria o resultado de um consenso auto evidente que pairaria por cima das forças sociais domésticas; e ii) o Estado – seu executor por excelência – agiria maximizando objetivos e possibilidades, dentro de uma lógica de maximização racional de seus interesses. Neste sentido, alinha-se com Moravcsik (2008), que propõe uma análise que leve em consideração, como elementos primordiais para a compreensão de sua posição internacional, as preferências do Estado formadas a partir de seu jogo de interesses doméstico. Tais preferências seriam processadas por instituições estatais dentro de um contexto doméstico determinado, sendo também influenciadas por forças transnacionais.

Neste âmbito, subsistem pontos de interesse – a serem desenvolvidos ao longo do trabalho - para investigação da política externa a partir de um viés de política pública. No que tange à racionalidade das instituições na execução de suas tarefas, a pluralidade de *stakeholders* e a complexidade de *inputs* que atualmente parecem relacionar-se com a política externa tornam necessária análise que leve em conta a existência de múltiplos fluxos de informações cujo processamento pelas instituições nem sempre ocorre de maneira ótima. Nesta

linha seguem Duarte e Lima (2017, p.2), ao identificarem que "the actors that are influential in foreign policy decision-making are very heterogeneous, such as government agencies, ministries, civil society bodies, exporters, banks, insurance companies, and so forth". Ainda sublinham que:

However, describing and analysing foreign policy as public policy is not sufficient for a detailed study. Attention should be paid to the existence of different issue-areas of foreign policy, each with its own peculiarities in terms of interests, narratives, material and symbolic capabilities of the actors involved, initiatives for mobilising internal support, and so on (DUARTE; LIMA, 2017, p.2).

Tal como apontado em trabalhos como o de Mello (2017), a política externa enfrenta – à semelhança de outras políticas públicas - dificuldades estruturais para gerar benefícios que possam ser desfrutados por toda a sociedade ou pela sua vasta maioria, fato este que pode ser atribuído, entre outros fatores, a ineficiências institucionais que dificultam o fluxo de informações e enviesam o processo decisório com vistas à produção de bens no setor externo.

Spektor (2017, p.135) reconhece, a esse respeito, a ausência de um "modelo de gestão de conhecimento sobre política e economia internacionais capaz de absorver e integrar a massa de informações que hoje se encontra dispersa" como barreira à maximização de riscos e resultados no cenário internacional, contribuindo para um processo decisório em política externa que "quase nunca é informado por estudos sistemáticos a respeito dos cenários estratégicos mais plausíveis".

Ademais das limitações institucionais, outros pontos de interesse subsistem na análise da política externa a partir de um viés de política pública. Longe de ser uma área insulada, a política externa envolve interesses importantes, tanto dentro quanto fora do Estado, tornando-se campo de escolhas profundamente politizadas, "como consequência natural do ambiente institucional no qual as decisões na matéria são tomadas em Brasília", tal como apontado por Mello (2017, p.98) quando afirma que:

O problema é similar ao que aflige outras áreas de atuação estatal no Brasil. Assim como o Estado tem dificuldades em construir um metrô ou um aeroporto, também sofre para produzir regulação eficiente que evite monopólios ou oligopólios privados (...), como uma estratégia eficaz de comércio exterior, a atração

bem-sucedida de investimento estrangeiro, a provisão de canais de transmissão eficientes entre acordos internacionais assinados pelo Brasil e a execução nacional dos mesmos em áreas como combate à corrupção ou segurança urbana (MELLO, 2017, p.98).

É necessário, portanto, atentar para fatores como o desenho institucional dos órgãos responsáveis pela formulação e execução da política externa; a natureza dos atores com capacidade de atuação, bem como suas respectivas dinâmicas de interesse; e os pleitos eventualmente levados à frente por grupos organizados com capacidade de representação/pressão.

Assim observa Mello (2017, p.100), para quem "como a influência dos eleitores é apenas marginal na maioria dos temas complexos de política externa, grupos de interesse tendem a dominar a atenção dos legisladores com mais facilidade do que podem fazê-lo em áreas como educação, saúde ou política monetária, foco da atenção cotidiana dos cidadãos". No mesmo sentido argumentam Duarte e Lima (2017, p.2), ao identificarem dinâmica na qual atores domésticos tentam salvaguardar seus interesses exercendo pressão sobre o Estado e colocando em prática "as estratégias de integração internacional mais favoráveis para eles".

Capítulo 3 – Antecedentes do estudo de caso

À luz da bibliografia especializada (SAIZ, 2005; GIRARD, 2007; MACARTHUR, 2015; MCGOLDRICK, 2016), é seguro afirmar que, anteriormente aos anos 1990, o debate sobre orientação sexual não figurava em organizações multilaterais, nem mesmo naqueles órgãos dedicados aos direitos humanos (como a Comissão de Direitos Humanos da ONU ou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA).

Foi somente a partir dos anos 1990, com a revitalização das organizações intergovernamentais ocasionada pelo fim da Guerra Fria e a proliferação de grandes cúpulas na área de direitos humanos e temas sociais - que levam Lindgren-Alves (2018) a qualificar o período como a “Década das Conferências” - que o assunto começou, paulatinamente, a figurar no debate internacional. Com efeito, datam da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993) os primeiros registros de tratamento do tema no regime multilateral de direitos humanos, ainda de maneira periférica e sujeito a grandes resistências (SAIZ, 2005; GIRARD, 2007; MACARTHUR, 2015; MCGOLDRICK, 2016). Tal trajetória teve continuidade em conferências posteriores (Cairo, Pequim, Pequim+5), ascendendo gradualmente até a Conferência Regional das Américas em Santiago (“Conferência de Santiago”), em 2000, que marcou o início de uma nova etapa, ao aprovar o primeiro documento oriundo de organização multilateral de caráter intergovernamental com menção à orientação sexual.

Do ponto de vista doméstico, o mesmo período foi marcado pelos esforços do governo brasileiro (sob a pressão da sociedade civil) para a construção de um inédito aparato normativo-institucional para o tratamento de questões relacionadas aos direitos humanos. Tal aparato – cuja construção adentrou a primeira década dos anos 2000 – terminou por absorver as políticas públicas direcionadas ao tratamento de questões relativas às populações LGBTI. Inicialmente relacionadas à epidemia de HIV/AIDS (com *locus* no Ministério da Saúde), tais políticas, gradualmente passaram a ter escopo mais amplo, abrangendo questões relacionadas ao combate à discriminação e ao direito à identidade de tais populações.

Ambas as trajetórias (doméstica e internacional) constituem antecedentes que condicionaram a construção de uma agenda de política externa brasileira relacionada ao tema da orientação sexual e identidade de gênero. Sua apresentação é, portanto, necessária para a correta compreensão do objeto de estudo ora proposto.

O presente capítulo será dividido em duas partes. A primeira (plano doméstico) será dedicada a apresentar a evolução da normativa brasileira de direitos humanos e das políticas públicas relacionadas ao tema da orientação sexual e identidade de gênero.

A segunda parte (plano internacional), que se inicia na Conferência de Viena (1993) e se estende até o período prévio à Conferência de Santiago (2000), buscará mostrar como o tema da orientação sexual foi inserido gradualmente no regime multilateral de direitos humanos a partir das brechas nos debates de questões correlatas, como as discussões sobre gênero, direitos sexuais e direitos reprodutivos.

1. A construção do aparato jurídico-normativo doméstico e os movimentos LGBTI

O reconhecimento e avanço dos direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero foi um processo que se desdobrou, desde o seu início, a partir da ação organizada da sociedade civil e de sua capacidade de exercer pressão sobre autoridades governamentais. Trabalhos produzidos sobre o tema (IRINEU, 2014; MELLO; BRITO; MAROJA, 2012; MELLO; DE AVELAR; MAROJA, 2012; VIANNA; CARRARA, 2017) apontam que a estruturação de políticas públicas voltadas para essa parcela da população, bem como a criação da arquitetura institucional necessária para a execução de tais políticas, resultou diretamente dessa dinâmica dialética entre ativismo e poder público.

A trajetória das políticas públicas brasileiras para a população LGBTI acompanhou a evolução da própria sociedade civil e de suas formas de atuação. Para a reconstituição desse processo, nos valeremos da periodização empreendida por Facchini (2005), que divide a trajetória do movimento LGBTI brasileiro em três “ondas”. A primeira se estende de 1978 a 1983; a segunda, de

1984 a 1992; e a terceira, de 1992 até 2005. Esta periodização será complementada com eventos ocorridos posteriormente, que abarcarão o restante do período analítico e nos darão a perspectiva contemporânea da questão.

1.1 A primeira onda do movimento LGBTI: a militância política

A “primeira onda” seria marcada pela pioneira criação de grupos voltados “explicitamente à militância política, formados por pessoas que se identificavam como homossexuais (usando diferentes termos para tanto) e buscavam promover e difundir novas formas de representação da homossexualidade, contrapostas às conotações de semvergonhice, pecado, doença e degeneração” (FACCHINI; SIMÕES, 2009, p.13). Exemplos dessas organizações são o Grupo de Afirmação Homossexual (SOMOS), criado em 1978; o Grupo Homossexual Triângulo Rosa (1977); e iniciativas como o Jornal Lampião da Esquina (1978), que “circulava na época falando de ‘coisas de bicha’, desafiando a censura e questionando a heteronormatividade compulsória”(CANABARRO, 2013, p. 2).

No Brasil, no final da década de 1970, à medida que avançava o processo de redemocratização, surgiram diversos movimentos sociais em defesa de grupos específicos e de liberdades sexuais. A expansão dessas ideias vai se configurando no denominado Movimento LGBT, cujas reflexões e práticas ativistas têm promovido importantes mudanças de valores na sociedade brasileira. Essas mudanças deram visibilidade política para os problemas, tanto da vida privada, como das relações sociais que envolvem as pessoas LGBT (BRASIL, 2013, p.9)

Na leitura de Facchini e Simões (2009, p.13), trata-se, nesse primeiro momento, de grupos que visavam à politização da questão da homossexualidade, em contraste às alternativas presentes no “gueto” e em algumas associações existentes no período anterior ao seu surgimento, que possuíam atuação “qualificada pelos militantes como não-politizada, por estar exclusivamente voltada para a ‘sociabilidade’”.

Considerando tais características – de aglutinar pessoas dispostas a declarar sua homossexualidade em público e que se apresentavam como parte de uma minoria oprimida em busca de alianças políticas para reverter essa situação de preconceito e discriminação (...) o marco consagrado nessa historiografia particular é a formação do grupo Somos, em São Paulo, em 1978, na mesma época em que era lançado o Lampião, jornal

em formato tabloide que se voltava para um enfoque acentuadamente social e político da homossexualidade, assim como de outros temas políticos afins e até então considerados “minoritários”, como o feminismo e o movimento negro (FACCHINI; SIMÕES, 2009, p. 13).

1.2 A segunda onda do movimento LGBTI: o combate ao HIV/AIDS e a construção dos primeiros marcos jurídicos-normativos

O início da abertura democrática, a dissolução de grupos emblemáticos como o SOMOS e, em particular, o surgimento da epidemia de HIV/AIDS marcam a transição para o início da “segunda onda” do movimento LGBTI (1984-1992), na qual o protagonismo passa para a luta contra a epidemia (o que não deixa de ter ainda relação com o ativismo homossexual), o combate ao estigma que associava as populações LGBTI à doença e a pressão por respostas do poder público.

A década de 1980 presenciou o surgimento de grupos homossexuais empenhados em discussões mais orgânicas, menos resistentes à institucionalização, focados numa identidade homossexual já estabelecida e preocupados com uma politização da homossexualidade tanto dentro quanto fora do movimento (...) a promessa de uma nova constituição federal agitou os diversos movimentos sociais na busca por conquistas imediatas, muitas vezes negociadas com os novos partidos políticos que emergiram nesse período (CARNEIRO, 2015, p.6).

Ganham força, nesse momento, as campanhas pela despatologização da homossexualidade e sua retirada do rol do Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS). Segundo Carneiro (2015), tal pauta já havia sido lançada, sem sucesso, pelo SOMOS na década de 1970. Sua retomada foi capitaneada pelo Grupo Gay da Bahia (GGB, reconhecido legalmente em 1983), que deu início a uma campanha nacional pela revogação do parágrafo 302.0 do Código de Saúde INAMPS, que rotulava a homossexualidade como “desvio e transtorno sexual”.

Canabarro (2013, p.3) aponta um “intenso trabalho de conscientização e resistência” consubstanciado em uma “campanha nacional que teve o apoio de mais de 16 mil signatários, incluindo destacados intelectuais, políticos e artistas” e levou o Conselho Federal de Medicina a retirar, em 1985, a homossexualidade

da classificação de doenças, antecipando, em cinco anos, resolução semelhante da Organização Mundial de Saúde (CANABARRO, 2013, p.3).

Do ponto de vista do reconhecimento institucional do tema, datam desse período marcos importantes. Howes (2003) atribui ao advogado e ativista dos direitos LGBTI João Antônio Mascarenhas a ideia de colocar as reivindicações homossexuais dentro da área dos direitos humanos:

Baseado na sua formação jurídica e apoiado pelos contatos com os ativistas na Europa, onde acontecia semelhante processo, entendeu que, uma vez reconhecido o preconceito contra os homossexuais como um atentado contra seus direitos humanos, seria muito mais fácil pleitear as outras medidas que se relacionavam diretamente ao dia-a-dia da vida homossexual (HOWES, 2003, p.300)

Destaca-se, nesse contexto, a luta de Mascarenhas para a inclusão da proibição de discriminação por orientação sexual na Constituição Federal de 1988. Segundo Howes (2003, p.302), João Antônio entendia que “se a Carta Magna reconhecesse os direitos dos homossexuais, seria mais fácil modificar a legislação federal e estadual ordinária”. À medida que a redemocratização do país avançava, o advogado “fazia inquéritos e divulgava listas de políticos e candidatos assumidos ou que se tinham mostrado dispostos a apoiar as reivindicações do movimento homossexual” (HOWES, 2003, p.302).

Em 1987, o advogado foi convidado para fazer pioneira intervenção no Congresso Nacional, na qual defendeu o tema junto aos constituintes. A disputa foi encampada por grupos ativistas que à época se formalizavam e começavam a ter atuação pública de destaque, a exemplo do Triângulo Rosa (no qual militava Mascarenhas) e o GGB, que realizaram uma campanha pela inclusão da não discriminação pela orientação sexual na Constituinte de 1988 (HOWES, 2003). Data desse processo, segundo o mesmo autor, a opção do movimento LGBTI pelo uso do termo “orientação sexual”, em lugar de “opção sexual”.

De acordo com Howes (2003, p.305), a inclusão da orientação sexual no rol de direitos fundamentais previsto no artigo 5º da Constituição chegou a ser aceita preliminarmente por duas subcomissões da Constituinte. Posteriormente, contudo, viria a ser rejeitada em plenário, com 130 votos a favor, 317 contra, 14 abstenções e 98 ausentes (FACCHINI, 2005). Apesar da derrota, a intensa

mobilização a respeito do tema “viria influenciar o movimento na luta contra a discriminação e é dessa corrente que surgem legislações punitivas em âmbito estadual e municipal” (FACCHINI, 2005, p.150). Howes (2003, p.305) faz um balanço positivo da experiência, notando que “as reivindicações do movimento tinham recebido muita publicidade e tinham sido tratadas com seriedade e respeito no Congresso e nos meios de comunicação”.

Prenunciava-se, já naquele momento, a trajetória de negociações e barganhas que caracterizaria, nas décadas posteriores, a evolução da legislação sobre direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. Apesar da não inclusão do tema da discriminação por orientação sexual, a Constituição Federal de 1988 seria aprovada com o “mais amplo rol de direitos fundamentais da história constitucional brasileira” (GORISCH, 2013, p.24), consagrando como pilar o princípio da dignidade da pessoa humana. Isso criou um precedente a ser fartamente explorado por ativistas de direitos humanos nas décadas posteriores, conformando a base da qual se valeriam para a expansão dos direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero.

O período foi marcado, também, pelo surgimento da epidemia de HIV/AIDS e por sua incidência sobre a população homossexual, fatos estes que levaram o ativismo LGBTI a se aproximar do debate sobre o desenvolvimento de políticas públicas na área da saúde. O adensamento dos laços entre o movimento e o Ministério da Saúde fez com que este último se tornasse, com o tempo, uma das principais arenas para a discussão governamental sobre políticas públicas direcionadas às populações LGBTI.

A Constituição Federal e suas leis complementares inovaram ao abordar a saúde a partir de uma perspectiva ampliada, para além apenas da assistência médica sanitária. Nesta concepção, saúde seria decorrente do acesso das pessoas e coletividades aos bens e serviços públicos oferecidos pelas políticas sociais universais (BRASIL, 2013), no que se encontrava implícita a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie. A temática da diversidade sexual, “surge nesse contexto de forma transversal e como configuração de uma política nacional de saúde integral de LGBT pelo Ministério da Saúde” (DUARTE, 2014, p.85).

Data dessa fase a criação, em 1988, do Programa Nacional de Aids no âmbito do Ministério da Saúde. Segundo Feitosa (2017), ainda que não se tratasse de política pública voltada exclusivamente para a população LGBTI, o Programa evoluiu para se tornar parceiro estratégico do movimento, contribuindo para adensar seu diálogo com o poder público. Tal feito seria reconhecido pelo próprio ativismo ao longo das décadas seguintes, tal como explicitado no texto-base da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais:

A articulação entre a sociedade civil e o Programa Nacional de DST/Aids, do Ministério da Saúde merece ser destacada por estruturar o processo de organização da comunidade GLBT em defesa de seus direitos. Inicialmente imersos na problemática da epidemia da Aids, gradativamente se associa a vulnerabilidade de GLBT aos agravos à saúde, à violação social e institucional de seus direitos humanos (BRASIL, 2007, p.6).

1.3 A terceira onda do movimento LGBTI: diversificação e consolidação institucional

Os avanços consolidados na Constituição de 1988 levaram ao surgimento da “terceira onda” do movimento LGBTI, marcada pelo aumento no número e diversificação do formato e das atividades dos grupos ativistas em todo o país. Feitosa (2017) aponta ser nesse momento que entram em cena com mais força outras identidades – e suas agendas – até então secundárias no movimento LGBTI, como lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. Foi nesse período que se formaram as grandes redes nacionais que congregam organizações como: Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), Associação Brasileira de Lésbicas (ABL), Liga Brasileira de Lésbicas (LBL) e Rede Afro LGBT.

Segundo o mesmo autor, dada a crise de saúde vivida no momento, as pautas de políticas públicas que tiveram mais força no início do período continuaram sendo as de combate à epidemia de HIV/AIDS e ao estigma associado à doença (FEITOSA, 2017). Com o passar do tempo, tais políticas ganharam contornos mais amplos, agregando aspectos referentes à afirmação da cidadania e da identidade dos referidos grupos (MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012).

Foi nesse momento, também, que as variáveis externas passaram a exercer influência sobre o processo, particularmente após a participação do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, em 1993. Seguindo recomendação contida no Programa de Ação da conferência, o governo brasileiro lançou, em 1996, o I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1). Tratou-se, com efeito, da primeira vez em que um documento oficial do governo federal citava os "homossexuais" entre os "grupos em situação mais vulnerável", que fariam jus à proteção de seu direito à vida e a tratamento igualitário perante a lei (CARDOSO, 2017, p.25). Não obstante seu caráter pioneiro, as menções constantes no documento foram sucintas, havendo apenas uma referência aos "homossexuais":

Apoiar programas para prevenir a violência contra grupos em situação mais vulnerável, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem terra e homossexuais (BRASIL, 1996, n.p.).

Outra referência era feita à "orientação sexual", ao se apontar a necessidade de legislação que proibisse qualquer tipo de discriminação:

Propor legislação proibindo todo tipo de discriminação, com base em origem, raça, etnia, sexo, idade, credo religioso, convicção política ou orientação sexual, e revogando normas discriminatórias na legislação infraconstitucional, de forma a reforçar e consolidar a proibição de práticas discriminatórias existente na legislação constitucional (BRASIL, 1996, n.p.).

Moutinho, Aguião e Neves (2018, p.5) refletem sobre os motivos dessa relativa ausência, "a despeito da pressão dos grupos que trabalhavam para a defesa dessa minoria à época". Segundo os autores, chama a atenção a "articulação entre identidades e direitos" que pode ser notada no documento, que deixaria claro que "o reconhecimento, a promoção e a proteção da diferença" seriam estendidas apenas para identidades "consensualmente reconhecidas como legítimas" no espaço público.

Esse "grau de legitimidade" estaria relacionado não apenas ao reconhecimento daqueles que seriam "mais vulneráveis a violações de seus direitos", mas à visibilidade moral dessas identidades junto a diferentes setores da sociedade", o que teria influência direta na exclusão ou inclusão de "determinadas categorias de identidade" do Programa (MOUTINHO; AGUIÃO; NEVES, 2018, p.5).

Na sequência, a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH) consolidou a institucionalização de uma estrutura federal para a proteção e promoção dos direitos humanos. O órgão foi criado como parte do Ministério da Justiça, justamente para coordenar e acompanhar a execução do programa de trabalho do PNDH-1.

O período 2000/2001 representou um novo salto qualitativo no diálogo entre poder público e movimentos sociais, com vistas ao desenvolvimento de normativa interna sobre o tema da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero. Tal desdobramento foi condicionado, uma vez mais, por eventos internacionais, quais sejam, a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban (África do Sul), em 2001, e seus eventos preparatórios.

Ademais de constituir “um marco do aparecimento e consolidação da articulação entre raça, (homos)sexualidade e gênero e outros temas transversais” (MOUTINHO; AGUIÃO; NEVES, 2018, p. 8), os trabalhos de preparação da posição brasileira para a Conferência de Durban representaram um importante ponto de inflexão na participação de “atores do movimento social e/ou representantes da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas, que ganha corpo em formato de conselhos, comissões e grupos de trabalho ligados a secretarias e ministérios da estrutura da Presidência da República” (MOUTINHO; AGUIÃO; NEVES, 2018, p.5).

Essa interação entre governo e sociedade civil se adensou conforme evoluíram os preparativos para a Conferência, levando a SDH (responsável pela coordenação para Durban) a adotar a prática de incluir um representante de cada segmento no Comitê de preparação da participação brasileira na Conferência. Tal prática se desdobrou, ainda em 2001, na criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD). Vinculado ao Ministério da Justiça, foi instituído, pelo decreto nº 3.952/01, para atuar na proposição e acompanhamento de políticas públicas envolvidas na defesa dos direitos sociais e individuais de vítimas de discriminação racial ou outras formas de intolerância (FEITOSA, 2017; FRANCO, 2017; MELLO; DE AVELAR; MAROJA, 2012). O CNCD representou um marco na inclusão de representantes da sociedade civil em conselhos governamentais (FEITOSA, 2017), prevendo a divisão paritária de

seus 30 membros entre representantes de governo e de organizações não governamentais (incluindo integrantes dos movimentos negro, indígena e LGBTI).

De acordo com o seu regimento interno, o Conselho tem por função a formulação e proposição de diretrizes de atuação governamental voltadas para o combate à discriminação e a promoção e defesa dos direitos humanos. Segundo Mello, Avelar e Maroja (2012), foi a partir desse momento que as ações dos grupos de ativismo LGBTI no Brasil começaram também a priorizar a reivindicação de políticas públicas voltadas à promoção de sua cidadania e direitos humanos, para além da esfera de prevenção da epidemia de HIV/AIDS.

No ano seguinte (2002), os avanços na construção de uma plataforma interna para a discussão dos direitos humanos foram refletidos na revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2). Com 518 ações previstas, a iniciativa constituiu tentativa de “sistematizar demandas de toda a sociedade brasileira com relação aos direitos humanos e identificar alternativas para a solução de problemas estruturais, subsidiando a formulação e implementação de políticas públicas e fomentando a criação de programas e órgãos estaduais concebidos sob a ótica da promoção e garantia dos direitos humanos” (BRASIL, 2002, n.p). Segundo o prefácio do então presidente Fernando Henrique Cardoso:

Inserimos, na pauta das políticas públicas, questões que até pouco tempo atrás eram consideradas tabus ou não recebiam a devida atenção, como a dos direitos dos homossexuais, a situação dos ciganos, a prática da tortura, a questão da violência intrafamiliar, a necessidade de fortalecermos o combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado e a luta pela inclusão das pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 2002, n.p.)

No bojo do espírito de Durban, o documento avançou na proposição de uma abordagem transversal para as discriminações por motivos múltiplos, logrando êxito onde não fora possível na campanha constituinte de 1987, isto é, na equiparação da orientação sexual como fator de discriminação, ao lado de outros já consagrados, como raça e gênero.

378. Assegurar atenção às especificidades e diversidade cultural das populações, as questões de gênero, raça e orientação sexual nas políticas e programas de combate e prevenção das DST e HIV/AIDS, nas campanhas de informação e nas ações de tratamento e assistência.

397. Zelar pela implementação da legislação que promove a igualdade no mercado de trabalho, sem discriminação de idade, raça, sexo, orientação sexual, credo, convicções filosóficas, condição social e estado sorológico, levando em consideração as pessoas com necessidades especiais, tipificando tal discriminação e definindo as penas aplicáveis.”

378. Assegurar atenção às especificidades e diversidade cultural das populações, as questões de gênero, raça e orientação sexual nas políticas e programas de combate e prevenção das DST e HIV/AIDS, nas campanhas de informação e nas ações de tratamento e assistência (BRASIL, 2002, n.p.)

O PNDH-II também avançou ao trazer item com nove metas inteiramente dedicadas à promoção dos direitos e combate à discriminação contra os então chamados Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais (GLTTB):

240. Promover a coleta e a divulgação de informações estatísticas sobre a situação sócio-demográfica dos GLTTB, assim como pesquisas que tenham como objeto as situações de violência e discriminação praticadas em razão de orientação sexual;

241. Implementar programas de prevenção e combate à violência contra os GLTTB, incluindo campanhas de esclarecimento e divulgação de informações relativas à legislação que garante seus direitos;

242. Apoiar programas de capacitação de profissionais de educação, policiais, juizes e operadores do direito em geral para promover a compreensão e a consciência ética sobre as diferenças individuais e a eliminação dos estereótipos depreciativos com relação aos GLTTB;

243. Inserir, nos programas de formação de agentes de segurança pública e operadores do direito, o tema da livre orientação sexual;

244. Apoiar a criação de instâncias especializadas de atendimento a casos de discriminação e violência contra GLTTB no Poder Judiciário, no Ministério Público e no sistema de segurança pública;

245. Estimular a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para a promoção social e econômica da comunidade GLTTB;

246. Incentivar programas de orientação familiar e escolar para a resolução de conflitos relacionados à livre orientação sexual, com o objetivo de prevenir atitudes hostis e violentas;

247. Estimular a inclusão, em programas de direitos humanos estaduais e municipais, da defesa da livre orientação sexual e da cidadania dos GLTTB;

248. Promover campanha junto aos profissionais da saúde e do direito para o esclarecimento de conceitos científicos e éticos relacionados à comunidade GLTTB;

249. Promover a sensibilização dos profissionais de comunicação para a questão dos direitos dos GLTTB (BRASIL, 2002, n.p.)

Em 2003, a lei nº 10.683 transformou a SDH em Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) - que passou a ter “status” ministerial e a estar submetida diretamente à Presidência da República -, ademais de criar a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Consolidaram-se, nesse momento, esferas de formulação de políticas, consulta e participação da sociedade civil, com a organização de conferências e planos propositivos específicos (MOUTINHO, AGUIÃO E NEVES, 2018).

Em todos esses eventos e planos percebemos a ênfase na “articulação intersetorial” entre esferas e instâncias governamentais, a preocupação com a garantia de espaços e mecanismos de “participação” e “controle social” e a obrigatoriedade de abranger os chamados “temas transversais”: raça, etnia, identidade de gênero, orientação sexual, recorte geracional etc. (MOUTINHO; AGUIÃO; NEVES, 2018, p.8)

1.4 A culminância dos marcos jurídico-institucionais e das políticas públicas voltadas às populações LGBTI

Para Feitosa (2017), foi a partir do avanço institucional de 2003, com mais recursos e estrutura para a Secretaria Especial de Direitos Humanos, que se pode falar no órgão como articulador de fato de uma agenda de políticas governamentais voltadas à população LGBTI.

A partir desse momento, Mello, Avelar e Maroja (2012) identificam quatro marcos principais no âmbito das ações do Poder Executivo voltadas para a população LGBTI: i) criação do Brasil Sem Homofobia (BSH) - Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual, em 2004; ii) realização, em 2008, da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, com o tema "Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT)"; iii) lançamento do

Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNDCDH-LGBT), em 2009; e iv) publicação do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-III), em 2009.

O Programa Brasil sem Homofobia (BSH) foi lançado em novembro de 2004, no âmbito da SEDH, órgão responsável por sua articulação e coordenação. Tal como apontado por seus próprios formuladores, tratou-se de iniciativa que resultou de ampla articulação entre a gestão federal e a sociedade civil representada no Conselho Nacional de Combate à Discriminação (BRASIL, 2004b). Sua implantação pelo Governo Federal ocorreu de forma transversal, com ações que envolveram oito secretarias e ministérios.

Segundo Mello, Avelar e Maroja (2012), os três eixos estruturantes do programa foram: a) inclusão da perspectiva da não discriminação por orientação sexual e de promoção dos direitos humanos LGBTI nas políticas públicas e estratégias do governo federal; b) produção de conhecimento para subsidiar a elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas destinadas ao combate à violência e à discriminação por orientação sexual; e c) entendimento de que o combate à homofobia e a promoção dos direitos humanos de LGBTIs são compromissos do Estado e de toda a sociedade brasileira (BRASIL, 2004b).

Tais eixos foram traduzidos em um programa de trabalho que compreendeu cerca de 60 ações, as quais “praticamente se confundiam com as demandas e bandeiras de luta dos grupos LGBT” (MELLO, AVELAR E MAROJA, 2012, p.296).

Destacam-se também os pontos de implantação, monitoramento e avaliação do programa, que explicitavam a relação direta com representantes do segmento LGBT do período de elaboração das ações do BSH. A participação conjunta de grupos do movimento LGBT na elaboração do documento pode ser percebida principalmente pelo léxico utilizado no texto (IRINEU, 2014, p.198)

Com base nas propostas do BSH, foram implantados, a partir de 2005, 15 Centros de Referência em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual (CRDHCH) e, no ano seguinte, outros 30, em todas as capitais estaduais e em

algumas das principais cidades do país, com o objetivo de prestar assistência jurídica, psicológica e social à população LGBTI.

No âmbito dos compromissos do BSH, foi realizada, em 2008, a I Conferência Nacional de Políticas Públicas para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, cujo título foi “Direitos Humanos e Políticas Públicas: O caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais”. Irineu (2014, p.200) destaca ter se tratado de um “acontecimento inédito no mundo”, inclusive pelo fato de haver contado com a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de abertura. Segundo Feitosa (2017):

A presença de Lula nessa conferência deu uma força política até então inexistente ao movimento LGBT, pois não se tratava apenas de um apoio pessoal do político Lula e sim do comprometimento político do alto escalão do governo federal e um pacto que demonstrava uma atenção especial da Presidência da República a um segmento extremamente abjeto e excluído da sociedade e das instâncias governamentais (FEITOSA, 2017, p.294).

A Conferência contou com a participação de 569 delegados (entre representantes do poder público e de grupos da sociedade civil), 441 observadores e 108 convidados (IRINEU, 2014, p.199). Foi, ademais, antecedida por encontros regionais, “que tiveram por objetivo construir propostas para balizar as políticas públicas para LGBT em níveis estadual e municipal” (IRINEU, 2014, p.199).

O plano de ação da Conferência tinha sentido complementar ao Brasil sem Homofobia. Com efeito, uma das principais propostas emanadas do evento consistia, justamente, na implementação do BSH nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), com o objetivo de que “se tornasse uma política de Estado” (IRINEU, 2014, p.200). Outro ponto de relevo foi a previsão explícita de divulgação do BSH em âmbito internacional (IRINEU, 2014). Trata-se de importante indício de como as variáveis externas já eram tidas como um elemento relevante por gestores públicos e representantes de ONGs envolvidos com a iniciativa.

Entre os outros pontos constantes do documento, um de particular importância para o presente trabalho era aquele que previa assegurar, nas

políticas públicas, a inserção da “defesa dos direitos da população LGBTI na luta dos demais grupos historicamente estigmatizados em função de sua origem geográfica, etnia, raça, condição física e idade” (IRINEU, 2014, p.201). Ao equiparar a orientação sexual a outros fatores de discriminação, como raça e gênero, buscava-se implementar uma abordagem transversal para as políticas de combate à discriminação. Trata-se de entendimento similar ao conceito de “discriminações múltiplas”, que orientava a atuação externa do Brasil sobre o tema da orientação sexual desde a preparação para a Conferência de Durban (2000/2001), processo que será analisado em tópico posterior.

Uma outra ação prevista no documento final da Conferência foi a criação de uma estratégia nacional de combate à homofobia, que ganhou corpo em 2009, com o lançamento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. O documento tinha como objetivo declarado “orientar a construção de políticas públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT, primando pela intersetorialidade e transversalidade na proposição e implementação dessas políticas” (BRASIL, 2009, p. 10).

O Plano contemplava, “numa perspectiva integrada, a avaliação qualitativa e quantitativa das propostas aprovadas na Conferência Nacional GLBT, considerando ainda a concepção e implementação de políticas públicas” (BRASIL, 2009, p. 9). As propostas, emanadas da Conferência Nacional, foram agrupadas em dois eixos estratégicos: i) promoção e defesa da dignidade e cidadania LGBT; ii) implantação sistêmica das ações de promoção e defesa da dignidade e cidadania LGBT. Tais eixos compreendiam ações a serem desenvolvidas em curto e médio prazo, distribuídas entre os seguintes ministérios: Saúde; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Trabalho e Emprego; Previdência Social; Relações Exteriores; Turismo; Justiça; Segurança Pública; Educação; Cultura; Defesa; Cidades; Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; e Direitos Humanos (BRASIL, 2009, p. 10).

Irineu (2014) ressalva que, diferentemente do Brasil sem Homofobia, o Plano foi redigido por uma equipe técnica interministerial, sem a participação de representantes do movimento LGBTI.

Apesar de uma das diretrizes, a número 5.35, do Plano contemplar a “participação social no processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas para LGBT”, o próprio monitoramento e a avaliação das ações do plano, que na época do BSH estiveram completamente nas mãos do movimento LGBT, se restringiram ao poder público, sendo a sociedade civil convidada apenas para participar das reuniões de monitoramento (...) Isso pode tanto sinalizar uma “profissionalização” da discussão pelo governo quanto demonstrar os limites do processo de participação política e controle social, incitados nos objetivos do texto-base da conferência LGBT (IRINEU, 2014, p.202).

O documento representou, ademais, a primeira iniciativa do governo federal no campo dos direitos LGBTI a incluir um plano de ação internacional para o fortalecimento de uma plataforma de ação na área (IRINEU, 2014). O tema é merecedor de quatro tópicos específicos:

2.5.1 Construir, no âmbito interamericano, acordo que vise o incentivo de formulação de políticas públicas para a população LGBT, por meio de programas nacionais e regionais, ações, convênios e projetos comuns nas áreas de saúde entre outros programas nos diversos acordos tais como o MERCOSUL e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) com vistas a capacitar e trocar experiências entre governos e entidades dos países membros.

2.5.2 Implementar políticas públicas específicas de prevenção às DST/HIV/Aids, Hepatites e prevenção à contaminação por meio do uso de drogas para a população LGBT nas fronteiras do Brasil.

2.5.3 Estabelecer acordos de cooperação internacional visando a troca de experiências de políticas públicas para a população LGBT.

2.5.4 Realizar estudos e pesquisas na área dos direitos e da situação socioeconômica e psicossocial dos adolescentes, jovens e idosos LGBT em situação de rua, em parceria com agências internacionais de cooperação, universidades e com a sociedade civil organizada (BRASIL, 2009, n.p.)

No fim do mesmo ano de 2009, foi publicada uma nova revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos. Instituído pelo decreto presidencial de nº 7.037/2009, o PNDH-III ficou a cargo da SEDH, e contemplou as resoluções da Conferência Nacional de Direitos Humanos e das mais de 50 conferências setoriais sobre direitos humanos ocorridas desde a criação do PNDH-II, em 2002 (BRASIL, 2010). Influenciado diretamente pelos eventos ocorridos nos anos anteriores, é apontado como tendo tido uma maior participação da sociedade civil em sua formulação do que os Programas anteriores (FRANCO, 2017).

O PNDH-III se estruturou ao redor de seis eixos temáticos: interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalização de direitos em contexto de desigualdades sociais; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade. Tais eixos foram subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas (BRASIL, 2010).

No plano programático, o PNDH-III retomou os compromissos dos planos anteriores (MOUTINHO, AGUIÃO E NEVES, 2018). Em diálogo direto com o legado da Conferência de Viena-1993, confirmava a indivisibilidade dos direitos humanos, partindo da concepção de que eram compostos tanto por direitos civis e políticos como também por direitos econômicos, sociais, culturais e coletivos.

Quadro comparativo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade da Universidade de Goiás⁵ aponta a existência de 23 ações programáticas voltadas à população LGBTI no PNDH-III, contra 19 do PNDH-II. Do ponto de vista qualitativo, vale destacar que o texto avançou em temas novos e controversos, ausentes nos dois Programas anteriores, sendo por isso considerado, por diversos autores, mais assertivo (MOUTINHO, AGUIÃO E NEVES, 2018; ADORNO, 2010; LUNA, 2014). Dentre esses pontos novos, destacam-se o apoio a projetos de lei que regulassem a união civil entre pessoas do mesmo sexo e o direito de adoção por casais homoafetivos, tópicos que motivaram forte reação de setores conservadores (MOUTINHO, AGUIÃO E NEVES, 2018).

O ano de 2010 testemunhou a continuidade dos esforços para a promoção de políticas direcionadas às populações LGBTI. O CNCD, criado em 2001 e reestruturado em 2005, foi novamente reformado pelo Decreto nº 7.388, passando a se chamar Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), dedicado exclusivamente à promoção dos direitos das populações LGBTI.

⁵ Disponível em https://www.sertao.ufg.br/up/16/o/pplgbt-Apendice_J.pdf

Segundo Feitosa (2017), o novo CNCD/LGBT possuía caráter consultivo e deliberativo, e contava com composição paritária entre o governo federal e a sociedade civil. Dentre as funções atribuídas aos representantes constavam o acompanhamento, a análise e a proposição de sugestões de políticas e ações governamentais destinadas à população LGBTI; a organização de conferências nacionais; e o monitoramento das propostas aprovadas nelas. O Conselho Nacional também assumiu a elaboração de normativas e documentos que regulassem e orientassem o serviço público a atender às especificidades da população LGBTI, assumindo uma “clara função representativa” (FEITOSA, 2017, p.296).

Por fim, o decreto nº6.980/2009 instituiu, no mesmo ano, a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBT, no âmbito da SEDH. Tratava-se de órgão que atuava na coordenação dos planos, programas e projetos relacionados aos direitos das populações LGBTI, tanto na elaboração quanto na implementação das políticas públicas, articulando ações com os demais órgãos do governo federal. Segundo Feitosa (2017), a criação da Coordenação também pode ser contabilizada entre as inovações derivadas da realização da primeira Conferência Nacional.

A enumeração dos marcos citados teve como objetivo referenciar os principais episódios da construção normativo-institucional brasileira na área de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero. Não consta entre os objetivos do presente trabalho, contudo, a análise crítica ou a avaliação de sua implementação, para além de seus efeitos sobre o objeto de estudo em questão. Não obstante, é válido notar que, a despeito da intensa atividade no período, autores como Mello, Brito e Maroja (2012, p.418) questionam as deficiências estruturais do arcabouço normativo implementado. Entre outros pontos, os autores criticam a ausência de estabilidade jurídica capaz de garantir sua permanência como política de Estado; a pressão de grupos conservadores; e as deficiências de um modelo de gestão pública incapaz de viabilizar a “atuação conjunta, transversal e intersetorial de órgãos dos governos federal, estaduais e municipais” (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012, p.418). No mesmo sentido aponta Feitosa (2016, p.135), para quem o “arranjo político e o trânsito de atores, atrizes e partidos políticos de centro-esquerda para o Estado

brasileiro” somente possibilitaram a gestação de iniciativas públicas “tímidas ou frágeis”.

Ainda que apontem a insuficiência das medidas ou problemas em sua fase de implementação, esses e outros críticos convergem ao reconhecer se tratar de iniciativas sem precedentes na história institucional brasileira. Concordam, portanto, ao ressaltar sua importância para a construção de políticas públicas direcionadas às populações LGBTI e, por consequência, para o desenvolvimento de uma agenda externa relacionada ao tema.

Igualmente relevante é o ponto ressaltado por Mello, Brito e Maroja (2012, p.424), para quem um passo importante para a ampliação da garantia de direitos “foi dado com o aumento da interlocução com representantes da sociedade civil em conferências, conselhos, grupos de trabalho e fóruns variados”. Tal aspecto, que será referenciado em diversas passagens do presente trabalho, tornou os processos de formulação e tomada de decisão mais acessíveis a setores deles alijados até então. Possibilitou, dessa forma, que exercessem influência em campos antes fechados à participação social, tal como é o caso da política externa, como será visto nos capítulos que seguem.

2. Os antecedentes da formação da agenda multilateral sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero

Tal como atestado por autores como McGoldrick (2016) e Roseman e Miller (2011), a emergência de novas pautas dentro da agenda de direitos humanos é processo sempre marcado por desafios.

The rise of new rights has been described as complex, contingent and contentious. As one human rights issue rises in prominence, other human rights issues are necessarily affected in absolute or relational term (MCGOLDRICK, 2016, p.616)

O presente caso não é diferente, sendo notável a resistência à inclusão da orientação sexual e identidade de gênero na pauta de debates multilaterais sobre direitos humanos. Conrad (2001) atribui tal resistência a uma percepção da sexualidade como ameaça às narrativas nacionais, uma vez que seu caráter transfronteiriço não se conformaria à rigidez das categorizações que formam a base do conceito de Estado Nação. Ayoub (2016), por sua vez, aponta para a

presença de influência religiosa sobre a formação das identidades nacionais, gerando uma noção de tradição baseada em uma normatividade homofóbica que alimentaria resistências generalizadas. Direção semelhante é a de McGoldrick (2016, p.616), para quem o reconhecimento da discriminação baseada em orientação sexual “has presented new challenges for freedom of religion and for church autonomy”. Na avaliação de Gerber e Gory (2014, p.420), “sexuality ‘remains one of the arenas where the universality of human rights has come under the most sustained attack’”.

A partir da leitura de Cardoso (2017), fica clara a abordagem conservadora prevalecente desde a gênese do regime multilateral dos direitos humanos. Tais debates tiveram lugar nas Nações Unidas, e culminaram na adoção da Carta das Nações Unidas, em 1945, e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, bem como dos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966.

Não obstante ter aspectos de um direito civil clássico, que em pouco diferem daqueles consagrados nos referidos instrumentos negociados no pós-Segunda Guerra Mundial, os direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero figuram fora dessa primeira grande geração de direitos humanos⁶. McGoldrick (2016, p.627) é categórico nesse sentido, ao afirmar que “none of the UN human rights treaties contain any express reference to sexual orientation”.

Tal lacuna persistiu, ao longo de décadas, na jurisprudência dos principais tribunais e comitês de direitos humanos. Millbank (2013) dá conta, nesse sentido, de que, entre 1955 e 1967, ao menos nove casos de denúncias de homens presos pelo “crime” de práticas homossexuais foram rejeitados pela Corte Europeia de Direitos Humanos, que os avaliou como “infundados”. Giles (2001)

⁶ Karel Vassak (1980) identifica três grandes gerações de direitos humanos. A Primeira Geração diz respeito aos direitos civis e políticos, que visam a limitar o poder dos governos e proteger garantias individuais frente à interferência do Estado. A Segunda Geração refere-se aos direitos sociais, econômicos e culturais, que permitem a indivíduos requerer benefícios relativos a bem-estar social. A Terceira Geração é composta por direitos humanos com vocação comunitária, que pertencem aos povos como um todo, e não aos indivíduos em particular. Posteriormente, alguns autores (Ramos, 2014; Bonavides, 2009) falam de uma Quarta Geração, marcada pelo surgimento dos chamados “Direitos da Solidariedade”, que seriam resultado da globalização e dos avanços das tecnologias de comunicação e informação.

aponta a consideração, pelos tribunais da então República Federal da Alemanha, de que mulheres e homens vitimados por perseguições nazistas em razão de sua orientação sexual não eram elegíveis às compensações pagas pelo governo alemão após a restauração do regime democrático.

O mesmo padrão é observado em outros campos adjuntos ao direito internacional dos direitos humanos, tal como é o caso do direito dos refugiados. Gorisch (2017) aponta resistências à inclusão de temas relativos à orientação sexual nos debates para a elaboração do Estatuto dos Refugiados, em 1951. Sob o argumento de que a homossexualidade seria criminalizada na maior parte do mundo, as discussões sobre o assunto – que chegaram a ser propostas pela delegação da Iugoslávia – teriam sido obstruídas, entre outras, por delegações de países do campo ocidental, como França, Reino Unido e Dinamarca (GORISCH, 2017).

Essa contradição entre um regime normativo baseado em princípios liberais, por um lado, e a persistência de resistências políticas, identitárias e religiosas tornarão, na prática, os direitos relativos à orientação sexual e identidade de gênero um *non-issue* ao longo das décadas subsequentes. Na impossibilidade de objetá-los diretamente – pois isto conflitaria com boa parte das normativas já positivadas nos tratados de direitos humanos vigente -, adotou-se, na prática, a estratégia de negligenciá-los. Tal diagnóstico extrapola o âmbito acadêmico, sendo compartilhado até mesmo pelo secretário-geral da ONU, Ban-Ki Moon (*apud* McGoldrick, 2016, p.615), quando afirmou que “discrimination on grounds of sexual orientation was one of the great, neglected human rights challenges of our time”.

Quaisquer que sejam as causas do fenômeno – sendo este um debate multidisciplinar que em muito extrapola os limites do presente objeto de estudo -, é fato que, somente a partir dos anos 1990, o tema dos direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero passou, paulatinamente, a constar dos debates e da pauta geral de direito internacional dos direitos humanos.

2.1 A entrada da orientação sexual nos debates do regime multilateral de direitos humanos

Diante de cenário marcado pelos desafios citados, a gênese de uma agenda multilateral sobre orientação sexual somente foi possível mediante a convergência de uma série de fatores. Estes serão expostos ao longo do presente capítulo, de modo a se verificar como, quando e por que o tema, até então existente apenas como realidade social, entrou na pauta dos principais organismos multilaterais. Segundo Kingdon (2014, p.2):

Why do decision makers pay attention to one thing rather than another? (...) we will consider not how issues are authoritatively decided by the president, Congress, or other decision makers, but rather how they came to be issues in the first place (KINGDON, 2014, p.2)

Cardoso (2017, p.58) aponta, como principal elemento a impulsionar tal mudança, o aparecimento da epidemia de HIV/Aids, nos anos 1980. Nesse momento, ainda segundo o autor, as discussões políticas sobre a sexualidade passaram a incluir, além da diversidade de suas orientações e formas de expressão, os “contextos sociais em que ela se desenvolvia, e, crescentemente, um enfoque de direitos humanos, evidenciando suas relações com os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais” (CARDOSO, 2017, p.58).

Outros fatores que haveriam impulsionado tal evolução teriam sido: i) os processos de globalização e a difusão da democracia eleitoral, abrindo espaços para a ação da sociedade civil; e ii) o aumento dos fluxos domésticos e transnacionais de informações sobre sexualidade e gênero, “o que, por sua vez, facilitou o desenvolvimento de redes de ativistas e organizações nacionais e transnacionais com capacidade de gerar impacto político” (CARDOSO, 2017, p.58).

A opção de conduzir o tema por meio de foros multilaterais ocorre, segundo Cardoso (2017, p.63), por seu “potencial legitimador” e papel proeminente na criação de normas internacionais, bem como por sua capacidade para difundir discursos e visões de mundo. Isto explicaria, segundo o mesmo autor, a intensidade das disputas em torno da questão no sistema das Nações Unidas, onde “os movimentos por avanços sempre geraram fortes reações contrárias” (CARDOSO, 2017, p.63).

McGoldrick (2016) divide o processo de criação de uma agenda multilateral de direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de

gênero em duas etapas. O primeiro momento seria marcado pela defesa de seu reconhecimento dentro do quadro normativo já existente, por meio do alargamento da interpretação e aplicação de obrigações e direitos já previstos em outros tratados de direitos humanos.

To some extent the process of interpretation for national, regional and international bodies was easy— human rights are usually stated to apply to ‘everyone’. Provisions prohibiting discrimination tend to follow the pattern of an open list and a reference to ‘sex’ and to ‘other status’. Sexual orientation has then been interpreted to fall in either, or both, of these categories. This is seen as an application of the ‘living instrument’ approach to the interpretation of human rights treaties and consistent with their object and purpose (MCGOLDRICK, 2016, p.617)

O autor considera essa uma etapa extremamente importante, pois, à medida em que foi obtendo êxito, logrou reverter o histórico quadro de negligência da questão da orientação sexual pelas instituições que compunham o regime multilateral.

Em um segundo momento, se avançaria rumo à caracterização da orientação sexual como um campo à parte na agenda de direitos humanos, com base em argumentos que enfatizavam: i) particularidades do tema e seus aspectos distintivos em relação a outras áreas correlatas, como o racismo e a discriminação de gênero; e ii) dados quantitativos, atestando a extensão do problema. Tal processo de singularização se deu no bojo de extenso debate, dividindo opiniões tanto em âmbito acadêmico⁷ quanto entre a própria sociedade civil (MERTUS, 2007). Está diretamente relacionado, também, à atuação de organizações não governamentais, que passam a se coordenar e melhor articular em redes de *advocacy* com grande capacidade de ação internacional, tal como será visto nos capítulos que se seguem.

No que tange às arenas em que têm lugar os debates sobre os direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero, também podem ser divididas em dois macroblocos, que se sucedem temporalmente. Em um primeiro momento, os temas surgem no âmbito de grandes conferências

⁷ A esse respeito, afirmou, em entrevista ao autor, José Augusto Lindgren-Alves (2019): “minha visão é de que essa obsessão atual com identidades, seja gay, lésbica, negro, índio, etnias diferentes, tudo isso está destruindo os direitos humanos. A ideia dos direitos humanos como categoria superior de direitos cujo categoria essencial é a universalidade. Isso, para mim, é o problema intrínseco mais grave”

multilaterais nos anos 1990 e início dos anos 2000, bem como nos órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos. Posteriormente, proposta sueca de inserir parágrafo sobre o tema em projeto de resolução sobre execuções extrajudiciais na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e, especialmente, a proposta brasileira de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU (CDH) deram início a uma segunda etapa, na qual o tema ganhou, paulatinamente, projeção própria nos foros multilaterais permanentes, fossem eles de âmbito global (Terceira Comissão da AGNU; Conselho de Direitos Humanos) ou regionais (Organização dos Estados Americanos).

2.2 As conferências multilaterais sobre direitos humanos e o lugar dos direitos de orientação sexual e identidade de gênero

As grandes conferências multilaterais organizadas nos anos 1990 e início dos anos 2000 representaram marco do novo momento de expansão horizontal e adensamento normativo experimentado pelo regime multilateral no pós-Guerra Fria. Nas palavras de Lindgren-Alves (2018):

Em contraste com a crise do multilateralismo dos anos 80, a última década do século XX constituiu um período de intensa mobilização dos foros diplomáticos parlamentares (...) impulsionado pelo fortalecimento das sociedades civis, e produziu uma série de grandes conferências sob os auspícios da Organização das Nações Unidas no campo social. Com características inéditas, essas conferências multilaterais legitimaram a presença na agenda internacional dos “temas globais”, antes reputados matérias da alçada exclusiva das jurisdições nacionais (LINDGREN-ALVES, 2018, p.39)

Os direitos humanos foram, ainda segundo Lindgren-Alves (2018, p.45), o elemento que forneceu “caráter eminentemente antropocêntrico e orientação social” aos acontecimentos do período. Uma vez reconhecidos, no artigo 1º da Declaração adotada pela Conferência Mundial de Viena de 1993, como sendo “indubitavelmente universais”, os direitos humanos seriam apropriados pelas conferências seguintes “não como fins em si mesmos, mas como instrumentos para a consecução de todos os objetivos propostos” (LINDGREN-ALVES, 2018, p.44).

O autor (2018, p.45) refere-se a uma “instrumentalização positiva dos direitos fundamentais” nas conferências da ONU, de forma tão vigorosa que provocou o que considera ser uma “louvável contaminação semântica”

Eventos como o do Cairo sobre o tema da população, a Cúpula de Copenhague sobre desenvolvimento social e a Habitat-II, de Istambul, passaram a ser encarados também como conferências de direitos humanos. E estes passaram a enquadrar-se de maneira ainda mais legítima na agenda social da ONU e de outras organizações internacionais (LINDGREN-ALVES, 2018, p.45)

Foi no bojo dessa transformação na ideia de direitos humanos que a orientação sexual ganhou visibilidade. O tema começou a se legitimar a partir de posições dissidentes paulatinamente assumidas por atores participantes em debates sobre questões adjuntas, particularmente aqueles relacionados à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos.

Girard (2007) aponta que, antes de 1993, “the words ‘sexuality’ or ‘sexual’ had never appeared in an intergovernmental document at the international level” (GIRARD, 2007, p.317). O evento que marcou a ruptura desse padrão foi a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993. Com mais de 7.000 participantes, representantes de 171 Estados membros das Nações Unidas e de 800 organizações não-governamentais, tratou-se do primeiro grande evento internacional em que a expressão "orientação sexual" foi explicitamente mencionada em negociações oficiais entre representantes de governos. Adicionalmente, tratou-se da primeira vez em que organizações não-governamentais LGBTI foram credenciadas para participação em uma conferência multilateral (MORGAN, 2009).

Three gay and lesbian advocacy organisations were accredited to the conference, representing the first time any such group had been accredited to a UN conference or forum. A number of gay and lesbian individuals delivered statements, and several governments specifically spoke in favour of lesbian and gay rights” (MORGAN, 2009, p.11)

Tal como será observado posteriormente em diversos momentos na trajetória do tema, notava-se, já em Viena-93, um forte elemento de interseccionalidade que beneficiaria o avanço da pauta de orientação sexual. Girard (2007) aponta a importância da pressão de movimentos feministas para que o Programa de Ação da conferência abrangesse, no âmbito do debate sobre os direitos das mulheres, violações de natureza sexual (estupros sistemáticos, escravidão sexual, gravidez forçada em situações de conflitos armados), incluindo violência e discriminação contra lésbicas. A esse respeito, diz Morgan (2009):

At first glance, such references do not appear to be particularly significant, as the Program of Action does not address sexuality in the context of sexual minorities. What is noteworthy about these references, however, is that they finally initiated 'the sexual' into human rights language (MORGAN, 2009, p.11).

Por ocasião da negociação do projeto de declaração da Conferência, o Canadá chegou a propor a inclusão da orientação sexual na lista de motivos que obstavam o usufruto do direito à igualdade. Controvérsias a respeito do tema, no entanto, terminaram por levar a declaração a ser aprovada apenas com linguagem genérica, isto é, com proibição geral contra a discriminação, sem especificação de causas ou motivos.

Cardoso (2017, p.60) atesta a importância da “reafirmação inequívoca”, contida na Declaração e Programa de Ação de Viena, da universalidade dos direitos humanos e da obrigação dos Estados de promoverem e protegerem os direitos humanos e as liberdades fundamentais, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais”. Segundo o autor, a fórmula de conciliação encontrada no artigo 1º da Convenção e seu sucesso ao equilibrar as preocupações relativas à soberania nacional com o princípio da universalidade viriam a ser “de imensa valia” na argumentação desenvolvida em anos posteriores contra a invocação de valores culturais, religiosos ou tradicionais na defesa da manutenção de leis discriminatórias contra pessoas LGBT (CARDOSO, 2017, p.64).

A lenta introdução da orientação sexual e identidade de gênero no emergente debate sobre novos temas de direitos humanos desdobrou-se no ano seguinte, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo (1994), no âmbito da defesa feita por organizações feministas dos direitos sexuais e reprodutivos e do reconhecimento de formas diversificadas de família – temas que haviam ficado de fora da Declaração e Programa de Ação de Viena.

O tema dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres vinha em crescente debate ao longo dos anos 1980. Em 1992, ativistas de diversas regiões elaboraram uma Declaração das Mulheres sobre Políticas Populacionais, endossada por centenas de organizações em todo o mundo. Ainda sem mencionar o tema da orientação sexual, a Declaração exigia o respeito aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, que não poderiam ser subordinados aos interesses de parceiros, membros da família, grupos étnicos, instituições religiosas, provedores de saúde, pesquisadores, formuladores de

políticas ou quaisquer outros atores (CORRÊA; PETCHESKY; PARKER, 2008; GIRARD, 2007; MORGAN, 2009).

A orientação sexual chegou à Conferência do Cairo, portanto, de forma tangencial, como parte do debate mais amplo sobre direitos sexuais. “Os aspectos afirmativos da sexualidade – a capacidade de sentir prazer e o direito à diversidade sexual – ainda estavam em um estágio incipiente”, afirma Girard (2007, p.332). A pauta da Conferência terminou por focar em temas relacionados aos direitos reprodutivos, particularmente no combate a iniciativas de controle populacional e no combate ao pensamento neo-malthusiano que, desde os anos 1970, mirava a redução da fertilidade das mulheres do Sul global.

Para Mattar (2008, p.69), foi no Cairo que “o movimento feminista conseguiu deslocar definitivamente a questão demográfica para o âmbito dos direitos reprodutivos”. A luta pelo reconhecimento dos direitos reprodutivos da mulher terminou, nesse sentido, se sobrepondo à questão dos direitos sexuais.

O termo 'direitos sexuais' não constou do documento final do Programa de Ação de Cairo, sendo sacrificado, como contam Corrêa e Ávila (2003), como parte de uma estratégia de barganha para que os direitos reprodutivos fossem garantidos no texto final da Declaração e Programa de Ação do Cairo.

O fato de os direitos reprodutivos constituírem-se como uma demanda única e exclusiva do movimento feminista deu-lhe coesão e, portanto, mais força. Na defesa dos direitos sexuais os atores são grupos de gays, lésbicas juntamente com parte do movimento de mulheres, não tendo sido desenvolvida a articulação necessária para a elaboração de estratégias eficazes, o que fez com que a conquista destes direitos restasse prejudicada (MATTAR, 2008, p.69)

Ainda assim, foram inúmeras as referências a "sexo" ou "sexualidade" nos documentos finais da Conferência. Diversos autores atestam, ademais, os esforços de delegados nacionais e representantes da sociedade civil para promover o tema da orientação sexual como objeto digno de debate. Tais esforços partiram tanto de grupos ativistas lésbicos (GIRARD, 2007; PETCHESKY, 2003), quanto de delegações, como a do Canadá, que defendiam a inclusão de referência à discriminação com base em orientação sexual e ao reconhecimento de formas diversificadas de família (CARDOSO, 2017). Segundo a avaliação de Saiz (2005):

The sexual rights discourse builds on the limited articulation of sexual rights at Cairo (...) It embraces a more affirmative and emancipatory vision of sexuality, seen not just as something to

be protected from violence or other interference, but also as a social good to be respected, protected, and fulfilled. The principles underpinning these rights have variously been identified as “autonomy,” “empowerment,” “bodily integrity,” and “respect for sexual and family diversity (SAIZ, 2005, p.18)

Os desenvolvimentos do Cairo tiveram continuidade no ano seguinte, na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim. Já no primeiro encontro preparatório, realizado em outubro de 1994, em Viena, delegações europeias e os EUA posicionaram-se a favor da inclusão de linguagem sobre direitos sexuais na Plataforma de Ação da Conferência (MERTUS, 2007; MORGAN, 2009; PARKER; PETCHESKY; SEMBER, 2007; SAIZ, 2005). Na segunda reunião preparatória, o Canadá propôs parágrafo sobre a discriminação contra as mulheres por múltiplos motivos correlacionados ao sexo, como raça, deficiência e orientação sexual. No terceiro e último encontro, em março de 1995, África do Sul, Canadá, Israel e União Europeia pressionaram pela inclusão de menções à orientação sexual em quatro parágrafos do documento (CARDOSO, 2017).

A isso se somou a pressão de uma sociedade civil cada vez mais organizada. Girard (2007) dá conta de que petição promovida pela ONG IGLHRC reuniu mais de 6 mil assinaturas em apoio à inclusão de temas relacionados à orientação sexual na agenda da Conferência. O documento chamava os governos a “...recognize the right to determine one’s sexual identity; the right to control one’s body, particularly in establishing intimate relationships; and the right to choose if, when, and with whom to bear or raise children, as fundamental components of the human rights of all women regardless of sexual orientation” (GIRARD, 2007, p. 331)

The geographical and cultural diversity of those who signed the petition was impressive, and it succeeded in countering the notion that sexual orientation was “a Western or Northern issue,” a main IGLHRC objective. IGLHRC also took the lead in organizing the Lesbian Tent at the NGO Forum held in connection with the conference. Many organizations worked in close partnership with IGLHRC during that time, notably the International Lesbian and Gay Association (ILGA), the Center for Women’s Global Leadership, and El Closet de Sor Juana of Mexico (GIRARD, 2007, p.331)

No mesmo sentido aponta Cardoso (2017), para quem, embora não completamente superadas, as tensões observadas no Cairo entre grupos feministas e LGBTI foram mitigadas em Pequim, possibilitando que assumissem conjuntamente a liderança das discussões sobre o tema da orientação sexual.

Como evidência dessa “estratégia comum” que então se desenhava, o autor aponta a iniciativa de organizações feministas de propor, na terceira reunião preparatória para a conferência, linguagem sobre “direitos sexuais” e “orientação sexual”.

Os trabalhos preparatórios para Pequim marcaram, no entendimento de diversos autores, o amadurecimento de um discurso próprio a respeito dos direitos sexuais, já dissociado da questão reprodutiva. Sampaio (2018) afirma tratar-se do momento de consolidação da relação entre direito e sexualidade. Para Petchesky (*apud* Girard, 2007, p.332), “Beijing was the pivot, the moment where our thinking about sexuality shifted. The Vatican’s reactions and anticipatory attacks made us think. It was a dialectical process, and in that process concepts were developed”.

Foi nesse momento que a questão da orientação sexual começou a ser debatida de maneira mais explícita, dentro de um discurso com viés afirmativo, que, entre outros pontos, defendia a liberdade do indivíduo de tomar decisões concernentes à própria sexualidade. Saiz (2005, p.4) reconhece uma “florescente articulação dos direitos relacionados à sexualidade” surgida como desdobramento dos debates travados na Conferência do Cairo, particularmente em relação aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres.

A sexualidade, anteriormente na agenda da ONU apenas como algo a ser circunscrito e regulado no interesse da saúde pública, ordem ou moralidade, foi pela primeira vez implicitamente reconhecida como um aspecto fundamental e positivo do desenvolvimento humano (SAIZ, 2005, p.4)

A linguagem com referências a direitos sexuais e orientação sexual permaneceu nos documentos finais da Conferência até o último dia, quando, após intensa pressão da Santa Sé (apoiada por alguns países latino-americanos e islâmicos e organizações não governamentais conservadoras), as delegações que defendiam menção à orientação sexual aceitaram a sua retirada para garantir a permanência da autonomia sexual no texto e evitar linguagem que a condicionasse a valores religiosos e contextos culturais, o que constituiria retrocesso em relação ao reconhecimento do princípio da universalidade dos direitos humanos aprovado na Conferência de Viena em 1993 (GIRARD, 2007).

Apesar da frustração nos momentos finais, a performance na Conferência foi amplamente comemorada por grupos ativistas e pelos mais de 30 países que

manifestaram apoio à inclusão da orientação sexual. Ademais da inédita visibilidade adquirida pelo tema, exaltou-se o fato de que, pela primeira vez durante um evento oficial das Nações Unidas, sua discussão fora travada de forma substantiva por delegações governamentais.

Na revisão quinquenal da Conferência de Pequim, realizada cinco anos depois (a chamada “Conferência Pequim+5”), em junho de 2000, a inclusão de linguagem sobre orientação sexual no texto final voltaria a ser objeto de debate, sem que tenha sido novamente possível vencer a resistência da Santa Sé e de países islâmicos. Diversos autores (Girard, 2007; Saiz, 2005; Cardoso, 2017) pontuam, contudo, que os avanços dos últimos anos já haviam inserido o tema nos debates multilaterais de direitos humanos, estando dadas as condições para seu desenvolvimento ao longo da primeira década dos anos 2000.

2.3 A importância dos órgãos de monitoramento de tratado

Em paralelo aos debates nas conferências multilaterais da ONU, outro ponto de grande importância foi a atuação dos chamados órgãos de monitoramento dos pactos sobre direitos humanos (os chamados “treaty-monitoring bodies”⁸), que a partir dos anos 1990 começaram a analisar casos de violações de direitos relacionados à orientação sexual.

Tais órgãos não eram intergovernamentais, mas compostos por peritos que, atuando em suas capacidades individuais, averiguavam como leis e políticas de direitos humanos eram aplicadas na prática. A competência dos órgãos de monitoramento era ativada por denúncias a eles submetidas, em especial, por indivíduos e organizações da sociedade civil.

A pioneira abordagem dos “treaty monitoring bodies” tem importância amplamente reconhecida para a evolução normativa e conceitual do tema dos direitos relacionados à orientação sexual. Contudo, o impacto da jurisprudência desses órgãos é mitigado pela natureza não vinculante de suas decisões e

⁸ Os principais “treaty monitoring bodies” relacionam-se aos seguintes instrumentos: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Sociais, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Racismo, a Convenção contra a Tortura e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

opiniões, bem como pelo fato de só poderem receber denúncias de violações referentes a Estados que tivessem aceitado expressamente sua jurisdição.

Em particular, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas⁹, órgão responsável pelo monitoramento da implementação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), desempenhou um papel importante. A partir da interpretação do Comitê, diversos artigos do PIDCP se tornaram relevantes para a construção de uma jurisprudência de condenação a violações dos direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. Entre essas normas que viriam a ser interpretadas pelo Comitê estão o artigo 2 (1) do PIDCP, que obriga os Estados-Partes a garantir a todos os indivíduos em seu território e sob sua jurisdição os direitos reconhecidos no Pacto, sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião ou opinião política. Seu artigo 26 estabelece que todas as pessoas são iguais perante a lei e garante proteção efetiva contra a discriminação por quaisquer motivos, como raça, cor, sexo, idioma, religião ou opinião política.

Um evento no âmbito do Comitê de Direitos Humanos, em particular, é determinante para o reconhecimento dos direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero em âmbito internacional. Trata-se do julgamento do caso “Toonen vs. Australia”, no qual o Comitê concluiu que as leis australianas que criminalizavam relações sexuais entre indivíduos do mesmo sexo violavam o PIDCP. Tratou-se da primeira vez em que as disposições de não discriminação foram interpretadas como incluindo o tema da orientação sexual. A decisão constitui, segundo Saiz (2005, p.4), “an authoritative reference for a series of successful legal challenges to discriminatory criminal laws around the world”.

It also gave an important boost to public health arguments that criminalization of homosexual activity hampers HIV/AIDS prevention. Toonen offered hope that the international human rights system might at last provide a recourse against the array of abusive laws and practices that have criminalized, pathologized, or demonized those whose sexual orientation or gender identity does not fit the perceived norm (SAIZ, 2005, p.4)

9 O Comitê de Direitos Humanos da ONU é o órgão de peritos criado para o monitoramento da implementação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Não se confunde com a Comissão de Direitos Humanos da ONU, nem com o Conselho de Direitos Humanos da ONU, órgãos intergovernamentais subordinados, respectivamente, ao Conselho Econômico e Social e à Assembleia Geral da ONU (e cujas atuações serão analisadas em capítulo posterior).

A histórica interpretação do Comitê no caso, ainda segundo Saiz (2005), representou uma mudança em relação à jurisprudência existente sobre o tema. Até então, as cortes nacionais que haviam julgado ilegal a criminalização das relações entre pessoas do mesmo sexo o haviam feito com base na alegação de violação de princípios de privacidade. O avanço em “Toonen” residiu no fato de que o Comitê decidiu que as leis australianas violavam a proibição de discriminação prevista no artigo 2 do PIDCP. Inovou, desta maneira, ao interpretar que a proibição de discriminação com base em “sexo” incluía em sua guarida a discriminação por “orientação sexual”. Como será exposto no decorrer do trabalho, tal interpretação terá grande importância para o avanço das discussões sobre o tema em âmbito multilateral.

A partir de “Toonen”, a orientação sexual começou, paulatinamente, a figurar em declarações de outros órgãos de monitoramento dos pactos sobre direitos humanos. Saiz (2005) faz extensa revisão da atuação desses órgãos no período em tela. Segundo o autor, foi a partir da crescente jurisprudência e dos comentários emanados deles que se começou a jogar luz sobre padrões de violações até então excluídos do âmbito da proteção dos direitos humanos. Tal processo contribuiu para a consolidação do entendimento de que o princípio da não discriminação em razão da orientação sexual fundamentava-se em padrões internacionais, exigindo não apenas a revogação de leis discriminatórias, mas também a adoção de medidas ativas de combate à discriminação.

Para além de “Toonen”, o Comitê de Direitos Humanos desenvolveu extensa jurisprudência apontando para questões mais amplas, como a obrigação dos Estados de prevenir e punir a violência baseada em orientação sexual no ambiente doméstico e ataques contra os direitos de manifestação e reunião, além do bem estar físico, de ativistas de movimentos LGBTI.

Outros órgãos de monitoramento também atuaram em casos de violações de direitos relacionados à orientação sexual. Podem ser citados, nesse sentido, os repetidos apelos do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (CESCR) e do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW) em favor da abolição de leis que criminalizavam a homossexualidade, bem como as denúncias sobre como essas leis afetavam o exercício de outros direitos humanos (GERBER; GORY, 2014; O’FLAHERTY; FISHER, 2008; SAIZ,

2005). Por sua vez, o Comitê contra a Tortura condenou, em diversas ocasiões, os maus tratos sofridos por detentos em razão de sua orientação sexual, em países como o Brasil e o Egito (SAIZ, 2005).

Saiz (2005) ressalta, ademais, o fato de tais manifestações dos órgãos de monitoramento enfatizarem, crescentemente, a incompatibilidade entre a criminalização da homossexualidade e o usufruto dos demais direitos civis e políticos. Ensaia-se, nesse momento, uma linha de interpretação que buscava enquadrar a discriminação por orientação sexual em um rol mais amplo de violações sistemáticas, em conjugação com outras agendas de direitos humanos. Ampliava-se, dessa forma, o escopo de ferramentas com as quais se combatia a discriminação por orientação sexual, que passava a ser vista não somente não como um problema em si, mas também como fator agravante em uma série de outras violações.

Não se pode perder de vista, contudo, os limites dos órgãos de monitoramento, compostos por especialistas (e não por representantes estatais) e que, como referido anteriormente, somente podiam investigar Estados que aceitassem voluntariamente seus procedimentos. A despeito de sua importância, portanto, a atuação dos “treaty monitoring bodies” não foi suficiente para incluir o tema da discriminação por orientação sexual de maneira efetiva na agenda dos organismos multilaterais intergovernamentais. Tal mudança somente começará a ocorrer a partir da proposição do projeto brasileiro de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual, em 2003, na Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Estudo de caso: o processo decisório brasileiro em relação à agenda de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero no período 2000-2011

Os capítulos que se seguem compreenderão estudo de caso sobre o processo decisório da política externa brasileira em relação à agenda de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero no período 2000-2011.

O estudo de caso será dividido em três períodos, que dizem respeito às fases de construção da referida agenda:

- 2000-2001: trata-se de período que marca a entrada da orientação sexual na agenda da PEB, a título de fator agravante para casos de discriminação racial, no âmbito das Conferências de Santiago e Durban;
- 2002-2005: compreende o ciclo de apresentações de projetos de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Trata-se das primeiras iniciativas exclusivamente dedicadas ao tema da história da PEB;
- 2006-2011: período em que a agenda da PEB sobre direitos humanos e orientação sexual se amplia e pluraliza em diversos foros. Compreende a série de iniciativas que culminarão no co-patrocínio à primeira resolução sobre o tema aprovada na ONU, em 2011.

Cada etapa será estruturada da seguinte maneira: i) apresentação dos condicionantes do processo decisório no período; ii) apresentação de atores, interesses e centros decisórios da PEB; e iii) reconstituição da trajetória e análise do processo decisório brasileiro em relação à agenda de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

O período de incubação (2000-2001): processo decisório e a entrada da orientação sexual na agenda da política externa brasileira

Capítulo 4 - A orientação sexual como fator de discriminação múltipla ou agravada: as conferências de Santiago e Durban

O período que se inicia com a Conferência Regional das Américas, em Santiago, em 2000, é o primeiro no qual o tema da orientação sexual passa a figurar de maneira clara na agenda da política externa brasileira de direitos humanos. Como será demonstrado ao longo do capítulo, sua entrada não ocorre de forma direta, mas sim transversal, como fator agravante em casos de discriminação racial (conceito de “discriminação múltipla ou agravada”). A consolidação do tema se dará no ano seguinte, quando o Brasil volta a defender a orientação sexual como fator agravante em casos de discriminação racial na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, 2001).

Embora trate-se de período curto, sua análise é necessária para que se entenda o processo que levará o Brasil, dois anos depois, a propor o primeiro instrumento da história do regime multilateral de direitos humanos exclusivamente dedicado ao tratamento da orientação sexual.

1. Condicionantes do processo decisório no período

O processo decisório da PEB em relação ao tema da orientação sexual foi condicionado, no período 2000-2001, por elementos que dizem respeito aos ambientes doméstico e externo.

No que tange aos condicionantes domésticos, fatores relacionados à conjuntura política interna (SANTORO, 2012; LIMA, 2000); à criação de normas e instituições estatais para o tratamento de temas de direitos humanos (BRASIL, 1996; BRASIL, 2002); e à pressão exercida por uma sociedade civil que, embora ainda em processo de reestabelecimento pós-ditadura, atuava de maneira mais

ativa (MARSIAJ, 2011; VIANNA; CARRARA, 2017; CANABARRO, 2013), influenciaram diretamente o processo decisório da PEB ao longo do período.

O aparato jurídico-normativo implementado no Brasil ao longo dos anos 1990 delimitou a tomada de decisões a partir de então. Nesse sentido, Sarmento (2010) aponta o lugar central ocupado pela ideia de dignidade da pessoa humana na Constituição Federal promulgada em 1988. Segundo o mesmo autor, trata-se do epicentro axiológico do novo ordenamento jurídico, com base no qual todas as demais normas infraconstitucionais que seguem devem ser interpretadas.

No que se refere à política externa, a ideia de dignidade da pessoa humana encontra sua melhor forma no artigo 4º da Constituição, que define a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios regentes das relações internacionais do Brasil. Outro elemento importante da Constituição é seu artigo 5º, que traz extenso rol de direitos e liberdades individuais, ademais de recepcionar direitos e deveres decorrentes dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte. Posteriormente, esses artigos serão complementados pela Emenda Constitucional nº 45, que determinará que tratados de direitos humanos aprovados por maioria qualificada de 3/5 e em dois turnos por ambas as casas do Congresso têm status equivalentes ao de emendas constitucionais.

Com efeito, é em razão de compromissos assumidos no âmbito da Conferência Mundial sobre Direitos do Homem (Viena, 1993) que são criados, em 1996, a Secretaria de Direitos Humanos (a princípio subordinada ao Ministério da Justiça, e que no futuro ganhará status ministerial) e o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos. Somadas aos demais fatores expostos, ambas as iniciativas contribuem para a formação de um quadro de referência que orienta a atuação brasileira em direitos humanos e, indiretamente, também no tema da orientação sexual.

A conjuntura política do Brasil nos anos 1990 é outro fator condicionante de grande influência sobre a tomada de decisões. A sucessão de governos de orientação liberal agrega, ao histórico objetivo de desenvolvimento da PEB (CERVO; BUENO, 2002; LIMA, 2005), a tentativa de inserção do Brasil no amplo quadro de normas, regras e valores então prevalecentes no campo ocidental

(PINHEIRO, 2000; FONSECA JUNIOR, 1998). Isso passava, necessariamente, por uma presença mais ativa no regime multilateral e nas instituições do sistema ONU. Identificava-se, em particular, a necessidade de endereçar o *déficit* acumulado pelo país na área de direitos humanos, na qual o Brasil encontrava-se isolado internacionalmente como resultado das duas décadas de regime militar. Nesse sentido, a busca por uma reorientação da PEB (FONSECA JUNIOR, 1998) é verificada de maneira clara ao longo do período, com o país buscando participação nas principais iniciativas de direitos humanos da nova década.

A trajetória seguida pelo Brasil junto ao regime de direitos humanos no período pós-Constituição Federal de 1988 legará ao país compromissos vinculantes que orientam suas decisões daí para frente. Com efeito, o país adere, ao longo da década de 1990, aos principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos: Convenção dos Direitos da Criança (1990); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1991); Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1992); e Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1992).

A adesão a tais documentos, associada ao marco constitucional anteriormente referido, condicionou a atuação da política externa brasileira no período 2000-2001, tanto no âmbito do sistema ONU, quanto no do sistema interamericano de direitos humanos. Criou, ademais, compromissos a respeito dos quais o Estado brasileiro passou a ter que prestar esclarecimentos periódicos, tanto em nível doméstico quanto no que tange às instituições internacionais das quais era parte.

A conjuntura internacional do fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 também representa importante condicionante, como efeito do debate internacional sobre direitos humanos no período e da nova forma e vigor assumidos pelas instituições multilaterais.

A concepção dos direitos humanos como universais e irrevogáveis se consolidara no pós-Segunda Guerra Mundial, tendo como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que consagra o entendimento de que o

fundamento dos direitos humanos não seria a cultura, mas sim a dignidade humana, como valor intrínseco à própria condição do homem (SHAW, 2010). Por esse motivo, haveria um padrão universal mínimo de proteção aos direitos humanos que seria superior à vontade dos Estados e ao qual estes deveriam se submeter (SHAW, 2010).

Tal concepção, contudo, não é livre de disputas, sofrendo resistência de países para os quais o pluralismo cultural impediria a formação de uma moral universal (SHAW, 2010; LINDGREN-ALVES, 2018). Segundo esse entendimento, cada sociedade possuiria seu próprio posicionamento em relação aos direitos humanos, baseado em seus sistemas político, cultural e moral. Sob essa ótica relativista, a busca por uma moralidade universal seria expressão de um “imperialismo ocidental”, ao tentar impor valores de uma determinada cultura sobre as demais (SHAW, 2010).

O “fim da história” do período pós-Guerra Fria (FUKUYAMA, 1992) e a internacionalização dos direitos humanos em um contexto de revitalização do multilateralismo onusiano trazem de volta o embate entre universalistas e relativistas (SHAW, 2010; LINDGREN-ALVES, 2018). A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos em Viena, em 1993, tenta superar tal dilema, ao consagrar, em sua Declaração e Plano de Ação, que, consideradas as particularidades culturais, seria obrigação dos Estados promover e proteger direitos humanos e liberdades fundamentais (LINDGREN-ALVES, 2018).

Com o avançar da década, contudo, a ideia de direitos humanos universais e indivisíveis volta a ser questionada, com a emergência das chamadas agendas identitárias, que colocam no centro do debate reivindicações históricas de minorias sociais como mulheres, negros e LGBTIs (LINDGREN-ALVES, 2018b). Tal processo fez recrudescer novamente a resistência de atores – a exemplo de Estados com forte influência islâmica ou católica – que se opunham à discussão de temas como direitos reprodutivos e direitos sexuais nos foros multilaterais internacionais, sob o argumento de que isso poderia dar margem a reivindicações incompatíveis com suas normativas domésticas (LINDGREN-ALVES, 2018b).

Esse quadro de disputas – que tem na orientação sexual (e posteriormente, também na identidade de gênero) um de seus temas mais candentes – se mostra particularmente desafiador ao Brasil, país com aspirações universalistas, mas que à época tinha na participação no sistema multilateral de direitos humanos elemento-chave em seu novo projeto de inserção internacional. Representa, dessa forma, um parâmetro adicional para a tomada de decisões da PEB, o qual se aprofunda ao longo de todo o período em estudo.

2. Atores, Interesses e centros de decisão

Ao se proceder com a investigação proposta, será dada atenção à análise dos atores participantes no processo e de seus interesses. Serão identificados, ademais, os principais centros decisórios nos quais tiveram lugar as deliberações sobre o tema da política externa relativa à orientação sexual.

Diferentemente do que se verificará em episódios posteriores, nesse momento a condução do processo pelo governo brasileiro não se concentra monocraticamente no Itamaraty. Em função de fatores conjunturais que serão expostos no decorrer do capítulo, a então recém-criada Secretaria de Direitos Humanos assume papel de destaque em importantes negociações conduzidas pela delegação brasileira. Beneficiado, em particular, por uma estrutura mais flexível que a do Itamaraty (que lhe proporciona canal mais permeável à participação da sociedade civil), o órgão assume papel central não somente nas conferências de Santiago (2000) e Durban (2001), mas também nos encontros preparatórios para tais eventos, que reúnem representantes do governo, organizações não governamentais, academia e demais setores da sociedade civil. Tais exercícios abriram os trabalhos de formação da posição externa do Brasil à participação de atores que, de outra forma, dificilmente conseguiriam penetrar no hermético processo decisório do Itamaraty.

Relatos (ALBUQUERQUE, 2008) e entrevistas (SABOIA, 2019) apontam que, em certos episódios durante o período em tela, a SDH chegou a assumir a condução de processos relacionados à política externa de direitos humanos, sobrepondo-se, por vezes, ao papel do Itamaraty. Nada indica, contudo, a existência de conflito entre ambos os órgãos; pelo contrário, o envolvimento da

SDH nas conferências internacionais e seu papel de articulação doméstica (em especial nos encontros preparatórios) parecem convergir com a linha de ação que vinha sendo desenvolvida pelo MRE desde a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993). Nesse sentido, a SDH representou um canal por meio do qual foram agregados importantes *inputs* oriundos da sociedade civil, que terão influência duradoura sobre a evolução das posições brasileiras ao longo de todo o período.

O fato de o debate sobre orientação sexual ter se dado, ao longo do período, majoritariamente no âmbito de grandes conferências internacionais sobre direitos humanos propiciou às ONGs oportunidade para um diálogo razoavelmente institucionalizado com as autoridades governamentais brasileiras. Isso ocorreu por meio da participação dessas organizações nas conferências preparatórias e nas grandes e heterogêneas delegações enviadas pelo Brasil a esses eventos, que reuniam representantes de órgãos federais (Itamaraty, Secretaria de Direitos Humanos, Presidência da República), parlamentares federais, autoridades municipais e estaduais, acadêmicos e ativistas de diferentes áreas de atuação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000b; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001c; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001i).

O diálogo amplo que caracterizou esse período possibilitou interação constante entre os atores envolvidos, levando à convergência entre as posições de oficiais de governo e ativistas da área de direitos humanos. Tal processo culminou na adoção do conceito de discriminação múltipla ou agravada, por meio do qual o Brasil levou o tema da orientação sexual para as conferências de Santiago e Durban.

3. A conferência de Santiago (2000): a emergência do conceito de discriminação múltipla ou agravada

A despeito de todos os desenvolvimentos verificados tanto em âmbito doméstico – mudanças legislativas, capacitação institucional, adensamento da atuação de ONGs -, quanto relacionados à participação do Brasil em conferências multilaterais – com destaque para a Conferência Mundial sobre Direitos do Homem, realizada em Viena, em 1993 (LINDGREN-ALVES, 2018) -,

a orientação sexual somente conseguirá entrar na pauta da PEB de forma indireta, a partir de abertura resultante de ampla mobilização de setores da sociedade civil na área de combate ao racismo. Com efeito, será por meio da instrumentalização do conceito de “discriminação múltipla ou agravada”¹⁰ que o tema passará a ser objeto de interesse e de ações concretas por parte da PEB, a partir da mobilização do governo federal e de entidades da sociedade civil com vistas à preparação para a Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (“Conferência de Durban”), em 2001.

Segundo apontam documentos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000f), relatos (ALBUQUERQUE, 2008) e entrevistas de atores à época envolvidos nas negociações (SABOIA, 2019; MEYER, 2004), tal dinâmica parece resultar de movimento de abertura parcial do processo de formação da posição brasileira à participação da sociedade civil.

O Brasil favorece a mais ampla participação da sociedade civil nos processos preparatórios regionais e na Conferência Mundial. Entendemos que a Conferência Mundial oferecerá às ONGs uma oportunidade única para unirem-se ao esforço de luta contra o racismo no próximo milênio. Nesse sentido, consideramos essencial uma cooperação estreita entre Governos e sociedade civil. Não favorecemos, contudo, a realização de sessões mistas de trabalho, durante a Conferência Mundial e os encontros preparatórios regionais, nas quais Governos e ONGs venham a ter o mesmo tipo de status (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000f, p.1)

Em termos práticos, é no âmbito da Conferência Preparatória Regional das Américas¹¹, realizada em Santiago do Chile, em dezembro de 2000, que foram localizadas as primeiras menções à orientação sexual como tema de deliberações oficiais do MRE (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES,

¹⁰Tal como reconhecido na Declaração da Conferência Preparatória Regional das Américas, em Santiago, 2000, o conceito de “discriminação múltipla” destina-se àquelas pessoas e grupos que “possam experimentar outras formas de discriminação baseada em gênero, idade, deficiência, condição genética, linguagem, religião, orientação sexual, situação econômica ou origem social, e que também possam sofrer atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata” (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

¹¹ A Conferência de Durban foi antecedida por quatro conferências prévias de preparação (“Prepcoms”, na sigla em inglês), organizadas regionalmente em Estrasburgo, Santiago, Dacar e Teerã.

2000c; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000g; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001a).

A Conferência de Santiago contou com mais de 1.700 representantes de organizações da sociedade civil, que participaram de eventos paralelos à reunião oficial dos Estados. Os representantes da sociedade civil brasileira somaram mais de 170 pessoas. Segundo Albuquerque (2008, p.103), a “grande expectativa de segmentos importantes da sociedade brasileira quanto a seus resultados” foi um dos principais argumentos do governo brasileiro para assegurar participação relevante no encontro. O Brasil terminaria por ocupar uma das seis vice-presidências da Mesa Diretora da Conferência (ALBUQUERQUE, 2008).

As discussões para a formação da posição brasileira na Conferência tiveram como *locus* o chamado Comitê Nacional Preparatório, cuja composição refletiu, de maneira geral, o que viria a ser a delegação brasileira em Santiago (ALBUQUERQUE, 2008). Liderado pelo então secretário de Direitos Humanos Gilberto Saboia, foi composto por funcionários de órgãos do governo federal e diversos membros oriundos da sociedade civil, que incluíam representantes de minorias sexuais, ademais de outros grupos ativistas - movimento negro, movimento feminista, minorias religiosas etc (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000b; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000d).

Em entrevista concedida ao autor, Gilberto Saboia, que chefiava a SDH durante o período, apontou que fatores exógenos à Conferência levaram a uma divisão de funções peculiar dentro da burocracia brasileira, com efeitos diretos sobre o processo decisório (SABOIA, 2019). Segundo o entrevistado, o desgaste gerado, meses antes, por problemas na organização dos eventos comemorativos dos 500 anos do Descobrimento gerou reticências em alguns setores do governo federal sobre o grau de envolvimento que o Brasil deveria ter na Conferência de Durban (SABOIA, 2019). Isso teria reduzido, em um primeiro momento, o envolvimento do Itamaraty com o tema, fazendo com que os preparativos para Santiago fossem delegados à então recém-criada SDH (SABOIA, 2019).

Tal como atestam as instruções oficiais que pautaram a atuação brasileira em Santiago (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000f), a inclusão de representantes de diferentes segmentos da sociedade visava não somente a conferir maior legitimidade à participação do Brasil, mas inseria-se também como parte da estratégia negociadora, uma vez que se desejava “aproveitar de sua experiência para a formulação de propostas criativas que poderiam auxiliar na obtenção de consenso no continente das Américas” (ALBUQUERQUE, 2008, p.104).

O depoimento de Saboia confirma que a maior liberdade de ação provocada pelo retraimento momentâneo da participação do Itamaraty no comando do processo propiciou maior pluralização na composição do Comitê Preparatório (SABOIA, 2019). A dinâmica do processo baseou-se em calendário de reuniões periódicas entre o chefe da delegação brasileira e os representantes da sociedade civil, oportunidades em que, por um lado se intercambiavam detalhes sobre o andamento das reuniões informais entre os Estados, e por outro eram recebidos, pelo governo federal, contribuições que viriam a embasar as propostas elaboradas pela delegação brasileira sobre os temas de trabalho da Conferência (ALBUQUERQUE, 2008).

Os anais dos encontros preliminares (SABOIA, 2001) e os documentos que instruem a participação da delegação brasileira (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000a; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000c) permitem analisar como evoluem as posições efetivamente defendidas pelo Brasil em Santiago nos temas relacionados à orientação sexual. Com efeito, já se notava, desde o primeiro momento, a opção por uma abordagem transversal da questão da discriminação, que incluísse suas diferentes vertentes (racismo, intolerância religiosa, gênero, orientação sexual).

O anteprojeto, em sua atual versão, tende a tratar trabalhadores migrantes, mulheres, crianças e portadoras de HIV/AIDS, assim como questões ligadas à orientação sexual dos indivíduos, como temas independentes na agenda da Conferência Mundial. O Brasil pende pelo tratamento da discriminação contra esses grupos no contexto da discriminação e intolerância racial (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000a, p.2).

Por outro lado, os referidos documentos deixam claro que o tema da orientação sexual iniciou os trabalhos preparatórios ainda com baixa prioridade (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000d; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000e). Com o passar do tempo, tal entendimento evoluiu, e questões relacionadas à orientação sexual ganharam, paulatinamente, mais espaço entre os fatores agravantes para a discriminação múltipla (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000c; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000a).

A iniciativa de trazer o tema para debate era, em si, carregada de significado. Sampaio (2018, p.9) destaca que, ao introduzir a orientação sexual na Conferência Preparatória Regional das Américas, o Brasil consagrou-se como o “primeiro país a levar internacionalmente o tema LGBT à pauta de direitos humanos”. A mesma autora ressalta que, embora a atuação da sociedade civil em questões de raça estivesse presente e consolidada, ainda havia um número pouco expressivo de ativistas que trabalhavam as questões de gênero e orientação sexual. Os registros localizados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000b) apontam que o ativista Cláudio Nascimento foi o único representante do movimento LGBTI a integrar oficialmente a delegação brasileira em Santiago.

A ideia de relacionar a orientação sexual como fator agravante para a discriminação racial parte, segundo Sampaio (2018), de agentes governamentais integrantes da delegação brasileira, dentre os quais destaca o então chefe da Secretaria de Direitos Humanos Gilberto Saboia e o diplomata (à época cedido à SDH) Alexandre José Porto Vidal (SAMPAIO, 2018, p.9).

Em termos práticos, a Conferência Preparatória Regional das Américas resultou na confecção de uma Declaração e de um Plano de Ação, ambos adotados por consenso. Segundo Albuquerque (2008, p.152), trata-se de documentos “equilibrados e propositivos”, com avanço conceitual e substantivo em vários dos temas abrangidos.

No que tange ao objeto de estudo do presente trabalho, é evidente a importância política, histórica e conceitual dos documentos aprovados na Conferência Preparatória Regional das Américas, que trazem um total de cinco

trechos com referências à orientação sexual. Na Declaração da Conferência (NAÇÕES UNIDAS, 2000), o tema encontra-se presente no preâmbulo:

Reafirmando nuestro compromiso de abordar las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia que se dan por motivos de raza, linaje, color, religión, cultura, lengua u origen nacional o étnico, agravadas por causa de la edad, el género, la orientación sexual, la discapacidad y la posición socioeconómica (NAÇÕES UNIDAS, 2000, n.p.);

Figura também no parágrafo operativo 51 da Declaração (NAÇÕES UNIDAS, 2000):

Reconocemos que ciertas personas y grupos pueden experimentar otras formas de discriminación basada en su género, edad, incapacidad, condición genética, idioma, religión, orientación sexual, situación económica u origen social, y que además pueden sufrir actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Destacamos que esta situación puede afectar a personas víctimas de múltiples formas de discriminación; y recalamos que se deberá prestar especial atención a la elaboración de estrategias, políticas y programas para aquellas personas que puedan sufrir múltiples formas de discriminación (NAÇÕES UNIDAS, 2000, n.p.);

Já no Plano de Ação da Conferência Preparatória Regional das Américas (NAÇÕES UNIDAS, 2000), a orientação sexual é mencionada no parágrafo operativo 138:

Instamos a los Estados a que consideren la adopción de medidas especiales para proteger a personas y grupos especialmente vulnerables que puedan sufrir múltiples formas de discriminación en razón de su género, edad, origen nacional, orientación sexual, situación económica o posición social, deficiencia física o mental, estado de salud, credo religioso o cualquier otra condición susceptible de discriminación, incluida la discriminación racial (NAÇÕES UNIDAS, 2000, n.p.);

O tema figura também no parágrafo operativo 140 do Plano de Ação (NAÇÕES UNIDAS, 2000):

Pedimos a los Estados y a la comunidad internacional que reconozcan que algunas víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia se ven aún más marginadas por razón de su edad, género, orientación sexual, discapacidad o situación sexual o económica (NAÇÕES UNIDAS, 2000, n.p.);

A orientação sexual é mencionada, por fim, no parágrafo operativo 143 do Plano de Ação (NAÇÕES UNIDAS, 2000):

Instamos a los Estados a que otorguen prioridad a la promoción y protección del disfrute pleno por mujeres y hombres y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, sin ningún tipo de distinción por motivos de raza, color, género, orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional y social, propiedades, nacimiento u otra condición (NAÇÕES UNIDAS, 2000, n.p.)

Tais parágrafos constituem, até onde se pode verificar, os primeiros instrumentos diplomáticos multilaterais a endereçar direta e expressamente questões relacionadas à discriminação por orientação sexual. Iniciam, nesse sentido, movimento que ampliará horizontalmente a temática abarcada pelo regime de proteção aos direitos humanos, preenchendo, tal como apontado em capítulo anterior, vácuo que remetia aos primórdios de sua construção. Representam, do ponto de vista brasileiro, aprofundamento do compromisso normativo com o regime, bem como dos imperativos legais previstos nos artigos 5º e 4º da Constituição Federal de 1988.

Avançam, igualmente, na consolidação da ideia de “discriminação múltipla”, a qual se tornaria um dos principais pilares conceituais da estratégia empregada pela diplomacia brasileira para a inserção de temas relacionados à orientação sexual na agenda internacional. Ao proceder de tal maneira, dava-se um passo além no reconhecimento da transversalidade dos direitos humanos, tal como consagrada, em 1993, na Declaração e Programa de Ação da Conferência de Viena.

4. A Conferência de Durban (2001): a retirada de pauta do tema da orientação sexual

Os desenvolvimentos verificados na Conferência Preparatória Regional das Américas darão origem à posição adotada pelo Brasil na Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em agosto de 2001, na cidade sul-africana de Durban (“Conferência de Durban”).

O evento tem origem em 1997, na Resolução 52/111 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que decide convocar uma conferência mundial sobre o

racismo e a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlata. Entre seus objetivos, destaca Lindgren-Alves (2002, p.203), incluía-se o de rever os "fatores políticos, históricos, econômicos, sociais, culturais e de outra ordem conducentes ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata", bem como o de "formular recomendações concretas de medidas eficazes nacionais, regionais e internacionais" para combater os referidos problemas (LINDGREN-ALVES, 2002, p.203).

O evento contou com a participação de delegações de 163 Estados (integradas por um total de 2.300 delegados), sendo 16 chefiadas por chefes de estado ou de governo, 58 por chanceleres, 44 por ministros de outras pastas e 52 por autoridades governamentais de diferentes níveis hierárquicos (WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM, 2001). Participaram, ademais, cerca de 1.300 organizações não-governamentais, reunindo mais de 4.000 representantes dessas entidades (WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM, 2001).

A delegação oficial brasileira à Conferência de Durban foi composta por 154 integrantes, uma das mais numerosas do evento (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001g; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001n). A isso, somaram-se mais de 200 representantes de entidades da sociedade civil, aproximando de 500 o total de brasileiros presentes. A delegação foi chefiada pelo então ministro da Justiça José Gregori, com o secretário de Direitos Humanos Gilberto Saboia como chefe altermo. Compareceram a Durban, ainda, a então vice-governadora do Rio de Janeiro, um senador, doze deputados federais, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, uma representante do Ministério Público Federal, representantes de diversos segmentos da sociedade civil, além de membros do Comitê Nacional Preparatório, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, de diversos órgãos e instituições do governo federal e de alguns governos estaduais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001g; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001n).

Segundo Albuquerque (2008, p.197), a diversidade na composição da delegação "refletiu o grau de importância que o Estado e a sociedade brasileira atribuíam aos objetivos centrais da Conferência", sendo alimentadas

“expectativas legítimas” sobre a possibilidade de o Brasil contribuir positivamente em temas julgados de grande importância pelo Comitê Nacional Preparatório – dentre os quais destaca a violência motivada por orientação sexual.

A interação entre delegação oficial e sociedade civil foi qualificada por presentes ao evento como “notavelmente cooperativa” (ALBUQUERQUE, 2008, p.197). Por iniciativa de Saboia, a relatoria geral da Conferência terminou cabendo a uma brasileira oriunda da sociedade civil, Edna Roland, da ONG “Fala Preta” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001o).

Segundo Moutinho, Aguião e Neves (2018, p.5), o evento constituiu um marco do “aparecimento e consolidação da articulação entre raça, (homos)sexualidade e gênero e outros temas transversais, de maneira mais sistemática tanto em documentos e diretrizes governamentais” quanto nas reivindicações dos movimentos sociais (negro, mulheres, homossexuais).

Compreende-se a conferência como um momento significativo para a análise da intersecção de agendas políticas no governo brasileiro no que se refere ao combate de discriminações correlatas baseadas em (homos)sexualidade, gênero e raça e para a promoção dos direitos humanos (MOUTINHO; AGUIÃO; NEVES, 2018, p.5)

No que tange à formação da posição brasileira, a Conferência também representou, segundo os mesmos autores, um “corte importante de mudança e maior ênfase na participação de atores do movimento social e/ou representantes da sociedade civil” (MOUTINHO; AGUIÃO; NEVES, 2018, p.5), que ganharia corpo em formato de conselhos, comissões e grupos de trabalho ligados a secretarias e ministérios da estrutura da Presidência da República.

A esse respeito, Saboia destacou, em entrevista concedida ao autor, diferenças no processo decisório em relação a Santiago (SABOIA, 2019). Embora continuasse chefiando a delegação brasileira na qualidade de secretário de Direitos Humanos – ao lado do ministro da Justiça, José Gregori -, agora passara a atuar regido por instruções mais específicas do Itamaraty. O entrevistado destaca, contudo, que essas instruções convergiam com as agendas promovidas desde o processo preparatório, indicando alto grau de coordenação entre o Ministério da Justiça, a SDH e o Itamaraty (SABOIA, 2019).

Embora a delegação tenha contado com representantes de outras esferas (legislativo, governos estaduais), estes se dedicavam mais à questão racial, sem envolvimento direto com a questão da orientação sexual. Ainda assim, Saboia (2019) diz não ter percebido nenhum movimento contrário à pauta em nível legislativo ou presidencial.

As instruções enviadas pelo Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001n) corroboram as declarações de Saboia, não sendo possível observar divergências em relação à linha de atuação adotada desde o início do processo preparatório. Segundo Albuquerque (2008), a delegação atuou instruída para a construção de uma declaração final avançada, com linguagem objetiva e prospectiva, e que levasse à adoção de propostas concretas de superação das formas tradicionais e contemporâneas de discriminação. A delegação foi diretamente ordenada pelo MRE a propor a inserção do tema da orientação sexual entre os fatores de discriminação múltipla ou agravada (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001n).

Já antes do início da Conferência, contudo, restava claro que a resistência dos demais países à inclusão da orientação sexual seria maior do que fora em Santiago. Relato dos negociadores brasileiros presentes à reunião (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001f) aponta que a inclusão do tema no rol das formas de discriminação múltipla enfrentou oposição de países islâmicos e do Vaticano já na reunião preparatória posterior a Santiago (“PrepCom II”), em junho de 2001. No “PrepCom III”, em agosto do mesmo ano, o Brasil decidiu apresentar novo parágrafo ao projeto (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001k), com linguagem reformulada, mas que mantinha a caracterização da orientação sexual como fator agravante para discriminação.

Urges States and non-Governmental organizations to acknowledge that individuals who are victims of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, in many cases may also face discrimination based on sexual orientation, and calls upon States, in consultation with competent non-governmental organizations to, when appropriate, develop, implement and improve specific policies and programmes to effectively address this form of multiple discrimination (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001k, p.5).

Embora a proposta tenha tido apoio de África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, México e União Europeia, também arregimentou oposições, especialmente de países islâmicos como Egito, Irã e Paquistão.

Tão logo iniciada a Conferência, a Malásia, atuando em representação à Organização para a Cooperação Islâmica (OIC), opôs-se à acreditação da ONG LGBTI International Lesbian and Gay Association (ILGA). Após ser levada para votação, a acreditação foi rejeitada, renunciando as dificuldades que viriam a aparecer quanto à questão da orientação sexual (CARDOSO, 2017).

O parágrafo proposto pelo Brasil foi apresentado pelo diretor-geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty, Tadeu Valadares. Na apresentação, o diretor ressaltou que a importância do texto decorria do reconhecimento da “situação claramente insatisfatória, sob o ponto de vista dos direitos humanos, em que vive parcela da humanidade, distribuída entre todos os países, presente em todas as sociedades e pertencente a todas as culturas e civilizações” (ALBUQUERQUE, 2008, p.202).

Diferentemente do que se verificará em algumas ocasiões posteriores, nas quais a orientação sexual foi objeto de barganha em favor de outras considerações estratégicas do Brasil, os dados (ALBUQUERQUE, 2008) apontam que, nesse momento, a delegação brasileira permanece resoluta nas negociações para inclusão do tema nos documentos finais de Durban. Entrevista conferida por Gilberto Saboia, à época da Conferência, ao jornal “Folha de São Paulo”, apontava nesse sentido:

Folha de São Paulo: que grupos são apontados como vítimas do racismo?

Saboia: esse é outro debate, sobre como listar as vítimas e as bases de discriminação (...) um grupo de países quer limitar as vítimas àquelas listas já reconhecidas pelas convenções existentes, porque há as vítimas propriamente ditas e as vítimas das chamadas múltiplas causas, ou causas agravadas ou conexas, que incluiriam mulheres, pessoas com deficiência, homossexuais.

Folha de São Paulo: será possível incluir esses grupos?

Saboia: vai ser muito difícil, porque as decisões são tomadas por consenso. Estamos procurando ajudar a fazer essa inclusão, mas países islâmicos e países muito ligados ao catolicismo mais

conservador têm restrições à inclusão da orientação sexual. (SABOIA, 2001)

Países muçulmanos e católicos (estes últimos liderados pelo Vaticano) se uniram para barrar a inclusão da orientação sexual entre as causas de discriminação nos documentos finais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001q; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001r), sob o argumento de que o tema fugia ao escopo da Conferência. Como explicitou à época, em entrevista à Folha de São Paulo, a delegada do Paquistão na Conferência de Durban, Mumtaz Boloch:

Entendemos que essa é uma conferência sobre racismo. O tema da orientação sexual, portanto, não tem como ser discutido aqui. Não há razão para isso (BOLOCH, 2001)

Ademais da oposição de países que criminalizavam a homossexualidade em suas legislações domésticas, outros, embora não o fizessem expressamente, temiam que sua inclusão, tal como proposta pelo Brasil, pudesse dar margem a reivindicações adicionais (por exemplo, o reconhecimento do casamento entre homossexuais).

Em razão disso, apesar de ter angariado o apoio de várias delegações, a proposta brasileira não conseguiu obter o consenso necessário para avançar (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001r). No último dia da Conferência, delegado brasileiro fez declaração na qual, ressaltando os diversos avanços contidos na Declaração e no Programa de Ação de Durban, observou que os textos aprovados ficaram aquém de suas expectativas, ao não incluírem as dimensões de gênero e orientação sexual como fatores de discriminação agravada (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001r).

Quando da adoção dos documentos finais da Conferência, o país fez nova declaração de protesto – desta vez, em conjunto com Equador, Canadá, Chile e Guatemala -, na qual reiterou a necessidade de que a ONU começasse a dar atenção ao tema da orientação sexual, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos e das formas agravadas de racismo e discriminação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001r). Tal foi o teor da declaração:

Many precedents within the United Nations system establish that sexual orientation is a human rights issue. These precedents are founded on the Universal Declaration of Human Rights (1948), which proclaims that all persons are born free and equal in dignity

and rights (art. 1), and are sustained by the Universal Declaration of Human Rights principle that human rights are indivisible. They are also grounded in the Santiago Declaration of the Regional Preparatory Conference for the Americas. The universality of human rights is fulfilled by addressing abuses and by protecting the victims of discrimination. These precedents demonstrate that the United Nations already recognizes that sexual orientation is a human rights issue. In this context we stress the human rights advances at the international level, which establish the principles of non-discrimination and equality without distinction of any kind. In this Conference one delegation, supported by several delegations, expressed in clear terms that sexual orientation is an aspect of human reality which can no longer be ignored and requires more in-depth analysis, discussion and debate to contribute to the development of worldwide consensus on this matter. Therefore, the delegations of Ecuador, Brazil, Chile, Canada and Guatemala reaffirm the importance for the strengthening and advancement of human rights and the combat of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, of developing, implementing and improving specific policies and programmes to address effectively a serious form of multiple discrimination, which occurs when racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance intersect with discrimination based on sexual orientation (NAÇÕES UNIDAS, 2001, p.123)

A não inclusão do tema nos documentos finais de Durban incitou manifestação de cerca de 20 ativistas ao fim da Conferência, na qual pediam o reconhecimento da discriminação contra homossexuais e a investigação de assassinatos de gays e lésbicas (ESCÓSSIA, 2001). Presente ao evento, o ativista brasileiro Claudio Nascimento (então presidente do grupo Arco-Íris e secretário de Direitos Humanos da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais), considerou, em entrevista concedida à época ao jornal “Folha de São Paulo, que, “mesmo sem a citação no documento final, a discussão do assunto já é uma vitória para o movimento homossexual brasileiro” (NASCIMENTO, 2001, n.p). As declarações de Nascimento – principal representante LGBT no comitê preparatório e membro da delegação oficial do Brasil na Conferência – destoam das críticas feitas por representantes brasileiros de outras áreas da sociedade civil também presentes em Durban (ESCÓSSIA, 2001a).

Para Cardoso (2017, p.93), os eventos representaram um “valioso exercício de articulação entre o governo brasileiro e a sociedade civil na matéria”,

que teria sido fundamental para a formação da posição adotada pela delegação brasileira em Durban.

Ainda segundo avaliação do mesmo autor, os eventos de Durban e Santiago evidenciaram importante mudança nas posições de vários países latino-americanos, que a partir daí passam a disputar protagonismo no tema com Europa e Canadá (CARDOSO, 2017).

Ademais, no plano interno, Moutinho, Aguião e Neves (2018, p.5) apontam, como resultado direto da Conferência, a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, que passa a integrar a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos, com a função de “propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos”. Além de representantes de cada um dos ministérios da Presidência da República, o Conselho era composto por representantes de movimentos sociais – dentre os quais o movimento LGBTI.

5. Conclusões do capítulo

Os fatos narrados tiveram grande relevância para a trajetória do objeto de estudo. Do ponto de vista externo, logrou-se inserir o tema da orientação sexual no debate multilateral sobre direitos humanos. Tal processo originou a emergência de importantes questões associadas ao tema, a exemplo da relação entre orientação sexual e gênero; e da equiparação da orientação sexual com os demais fatores de discriminação múltipla ou agravada (raça, religião, linguagem, entre outros).

Do ponto de vista doméstico, tratou-se de período em que se pode verificar alterações no processo decisório da política externa sobre direitos humanos. Tais mudanças ocorreram tanto no que tange à dinâmica entre centros decisórios (Itamaraty e SDH), quanto no que se refere às relações entre a burocracia governamental e a sociedade civil. Verificou-se, nesse sentido, processo decisório mais plural do que aquele que se consolidaria em momento imediatamente posterior, quando a centralização do processo no Itamaraty – com a proposição da resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 2003 – aumenta o peso dos atores burocráticos, tal como será analisado no próximo capítulo.

O período de consolidação (2002-2005): a orientação sexual como tema próprio na agenda da política externa brasileira

Capítulo 5: o processo decisório das resoluções sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU

O presente capítulo abordará eventos que tiveram lugar entre os anos de 2002 e 2005. Seu marco inicial diz respeito aos preparativos para a apresentação, pelo Brasil, do primeiro projeto de resolução da história do regime multilateral de direitos humanos sobre a questão da discriminação motivada por orientação sexual, que ocorrerá em 2003, na 59ª sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra.

O período de análise se estenderá até 2005, quando, após duas tentativas frustradas de aprovar o projeto de resolução na CDH, o Brasil opta por não o reapresentar pelo terceiro ano consecutivo, decisão condicionada por variáveis externas e domésticas que serão detalhadas ao longo do capítulo.

Quando da desistência brasileira, no entanto, o cenário já fora substancialmente modificado em relação ao momento da proposição inicial: os desdobramentos da proposta lançada em 2003 já haviam afetado essas mesmas variáveis em diversos aspectos, com efeitos notáveis sobre o processo decisório brasileiro.

Essa será, portanto, a trajetória narrada no presente capítulo. Ao fazê-lo, se dará atenção a atores (e seus interesses), arenas e processos que, em maior ou menor medida, influenciam a tomada de decisão brasileira nos episódios que compõem o período.

Antes disso, contudo, serão expostos os parâmetros que condicionam o processo decisório da PEB ao longo do período em questão. Adicionalmente, será apresentado breve histórico da Comissão de Direitos Humanos da ONU, onde se desenrolam os eventos que serão analisados ao longo do capítulo, bem como sumário de suas regras de procedimento. Tais informações contextualizarão os eventos narrados e ajudarão a avaliar o impacto exercido

pelas normas e regras do regime multilateral sobre as ações dos atores relevantes ao longo do período.

1. Condicionantes do processo decisório no período

O processo decisório da PEB foi condicionado, no período em tela, por fatores referentes à: i) diversificação de agências governamentais específicas para tratar de questões sociais; ii) conjuntura política doméstica; iii) conjuntura política internacional; iv) estruturas do sistema internacional.

O período ora em análise (2002-2005) coincide, em boa parte, com o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que então gozava de crescentes índices de popularidade, alavancados por indicadores econômicos positivos (redução do desemprego, PIB em crescimento) e pela implementação de um abrangente conjunto de programas sociais para combate à miséria e redução das desigualdades sociais.

No que diz respeito ao tratamento de temas de direitos humanos, dois aspectos relacionados ao período são de interesse para o presente trabalho. O primeiro deles diz respeito à consolidação de uma concepção segundo a qual o endereçamento de questões sociais estruturais – muitas delas de fundo histórico, a exemplo da discriminação racial e das desigualdades de gênero – deveria se dar por meio da atuação de órgãos da burocracia estatal (BRASIL, 1996; BRASIL, 2002).

Tal concepção ganhou corpo por meio da criação de novos órgãos (como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres); e também da elevação de “status” e fortalecimento de órgãos já existentes (a exemplo da Secretaria de Direitos Humanos, que ganha “status” ministerial em 2003), que veem expandir-se suas atribuições legais e, valendo-se do bom momento da economia brasileira, também seus recursos orçamentários. Tais órgãos constituíram, adicionalmente, importante mecanismo para a incorporação ao governo de quadros de movimentos sociais, que passaram a ocupar posições na burocracia e representaram importante canal de diálogo entre o governo e a sociedade civil.

O período também foi marcado por processo de expansão da participação social, por meio da operação de conselhos participativos em nível federal. Tal como bem aponta Faria (2016), a participação social foi inserida no planejamento estratégico da administração pública federal a partir de 2004, com a implementação do Plano Plurianual Participativo, “por meio do qual se facultou à sociedade civil participar do ciclo de gestão e planejamento” (FARIA, 2016, p.32).

Em continuidade a este processo, a Secretaria-Geral da Presidência da República passou, em 2005, a ter competência legal para “estimular o desenvolvimento da participação social no governo federal, apoiando a criação e o fortalecimento de canais de comunicação com a sociedade civil” (FARIA, 2016, p.31). A partir daí, aponta a mesma autora, novas ferramentas de participação social passam a ser fomentadas em âmbito federal, do que são exemplos a criação de mesas de diálogo e plataformas virtuais de comunicação e consultas.

Seja por qualquer das vias expostas (participação direta em órgãos da burocracia federal; atuação em conselhos participativos), fato é que o período marca o aumento sem precedentes do acesso de movimentos sociais às esferas de formulação e tomada de decisões em políticas públicas (FARIA, 2016). O movimento LGBTI não passou ao largo dessa tendência, atuando ativamente para o encaminhamento de suas pautas e reivindicações históricas. Exemplo mais evidente, o lançamento do Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual (Programa “Brasil Sem Homofobia”, de 2004) resultou de articulação conjunta entre governo e sociedade civil.

No que tange à política externa, o período teve como uma de suas marcas o fortalecimento do Itamaraty, órgão que, ao lado da Assessoria Especial da Presidência da República, foi o principal articulador de linha de ação internacional marcada pela ênfase no multilateralismo, na integração regional e na consolidação do Brasil como potência emergente global. Começam a proliferar, nesse contexto, participações brasileiras em ambiciosas iniciativas de revisão de instituições do sistema internacional (LIMA, 2010) – financeiras (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), de segurança (Conselho de

Segurança da ONU) ou de direitos humanos (criação do novo Conselho de Direitos Humanos) -, muitas das quais terão continuidade e se aprofundarão no período imediatamente posterior.

Tal linha de ação ensejou a implementação de uma política de alianças internacionais orientada a países do Sul Global (“Sul-Sul”), entendidos como parceiros preferenciais nos esforços de revisão das instituições multilaterais (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). São exemplos, nesse sentido, o robustecimento da política externa para a África; a aproximação de potências emergentes como Irã e Turquia; o esforço para a revitalização de mecanismos de integração regional sul-americana; e o estabelecimento de uma ampla aliança estratégica com a China, a qual, ao final da década, levará o país asiático a firmar-se como principal parceiro comercial do Brasil.

Dentro do referido contexto, os direitos humanos terão lugar ambíguo na política externa do governo brasileiro (JAKOBSEN, 2013; PINHEIRO; MILANI, 2011; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Sua valorização se deu, por um lado, como parte da maior ênfase conferida à participação do Brasil em foros multilaterais, em um momento no qual o país buscava maior protagonismo internacional. Adicionalmente, como já referido em capítulo anterior, a maior abertura e participação no regime multilateral de direitos humanos eram tidos como condições para a superação dos desgastes na projeção internacional do país, oriundos do passado autoritário e das persistentes violações de direitos ainda verificadas internamente. A maior ênfase da PEB em temas de direitos humanos pode ser entendida, por fim, como face externa de um governo mais aberto e permeável à influência de movimentos sociais e ONGs, que gradualmente passaram a identificar no ambiente internacional um espaço também passível de atuação e disputa.

Por outro lado, a referida ênfase por vezes conflitará com a necessidade de se estabelecer alianças com países do Sul Global, que em diversas ocasiões se posicionam em desacordo com as posições defendidas pelo Brasil na área de direitos humanos. O fazem, com efeito, por questões culturais – no caso dos países islâmicos e de grande parte do grupo africano, onde havia diferenças de fundo relacionadas a gênero e direitos das populações LGBTI – ou mesmo pelo

fato de, muitas vezes, serem eles próprios acusados de violações de direitos humanos.

Essa dualidade acompanhou a política externa para direitos humanos ao longo de todo o período em tela, condicionando – por vezes, de modo mais evidente do que os fatores de ordem doméstica – a tomada de decisões em temas relacionados à orientação sexual. Se por um lado o Brasil é pressionado – internamente, por sua base de apoio de movimentos sociais; externamente, por países do bloco ocidental – a manter e até mesmo aprofundar posições progressistas em órgãos como a Comissão de Direitos Humanos da ONU, por outro tais posições terão que ser calculadas e cuidadosamente equilibradas de modo a não frustrar irremediavelmente os interesses dos países do Sul Global e comprometer seu apoio à ambiciosa agenda internacional que então se tentava promover.

Por fim, a tomada de decisão no período foi condicionada por fatores relativos ao sistema internacional. Os efeitos dos atentados de 11 de setembro se fizeram sentir sobre o regime internacional de direitos humanos, com reflexos particularmente intensos sobre as posições assumidas pelos Estados Unidos (HOFFMAN, 2004). Se não chega a se opor aos debates sobre orientação sexual com intensidade semelhante à assumida por países africanos e islâmicos, a posição conservadora e algo obstrutiva assumida pelos EUA decerto aumentou os custos da proposição de iniciativas relativas ao tema.

O ambiente sistêmico de erosão da credibilidade das organizações multilaterais e, em particular, os crescentes pedidos de reforma das instituições do sistema da ONU também foram um fator importante a condicionar a tomada de decisão do Brasil (AMORIM, 2010). Por um lado, a proposição de iniciativas em novos temas emergentes (como o da orientação sexual) convergia com as críticas que apontavam que os instrumentos do regime multilateral – tal como negociados no pós-Segunda Guerra Mundial – já não eram suficientes para dar conta dos desafios contemporâneos, possuindo lacunas que precisavam ser supridas.

Por outro lado, o ambiente de crescente pressão pela reforma das instituições internacionais – discurso que tinha no Brasil um dos principais

apoiadores – não passaria ao largo da CDH (SHORT, 2008). Conforme se desenrola o período, cada vez mais tempo das sessões da Comissão passava a ser tomado pelos debates sobre sua necessidade de revisão. Tal processo culminou em 2006, quando o órgão finalmente foi extinto, dando lugar a um novo Conselho de Direitos Humanos (SHORT, 2008). Isso reduziu a margem para o debate de iniciativas contenciosas – como foram os casos dos projetos de resolução sobre orientação sexual apresentados pelo Brasil –, que passaram a dividir espaço com debates procedimentais sobre o futuro da instituição.

2. A Comissão de Direitos Humanos da ONU: características gerais e regras de procedimento

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas foi criada em 1946, no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), com o objetivo de ser o principal órgão das Nações Unidas para a promoção e proteção dos direitos humanos. Entre as funções que exerceu ao longo de seu período de funcionamento (que se estendeu até 2006), constaram: o fornecimento de diretrizes políticas gerais, a análise de problemas relacionados aos direitos humanos, a codificação de novas normas internacionais e o monitoramento das situações direitos humanos em todo o mundo (NAÇÕES UNIDAS, 2016; SHAW, 2010).

O órgão realizava sessões anuais em Genebra, com média de mais de 3 mil participantes, entre delegados dos Estados membros e dos Estados observadores e representantes de organizações não-governamentais e da sociedade civil. Segundo estimativa da própria CDH, a cada sessão anual, cerca de cem documentos eram adotados, entre resoluções, decisões e declarações sobre temas sob a vigilância do órgão (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Tal como reconhecido até mesmo por seus críticos, tratou-se de órgão que cumpriu papel crucial para o estabelecimento de um regime multilateral de direitos humanos, redigindo alguns dos principais documentos em vigor até os dias atuais (SHAW, 2010; SHORT, 2008). Constituiu, ademais, o primeiro fórum da história do regime multilateral no qual Estados, sociedade civil e organizações internacionais tiveram espaço para manifestar-se a respeito de questões de direitos humanos.

A CDH estabeleceu uma série de mecanismos de operação por meio dos quais buscava garantir o respeito dos Estados membros às obrigações internacionais por eles assumidas na área dos direitos humanos. Esses procedimentos podiam ter como objeto tanto a situação de países específicos, quanto a análise de temas determinados. Essas análises, por sua vez, podiam ser feitas tanto individualmente (a partir da designação de relatores especiais) quanto de maneira coletiva (por meio do estabelecimento de grupos de trabalho), a depender das decisões da Comissão. Podiam envolver, ainda, o envio de missões de apuração de fatos (*fact finding missions*) aos países investigados, os quais tinham obrigação estatutária de recebê-las e permitir livre acesso aos membros da missão. Todos os relatores e grupos de trabalho deviam se reportar, anualmente, à Comissão, que também recebia informações de governos, organizações não governamentais e, a depender do caso, indivíduos e, com base no material compilado, produzia relatórios sobre violações de direitos humanos.

3. Atores, interesses e centros de decisão

Há que se ponderar o papel de atores governamentais e não governamentais no processo decisório que levou à elaboração da proposta de resolução apresentada pelo Brasil em 2003. Entrevistas com atores participantes do processo (SABOIA, 2019) e material documental (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003f; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003g; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003i; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003j; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003k; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003l; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003m) indicam que a tomada de decisão foi centralizada pelo MRE. Diferiu, portanto, do que fora observado nas Conferências de Durban e Santiago, onde houvera maior participação de outros órgãos (em especial a Secretaria de Direitos Humanos), sob influência direta da sociedade civil.

Comunicações telegráficas da época (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003i), interpretações de acadêmicos (GIRARD, 2007), depoimentos de representantes de organizações sociais (KAHRAMANOGLU,

2004) e relatos de diplomatas apontam que a decisão de propor a pauta partiu de um exercício interno para o mapeamento e avaliação de iniciativas ainda não tomadas pela CDH em relação a grupos considerados vulneráveis, no início de 2003.

Tal ausência de participação direta da sociedade civil é contestada por Corrêa (2009, p.24), para quem o processo da resolução brasileira “envolveu desde o primeiro momento um conjunto bem mais plural de atrizes e atores políticos: além dos gays, feministas e lésbicas, tão logo o Brasil apresentou a resolução, ativistas e grupos trans” teriam pressionado não somente em favor do texto, mas inclusive por seu avanço substantivo, com a adição de menções ao tema da identidade de gênero. Ainda segundo a mesma autora, tais pressões teriam sido recebidas com “perplexidade” pelo MRE, sem que esse tenha conseguido reagir de maneira satisfatória à inesperada tentativa de participação da sociedade civil (CORRÊA, 2009, p.24).

Registros dos trabalhos preparatórios e das negociações de 2003 apontam que a iniciativa de lançar a resolução sobre orientação sexual integrava uma estratégia bem definida de ação diplomática, em um momento no qual o Brasil atuava para se consolidar como ator de destaque no regime multilateral. Já então, as análises feitas pela diplomacia brasileira (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003d; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003k; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003n) deixavam claros os interesses do Brasil no processo e apontavam traços que marcariam a atuação futura do país no tema. Três objetivos podem ser sintetizados: i) a busca por maior protagonismo no regime multilateral de direitos humanos; ii) uma tentativa de dar continuidade ao que se via como um “empreendedorismo normativo” na Comissão de Direitos Humanos, onde o Brasil havia patrocinado, nos anos anteriores, resoluções sobre a incompatibilidade entre democracia e racismo (NAÇÕES UNIDAS, 2000), acesso a medicamentos no contexto de pandemias como HIV/AIDS (NAÇÕES UNIDAS, 2001a) e realização do direito de todos ao gozo do mais alto padrão possível de saúde física e mental (NAÇÕES UNIDAS, 2002a); iii) o intento de fazer da participação no regime multilateral a face externa do processo

doméstico de construção de normas de proteção aos direitos humanos, que se desenrolava desde a transição democrática de 1988.

4. O lançamento da agenda na CDH: o projeto brasileiro de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual (2003)

Após o avanço na Conferência de Santiago e o retrocesso nos documentos finais adotados na Conferência de Durban, a discussão sobre direitos relacionados à orientação sexual permanece em pauta no regime multilateral de direitos humanos em 2002. Por ocasião dos preparativos da 58ª sessão da Comissão de Direitos Humanos, foi manifestada pela Suécia a intenção de apresentar projeto de resolução sobre o combate à discriminação por orientação sexual, dando prosseguimento à discussão iniciada no ano anterior e inserindo o tema na agenda da CDH. O texto do projeto, contudo, não chegou a ser apresentado, optando-se por menção a assassinatos por motivo de orientação sexual no âmbito da proposta de Resolução 2002/36 sobre execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

No início de 2003, o Itamaraty refletia que as discussões sobre orientação sexual ocorridas até então em foros multilaterais tinham escopo temático limitado e voltavam-se sobretudo à inclusão formal do tema na agenda. Essa ausência de regulação internacional sobre tema de crescente importância foi entendida pelo MRE como uma janela de oportunidade para a atuação do Brasil. Tal janela será aproveitada para o lançamento, no âmbito da 59ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos, do projeto de resolução "Direitos Humanos e Orientação Sexual". O projeto constitui a primeira tentativa de fato de que se tem registro de aprovação de regulação diretamente concernente aos direitos das populações LGBTI no regime multilateral de direitos humanos (SALDANHA, 2016, p.143).

O projeto de resolução começou a ser elaborado apenas dois meses antes da 59ª sessão da CDH, em abril de 2003 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003g). Com efeito, antes mesmo de ser anunciado, já contava com ambiente adverso em razão das resistências suscitadas por ocasião da iniciativa sueca em 2002, em especial de países islâmicos (MINISTÉRIO DAS

RELAÇÕES EXTERIORES, 2003d; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003i).

A primeira versão da resolução circulada pelo Brasil consistia em texto extenso, com 37 parágrafos, que buscava reproduzir a Declaração Universal de Direitos Humanos, aludindo a todos os seus artigos com a inclusão de referências à orientação sexual. Após consultas informais, contudo, confirmaram-se as fortes resistências ao texto (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003i). O Paquistão, atuando em nome da Organização para a Cooperação Islâmica (OIC), realizou gestões junto aos coordenadores de todos os grupos regionais para que solicitassem ao Brasil a retirada do projeto (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003i). Mesmo países do chamado “campo ocidental” foram pressionados pela ação opositora do Vaticano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003i; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003k; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003l).

As referidas comunicações telegráficas apontam que, na ausência da participação de atores de fora do Itamaraty, as deliberações que conformaram o processo decisório brasileiro centraram-se em: i) considerações de Estado a respeito do que se entendia como sendo o “interesse nacional”; e ii) estratégias tradicionalmente empregadas em tabuleiros multilaterais. Não foram localizadas referências às preferências de atores não estatais ou à sua participação na tomada de decisões brasileira.

Diferentemente de Durban, em que a pressão de organizações não governamentais e o maior escrutínio da opinião pública reduziram a margem de barganha dos negociadores brasileiros, a predominância do MRE sobre o processo decisório deu aos negociadores brasileiros maior liberdade para buscar solução de compromisso com os países opositores. Em razão disso, o Brasil reformulou a proposta de texto inicial, com o objetivo de buscar consenso ou, ao menos, a maioria necessária para sua aprovação. O novo texto da resolução, intitulado "Direitos Humanos e Orientação Sexual", foi tabulado pela delegação brasileira junto à Secretaria da CDH em 16 de abril de 2003 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003j). O projeto foi co-patrocinado pelas

delegações dos países-membros da União Europeia, bem como por Liechtenstein, pela Noruega, pela República Tcheca e pelo Canadá.

A nova proposta tinha caráter mais moderado, com dez parágrafos (em lugar dos 36 do texto original) que se limitavam a: i) reconhecer a existência de discriminação baseada em orientação sexual; ii) apontar sua contradição com os deveres previstos nos principais instrumentos de proteção de direitos humanos; iii) pedir aos governos que protegessem e promovessem os direitos de todas as pessoas, independentemente de sua orientação sexual. Segundo Sampaio (2018, p.5), era um projeto de resolução “leve, que propõe princípios sem uma chamada para que os governos tomem atitudes específicas”.

Tal foi o teor do texto tabulado:

Human Rights and Sexual Orientation

The Commission on Human Rights,

PP1 - Reaffirming the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and the Convention on the Rights of the Child,

PP2 - Recalling that recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

PP3 - Reaffirming that the Universal Declaration of Human Rights affirms the principle of the inadmissibility of discrimination and proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein without distinction of any kind,

PP4 - Affirming that human rights education is a key to changing attitudes and behavior and to promoting respect for diversity in societies,

OP1 - Expresses deep concern at the occurrence of violations of human rights in the world against persons on the grounds of their sexual orientation;

OP2 - Stresses that human rights and fundamental freedoms are the birthright of all human beings, that the universal nature of these rights and freedoms is beyond question and that the enjoyment of such rights and freedoms should not be hindered in any way on the grounds of sexual orientation;

OP3 - Calls upon all States to promote and protect the human rights of all persons regardless of their sexual orientation;

OP4 - Notes the attention given to human rights violations on the grounds of sexual orientation by the special procedures in their reports to the CHR, as well as by the treaty monitoring bodies, and encourages all special procedures of the CHR, within their mandates, to give due attention to the subject;

OP5 - Requests the High Commissioner for Human Rights to pay due attention to the violations of human rights on the grounds of sexual orientation;

OP6 - Decides to continue consideration of the matter at its sixtieth session under the same agenda item (NAÇÕES UNIDAS, 2003, n.p).

Valendo-se de estratégia comum na redação de resoluções multilaterais, o texto buscava legitimação por meio de referências a outros documentos antecedentes (em particular, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948). Em termos substantivos, seu principal avanço residia na singularização da liberdade de orientação sexual como objeto a ser protegido, não mais no âmbito geral do combate a todas as formas de discriminação, mas como objeto de preocupação particular (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003j).

Interpretando-se o episódio à luz da referida periodização empreendida por McGoldrick (2016), o que se propunha era obter o reconhecimento da orientação sexual dentro de quadro normativo já existente, por meio do alargamento da interpretação e aplicação de obrigações e direitos previstos em outros tratados de direitos humanos. Tal intento foi exposto, de maneira clara, pela embaixadora do Brasil junto à Comissão de Direitos Humanos, Celina Assumpção, em discurso realizado na apresentação do projeto:

It should be emphasized that the aim of this draft is not to create any new right. It is strictly based on the existing multilateral instruments on human rights, all of which were drafted and adopted by this very Commission. It actually builds upon Article 2 of the Universal Declaration, which states that everyone is entitled to the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind. This is central to the Universal Declaration: no ground of discrimination is legitimate to hinder the enjoyment of human rights. Not a single one. Therefore, neither should be sexual orientation (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003m, p.5)

O novo texto, contudo, não foi capaz de evitar a oposição de países da OIC, particularmente Paquistão, Malásia, Arábia Saudita e Bahrain, bem como de alguns africanos (como o Zimbábue), que criticaram a iniciativa, chegando a afirmar que esse não seria um tópico válido para ser discutido na ONU (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003m).

A missão do Paquistão propôs uma moção de não-ação sobre o projeto brasileiro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003i; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003m). Embora a iniciativa opositora paquistanesa tenha sido derrotada (com 24 votos contrários, 22 a favor, 6 abstenções e uma ausência), não se conseguiu obter o apoio necessário à aprovação do texto proposto pelo Brasil. No último dia do encontro, após uma sucessão de questões de ordem interpostas por países muçulmanos, a presidente da Comissão apresentou proposta para adiar a consideração do projeto brasileiro para a 60ª sessão da CDH (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003m). Colocada em votação, a proposta de adiamento foi aprovada (com 24 votos a favor, 17 contra, 10 abstenções e duas ausências). Decidiu-se, assim, que a CDH retomaria a consideração do projeto brasileiro, no estado em que se encontrava, um ano mais tarde.

A despeito da derrota, diplomatas (SALDANHA, 2016), ativistas (NASCIMENTO, 2004; JESUS, 2004; KAHVANOTOGLU, 2004) e acadêmicos (SAIZ, 2005; GIRARD, 2007) convergem na avaliação de que a iniciativa brasileira de propor o primeiro projeto de resolução da história do sistema multilateral exclusivamente centrado na orientação sexual representou um marco na trajetória dos direitos humanos relativos ao tema (CAREAGA PÉREZ, 2004; GIRARD, 2007; O'FLAHERTY; FISHER, 2008; SAIZ, 2005). Mesmo na ausência de resultados imediatos – o projeto de resolução foi, afinal, derrotado –, a iniciativa logrou inserir o tema na agenda multilateral de maneira objetiva, sem recursos a abordagens transversais ou subterfúgios de linguagem, abrindo importante precedente para o debate futuro sobre o assunto.

A iniciativa teve grande repercussão entre atores não estatais, que a partir de então passam a se aproximar e a buscar exercer influência sobre o processo decisório da política externa brasileira sobre o tema. ONGs com representação na CDH, como a Anistia Internacional, a Federação Internacional das Ligas de

Direitos Humanos e a Al Fatiha qualificaram a iniciativa como “histórica” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003m, p.4). As organizações americanas Human Rights Documentation Center e Reporters Without Borders publicaram documentos em que não somente elogiavam o projeto de resolução brasileiro, mas, também, criticavam as dificuldades para se incluir o tema das violações de direitos humanos relativos à orientação sexual no sistema das Nações Unidas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003o). Antecipando o desdobramento do tema, a Human Rights Watch manifestou ao Brasil a expectativa de que o país retomasse, na 60ª sessão da CDH, a consideração do projeto, afirmando que concentraria esforços com vistas à adoção da resolução em 2004 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003s).

5. A retomada do projeto de resolução na CDH em 2004 e o adensamento do processo decisório da PEB

Contrariamente ao que se observara às vésperas da apresentação do projeto de resolução em 2003, o período que separa a 59ª e a 60ª sessões da CDH registra ampla movimentação em torno do tema da orientação sexual. Embora o projeto tenha se originado, um ano antes, em ambiente em grande medida restrito à missão diplomática do Brasil em Genebra, sua intensa repercussão multiplicará apoios e resistências de parte de grande número de atores e ampliará as arenas nas quais esse embate será travado.

De modo a verificar as mudanças no processo de formulação do projeto de resolução apresentado pelo Brasil em 2004, será preciso atentar cuidadosamente para a maneira como evoluem os comportamentos de atores domésticos e externos, bem como os efeitos que terão sobre a tomada de decisão da PEB.

5.1 Atores, interesses e centros de decisão

A primeira diferença que sobressai é o aumento do peso das variáveis externas, que passam a ter importância muito maior do que no processo de 2003. Verificam-se mudanças tanto do ponto de vista quantitativo (aumento do número de atores externos incidindo sobre o processo), quanto também em aspecto

qualitativo (aumento do peso dessas variáveis). Outra diferença em relação ao ano anterior é que essa influência passa a existir antes mesmo do início do processo negociador, isto é, já a partir do processo de formulação da resolução, havendo tentativas de diversos atores de incidir sobre a tomada de decisão brasileira.

Os dados (CIMIERI, 2004; JESUS, 2009; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004s; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004j) apontam o aumento da participação tanto de atores não governamentais quanto de atores governamentais. Em relação ao primeiro grupo, sobressai a mobilização de grandes ONGs (Human Rights Watch, Anistia Internacional) que deixam claro, de maneira antecipada, suas expectativas em relação à reapresentação do projeto pelo Brasil, seja por meio de canais oficiais - há registros de reuniões com diplomatas em Londres (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004o), Genebra (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004x) e Berlim (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004b) ou de forma oficiosa, por meio de mobilizações virtuais.

O período marca, também, a ampliação da mobilização de ONGs brasileiras a respeito do tema. Organizações de defesa dos direitos LGBTI atuam de maneira concertada em favor da proposta, por meio de pressão direta junto a formuladores em Brasília (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004o; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004x).

Notícias da época (BARBOSA, 2004) dão conta de manifestações de ONGs como ABGLT, Justiça Global e Conectas. Tais manifestações incluíram envios de cartas e e-mails a representações diplomáticas de governos com direito a voto na CDH, bem como ao próprio MRE, pedindo que a decisão de apresentar o projeto de resolução novamente fosse mantida (BARBOSA, 2004). A Conectas teria acionado uma rede de cerca de 400 ONGs no mundo, instando-as a pedirem a governantes de seus Estados para apoiarem a aprovação da resolução proposta pelo Brasil (BARBOSA, 2004).

A crescente coordenação culminou na criação do Comitê Brasileiro de Apoio à Resolução sobre Direitos Humanos e Orientação Sexual (BARBOSA, 2004). Coordenado pela ABGLT (que, por si só, congregava 140 organizações

LGBTI no país), o Comitê reunia grupos, como: grupos Arco Íris, Dignidade, Associação Brasileira de Transgêneros, Instituto Édson Nêris, Movimento D'Ellas, Nuances, Liga Brasileira de Lésbicas e Rede Feminista de Saúde.

Relatos na imprensa da época apontam que o objetivo principal do Comitê mirava a mobilização dos países latino americanos com assento na CDH, a exemplo de Chile, Equador e Argentina (BARBOSA, 2004). Outro foco seria a África do Sul, primeiro país a escrever uma constituição que incluía a proibição da discriminação por orientação sexual (JORDAAN, 2014) e que ainda não havia declarado posição em relação à proposta brasileira.

No que tange à análise das motivações e interesses desses grupos, dois pontos se destacam, sendo um doméstico e outro externo. Com relação ao plano doméstico, declarações feitas à época por representantes das ONGs criticavam o que consideravam uma postura tímida do governo Lula no tratamento dos temas relacionados aos direitos humanos das populações LGBTI (BARBOSA, 2004). Não obstante os avanços verificados na criação de conselhos e normas, exigiam maior engajamento do governo federal no avanço de pontos considerados sensíveis, como a criminalização da homofobia e a legalização do casamento homossexual, ademais do combate efetivo à violência contra homossexuais (BARBOSA, 2004).

Com relação ao plano internacional, os grupos da sociedade civil consideravam que a importância da aprovação da resolução, de acordo com os organizadores da campanha, seria de “garantir um mínimo de legalidade internacional ao respeito aos direitos humanos dos gays e lésbicas, considerada por eles uma questão urgente” (BARBOSA, 2004, p.1), principalmente em razão de significativo número de execuções de homossexuais no mundo, inclusive por autoridades de Estados – mais de 100 países ainda criminalizavam a homossexualidade.

O período é marcado também por uma evolução na capacidade de atuação em rede das organizações da sociedade civil brasileira. Pazello (2005) atribui tal fenômeno a um processo de aprendizado das ONGs, ocorrido desde a apresentação da proposta de resolução na 59ª sessão da CDH:

The combination of Brazilian organizations did not immediately realize what process was taking place in the CHR. It was necessary for organizations present at the 2003 meeting to issue an alert and propose a global mobilization supporting both the Resolution and the Brazilian government (PAZELLO, 2005, p.159)

A integração das ONGs brasileiras em uma rede de *advocacy* global se consolida a partir de dezembro de 2003, por ocasião de encontro internacional no Rio de Janeiro para discussão e tentativa de coordenação de uma estratégia de apoio à resolução (ARC INTERNATIONAL, 2003; SEXUALITY POLICY WATCH, 2004; PAZELLO, 2005; GIRARD, 2007). Organizado pela ONG canadense ARC International – criada em 2003, no bojo da mobilização a respeito do projeto brasileiro -, teve a participação de representantes da sociedade civil brasileira e internacional (ARC INTERNATIONAL, 2003).

The December 2003 meeting that took place in Rio de Janeiro, with nongovernmental organizations and movements from all parts of the world, created a coalition to organize and implement advocacy actions in anticipation of the 2004 meeting. The Rio meeting included the participation of international networks of human rights, like Human Rights Watch and Amnesty International, as well as organizations specializing in issues of LGBT, population and development, and health, in addition to feminist organizations. Two Brazilian diplomats who negotiated the Resolution participated in the event (PAZELLO, 2005, p.159)

Para as ONGs brasileiras, em particular, representou também um avanço na interlocução com atores internacionais e inclusão no debate global sobre orientação sexual. Como aponta Girard (2007):

The meeting brought together sexual and reproductive health groups and advocates who had been active in Beijing, international human rights organizations, and Brazilian LGBT groups. While some of those present had been key players in Cairo and Beijing, there was limited awareness of those past struggles in the group as a whole (GIRARD, 2007, p.345).

O encontro do Rio também representou importante marco no diálogo sobre o tema entre a sociedade civil e o MRE, que enviou à reunião dois diplomatas que haviam participado da negociação da resolução de 2003 (ARC INTERNATIONAL, 2003). Ausente na etapa anterior, essa coordenação prévia reproduziu, em escala reduzida, a dinâmica de encontros preparatórios que fora bem-sucedida nas conferências de direitos humanos da década anterior, prenunciando um importante processo de concertação entre o governo e a

sociedade civil que, como se verá, terá impactos futuros em negociações sobre o tema.

Um ponto importante, que surge nesse momento, é a decisão das ONGs de pressionar pela inclusão da questão de identidade de gênero (ARC INTERNATIONAL, 2003; GIRARD,2007) – tema ausente dos debates nas Conferências de Santiago e Durban, e que se pronunciara, de forma tardia, na discussão do projeto de resolução de 2003. Tal como sumarizado por Girard (2007), outros pontos consensuados no encontro do Rio - que viriam a basear as posições adotadas pela sociedade civil na 60ª sessão da CDH, em 2004 – seriam de continuar pressionando a favor do projeto de resolução brasileiro e de buscar maior visibilidade para as causas LGBTI por meio de eventos paralelos, painéis e declarações na Comissão (GIRARD, 2007).

A coordenação internacional resultou no envio de inédita delegação de ativistas brasileiros a Genebra. Patrocinada pela coalizão internacional International Lesbian and Gay Association (ILGA), a missão contou com integrantes de organizações como o Instituto Edson Neris e a ABGLT (JESUS, 2009; BARBOSA, 2004; CIMIERI, 2004).

Por outro lado, aumentou a oposição de setores religiosos ao projeto (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004j). Diferentemente do processo de 2003, quando a maior parte das evidências apontava para a liderança de países islâmicos nos esforços para barrar a resolução, nesse momento maior protagonismo é exercido pelo Vaticano, que chega a ser denominado por ONGs LGBTI como “o grande adversário da proposta” e “inimigo dos direitos humanos dos homossexuais” (BARBOSA, 2004, p.1).

No plano doméstico, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) buscou atuar junto ao governo (JESUS, 2009; PAZELLO, 2005), chegando a enviar carta ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva com pedido de não-reapresentação da proposta (CIMIERI, 2004). O então arcebispo emérito do Rio de Janeiro, Eugênio Salles, foi um dos porta-vozes do catolicismo conservador, usando sua coluna no jornal “O Globo” para criticar o projeto, que afirmava “ser contrário aos direitos humanos ao atentar contra a família e estimular a discriminação religiosa” (PAZELLO, 2005, p.161).

O processo também repercute e gera reações em articulistas e influenciadores do campo conservador. Publicações como “Mídia Sem Máscara”, de Olavo de Carvalho, e “Centro Apologético Cristão de Pesquisas” publicam artigos criticando o governo brasileiro pelo apoio ao projeto (DIAS; PEREZ, 2006, p.232). O ideólogo Júlio Severo, um dos evangélicos mais atuantes no combate ao projeto de resolução, critica Lula por liderar o que considerava ser uma campanha para a promoção da homossexualidade na ONU (DIAS; PEREZ, 2006, p.232).

Não obstante o aumento na participação de ONGs, entidades religiosas e opinião pública, o processo continuou sendo protagonizado, em grande medida, por atores estatais, com intensa atuação tanto de países favoráveis quanto daqueles contrários à iniciativa do Brasil.

A dinâmica de apoios e resistências permaneceu semelhante à observada em 2003. No campo opositor, Egito (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004c) e Paquistão (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004j) lideraram gestões contrárias ao projeto, reiterando os argumentos já defendidos quando do debate ocorrido no ano anterior (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004j). Há também registros de pressões do Vaticano para que o Brasil retirasse a proposta (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004g). O representante da Santa Sé em Genebra chega a falar abertamente contra a iniciativa brasileira, a qual associa ao objetivo de promover o casamento entre pessoas do mesmo sexo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004j). Outro elemento importante é o recrudescimento da oposição dos Estados Unidos, que, ecoando posição dos setores conservadores do país no pós-11/9 (HOFMANN, 2004), também aumentam a pressão contra a iniciativa (PAZELLO, 2005).

Do lado dos atores favoráveis ao projeto, Equador, Canadá, Chile, Uruguai, Argentina, Nova Zelândia, Cuba, Japão, Coréia e a grande maioria dos países europeus manifestaram apoio à reintrodução da proposta brasileira (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004k). O Parlamento da União Europeia chegou a manifestar-se publicamente em apoio ao Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004k).

Chamados a passarem à condição de propositores do projeto ao lado do Brasil, contudo, os países europeus evitaram comprometer-se com gestões conjuntas, sob o argumento de que seu engajamento poderia ser percebido como uma tentativa de fazer prevalecer valores culturais europeus junto a países africanos ou muçulmanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004h). A hesitação dos países europeus é confirmada por Corrêa (2009), que aponta, em particular, a influência do governo conservador da Irlanda sobre a tomada de posição do grupo. Abordado, o Canadá igualmente recusou-se, argumentando já estar envolvido com a negociação de grande número de projetos de resolução de interesse prioritário (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004h).

No que se refere aos centros de decisão, o Itamaraty permanece ator fundamental, controlando, em última instância, a condução e o *timing* do processo. Diversos fatores explicam tal fato, sendo os principais: i) conhecimento do projeto de resolução; ii) rede de contato com interlocutores no exterior; e iii) maior domínio das regras multilaterais da CDH.

A maior repercussão do projeto, contudo, ocasionou mudanças no processo decisório intrainstitucional do MRE. Conforme ganhava relevância, a iniciativa passava a ser alvo de ponderação mais cuidadosa pelo governo brasileiro, levando-se em conta seus impactos sobre as relações bilaterais com parceiros estratégicos e também outras agendas tidas como prioritárias, em momento no qual o Brasil buscava maior expansão diplomática e comercial (LIMA, 2008; LIMA; HIRST, 2008). A aproximação com o mundo árabe em temas políticos e econômicos representou, em particular, um desafio ao projeto (NASCIMENTO PEDRO, 2019). A negociação da resolução ocorreu de maneira simultânea à finalização dos preparativos para a Cúpula América do Sul e Países Árabes (ASPA), tornando desafiadora a tarefa de equilibrar posições divergentes com esses países. Registros telegráficos apontam que os países árabes chegaram a cogitar um boicote ao encontro da ASPA, caso o Brasil optasse por levar à frente o projeto de resolução (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004u). Pazello (2005) cita, adicionalmente, ameaças desses países às negociações da XI Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que teve lugar também em 2004, em São Paulo.

Tal dinâmica alterou o processo de decisão interno do Itamaraty, com as áreas técnicas tendo menos autonomia sobre a tomada de decisão, que passa a ser afetada por considerações políticas de mais alto nível. Embora não haja registro documental de envolvimento direto da Presidência da República, notícias da época (CIMIERI, 2004) e depoimento de ator diretamente envolvido com o processo (NASCIMENTO PEDRO, 2019) dão conta de que a discussão, por vezes, chegou ao gabinete do ministro Celso Amorim. Tal fato marca diferença substancial em relação a 2003, quando o assunto tramitou, majoritariamente, em nível operacional, na Divisão de Direitos Humanos e no Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE.

Uma outra diferença em relação ao ano anterior é a volta do envolvimento da Secretaria Especial dos Direitos Humanos com o processo. Tal fato deveu-se, em grande medida, ao envolvimento pessoal do então secretário Nilmário Miranda, que vai a Genebra para participação na CDH e chega a abordar o tema diretamente em reuniões com outras autoridades estrangeiras (CIMIERI, 2004). Diferentemente do ocorrido em Durban e Santiago, contudo, os dados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004f) e depoimentos (NASCIMENTO PEDRO, 2019) demonstram que, do ponto de vista burocrático, a condução do processo manteve-se sob o comando do Itamaraty, órgão onde se davam as deliberações e de onde saíam as instruções que pautariam a atuação da delegação brasileira.

Por fim, um outro aspecto de interesse diz respeito à incidência de atores parlamentares sobre o tema. Isso se verificou, em particular, por meio do envio de requerimentos ao Itamaraty, em que legisladores solicitavam esclarecimentos sobre o projeto de resolução e manifestavam posições a respeito do tema da orientação sexual (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004c).

Em entrevista concedida ao autor, a ex-deputada Iara Bernardi – que, na condição de líder da Frente Parlamentar Mista Pela Livre Expressão Sexual, foi responsável por um desses requerimentos (BRASIL, 2004c) – declarou que a chegada do tema ao conhecimento dos parlamentares se deu por meio do “lobby positivo” de organizações internacionais (a exemplo da ONU Mulheres) e não governamentais (BERNARDI, 2019). Segundo a entrevistada, na ausência de representantes legislativos do movimento LGBTI, tais organizações

encontravam acolhida para suas pautas na bancada feminina no Congresso (BERNARDI, 2019).

A despeito das referidas manifestações, não foram localizados indícios de que a participação parlamentar tenha afetado de maneira decisiva a tomada de decisão da PEB. Esta continuou sendo protagonizada por atores do Poder Executivo, em eventos que serão analisados no próximo tópico.

5.2 As negociações prévias e a apresentação do projeto de resolução brasileiro na 60ª sessão da CDH

A decisão pela reapresentação do projeto de resolução na 60ª sessão da CDH foi tomada em fevereiro de 2004 (CIMIERI, 2004), em nível ministerial, em reunião entre o chanceler Celso Amorim e o ministro de Direitos Humanos Nilmário Miranda (com a participação do diretor do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty, embaixador Tadeu Valadares). Segundo declarou o ministro Miranda, em entrevista concedida à época ao jornal “Folha de São Paulo”, embora mais sucinta, a proposta apresentada pela delegação brasileira teria a mesma essência do texto de 2003 (MIRANDA, 2004):

Resolvemos reapresentar o projeto neste ano porque a pressão não vai diminuir (...) temos consciência de que a resolução é polêmica, mas temos convicção de que é justa (MIRANDA, 2004)

Observado o novo projeto de resolução apresentado pelo Brasil, contudo, nota-se haverem sido suavizadas as referências a violações de direitos humanos em razão de orientação sexual, que passam para a parte preambular do texto (NAÇÕES UNIDAS, 2004). A parte operativa da resolução passou a focar, dessa maneira, exclusivamente na reiteração da necessidade de defesa da não discriminação por motivos de orientação sexual e no apelo aos Estados para que, voluntariamente, promovessem e protegessem os direitos humanos de forma indiscriminada. O projeto apresentado pelo Brasil foi o seguinte:

Non-Discrimination on Any Grounds, including Sexual Orientation

The Commission on Human Rights,

PP 1 - Reaffirming the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the

International Covenant on Civil and Political Rights and all the other relevant international instruments on human rights,

PP 2 - Recalling the importance of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family as the foundation of freedom, justice and peace in the world,

PP 3 - Underlining the Vienna Declaration and Program of Action and the importance of addressing adequately all forms of discrimination,

PP4 - Recalling all the efforts made at all regional levels, during the preparatory process for the III World Conference Against Racism, in particular the Santiago Declaration of the Preparatory Conference for the Americas,

PP 5 - Acknowledging the references made by human rights mechanisms and by the Durban Declaration concerning multiple and aggravated forms of discrimination,

PP 6 - Concerned by acts of discrimination and violations of human rights because of sexual orientation,

OP 1 - Reaffirms that non-discrimination is a fundamental principle of international human rights law;

OP2 - Reaffirms that no one shall be discriminated against on any grounds, including on their sexual orientation and calls upon all States to protect and promote the human rights of all persons;

OP3 - Affirms that no one should be discriminated against because of his/her sexual orientation;

OP 4 - Requests the OHCHR to prepare a compilation of national and international legislation and jurisprudence relating to non-discrimination on the grounds of sexual orientation and to submit the compilation to the 61st session of CHR;

OP 5 - Recommends that human rights mechanisms keep in their work, as appropriate, the perspective of discrimination including due to sexual orientation, and that the High Commissioner for Human Rights pay due attention to the issue;

OP 6 - Keeps the subject under consideration at its sixtyfirst session under the same agenda item (NAÇÕES UNIDAS, 2004, n.p)

A despeito das gestões realizadas pelo Brasil, às vésperas do início da 60ª sessão da CDH, continuava existindo forte resistência, particularmente de um grupo de países islâmicos liderado por Paquistão, Malásia e Egito (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004k), que mesmo após a suavização da linguagem da resolução, opunha-se à simples menção do termo "orientação sexual" no contexto dos direitos humanos.

Iniciada a 60ª sessão, o combate à discriminação com base na orientação sexual constou dos discursos de certo número de países - Alemanha, México, Suécia, Itália, Canadá e Eslovênia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004m). Evidenciando a sensibilidade do tema, contudo, a maioria dos representantes optou por menções genéricas, sendo poucos aqueles que se referiram expressamente ao projeto brasileiro. Nesse ambiente polarizado, recrudescceu o quadro de disputas em torno da resolução. Representantes do Vaticano e do Paquistão (na qualidade de coordenador da Organização para a Cooperação Islâmica) voltaram a circular cartas de oposição ao projeto. Pazello (2005, p.160) aponta, ademais, para a já referida postura de oposição adotada pelo governo dos EUA.

Por outro lado, o projeto contou com o apoio ativo de número sem precedentes de organizações não governamentais em Genebra (INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005). Muitos de seus representantes manifestaram-se no plenário da CDH, trazendo para o debate perspectivas abrangentes sobre as questões relacionadas à orientação sexual. Os registros (INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005) dão conta de intervenções de 13 ativistas, dos seguintes países: China, Serra Leoa (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004b), Índia, Nigéria, Paraguai, Argentina, República Dominicana, EUA, África do Sul, Nepal, Croácia e México. Trata-se da maior mobilização sobre o tema registrada até aquele momento em fóruns multilaterais das Nações Unidas. Além disso, grandes ONGs internacionais (Comissão Internacional de Juristas, da Federação Internacional das Ligas de Direitos Humanos, da Anistia Internacional e da Human Rights Watch) atuaram distribuindo documentos de apoio à iniciativa brasileira (ILGA, 2004; INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005).

Tal como acordado na referida reunião de coordenação no Rio de Janeiro (ARC INTERNATIONAL, 2003), essas ONGs trouxeram, pela primeira vez em um foro da importância da CDH, o debate sobre o conceito de “identidade de gênero”, que há muito já ocorria na sociedade civil e em outras esferas (INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004k). A partir de então, essa

discussão passará a ocorrer cada vez mais nos foros multilaterais, de maneira associada à da orientação sexual.

Conforme se desdobrou a sessão na CDH, a correlação de forças em Genebra não evoluiu favoravelmente ao projeto brasileiro. Diante das incertezas e da crescente mobilização de parte dos opositores do projeto, cobrava-se do Brasil que “aumentasse a aposta”, de modo a angariar novas manifestações de apoio capazes de forçar a aprovação do projeto.

Às vésperas do encerramento da 60ª sessão da CDH, Pazello (2005) resumia da seguinte maneira o quadro de apoios e resistências ao projeto:

On one side was a powerful opposition block that allied the interests of capital with the ideological values of religion. On the other were groups organized by civil societies from various parts of the world that, for the most part, confront the daily reality of the assassination, imprisonment, and torture of homosexuals. In the middle was Brazil, attempting to establish a balance in the tenuous border zone between an extremely advanced agenda in terms of human rights and the desire of becoming a leader in the area of international trade, consolidating partnerships with countries against which there are numerous accusations of violations of individual liberties and a brutal regulation of the sexuality of adult individuals. All of this exists in a context where the United Nations is under strong political and financial attack (PAZELLO, 2005, p. 161)

Dada a avaliação de que a conjuntura ainda não seria suficientemente favorável à aprovação do projeto, o Brasil não se opôs à decisão da CDH de, por consenso, adiar para sua próxima sessão, em 2005, a consideração do projeto de resolução (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004x). Em comunicado à imprensa, o governo brasileiro declarou que:

Brazil considers that the treatment of any issue in the Commission should not lend itself to exploitation of a political nature nor should it generate controversies with communities and countries with which we hold deep links of friendship (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004x, p.3).

As avaliações dos motivos que levaram o Brasil a aceitar a retirada do projeto apontam, de maneira geral, para a influência de variáveis externas sobre a tomada de decisão. Cardoso (2017) menciona as seguintes motivações: i) o efeito negativo de uma possível derrota do projeto de resolução em votação na CDH; ii) o impacto igualmente negativo da adoção do documento por pequena margem de votos, fato este que poderia diminuir a eficácia do texto e aumentar

as clivagens a respeito do tema; e iii) a possibilidade de que o projeto de resolução viesse a afetar a preparação da Cúpula ASPA.

Em sentido parecido aponta Pazello (2005, p.162), para quem, mesmo que se conseguisse os votos necessários para aprovação em plenário, “the environment was not favorable to a vote because victory would be achieved with a very small number of countries”.

This circumstance could prove worse than postponing the vote again because victory with a small margin of votes would make the Resolution vulnerable and inefficient (PAZELLO, 2005, p.161)

A avaliação de atores não-governamentais participantes do evento é parcialmente divergente. Embora não deixem de apontar para influência de vetores externos, eles enfatizam também elementos domésticos, como a pressão exercida por grupos de interesse internos (em especial aqueles ligados a setores religiosos) e a hesitação do governo Lula a contrariar seus interesses e encampar de maneira decidida o projeto. Em entrevista concedida à época ao jornal eletrônico “Expresso Zica”, o representante da sociedade civil Beto de Jesus, presente aos eventos em Genebra, afirmou:

Minha análise para a não apresentação está relacionada com os acordos econômicos junto aos países árabes, com a pressão do Vaticano/CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) e com as posturas à direita do Governo Bush. Não acredito que houve um real esforço do governo brasileiro e um sinal disso é que o presidente Lula nunca tenha falado nada sobre o apoio à Resolução (JESUS, 2009)

Expedientes telegráficos confirmam a “surpresa e decepção” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004y, p.3) de ONGs com a decisão do Brasil de retirar a questão da pauta da CDH. Ainda assim, depreende-se, a partir da leitura de material da época e análises *a posteriori*, que a avaliação a respeito do processo foi, de maneira geral, positiva. Entre os ganhos apontados em tais avaliações (GIRARD, 2007; SAIZ, 2005; INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005; PAZELLO, 2005; FLAMER-CALDERA; KAHRAMANOGLU, 2004), constam: i) envolvimento de novos grupos nas atividades das Nações Unidas, inclusive provenientes de países em desenvolvimento; ii) aumento da compreensão sobre questões relativas à sexualidade, por parte de governos e organizações; iii) melhor identificação dos

contornos do debate e das distintas posições a respeito do tratamento da orientação sexual em um foro multilateral.

Outro desenvolvimento importante ocorrido na 60ª sessão da CDH foi a referida introdução, pela primeira vez em fórum das Nações Unidas, do debate sobre identidade de gênero (ARC INTERNATIONAL, 2003; PAZELLO, 2005; FLAMER-CALDERA; KAHRAMANOGLU, 2004). Embora o Brasil tenha resistido (ARC INTERNATIONAL, 2003) a incluir o tema em seu projeto de resolução – alegando que o alargamento do escopo dificultaria ainda mais a aprovação da iniciativa - o mero fato de o tema haver constado dos debates na CDH constitui, por si só, importante marco para o desenvolvimento futuro do tema.

6. A retirada do projeto de resolução na CDH em 2005: o fim de uma etapa

Com efeito, os dois anos em que o Brasil apresentou os projetos de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos valeram ao país reconhecimento entre ONGs e demais Estados (INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005; ARC INTERNATIONAL, 2003; GIRARD, 2007; CORRÊA, 2009), mesmo em não se havendo logrado sua aprovação. Ao fim da 60ª sessão, havia expectativa de que o país mantivesse o pleito e reapresentasse o projeto em 2005 (INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005). Isso, contudo, terminou por não se verificar: o Brasil optou por não levar à frente o projeto por mais um ano, frustrando as expectativas de ativistas e movimentos sociais. Os motivos que levaram à decisão, bem como a maneira como esta foi tomada, devem ser analisados para que se esclareça a ruptura da trajetória construída nos anos precedentes.

6.1 Atores, interesses e centros de decisão

No que tange aos centros de decisão da PEB, é preciso, mais uma vez, levar em consideração a concentração do processo decisório no Itamaraty e a sua interação com os demais atores de influência, fossem eles do próprio Executivo (em especial, a Secretaria Especial de Direitos Humanos), do Legislativo ou da sociedade civil.

O Legislativo voltou a atuar no processo, embora de maneira mais uma vez discreta e com poucos resultados verificáveis. O tema entrou, pela primeira vez, na pauta das duas principais comissões temáticas pertinentes da Câmara dos Deputados (Direitos Humanos e Minorias; e Relações Exteriores e Defesa), a partir de requerimentos do deputado Leonardo Mattos (PV-SP), nos quais convidava os ministros Nilmário Miranda e Celso Amorim para audiências públicas para debater a retirada da proposta de resolução (BRASIL, 2004; BRASIL, 2004a). Ambos os ministros destinatários postergaram resposta aos convites, os quais tampouco receberam adesão ou apoio explícito de outros parlamentares. Desta forma, terminaram sendo retirados da pauta, meses depois, pelo próprio deputado proponente (BRASIL, 2004; BRASIL, 2004a). Não foram encontrados registros posteriores de audiências ou falas dos ministros ao Parlamento a respeito do tema em questão.

Um outro fator a ser levado em consideração, e que emerge de maneira clara a partir da análise de artigos (PAZELLO, 2005; SAIZ, 2005; GIRARD, 2007) e entrevistas (JESUS, 2019), é o arrefecimento momentâneo da mobilização da sociedade civil a respeito do tema. Tal fato, segundo se pode apurar, resultou da convergência de dois fatores: o desgaste ocasionado pelas duas tentativas frustradas de aprovar o projeto de resolução brasileiro na CDH; e um processo orgânico de reorganização dentro do próprio ativismo (GIRARD, 2007; SAIZ, 2005; CORRÊA, 2009).

O fato de, segundo variados relatos (INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005; SEXUALITY POLICY WATCH, 2004; GIRARD, 2007), a apresentação do projeto de resolução durante a 59ª sessão da CDH não ter sido coordenada previamente com a sociedade civil, aliado a uma certa euforia em relação à sua inédita possibilidade de aprovação, solidificou o apoio conjunto de uma coalizão heterogênea de ONGs, composta, entre outros, por grupos LGBTI, feministas e grandes organizações internacionais (ARC INTERNATIONAL, 2003; (INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005). Tal como narrado previamente, essa coalizão heterogênea, formada no bojo dos eventos de 2003, teve seu auge no seminário do Rio de Janeiro e na coordenação de uma rede de *advocacy* com vistas à aprovação da resolução na 60ª sessão, em 2004 (ARC

INTERNATIONAL, 2003; (INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005).

Interpretações de atores envolvidos com os eventos narrados (GIRARD, 2007; SAIZ, 2005; CORRÊA, 2009), contudo, apontam que, ao longo de todo o processo, subsistiram discordâncias e desconfianças de lado a lado, as quais se exacerbaram após a *débâcle* na 60ª sessão. Entre outros pontos, temia-se que a forte reação causada pelo projeto brasileiro pudesse dificultar outras discussões envolvendo temas relativos à sexualidade na CDH (por exemplo, a respeito de violência de gênero e direitos reprodutivos); e, também, que o escopo da orientação sexual seria muito restrito, obliterando uma agenda mais ampla de discussão de direitos sexuais que já vinha sendo desenvolvida, em particular pelos movimentos feministas, desde as conferências dos anos 1990.

Divisions between feminist activists and LGBT groups were also apparent. (...) The LGBT groups did not link with feminists, and feminists did not link with LGBT groups either. Feminists got involved with the Brazil resolution when they got to Geneva. Because of their experience, they could do both [Brazil resolution and other resolutions], but LGBT groups could not. They thought [feminists] were wasting their time, distracting them (GIRARD, 2007, p.348)

Girard (2007) confirma o entendimento de que as estratégias entre os diferentes grupos estavam longe de ser consensuais, e já na reunião do Rio, no fim de 2003, eram objeto de certa tensão.

Feminist and sexual and reproductive health activists favored a broad approach that promoted sexual rights and sexual health across the board, building on the achievements of Beijing. LGBT groups had little interest at that point. Inder observes, "The tension between gender analysis and sexuality analysis came to the fore. It was difficult to maintain a gender analysis in the coalition (GIRARD, 2007, p.348)

Essas divisões internas na coalizão foram exploradas pelo bloco opositor ao projeto. Como bem aponta Pazello (2005), na 60ª sessão da CDH, em 2004, a aliança entre Estados Unidos, OIC e Vaticano atacara estrategicamente as referências a direitos sexuais contidas em todos os projetos de resolução apresentados para votação (violência contra a mulher, tortura, execuções arbitrárias, saúde etc), aumentando a tensão dentro da coalizão e fazendo com

que cada grupo recrudescesse na defesa de suas pautas individuais (PAZELLO, 2005).

Tal estratégia se provou bem-sucedida e, associada ao trauma naturalmente ocasionado pela não aprovação do projeto de resolução sobre orientação sexual pelo segundo ano consecutivo, gerou desavenças na coalizão, levando a um processo de desarticulação momentânea. Isto fez com que o apoio da sociedade civil à rerepresentação do projeto em 2005 fosse significativamente menos articulado do que se observara nos anos imediatamente anteriores.

Adicionalmente, o cenário de desafios levou a um questionamento das próprias estratégias adotadas por certos grupos ativistas tradicionalmente envolvidos com a defesa e promoção de direitos de gênero e sexuais. Como aponta Corrêa (2009), as dificuldades enfrentadas em 2004 e 2005 deixaram expostas divergências entre os grupos LGBTI – mais focados na visibilidade dos temas de orientação sexual – e os movimentos feministas, que enfatizavam uma estratégia mais ampla e flexível para incorporar a sexualidade nos documentos de direitos humanos, lançando mão de intervenções em debates relacionados à saúde ou violência de gênero

Nesse cenário de desafios, novo encontro de coordenação foi organizado pela ARC International em Genebra, em dezembro de 2004, ocasião na qual voltaram a emergir dificuldades (ARC INTERNATIONAL, 2004). O encontro contou com painel sobre as estratégias de apoio ao projeto brasileiro (“Strategies around the Brazilian resolution: Where do we go from here?”), cujos debatedores foram os ativistas brasileiros Beto de Jesus (ABGLT) e Neusa Cardoso de Melo (Rede Feminista de Saúde). Neusa falou sobre o movimento feminista no Brasil e a importância de situar as discussões sobre orientação sexual e identidade de gênero dentro de uma estrutura que “não divergisse ou enfraquecesse o quadro mais amplo de direitos sexuais e reprodutivos” (ARC INTERNATIONAL, 2004, p.19). A ativista avaliou criticamente o apoio ao projeto de resolução, não somente pelo governo brasileiro, mas também pelos próprios movimentos sociais, que não teriam conseguido angariar coesão e apoio suficientes para fazer do projeto uma prioridade (ARC INTERNATIONAL, 2004).

Por sua vez, o ativista LGBTI Beto de Jesus traçou quadro pessimista e disse não acreditar que o Brasil voltasse a apresentar o projeto, “uma vez que as pressões que levaram o país a retroceder em 2004 continuam fortes, e não parece provável que Brasil vá subordinar sua agenda econômica a questões LGBT” (ARC INTERNATIONAL, 2004, p.20).

Discussions with Brazil’s Foreign Affairs Ministry had not led anywhere, and informal conversations suggested that the government would be more comfortable if another country presented the resolution (ARC INTERNATIONAL, 2004, p.20)

A ata do encontro evidencia não haver, naquele momento, clareza a respeito de quais caminhos deveriam ser seguidos pela sociedade civil (ARC INTERNATIONAL, 2004). De concreto, apenas a certeza de que os grupos sociais “need not be dependent on any government’s willingness to proceed, but should be proactive in identifying and moving forward with alternative strategies” (ARC INTERNATIONAL, 2004, p.20). Participantes mencionaram, ainda, a possibilidade de se buscar patrocinadores alternativos a um eventual novo projeto de resolução (Argentina, México, Uruguai, Alemanha, Canadá, África do Sul, Japão).

Dando prosseguimento à interação entre sociedade civil e o governo brasileiro, o evento contou com a participação de diplomata da missão do Brasil em Genebra – o conselheiro Antonio Carlos Nascimento Pedro (ex-chefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE) -, que antecipou à sociedade civil que “Brazil would feel better if another country presented the resolution” (ARC INTERNATIONAL, 2004, p.30).

Ao fim dos trabalhos, Girard (2007) aponta que um dos únicos pontos possíveis de consenso consistiu no apoio à estratégia de promover a orientação sexual de maneira transversal em resoluções de variados temas, evitando-se centralizar esforços em projetos específicos, tal como fora feito nos anos anteriores no caso da resolução proposta pelo Brasil (ARC INTERNATIONAL, 2004).

At the International Dialogue organized by ARC in Geneva in December 2004 activists and NGOs from around the world (...) endorsed the previously agreed strategy of working on a range of sexual rights issues and integrating sexual orientation and gender identity in a range of relevant thematic resolutions (...) to

take positions we [feminists] had advocated; to look at sexual rights across all resolutions, not just the single resolution (GIRARD, 2007, p.349)

No que tange às variáveis domésticas, não se pode perder de vista também fatores concretos que contribuíram para a dispersão do apoio ao projeto, particularmente tendo em conta o menor nível de institucionalização do movimento LGBTI. Lideranças que vinham se engajando diretamente com as negociações em Genebra passaram a tomar parte ativa em iniciativas domésticas, a exemplo do Programa Brasileiro de Combate à Violência e à Discriminação a Gays, Lésbicas, Travestis, Transgêneros e Bissexuais e Promoção da Cidadania Homossexual (Brasil Sem Homofobia). A confecção do programa, lançado pelo governo federal em 2004, contou com ampla participação de ativistas LGBTI (BRASIL, 2004b), o que terminou por contribuir para a momentânea dispersão de importantes atores da sociedade civil.

A avaliação interna feita pelo Itamaraty não diferia, substancialmente, do diagnóstico que emergiu do seminário das ONGs (ARC INTERNATIONAL, 2004); isto é, de que as circunstâncias que levaram o Brasil a optar pelo adiamento da consideração do projeto não teriam se alterado de maneira significativa. Outro fator relevante foi a mudança na data da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Inicialmente previsto para ocorrer dezembro de 2004, o evento foi adiado para abril de 2005 (coincidindo, dessa forma, com a 61ª sessão da CDH), fazendo persistir o temor de um eventual boicote dos países árabes caso contrariados em relação à iniciativa em Genebra.

Além das preocupações com possíveis efeitos sobre as relações com países do mundo islâmico, o processo de decisão interno do Itamaraty levou em conta também a ponderação em relação a outras pautas prioritárias da política externa brasileira à época, sendo a principal delas o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – para o qual era imprescindível o apoio do grupo africano, que se mostrava dividido em relação ao projeto de resolução brasileiro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004c).

Corrêa (2009) aponta, por fim, certo ressentimento do Brasil por não ter tido apoio considerado suficiente na disputa pela aprovação da proposta; ademais do envolvimento insuficiente da União Europeia, nenhum outro país do

Sul Global se dispusera a retomar a iniciativa brasileira quando do surgimento das dificuldades.

O depoimento da especialista é corroborado por avaliação feita pelo conselheiro Antônio Pedro no encontro com ONGs organizado pela ARC em Genebra (ARC INTERNATIONAL, 2004). Na ocasião, o ex-chefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE afirmou que eventual intenção de apresentar novo projeto de resolução deveria, necessariamente, contar com apoio mais decidido da Europa, “as they need to make a favourable decision sooner than they did last year” (ARC INTERNATIONAL, 2004, p.30). É igualmente válido ressaltar que nenhum dos referidos países aventados pelas ONGs para reapresentar projeto de resolução no lugar do Brasil (Argentina, México, Uruguai, Alemanha, Canadá, Espanha, África do Sul), quando consultados, efetivamente se dispuseram a assumir o custo de apresentar novamente a iniciativa (ARC INTERNATIONAL, 2004). Diagnóstico semelhante foi realizado pela coalizão de ONGs International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA), segundo o qual “o apoio tímido de alguns dos apoiantes tradicionais de direitos LGBT contribuiu para o sentimento de isolamento do Governo brasileiro” (ILGA, 2004, p.1).

6.2 A decisão de não reapresentar a resolução e seus efeitos sobre a política externa brasileira relativa a direitos humanos e orientação sexual

As avaliações oriundas de atores de diferentes naturezas (governo, sociedade civil, acadêmicos) pareciam convergir, naquele momento, no diagnóstico de que o processo iniciado em Genebra, em 2003, atingira então o seu limite.

Diante das dificuldades para fazer avançar o quadro de apoios, o MRE tomou a decisão de não dar seguimento à iniciativa, evitando a reapresentação, pelo terceiro ano consecutivo, do projeto de resolução (CIMIEMI, 2004). A decisão foi condicionada, majoritariamente, por fatores externos: não somente a incerteza quanto à aprovação da resolução, mas também o potencial custo político que o processo teria sobre as relações com países então tido como estratégicos.

Tal decisão encerrou um período cujo início remete à série de conferências de direitos humanos dos anos 1990, e cujos antecedentes diretos

apontam à Conferência de Durban e ao encontro preparatório regional ocorrido em Santiago.

Para além da decisão em si, portanto, é preciso atentar para seus efeitos sobre o futuro da agenda de política externa brasileira no campo dos direitos humanos relacionados à orientação sexual.

Embora tenha se iniciado (KAHRAMANOGLU, 2004) a partir de uma iniciativa monocrática do Itamaraty – cujo sentido era de continuidade em relação à trajetória iniciada em Viena (1993) e consolidada em Santiago (2000) e Durban (2001) -, o projeto de resolução apresentado em 2003 foi adotado por importantes atores da sociedade civil, tanto em nível doméstico quanto internacional. Tal fato teve importantes desdobramentos, tanto para o projeto brasileiro quanto para as próprias ONGs, que elevaram seu perfil de atuação internacional e de coordenação em uma rede de *advocacy* que, a partir daí, passou a se fazer notar de maneira cada vez mais intensa nos foros multilaterais. Atores com importante atuação em episódios posteriores, como é o caso da ONG canadense ARC International, surgiram, inclusive, no bojo dos acontecimentos de 2003 (ARC INTERNATIONAL, 2003).

Em relação ao projeto de resolução *per se*, contudo, os desenvolvimentos ocorridos desde a primeira apresentação, na 59ª sessão da CDH paradoxalmente não se mostraram positivos. De fato, a imensa e inesperada repercussão do projeto teve o efeito não desejado e não antecipado de fazer recrudescer resistências não somente em nível internacional (com a consolidação da aliança opositora entre países católicos e muçulmanos), mas também em nível doméstico. Isso tornou o processo decisório substancialmente mais complexo em 2004 e 2005 do que fora em 2003, com a influência de atores antes ausentes, como parlamentares, setores religiosos e opinião pública.

Ainda que a tomada de decisão tenha permanecido, essencialmente, sob o controle do Itamaraty, ela passou a ser influenciada por novas variáveis. Se, em 2003, o quadro era positivo – dada a permissividade do cenário doméstico para iniciativas do gênero, associada à identificação de uma janela de oportunidade externa -, com o passar do tempo os custos se tornaram muito mais altos. Foi a avaliação desses custos, e a ponderação em relação a outros

objetivos prioritários de política externa – em particular, a necessidade de apoio africano ao pleito brasileiro ao Conselho de Segurança e a pressão política e comercial dos países árabes –, que tornaram a resultante desfavorável, levando à decisão de abandonar o projeto.

Embora a maior parte das avaliações seja positiva (PAZELLO, 2005; SAMPAIO, 2018; GIRARD, 2007; SALDANHA, 2016), há críticas ao processo como um todo e, em particular, à hesitação do governo brasileiro a levar em frente a iniciativa a partir de 2005 (JESUS, 2019; BARBOSA, 2004; CORRÊA, 2009). Entre os pontos negativos apontados, destacam-se críticas à decisão do governo de sacrificar uma postura principista e relacionada a valores (defesa dos direitos humanos) em benefício de interesses políticos e comerciais (JESUS, 2019). Outro aspecto que é objeto de severas críticas, oriundas, em particular, da sociedade civil, é o descompasso enxergado entre a postura adotada externamente pelo Brasil e as enormes deficiências internas ainda existentes no combate à homofobia (BARBOSA, 2004; JESUS, 2019).

Do ponto de vista estrutural, dados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004m; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004i) e depoimentos (NASCIMENTO, 2004; MEYER, 2004) mostram que a influência adquirida pela sociedade civil no decorrer do processo resultou, em primeiro lugar, da melhora em sua coordenação e do desenvolvimento da referida rede de *advocacy* internacional; e, subsidiariamente, de uma abertura parcial do processo decisório da PEB. Essa interação se deu, sobretudo, por meio de reuniões de coordenação realizadas previamente a grandes eventos (como as sessões da CDH), e também por meio de contatos eventuais entre ativistas e diplomatas (ARC INTERNATIONAL, 2003; SEXUALITY POLICY WATCH, 2004; INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004o; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004s), tanto nas representações diplomáticas quanto na Secretaria de Estado do MRE em Brasília. Nunca chegou, contudo, a adquirir caráter permanente e institucionalizado, variando segundo a disposição e boa relação dos atores envolvidos no processo de parte a parte.

Tal *modus operandi* apresentou bons resultados quando a tomada de decisão se concentrou em nível mais baixo, isto é, quando foi operada por

funcionários técnicos ligados à área de direitos humanos, mais acessíveis à sociedade civil. Uma vez que o processo se politiza, e a tomada de decisão escala para instâncias superiores, o processo deixa de funcionar de maneira tão fluida; fica claro, nesse momento, o impacto da ausência de um mecanismo permanente de diálogo entre a sociedade civil e o MRE. Para isso contribuiu, também, a pouca participação de representantes legislativos, que poderiam ter exercido esse papel de intermediação/representação. Não foram encontrados, no entanto, dados que apontem que tais atores tenham exercido influência significativa sobre o processo decisório brasileiro.

7. Conclusões do capítulo

Não obstante as críticas, analistas (CORRÊA, 2009; CAREAGA PEREZ, 2004), diplomatas e representantes da sociedade civil (JESUS, 2019) convergem ao reconhecer aspectos importantes da pioneira iniciativa. Do ponto de vista do Itamaraty, o processo torna a questão da orientação sexual - um *non-issue* até então - parte permanente da agenda brasileira de direitos humanos e política externa. Não se pode deixar de considerar, ademais, os efeitos positivos sobre a projeção internacional do país, sendo incontáveis os textos acadêmicos localizados com referências à “Brazilian Resolution” de 2003 (GIRARD, 2007; JORDAAN, 2016; MACARTHUR, 2015; O’FLAHERTY; FISHER, 2008; PAZELLO, 2005; SAIZ, 2005; CORRÊA; PETCHESKY; PARKER, 2008; NAGAMINE, 2019).

Cardoso (2017) aponta que a repercussão do projeto de resolução despertou, ademais, a expectativa de que o Brasil mantivesse um papel de liderança na matéria, no entendimento de que, em virtude de sua maior interação com outros países em desenvolvimento, poderia ter impacto maior em sua evolução do que países europeus. No que tange ao foro de Genebra, contudo, veremos que isso não acontecerá em um futuro imediato; a partir de 2005, o Brasil optará por estratégia de perfil mais baixo em relação ao tema, buscando iniciativas que mantivessem o assunto na agenda sem grandes custos políticos.

Por outro lado, a redução do perfil de atuação do Brasil na CDH não significará o abandono das iniciativas sobre orientação sexual; como será visto nos capítulos seguintes, o tema permanecerá na agenda da política externa

brasileira, em função da convergência de fatores domésticos e externos, sendo os principais: i) avaliação positiva interna do Itamaraty; ii) repercussão positiva junto a outros países, em especial da Europa e América Latina; e iii) pressão de grupos da sociedade civil. Desta forma, a partir de 2005, o Brasil passará a concentrar esforços em outros foros nos quais o desenvolvimento momentâneo do tema parecia menos problemático, a exemplo de organizações regionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Mercosul (CORRÊA, 2009), tal como será analisado nos capítulos posteriores.

O período de pluralização (2006-2011): o processo decisório da PEB e a difusão da agenda de orientação sexual e identidade de gênero nas instituições multilaterais

O período que teve início em 2006 (após a decisão do Brasil de não reapresentar, pelo terceiro ano consecutivo, o projeto de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos) e se estendeu até 2011 (quando o Brasil co-patrocinou a primeira resolução sobre o tema aprovada no sistema ONU) foi aquele em que se testemunhou o maior número de iniciativas sobre orientação sexual e identidade de gênero até então lançadas no regime multilateral de direitos humanos. Dado que todas as referidas iniciativas tiveram, em maior ou menor medida, a participação do Brasil, tal período é também marcado por importantes desenvolvimentos relativos à formação da agenda brasileira sobre o tema.

Análise das comunicações telegráficas governamentais; de atas e transcrições de organizações internacionais; e de entrevistas com atores diretamente envolvidos com os fatos em apreço permitirá verificar alterações em todas as variáveis que incidem sobre o processo decisório brasileiro. Embora os processos burocráticos tenham permanecido relativamente estáveis – a tomada de decisão continuou, de maneira geral, sob o comando do Itamaraty -, houve alterações na relação entre o MRE e os demais atores domésticos envolvidos no tema (fossem eles governamentais ou não governamentais).

A avaliação de que se esgotara, naquele momento, o processo que corria em Genebra entre 2003-2005 ensejou a dispersão da agenda sobre orientação sexual e identidade de gênero entre diversos foros multilaterais. Algumas das iniciativas surgidas nesse bojo dialogaram diretamente com o legado das Conferências de Durban e Santiago, buscando enquadrar a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero dentro de uma perspectiva mais ampla de combate a todos os tipos de discriminação. Outras negociações, no entanto, apontam para a retomada da trajetória iniciada com o projeto de resolução apresentado pelo Brasil na Comissão de Direitos Humanos, em 2003.

Essa complexa rede de foros e iniciativas foi articulada, em âmbito governamental, pelo Itamaraty. Na prática, isso se traduziu em um esforço amplo para: i) coordenação das iniciativas sobre orientação sexual e identidade de gênero desenvolvidas entre os diversos foros, com atenção à harmonização de discurso e linguagem; ii) ponderação entre tais iniciativas e os interesses estratégicos do Brasil em outras áreas; e iii) conciliação entre as demandas da sociedade civil (ONGs e movimentos sociais) e o ritmo por vezes vagaroso das negociações multilaterais.

O papel assumido pelo MRE coexistiu com um maior número de atores burocráticos que passaram a tomar parte no processo decisório. A quantidade e a natureza dos atores envolvidos responderam, em considerável medida, às características dos foros nos quais foram travadas as negociações em questão. Dessa forma, a Secretaria de Direitos Humanos (mais constantemente), mas também a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e outros representantes de agências do governo federal viram suas possibilidades para atuação conjunta com o MRE aumentarem quanto maior era sua familiaridade com os processos negociadores e as regras de procedimento dos foros em questão.

Por outro lado, a complexificação da agenda resultou também de um maior engajamento de atores não governamentais, cuja influência junto ao governo federal não fez senão aumentar no período 2006-2011, em especial após o início da implementação de importantes programas e iniciativas domésticas direcionadas ao combate à homofobia e ao preconceito contra LGBTIs.

À luz do exposto, os capítulos que se seguem buscarão investigar o processo decisório da PEB sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero a partir da reconstituição da atuação do país nas principais iniciativas multilaterais relacionadas ao tema no período 2006-2011. Após a exposição dos condicionantes da PEB no período, serão analisados os processos que correram nas seguintes arenas: i) Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) e Assembleia Geral da OEA, em Washington (capítulo 6); ii) Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul, em Montevideu (capítulo 7); iii) Assembleia Geral das Nações Unidas e Conselho

Econômico e Social das Nações Unidas, em Nova York (capítulo 8); e iv) Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra (capítulo 9).

Condicionantes do processo decisório no período

O processo decisório brasileiro durante o período 2006-2011 foi delimitado por condicionantes domésticos e externos que incidiram diretamente sobre a formação da agenda da PEB na área de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

No que tange aos condicionantes domésticos, o período foi marcado pela consolidação do governo Luiz Inácio Lula da Silva, que à época gozava de elevados índices de popularidade. Tal quadro fez avançar o impulso doméstico por reformas que atendessem às antigas demandas de movimentos sociais, dentre os quais o movimento LGBTI. Houve importantes avanços no desenvolvimento de normas e instituições domésticas relacionadas ao tema da orientação sexual e identidade de gênero, a exemplo de iniciativas como o Plano Nacional de Combate à Homofobia, Lesbofobia e Transfobia e de Promoção da Cidadania LGBT; e a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Além de indicarem um aumento da atenção governamental às questões relacionadas às populações LGBTI, tais acontecimentos adensaram ainda mais os canais de comunicação sobre o tema existentes entre o governo e a sociedade civil, que já haviam atuado conjuntamente em iniciativas no período anterior, como o Programa Brasil sem Homofobia, de 2004.

Ainda no que tange à questão institucional, o período foi marcado por importante capacitação dos órgãos de direitos humanos para o tratamento de temas de orientação sexual e identidade de gênero. Como exposto em capítulo anterior, data de 2009 a publicação do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-III). Formulado e implementado pela SEDH, trouxe maior número de ações voltadas à população LGBTI do que seus antecessores (MOUTINHO, AGUIÃO; NEVES, 2018; ADORNO, 2010; LUNA, 2014). Em 2010, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação foi reformado, passando a se chamar Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT),

dedicado exclusivamente à promoção dos direitos das populações LGBTI. No mesmo ano, seria criada ainda, também no âmbito da SEDH, a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBT, responsável pela coordenação de projetos relacionados aos direitos das populações LGBTI e à articulação de ações com os demais órgãos do governo federal (FEITOSA, 2017).

Tais desenvolvimentos aproximaram ainda mais a SEDH dos temas relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. Essa tendência foi favorecida, ademais, por certa disposição do ministro Paulo Vannuchi, que comandou a Secretaria ao longo de todo o período, de priorizar o tema, inclusive no que tange à sua vertente externa. Como será demonstrado ao longo dos próximos capítulos, Vannuchi participou de maneira ativa não somente da tomada de decisão, mas também da negociação internacional de iniciativas de interesse do Brasil.

Com relação aos condicionantes externos, o período foi aquele em que a atuação multilateral do Brasil aumentou de perfil em diversos temas. Proliferaram iniciativas, grupamentos e mecanismos de coordenação como as cúpulas América do Sul - Países Árabes (ASPA) e América do Sul – África (ASA); o BRICS; e o Fórum de Cooperação América Latina–Ásia do Leste (Focalal). No âmbito bilateral, foram criados diálogos estratégicos com parceiros tão diversos quanto EUA, União Europeia, África do Sul, China, Angola e Nigéria, entre outros. Também foi durante o período que o Brasil se posicionou de maneira mais assertiva em favor da revisão dos mecanismos de governança internacional, pleiteando a reforma de órgãos como o Conselho de Segurança da ONU e as instituições financeiras de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional).

Essa tentativa de assumir maiores responsabilidades no sistema internacional teve como uma de suas facetas a busca por um maior protagonismo no sistema ONU (no que se inclui a Comissão/Conselho de Direitos Humanos). Por outro lado, a multiplicidade de iniciativas em diferentes tabuleiros tornou necessária cautela e priorização de objetivos.

Em particular, a continuidade da oposição de países de grande influência religiosa (fosse ela islâmica ou católica) dificultou o encaminhamento de

iniciativas sobre orientação sexual e identidade de gênero em foros multilaterais amplos. Tal óbice não se verificou com a mesma intensidade nos organismos regionais: mesmo países centro-americanos e caribenhos sob forte influência do Vaticano não opuseram resistência semelhante a iniciativas promovidas pelo Brasil na Organização dos Estados Americanos (OEA).

Motivos semelhantes propiciaram maior ênfase em atividades promovidas no âmbito do Mercosul. Com efeito, a criação da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos (RAADH), ao qual se subordina grupo de trabalho sobre questões de orientação sexual e identidade de gênero, instalou o debate sobre o tema de forma permanente na agenda do bloco.

O diálogo no Mercosul se mostrou ainda mais importante em um momento no qual se buscava alternativas para a retomada do tema, após o malogro das tentativas de se aprovar a resolução sobre orientação sexual no CDH, entre 2003 e 2005. Os dados que serão trazidos nos capítulos posteriores mostram que, a partir desse momento, o Brasil passa a atuar de modo mais coordenado com os parceiros do Mercosul, diferentemente de sua prática anterior, que muitas vezes privilegiava a coordenação com países europeus ou mesmo a atuação independente, tal como por ocasião do lançamento da primeira proposta de resolução em 2003.

Os encontros da RAADH foram habilmente aproveitadas por atores não governamentais, como acadêmicos, representantes de organizações internacionais e ativistas, que lá encontraram espaço seguro para dialogar com representantes de governo e influenciar o desdobramento dos debates sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero. Pela composição mais reduzida do Mercosul, mas também pela institucionalidade menos rigorosa da RAADH e pela facilidade de acesso às reuniões nos países do bloco, esses encontros contaram com presença mais diversificada do que aquela verificada em outros foros, como a OEA, a ONU e o CDH.

Capítulo 6 - A Orientação Sexual e Identidade de Gênero na Organização dos Estados Americanos

Passados quase três anos desde a apresentação do projeto de resolução na Comissão de Direitos Humanos em 2003, existia, tanto de parte do governo brasileiro quanto da sociedade civil, a percepção de que se esgotara, por ora, o ciclo de negociações na CDH. Isso não significa dizer que os atores que haviam protagonizado os eventos em Genebra deixaram de ter interesse no processo. Aproveitando-se do impulso ocasionado pelas discussões ocorridas desde 2003, tais atores darão início a uma nova etapa de negociações sobre os direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, que teve na Organização dos Estados Americanos (OEA) uma de suas arenas principais.

Esse deslocamento de foro obedeceu a uma avaliação de conjuntura na qual parecem convergir tanto o Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005c; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005d) quanto atores não governamentais diretamente envolvidos no processo (JESUS, 2019).

Do ponto de vista do governo brasileiro, diversos fatores justificaram a identificação da esfera interamericana como sendo mais propícia para avanços no tema. Em se tratando de uma organização de caráter regional, a OEA contava com um menor número de Estados do que a CDH. Era, portanto, menos heterogênea no que tange a valores, costumes e práticas políticas e sociais. Em particular, a menor influência do islamismo (sempre em comparação com o processo na CDH) excluiu da equação a oposição de atores como a Organização para a Cooperação Islâmica (OIC), tornando o processo significativamente mais simples.

Isso não equivale a dizer que as negociações se deram livres de óbices – recorde-se que o Vaticano fora um dos grandes mobilizadores da oposição ao projeto de resolução promovido pelo Brasil em Genebra, em especial em 2004 (VIANNA; CARRARA, 2017; LINDERT; TROOST, 2014; BRAUN, 2014; MORGAN, 2009). Em particular, a grande influência exercida pela igreja católica em países da América Central e Caribe (muitos dos quais ainda criminalizavam

a homossexualidade) foi fator que também dificultou os debates na OEA e, por vezes, postergou o avanço de propostas relativas ao tema. Associado a isso, a postura oscilante de Estados Unidos, Canadá e México – que, se não chegam a se opor abertamente em nenhum momento, veem seu engajamento variar obedecendo a condicionantes domésticos – foi outro ponto que por vezes se mostrou problemático.

O fio condutor para o início das discussões sobre a orientação sexual na OEA foi a negociação de uma nova Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância em nível regional. Iniciado em 2005, tratou-se de um processo negociador extenso, em cujo âmbito foram abordados diversos temas, dentre os quais se incluiu o da orientação sexual (e, posteriormente, também a identidade de gênero).

De maneira a atestar a importância adquirida pelo tema, um segundo momento se inicia em 2008, quando, por iniciativa brasileira, as discussões sobre orientação sexual e identidade de gênero ganham um tabuleiro próprio. Este processo (que corre em paralelo às discussões sobre a nova Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância) resultará na aprovação, pela Assembleia Geral da OEA, da primeira resolução específica sobre o assunto na história do sistema interamericano.

À luz do exposto, o presente capítulo será organizado da seguinte maneira: i) breve introdução à OEA e a suas regras de procedimento; ii) apresentação dos atores, interesses e centros de decisão da PEB; iii) reconstituição e análise da orientação sexual (e identidade de gênero) no âmbito das negociações da Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância; e iv) reconstituição e análise da negociação das resoluções da OEA sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

1. OEA e Direitos Humanos: características gerais e norma de procedimento

A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada em 1948, como pilar do sistema interamericano instituído no pós-Segunda Guerra Mundial.

Jayme (2005) considera seu documento constitutivo (Carta da Organização dos Estados Americanos) como parte da arquitetura regional de direitos humanos, ao lado da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), conhecida como Pacto de São José da Costa Rica.

A Organização conta, atualmente, com 35 Estados membros, além de 70 observadores permanentes. Sua estrutura é definida na Carta da OEA, bem como as atribuições de seus órgãos, seus princípios e objetivos comuns.

A Assembleia Geral (AGOEA) é o órgão plenário da OEA, que se reúne em sessões ordinárias anuais e constitui a instância superior de decisão da Organização. Cabe à AGOEA analisar e, eventualmente, aprovar, por maioria de votos, os projetos de resolução que são propostos e discutidos nas comissões temáticas da organização ao longo do ano.

Nos períodos intersessionais, os trabalhos da OEA são conduzidos pelo Conselho Permanente e pelo Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral. O outro pilar da OEA é a Secretaria Geral, seu órgão executivo, ao qual cabe assessorar os outros órgãos da Organização na elaboração das agendas e regulamentos; preparar o projeto de orçamento anual; atuar como secretariado permanente; e servir de depositário dos tratados e acordos interamericanos (JAYME, 2005).

A evolução da OEA está diretamente relacionada à trajetória do direito internacional e, em particular, do direito internacional dos direitos humanos. Sua Carta traz os direitos fundamentais da pessoa humana como um dos princípios basilares de sua constituição, e busca concretizá-los a partir do reconhecimento de que “as finalidades do Estado não se cumprem apenas com o reconhecimento dos direitos do cidadão”, mas também “com a preocupação pelo destino dos homens e das mulheres, considerados como não cidadãos, mas como pessoas” (JAYME, 2005, p.65). Dentre o grande número de comissões que integram a estrutura da OEA, estão entre as mais importantes a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A CIDH é o órgão responsável pela promoção e pela proteção dos direitos humanos em âmbito interamericano. Criada em 1959, foi formalmente instalada em 1960, quando o Conselho da OEA aprovou seu Estatuto. É

constituída por sete membros, eleitos pela Assembleia Geral, que exercem suas funções em caráter individual por um período de quatro anos, podendo ser reeleitos uma só vez.

A Comissão tem poder de pesquisa e consulta referente a temas de direitos humanos. Além disso, pode receber e examinar queixas de indivíduos sobre a violação dos direitos humanos previstos na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, além de fazer recomendações ao Estado acusado.

2. Atores, Interesses e centros de decisão

Com vistas ao entendimento do processo decisório da PEB nos eventos que serão narrados no presente capítulo, será necessário atentar para as variáveis domésticas e externas que incidem sobre ele. Isso implica, em um primeiro momento, na identificação dos atores participantes do processo e de seus interesses, bem como dos principais centros decisórios da política externa brasileira.

Tal como será visto, a OEA se constituiu, ao longo do período, em um *hub* de instituições de governo e atores não governamentais envolvidos com a discussão dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. Os trabalhos na Organização permitem ver o trilha de continuidade que se estabelece a partir das conferências de Santiago e Durban, cujo amplo e duradouro impacto levará à consolidação de uma visão de que era necessário atualizar a normativa multilateral de combate à discriminação. Esta tinha como marco central a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), aprovada pela ONU em 1965, e considerada insuficiente para o tratamento de novas questões e formas de preconceito, a exemplo da discriminação em razão da orientação sexual (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005c; CARDOSO, 2017).

Uma vez mais, nos valeremos aqui da divisão entre atores estatais e não estatais. Quanto aos primeiros, a diferença mais evidente em relação à CDH é a ausência dos países árabes e africanos – que, de maneira geral, haviam se oposto à inclusão de temas relacionados à orientação sexual e identidade de

gênero em Genebra. Isso tira da mesa de negociações as duas principais considerações estratégicas que vinham constrangendo o Brasil: i) relações políticas e comerciais com países árabes; e ii) busca do apoio do grupo africano ao pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Outra diferença diz respeito à postura da igreja católica, que em 2003-2005 se opusera veementemente ao projeto de resolução sobre orientação sexual na CDH. Mesmo tendo notada influência sobre países latino americanos e caribenhos, a movimentação opositora da Santa Sé não ocorreu com a mesma intensidade verificada em Genebra. Isso afetou, diretamente, a postura assumida nos debates pelos países do Caribe, que poderiam ser foco de grande resistência, mas, segundo apontam os dados (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a), o fizeram de maneira apenas moderada. Duas possíveis explicações para tal fato podem ser aventadas. Por um lado, tratam-se de delegações que, em geral, contam com pequeno número de diplomatas para acompanhar negociações na extensa agenda da OEA, o que dificulta sua participação plena em todas as atividades da instituição. Adicionalmente, tais países tradicionalmente priorizam negociações multilaterais relacionadas a assuntos que atendam de maneira mais imediata e concreta a suas necessidades de desenvolvimento, como cooperação técnica, campo no qual o Brasil era, naquele momento, parceiro em ascensão da América Central e Caribe (GONÇALVES, 2010).

Um outro elemento a ser levado em consideração é o posicionamento de EUA e Canadá, ainda reticentes após as controvérsias havidas na Conferência de Durban sobre as modalidades de discriminação a serem consideradas dentro do conceito de “discriminação múltipla ou agravada”. Aliado a um recrudescimento amplo em temas de direitos humanos no pós-11 de setembro (HOFFMAN, 2004), isso se refletirá em um menor engajamento desses países nas discussões sobre a matéria na OEA (CARDOSO, 2017). Tal postura terá inflexão significativa após a chegada ao poder de Barack Obama, que levará os EUA a assumir, a partir de meados de 2010, papel mais cooperativo nos debates sobre orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b1).

Uma outra variável que deve ser considerada é a natureza do foro (OEA) e a diferença em sua dinâmica de trabalho em relação à CDH. Em Genebra, as negociações obedeceram a um sentido teleológico; isto é, havia a expectativa de que tudo o que fosse discutido nos períodos interseccionais culminasse em projetos aprovados nas sessões do Conselho. Já a OEA é órgão mais complexo e ramificado, com grande número de comissões subsidiárias de seu Conselho Permanente, que podem ser por ele mandatadas para estudar temas determinados pelos Estados membros. Ainda que a resultante seja semelhante – projetos de resolução e/ou convenções que devem ser apreciados e eventualmente aprovados no órgão superior da organização –, o *modus operandi* diferenciado altera as expectativas dos atores envolvidos no processo e, por consequência, também seus resultados.

No que tange aos atores não estatais, o processo que se desdobra na OEA conta com leque mais amplo de atuação não somente de organizações não governamentais, mas também de especialistas, peritos e representantes do meio acadêmico. Isso resulta do ritmo mais vagaroso dos trabalhos da OEA, que dá maior margem a intercâmbios em nível técnico fora dos períodos de sessão. Como será visto ao longo do capítulo, esses atores terão intensa atividade junto ao grupo de trabalho (GT) criado para a discussão do projeto de Convenção.

Há significativa participação de organizações também representadas em Genebra, como a ARC International, a Global Rights, a International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC) e a ILGA. As interações de tais atores ocorreram por diferentes vias: reuniões informais com delegações diplomáticas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009d1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j); organização de encontros coletivos (que por vezes também incluíam representantes de órgãos da OEA), em geral às vésperas da Assembleia Geral da OEA (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004a1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008h1); e participações no âmbito de Grupo de Trabalho criado em 2005 (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008f). Essas organizações agregaram aportes trazidos das discussões em Genebra e garantiram continuidade entre os debates nas duas arenas.

Um evento de extrema relevância é a formação, em 2005 (ano em que se iniciam as negociações do projeto de Convenção), de coalizão que reuniu 24 organizações LGBTI provenientes de 17 países da América Latina e Caribe¹² (dentre os quais a associação brasileira Red Afro LGBTI). O grupo foi criado por iniciativa das ONGs Global Rights, Mulabi - Espacio Latinoamericano de Sexualidades y Derechos e IGLHRC–LAC¹³, com o objetivo de defender a inclusão de temas relacionados à orientação sexual e identidade de gênero no projeto de Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. A coalizão realizou encontros de coordenação todos os anos, às vésperas da Assembleia Geral, e protagonizou um intenso trabalho de *advocacy* junto aos Estados membros, opinião pública e funcionários de órgãos da OEA.

A participação das organizações brasileiras nos trabalhos da OEA também teve peso maior do que na CDH. Dados da organização (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a) dão conta da participação de 47 ONGs brasileiras¹⁴ em debates de temas relacionados à

¹² Aireana (Paraguai), C Ttt (Honduras), Colectiva Mujer Y Salud (República Dominicana), Comunicación Mujer (Equador), Corporacion Opcion (Colômbia), Entre-Transitos (Colômbia), Green Chop (Granada), Humana Nacion Trans (México), Iglhrc-Lac (Argentina), Instituto Runa (Peru), Lideres En Accion (Colômbia), Men United (Suriname), Mulabi, Espacio Latinoamericano En Sexualidades Y Derechos (Colômbia), Organización De Transexuales Por La Dignidad (Chile), Red Afro Lgbti (Brasil), Red J Flag (Jamaica), Red Lactrans (Argentina), Red Trans (Nicarágua), Sasod (Guiana), Unibam (Belize), Velvet Underground (Trinidade e Tobago).

¹³ <https://www.akahataorg.org/incidencia-pol%C3%ADtica-en-ddhh/oea/coalici%C3%B3n-lgbti-en-oea/>

¹⁴ Instituto AMMA Psique e Negritude, Articulação Brasileira de Lésbicas, Articulação e Movimento Homossexual do Recife e Área Metropolitana (AMHOR), Associação de Ação Solidária (ASAS), Associação Goiana de Gays, Lésbicas e Transgeneros (AGLT), Cais do Parto Centro Ativo de Integração do Ser, Casa da Mulher do Nordeste, Casa de Passagem, Casa Menina Mulher, Centro das Mulheres do Cabo, Centro de Cultura Luís Freire, Clube Rainbow De Belo Horizonte, Coletivo Mulher Vida, Coletivo De Feministas Lésbicas, Comissão das Mulheres Trabalhadoras da CUT, Conselho de Moradores da Vila 27 de Abril, Coordenação Especial dos Núcleo da Prevenção da Aids, DISK Violência - Mulher e Cidadania, DIVAS - Instituto em Defesa da Diversidade Afetivo-Sexual, Estruturação - Grupo LGBT de Brasília, Fórum de Mulheres de Pernambuco, Gestos - Soropositividade, Comunicação e Gênero, Grupo Benvirá, Grupo Curumim, Grupo de Mulheres do Morro da Conceição, Grupo de Teatro Loucas de Pedra Lilás, Grupo Espaço Mulher de Passarinho, Grupo Katriais do Cordeiro, Grupo Mulher Maravilha, Grupo Origem - Aleitamento e Parto, Grupo Dignidade - pela cidadania de gays, lésbicas e trans, Grupo Vontade de Mulher – GVM, GT Mulher Fazendo Gênero, International Working Group on Sexuality and Social Policy, Justiça Seja Feita, Manaira, MINAS DE COR Espaço de Cidadania e Cultura, grupo de lésbicas negras, MMTR - Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste, Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da UFRPE – Brasil, Núcleo de Integração pela Vida, Programa PAPA!, Secretaria de Mulheres do Partido dos Trabalhadores, Sindicato das Trabalhadoras Domésticas, SOS CORPO - Gênero e Cidadania, SOS Mulher Cidadã, Trupe Graúna, Grupo CORSA, Cidadania, Respeito, Solidariedade e Amor, Rede

orientação sexual. Essas ONGs atuaram indiretamente, fazendo pressão junto a representantes diplomáticos brasileiros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009d1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j); e diretamente, por meio de participações nos procedimentos do Grupo de Trabalho (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008f). Aportaram elementos importantes, trazendo para nível multilateral as questões que eram objeto de atenção no debate interno do movimento LGBTI. Desta forma, incidiram sobre a posição brasileira de maneira mais visível do que em Genebra, tendo influência determinante sobre o desdobramento representado pelo início da discussão de resolução específica sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, em 2008.

Com relação aos centros decisórios, tal como observado em Genebra, o principal ator que conduz a tomada de decisão brasileira é o Itamaraty. Diferentemente do ocorrido na CDH – onde, como visto, o processo decisório vai subindo de nível conforme as negociações vão se tornando mais contenciosas e politizadas -, na OEA a documentação disponível aponta que o processo foi conduzido majoritariamente em nível técnico. Como apontam os dados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008r), as instruções que orientam os negociadores brasileiros se concentram na Divisão de Direitos Humanos e no Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE, com menor envolvimento de altas instâncias (Secretaria Geral das Relações Exteriores e Gabinete do Ministro de Estado).

Autoridades de outros órgãos para além do Itamaraty participaram, segundo apontam os dados, de diversas atividades ao longo das negociações (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008x1). Assim como em Genebra, os parlamentares brasileiros também tiveram participação discreta, tomando parte eventualmente em reuniões do Grupo de Trabalho sobre o tema na OEA e, até

Brasileira de Negras, Negros e Afrodescendentes LGBT, Articulação Política das Juventudes Negra, Red Afro LGBTI.

onde se pode apurar, sem exercer influência determinante na formação da posição brasileira.

Por outro lado, foi notável o envolvimento da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que em certa medida substituiu a SEDH como contraparte doméstica do Itamaraty nas deliberações a respeito da posição brasileira. Puxado, em um primeiro momento, pela questão do combate à discriminação racial, o órgão foi importante na manutenção da defesa do conceito de discriminação múltipla (que incluía, entre outros, a discriminação por orientação sexual). A ministra chefe do órgão, Matilde Ribeiro, cumpriu importante papel ao comparecer pessoalmente a atividades em Washington, fortalecendo a posição do Brasil e aumentando a alavancagem do país nas negociações (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007c).

3. A via indireta: os direitos relativos à orientação sexual e identidade de gênero como tema subsidiário na negociação da Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância

As negociações de uma Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância têm como antecedentes duas resoluções, patrocinadas pelo Brasil, nos anos de 2000 e 2001. A Resolução 1712 (XXX-0/00), de junho de 2000, encarregou o Conselho Permanente de estudar a necessidade de tal instrumento. Por sua vez, a Resolução 1774 (XXXI-0/01), de junho de 2001, também mencionava a possibilidade de uma convenção regional, cujo objetivo seria o de ampliar o marco jurídico internacional sobre o tema, e mandatava a Comissão Jurídica Interamericana para analisar sua viabilidade legal (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005c).

Posteriormente, em junho de 2004, a Assembleia Geral da OEA adotou a Resolução 2038, que determinava a realização de sessão especial da CAJP com a participação de peritos governamentais, organismos especializados do sistema interamericano e organizações não-governamentais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004a1). Na sessão, representante do Centro de Estudos de Justiça das Américas apresentou as conclusões do estudo sobre

“Administração de Justiça e Discriminação Racial de Afrodescendentes” e foram trocadas experiências e compartilhadas práticas relativas à adoção de medidas contra o racismo e formas correlatas de discriminação e intolerância (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004a1).

Em junho de 2005, por fim, foi aprovado projeto de resolução apresentado pelo Brasil (co-patrocinado por Bolívia, Chile, Guatemala, Peru, Uruguai e Venezuela) intitulado "Prevenção do Racismo e de Toda Forma de Discriminação e Intolerância e consideração da Elaboração de um Projeto de Convenção Interamericana", cujo eixo central era a criação de um Grupo de Trabalho encarregado de elaborar projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005l; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005m). Foi no âmbito do GT (cuja presidência foi exercida pelo Brasil) que tiveram início, também, as discussões sobre orientação sexual na OEA.

O Grupo de Trabalho operou a partir de 2005 e concentrou as negociações do texto da Convenção e das resoluções sobre o tema, que depois seguiam para adoção pela CAJP e posterior aprovação pela Assembleia Geral. Ao longo de seu período de funcionamento, manteve 57 reuniões regulares (quatro em 2005; seis em 2006; seis em 2007; seis em 2008; sete em 2009; três em 2010; sete em 2011; doze em 2012; e seis em 2013).

No que se refere à questão da orientação sexual, a atuação brasileira no GT partiu de uma posição minimalista, não indo além da busca por seu reconhecimento como fator agravante para casos de discriminação racial. Telegrama do MRE (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005r), contudo, evidencia que a delegação brasileira acompanhava a evolução conceitual do tema. No futuro, isso teria impacto sobre as iniciativas propostas pelo Brasil:

Quanto à orientação sexual, uma de suas definições possível seria a atração sexual ou afetiva contínua por outra pessoa. Orientação difere do comportamento sexual por dizer respeito aos sentimentos e à autodeterminação. Difere ainda de outros aspectos da sexualidade como o sexo biológico, a identidade de gênero (o sentido psicológico de ser masculino ou feminino) e o

papel social de gênero (normas culturais e comportamentais masculinas e femininas) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005r, p.5).

O documento de subsídios que instruiu a delegação brasileira (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005r) esclarece diagnóstico, meios e objetivos que orientariam a posição assumida pelos negociadores do país no GT. Atesta a decisão do governo de trabalhar com concepção ampla de discriminação, abarcando fatores agravantes para além da questão racial, no que denota continuidade em relação à posição que vinha sendo adotada desde Santiago.

É preciso reconhecer inicialmente que a ICERD trata apenas das distinções, exclusões, restrições ou preferências baseadas na raça, cor, descendência e origem nacional ou étnica. Além disso, deve ser assinalado que as medidas legais e as estratégias políticas desenvolvidas, desde a entrada em vigor do citado instrumento, em 4/1/1969, até o presente, foram insuficientes para combater atos de racismo, discriminação e intolerância, que exibem uma capacidade extraordinariamente dinâmica de renovação, permitindo-lhes assumir novas formas de difusão e expressão política, social, cultural e lingüística. E não apenas a legislação internacional tem sido ineficiente, mas também as legislações domésticas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005r, p.3).

O mesmo documento expõe, também, os meios pelos quais se desejava atingir estes objetivos:

A futura convenção interamericana não se restringirá a combater apenas atos de racismo e discriminação racial. Ela abará um universo de manifestações amplas de todas as formas de discriminação e intolerância. Essas novas formas ou modalidades de discriminação precisam estar claramente definidas e listadas no corpo da convenção. Nesse sentido, um dos desafios diante dos Estados-membros da OEA será identificar os direitos consagrados internacionalmente, expandindo-os obrigatoriamente a fim de particularizar a realidade comum a milhões de seres humanos deste hemisfério, vítimas diárias de manifestações de racismo, discriminação e intolerância (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005r, p.4).

Por fim, no que tange à questão dos direitos relativos à orientação sexual, o documento de instruções reconhece com clareza o entendimento do governo brasileiro de que “gays, lésbicas, bissexuais e transexuais são vítimas frequentes de discriminação e intolerância e têm sido impedidos por lei (em geral, nas

Américas, por omissão legislativa) e pela prática cotidiana de desfrutar de direitos humanos ditos de primeira (civis e políticos) e segunda gerações (econômicos, sociais e culturais)” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005r, p.5). Explicita, nesse sentido, o objetivo da delegação brasileira de fazer com que a futura convenção interamericana representasse:

Oportunidade de proporcionar um reconhecimento explícito do direito de indivíduos pertencentes a esse grupo a uma série de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais que lhes são denegados atualmente (por exemplo, o direito ao devido processo legal, ao acesso à saúde, à educação, a não serem discriminados em seus locais de trabalho) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005r, p.5).

A natureza aberta do GT fez com que se consolidasse como canal constante e institucionalizado para o intercâmbio entre negociadores do governo e representantes da academia e sociedade civil, em grau que não se observava em Genebra. Este é um fato extremamente significativo, que suprirá, ao menos momentaneamente, a ausência de um foro burocrático permanente para diálogo amplo entre os atores participantes do processo decisório brasileiro. Dessa forma, influenciou diretamente o desenvolvimento do processo de formação das posições brasileiras ao longo da negociação.

Em 2006, foi divulgado o primeiro anteprojeto de Convenção, elaborado no âmbito do GT. Analisado o processo de construção do documento, vê-se que, embora liderado por representante do MRE (responsável por redigir seu texto, na qualidade de presidente do GT), evoluiu com base fundamentalmente em três tipos de contribuições: i) *inputs* de outros Estados membros da OEA (em particular, Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru); ii) sugestões formuladas por especialistas no tema, a partir de consultas informais; e iii) elementos retirados da Declaração e Plano de Ação da Conferência Regional de Santiago. Dessa forma, aponta, a um só tempo, o desejo do governo brasileiro de manter a linha de ação iniciada em Santiago, bem como um certo espírito de abertura para contribuições de outros atores.

Análise das atas e registros de reuniões da OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006d; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007b; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS,

2008c; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009a; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010a; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011c) evidencia que as sessões do GT foram marcadas por debate mais amplo do que aquele verificado em Genebra. Além de ONGs brasileiras e estrangeiras, participou ainda significativo número de parlamentares e especialistas. Segundo se pode verificar na referida documentação, a delegação brasileira que toma parte nos trabalhos do órgão é diversificada, indo além da participação de diplomatas do Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005t; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005u). Inclui, entre outros, parlamentares, como Paulo Paim (PT-RS) e Luis Alberto (PT-RJ); o então secretário-executivo da SEPPIR Douglas Martins; o acadêmico Hussein Kalout; e a jurista Patricia Kettermann, presidente da Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP).

Embora constituam tema subsidiário no amplo debate sobre fatores agravantes da discriminação racial, as questões relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero constam entre as que mais mobilizam intervenções e debates no GT. Logo em sua primeira sessão especial, realizada em novembro de 2005, o tema é mencionado oito vezes, por três palestrantes (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2005). Repercutiu, em particular, a dura intervenção feita pela mexicana Alejandra Sarda (coordenadora do Programa para a América Latina e o Caribe da ONG Comissão Internacional dos Direitos Humanos de Gays e Lésbicas), na qual assinalava que a discriminação baseada na orientação sexual se manifestava por meio de diferentes formas de intolerância e alertava para seu efeito agravante sobre outras formas de preconceito, o que justificaria sua inclusão na futura Convenção interamericana (SARDA, 2005).

A partir daí, e prosseguindo conforme evoluem os trabalhos do GT, chama a atenção a mobilização de numerosos grupos da sociedade civil que se manifestam favoravelmente ou contrariamente à inclusão de temas relacionados à orientação sexual na Convenção. Documentos da OEA mostram participação de ONGs em maior número e de maneira mais estruturada do que se observava

em Genebra (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008f).

Os elementos trazidos por esses ativistas incluíam questões como gênero, identidade e interrelação com outros temas sociais. Isso corrobora a ideia de que a sociedade civil via na OEA um espaço de disputa, e ajuda a explicar os desdobramentos posteriores do processo nessa arena, que resultarão, a partir de 2008, na inédita aprovação de resoluções específicas sobre orientação sexual e identidade de gênero (episódio que será analisado em seguida).

O anteprojeto da Convenção será adotado pela Assembleia Geral em junho de 2006, e a partir daí servirá de base para os trabalhos do GT (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006e). Trazia, como elementos centrais relacionados ao tema da orientação sexual, os seguintes pontos: i) reconhecimento da existência de formas múltiplas ou agravadas de racismo, discriminação e intolerância; ii) ampliação das bases ou fundamentos para a discriminação que constavam dos instrumentos vigentes de proteção geral e especial dos direitos humanos, inserindo-se, entre outros, elementos relacionados à orientação sexual; iii) reconhecimento da condição de vítima de minorias sexuais.

Em termos textuais, isso fica evidenciado no preâmbulo do anteprojeto de Convenção, que traz referências à orientação sexual em quatro parágrafos:

RECOGNIZING the duty of adopting national and regional measures to promote and encourage observance of the human rights and fundamental freedoms of all individuals and groups subject to their jurisdiction, without regard to (...) sexual orientation;

TAKING INTO ACCOUNT that the victims of racism, discrimination and intolerance in the Americas are, inter alia, (...) sexual minorities that are affected by such manifestations;

CONVINCED that certain persons and groups experience multiple or extreme forms of racism, discrimination and intolerance, driven by a combination of factors such as (...) sexual orientation;

ALARMED by the surge in hate crimes motivated by (...) sexual orientation (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006, s.n)

Consta, igualmente, na parte operativa do anteprojeto da Convenção, especificamente no inciso 'a' do artigo 2 do capítulo i ("Definition and Scope of Application"):

a. The term "discrimination" shall mean any distinction, exclusion, restriction based on (...) sexual orientation (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006, s.n)

Figura, por fim, nos incisos iv e ix do artigo 2 do capítulo II ("Acts and Manifestations of Racism, Discrimination, and Intolerance"):

iv. publication, circulation, and dissemination, by any means of communication, including the Internet, of any racist or discriminatory materials, understood as being any image or depiction of ideas or theories that advocate, promote or incite hatred, discrimination, or violence against individuals or groups for reasons of (...) sexual orientation (...)

ix. any distinction, exclusion, restriction, or preference aimed at denying or refusing the recognition, enjoyment, or exercise, on equal terms, of civil, political, economic, social, or cultural rights, and the protection they afford, on the basis of a person's (...) sexual orientation (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006, s.n)

Após rodada geral de comentários dos Estados, nova versão do anteprojeto foi circulada pela Presidência brasileira do GT, em 18 de abril de 2006 (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007b). Importante notar que, nessa versão, as menções à "orientação sexual" passam a figurar no documento entre colchetes, fórmula diplomática utilizada quando ainda não existe consenso em relação à linguagem proposta (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007b).

Documento que compila os comentários feitos pelos Estados evidencia que México e Costa Rica se opuseram à inclusão da orientação sexual (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006b). O México pediu a substituição de todas as menções ao termo pela expressão "preferência sexual", "which in contemporary sexual-political parlance turns out to be more acceptable and inclusive" (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006b, p.3).

Por sua vez, a Costa Rica encaminhou longo comentário escrito (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006c) no qual contestou a linguagem proposta para o inciso ix, com base no argumento de que poderia dar

margem ao reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo, o que feriria sua legislação interna.

Article 2, subparagraph ix) and Article 4, subparagraph xviii of the Convention pose constitutionality problems. First, from a reading of Article 2, subparagraph ix) and Article 4, subparagraph xviii), it is inferred that the Convention would recognize and protect as a human right the right of persons of the same sex to marry and to choose one's spouse. These provisions contradict the Constitution, which states that marriage is the union of one man and one woman (monogamous heterosexual marriage). ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006c, p.5)

Os demais Estados participantes abstiveram-se de comentar os trechos relativos ao tema, o que indica não terem, naquele momento, objeções ao texto tal como proposto pela facilitação brasileira.

Por outro lado, documento compilando os comentários da sociedade civil (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a) mostra que foram feitas nada menos do que 399 menções a termos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero nas intervenções de ONGs e acadêmicos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a).

Os comentários dividem-se em três grandes grupos, que representam, em linhas gerais, as principais posições em debate: i) um primeiro grupo pedia linguagem mais clara para a inclusão da orientação sexual no rol dos fatores agravantes para casos de discriminação múltipla; ii) no outro polo, um grupo de interventores opunha-se frontalmente à inclusão do tema, sob o argumento de que desvirtuaria o projeto de convenção do foco nos “reais direitos humanos”; iii) por fim, havia grupos que pressionavam pela inclusão de linguagem mais avançada dando conta das questões que emergiam dentro do movimento LGBTI, em particular novos temas como identidade e expressão de gênero (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a).

Mesmo estando na Presidência do GT (papel que, por definição, demandaria certa neutralidade, em razão da necessidade de acomodar as diversas posições em disputa), os representantes brasileiros atuam em defesa do projeto, sendo claras as orientações de Brasília para rebater as objeções levantadas por México e Costa Rica (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a). A posição brasileira foi formada em consultas entre o

MRE (em nível de departamento) e representantes da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a). O documento que instrui a participação da delegação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a) evidencia a importância adquirida pela orientação sexual; mesmo em meio às negociações sobre os variados assuntos abrangidos pelo anteprojeto da Convenção, em nenhum momento o tema foi proposto como objeto de barganha, como é praxe com questões menores durante negociações multilaterais complexas.

Outro ponto que chama a atenção nesse momento é a ênfase do Itamaraty na necessidade de aumentar o nível de representação brasileira nas reuniões do GT. Isso ficou evidenciado em comunicações enviadas à SEPPIR nas quais se pedia pela entrada nas negociações da ministra da Pasta, Matilde Ribeiro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a).

A participação de uma ministra de Estado era vista pelos decisores brasileiros como elemento legitimador, que conferiria peso à posição brasileira nas negociações. As gestões dão resultado, e a ministra participa de sessão especial do GT em 4 de dezembro de 2007 (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007c). Na ocasião, reiterou a prioridade conferida pelo governo brasileiro à questão da discriminação, sendo esta entendida de forma ampla, isto é, incluindo todas as formas de intolerância, inclusive aquelas motivadas pela orientação sexual.

No início de 2008, uma nova versão revisada do Anteprojeto foi preparada pela presidência do GT (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008). À luz dos debates citados, bem como da pressão da sociedade civil, o documento não somente mantém as referências à orientação sexual no preâmbulo e no capítulo 1, como também inclui, pela primeira vez, menção aos conceitos de identidade e expressão de gênero em seu artigo 1:

For purposes of this Convention:
Discrimination shall mean any distinction, exclusion, restriction, or preference, in any area of public or private life, based on race, color, heritage, national or ethnic origin, nationality, age, sex, sexual orientation, gender identity and expression, language, religion, political opinions or opinions of any kind including political (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p.12)

A nova versão do documento traz, adicionalmente, clara solução de compromisso no que tange às observações da Costa Rica, ao propor linguagem em que se evita enumerar as bases de discriminação tal como previstas nos antigos incisos iv e ix, optando-se, ao invés, por uma condenação geral de violência pelos motivos expostos no capítulo 1 (dentre os quais a orientação sexual).

O texto adotou, adicionalmente, o citado parágrafo sobre discriminação múltipla ou agravada sugerido pelo Brasil:

3. Multiple or aggravated discrimination is any distinction, exclusion, restriction, or preference based simultaneously on two or more of the criteria set forth in subparagraph 1 of this article, the objective or result of which is to nullify or curtail, in a more pronounced fashion, the equal recognition, enjoyment, or exercise of one or more human rights and fundamental freedoms enshrined in the international instruments applicable to the States Parties, in any area of public or private life (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008c, p.13)

Não obstante os avanços, o projeto continuava sendo objeto de oposições. Em particular, EUA e Canadá assumiram postura mais assertiva contra a inclusão de novos temas conexos à discriminação racial (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008b). No que tange à orientação sexual, tais países argumentavam que as discordâncias sobre o tema em diversos Estados americanos reduziriam as chances de consenso em torno do projeto de Convenção (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008c).

Ainda em 2008, teve lugar, no âmbito da XXXVIII Assembleia Geral da OEA, na Colômbia, diálogo entre chefes de delegação e representantes das organizações da sociedade civil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008g1). Tomaram parte no evento diversos representantes de grupos LGBTI, que manifestaram preocupação com as sistemáticas violações de seus direitos humanos e pediram ações urgentes para que a orientação sexual, a igualdade e a identidade de gênero fossem respeitadas nas Américas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008g1). Chama a atenção o fato de que, não obstante liderar estatísticas de violência contra LGBTIs, diversas menções positivas são feitas ao Brasil por membros da sociedade civil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008g1). Os documentos da reunião apontam uma

suavização nos discursos das ONGs, que deixam de focar – como era praxe na OEA e em outros foros - a disparidade entre as iniciativas defendidas externamente pelo governo brasileiro e a realidade de violência contra as populações LGBTIs. Em lugar disso, são feitos elogios à atuação do país nas negociações do projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, bem como pedidos de apoio dos demais países ao recém apresentado projeto de resolução sobre "Direitos Humanos, orientação sexual e identidade de gênero" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008g1) – que será analisado em tópico posterior.

A intervenção do representante brasileiro no evento buscou relacionar o “compromisso do Brasil com o aprofundamento da discussão do tema na OEA” às iniciativas adotadas internamente para o enfrentamento das violações dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008g1, p.3).

Tais fatos deixam clara a intenção, de ambas as partes, de ressaltar as convergências existentes entre as iniciativas do governo brasileiro e as posições adotadas por grupos da sociedade civil. Relato do Itamaraty comemora o apoio recebido, que revelaria “a coincidência de pontos de vista com as iniciativas desenvolvidas pelo governo brasileiro, em particular, no que se refere ao combate à discriminação e aos direitos humanos do grupo LGBTI” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008h1, p.4).

O debate sobre o projeto de uma Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância chegou a impasse em meados de 2009 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010e; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010g1). Após quase cinco anos de discussões, não se conseguira acordar uma fórmula mínima capaz de colocar um fim às divergências entre todas as partes envolvidas. Embora o impasse não se resumisse às questões da orientação sexual e identidade de gênero, estas eram objetadas, em particular, pelos países da América Central e Caribe, sempre com base no argumento de que não poderiam se comprometer com instrumento internacional que contrariasse suas legislações domésticas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010g1).

Adicionalmente ao referido impasse, as discussões a respeito da orientação sexual também perderam intensidade no GT por haverem migrado,

desde 2008, para foro próprio na OEA, no âmbito dos debates do projeto de resolução sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero (que serão analisados em tópico posterior).

O impasse somente começou a ser solucionado em 2011, quando Antígua e Barbuda propôs fórmula de compromisso, segundo a qual a Convenção Interamericana contra Racismo e Toda Forma de Discriminação Racial e Intolerância seria dividida em dois instrumentos: um específico sobre o racismo e a discriminação racial, e outro relativo às demais formas de discriminação e intolerância (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010g1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010I1).

O processo decisório brasileiro envolveu o Itamaraty, a SEDH e a SEPPIR (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010I1) Conjuntamente, os três órgãos decidiram aceder à fórmula proposta, condicionando, contudo, sua aceitação à inclusão da orientação sexual e identidade de gênero no instrumento adicional (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010g1).

As ponderações dos decisores brasileiros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010g1) enfatizaram a necessidade de que os documentos fossem negociados em paralelo (e não sequencialmente). Do ponto de vista substantivo, concordavam que a proposta tinha o mérito de flexibilizar as negociações, contornando as preocupações dos países que temiam que um instrumento único pudesse ir de encontro a pontos específicos de suas legislações nacionais.

Diferentes instrumentos permitiriam, de fato, que formas diversas de discriminação recebam tratamentos diferenciados e apropriados a cada caso. Caso seja exitosa em destravar o processo negociador, a proposta de Antígua e Barbuda poderá contribuir para ampliar a esfera de proteção prevista na Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), de 1968 (...) um instrumento interamericano poderá, nesse contexto, abarcar questões como a discriminação no âmbito privado e as formas múltiplas ou agravadas de discriminação, que não estão previstas no ICERD (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010g1, p.2)

Dando prosseguimento à dinâmica observada ao longo de todo o processo de negociação da Convenção, chama a atenção o fato de a tomada de

decisão brasileira ter ocorrido em coordenação com representantes de organizações não governamentais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010g1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010i1). Uma vez mais, as variáveis burocráticas domésticas, embora tenham maior peso, não explicam isoladamente a resultante do processo decisório, tendo que ser analisadas levando em conta a influência da sociedade civil no processo.

Tal afirmação é exemplificada por reunião (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011a1), realizada no início de 2011, entre diplomatas da missão brasileira em Washington e o diretor da ONG “Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex Initiative Global Rights”, Stefano Fabeni (na qualidade de representante de coalizão de organizações LGBTI com atuação na OEA). Referindo-se à proposta de Antígua e Barbuda, Fabeni manifestou preferência por uma Convenção única e de escopo amplo. Considerou, contudo, que face aos obstáculos existentes – e diante do temor de que o impasse terminasse por frustrar definitivamente a aprovação de qualquer tipo instrumento -, a sociedade civil estaria apta a apoiar solução com dois instrumentos, contanto que todas as demais formas de discriminação fossem tratadas em um único documento, tal como viria a ser defendido pelo Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011a1).

O GT voltaria a se reunir em abril de 2011, quando foram iniciadas as discussões sobre projeto de resolução (“Redefinição do Mandato do Grupo de Trabalho”) que formalizava a proposta feita por Antígua e Barbuda. Após meses de intensas discussões, o Grupo de Trabalho decidiu em favor da proposta, que ganhou forma por meio da resolução AG/RES 2677 (XLI-O/11), adotada em junho de 2011, durante a XLI Assembleia Geral da OEA, em El Salvador.

A solução encontrada pela repartição em duas convenções encerrou, na prática, os debates sobre orientação sexual no âmbito das negociações da Convenção. O pouco mais de um ano que se seguiu desde então disse respeito: i) à negociação de outros temas ainda pendentes; e ii) aos preparativos para a assinatura dos tratados. Os trabalhos resultaram na adoção da Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013); e da Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013a), sendo este último o

primeiro tratado internacional vinculante a condenar de maneira expressa a discriminação motivada por orientação sexual e identidade de gênero (BRASIL, 2013).

Quando da conclusão das Convenções, no entanto, a orientação sexual já ganhara uma nova arena principal na OEA: desde 2008, sua discussão havia migrado para o âmbito das negociações dos projetos de resolução sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, trajetória esta que será analisada no próximo item.

4. Os Projetos de Resolução sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero

A decisão de lançar projeto de resolução direcionado especificamente à condenação das violações de direitos humanos motivadas por orientação sexual e identidade de gênero ocorreu como desdobramento da discussão do projeto de uma nova Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.

No entanto, contrariamente ao ocorrido com a Convenção – quando um mesmo texto foi debatido por anos, evoluindo conceitualmente ao longo de um único e contínuo processo de debates -, o que se verifica com o projeto de resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero é diferente: desde sua primeira proposição, em 2008 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008n; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008o; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008r; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008z), o instrumento vai sendo aprovado e reapresentado em sucessivas Assembleias Gerais da OEA. Em cada um desses processos, agrega novos temas e conceitos, em uma dinâmica de evoluções e adaptações que não prescinde, como apontam os dados (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008f), da colaboração da sociedade civil e dos demais atores participantes do processo decisório, tal como será analisado no presente tópico.

4.1 O lançamento do projeto de resolução sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero

O projeto de resolução é apresentado pela primeira vez em maio de 2008 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008z). Em um primeiro momento, é tratado no âmbito da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da Organização dos Estados Americanos. Após sua aprovação na Comissão, será encaminhado para apreciação e aprovação na XXXVIII Assembleia Geral da OEA, em Medellín, Colômbia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1).

Tal como aponta a documentação disponível (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008r; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008z; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008s; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008b1), os atores que protagonizam o processo são, no plano interno, o Itamaraty e organizações não governamentais LGBTI (as evidências apontam menor participação da SEDH); e no plano externo, os demais Estados membros envolvidos na negociação do instrumento, ademais de ONGs estrangeiras. Comparativamente, trata-se de grupo mais restrito do que o observado na negociação do projeto de Convenção. Por outro lado, é mais amplo do que aquele observado em Genebra, com maior participação de ONGs e especialistas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1), o que se explica pela já referida natureza institucional da OEA, mais aberta e permissiva a participações outras que as dos representantes dos Estados membros.

Mais uma vez, análise da troca de comunicações do Itamaraty (entre a missão do Brasil junto a OEA e a Divisão de Direitos Humanos do MRE) jogará luz sobre a tomada de decisão e as motivações dos atores envolvidos. Ela será complementada por notícias de imprensa, relatórios de ONGs e depoimentos que permitirão a investigação do processo a partir de uma perspectiva ampla.

Os documentos apontam semelhanças e diferenças em relação ao processo de lançamento da resolução sobre orientação sexual em Genebra. Tal como naquela oportunidade, a iniciativa de propor a ideia partiu da missão diplomática do Brasil junto à OEA (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008n), que identificava uma janela de oportunidades composta, no plano externo, pela ausência de regulação específica sobre a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero no sistema interamericano

(MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008n); e, no plano interno, pela maior abertura do governo federal e da sociedade civil a iniciativas relacionadas às populações LGBTI.

Diferentemente do que ocorrera no processo em Genebra, contudo, a proposição brasileira na OEA foi beneficiada, desde a origem, por lastro de iniciativas promovidas há quase uma década em outras arenas. Do ponto de vista intrainstitucional, isso permite aos diplomatas em Washington caracterizarem o projeto como uma *continuidade* em relação à trajetória da agenda de direitos humanos da política externa brasileira (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008n), argumento que sensibiliza a tomada de decisão do Itamaraty.

O Brasil tem desempenhado importante papel na progressiva incorporação dos temas relacionados com a orientação sexual e identidade de gênero na agenda internacional de direitos humanos (...) Em 2003, o Governo brasileiro apresentou à Comissão de Direitos Humanos projeto de resolução intitulado "Direitos Humanos e Orientação Sexual" (...) Ainda no âmbito da ONU, o Brasil, juntamente com Argentina, Uruguai e organizações da sociedade civil, promoveu o lançamento, em 2007, na sede das Nações Unidas, dos Princípios de Yogyakarta (...) Na esfera do Mercosul, o tema tem sido objeto de discussões nas Reuniões de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e dos Estados Associados e, por iniciativa brasileira, foi criado o Subgrupo de Trabalho sobre Diversidade Sexual e Identidade de Gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008n, p.2).

Percebe-se, nesse sentido, a intenção de construir uma narrativa que justificasse o alargamento da abordagem brasileira, tanto em termos horizontais – com a difusão de iniciativas em novos foros – quanto verticais – com a inclusão da identidade de gênero, não presente na resolução proposta em Genebra. Nota-se, em particular, a tentativa de caracterizar o projeto de resolução como sendo complementar às negociações ainda em andamento do projeto de Convenção de Combate ao Racismo. Uma vez que as discussões travadas por ocasião dos parágrafos sobre discriminação múltipla haviam amadurecido e o tema se consolidado, a criação de uma resolução exclusiva seria o próximo passo lógico em relação ao tema da orientação sexual, agora acrescido da identidade de gênero.

O tema vem sendo discutido, de maneira tangencial, pelo Grupo de Trabalho (presidido pelo Brasil) encarregado de considerar o Projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, já que, entre as formas de discriminação previstas no Projeto de Convenção, inclui-se aquela baseada na orientação sexual, na identidade e na expressão de gênero (...). A introdução de discussão específica sobre a questão no âmbito interamericano representaria oportunidade para fortalecer o tratamento e o alcance do princípio da não discriminação - ângulo do projeto de Convenção Interamericana contra Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008n, p.1).

Do ponto de vista substantivo, o projeto (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008d) mantinha o enfoque gradual adotado pelo Brasil em outros foros, com linguagem sucinta e restrita aos pontos considerados essenciais (condenação das violações de direitos humanos com base na orientação sexual e na identidade de gênero), sem entrar em considerações que poderiam dar margem a oposições tais quais as apresentadas por Costa Rica e México durante a discussão do projeto de Convenção. Como discutido anteriormente, tal linha de ação fora definida desde as discussões para a apresentação da resolução na CDH em 2003, quando se decidiu pela apresentação de um texto enxuto que tinha como objetivo buscar um denominador comum mínimo sobre o tema.

O projeto (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008d) trazia, em sua parte preambular, referência às principais iniciativas sobre orientação sexual e identidade de gênero até então promovidas no sistema internacional. Reafirmava os princípios da universalidade e da não discriminação dos direitos humanos, consagrados em Viena-93; recordava as violações de direitos humanos constantes dos relatórios do Alto Comissariado e dos Mecanismos Especiais da ONU; tomava nota do lançamento dos Princípios de Yogyakarta, em Nova York (que serão abordados em tópico posterior); e reconhecia a pertinência e a necessidade de que fosse discutida a aplicação das normas e princípios do sistema interamericano de direitos humanos no combate a tais violações.

Em sua parte operativa, o projeto condenava as violações com base na orientação sexual e na identidade de gênero; convocava uma sessão especial da CAJP com o objetivo de discutir a aplicação dos princípios e das normas do

sistema interamericano para o combate às violações com base na orientação sexual e identidade de gênero; e encomendava à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) estudo sobre o tema.

O projeto de resolução na íntegra apresentado pelo Brasil à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA foi o seguinte:

DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E
IDENTIDADE DE GÊNERO

A ASSEMBLÉIA GERAL,

REITERANDO:

Que a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos e que a cada um é dado exercer todos os direitos e liberdades apresentados nesse instrumento sem distinção de qualquer natureza;

Que a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem prevê que todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa;

CONSIDERANDO que a Carta da OEA proclama que a missão histórica da América é oferecer ao ser humano uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização justa de suas aspirações;

REAFIRMANDO os princípios de universalidade e não discriminação dos direitos humanos;

TOMANDO NOTA:

Dos relatos apresentados no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre casos de pessoas privadas do direito à vida ou submetidas à tortura ou outras formas de violência em razão de sua orientação sexual e de sua identidade de gênero;

Da criação, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul, de Subgrupo de Trabalho sobre Diversidade Sexual e Identidade de Gênero;

Do lançamento dos Princípios de Yogyakarta - Princípios sobre a aplicação de legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, desenvolvidos por um painel internacional de peritos em direitos humanos;

MANIFESTANDO PREOCUPAÇÃO com as violações a direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero, reconhecidas pelos Procedimentos Especiais da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas;

RECONHECENDO a pertinência e a necessidade de discutir a aplicação dos princípios e normas do Sistema Interamericano de

Direitos Humanos para o combate às violações de direitos com base na orientação sexual e identidade de gênero,

RESOLVE:

1. Condenar as violações de direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero, por considerar que essas violações são incompatíveis com os princípios de universalidade e não-discriminação dos direitos humanos.

2. Encarregar ao Conselho Permanente que convoque, por meio da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP), uma sessão especial, antes do Trigésimo Nono Período Ordinário da Assembleia Geral, com o objetivo de discutir a aplicação dos princípios e das normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para o combate às violações de direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero, bem como as ações e programas desenvolvidos a nível regional, subregional e nacional nesta matéria, com a participação de peritos governamentais, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e outros órgãos, organismos e entidade pertinentes do Sistema Interamericano, de outras organizações internacionais e da sociedade civil, levando em conta, entre outros, os instrumentos internacionais vigentes na área de direitos humanos e os Princípios de Yogyakarta – Princípios sobre a aplicação de legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero.

3. Solicitar à Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos que prepare, para a mencionada sessão especial, um estudo sobre os princípios e normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos aplicáveis ao combate às violações dos direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero.

4. Solicitar ao Conselho Permanente que informe a Assembleia Geral, em seu Trigésimo Nono Período Ordinário de Sessões, sobre o cumprimento desta resolução, que será executada de acordo com os recursos alocados no orçamento-programa da Organização e outros recursos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008d)

A discussão do projeto se deu, em um primeiro momento, no âmbito da CAJP. Desde a sua apresentação, o Brasil contou com apoio, em particular, de Argentina, Uruguai, Chile, Venezuela, Colômbia e Panamá. Diferentemente do observado ao longo de boa parte das discussões do projeto de Convenção, EUA e Canadá não se opuseram à iniciativa (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1).

Por outro lado, alguns países da América Central e Caribe demonstraram preocupação desde o primeiro momento, argumentando dificuldades de conciliar as questões da orientação sexual e da identidade de gênero com dispositivos de

suas legislações internas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1). Com isso, não foi possível se chegar a um consenso ainda em Washington, razão pela qual o projeto de resolução seguiu para negociação na Comissão-Geral da XXXVIII AGOEA, em Medellín (Colômbia), com seu texto ainda em aberto.

O Brasil se fez representar na Assembleia por delegação chefiada pelo Secretário-Geral do Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008b1). Não foram encontradas evidências de participação de representantes de outros ministérios ou parlamentares.

As negociações do projeto se deram por meio de gestões individuais do Brasil e dos demais países apoiadores junto a cada uma das delegações recalcitrantes, aos quais se uniram entidades da sociedade civil presentes em Medellín. Notícias dão conta de que mais de 20 ativistas de organizações LGBTI de toda a América Latina teriam se encontrado com representantes de Estados membros durante a Assembleia (HUMAN RIGHTS WATCH, 2008a; OUTRIGHT INTERNATIONAL ACTION, 2008a; KAYETEUR NEWS, 2008). Os documentos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008g1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008g; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008h) exibem, em particular, a pressão exercida pelas ONGs Global Rights, Human Rights Watch, Mulabi - Espacio Latinoamericano de Sexualidades y Derechos, IGLHRC e Rede pelos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros para a aprovação do projeto de resolução, bem como sua constante presença durante os trabalhos da Comissão Geral. Foi expressiva, também, a sua atuação junto a delegações individuais, em especial dos países caribenhos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1).

Com o desenrolar do processo, evidenciou-se que não havia posição consolidada entre os países caribenhos: enquanto alguns mostravam-se dispostos a ceder e apoiar o projeto, outros eram mais resistentes, como Bahamas e Antígua e Barbuda (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1).

Diante do impasse, as instruções recebidas pela delegação do Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008b1) continham duas orientações principais: engajar os demais apoiadores do projeto no processo de gestões; e mostrar flexibilidade quanto a eventuais sugestões de linguagem dos países resistentes. A estratégia teve sucesso ao engajar atores antes não plenamente envolvidos com o projeto, a exemplo de EUA, Guiana, Belize e Haiti, que passaram a atuar para convencer membros da sua região (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1).

Por outro lado, a flexibilidade da posição brasileira permitiu acomodar as sugestões de linguagem que, se por um lado diluíram ainda mais o texto da resolução, por outro lograram mitigar as resistências. Após intensas negociações, o projeto, que passou a ter o co-patrocínio do Canadá, foi o penúltimo ser aprovado na AGOEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008e). Para isso, sofreu algumas alterações de linguagem, como, por exemplo, a substituição da expressão "condenar" por "manifestar preocupação" quanto aos atos de violência e às violações de Direitos Humanos motivadas pela orientação sexual e identidade de gênero (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008e).

A aprovação do inédito projeto de resolução foi saudada tanto por delegações de outros Estados, quanto pelas organizações da sociedade civil (HUMAN RIGHTS WATCH, 2008a; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008e; KAYETEUR NEWS, 2008; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e1). Ao introduzir, pela primeira vez, a orientação sexual e a identidade de gênero em documento oficial da OEA, resultou no avanço da questão no contexto do sistema interamericano de direitos humanos. A Human Rights Watch qualificou o episódio como sendo “um passo crucial para acabar com o silêncio em torno da violência contra lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros nas Américas” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2008a).

4.3 Os anos posteriores: as reapresentações do projeto de resolução e o gradualismo como estratégia

Após obter êxito na aprovação de 2008, o Brasil manteve a orientação sexual e a identidade de gênero na agenda da OEA por meio da reapresentação de projetos de resolução sobre o tema nos anos subsequentes. Conforme apontam os dados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009d1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j), a dinâmica que se observa é a seguinte: nos períodos interssessionais, o projeto era avaliado dentro do Itamaraty (Secretaria de Estado e missão diplomática junto à OEA), em consulta com entes da sociedade civil. No início do primeiro semestre (do ano posterior), essas discussões eram consolidadas em novo texto de resolução, a ser apresentado às instâncias preliminares da OEA (particularmente, o CAJP), ao mesmo tempo em que aumentava o *lobby* das ONGs. Conforme as reações e posicionamentos dos demais Estados se tornavam claros, o Brasil fazia as adaptações necessárias ao projeto e o reapresentava para seu encaminhamento à AGOEA, em meados de junho, onde posteriormente era apreciado e eventualmente aprovado.

Dessa forma, logrou-se fazer do projeto de resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero um instrumento continuamente em evidência na agenda da OEA com o passar dos anos. Esse processo gradual e razoavelmente aberto à participação externa (OUTRIGHT ACTION INTERNATIONAL, 2010; HUMAN RIGHTS WATCH, 2011) permitiu que o projeto evoluísse com o passar dos anos e agregasse novidades conforme ia sendo reapresentado. Tal como se pode depreender de telegrama do Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j), esse *modus operandi* fez parte de uma estratégia que deliberadamente buscava posicionar o Brasil à frente dos países que tratavam a questão da orientação sexual:

Creio ser de interesse que o Brasil adicione, a cada ano, elementos ao texto submetido a negociação, de maneira a indicar que o País segue almejando avançar o tratamento da questão em âmbito regional (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j, p.3)

Em 2009 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009d1), tentou-se a inclusão do conceito de “expressão de gênero” no projeto (rebatizado de "Direitos Humanos, Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Gênero"). O novo texto trazia, entre outras modificações em relação à versão apresentada

em 2008, linguagem mais forte sobre as violações (substituição, no primeiro parágrafo resolutivo, da expressão "manifestar preocupação" por "condenar"); e a inclusão de um parágrafo resolutivo em que se pedia aos Estados que assegurassem a devida proteção aos defensores de direitos humanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009d1).

Entre os elementos que condicionaram a decisão do Brasil de reapresentar o documento, instruções do Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j1, p.3) destacam a repercussão “bastante positiva” e os dividendos políticos provenientes da aprovação da resolução de 2008, “a primeira da história da OEA a respeito do tema”. Outro ponto a destacar é o fato de, em outubro de 2008, pela primeira vez, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ter realizado, durante seu 133º período de audiências, sessão temática sobre violações de direitos humanos motivadas por orientação sexual e identidade de gênero (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008i). A sessão contou com relatos de internações forçadas em clínicas psiquiátricas, agressões físicas e psicológicas, bem como de omissões dos Estados (dentre os quais o Brasil) a investigar tais violações. Ato contínuo, foram expedidos dois inéditos comunicados de imprensa sobre violações específicas ocorridas na Colômbia e em Honduras (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j1).

Uma variável que também influenciou o processo decisório brasileiro foi o apoio decidido da sociedade civil à reapresentação do projeto. Ademais de gestões individuais feitas por ONGs como a Global Rights junto à missão diplomática do Brasil na OEA (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j1), o tema constou nas recomendações apresentadas aos Estados membros por coalizão de ONGs LGBTI, pouco antes da abertura oficial da Assembleia Geral, em 1 de junho de 2009. A sociedade civil se reuniria, ainda, com o secretário-geral da OEA, José Miguel Insulza, a quem apresentou dados sobre violência homofóbica em países das Américas (OUTRIGHT ACTION INTERNATIONAL, 2008a).

Relatos da negociação dão conta de que a proposta de inclusão do conceito de "expressão de gênero" não foi bem recebida por diversas delegações (Estados Unidos, Venezuela, México e Nicarágua), que alegaram

tratar-se de um termo ainda não consolidado no regime multilateral, e que por isso poderia dar margem a dissenso (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j1). Retirada a menção ao tema, contudo, o projeto brasileiro foi encaminhado de maneira mais simples do que em 2008; dada a existência do precedente representado pela resolução do ano anterior, conseguiu-se mitigar oposições inclusive de países anteriormente mais resistentes, como era o caso dos caribenhos.

Ao fim das negociações na Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos, o texto proposto pelo Brasil foi encaminhado para a AGOEA, onde, uma vez mais, foi aprovado por consenso, ganhando a forma da Resolução 2504 (XXXIX-O/09), que tinha o seguinte teor:

LA ASAMBLEA GENERAL,

TENIENDO EN CUENTA la resolución AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”;

REITERANDO:

Que la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición;

Que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre prevé que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal;

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos proclama que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones;

REAFIRMANDO los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos;

TOMANDO NOTA de la Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género, presentada a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2008; y

TOMANDO NOTA CON PREOCUPACIÓN de los actos de violencia y de las violaciones de derechos humanos relacionadas, perpetrados contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género,

RESUELVE:

1. Condenar los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas, perpetrados contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género.
2. Instar a los Estados a asegurar que se investiguen los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos perpetrados contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género, y que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia.
3. Instar a los Estados a asegurar una protección adecuada de los defensores de derechos humanos que trabajan en temas relacionados con los actos de violencia y violaciones de los derechos humanos perpetrados contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género.
4. Solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a los órganos, organismos y entidades del sistema interamericano que sigan prestando la adecuada atención al tema.
5. Reiterar a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) que incluya en su agenda, antes del cuadragésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, el tema “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”.
6. Solicitar al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo período ordinario de sesiones, sobre el cumplimiento de la presente resolución, cuya ejecución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programapresupuesto de la Organización y otros recursos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009)

Processo semelhante se repetiu em 2010, quando novo projeto de resolução foi apresentado pelo Brasil e aprovado por consenso na AGOEA. Uma vez bem estabelecidos os precedentes dos anos anteriores, a resolução apresentada dessa vez pode continuar avançando em termos práticos e conceituais, refletindo, mais do que nos exercícios prévios, amplo processo de coordenação com representantes da sociedade civil e atores não governamentais de maneira geral.

As instruções (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j) enviadas à delegação que negociou o projeto de resolução em Washington deixavam claro ser do interesse do Brasil adicionar, a cada ano, novos elementos ao texto submetido a negociação, de “maneira a indicar que o País segue almejando avançar o tratamento da questão em âmbito regional” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j, p.3). Além de cumprir com o objetivo de manter o protagonismo em tema que ganhava destaque dentro da agenda de

direitos humanos, a diretiva mencionava que tal objetivo seria especialmente desejável em face das dificuldades “apresentadas para a negociação sobre o tema em nível das Nações Unidas” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j, p.3).

Longe de ser irrelevante, tal observação reitera entendimento de que os diversos foros nos quais se negociava instrumentos sobre orientação sexual e identidade de gênero eram vistos pelos negociadores brasileiros de forma inter-relacionada; dificuldades em uma arena ensejavam intensificação nas atividades em outra, de modo a gerar precedentes que possibilitariam continuar avançando a pauta em nível multilateral, para além de obstruções pontuais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j).

O crescente engajamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos com o tema foi citado pelos formuladores brasileiros para justificar a manutenção da proposta de resolução. Em particular, fez-se menção a audiência temática, realizada durante seu 137º período de sessões (novembro de 2009), sobre o tema "Ausência de regulação de uniões civis homossexuais" (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011b). Considerado em conjunto com pronunciamentos do órgão em relação a casos individuais de perseguição a defensores dos direitos de grupos LGBTI (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011b), o evento levou o Itamaraty a identificar um “movimento da CIDH em direção a um tratamento mais amplo do tema” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j, p.2), legitimando a proposição de nova resolução que mantivesse a orientação sexual e a identidade de gênero sob a atenção também dos Estados membros da OEA.

Igualmente relevante é o fato de que, diferentemente das ocasiões anteriores, desta vez o projeto de resolução proposto pelo Brasil continha aportes provenientes da própria CIDH e da ONG Global Rights (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j), movimento que denota busca de convergência não somente com a sociedade civil, mas também com os órgãos técnicos responsáveis pelo tratamento da questão da orientação sexual e identidade de gênero no âmbito regional.

Coalizão de ONGs LGBTI presente no evento realizou intensa agenda de atividades. Às vésperas do início da sessão, promoveu reunião preparatória que contou com a participação do secretário-executivo da CIDH, Santiago Canton; o diretor do departamento de Direito Internacional da OEA, Dante Negro; a diretora de Relações Internacionais da OEA, Irene Klinger, ademais de representantes da UNAIDS e de Estados membros da OEA (OUTRIGHT ACTION INTERNATIONAL, 2010). Posteriormente, realizaram ainda diálogo informal com o secretário-geral José Miguel Insulza, que reiterou o engajamento da OEA no combate à discriminação em razão da orientação sexual e identidade de gênero (OUTRIGHT ACTION INTERNATIONAL, 2010).

O projeto de resolução passou na CAJP em 25/05/2010, e seguiu para a apreciação da XL Assembleia Geral da OEA, em Lima (Peru), onde ganhou a forma da Resolução AG/RES. 2600 (XL-O/10). Aprovado em 8/06/2010, tem o seguinte teor:

LA ASAMBLEA GENERAL,

TENIENDO EN CUENTA las resoluciones AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) y AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09), “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”;

REITERANDO:

Que la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que a cada persona le es dado ejercer todos los derechos y libertades existentes en ese instrumento sin distinción de cualquier naturaleza tales como de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición;

Que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre prevé que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal;

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos proclama que la misión histórica de América es ofrecer al ser humano una tierra de libertad y un ambiente favorable al desarrollo de su personalidad y a la realización justa de sus aspiraciones;

REAFIRMANDO los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos;

TOMANDO NOTA de la Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género, presentada a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2008; y

TOMANDO NOTA CON PREOCUPACIÓN de los actos de violencia y otras violaciones de derechos humanos, así como de la discriminación, practicados contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género,

RESUELVE:

1. Condenar los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género, e instar a los Estados a investigar los mismos y asegurar que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia.
2. Alentar a los Estados a que tomen todas las medidas necesarias para asegurar que no se cometan actos de violencia u otras violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género y asegurando el acceso a la justicia de las víctimas en condiciones de igualdad.
3. Alentar a los Estados Miembros a que consideren medios para combatir la discriminación contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género.
4. Instar a los Estados a asegurar una protección adecuada de las y los defensores de derechos humanos que trabajan en temas relacionados con los actos de violencia, discriminación y violaciones de los derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género.
5. Solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que siga prestando la adecuada atención al tema y que considere la posibilidad de realizar un estudio temático a nivel hemisférico sobre el mismo.
6. Encargar a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos que incluya en su agenda, antes del cuadragésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, el tema “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”.
7. Solicitar al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo primer período ordinario de sesiones, sobre la implementación de la presente resolución. La ejecución de las actividades previstas en esta resolución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010)

O texto foi avaliado pelo Itamaraty como mais avançado do que as versões previamente aprovadas da resolução (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010), por determinar aos Estados membros da OEA que adotassem garantias de acesso à justiça para casos de discriminação por motivos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. Além disso,

ordenava à CIDH que elaborasse um estudo temático hemisférico, que serviria de base para o desenvolvimento de políticas públicas para o combate à violência e à discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010I).

A nova reapresentação do projeto de resolução, em 2011, foi antecedida por importante desenvolvimento, qual seja, movimento de aproximação dos Estados Unidos em relação às questões da orientação sexual e identidade de gênero. Em particular, o país buscou o apoio do Brasil para a criação de uma relatoria sobre o tema no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – que ganhou forma durante seu 143º período de sessões, em novembro de 2011 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b1).

As explicações que levam a essa mudança de direcionamento apontam para variável que até então pouco incidira sobre o processo: o envolvimento direto entre altas autoridades de ambos os países. Em meados de 2010, o governo de Barack Obama lançara sua "agenda de direitos humanos para o Século XXI", que tinha no combate à discriminação por orientação sexual e identidade de gênero uma de suas prioridades. O tema constara, pela primeira vez, em comunicado conjunto publicado por ocasião da visita ao Brasil da então secretária de Estado norte-americana, Hillary Clinton, em março de 2010, e voltaria a figurar em declaração bilateral de alto nível em 2011, dessa vez entre o próprio Obama e a presidente Dilma Rousseff (WHITE HOUSE, 2011).

Iniciado o ano de 2011, portanto, variáveis domésticas e externas convergiam em favor da reapresentação do projeto de resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero na OEA. Do ponto de vista doméstico, a pressão da sociedade civil somava-se ao entendimento do governo brasileiro de que o projeto dava continuidade a uma linha de ação de baixo custo (diferentemente do que se observara em Genebra anos antes) e que vinha rendendo bons dividendos ao país.

Do ponto de vista externo, o apoio da América do Sul permanecia inalterado, e a adesão dos EUA (com grande influência sobre os países do Caribe e América Central) ajudara a mitigar os últimos focos de resistência ao projeto. Adicionalmente, do ponto de vista institucional, a CIDH (principal órgão

da OEA na área de tema de direitos humanos) vinha aumentando seu engajamento no tema, o que conferia maior legitimidade à iniciativa.

A ponderação de que o cenário se tornara mais favorável leva o Brasil a ajustar seu tradicional *modus operandi* (que consistia em propor mudanças incrementais), e defender texto mais avançado do que nos anos anteriores. O projeto (que novamente trazia aportes de linguagem da CIDH) incorporava, como principal novidade, a inclusão do termo "expressão de gênero"¹⁵, tanto em seu título quanto nos parágrafos operativos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j). O tema já vinha sendo objeto de negociações nos anos anteriores, sem nunca se haver logrado sua inclusão na versão final aprovada do projeto. Dessa vez, no entanto, contou com maior apoio da CIDH, que inclusive realizou atividades públicas de esclarecimento a respeito da terminologia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j).

Além disso, buscou-se avançar em outros pontos importantes, como a expansão do escopo do texto para além da mera condenação da violência contra LGBTIs; isto é, dando-se maior ênfase ao combate à discriminação entendida de maneira ampla (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010j). Acrescentou-se, também, pedido de colaboração dos Estados membros com o estudo temático da CIDH sobre o tema da orientação sexual e identidade de gênero.

O projeto ganhou forma na resolução AG/RES. 2653 (XLI-O/11), aprovada em 7 de junho, na XLI Assembleia Geral da OEA, em El Salvador. Apresentado pelo Brasil, contou com co-patrocínio de Estados Unidos, Argentina, El Salvador e Costa Rica. Apesar dos prognósticos positivos, sua negociação não foi simples (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b1). Ao contrário dos outros anos, foram localizadas evidências de que o Vaticano atuou mais ativamente em oposição à aprovação do projeto (FUNDACIÓN ARCOÍRIS/MX, 2011).

¹⁵ O conceito de "expressão de gênero" é definido como a manifestação externa da identidade de gênero, por meio de nome social, vestimenta, voz e/ou características corporais (REIS, 2018).

Por outro lado, foi intensa a mobilização da sociedade civil em favor do projeto. Coalizão de ONGs¹⁶ latino americanas e caribenhas divulgou carta aberta (AIDS ACCOUNTABILITY INTERNATIONAL, 2012) em que reconhecia os progressos obtidos nos últimos anos, mas denunciava a resistência ainda existente em alguns dos Estados membros da OEA. Os representantes da sociedade civil criticavam, ademais, a demora nas negociações do projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância.

Adicionalmente, foram encontradas evidências (AIDS ACCOUNTABILITY INTERNATIONAL, 2012) de que grupos da sociedade civil de outros países¹⁷ e agências do sistema ONU relacionadas a temas de saúde e desenvolvimento (UNAIDS, PNUD) também teriam se envolvido diretamente nos esforços em favor da aprovação do projeto de resolução.

As maiores dificuldades ocorreram quanto à inclusão do conceito de “expressão de gênero”. Em especial, as obstruções vieram de Peru (que, em contexto da disputa presidencial, buscava evitar qualquer tipo de avanço com relação ao texto de 2010) e Belize (cujo governo vinha sendo objeto de ação judicial movida internamente por uma ONG LGBTI).

Tais países se opuseram frontalmente à menção do termo no título da resolução, tal como originalmente sugerido pelo Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b1). Proposta do Canadá, no entanto, conseguiu consenso ao propor que a retirada da expressão do título fosse contrabalanceada por previsão de que o tema seria objeto de estudo pela CIDH e que os países viriam a receber maiores esclarecimentos sobre o termo, como

¹⁶ Aireana (Paraguai), Asociación Líderes En Acción (Colômbia), Coalition Advocating For Inclusion Of Sexual Orientation (Trinidad e Tobago), Colectiva Mujer Y Salud (Republica Dominicana), Colectivo Unidad Color Rosa (Honduras), Taller Comunicación Mujer (Equador), Aids Free World (Jamaica), Mulabi (Costa Rica), Organización De Transexuales Por La Dignidad De La Diversidad (Chile), Organización Trans Reinas De La Noche (Guatemala), Grupo Identidade Red Afro Lgbt (Brasil), Red Latinoamericana Y Del Caribe De Personas Trans (Argentina), Red Nicaraguense De Activistas Trans (Nicarágua), Society Against Sexual Orientation Discrimination (Guiana), Unibam (Belize), Women’s Way (Suriname), Transredbolivia Trebol (Bolívia).

¹⁷ COC Netherlands, MamaCash, Campaign for an Inter-American Convention on Sexual and Reproductive Rights, Heartland Alliance for Human Needs & Human Rights

uma maneira de comprometerem-se a avançar em 2012 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b1).

Tal sugestão deu origem à linguagem incorporada ao parágrafo operativo 6, que continha mandato para que o tema da “expressão de gênero” fosse incluído no plano de trabalho da CIDH (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b1). Esta, juntamente com a Comissão Jurídica Interamericana, foi mandatada para realizar estudo sobre os desenvolvimentos conceituais e terminológicos relativos à orientação sexual, identidade de gênero e expressão de gênero (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Foi o seguinte o teor da resolução “Human Rights, Sexual Orientation, And Gender Identity”, aprovada pela AGOEA em 7 de junho de 2011:

THE GENERAL ASSEMBLY,

TAKING INTO ACCOUNT resolutions AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08), AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09), and AG/RES. 2600 (XL-O/10), “Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity”;

REITERATING,

That the Universal Declaration of Human Rights affirms that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in that instrument, without distinction of any kind, such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, or other status; and

That the American Declaration of the Rights and Duties of Man establishes that every human being has the right to life, liberty, and the security of his person without distinction as to race, sex, language, creed, or any other factor;

CONSIDERING that the Charter of the Organization of American States proclaims that the historic mission of the Americas is to offer to man a land of liberty and a favorable environment for the development of his personality and the realization of his just aspirations;

REAFFIRMING the principles of universality, indivisibility, and interdependence of human rights;

TAKING NOTE of the Declaration on Sexual Orientation and Gender Identity, presented to the United Nations General Assembly on December 18, 2008; and

NOTING WITH CONCERN the acts of violence and related human rights violations as well as discrimination practiced

against persons because of their sexual orientation and gender identity;

RESOLVES:

1. To condemn discrimination against persons by reason of their sexual orientation and gender identity, and to urge states, within the parameters of the legal institutions of their domestic systems, to adopt the necessary measures to prevent, punish, and eradicate such discrimination.
2. To condemn acts of violence and human rights violations committed against persons because of their sexual orientation and gender identity; and to urge states to prevent and investigate these acts and violations and to ensure due judicial protection for victims on an equal footing and that the perpetrators are brought to justice
3. To encourage the member states to consider, within the parameters of the legal institutions of their domestic systems, adopting public policies against discrimination by reason of sexual orientation and gender identity.
4. To urge states to ensure adequate protection for human rights defenders who work on the issue of acts of violence, discrimination, and human rights violations committed against individuals on the basis of their sexual orientation and gender identity.
5. To request the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) to pay particular attention to its work plan titled “Rights of LGBTBI People” and, in keeping with its established practice, to prepare a hemispheric study on the subject; and to urge member states to participate in the report.
6. To ask the IACHR and the Inter-American Juridical Committee each to prepare a study on the legal implications and conceptual and terminological developments as regards sexual orientation, gender identity, and gender expression, and to instruct the Committee on Juridical and Political Affairs to include on its agenda the examination of the results of the requested studies, with the participation of interested civil society organizations, before the forty-second regular session of the General Assembly.
7. To request the Permanent Council to report to the General Assembly at its forty-second regular session on the implementation of this resolution. Execution of the activities herein shall be subject to the availability of financial resources in the program-budget of the Organization and other resources” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011)

5. Conclusões do capítulo

Os episódios narrados ilustraram a relevância adquirida pela OEA nos debates multilaterais sobre orientação sexual e identidade de gênero. Com

efeito, fatores como a arquitetura institucional do bloco, a natureza dos atores envolvidos e a permeabilidade à participação da sociedade civil permitiram a continuidade das discussões sobre o tema em nível internacional, em um momento no qual a comunidade internacional ainda se via afetada pelo fracasso nas tentativas de aprovar a primeira resolução sobre orientação sexual em Genebra.

A trajetória na OEA é peculiar por contar com dois instrumentos que dialogam diretamente. A princípio, todos os esforços concentravam-se na negociação da Convenção e na inclusão da orientação sexual como fator agravante de discriminação múltipla, dando continuidade direta à trajetória iniciada nas conferências de Durban e Santiago. A relevância adquirida pelo tema, no entanto, fez com que ganhasse foro próprio a partir de 2008. A partir daí, seu *locus* principal passa a ser o debate das resoluções sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, aprovadas anualmente na Organização.

No que tange à contribuição para a formação de agenda da PEB sobre orientação sexual e identidade de gênero, a arquitetura aberta à participação da sociedade civil e de representantes de outros órgãos de governo tornou a OEA um *hub* que congregou os principais atores domésticos com interesses no tema. Propiciou, desta forma, importantes intercâmbios que, tal como será visto nos próximos capítulos, tiveram influência sobre a evolução das posições brasileiras, inclusive no âmbito de negociações e iniciativas que se buscava promover em outras arenas.

Capítulo 7 - O Mercosul e os Direitos Humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero

A introdução do debate sobre orientação sexual e identidade de gênero na agenda do Mercosul representou desdobramento importante na trajetória que se busca reconstituir no presente trabalho.

A despeito da pressão da Santa Sé, os países latinos (em particular os sul-americanos) haviam, de maneira geral, se posicionado a favor das iniciativas defendidas pelo Brasil em Genebra entre 2003 e 2005. A partir de 2007, contudo, a coordenação que se logra implementar no Mercosul eleva o nível da cooperação em temas relativos à orientação sexual e identidade de gênero.

Nesse âmbito, teve particular importância a coordenação que se conseguiu forjar no âmbito da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul (RAADH). O foro se estabelece como uma plataforma de ação subcontinental com reflexos sobre a atuação dos países membros do bloco em todos os demais foros internacionais onde se discutia a questão da orientação sexual e identidade de gênero.

Ao longo do presente capítulo, restará evidenciada, a partir da análise de comunicações telegráficas, atas e transcrições de reuniões, que, especialmente a partir de 2007/2008, houve um movimento deliberado dos países membros para, a partir da RAADH, tentar coordenar suas ações nos foros multilaterais em Genebra, Washington e Nova York.

Adicionalmente, a RAADH também cumpriu uma importante função ao agregar ao debate atores (governamentais e não governamentais) que antes tinham dificuldades de adentrá-lo. Estes atores foram atraídos pela institucionalidade mais flexível do foro e por suas facilidades logísticas, uma vez que as reuniões da RAADH eram realizadas rotativamente nas capitais dos Estados que ocupavam a Presidência Pro Tempore (PPT) do Mercosul.

À luz do exposto, o presente capítulo será dividido em quatro partes. Uma primeira parte sumará a estrutura institucional e os mecanismos decisórios do Mercosul. Em uma segunda parte, será feita breve explicação da trajetória do bloco no que tange a temas sociais. Em uma terceira etapa, serão apresentados os atores participantes, seus interesses e os centros decisórios que concentraram a tomada de decisão da PEB. Por fim, em uma quarta etapa, será

reconstituída e analisada a atuação do Brasil no Mercosul em relação à orientação sexual e identidade de gênero.

1. Mercosul: características gerais e regras de procedimento

O Mercosul foi constituído em 1991, após a assinatura do Tratado de Assunção por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Foi concebido, à época, como uma plataforma para a globalização do Cone Sul, intensificando suas relações com o resto do mundo, por meio do que se buscava: i) aumentar correntes de comércio; ii) atrair investimentos estrangeiros diretos que contribuíssem para o desenvolvimento; e iii) integrar as cadeias produtivas dos países membros do bloco (VAZ, 2002).

Para perseguir tais objetivos, o Tratado de Assunção previa que o Mercosul assumisse as seguintes características:

- 1) Livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos;
- 2) Coordenação de políticas macroeconômicas;
- 3) Tarifa Externa Comum;
- 4) Concertação política em fóruns internacionais.

Na prática, contudo, tais objetivos não puderam ser plenamente atingidos, em razão de dificuldades como: resistências das economias nacionais à plena abertura; violações da Tarifa Externa Comum; e dificuldades de coordenação política (VAZ, 2002). Por esse motivo, o Mercosul nunca chegou a se estabelecer plenamente como um mercado comum, sendo mais comumente considerado como uma “união aduaneira imperfeita”.

Sua estrutura normativa é regulada pelo Tratado de Assunção, ao qual se unem uma série de protocolo adicionais, que o complementarão e regularão pontos específicos do funcionamento do bloco (VAZ, 2002). Dentre os instrumentos adicionais, os principais são o Protocolo de Brasília (1991), que introduz o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul; o Protocolo de Ouro Preto (1994), que consagra a estrutura institucional intergovernamental do Mercosul e confere personalidade jurídica ao bloco; o Protocolo de Las Leñas (1996), que regula matérias de cooperação jurídica intrabloco; e o Protocolo de Ushuaya (1998), que instaura a cláusula democrática do Mercosul.

A estrutura institucional do Mercosul é definida pelo Protocolo de Ouro Preto, e consagra o Conselho do Mercado Comum (CMC) como órgão decisório superior. Operando por consenso, é formado pelos chanceleres e ministros da Economia do bloco, que se pronunciam por meio de decisões (HERZ; HOFFMAN, 2004).

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do Mercosul. É responsável por fixar os programas de trabalho do bloco e por conduzir negociações de acordos com terceiras partes, por delegação expressa do CMC. É integrado por representantes dos ministérios de Relações Exteriores e de Economia, bem como por membros dos Bancos Centrais dos países do bloco (HERZ; HOFFMAN, 2004). O GMC é apoiado em suas operações por uma Comissão de Comércio, responsável por avaliações técnicas sobre comércio, que opera por meio de diretivas.

Além disso, o Mercosul possui uma série de órgãos consultivos, que auxiliam as estruturas permanentes em seus respectivos processos de tomada de decisão. Entre eles, destaca-se a Comissão Parlamentar Conjunta, formada por até 64 deputados nacionais. Por sua vez, o Foro Consultivo, Econômico e Social representa segmentos da sociedade civil dos Estados e é convocado para tratar de temas específicos, reportando-se diretamente ao GMC por meio de recomendações (HERZ; HOFFMAN, 2004). Por fim, há também a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), cuja função principal é apresentar propostas ao CMC sobre temas relativos ao processo de integração, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum (HERZ; HOFFMAN, 2004).

1.2 Mercosul e os Temas Sociais

Segundo Soares de Lima e Coutinho (2006), a visão de regionalismo que predominou nos anos 1990 era essencialmente liberal e baseada em acordos que privilegiassem a criação de comércio. Sua implementação na América do Sul baseou-se em um tripé composto por abertura comercial, estabilidade macroeconômica e crescimento.

Ainda que tenha efetivamente fomentado o intercâmbio e, especialmente em um primeiro momento, gerado um impulso comercial a partir da exploração

de vantagens comparativas e das preferências concedidas de parte a parte, tal modelo de regionalismo rapidamente perdeu força, em função do malogro no que talvez fosse seu intento principal: gerar, por meio do aumento do comércio internacional, crescimento sustentado nos países do Cone Sul, que então abriam suas economias à competição global.

Tal quadro de insatisfação se exacerbou ao fim dos anos 1990, quando uma série de crises econômicas afetou, em sequência, países que em um primeiro momento haviam se beneficiado da abertura comercial, dentre os quais Brasil e Argentina. A crise fez com que mesmo a estabilidade econômica, tida como um dos triunfos obtidos nos anos 1990, passasse a ser posta em questão em diversos países (LIMA; COUTINHO, 2006). O declínio do modelo de integração implementado até então fez o Mercosul ficar virtualmente paralisado até 2003, quando foi retomado em novas bases pelos governos de orientação desenvolvimentista que chegaram ao poder no Cone Sul (LIMA; COUTINHO, 2006).

Tal como salientado por Budini (2015, n.p), “com a reorientação política de governos no Brasil, Argentina, Uruguai, seguidos por outros países nos anos subsequentes, coloca-se para as organizações da sociedade civil a necessidade de uma agenda mais propositiva em torno do tema da integração”.

A partir de 2003, percebem-se por parte dos governos tentativas de diversificar a agenda do Mercosul e referências crescentes à dimensão política e social da integração, com a criação de uma esfera de representação dos cidadãos, por meio do Parlamento Mercosul, e a criação de novos espaços de participação social (BUDINI, 2015, n.p.)

A nova concepção de regionalismo que surge a partir desse momento - definida por Veiga e Rios (2007) como um “regionalismo pós-liberal” - vai além da simples integração comercial, tendo escopo temático mais amplo e uma maior coordenação política entre os Estados, de modo a dar conta de temas até então ausentes da agenda de integração

O período que se segue será marcado pelo surgimento de uma série de iniciativas e órgãos regionais em áreas relacionadas a políticas públicas e temas sociais (COSTA; NOGUEIRA; SILVA, 2013). Dentre estas, pode-se citar a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS), o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Plano Estratégico de Ação

Social do Mercosul (PEAS). No âmbito nacional, merece referência o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, que estabelece um canal institucional de diálogo entre representantes da sociedade civil e de ministérios relacionados a temas sociais dos países do Mercosul (COSTA; NOGUEIRA; SILVA, 2013). Na dimensão subnacional, foi criado o Foro Consultivo de Estados Federados, Municípios, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), que reúne líderes dos entes federativos dos países do bloco para discutir questões fronteiriças do processo de integração.

Nesse mesmo âmbito, e de especial importância para os objetivos do presente trabalho, a Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH) foi criada em 2004, durante cúpula presidencial do Mercosul no Brasil. Segundo a Decisão 40/04 do CMC, tinha como objetivo declarado criar um espaço comum para análise e coordenação de políticas públicas sobre direitos humanos entre os países da região. Segundo Budini (2015), almejava-se a construção de um:

Espaço criado com o objetivo de fomentar o encontro e o diálogo regular entre os representantes estatais, a sociedade civil e organizações internacionais com relação à definição de políticas públicas de direitos humanos na região (BUDINI, 2015, n.p.).

O órgão é composto pelos altos representantes dos governos do bloco (ministros ou secretários) responsáveis pelas áreas de direitos humanos. Cada Estado designa um agente titular e um alternativo, assim como os funcionários que integram a delegação de cada reunião.

A RAADH é aberta à participação de movimentos e organizações sociais, bem como de autoridades estatais e representantes de outras instâncias do Mercosul. Durante mais de uma década, já participaram da RAADH diversos representantes de organismos internacionais e regionais, organizações sociais e especialistas em temas relacionados aos direitos humanos (BUDINI, 2015).

A mesma autora aponta que um “grupo heterogêneo de ONGs” ligadas à educação (Ação Educativa, Instituto Paulo Freire), aos direitos humanos (IDDH, Conectas, ABLGT), aos direitos dos imigrantes (Pastoral-CAMI, CDHIC), à juventude (Conjuve), ao movimento de mulheres, “bem como algumas ONGs multi-temáticas como o Ibase, o Inesc, a FASE e o Instituto Polis” passaram, no período, a participar das atividades do órgão (BUDINI, 2015, s.n).

As reuniões ordinárias da RAADH têm formato plenário e periodicidade semestral, realizando-se de maneira itinerante nos Estados ocupantes da Presidência Pro Tempore do Mercosul. Nos encontros plenários, são discutidos e aprovados projetos de acordos elaborados pelas Comissões Permanentes, pelos Grupos de Trabalho ou por seu próprio segmento de alto nível. Além disso, a RAADH tem a atribuição de criar e dissolver comissões permanentes e grupos de trabalho para abordar temas específicos. Dentre as principais comissões e GTs da RAADH, destacam-se:

- Comissão Permanente de Iniciativa Niñ@sur
- Comissão Permanente de Memória, Verdade e Justiça
- Comissão Permanente de Educação e Cultura em Direitos Humanos
- Comissão Permanente de Discriminação, Racismo e Xenofobia
- Comissão Permanente sobre Pessoas com Deficiência
- Comissão Permanente sobre Idosos
- Grupo de Trabalho sobre Lésbicas Gays, Trans e Bissexuais

A RAADH também pode submeter ao CMC acordos e projetos de decisões e de recomendações em temas relacionados aos direitos humanos, assim como elaborar as agendas de reuniões preparatórias do órgão para o tratamento desses temas.

A RAADH se coordena diretamente com outras instâncias do Mercosul. Recebe cooperação técnica e apoio para a coordenação de políticas do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) – criado em 2009, por recomendação da própria RAADH, com a função de prestar cooperação técnica e apoio na coordenação de políticas regionais em âmbito social.

Adicionalmente, colabora com o Foro de Consulta e Concertação Política na elaboração dos projetos de comunicados conjuntos dos presidentes do Mercosul em temas relacionados aos direitos humanos. Por fim, realiza o acompanhamento periódico das atividades do Mercosul em temas relacionados aos direitos humanos, ademais de poder realizar outras atividades no mesmo âmbito que lhe sejam mandatadas pelo CMC ou pelo FCCP.

2. Atores, interesses e centros de decisão

Assim como no caso da OEA, a introdução de questões relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero no Mercosul se deu como resultado, a um só tempo, da maior capacidade de articulação de grupos da sociedade civil e da consolidação de um modo de atuação de parte do governo brasileiro, que, ao lado dos demais parceiros do bloco, já tinha, nesse momento, o tema como parte de sua política externa de direitos humanos.

As particularidades do Mercosul, contudo, farão com que esta etapa tenha características próprias. Em primeiro lugar, a menor quantidade de Estados envolvidos tornou o processo decisório menos complexo e mais célere. Isso fica claro no curto espaço necessário entre a proposição de pautas e sua efetiva entrada no rol de temas tratados pelo bloco (como será detalhado no capítulo, foi necessário menos de um ano entre a primeira proposta para criação de seminário sobre direitos LGBTI, em 2007, e o estabelecimento de um grupo de trabalho sobre o tema, em 2008).

Um segundo ponto a ser considerado é a proximidade ideológica então experimentada pelos Estados membros do bloco, nesse momento liderados por governos de orientação desenvolvimentista (COSTA; NOGUEIRA; SILVA, 2013; COUTINHO, 2006). Ademais de facilitar a coordenação de iniciativas, isso propiciou melhor interlocução entre esses governos e movimentos sociais, muitos dos quais tinham a questão dos direitos humanos entre suas agendas prioritárias.

O desenho institucional do Mercosul foi outro fator que influenciou a evolução da pauta. O fato de se tratar de um bloco de institucionalização mais frágil do que a OEA, com menos instâncias de decisão e procedimentos mais simples propiciou maior agilidade na tramitação de pautas e proposição de novas iniciativas. Facilitou, também, a inclusão de atores não governamentais (como especialistas e ONGs) nos debates do bloco.

Por fim, mas não menos relevante, a localização geográfica da sede do Mercosul (Montevidéu) também é um aspecto que deve ser levado em consideração. Por tratar-se de local mais próximo e acessível do que

Washington, Nova York ou Genebra, facilitou a participação de um maior número de ONGs, peritos e acadêmicos brasileiros. Destaque-se, também, a realização de reuniões itinerantes, seguindo a rotação das presidências temporárias do bloco.

Considerados os fatores expostos, tem-se o Mercosul como foro de baixo custo econômico e político para a continuidade das discussões sobre direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. Ademais de condizente com a conjuntura política dos países membros, a pauta convergia com o momento do bloco, marcado por uma expansão horizontal rumo a novos temas, para além da ênfase comercial que inicialmente o caracterizara nos anos 1990 (COSTA; NOGUEIRA; SILVA, 2013). A criação de um chamado “Mercosul Social” passava, em grande medida, pela tentativa de harmonização de políticas públicas e compartilhamento de boas práticas em diversos campos relacionados às políticas sociais e aos direitos humanos – dentre os quais figurava a questão da orientação sexual e identidade de gênero.

Tal como aponta a documentação disponível (MERCOSUL, 2007; MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2009), o tema foi tratado, majoritariamente, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul e Estados Associados (RAADH), que constituiu espaço para a troca de informações e o compartilhamento das melhores práticas dos Estados membros no campo da orientação sexual e identidade de gênero. Permitiu, também, a discussão e coordenação de novas políticas públicas na área, inclusive a partir do diálogo com a sociedade civil, que aportará inovações conceituais e iniciativas surgidas em outros âmbitos. Constituiu, por fim, espaço para declarações conjuntas que reafirmassem as políticas progressistas adotadas em nível doméstico pelos países membros do Mercosul e reiterassem condenação a violências contra a população LGBTI. Esses espaços para manifestações políticas de alto nível adquiriam especial importância, em especial, diante das críticas sofridas pelos governantes dos países membros em razão dos persistentes índices de violência contra LGBTIs ainda existentes em nível doméstico.

Os dados disponíveis (MERCOSUL, 2007; MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2009; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008k;

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009n2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010h) apontam particularidades em relação aos atores participantes do processo negociador no Mercosul.

Do ponto de vista governamental, a RAADH contou com participação de uma variada gama de representantes de agências oficiais brasileiras. Segundo as atas das reuniões (MERCOSUL, 2007; MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2009; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008k; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009n2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010h), tomaram parte no processo representantes de: MRE, SEDH, Ministério da Saúde/PNAIS, Ministério da Educação/SECAD, CONADE, CONFEA e SEPPIR. Essa quantidade de instituições representadas não encontra paralelo nas outras arenas estudadas no presente trabalho. A natureza das participações, contudo, variou: enquanto Itamaraty e SEDH se sobrepunham como atores de maior protagonismo, funcionários de outros órgãos atuaram majoritariamente em nível técnico, no âmbito de debates, seminários e reuniões, em que podiam compartilhar experiências e avançar na coordenação com representantes de outros países.

O processo decisório brasileiro também apresenta diferenças em relação ao observado em outros foros. Nesse caso, os dados apontam papel proeminente da SEDH, certas vezes sobrepondo-se ao do próprio MRE. Isso se reflete tanto na maior participação de assessores e técnicos nas reuniões do grupo, quanto na representação em alto nível na RAADH, feita pelo ministro de Direitos Humanos Paulo Vanucchi (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007i1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007j1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008k; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010i; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010h).

A participação de atores não governamentais brasileiros e estrangeiros ocorre de maneira consistente. Desde 2006, passara a ser permitida a sua atuação plena nas RAADH – anteriormente, participavam apenas como observadores (SILVA, 2019). Isso permitiu aos ativistas maior acesso a decisores dos países membros, para, entre outros, a entrega de documentos com reivindicações e propostas. A participação da sociedade civil no fórum

baseou-se em certo número de interesses e objetivos principais: i) reivindicação de maiores avanços em nível doméstico, condizentes com os compromissos assumidos externamente pelos Estados; ii) intercâmbio de experiências nacionais e testemunhos de ativistas sobre suas próprias experiências; iii) impulso a leis e políticas públicas antidiscriminatórias; iv) contato e articulação com outros grupos regionais, o que resultará na formação da Rede de Organizações GLBT do Mercosul (da qual a ONG brasileira AGLBT é uma das co-fundadoras).

As principais ONGs nacionais envolvidas foram: ABGLT, Rede Feminista de Saúde, SIRE ODARA e GELEDES (MERCOSUL, 2007; MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2009; MERCOSUL, 2010; MERCOSUL, 2011). Estas dialogarão com as autoridades governamentais tanto nos foros do Mercosul quanto individualmente, nas embaixadas do Brasil e na Secretaria de Estado do MRE, em Brasília.

Nota-se, igualmente, grande participação de ONGs estrangeiras. Diferentemente dos outros processos, contudo, não há predominância dos grandes grupos de direitos humanos (Human Rights Watch, Anistia Internacional, Justiça Internacional), mas sim de grupos regionais. A exceção é a coalizão LGBTI International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA), presente nos processos em todas as outras arenas estudadas, e que aqui permanecerá atuando com destaque. Entre as ONGs mais presentes, destacam-se (MERCOSUL, 2007; MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2009; MERCOSUL, 2010; MERCOSUL, 2011) as participações de IGLHRC (Argentina), Centro de Documentación y Estudios (Paraguai), Centro de Investigación y Estudios Interdisciplinarios en Sexualidad del Uruguay (Uruguai), Centro de Estudios de Género y Diversidad Sexual (Uruguai), Campesinas Rebeldes (Uruguai), FULGTQ (Uruguai), ASRAU (Uruguai) e Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (Chile).

Além dos objetivos já mencionados, esses grupos parecem atuar no Mercosul com o intuito de ocupar novos espaços e buscar alternativas de inserção internacional. Entre outras iniciativas, evidências (PLATAFROMA MERCOSUR SOCIAL Y SOLIDARIO, 2007) apontam para a intenção de institucionalizar as reuniões do GT, por meio da criação de um observatório

regional permanente para monitorar práticas discriminatórias e permitir a interação entre as organizações da sociedade civil e altas autoridades de direitos humanos e parlamentares do Mercosul.

Não passa ao largo desses grupos a necessidade de atuação transversal, se utilizando da estrutura do Mercosul para a promoção de iniciativas gestadas em outras arenas. Artigo assinado por dirigentes da ONG brasileira ABGLT (BOER; JESUS, 2007) menciona, entre outros objetivos, a necessidade de impulsionar o projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e outras formas de Discriminação discutido no âmbito da OEA e garantir que “inclua expressamente a orientação sexual e identidade de gênero”; e a inclusão da consideração dos Princípios de Yogyakarta, “com o objetivo de considerar seu apoio por parte dos estados membros” (BOER; JESUS, 2007, s.n).

No que tange aos atores estatais, os governos dos demais países membros e observadores do Mercosul se fizeram representar, em sua maioria, por delegações compostas por membros de seus ministérios da Justiça, Exteriores e, quando existentes, Direitos Humanos (MERCOSUL, 2007; MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2009; MERCOSUL, 2010; MERCOSUL, 2011). Em casos como os de Paraguai e Uruguai, eram mandados também representantes das supremas cortes ou dos ministérios públicos (o que não se observa no caso do Brasil).

Um outro fator distintivo é a presença constante de representantes de agências intergovernamentais do sistema ONU, sendo a principal delas a UNAIDS (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009i2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010h). A principal função dessas agências nos encontros do Mercosul será fornecer dados e *inputs* que ajudem os Estados a embasar seus debates e discutir o desenvolvimento de novas políticas públicas na área (SILVA, 2019). Ao lado das ONGs, serão importantes também no intercâmbio com representantes de setores adjuntos, como os de gênero e raça.

A participação da UNAIDS era incentivada pela SEDH, em particular pela Coordenação Nacional do Programa Brasil sem Homofobia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007u; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES

EXTERIORES, 2009m2). Acreditava-se que tal participação, para além de convergir com diretriz de integrar representantes de agências e organismos internacionais dedicados aos temas da RAADH, poderia elevar o patamar das discussões ocorridas no foro, além de vinculá-las a ações de cooperação já existentes entre os países da região (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2).

Os interesses das partes envolvidas nos debates se tornam bastante claros a partir da análise de atas de reunião, trocas de comunicações telegráficas e entrevistas com participantes do processo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007i1; SABOIA, 2019; JESUS, 2019; MERCOSUL, 2007; MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2009). Os documentos mostram como os esforços de promoção internacional dos direitos humanos – desenvolvidos desde a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Conferência de Viena, em 1993) – eram lidos pelo governo como uma agenda positiva do Brasil no mundo. O envolvimento dos demais membros do Mercosul representava uma continuação desse esforço, permitindo “avançar uma agenda política positiva no processo de integração sub-regional” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007i1, p.3) e criar uma plataforma estável para o suporte a iniciativas em outros foros.

Nesse sentido, já em 2007, quando da primeira proposição brasileira para a discussão dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero no Mercosul, restava claro o objetivo de conseguir apoio do continente para iniciativas em outras arenas, sendo a principal delas o Conselho de Direitos Humanos da ONU, onde se desejava apresentar novo projeto de resolução sobre a questão (como será analisado em capítulo posterior). O ponto de partida para isso seria a obtenção do apoio dos governos do Mercosul e da sociedade civil da região. A iniciativa brasileira contou com amplo apoio de organizações da sociedade civil que, no intuito de integrar o tema na agenda do Mercosul, planejaram a realização de seminário ainda no mesmo ano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007m).

Com relação aos interesses dos demais Estados membros, estes consideravam a RAADH como um foro no qual poderiam avaliar as tendências regionais em políticas de promoção de direitos humanos. Em momento no qual

Argentina e Uruguai progrediam na implementação de direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, parece subsistir um real desejo de compartilhar experiências e recolher boas práticas que permitissem aos países continuar avançando no tema. Também no caso desses dois países, trabalhos (SILVA, 2019) apontam uma influência mais acentuada de grupos da sociedade civil, que buscavam no Mercosul plataforma para impulsionar novos avanços em relação à orientação sexual e identidade de gênero.

3. A evolução dos debates sobre orientação sexual na RAADH/Mercosul

O tema da orientação sexual foi trazido para o Mercosul em 2006, durante a V RAADH, quando se acordou a realização, no primeiro semestre do ano seguinte, de seminário sobre Diversidade Sexual, Identidade e Gênero. Após controvérsia com o Paraguai, o evento terminou sendo realizado no segundo semestre de 2007, sob a Presidência Pro Tempore (PPT) uruguiaia, no âmbito da IX RAADH. A delegação brasileira foi chefiada pelo ministro Paulo Vannucchi, titular da Secretaria Especial de Direitos Humanos, de onde saíram a maior parte dos delegados brasileiros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007j1). O MRE foi representado pela ministra Ana Lucy Petersen Cabral, diretora do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais. Integraram a equipe (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007j1), ainda, representantes da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), do IPEA e representante da sociedade civil para os temas de identidade de gênero e liberdade de orientação sexual (Beto de Jesus, da ABGLT).

Ressaltando a “necessidade urgente de trabalhar para erradicar a discriminação por orientação sexual e identidade/expressão de gênero em nossos países e reconhecer os direitos da diversidade sexual como direitos humanos fundamentais” (MERCOSUL, 2007, p.117), a ata da reunião aponta que os trabalhos foram majoritariamente prospectivos, enunciando os objetivos futuros do bloco para iniciativas de combate à discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero. A semelhança entre as metas estabelecidas pelo Mercosul e os objetivos mencionados pela sociedade civil

(promoção de leis de combate à homofobia, impulsionamento de políticas públicas transversais, inclusão de conteúdos relacionados a direitos humanos das pessoas LGBTI em material educacional) permite inferir a grande convergência que já se conseguira forjar entre ambos os polos, com os governos do bloco encampando em grande medida as propostas das ONGs. Nesse mesmo sentido, o comunicado final da reunião (MERCOSUL, 2007) confirmava o compromisso dos governos do bloco de avaliar o apoio aos Princípios de Yogyakarta – principal iniciativa da sociedade civil internacional sobre o tema da orientação sexual e identidade de gênero, que será analisada em capítulo posterior.

Sob a liderança de Brasil e Argentina, foi criado, em 2008, no âmbito da XI RAADH, o Subgrupo de Trabalho de Diversidade Sexual, Identidade e Gênero (SGT), com o “objetivo de incentivar a integração das políticas públicas de promoção e proteção dos direitos da população LGBT e do enfrentamento homo-lesbo-transfobia” (RAADH MERCOSUL, 2020, s.n). A partir desse momento, a discussão dos temas de orientação sexual e identidade de gênero passou a ter dois *loci* no Mercosul: o segmento de alto nível da própria RAADH, onde eram discutidos em nível de ministro de Estado; e, subordinado a ela, o SGT, que se reunia periodicamente para o tratamento dos temas em nível técnico. A diferença entre ambos os espaços também se reflete na natureza dos atores participantes, com as delegações que compareciam ao SGT sendo em geral compostas por técnicos e funcionários de campo, ficando a parte de representação política reservada para a RAADH.

As duas reuniões do SGT ocorridas no ano de 2008 dedicaram-se, em grande medida, ao compartilhamento das experiências nacionais e à busca de pontos de convergência nos temas da orientação sexual e identidade de gênero. As atas das reuniões (MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2008b) apontam certa horizontalidade nas intervenções de governos e representantes da sociedade civil, que falam de forma propositiva, a exemplo das propostas de criação de um marco legal comum de combate à homofobia defendidas pelo ativista Alexandre Boer, da ONG brasileira ABGLT (MERCOSUL, 2008).

A atuação do Brasil difere qualitativamente daquela observada em outros foros, ao conceder maior espaço para a apresentação de iniciativas transversais

à orientação sexual em áreas como saúde e educação. Há registros da participação de representantes dos Ministérios da Saúde e Educação em reuniões do SGT (MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2008b; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008b2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009n2; SILVA, 2019). Entre os temas apresentados pelo Brasil constam: i) programas de orientação sexual e identidade de gênero financiados pelo Ministério da Educação; ii) apresentação do programa “Brasil sem Homofobia”; e iii) apresentação das demais iniciativas domésticas nas áreas de orientação sexual e identidade de gênero, sendo a principal delas a realização da I Conferência Nacional LGBT, em 2008 (MERCOSUL, 2008).

Como referido anteriormente, o grupo de trabalho também foi utilizado como espaço para a concertação de posições sobre iniciativas promovidas em outros foros de composição mais heterogênea. Entre as iniciativas discutidas, constaram o projeto de resolução sobre “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero” na OEA (MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2011); e ii) e o projeto de Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância na OEA (MERCOSUL, 2011; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010i; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010g1).

Um outro ponto de interesse é a já referida participação de representantes da UNAIDS nas reuniões do SGT (MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2008b; MERCOSUL, 2009; MERCOSUL, 2010; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009i2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009n2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010i; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010h). Suas intervenções, de maneira geral, se dedicavam a: i) apresentar o trabalho da agência no combate à homofobia; ii) buscar oportunidades para atuação conjunta com os Estados membros; iii) difundir de material educativo de combate ao preconceito, para uso em campanhas nacionais ou regionais; iv) debater as relações entre direitos humanos e saúde, em particular no que dizia respeito à discriminação em razão de orientação sexual ou identidade de gênero.

Não se consegue avançar, por outro lado, na proposta de construção de

um observatório regional (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008b2) sobre discriminação por orientação sexual. Em particular, a proposta foi objetada pelo Uruguai, sob o argumento de que a institucionalização teria muitos obstáculos (MERCOSUL, 2008). Em seu lugar, concorda-se em implementar um sistema de relatórios semestrais, com avaliações de políticas públicas e legislações, estatísticas e análises de situações correlatas ao tema da orientação sexual nos países membros.

No fim de 2008, os entendimentos no âmbito do SGT resultaram na aprovação da Campanha de Combate à Homofobia no Mercosul (MERCOSUL, 2008; MERCOSUL, 2008b; MERCOSUL, 2009). O Brasil (que assumiria a Presidência Pró-Tempore do Mercosul em 2009) ficou responsável por coordenar o processo de criação da campanha. Encontro amplo foi conduzido pela SEDH em março de 2009 (MERCOSUL, 2009), com representantes de governo, agências internacionais e sociedade civil. Participaram da reunião Cássio Silva (prefeitura de Santo André), Cláudio Nascimento (governo do Rio de Janeiro), Eduardo Santarelo (Programa Brasil sem Homofobia), Edvaldo Souza (Programa Brasil sem Homofobia), Jacqueline Côrtes (UNAIDS), Julio Moreira (Grupo Arco-Íris de Cidadania LGBT), Mauro Siqueira (governo do Mato Grosso do Sul), Paulo Biagi (Programa Brasil sem Homofobia) e Toni Reis (ABGLT).

A proposta apresentada pela Presidência Pró-Tempore brasileira reconhecia que, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, a população LGBTI continuava marginalizada em diversas partes do mundo. No Mercosul, a realidade era considerada alarmante:

O preconceito, o estigma e a discriminação contra LGBT em nossa região traz sérios prejuízos a essa população e a toda a sociedade. A OPAS (2007) aponta que a América Latina e Caribe formam a região que se comete o maior número de crimes homofóbicos no mundo (BRASIL, 2009, s.n)

Propunha-se desenvolver uma campanha de comunicação voltada à população dos países do Mercosul (BRASIL, 2009), considerando as seguintes temáticas: i) combate à discriminação e à violência contra populações LGBTI; ii) redução dos estigmas e preconceitos em razão da orientação sexual e identidade de gênero; iii) reconhecimento das diferenças de orientação sexual e

identidade de gênero como exercício da sexualidade e da cidadania; iv) acolhimento das populações LGBTI na sociedade; v) reconhecimento de direitos de populações LGBTI.

Um ponto de interesse em relação à concepção da Campanha é a ausência do Itamaraty entre os organizadores (BRASIL, 2009). Isso reforça a percepção de que, naquele momento, a SEDH assumia maior protagonismo na condução do processo no Mercosul. Alguns fatores ajudam a explicar isso: i) grande envolvimento do ministro Paulo Vanucchi com a RAADH e o tema da orientação sexual; ii) foco dos trabalhos do SGT em compartilhamento de experiências nacionais; iii) tentativa de enquadrar o Mercosul no âmbito das ações do programa “Brasil sem Homofobia” – que em seu tópico sobre cooperação internacional previa promover articulações e debates com vistas na criação de instrumentos de proteção de direitos sexuais e reprodutivos no âmbito das instituições do Mercosul e da OEA (BRASIL, 2004b) – cujo desenvolvimento e execução estavam a cargo da SEDH.

Adicionalmente à Campanha de Combate à Homofobia no Mercosul, outros temas marcaram os trabalhos do grupo ao longo de 2009, focados no compartilhamento de experiências adotadas em âmbito nacional e na busca de construção de um marco regional para políticas públicas sobre orientação sexual e identidade de gênero.

O documento de instruções (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2) para a participação brasileira na XVI RAADH (Montevideu, setembro de 2009) aponta o que se considerava como sendo um papel de liderança exercido pelo país nas deliberações do SGT, fato diretamente associado ao “marco político avançado dedicado ao enfrentamento da discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero existente no país” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2, p.2).

A tentativa de fazer avançar uma agenda externa que refletisse os avanços normativos obtidos internamente se refletiu, igualmente, na instrução para a divulgação de levantamento sobre projetos de lei e ações judiciais que tramitavam no Parlamento e no Supremo Tribunal Federal acerca da temática LGBTI (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2). São

mencionados, em particular, os projetos sobre: a união civil de pessoas do mesmo sexo; a criminalização da homofobia; a alteração do pré-nome de transexuais e a utilização de nome social para travestis (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2).

Uma vez mais, é preponderante a participação da SEDH nas atividades do SGT sobre Diversidade Sexual e Identidade de Gênero – mencionada em diversas instruções enviadas à delegação do Brasil em Montevideu (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007i1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008k; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2). Isso se coaduna com o entendimento de que se trabalhava com o objetivo de fazer com que a pauta externa sobre orientação sexual e identidade de gênero refletisse as iniciativas adotadas internamente pelo governo federal em atenção às populações LGBTI. Uma vez que a SEDH era o órgão responsável por executar essas iniciativas domésticas, seu ganho de protagonismo nas reuniões internacionais se dava de modo natural. Em particular, tiveram participação de destaque autoridades ligadas ao Programa Brasil sem Homofobia, principal iniciativa brasileira sobre o tema (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009n2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009j2).

A UNAIDS participou da discussão da proposta brasileira para a criação de campanha regional unificada de combate à discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero. A agência foi representada pelo diretor Juan José Meré, que apresentou campanhas sobre a redução da vulnerabilidade de pessoas LGBTI ao HIV/AIDS (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009n2; MERCOSUL, 2009). O representante manifestou a disposição da agência para prestar apoio técnico e financeiro à criação da referida campanha regional.

No que tange à participação da sociedade civil, um outro ponto importante, ainda em 2009, foi a introdução das discussões sobre o tema da intersexualidade (o “I” da sigla LGBTI). Segundo apontam os dados (MERCOSUL, 2009), o tema começou a ser discutido no SGT em setembro daquele ano, por pressão de representantes de ONGS.

A delegação brasileira na XVII RAADDHH, em março de 2010, em Buenos Aires, teve predominância de funcionários da SEDH, havendo sido chefiada pelo Secretário Especial de Direitos Humanos, Ministro Paulo Vannuchi (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010h). O grupo foi composto ainda por assessores da SEDH e diplomatas.

As instruções para o encontro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010h) apontam a consolidação de temas que já integravam a agenda brasileira, mantendo-se o apoio à definição de uma campanha regional em parceria com o UNAIDS e a discussão de experiências nacionais de combate à homofobia.

No SGT, a delegação brasileira informou sobre os avanços domésticos em direção a projetos de lei sobre a criminalização da homofobia e a união civil entre pessoas do mesmo sexo (MERCOSUL, 2010). Os demais países membros também apresentaram seus avanços domésticos e o estado de suas iniciativas nacionais relativas ao tema.

A partir de fins de 2010, contudo, começam a ficar claros os limites para a atuação da RAADH. Com efeito, o foro se consolidara tendo dinâmica de trabalho focada em: i) coordenação de posições em iniciativas executadas em outras arenas; ii) intercâmbio de experiências adotadas em nível doméstico pelos países-membros; e iii) busca por entendimento a respeito de iniciativas regionais, em geral baseadas em uma abordagem informativa e de baixo custo.

Por outro lado, a associação de fatores como: i) baixa institucionalização do grupo de trabalho; ii) indisposição do Brasil e demais países-membros de apoiar iniciativas de maior peso (como a referida criação de um observatório regional); iii) retorno da instabilidade em alguns países do bloco, a exemplo do Paraguai; e iv) proliferação de esforços em outros foros levaram à estagnação das atividades do grupo ao fim do período de análise. Isso fica claro em 2011, ano marcado por redução na quantidade de reuniões e do próprio quórum – a título de exemplo, o encontro do SGT na XVIII RAADH, em Brasília (MERCOSUL, 2011), contou com a participação apenas do Brasil (país sede) e do Paraguai.

Nesse contexto, nota-se certo esforço da delegação brasileira para tornar a movimentar o grupo. Na XVIII RAADH, o Brasil propõe para 2011 (MERCOSUL, 2011) a realização de um seminário para discutir políticas de integração regional dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. Dada a baixa mobilização, contudo, tal iniciativa nunca chegou a ser realizada.

4. Conclusões do capítulo

Os trabalhos sobre orientação sexual e identidade de gênero no âmbito do Mercosul foram conduzidos de maneira homogênea, com menos dissensos do que se verificou nos demais foros pesquisados. Esse cenário beneficiou-se do peculiar momento vivido pelos países do bloco, com estabilidade política, crescimento econômico e proximidade ideológica. A isso se somou uma grande presença de ONGs, peritos e representantes de organizações internacionais, que fizeram da RAADH um amplo foro para o debate da orientação sexual e identidade de gênero.

Tais desdobramentos somente foram possíveis em razão da arquitetura institucional flexível da RAADH, que permitiu o amplo contato entre oficiais de governos e da sociedade civil. Por outro lado, essa mesma arquitetura institucional mostrou seus limites, não sendo suficiente para ensejar iniciativas mais robustas. Dessa forma, os resultados mais expressivos obtidos no Mercosul disseram respeito à coordenação que se conseguiu forjar entre os países do bloco, fosse para o intercâmbio de boas práticas nacionais, fosse para o apoio conjunto a iniciativas promovidas em outras arenas, como a OEA e o Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Capítulo 8 – Orientação Sexual e Identidade de Gênero nas Nações Unidas: o processo decisório brasileiro na Assembleia Geral e no Conselho Econômico e Social da ONU

Em paralelo a seu tratamento no Conselho de Direitos Humanos (que tem dinâmica própria e estrutura de funcionamento apartada, com localização em Genebra), o tema da orientação sexual e identidade de gênero também foi objeto de atenção na sede das Nações Unidas, em Nova York. Isso ocorreu, majoritariamente, no âmbito da Terceira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), responsável pelo acompanhamento de temas sociais, humanitários e culturais.

O fato de ter natureza distinta do CDH influenciou a forma e o conteúdo das iniciativas no campo da orientação sexual e identidade de gênero observadas na Terceira Comissão da AGNU. Por um lado, sua atuação algo mais ampla e generalista impossibilitou discussões conceituais com a mesma profundidade que se observava no CDH (que existe exclusivamente para o tratamento de questões de direitos humanos). Por outro lado, a ampla visibilidade da AGNU a tornou, por vezes, mais adequada para iniciativas que objetivassem maior exposição midiática e um público mais amplo. Tais foram os casos quando da realização de declarações conjuntas e outras iniciativas de cunho simbólico sobre temas relacionados à orientação sexual e identidade e gênero, as quais serão analisadas no decorrer do presente capítulo. Motivo semelhante levou organizações não governamentais a optarem pela AGNU para o lançamento de seus Princípios de Yogyakarta, principal iniciativa da sociedade civil LGBTI durante o período, e que foi adotada e promovida oficialmente pelo Brasil no âmbito de sua política externa de direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero.

Paralelamente aos trabalhos na Terceira Comissão, discussões relativas ao tema da orientação sexual e identidade de gênero também foram travadas, de maneira pontual, no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Foi o caso, em particular, do debate sobre o credenciamento (chamado de “status consultivo”, no jargão onusiano) de ONGs relacionadas à

orientação sexual e identidade de gênero para participação nas atividades da ONU. Embora tivesse caráter procedimental, tal discussão teve forte substrato político, uma vez referir-se ao acesso formal da sociedade civil internacional às discussões do sistema ONU.

À luz do exposto, o presente capítulo se dividirá em três etapas. Em uma primeira, serão sumarizadas as estruturas e normas de procedimento da AGNU e do ECOSOC. Em uma segunda etapa, serão expostos os principais atores envolvidos, seus respectivos interesses e os centros de decisão da PEB. Por fim, será reconstituída a trajetória brasileira relativa à orientação sexual e identidade de gênero nos referidos foros, com ênfase nas variáveis que incidiram sobre o processo decisório da PEB nos temas da orientação sexual e identidade de gênero.

1. Assembleia Geral: características gerais e regras de procedimento

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) figura como um dos seis principais órgãos da estrutura da ONU (ao lado do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social, da Corte Internacional de Justiça, do Secretariado e do Conselho de Tutela). Na prática, contudo, destaca-se como seu principal órgão representativo, contando com a participação dos 193 Estados membros da organização.

A AGNU tem atribuição para deliberar e manifestar-se sobre praticamente todos os temas previstos na Carta da ONU (é proibida, somente, de tomar decisões sobre tópicos que estejam sob exame do Conselho de Segurança). O órgão possui um presidente e 21 vice-presidentes, e opera tanto em forma plenária quanto por meio de suas comissões principais. Conta, ademais, com grande número de órgãos subsidiários, comitês e conselhos. As questões substantivas são consideradas em plenário ou em uma das seis principais comissões (que, nesse caso, devem se reportar diretamente ao plenário da AGNU). Tais comissões dividem-se tematicamente, segundo os principais campos da atuação da Assembleia: Desarmamento e Segurança Internacional (Primeira Comissão); Temas Econômicos e Financeiros (Segunda Comissão); Temas Sociais, Humanitários e Culturais (Terceira Comissão); Temas relativos

à Descolonização (Quarta Comissão); Temas Administrativos e Orçamentários (Quinta Comissão); e Temas Jurídicos (Sexta Comissão).

A AGNU se reúne em sessões regulares anuais iniciadas em setembro, e cujo período principal de trabalho se estende até dezembro, incluindo, além do debate geral em plenário, a maior parte do trabalho das comissões. Adicionalmente, sessões especiais da AGNU podem ser convocadas tanto pelo Conselho de Segurança quanto pela maioria dos Estados membros.

A AGNU se manifesta por meio de resoluções recomendatórias. Seu processo decisório varia, podendo operar por maioria qualificada (dois terços dos Estados membros) para os temas de maior importância; ou por maioria simples, para os demais assuntos.

Embora não tenha participação expressamente regulada pela Carta das Nações Unidas, organizações da sociedade civil podem atuar em encontros da AGNU, desde que obtenham credenciamento (o chamado “status consultivo”) por meio do ECOSOC. As modalidades de participação, contudo, podem variar segundo a natureza da sessão: algumas são abertas para acompanhamento, outras para intervenções e algumas outras são fechadas somente para os Estados membros.

1.1 A Terceira Comissão

A Terceira Comissão é o órgão da AGNU responsável por temas de direitos humanos e sociais. Incluem-se entre estes, historicamente, tópicos como direitos das mulheres, crianças, refugiados, racismo e discriminação e autodeterminação, entre muitos outros. O órgão examina, conjuntamente com o plenário da AGNU, os relatórios encaminhados pelo Conselho de Direitos Humanos, com o qual mantém diálogo constante (inclusive por meio de seus relatores e peritos, que por vezes são convidados a fazer apresentações orais).

A Terceira Comissão (assim como as demais comissões da AGNU) não tem um debate geral no início de sua sessão: os itens constantes na sua agenda são discutidos individualmente entre os Estados partes, por vezes em diálogo com enviados especiais ou representantes de agências da ONU responsáveis

pelo tema. Cada ponto da agenda é objeto de um relatório específico, que deve ser submetido ao plenário da Assembleia.

1.2 O Conselho Econômico e Social (ECOSOC)

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é o órgão encarregado pela coordenação das atividades das agências e programas especializados da ONU. Possui, adicionalmente, competência para fazer recomendações gerais sobre questões econômicas, sociais, de saúde pública, culturais, educacionais e direitos humanos.

O ECOSOC conta com 54 membros, eleitos pela Assembleia Geral com base em critérios de representação regional, para mandatos rotativos de três anos. Entre as suas atribuições, estão as de elaborar estudos e relatórios, fazer recomendações à Assembleia Geral, aos Estados membros e às entidades especializadas interessadas e convocar conferências internacionais sobre assuntos de sua competência.

As reuniões ordinárias do ECOSOC ocorrem anualmente, no mês de abril. Suas decisões são tomadas por maioria simples. O Conselho possui, sob sua guarda, 14 agências especializadas e nove comissões funcionais de grande importância para o sistema ONU, a exemplo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, da Organização para a Alimentação e Agricultura, da Comissão sobre População e Desenvolvimento, da Comissão sobre o Status da Mulher e do Fórum das Nações Unidas sobre Florestas.

O ECOSOC provê, adicionalmente, um espaço para a atuação de organizações não governamentais e representantes da sociedade civil, tendo participação histórica no aumento da representatividade de grupos minoritários, como aqueles relacionados a causas LGBTI, de gênero e de combate ao racismo.

Nesse sentido, tem particular importância o Comitê sobre Organizações Não Governamentais da ONU (que se reporta hierarquicamente ao ECOSOC). O Comitê se reúne em sessões regulares anuais em janeiro (e eventualmente para sessão resumida em maio), para a consideração dos pedidos de “status consultivo” submetidos por ONGs de todo o mundo. Após receber e revisar as

solicitações de ONGs, o Comitê encaminha recomendação (positiva ou negativa) para ser apreciada pelo ECOSOC, que pode mantê-la ou revertê-la, por maioria absoluta dos votos de seus membros.

2. Atores, interesses e centros de decisão

As iniciativas ocorridas no âmbito da ONU (Assembleia Geral e Conselho Econômico e Social) foram protagonizadas por atores estatais e não estatais, que viam no foro de Nova York uma arena complementar a Genebra para o avanço dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero.

A grande presença de Estados com posição tradicionalmente contrária ao tratamento internacional da orientação sexual e identidade de gênero ocasionou desafios semelhantes aos observados na Comissão/Conselho de Direitos Humanos. O polo opositor foi liderado pelos países da Organização para a Cooperação Islâmica e do grupo africano, sob os mesmos argumentos já apresentados em capítulo anterior: i) inexistência de consenso a respeito dos conceitos de orientação sexual e identidade de gênero; e ii) temor de que seu reconhecimento pudesse dar margem a demandas como a legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo. O Vaticano – na qualidade de membro observador da ONU, sem direito a voto – voltou a atuar de maneira a pressionar países em sua zona de influência para que se opusessem às referidas iniciativas.

A ONU foi o foro no qual os Estados da União Europeia se manifestaram de maneira mais vocal em defesa da orientação sexual e identidade de gênero. No âmbito da AGNU, em particular, França e Países Baixos mantiveram atuação ativa, liderando iniciativas em plenário e promovendo eventos com a participação da sociedade civil. A atuação europeia também se fez notar no Comitê de ONGs do ECOSOC; pressionados por grupos de sua sociedade civil, os países europeus vieram a defender o credenciamento de ONGs LGBTI para participação em eventos da ONU.

A influência de organizações não governamentais na ONU fez-se notar de maneira mais exacerbada do que em outras arenas. Presentes em grande

número em Nova York, as ONGs se valeram da grande visibilidade do foro para dar projeção a iniciativas que buscavam mobilizar a opinião pública para além do círculo político-diplomático tradicionalmente envolvido com o tema, como painéis, seminários e outros eventos.

Em certas ocasiões, essa maior capacidade de atuação internacional das ONGs foi instrumentalizada pelo governo brasileiro, de modo a tornar o ambiente internacional mais favorável e pressionar os atores que se opunham às iniciativas promovidas pelo Brasil. Com efeito, episódios que serão analisados no capítulo mostram governo e sociedade civil atuando, em diversos momentos, de maneira convergente. O Itamaraty chegou a atuar no comitê de ONGs do ECOSOC em defesa da concessão de “status consultivo” para a organização Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT).

A atuação da sociedade civil não deixa de refletir algumas das principais questões debatidas seio do movimento LGBTI ao longo do período. Essa tendência encontrou sua melhor forma por ocasião da aprovação dos Princípios de Yogyakarta (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006), negociados entre ONGs de forma a consolidar o debate a respeito da orientação sexual identidade de gênero (e que serão analisados em tópico a parte, ao fim do capítulo). Embora não tenha se tratado de iniciativa intergovernamental, os Princípios terminaram por ser adotados e promovidos pelo Brasil, tornando-se importante referência nos debates sobre o tema em foros internacionais.

No que tange aos centros decisórios da PEB, vê-se uma concentração de atribuições no Ministério das Relações Exteriores, em escala maior do que se observa em outros foros. Com efeito, a natureza das iniciativas que tiveram lugar na ONU as tornou mais próximas do modo de operação tradicional do Itamaraty, como poderá ser visto ao longo do capítulo. Adicionalmente, a grande quantidade de iniciativas promovidas em outros foros teve o efeito de dispersar os demais atores que também vinham participando do processo decisório relacionado à orientação sexual e identidade de gênero – a exemplo da presença da SEPPIR em Washington, e da SEDH em Genebra e Montevideú -, o que termina por reforçar o papel do Itamaraty na ONU, uma de suas arenas de atuação mais tradicionais.

3. Orientação sexual e identidade de gênero no Assembleia Geral: o caso das declarações conjuntas

Diferentemente do que se verifica nas organizações regionais (Mercosul e OEA), onde certos fatores (menor heterogeneidade de composição, proximidade política entre alguns países membros e menor influência religiosa) facilitaram o encaminhamento de iniciativas relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero, os trabalhos na AGNU foram marcados por dificuldades semelhantes às observadas em Genebra, quando do malogro dos projetos de resolução na Comissão de Direitos Humanos entre 2003-2005. Com efeito, o quadro de apoios desfavorável ao tratamento multilateral da orientação sexual e identidade de gênero dificultava a aprovação de resoluções sobre o tema na AGNU, cujas regras de procedimento obrigavam a obtenção de maioria entre os Estados-membros da ONU.

Nesse sentido, a opção pela via das declarações conjuntas foi o meio encontrado tanto por Estados como por organizações não governamentais para manter o assunto em evidência nas Nações Unidas. Se, por um lado, tratavam-se de iniciativas não vinculantes e de caráter meramente retórico, por outro tinham a vantagem de não necessitar de quórum mínimo de aprovação. Dada a visibilidade da Assembleia Geral, declarações conjuntas realizadas em seu âmbito eram instrumentos capazes de gerar grande impacto político, sem o ônus inerente à negociação de uma resolução.

Joint declarations are, above all, political instruments evidencing a common will or consensus among several states on a particular issue (...) Joint declarations regularly serve as a preliminary step towards the introduction of a new thematic issue (CONFÉDÉRATION SUISSE, 2015, p.24)

Os primeiros registros a respeito do tema localizados datam de abril de 2008, quando representante brasileiro foi abordado por diplomata holandês para adesão a projeto de declaração sobre orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008v), cuja leitura se daria em sessão plenária da AGNU em dezembro do mesmo ano, no quadro das comemorações dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

As gestões se repetiram, meses depois, em Brasília e Nova York (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008v). A ideia, segundo explicado por diplomatas de Países Baixos e França, seria construir coalizão com representantes de todos os grupos regionais e com o apoio de ao menos 60 países. Seguindo estratégia adotada em outras iniciativas na AGNU, propunha-se a criação de um "core group", constituído de dois países de cada região, os quais buscariam angariar apoio em suas respectivas áreas geográficas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008v). O Brasil fora escolhido para coordenar (ao lado da Argentina) as gestões junto a países da América Latina e Caribe, em função das "iniciativas de ambos os países na antiga Comissão de Direitos Humanos, no âmbito do Mercosul e com o patrocínio, em novembro de 2007, em Nova York, de evento de lançamento dos Princípios de Yogyakarta, que visam à aplicação de instrumentos internacionais na área de direitos humanos em relação a questões de orientação sexual e identidade de gênero" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008v, p.2).

A deliberação interna do governo brasileiro a respeito da adesão à iniciativa se deu no MRE. Mais uma vez, a proposta foi analisada à luz da prioridade então conferida ao tema pelo governo brasileiro e da perspectiva de continuidade em relação à trajetória desenvolvida pelo Brasil. Segundo a documentação analisada (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008n1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008l1), parece ter tido particular influência a recente realização da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transsexuais, ocorrida em maio de 2008. Outros elementos considerados, e que também influenciaram o processo decisório, foram o apoio conferido pelo país aos Princípios de Yogyakarta (que serão analisados em tópico posterior) e a aprovação, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, da resolução proposta pelo Brasil sobre o tema da orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008l1), já analisada em capítulo prévio dedicado ao tema.

Todos os referidos pontos considerados, avaliou-se que o projeto poderia representar um novo marco no tratamento da questão, pois, caso aprovado,

constituiria o primeiro documento sobre orientação sexual e identidade de gênero lido em sessão plenária da Assembleia Geral da ONU.

Transcorridos alguns meses desde a primeira proposição, as expectativas em relação ao projeto se elevaram. Levantamento preliminar feito pela França apontava ao menos 80 assinaturas, as quais poderiam ainda se expandir, uma vez se avaliar que outros 53 outros países estariam considerando adesão (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008m1). A documentação disponível mostra que a resolução aprovada na OEA em 2008 constituiu importante precedente a influenciar os cálculos da tomada de decisão brasileira. Mencionou-se, em particular, o fato de ter contado com apoio inclusive de alguns países onde a homossexualidade era considerada ilegal (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008m1), o que aumentava as expectativas quanto à adesão ao projeto de declaração que se buscava promover na AGNU.

O aumento das expectativas ensejou mudanças no texto inicialmente proposto. Por um lado, optou-se por evitar menção aos Princípios de Yogyakarta, uma vez tratar-se de iniciativa da sociedade civil à qual muitos países não haviam aderido. Por outro lado, adicionou-se, por proposta brasileira, parágrafo no qual se faz referência à referida resolução aprovada na OEA.

A condução da iniciativa ocorreu por meio do "core group" (do qual fazia parte o Brasil). O objetivo era aprovar texto de declaração na Terceira Comissão da Assembleia Geral, em setembro, para leitura em plenário em dezembro, também na AGNU. Além da leitura em plenário, a estratégia desenvolvida pelo Brasil (junto aos demais membros do "core group") previa que o texto fosse circulado em carta aos Estados membros da ONU e, desta forma, fosse protocolado como documento oficial das Nações Unidas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008u1), formalizando um novo e importante precedente no rol de iniciativas multilaterais sobre orientação sexual e identidade de gênero.

O texto da declaração acordado pelo Brasil com os demais países do "core group" foi o seguinte:

We have the honour to make this statement on human rights, sexual orientation and gender identity on behalf of [.]

1 - We reaffirm the principle of universality of human rights, as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights whose 60th anniversary is celebrated this year, Article 1 of which proclaims that "all human beings are born free and equal in dignity and rights";

2 - We reaffirm that everyone is entitled to the enjoyment of human rights without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, as set out in Article 2 of the Universal Declaration of Human Rights and Article 2 of the International Covenants on Civil and Political, Economic, Social and Cultural Rights, as well as in article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights;

3 - We reaffirm the principle of non-discrimination which requires that human rights apply equally to every human being regardless of sexual orientation or gender identity;

4 - We are deeply concerned by violations of human rights and fundamental freedoms based on sexual orientation or gender identity;

5 - We are also disturbed that violence, harassment, discrimination, exclusion, stigmatisation and prejudice are directed against persons in all countries in the world because of sexual orientation or gender identity, and that these practices undermine the integrity and dignity of those subjected to these abuses;

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;

7 - We recall the statement in 2006 before the Human Rights Council by fifty four countries requesting the President of the Council to provide an opportunity, at an appropriate future session of the Council, for discussing these violations;

8 - We commend the attention paid to these issues by special procedures of the Human Rights Council and treaty bodies and encourage them to continue to integrate consideration of human rights violations based on sexual orientation or gender identity within their relevant mandates;

9 - We welcome the adoption of Resolution AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) on "Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity" by the General Assembly of the Organization of American States during its 38th session in 3 June 2008;

10 - We call upon all States and relevant international human rights mechanisms to commit to promote and protect human rights of all persons, regardless of sexual orientation and gender identity;

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;

13 - We urge States to ensure adequate protection of human rights defenders, and remove obstacles which prevent them from carrying out their work on issues of human rights and sexual orientation and gender identity (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008u1, pp.2-3).

Em novembro de 2008 (um mês antes da leitura da declaração), os Países Baixos voltaram a consultar a delegação brasileira, desta vez a respeito do interesse do Brasil em co-patrocinar painel de alto nível paralelo à leitura da declaração na AGNU, para dar publicidade e permitir a discussão de seu conteúdo com representantes da sociedade civil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008v1). Em deliberação conjunta, MRE e Secretaria Especial de Direitos Humanos decidiram não somente pela aceitação do convite para co-patrocínio, mas também pela designação de representante (o coordenador do programa Brasil Sem Homofobia, Paulo Biagi) para participação no evento paralelo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008a2).

A declaração sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero foi lida no plenário da AGNU em 18 de dezembro de 2008 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2008b; ARC INTERNATIONAL, 2008; EFE, 2008; PAÍSES BAIXOS, 2008; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2). Co-patrocínada por Brasil, Argentina, Croácia, Gabão, Japão, Noruega, França e Países Baixos, reuniu 66 signatários de todos os continentes, sendo a maior parte dos apoiadores provenientes de Europa e América do Sul. Posteriormente, como previsto, solicitou-se ao presidente da AGNU que fosse circulada como documento oficial da 63ª AGNU (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2).

As repercussões da iniciativa foram enormes. Segundo Morgan (2009):

The 2008 Declaration is easily the most detailed and widely-supported statement on sexual and gender rights ever issued in a UN forum. It explicitly recognises sexual orientation and gender identity as legitimate grounds for protection under international

human rights law, and condemns a range of human rights violations based on sexual orientation and gender identity (MORGAN, 2009, p.14)

As iniciativas que ocorreram em paralelo à leitura da declaração também indicam evolução no tratamento internacional das questões relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero. O painel co-patrocinado pelo Brasil reuniu altas autoridades de países tão diversos quanto Países Baixos (que envia a chanceler Maxime Verhagen), França (vice-ministra para Negócios Estrangeiros e Direitos Humanos, Rama Yade) e Nepal (deputado Sunil Pant), além do próprio Brasil, representado oficialmente por Biagi (UN NEWS, 2008). Igualmente representada estiveram as organizações internacionais – além do membro do Comitê de Direitos Humanos e Relator dos Princípios de Yogyakarta Michael O'Flaherty, o evento contou com mensagem gravada em vídeo pela Alta-Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Navanetham Pillay – e a sociedade civil. Segundo o material consultado (OUTRIGHT INTERNATIONAL, 2008b; RUSSKA, 2008; GAYS WITHOUT BORDERS, 2008), há registro da participação de representantes das organizações não-governamentais Human Rights Watch, ILGA, Center for Women's Global Leadership, Anistia Internacional, IGLHRC, ARC International, Inter-LGBT France, International Service for Human Rights, Unitarian Universalist e COC Netherlands. Documentação do Itamaraty dá conta que diplomatas brasileiros reuniram-se posteriormente, em nível individual, com diversos representantes de ONGs presentes ao evento, para conhecer sua “perspectiva dos problemas enfrentados por lésbicas, gays, bissexuais e transexuais no gozo de seus direitos e a importância que viam no tratamento do tema no nível multilateral” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2, p.2).

A iniciativa da declaração não se deu livre de reações. O Vaticano, que já antecipara a países apoiadores sua discordância em relação à iniciativa (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008z1), fez declaração de protesto (VATICANO, 2008), baseada no entendimento de que o princípio da não discriminação poderia implicar o reconhecimento da validade do casamento entre pessoas do mesmo sexo e da adoção de crianças por casais homossexuais (VATICANO, 2008; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2).

Por sua vez, o representante da Síria, em nome de 57 países, leu declaração (ARC INTERNATIONAL, 2008a; WORSNIP, 2008; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008d2) em termos bem mais fortes que aqueles empregados pelo Vaticano. Na declaração, os signatários expressavam preocupação, particularmente, com os seguintes aspectos da declaração arregimentada pelo “core group”: (i) foco e prioridade em apenas um grupo de indivíduos; (ii) intromissão em assuntos relativos à jurisdição interna dos Estados; (iii) alcance e a imprecisão dos conceitos "orientação sexual" e "identidade de gênero" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2).

Ainda assim, a leitura da declaração sobre orientação sexual e identidade de gênero foi amplamente comemorada pelo governo e pela sociedade civil brasileira. Segundo a avaliação do Itamaraty, tratou-se de marco no tratamento da questão (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2); embora sem a força de uma resolução, foi o primeiro documento exclusivamente sobre orientação sexual e identidade de gênero lido na Assembleia Geral, o principal órgão representativo das Nações Unidas. Entre opositores e defensores, mais de 120 países haviam tomado a palavra a respeito do tema, “em demonstração de que um tabu – a simples consideração da questão - havia sido quebrado” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2, p.4).

O evento também permitiu ao MRE mapear – com base na relação de apoios a cada uma das declarações – onde cada um dos países que tomaram parte na questão se encontrava em relação à questão da orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2). Isso forneceria importantes subsídios para a tomada de decisões a partir de então, tanto para a identificação de países e regiões que demandariam maior esforço de convencimento, quanto para a ponderação em relação ao tom a ser adotado, de modo a evitar que se contrariasse interesses de aliados tidos como estratégicos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2).

A leitura de uma declaração contrária ao tratamento do tema deixou clara a polarização ainda existente entre os países de diferentes tradições culturais e religiosas, em que pese a universalidade dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Demonstrou, também, que o avanço no tratamento multilateral do tema inspira cuidados e ritmo adequados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c2, p.4).

O sucesso das iniciativas levou à manutenção do “core group”. Embora partilhassem o objetivo de manter o tema na agenda da ONU, tais países não tinham clareza a respeito da melhor maneira de continuar encaminhando os procedimentos. Em reunião com representantes do MRE e da SEDH, diplomata holandês revelou que o país teria a intenção de lançar proposta de resolução na AGNU, tão logo se obtivesse o apoio de “noventa ou cem países” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009a2, p.3).

A reação dos países opositores à inclusão do tema na agenda da AGNU, contudo, foi intensa e bem organizada. Motivados pela expressiva adesão às duas iniciativas que se opuseram (lidas por Síria e Vaticano) à declaração liderada pelo “core group”, o grupo africano, a Organização para a Cooperação Islâmica e países da América Central e Caribe se coordenaram para tentar barrar a inclusão de referências à questão em documentos oficiais da ONU durante a 64ª AGNU (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009i; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009k2; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010a).

Em reunião com diplomata brasileiro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010a), representante do Egito deixou claros os principais argumentos utilizados pelos opositores, que não variavam em relação à posição tradicionalmente adotada pelo grupo: i) a ideia de “orientação sexual” ainda não contaria com definição aceita consensualmente nem seria expressão consagrada em documento oficial da ONU; ii) assim como no caso do aborto, sua inclusão na agenda da ONU representaria a imposição de uma visão “ocidental” sobre outros países, especialmente os islâmicos e africanos; e iii) seria necessário estabelecer os limites do que viria a ser uma “orientação” ou “preferência” sexual aceitável por todos.

Em agosto de 2009, a Suécia (na qualidade de presidente de turno da União Europeia) voltou a convocar países do “core group” (Brasil, Argentina, França, Japão, Noruega e Países Baixos) para discutir o tema. Na ocasião, concordou-se que ainda não existiam as condições necessárias para que se propusesse projeto de resolução perante a AGNU. O diagnóstico seria compartilhado por cerca de 20 organizações não-governamentais que operavam com o tema (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009e2).

A ideia de uma nova declaração também foi discutida na ocasião. Contudo, os países que haviam promovido a iniciativa anterior constataram ainda não ser possível angariar apoio para além dos 66 países que haviam assinado a declaração lida na AGNU em dezembro de 2008. Tampouco se considerava possível adicionar novos elementos à linguagem da declaração, motivo pelo qual sua reedição seria considerada inócua ou até mesmo contraproducente.

Com base no quadro de apoios da declaração, bem como nas reações dos grupos opositores, optou-se pelo foco na realização de eventos paralelos aos trabalhos da Assembleia Geral, como forma de manter o tema em pauta e construir novos apoios para a futura apresentação de projeto mais ambicioso. O evento, proposto pela União Europeia, deveria ocorrer durante a 64ª AGNU, na forma de painel paralelo aos trabalhos da Terceira Comissão, sobre tema relacionado às "graves violações de direitos humanos em razão da orientação sexual ou identidade de gênero" ou à "descriminalização de atos homossexuais" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009e2, p.8).

O Brasil avaliou positivamente a iniciativa proposta. Fazendo menção ao que já então se considerava como sendo uma "tradição brasileira de apoiar iniciativas contra a discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero no âmbito da Assembleia Geral da ONU" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009f2, p.1), as deliberações do governo brasileiro enfatizaram componente de cálculo político, considerando que a realização do evento seria a forma mais viável de "manter o tema vivo durante a 64ª AGNU" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009e2, p.8). Concordou-se, também, com o escopo temático mais focado no combate à violência em razão de orientação sexual, tido como menos polêmico do que o tema da descriminalização, "pois ainda existem aproximadamente 80 países que criminalizam atos homossexuais, nove deles com a pena de morte" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009e2, p.8).

O evento "Contenção de graves violações de direitos humanos com base em orientação sexual e identidade de gênero" teve lugar em dezembro de 2009, organizado pela missão da Suécia e co-patrocinado por Brasil, Argentina, França, Croácia e Noruega (OUTRIGHT INTERNATIONAL, 2009; HUMAN

RIGHTS WATCH, 2009). Presidido por Hans Ytterberg, diretor-geral do Ministério da Integração e da Igualdade de Gênero da Suécia, contou com a exibição de depoimentos de cinco vítimas de discriminação motivada por orientação sexual ou identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010a). A presença de ONGS, ativistas e representantes da sociedade civil se deu em grande número (OUTRIGHT INTERNATIONAL, 2009; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010a).

Como esperado, a 64ª AGNU foi marcada por grande movimento de países opositores para impedir a inclusão de iniciativas relacionadas, ainda que de forma transversal, à temática da orientação sexual. O assunto veio à tona em projeto de resolução sobre Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no Combate ao Terrorismo. Proposto pelo México, continha referência a relatório das Nações Unidas que trazia menções a questões relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009p2).

O grupo africano apresentou emenda ao texto, com o objetivo de retirar referência ao relatório, sob a alegação de que ele teria excedido seu mandato ao abordar o tema da orientação sexual. A emenda proposta pelo grupo africano foi aprovada por 77 votos favoráveis, 73 contra e 23 abstenções. Para evitar confrontar diretamente os países africanos, o Brasil se absteve na questão (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009p2).

A intensa reação contra o tema e, em especial, o engajamento do grupo africano impactaram a posição brasileira para além da 64ª AGNU. Em setembro de 2010, durante os preparativos da 65ª AGNU, a Noruega tentou retomar o “core group” para a realização de novo evento paralelo sobre orientação sexual e identidade de gênero à margem da Terceira Comissão. A reação do Itamaraty foi cautelosa. As considerações brasileiras mencionaram, expressamente, as reservas que o tema ainda suscitaria em diversas delegações, “sobretudo de países islâmicos, de membros do grupo africano e de países caribenhos” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010z, p.5). A mesma preocupação foi compartilhada por outros membros do “core group”, razão pela qual o evento terminou não se realizando.

O tema voltaria aos trabalhos da 65ª AGNU a partir da inclusão de menção à orientação sexual em projeto de resolução finlandês sobre "Execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias". Tal como ocorrera na 64ª AGNU, a iniciativa encontrou oposição do grupo africano e da Organização para a Cooperação Islâmica, que propuseram emenda para substituir referência ao conceito de "orientação sexual" por menção a "qualquer forma de discriminação" no documento.

De modo algo surpreendente, contudo, partiu dos EUA contraproposta de emenda para reintroduzir o conceito de orientação sexual no texto do projeto finlandês (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010k1). Apesar de apoiarem a discussão do tema no âmbito das Nações Unidas, os EUA tradicionalmente evitavam co-patrocinar iniciativas, em razão de fatores domésticos e da influência de setores religiosos. A alteração da posição norte-americana teria se devido, segundo avaliação do Itamaraty, à maior influência adquirida por setores progressistas no processo decisório do governo Barack Obama, cuja agenda previa apoio a discussões sobre direitos relativos à orientação sexual (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010k1).

O Brasil aproveitou-se do impulso ocasionado pela proposta norte-americana para retomar apoio ao tema. Com menção à "tradicional posição do Brasil sobre o combate à discriminação por orientação sexual" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010k1, p.3), o país votou a favor da reintrodução da menção à orientação sexual no projeto de resolução finlandês. Apesar da oposição do grupo africano e da OIC, a proposta terminou aprovada na AGNU, com 93 votos favoráveis.

Por outro lado, após ser consultado por países do Mercosul e da União Europeia, o Brasil recusou-se a tomar parte em nova declaração sobre orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010k1). Avaliou, naquele momento, que o quadro de apoios não haveria evoluído suficientemente para compensar novo desgaste com parceiros estratégicos. Expôs dessa forma, uma vez mais, os limites da estratégia incremental e gradualista que orientava seu processo decisório sobre o tema.

4. Orientação sexual e identidade de gênero no Conselho Econômico e Social da ONU: o caso da concessão de “status consultivo” para ONGs LGBTI

A obtenção do chamado “status consultivo” é uma das principais e mais efetivas formas de acesso de grupos da sociedade civil ao sistema das Nações Unidas. Uma vez detentoras do status, as ONGs passam a gozar do direito de apresentar depoimentos verbais e relatórios escritos em reuniões da ONU, bem como de realizar eventos nas dependências da organização. Embora haja categorias com diferentes graus de acesso, todas as ONGs com status consultivo desfrutam de privilégios importantes: i) acesso a todos os documentos da ONU; ii) credenciais de entrada para os edifícios da ONU (o que aumenta a capacidade dessas organizações de fazerem *lobby* junto a diplomatas e *networking* mesmo fora de reuniões oficiais); e iii) legitimidade para participar do processo político multilateral (LYNDE, 2015).

Part of the challenge in advancing LGBTQ rights at the international level is the lack of LGBTQ nongovernmental organizations (NGOs) with consultative status with the U.N.’s Economic and Social Council (...) The struggle by LGBTQ NGOs to gain consultative status with ECOSOC continues to slow the pace of change (LYNDE, 2015, p.1).

O tema da concessão de status consultivo para ONGs LGBTI entrou no debate do ECOSOC em 2005, quando, após o malogro das tentativas de aprovação do projeto de resolução na Comissão de Direitos Humanos, em Genebra, a sociedade civil passou a buscar novas e melhores formas de representação junto aos órgãos multilaterais de direitos humanos, capitaneados pela coalizão International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA).

Em 2005, a ILGA iniciou sua “Campanha ECOSOC”, uma iniciativa com o objetivo de permitir que defensores dos direitos LGBT tivessem representação na ONU “em seu próprio nome”, tentando que grupos de diversos países solicitassem status no ECOSOC (ILGA, 2008, s.n)

Como consequência da campanha movida pela ILGA, o tema começou a ser examinado na ONU em 2006. Nesse ano, o Comitê de ONGs da ONU – órgão subsidiário do ECOSOC - rejeitou os pedidos de status consultivo feitos por três organizações LGBTI (Associação Internacional de Lésbicas e Gays -

Europa, Associação Nacional Dinamarquesa de Lésbicas e Gays e Federação de Lésbicas e Gays na Alemanha) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006o). O assunto foi remetido ao ECOSOC, que em decisão plenária reverteu a negativa e aprovou os pedidos das organizações (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006n).

O processo de reversão da denegação foi protagonizado pela União Europeia (sob a liderança da Alemanha) e teve a adesão do Brasil, que apoiou os pedidos de credenciamento das referidas associações, sob o argumento de que era preciso aumentar o espaço para a atuação da sociedade civil nas Nações Unidas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006n).

O item voltou à pauta do ECOSOC em 2007, após o Comitê de ONGs rejeitar novamente pedidos de concessão do status consultivo das ONGs Coalizão Gay e Lésbica do Québec e Federação Sueca de Gays para os Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b1). A União Europeia, uma vez mais, tomou a frente do processo para a reversão do caso no ECOSOC, dessa vez sob a liderança de Portugal.

O Brasil voltou a adotar posição semelhante à de 2006, mas dessa vez em termos mais incisivos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b1). Isso ocorreu porque o tema passara a interessar diretamente ao país, em razão de um novo desdobramento: o pedido de status consultivo feito, em maio de 2007, pela ONG Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros (ABGLT). O exame do pedido pelo Comitê de ONGs foi agendado para sua sessão de janeiro de 2008 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b1).

O Comitê de ONGs à época era composto por Angola, Burundi, China, Colômbia, Cuba, Dominica, Egito, Guiné, Índia, Israel, Paquistão, Peru, Catar, Romênia, Rússia, Sudão, Turquia, Reino Unido e EUA. Além dos países muçulmanos (Paquistão, Sudão, Catar, Egito), que se opunham abertamente à concessão de status consultivo às ONGs LGBTI, outros membros (Burundi, China, Rússia e Guiné) também mantinham padrão de voto contrário aos pedidos de tais grupos, embora sem tanta ênfase. Por sua vez, Angola, Turquia,

Índia e Cuba tendiam à abstenção (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b1), como parte de um entendimento tácito entre os membros do Comitê, segundo o qual as delegações deixavam de apoiar organizações que tratassem de questões políticas sensíveis para outros países (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008j1).

No período que antecedeu a sessão do Comitê de ONGs, os dados disponíveis (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008a) apontam que o Itamaraty fez intensa campanha a favor da organização brasileira. Isso ocorreu não somente por meio de suas delegações em Genebra e Nova York, mas também em gestões junto às chancelarias dos países membros do Comitê de ONGs ainda recalcitrantes, em particular Cuba, Turquia, China, Rússia, Índia e Angola (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008a).

A ABGLT foi representada na sessão de janeiro de 2008 por seu presidente Toni Reis e pelo ativista Beto de Jesus (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008a). Os documentos da sessão (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008a; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c) apontam que o ativista Beto de Jesus foi inquirido, com particular ênfase, por delegações de Egito, Catar, Sudão e Paquistão, que fizeram perguntas sobre a atuação da ABGLT no combate ao HIV/AIDS, na área de educação, na participação de jovens e também sobre as relações da ONG com o governo brasileiro.

A maior dificuldade, contudo, ocorreu quando delegações daqueles países apresentaram alegações de envolvimento de membros da ABGLT em atividades de pedofilia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c). A controvérsia levou a novo adiamento da análise do pedido da ABGLT pelo Comitê.

A denúncia – a qual posteriormente se provaria sem fundamento – gerou impacto até mesmo sobre delegações favoráveis aos debates sobre orientação sexual e identidade de gênero. Isso afetaria diretamente as deliberações do governo brasileiro a respeito do nível de apoio que o país continuaria prestando ao pleito da ABGLT (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c). Em momento de grande ativismo multilateral, temia-se que a controvérsia pudesse

vir a “afetar negativamente a inequívoca posição do Brasil contra todas as formas de violência contra crianças, bem como o protagonismo brasileiro na promoção do debate sobre direitos humanos e orientação sexual” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c, p.3).

Os parâmetros que condicionaram a tomada de decisão brasileira são particularmente relevantes naquele momento. Tal qual em 2003 e 2004, quando a organização da Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA) condicionara certa cautela na defesa do projeto de resolução sobre orientação sexual na antiga CDH, agora o Brasil se encontrava prestes a sediar o Terceiro Congresso Mundial contra Exploração Sexual de Crianças, em novembro de 2008, no Rio de Janeiro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008q1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009f). Adicionalmente, o brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro havia sido indicado pelo secretário-geral da ONU como perito independente para o estudo do tema da violência contra crianças; e o Brasil atuava na AGNU para a criação do cargo de representante especial do Secretário Geral das Nações Unidas sobre violência contra crianças (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c).

Com tudo isso, o Itamaraty ponderava se seria do interesse do Brasil continuar apoiando a ABGLT no Comitê sobre ONGs, “até que as alegações sejam esclarecidas e se possa rechaçar inequivocamente qualquer possível vinculação de membros da ABGLT com pedofilia” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c, p.4). Temia-se, em particular, que a campanha de desqualificação promovida em especial pelos países islâmicos contra a ABGLT pudesse ser estendida ao próprio Brasil, dado o histórico de iniciativas sobre o tema da orientação sexual no âmbito de foros como a Comissão de Direitos Humanos e o Mercosul (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c). Adicionalmente, teve influência o fato de países que vinham apoiando a posição brasileira terem começado a expressar dúvidas quanto à manutenção do apoio à ABGLT, caso as alegações não fossem esclarecidas de maneira satisfatória (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008j1).

O tema só voltaria a ser objeto de deliberação em janeiro de 2009, quando o Comitê sobre ONGs decidiu emitir recomendação desfavorável à solicitação de status consultivo da ABGLT (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009u1). Pesou, para tal decisão, a oposição do grupo muçulmano e de outros países conservadores em relação ao tema, que instrumentalizaram as acusações de pedofilia para fortalecer seu discurso contrário à organização brasileira (e, em última instância, ao próprio reconhecimento dos direitos sobre orientação sexual e identidade de gênero). Caberia ao Brasil, agora, tentar reverter o processo no ECOSOC (cuja composição era tida como mais favorável), tal como fora feito por outras ONGs relacionadas à questão.

A ABGLT realizou esforço de esclarecimento contra as acusações de pedofilia, alegando tratar-se de campanha difamatória movida por organizações religiosas, e que nunca resultara em acusação formal (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009a; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009e; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009z1).

As condições para a avaliação de pedidos de organizações LGBTI também evoluíram. Em 2008, pela primeira vez, uma ONG com atuação em temas de orientação sexual (a organização "COC Netherlands") conseguiu recomendação favorável diretamente no Comitê de ONGs (as anteriormente mencionadas somente conseguiram ser reconhecidas no plenário do ECOSOC). Avaliação do Itamaraty às vésperas da sessão apontava melhora na tendência do quadro de votação, com previsão de mudança de posição de atores que antes se recusavam a apoiar o reconhecimento da ABGLT, como a Dominica e o Burundi (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009a).

Mesmo assim, havia incertezas quanto à possibilidade de êxito, em grande medida ainda pelos efeitos da campanha difamatória promovida contra a ABGLT. Representantes de países como EUA e Reino Unido indicaram que, caso as acusações não fossem adequadamente esclarecidas, teriam dificuldades de apoiar a candidatura da ONG brasileira (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008c). O Itamaraty temia que isso pudesse influenciar países menores, levando a um esvaziamento do apoio à ABGLT.

Por outro lado, pesavam em favor da manutenção do apoio do governo brasileiro variáveis domésticas, tendo em vista o momento positivo da relação entre o governo federal e os movimentos sociais. Nesse contexto, há que se considerar o protagonismo assumido pela AGBLT, evidenciado, meses antes, pela concessão à organização da condecoração "Ordem do Mérito Cultural", conferida pelo governo a personalidades, grupos artísticos, iniciativas e instituições que se destacassem por suas contribuições à cultura brasileira (SOARES, 2008; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009a; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009e).

Os fatores domésticos terminaram preponderando na definição da posição brasileira de manter o suporte ao pleito da ABGLT. No documento de instruções aos representantes que participariam da sessão do Comitê, o Itamaraty ressaltava o diálogo mantido com a AGBLT para a "implementação conjunta de ações para a proteção dos direitos de gays, lésbicas, transexuais e transgêneros" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009f, p.2) e o apoio da ONG para a criação e execução do Programa Brasil sem Homofobia, em 2004. Deixava claro, igualmente, que para além do caso concreto da ABGLT, a "necessidade de medidas específicas para a eliminação da discriminação baseada na orientação sexual ou na identidade de gênero" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009f, p.2) era naquele momento uma política do Estado brasileiro.

Em razão disso, os negociadores brasileiros foram instruídos a reforçar as gestões junto aos países membros do ECOSOC para a obtenção do status consultivo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009u1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009v1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009x1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009y1). Três foram os argumentos principais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009f) indicados por Brasília para o convencimento dos países ainda recalcitrantes: i) que a ABGLT cumpria todos os requisitos formais previstos para a concessão do status consultivo junto ao ECOSOC; ii) o fato de ser a única ONG relacionada à questão da orientação sexual proveniente de um país em desenvolvimento a solicitar o status consultivo; iii) o auxílio prestado pela ONG ao governo brasileiro na

implementação de políticas públicas de saúde na área de HIV/AIDS e de políticas de promoção dos direitos humanos.

Às vésperas da sessão, a Suécia (que estava prestes a assumir a presidência de turno da União Europeia) buscou o Brasil para prestar apoio e sugerir estratégia de gestões coordenadas em favor da ABGLT (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009u1). Os interesses da UE estavam diretamente relacionados aos da sua sociedade civil: como a maioria das ONGs LGBTI interessadas em participar dos trabalhos do ECOSOC provinha de países europeus, o bloco desejava “evitar retrocesso na consideração do tema por aquele órgão” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009u1, p.5). Com a concordância do Brasil, o país também começou a realizar gestões junto a países membros do ECOSOC em favor da concessão de "status" consultivo à ABGLT.

O tema foi analisado em julho daquele ano, no âmbito do ECOSOC (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009z1). Antes da votação, o representante brasileiro proferiu discurso baseado nos argumentos já referidos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009f), em que se opunha à recomendação denegatória do Comitê de ONGs e solicitava apoio dos membros do ECOSOC à concessão do status consultivo para a ABGLT (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009u1).

O processo pelo qual se logrou obter o status consultivo obedeceu a estratégia de duas etapas desenhada pelo Itamaraty. Primeiro, se levou à votação o relatório do Comitê de ONGs, que recomendava a não concessão do status à ABGLT: o relatório foi derrotado por 25 votos contrários, 13 contra, 12 abstenções e 4 ausências. Posteriormente, o Brasil tabulou novo projeto de resolução, propondo que o ECOSOC revertesse a decisão do Comitê e concedesse o status consultivo à ABGLT (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009z1).

Além do Brasil, Uruguai (em nome dos países membros do Mercosul e Estados associados), Suécia (em nome da União Europeia), Canadá, Chile e México fizeram declarações de apoio à ABGLT. Levado à votação, o novo projeto foi aprovado por 25 votos a favor, 12 contra, com 13 abstenções e 4 ausências.

Tratou-se da maior votação alcançada, até aquele momento, por ONG relativa a tema de orientação sexual no ECOSOC (GRAYLEY, 2009; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009z1).

5. O apoio aos Princípios de Yogyakarta na ONU: interações entre o Brasil e a sociedade civil no tema da orientação sexual e identidade de gênero

Paralelamente às iniciativas promovidas pelos Estados nos órgãos multilaterais analisados, o período em estudo foi marcado por avanços da sociedade civil no tema dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero.

Como visto em tópicos anteriores, a atuação das organizações LGBTI se adensou tanto do ponto de vista conceitual, quanto em relação aos métodos de trabalho adotados. A partir da experiência adquirida em órgãos como a Comissão de Direitos Humanos da ONU e a OEA, tais grupos passaram a atuar de maneira cada vez mais autônoma, se valendo de mecanismos mais sofisticados para exercer pressão sobre os governos e muitas vezes dividindo com eles o protagonismo em relação às iniciativas promovidas em âmbito multilateral.

No período em questão, nenhum outro episódio deixou isso tão claro quanto a negociação e o lançamento dos chamados Princípios de Yogyakarta, sobre a aplicação de normas internacionais de direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006).

Os Princípios foram elaborados por comitê formado por vinte e nove peritos independentes, oriundos de 25 países. O processo teve início em 2004 e foi concluído em novembro de 2006, em Yogyakarta (Indonésia). Acadêmicos e representantes da sociedade civil envolvidos com o processo (CORREA, 2009; GIRARD, 2008; FLAHERTY; FISHER, 2008) apontam que o lançamento da iniciativa foi estimulado pela apresentação do projeto brasileiro de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual em Genebra, em 2003.

Os Princípios consistem em recomendações da sociedade civil voltadas para a aplicação de padrões consagrados de direito internacional a questões ligadas à orientação sexual e identidade de gênero (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006). Uma vez aprovado, o documento passou a constituir ferramenta para a promoção de direitos (*advocacy tool*) e referência para as ONGs em seus esforços de divulgação e influência, em particular no que se refere à implementação de legislações domésticas sobre o tema.

Os Princípios de Yogyakarta não são uma declaração de aspirações ou carta de reivindicação de direitos. O documento compila e reinterpreta definições de direitos humanos fundamentais consagradas em tratados, convenções, resoluções e outros textos internacionais sobre os direitos humanos, no sentido de aplicá-los a situações de discriminação, estigma e violência experimentadas por pessoas e grupos em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero. A ideia central é que não precisamos produzir definições específicas para coibir violações e proteger os direitos humanos dessas pessoas ou grupos. Basta aplicar os princípios gerais da lei internacional existente que já foi debatida, adotada e ratificada pela maioria dos países membros da ONU. Nesse sentido, o conteúdo dos Princípios se distancia da tendência contemporânea de nomeação e identificação de sujeitos ou identidades nas demandas por direitos, optando por uma perspectiva “constitucionalista” ou, se quisermos, de universalismo situado (CORRÉA, 2009, p.29)

Diferentemente das iniciativas analisadas anteriormente, o processo que levou ao surgimento dos Princípios de Yogyakarta foi inteiramente protagonizado por atores não estatais. O envolvimento do governo brasileiro com a iniciativa se deu, portanto, *a posteriori*. Foi em razão dos esforços de ativistas e demais integrantes da sociedade civil (brasileira e internacional) que o Brasil não somente aderiu aos Princípios, os empregando como instrumento para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de políticas públicas em nível doméstico, mas também assumiu papel importante para sua difusão internacional – notadamente, no âmbito das Nações Unidas, em Nova York.

5.1 Atores, interesses e centros decisórios

O processo decisório que originou a posição oficial do Brasil sobre os Princípios de Yogyakarta foi protagonizado, no âmbito governamental, por Ministério das Relações Exteriores e Secretaria Especial de Direitos Humanos. Considerava-se, já de maneira aberta, o que se assumia como sendo uma

postura de “liderança” do país na discussão multilateral de temas relacionados à orientação sexual (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 200711, p.2). São mencionados como precedentes, além da apresentação dos projetos de resolução na antiga CDH, o referido apoio do governo brasileiro ao pedido de concessão de "status" consultivo da ABGLT no Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social da ONU (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 200711, p.2). O endosso aos Princípios de Yogyakarta era entendido, nesse sentido, como continuidade de uma linha de ação que vinha rendendo dividendos à projeção internacional do país, ademais de responder a demandas de setores com importante influência junto ao governo brasileiro.

A tomada de decisão brasileira foi influenciada por atores externos. Em particular, a decisão de Argentina e Uruguai de encamparem os Princípios e tomarem parte em sua divulgação mostrou-se um fator de peso (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007n1). Conjuntamente com o Brasil, tais países terminariam por co-patrocinar o evento de lançamento dos Princípios, em Nova York.

No âmbito não governamental, os atores com maior participação foram as ONGs Associação Brasileira de Gays Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), SOMOS e IEN. Sua atuação foi condicionada por articulação previamente existente no âmbito de iniciativas concomitantes, como o projeto de uma Rede LGBT no Mercosul (SÃO PAULO, 2008), coordenado por Alexandre Boer (ABGLT) e Beto de Jesus (IEN/São Paulo). Juntamente com a coalizão internacional International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans And Intersex Association (ILGA), estes foram os grupos que mantiveram atuação mais consistente junto ao governo brasileiro, não somente com o Itamaraty, mas também junto à Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Também teve grande influência o diálogo travado entre os grupos e o governo federal no âmbito da Reunião das Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul (RAADH). Foi na RAADH que amadureceram os debates e foram feitos esclarecimentos a respeito dos Princípios, ponto importante para o convencimento dos tomadores de decisão governamentais de que a adesão à iniciativa se coadunava com a trajetória que vinha sendo desenvolvida pelo Brasil. Em entrevista concedida à época ao portal LGBT “A Capa”, o ativista Beto

de Jesus, que participou do lançamento dos Princípios em Nova York na condição de representante da ONG IEN/São Paulo, declarou:

Essa iniciativa de apoio do governo brasileiro é fruto da discussão sobre os Princípios de Yogyakarta iniciada na reunião da IX RAADDHH, onde os mesmos foram ratificados pelos países presentes e do trabalho consolidado da ABGLT nas várias esferas do governo brasileiro (JESUS, 2007, s.n)

No que tange às organizações não governamentais estrangeiras, papel importante foi desempenhado pelas ONGs International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans And Intersex Association (ILGA), ABIA, Sexuality Policy Watch (cuja atuação relaciona-se à figura da acadêmica brasileira Sônia Correa, que participara da redação dos Princípios) e Human Rights Watch (particularmente na figura de seu diretor de *advocacy* Boris Dittrich).

A pressão das ONGs internacionais – a essa altura, já bastante articuladas com atores locais – desempenhou papel extremamente relevante. O diretor Boris Dittrich, da HRW, veio ao Brasil em agosto de 2007 (FERNANDES, 2007) e cumpriu ampla agenda (montada em conjunto entre a HRW, ABGLT e ILGA) que foi além do Itamaraty, incluindo encontros com representantes da SEDH, do Congresso Nacional e da sociedade civil, junto aos quais buscou angariar apoio à proposta.

As motivações e interesses dos atores não governamentais relacionavam-se ao momento de impasse vivido após o malogro dos projetos de resolução sobre orientação sexual negociados na Comissão de Direitos Humanos. Os Princípios de Yogyakarta representaram, nesse sentido, a consolidação de um aprendizado oriundo das experiências pregressas, buscando-se novas vias para que se evitasse repetir os mesmos erros que levaram à derrota na CDH.

A estratégia de Yogyakarta se construiu a partir das lições aprendidas com a resolução brasileira. Um de seus objetivos é manter a conversação aberta nas arenas globais de negociação, sem contudo precipitar uma nova negociação formal entre os Estados, a qual poderia significar uma nova derrota e mais retrocesso. Essa estratégia favorece uma ampliação gradual do consenso entre Estados e ao mesmo tempo alarga a conversação para além da esfera estatal (CORRÊA, 2009, p.32)

Os esforços tiveram bom resultado, não somente no que se refere à adesão, mas também no apoio do governo à difusão nacional dos Princípios de

Yogyakarta. Em esforço conjunto das referidas ONGs, da perita Sonia Correa e de grupos locais, obteve-se suporte para o lançamento dos Princípios em diversas cidades brasileiras (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Porto Alegre e São Paulo). Adicionalmente, a SEDH arcou com a impressão e distribuição do documento em território nacional (CORRÊA, 2009).

5.2 A trajetória da adesão do Brasil aos Princípios de Yogyakarta

A opção do Brasil de aderir oficialmente aos Princípios resultou de complexo processo decisório no âmbito do governo federal. Tal processo se insere diretamente na trajetória do país no campo dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero nos foros multilaterais internacionais, sendo, portanto, relevante para o presente estudo.

Os Princípios de Yogyakarta foram apresentados à delegação brasileira junto à ONU em junho de 2007, em encontro organizado por representantes das ONGs International Service for Human Rights e Human Rights Watch (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007y). Ato contínuo, foram transmitidos pelo Itamaraty à SEDH, responsável pelo acompanhamento doméstico de questões relacionadas aos direitos das populações LGBTI.

Em agosto, a HRW sondou o Brasil sobre a possibilidade de co-organizar evento paralelo à Terceira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas para divulgar os Princípios (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007i1). O formato proposto seria o de painel de discussão, com a presença de personalidades da sociedade civil e de agências das Nações Unidas. Por ocasião da consulta à delegação brasileira, diretor da HRW voltou a mencionar resistência dos países da União Europeia a assumir protagonismo na defesa das pautas ligadas à temática LGBTI. Assim como ocorrera anteriormente na CDH, o bloco alegava que seu envolvimento ativo poderia gerar “resistências” ao tema por parte de países africanos e asiáticos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007i1, p.2).

Alguns fatores faziam com que o Brasil resistisse a endossar o documento (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007e1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007g1; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007i1). Entre eles, é mencionado o fato de representantes

oficiais não terem participado do processo de elaboração dos Princípios, restrito à sociedade civil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007¹¹). Uma outra consideração diz respeito ao “trauma” ainda recente da não aprovação dos projetos de resolução na CDH: pondera-se que o governo brasileiro não deveria retomar protagonismo no tema sem antes obter apoio mais significativo por parte de outros países, particularmente aqueles do Mercosul e da União Europeia. Chega-se a mencionar, adicionalmente, as implicações que resultariam da identificação do Brasil como “representante” da UE em tema que ainda não havia logrado obter consenso amplo, o que poderia prejudicar sua inserção junto a outros países em desenvolvimento (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007¹¹).

Foi somente após a decisão da Argentina de co-patrocinar o evento (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007ⁿ¹) que o Brasil concordou em aderir à iniciativa para divulgar os Princípios de Yogyakarta (o Uruguai viria a unir-se a eles posteriormente). O marco desse processo foi a organização, pelos três países mencionados, do evento de lançamento dos Princípios em Nova York. Denominado “Panel discussion on the ‘Yogyakarta Principles’: Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity”, foi realizado no dia 7 de novembro de 2007, na sede das Nações Unidas (HUMAN RIGHTS WATCH, 2007). Do lado da sociedade civil, além da Human Rights Watch, as seguintes ONGs co-organizaram o evento: Arc International, Center for Women’s Global Leadership, Global Rights, International Commission of Jurists, International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC), ILGA e International Service for Human Rights (HUMAN RIGHTS WATCH, 2007). O governo brasileiro foi representado pela diretora do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE, Ana Cabral Petersen. Entre os oradores incluíram-se a perita brasileira Sônia Correa (que participara da redação dos Princípios) e o ativista Beto de Jesus, da ONG ABGLT.

A intervenção da representante do Itamaraty abordou pontos importantes da relação entre política externa e sociedade civil, bem como dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero (HUMAN RIGHTS WATCH, 2007). Cabral reiterou a retórica oficial de que a abertura ao

diálogo e a inclusão da sociedade civil no processo decisório eram tidos, naquele momento, como instrumentos essenciais na elaboração e implementação de políticas públicas e na formação das posições brasileiras em organismos multilaterais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007u1). A diplomata mencionou as políticas implementadas pelo governo na área da orientação sexual e identidade de gênero e reafirmou o compromisso do Brasil nas esferas regional e global.

Nossa postura reflete a importância que a sociedade brasileira atribui ao diálogo com todos os atores sociais, inclusive com as ONGs que defendem os direitos de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. Nossa visão conceitual é de uma sociedade livre e democrática, onde posições divergentes podem conviver em um ambiente de pleno respeito a todos os direitos humanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007u1, p.3)

A coordenação entre governo e sociedade civil foi apontada, também, em intervenção da acadêmica Sônia Corrêa, ao mencionar que, nos últimos anos, "social dialogue has opened up in her country, enabling LGBT networks to gain greater visibility" (HUMAN RIGHTS WATCH, 2007, s.n). Iniciativas como o lançamento dos projetos de resolução na CDH e o endosso governamental aos Princípios de Yogyakarta validariam a luta, "ainda em andamento", dos grupos domésticos por maior influência sobre as políticas públicas relativas à orientação sexual, identidade de gênero e, de maneira ampla, aos próprios direitos sexuais (HUMAN RIGHTS WATCH, 2007, s.n)

Embora não livre de críticas ou desconfianças de parte a parte, o processo de construção dos Princípios de Yogyakarta e a posterior adesão a eles pelo governo brasileiro são emblemáticos dessa dinâmica. Construído inteiramente pela sociedade civil, o documento conseguiu não somente o suporte como também a participação ativa do governo em sua divulgação, a despeito das pressões de grupos internacionais conservadores (CENTER FOR FAMILY AND HUMAN RIGHTS, 2007) e dos Estados que continuavam se opondo à agenda relacionada à orientação sexual.

O endosso aos Princípios de Yogyakarta passou, igualmente, por sua adoção como instrumento de referência para a formulação de políticas públicas direcionadas às populações LGBTI. Constituiu, por esse motivo, um importante

exemplo de como iniciativas geradas em âmbito internacional puderam influenciar a formação da agenda brasileira em nível doméstico na área de orientação sexual e identidade de gênero. O documento seria divulgado nacionalmente com o apoio da SEDH, que imprimiu 5000 exemplares para distribuição (CORRÊA, 2009, p.30), e teve lançamento nacional em quatro cidades brasileiras (Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo e Nova Iguaçu), em eventos que contaram com ampla participação de órgãos públicos e movimentos da sociedade civil (CORRÊA, 2009).

6. Conclusões do capítulo

Os eventos narrados no capítulo tiveram natureza diferente daqueles observados em outros foros. Trataram-se, nesse sentido, de iniciativas de caráter retórico (casos das declarações conjuntas) ou procedimental (caso da concessão de “status consultivo” para ONGs LGBTIs). Diferentemente do observado em Genebra ou Washington, os debates em Nova York não propiciaram avanços conceituais no tratamento do tema da orientação sexual e identidade de gênero. Sua importância residiu, principalmente, na consolidação do tema em nível global, valendo-se da visibilidade e da representatividade da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Seus impactos sobre o processo decisório da PEB residem, principalmente, na aproximação entre o governo e a sociedade civil (brasileira e internacional) propiciada pelos eventos em tela. Isso ficou claro, em especial, nos episódios do apoio brasileiro à concessão de “status consultivo” para a ABGLT e da adesão oficial aos Princípios de Yogyakarta. Deu-se continuidade, dessa maneira, à dinâmica de retroalimentação entre órgãos do governo brasileiro e representantes da sociedade civil, que marca a construção da agenda brasileira na área de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero neste e em outros foros.

Capítulo 9 - Os direitos humanos relativos à orientação sexual e identidade de gênero em Genebra: a trajetória pós-2005 no Conselho de Direitos Humanos

O processo de negociação em Genebra se alterou após o malogro das tentativas de aprovar as resoluções sobre direitos humanos e orientação sexual propostas pelo Brasil entre 2003 e 2005. Tal mudança ocorreu, por um lado, em função do aprendizado e da avaliação do período anterior, que resultaram na busca por novas estratégias para o avanço do tema. Por outro lado, respondeu também a uma mudança na estrutura de direitos humanos da ONU, com o fim da Comissão e a criação do novo Conselho de Direitos Humanos em 2006.

O período foi marcado por intensa deliberação, dentro do próprio governo brasileiro e junto à sociedade civil, a respeito do *timing* e da forma de atuação sobre orientação sexual e identidade de gênero. Nesse processo de reflexão, foram levados em conta fatores como: i) correlação internacional de forças sobre o tema; ii) objetivos estratégicos brasileiros; iii) iniciativas adotadas pelo país em outras arenas; iv) pressão da sociedade civil.

Diferentemente do período anterior, encerrado em 2005, neste momento o CDH não era mais o foro multilateral exclusivo para o tratamento internacional da questão da orientação sexual e identidade de gênero. Como visto nos capítulos precedentes, o Brasil direcionou esforços também a outras arenas, como a OEA e o Mercosul, onde a possibilidade de consenso era maior e os trabalhos avançavam de maneira menos contenciosa.

Esse diálogo entre os diferentes tabuleiros foi uma das grandes marcas do período. As negociações em Genebra foram particularmente afetadas pela coordenação que se logrou estabelecer no âmbito da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul (RAADH), que, como visto em capítulo precedente, se transformara em plataforma para a concertação de posições conjuntas e para o diálogo com a sociedade civil da região. O diálogo na RAADH fez com que a atuação conjunta do Brasil com Argentina, Uruguai e Paraguai (e demais países associados do Mercosul) se intensificasse em Genebra, tal como será visto no decorrer do presente capítulo.

As deliberações a respeito da formação da posição brasileira envolveram também considerações estratégicas. O fato de diversos países membros do CDH ainda permanecerem se opondo à inclusão da orientação sexual e identidade de gênero na agenda internacional condicionou uma linha de atuação que muitas vezes se mostrou mais cautelosa do que fora antes. Ao fim do período (2011), no entanto, a convergência entre uma série de variáveis permitiu ao Brasil aprovar, conjuntamente com a África do Sul, a Resolução 12/17, a primeira da história da ONU a respeito da orientação sexual e identidade de gênero.

À luz do exposto, o presente capítulo será dividido da seguinte forma: i) apresentação resumida da criação do Conselho de Direitos Humanos, com ênfase em suas regras de procedimento e nas diferenças em relação à antiga Comissão de Direitos Humanos; ii) atores, interesses e centros decisórios; iii) trajetória da PEB em relação à orientação sexual e identidade de gênero, com atenção especial aos processos que levaram à aprovação da Resolução 12/17, em 2011.

1. Da Comissão ao Conselho: a mudança na arquitetura institucional de direitos humanos da ONU

Uma das mudanças mais importantes no período em tela foi a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2006, em substituição à antiga Comissão de Direitos Humanos.

A despeito dos êxitos logrados, a Comissão de Direitos Humanos acumulara críticas ao longo de seus 60 anos de funcionamento, que apontavam a excessiva politização de suas decisões; a falta de critérios objetivos na seleção de seus membros (que por vezes eram, eles próprios, violadores dos direitos humanos); a tomada de decisões tidas como ineficazes; e a sua baixa prioridade na hierarquia do sistema ONU, o que muitas vezes dificultava a assunção de posições dentro da organização (SHORT, 2008).

Foi o acúmulo dessas críticas – em um contexto sistêmico permissivo à revisão das organizações internacionais, dentro do qual a reforma do sistema ONU era tema-chave na agenda internacional – que levou a comunidade

internacional a decidir, no início dos anos 2000, pela necessidade de substituição da Comissão por um novo órgão. O tema foi objeto de debate no âmbito de diversas iniciativas (NAÇÕES UNIDAS, 2004; NAÇÕES UNIDAS, 2005), até que, em 2005, a Cúpula Mundial (“World Summit”), realizada na sede da ONU, decidiu pela criação de um novo Conselho de Direitos Humanos, mandatando a Assembleia Geral para conduzir “open, transparent and inclusive negotiations, to be completed as soon as possible (...) with the aim of establishing the mandate, modalities, functions, size, composition, membership, working methods and procedures of the Council” (JOOSTEN, 2011, p.5).

Após mais de um ano de “debates controvertidos sobre sua nova estrutura e mandato” (SHORT, 2008), o novo Conselho de Direitos Humanos foi criado pela Resolução 60/251 da Assembleia Geral das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2006). O novo órgão ganhou posição mais elevada dentro do sistema ONU, estando diretamente submetido à Assembleia Geral, a cujo membros deve prestar contas (diferentemente da antiga Comissão, que se subordinava e respondia ao Conselho Econômico e Social). Sofreu pequena redução em seu tamanho, sendo composto por 47 membros (em lugar dos 53 da Comissão). Os procedimentos para a escolha dos membros do Conselho foram alterados, tendo sido instaurado um sistema de eleição direta, individual e secreta, com lugar na Assembleia Geral da ONU (ao invés do ECOSOC).

Diferentemente da Comissão, que se reunia regularmente apenas uma vez ao ano, o Conselho de Direitos Humanos realiza pelo menos três sessões anuais, podendo também ser convocado de maneira extraordinária para tratar de situações urgentes (NAÇÕES UNIDAS, 2006). Houve, também, alterações nos procedimentos especiais e de denúncias da antiga CDH. Com relação aos primeiros, a resolução 60/251 racionalizou mandatos e mecanismos, em especial aqueles relativos a situações de países específicos, desgastados por acusações de seletividade e parcialidade (NAÇÕES UNIDAS, 2006). Em relação aos procedimentos de denúncias, foram introduzidas, entre outras, mudanças nos requisitos de admissibilidade; na frequência de reunião dos grupos de trabalho responsáveis por analisar os casos; no grau de informação fornecido ao autor da denúncia; no estabelecimento de prazos; e na

possibilidade de o Conselho recomendar que o Escritório do Alto Comissário para os Direitos Humanos prestasse assistência técnica ao Estado denunciado.

A maior inovação procedimental do novo órgão foi a criação do Mecanismo Universal de Revisão Periódica (NAÇÕES UNIDAS, 2006), sistema de revisão pelo qual os membros eleitos para o Conselho passaram a ser compulsoriamente examinados por seus pares em relação a suas situações domésticas de direitos humanos.

2. Atores, interesses e centros decisórios

Os trabalhos no Conselho de Direitos Humanos no período em tela foram protagonizados por grupo de atores mais diversificado do que se verificara entre 2003-2005, na Comissão de Direitos Humanos. Os interesses de alguns desses atores também se alteraram, o que terminou por determinar resultados diferentes dos observados no período precedente.

No que tange aos atores estatais, a presença de Estados que se opunham ao tratamento internacional da orientação sexual e identidade de gênero continuou representando empecilho ao encaminhamento de iniciativas relacionadas ao tema no CDH. Houve diferenças, no entanto: os blocos opositores (representados, em particular, pelo grupo africano e pela Organização para a Cooperação Islâmica) não atuaram de forma tão coesa quanto em 2003-2005, o que terminou por abrir espaço para a aprovação de iniciativas que não se conseguira aprovar antes.

Isso ocorreu em razão de dois fatores principais: i) a mudança de posição da África do Sul, que, em razão de alterações em condicionantes domésticos e regionais (que serão expostos em tópico posterior), passou a atuar de maneira mais propositiva e, gradualmente, assumiu posição favorável ao tema; ii) a pressão dos Estados Unidos, que, após a chegada ao poder de Barack Obama, paulatinamente afastaram-se da oposição que marcara sua atuação no regime de direitos humanos no período pós-11/9.

Os países do Mercosul e da União Europeia mantiveram posição favorável ao tema. Estes últimos, no entanto, continuaram evitando assumir papel de liderança, o que se explica por dois fatores principais: i) dissensos no

interior do bloco, com governos mais conservadores atuando como elemento moderador; ii) temor de que seu envolvimento pudesse estigmatizar as iniciativas como pertencendo ao chamado “bloco ocidental”, o que dificultaria sua negociação com países em desenvolvimento. Seu papel será parcialmente ocupado por países da Europa do norte, a exemplo da Noruega, que chega a assumir a articulação de importantes iniciativas ao longo do período.

Por outro lado, a atuação do Mercosul (conjuntamente com países associados ao bloco) aumentou de perfil em relação ao período anterior. Essa atuação respondeu a condicionantes específicos. Ademais de fatores de ordem interna dos respectivos países (proximidade ideológica entre governos, estabilidade política, crescimento econômico), que os permitiam manter uma política externa assertiva em foros multilaterais de direitos humanos, teve grande influência o já referido início do tratamento da orientação sexual no âmbito da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul (RAADH), a partir de 2007. O foro permitiu a coordenação em temas de direitos humanos, e supriu a ausência de um canal constante para diálogo amplo com a sociedade civil e especialistas.

A atuação brasileira variou de perfil ao longo do período. A princípio, manteve-se mais discreta, em razão de: i) desgaste associado ao malogro das iniciativas propostas entre 2003-2005; ii) priorização de outros foros, como a OEA e o Mercosul, tal como visto nos capítulos precedentes. Com o passar do tempo, o Brasil volta a assumir papel de protagonista, culminando com a decisão de co-patrocinar a resolução sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero em 2011. Os principais centros decisórios domésticos continuaram sendo o Itamaraty, por meio de sua missão diplomática junto ao CDH; e a SEDH, que chega, em diversas ocasiões, a enviar representação de alto nível a Genebra.

A atuação dos atores não governamentais adensou-se em aspectos qualitativos e quantitativos. O processo de credenciamento de ONGs LGBTIs para atuação em eventos do sistema ONU (o chamado “status consultivo”, cuja trajetória foi vista em capítulo precedente) permitiu sua presença em número maior do que no período 2003-2005. Qualitativamente, sua atuação também aumentou de perfil, havendo se consolidado uma ampla rede de *advocacy* global

liderada pela International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA). Esse conjunto de grupos manteve atuação de natureza diversificada, indo desde a submissão de informações escritas, até intervenções em plenário. Os documentos que serão trazidos ao longo do capítulo mostram que também foi realizado trabalho de *lobby* junto a delegações diplomáticas, tanto diretamente em Genebra, quanto em embaixadas, especialmente em capitais europeias e em Nova York.

3. A trajetória da orientação sexual e da identidade de gênero no Conselho de Direitos Humanos entre 2006 e 2011 e o processo decisório da PEB

Logo no início de 2006, a representação diplomática do Brasil em Genebra recebeu representante da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transexuais (ABGLT) para discutir aspectos relativos à orientação sexual e identidade de gênero e fazer gestões em favor da reapresentação do projeto de resolução sobre o tema (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006c). A ação foi parte de esforço conjunto, coordenado pela coalizão International Lesbian and Gay Association (ILGA), que envolveu visitas de ONGs a outras 21 missões diplomáticas em Genebra.

Relato do encontro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006c) mostra que os representantes da ONG apontaram extenso rol de iniciativas conjuntas entre sociedade civil e o governo brasileiro – foram citadas parcerias da ABGLT com a Secretaria de Direitos Humanos e ministérios como os de Cultura, Saúde e Educação – fato este que aumentava sua legitimidade para pleitear novas ações conjuntas e credenciava a ONG como interlocutora legítima do governo para a discussão de novas ações na área.

Na ocasião, foi discutido o projeto de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006c). Os representantes da ABGLT avaliavam negativamente o quadro de apoios no CDH, apontando que apenas os países nórdicos mantinham mobilização a respeito do tema. Estes, contudo, não seriam os mais apropriados para relançar a negociação, uma vez que o novo Conselho de Direitos Humanos começara a operar com composição com maioria de países em desenvolvimento, junto aos

quais o Brasil seria interlocutor mais autorizado para propor a discussão do tema. Os ativistas manifestaram expectativa de que o Brasil voltasse a apresentar o projeto, mesmo perante quadro adverso, observando que diversas ONGs nacionais e internacionais permaneciam mobilizadas e prontas para atuar em favor do tema (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006c).

A ONG ponderou, ademais, que, diante da significativa evolução doméstica do assunto no Brasil, o projeto devia ser apresentado já com seu teor revisto em relação à proposta original, isto é, com a inclusão de linguagem sobre a questão da identidade de gênero.

A avaliação do governo brasileiro em relação aos argumentos apresentados pela AGLBT foi cautelosa. Considerava-se, por um lado, a “complexidade dos aspectos envolvidos”, à luz do relacionamento com países que haviam se oposto à iniciativa desde a sua apresentação original em 2003 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006c, p.2). Tais temores eram contrabalanceados pela avaliação de que, desde a apresentação da primeira proposta de resolução, importantes passos haviam sido dados no plano interno. Iniciativas como o Brasil sem Homofobia e projetos na área da orientação sexual executados por órgãos diversos (Ministérios da Educação, Cultura e Saúde) são mencionados, expressamente, como elementos a serem considerados na análise da posição a ser assumida externamente pelo Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006c, p.3).

Diferentemente do que se avaliara em 2003, já se considerava, naquele momento, que o perfil assumido pelo Brasil no campo dos direitos humanos “singularizava positivamente” o país no plano internacional, graças à projeção de programas domésticos de inclusão social e de iniciativas adotadas na antiga Comissão de Direitos Humanos, não somente em relação à questão da orientação sexual, mas também em outras áreas, como direito à saúde, acesso a medicamentos e incompatibilidade entre democracia e racismo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006c, p.2).

Nesse sentido, a opção por maior assertividade no plano internacional em relação à orientação sexual e à identidade de gênero permitiria ao governo continuar a capitalizar externamente os avanços domésticos na área de direitos

humanos, ademais de atender a demanda de setor da sociedade civil que representava *constituency* de crescente importância para o governo.

A reapresentação, no Conselho, de projeto de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual – iniciativa consistente, focalizada em tema de extrema relevância no cenário de hoje - teria valor agregado por marcar, de forma decisiva, junto a ONGs e demais atores da comunidade internacional estatais e não-estatais, a participação dinâmica e inovadora do Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006c, p.3).

A opção adotada pelo país, contudo, foi mais moderada do que a desejada pelas ONGs, e o Brasil termina decidindo não apresentar novo projeto de resolução em 2006. Os elementos que basearam a tomada de decisão do governo não variaram, em termos gerais, em relação ao que se observara no processo anterior (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006m). Avaliava-se que o quadro de apoios não se alterara em relação a 2005; e que era necessário não frustrar os interesses de países que constituíam importantes aliados em outros tabuleiros tidos como estratégicos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006m).

Na persistência de cenário adverso, e diante da ausência de países dispostos a assumir a condução do tema, as nações nórdicas – tendo à frente a Noruega – convocaram reunião ampla para propor texto de declaração conjunta a respeito do tema. Tratou-se, com efeito, de opção bem mais moderada do que a apresentação de uma nova resolução. A estratégia norueguesa era de prosseguir, de forma incremental ("a step by step approach"), de modo a buscar o apoio do maior grupo possível de países (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006k, p.2).

A proposta de texto norueguesa baseava-se em estudo das ONGs ARC International e International Service for Human Rights, que compilava denúncias sobre violações dos direitos humanos em razão da orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006k). Tratava-se de texto simples, de apenas três parágrafos, que destacava a ocorrência das violações ao direito à vida e condenava a violência e a tortura contra o grupo LGBTIs, exortando os órgãos da ONU a continuarem atentos ao problema e solicitando ao Conselho que incluísse o tema em sua agenda futura (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006k).

As deliberações do Itamaraty a respeito da proposta norueguesa são indicativas de como o Brasil interpretava as condições para o tratamento da orientação sexual no CDH naquele momento. São ressaltadas as fortes resistências ao tema mantidas por países considerados estratégicos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006m); em particular, a oposição do mundo árabe ao projeto é mencionada, uma vez mais, como argumento contrário à adesão à proposta norueguesa (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006m). Com relação à questão institucional, argumentou-se que a reintrodução de um tema conflituoso não seria apropriada em um momento de consolidação do funcionamento do novo Conselho (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006k).

Após extensa deliberação, o país terminou optando por aderir à declaração da Noruega (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006m). Embora o formato de declaração representasse retrocesso em relação à iniciativa outrora proposta pelo Brasil, o fato de conter menção explícita à questão da identidade de gênero constitui inegável avanço conceitual em relação aos projetos de resolução negociados entre 2003 e 2005.

A decisão brasileira pela adesão deveu-se, em grande medida, ao fato de a iniciativa norueguesa basear-se em “estratégia de enfoque gradual e não divisiva” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006m), que permitiria trazer o tema de volta ao Conselho de forma paulatina e orientada para a vagarosa construção de um consenso. O caráter coletivo da iniciativa repartia o ônus político entre todos os países signatários, e o fato de seu texto não prever ações imediatas ou decisões evitava que o tema viesse a “causar dissensões tais que possam afetar o processo de consolidação do Conselho” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006m, p.2).

Avaliava-se que outros foros poderiam ser mais apropriados para iniciativas de maior peso, em particular aqueles de caráter regional, como a OEA e o Mercosul. Em um momento no qual os países latino americanos eram liderados, em sua maioria, por governos de esquerda, com grande proximidade com movimentos sociais e certa simpatia por novas iniciativas de integração regional, a ênfase nos mecanismos de direitos humanos do sistema interamericano seria opção estratégica que permitiria ao Brasil adensar sua

posição externa sem os ônus do confronto direto em tema sensível para alguns países aliados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006m, p.3).

A declaração foi lida pelo representante norueguês na 3ª sessão do novo CDH, em 1 de dezembro de 2006, e contou com a adesão de 54 estados. Tal foi o seu teor:

I have the honour to make this statement on human rights violations based on sexual orientation and gender identity on behalf of the following 54 States, including 18 members of the Human Rights Council:

Albania, Andorra, Argentina, Australia, Austria, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Bulgaria, Canada, Chile, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Guatemala, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mexico, Montenegro, Netherlands, New Zealand, Panama, Peru, Poland, Portugal, the former Yugoslav republic of Macedonia, the Republic of Korea, the Republic of Moldova, Romania, Serbia, Spain, Slovakia, Slovenia, Sweden, Switzerland, Timor-Leste, Ukraine, the United Kingdom, the United States of America, Uruguay, and my own country Norway.

At its recent session, the Human Rights Council received extensive evidence of human rights violations based on sexual orientation and gender identity, including deprivation of the rights to life, freedom from violence and torture.

We commend the attention paid to these issues by the Special Procedures, treaty bodies and civil society. We call upon all Special Procedures and treaty bodies to continue to integrate consideration of human rights violations based on sexual orientation and gender identity within their relevant mandates.

We express deep concern at these ongoing human rights violations. The principles of universality and non-discrimination require that these issues be addressed. We therefore urge the Human Rights Council to pay due attention to human rights violations based on sexual orientation and gender identity, and request the President of the Council to provide an opportunity, at an appropriate future session of the Council, for a discussion of these important human rights issues (ARC INTERNATIONAL, 2006)

A partir de 2007, tornou-se evidente a tentativa de construção de uma posição conjunta com os países latino-americanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007o), bem como o entendimento de que as atividades no Mercosul e no CDH eram inter-relacionadas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007c1). Essa complexificação e diversificação do *policy making*

brasileiro representa, com efeito, significativa mudança em relação ao que fora verificado no período anterior (2003-2005) em Genebra.

Em fevereiro de 2007, a missão brasileira em Genebra foi orientada a abordar os demais países sul-americanos como parceiros preferenciais para a retomada do tema no Conselho de Direitos Humanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b, p.1). O assunto fora abordado meses antes, na VI RAADH/Mercosul (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007c), pelo secretário especial de Direitos Humanos Paulo Vannuchi. Caso efetuada, eventual iniciativa cumpriria dois objetivos principais: i) manter o tema da discriminação por orientação sexual no debate do Conselho de Direitos Humanos; e ii) destacar os progressos dos países da região no combate ao preconceito e na aprovação de legislações favoráveis às populações LGBTI (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007c).

O ministro Paulo Vanucchi voltou a abordar o tema durante a 4ª sessão do CDH, em março de 2007 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007k). As conversas, contudo, apontaram percepção geral de que seria “premature pensar-se em iniciativas” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007n, p.2). Além da persistência de quadro parlamentar adverso para a retomada de qualquer projeto que envolvesse voto, alegava-se que, naquele momento, as atenções estariam voltadas para a construção institucional do Conselho. Dessa forma, temia-se que a retomada de tema sensível pudesse ser contraproducente, “ao gerar reações ainda mais contrárias, dadas as suscetibilidades do momento” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007n, p.2).

Nem mesmo os países que apoiaram a declaração da Noruega na 3ª sessão mostravam-se dispostos a apoiar a iniciativa. O diagnóstico era compartilhado por ONGs tradicionalmente engajadas no tema, como a ARC International e a International Service for Human Rights, que neste momento se posicionam de forma cautelosa, considerando “mais prudente aguardar a conclusão da fase de construção institucional” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007n, p.2).

A fim de que o tema da orientação sexual ganhe espaço no Conselho, as delegações consultadas entendem que se deve

prosseguir de forma continuada, mas gradual, "step by step", para atrair o apoio mais amplo possível e minimizar resistências e dissensões. Parece prevalecer o entendimento de que a melhor estratégia, neste momento, é a de que as delegações façam referência ao tema em suas intervenções, quando coubera fim de garantir visibilidade ao tema, e deixar para o início do segundo ano do Conselho uma articulação mais proativa com vistas a solicitar que o CDH inclua o assunto em sua agenda (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007n, p.3).

O Brasil insistiu em entendimento junto aos países do Mercosul para a elaboração de uma declaração conjunta sobre discriminação motivada por orientação sexual e identidade de gênero. Chegou a ser circulado um projeto preliminar de declaração, feito em consulta com Estados membros do Mercosul e ONGs (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007o), o qual, no entanto, só foi plenamente apoiado pelo Uruguai (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007o).

Diante das reações pouco entusiasmadas e do cenário adverso, o Brasil terminou optando por fazer breve referência ao tema durante o discurso do ministro Vannuchi, no segmento de alto nível da 4ª sessão do CDH, sem o patrocínio a iniciativas de maior monta ou mesmo declaração específica sobre a orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007r1). No mesmo sentido agiram outros países com tradicional envolvimento no tema, a exemplo de Uruguai, Noruega, Canadá e Reino Unido.

O adiamento da questão da orientação sexual foi, na verdade, reflexo da preocupação generalizada em evitar, ao máximo, atritos entre grupos divergentes e refratários, sobretudo os países árabes e o Grupo Africano, que pudessem dificultar, ainda mais, as negociações em torno da construção institucional do Conselho (...) em vista da persistência de quadro parlamentar adverso para a retomada de qualquer iniciativa que envolva voto. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007r1, p.3).

Foi também no contexto da 4ª sessão que ocorreu a apresentação de relatório de missão ao Brasil realizada pela representante especial do secretário-geral da ONU sobre a situação dos defensores de direitos humanos, Hina Jilani (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007n). O documento jogou luz sobre inúmeras ameaças sofridas por ativistas LGBTIs no país e apontou a insuficiência das ações governamentais para a defesa da liberdade de expressão e manifestação de tais ativistas (NAÇÕES UNIDAS, 2006b).

O relatório deixava à mostra a distância entre a posição assumida externamente pelo Brasil e as insuficiências internas ainda existentes (NAÇÕES UNIDAS, 2006b). Tal discrepância consta também de relatório distribuído no evento pela ARC International (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007n), que compilava referências sobre violações de direitos humanos motivadas por orientação sexual e identidade de gênero ocorridas no Brasil. Com efeito, a distância entre a realidade doméstica e as posições assumidas pelo país nos foros multilaterais será, ao longo dos anos posteriores, objeto de fortes críticas, tanto de parte de grupos LGBTI, que pressionavam o governo por medidas mais efetivas para a equalização de direitos e o combate à homofobia, quanto por setores conservadores, que argumentavam que o Brasil defendia externamente posições que não conseguia sustentar internamente.

Do ponto de vista da sociedade civil, a 4ª sessão do CDH marcou a primeira vez em que três ONGs sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero participaram oficialmente do Conselho de Direitos Humanos, após receberem status consultivo do ECOSOC: ILGA, ARC International e International Service for Human Rights (ILGA, 2007).

O ativista brasileiro Beto de Jesus discursou no plenário do CDH, na condição de representante da América Latina da ILGA. Na sua intervenção, defendeu o emprego dos Princípios de Yogyakarta como base para debate futuro sobre orientação sexual e identidade de gênero e convocou a sociedade civil internacional a atuar em prol da retomada do assunto no Conselho (ILGA, 2007).

A retomada do tema em Genebra se deu meses depois, uma vez mais por iniciativa da Noruega, que empreendeu uma série de consultas informais com o “objetivo de retomar diálogo, colher percepções sobre a questão da orientação sexual” e avaliar os possíveis caminhos a serem seguidos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007r1, p.1).

A avaliação do representante brasileiro presente aos encontros foi de que, apesar de ter contado apenas com os principais países engajados no debate (além do Brasil, Argentina, México, Nova Zelândia, Reino Unido, Alemanha, Áustria e Países Baixos) e de representantes de ONGs LGTBIs (John Fisher, da ARC, e Chris Sidoti, da International Service for Human Rights), as consultas

mostraram a persistência de uma “posição generalizada de prudência e cautela” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007r1, p.2). Até mesmo a possibilidade de uma nova declaração conjunta foi encarada de forma receosa, uma vez se considerar que uma iniciativa com menor número de adesões do que a anterior (que contara com o co-patrocínio de 54 países) poderia ser contraproducente.

No momento atual, a percepção geral é de que seria prematuro pensar-se em iniciativas de resolução/decisão nas próximas sessões do CDH em vista da persistência de quadro parlamentar adverso para a retomada de qualquer iniciativa que envolva voto (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007r1, p.2).

Por ocasião da 7ª sessão da CDH, no primeiro semestre de 2008, voltou à pauta projeto de declaração conjunta dos países do Mercosul (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008i). Diferentemente do que ocorrera no ano anterior, a proposta foi bem acolhida pelos países do bloco, mudança que pode ser atribuída ao amadurecimento dos debates sobre orientação sexual e identidade de gênero na RAADH – o tema entrara oficialmente na agenda do foro em 2007, por ocasião da realização do "Seminário sobre Diversidade Sexual, Identidade e Gênero", ocorrido no Uruguai.

O texto proposto era amplo e genérico, descrevendo as atividades da RAADH e destacando os debates sobre discriminação por orientação sexual e identidade de gênero ocorridos no foro. As únicas objeções foram manifestadas pelo Paraguai (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008i), que ao fim de uma série de consultas informais terminou por aceitar o texto. A declaração foi lida em nome do Mercosul pelo representante da Argentina, que àquela altura ocupava a Presidência Pro-Tempore do bloco (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008i; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008u).

Em meados de 2008, por ocasião de exame sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, no âmbito do novo Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho, o secretário-adjunto da SEDH, Rogério Sottili, fez intervenção no CDH em que ressaltou a importância das consultas entre o governo e a sociedade civil em temas de direitos humanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008p).

Com uma sociedade mais madura e participativa, temos vivido, nos últimos anos, um processo gradual de avanços nas políticas públicas e nos instrumentos que visam a garantir os direitos humanos (...) hoje assuntos como discriminação e exclusão são preocupações centrais do Estado brasileiro. Temas como igualdade racial, de gênero e orientação sexual, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, idosos, e meio ambiente são itens no topo da agenda nacional (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008p, p.5)

A intervenção deu amplo destaque a questões relacionadas ao tema da orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008p). Ao ressaltar que o modelo de conferências era “a regra para o diálogo com a sociedade brasileira”, e que mais de 40 eventos do tipo haviam sido realizados nacionalmente nos últimos 5 anos, ressaltou que em breve se realizaria “mais uma conferência nacional inédita sobre os direitos da população LGBTI” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008p, p.5).

Em março de 2009, o Brasil foi convidado a co-patrocinar painel sobre diversidade sexual realizado em paralelo à 10ª sessão do CDH, com participação de integrantes da sociedade civil e de países que tradicionalmente apoiavam iniciativas sobre o tema (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009m). As instruções à delegação brasileira (chefiada, uma vez mais, pelo ministro de Direitos Humanos Paulo Vannuchi) eram de que o Brasil aceitasse o convite, “dada a importância do tema no contexto brasileiro”, mas recusasse o co-patrocínio, tendo em vista o quadro de apoios ainda desfavorável (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009q, p.1). O evento terminou por ser adiado, em razão de hesitações semelhantes às do Brasil expressas por outros atores importantes (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009p, p.2).

Diante das novas dificuldades que se apresentavam, documentos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009o; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009g2) mostram que, ainda por ocasião da 10ª sessão do CDH, o Brasil fez tentativas para avançar com o tema da orientação sexual de maneira transversal, a partir de sua inclusão em projeto de resolução que se buscava promover sobre direitos humanos no âmbito da epidemia de HIV/AIDS. O projeto foi apresentado primeiramente a representantes de países com os quais o Brasil vinha se coordenando no grupo latino americano (Argentina, Chile e México), que apontaram “que a iniciativa teria potencial

perturbador, sobretudo no que se refere aos temas de orientação sexual e de saúde reprodutiva” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009o, p.2). Exibiram, como principal motivo para cautela, o potencial que a apresentação de novo projeto de resolução relacionado, ainda que indiretamente, à orientação sexual teria para acirrar as posições da Organização para a Cooperação Islâmica (OIC) e do grupo africano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009o). Adicionalmente, levantaram a inconveniência de trazer o tema de volta às vésperas da realização da II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul - Países Árabes (ASPA), prestes a se realizar em março de 2009.

O tema foi retomado em fins de 2009 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009g2). Passada a Cúpula da ASPA, os negociadores brasileiros foram novamente instruídos a promover iniciativa que associasse o combate à discriminação e a garantia dos direitos humanos no contexto do HIV/AIDS. Mantendo o bom nível de coordenação existente na RAADH, os países da América Latina e Caribe anteciparam apoio à proposta, com a ressalva de que não fossem explicitados termos referentes à diversidade sexual, em razão das resistências no âmbito do Conselho (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009g2). Após a boa recepção inicial, as consultas foram expandidas para os membros de outros grupos regionais, com vistas à apresentação do projeto de resolução na 12ª sessão do CDH.

Dados os fatores condicionantes, a posição adotada pelo Brasil foi de empregar linguagem mais neutra e já consensuada em eventos anteriores, como a Conferência de Beijing sobre direitos reprodutivos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009g2). A resolução terminou aprovada por consenso; para isso, contudo, teve que se suavizar a linguagem em relação à orientação sexual (NAÇÕES UNIDAS, 2009). A estratégia negociadora – tradicional na diplomacia, mas criticada por ativistas e membros da sociedade civil – torna-se perceptível quando são analisados os parágrafos que tratam do tema (NAÇÕES UNIDAS, 2009):

5. Recalls the commitment, as expressed by the General Assembly in its Political Declaration on HIV/AIDS, to intensifying efforts to ensure that a wide range of prevention programmes that take into account local circumstances, ethics and cultural values is available in all countries, particularly the most affected countries, including information, education and communication,

in languages most understood by communities and respectful of cultures, aimed at reducing risk-taking behaviours and encouraging responsible sexual behaviour, including abstinence and fidelity, expanded access to essential commodities, including male and female condoms and sterile injecting equipment, harm-reduction efforts related to drug use, expanded A/HRC/RES/12/27 page 5 access to voluntary and confidential counselling and testing, safe blood supplies, and early and effective treatment of sexually transmitted infections;

6. Urges all States to eliminate gender inequalities, gender-based abuse and violence, increase the capacity of women and girls, including those in prison or detention, to protect themselves from the risk of HIV transmission, principally through the provision of health care, and services, including sexual and reproductive health, and the provision of full access to comprehensive information and education, ensure that women can exercise their right to have control over and decide freely and responsibly on matters relating to their sexuality in order to increase their ability to protect themselves from HIV transmission, including their sexual and reproductive health, free of coercion, discrimination and violence, integrate the promotion and protection of reproductive rights, as understood in previous international commitments, such as the Programme of Action adopted by the International Conference on Population and Development in September 1994 and the Beijing Declaration and Programme of Action, adopted by the Fourth World Conference for Women in September 1995, as strong and robust components of their national strategies on HIV/AIDS, and take all necessary measures to improve legal access and protection for women and girls, and to create an enabling environment for the empowerment of women and strengthen their economic independence, and in this context, reiterates the importance of the role of men and boys in achieving gender equality (NAÇÕES UNIDAS, 2009)

Na ausência de condições para a reapresentação de iniciativas específicas sobre o tema, o debate sobre orientação sexual e identidade de gênero continuou constando, ao longo de 2010, em discussões de áreas transversais, particularmente no campo da saúde. Durante a 14ª sessão do CDH, em junho de 2010, o relator especial da ONU sobre Direito à Saúde, Anand Grover, apresentou relatório anual em que defendia o princípio da não discriminação e fazia fortes críticas a países cujas leis criminalizassem condutas homossexuais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010o), as quais obstavam o direito à saúde de indivíduos LGBTI.

A reação que se seguiu, em especial de países islâmicos e africanos, evidenciou que o quadro de apoios e resistências ao tema da orientação sexual e identidade de gênero permanecia muito próximo ao verificado no momento da

apresentação do primeiro projeto de resolução pelo Brasil, em 2003 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010o). Falando em nome da Organização para a Cooperação Islâmica, o Paquistão considerou que o relator extrapolara os limites jurídicos de seu mandato ao abordar “assuntos altamente controversos” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010o, p.3). No mesmo sentido se manifestaram as delegações de Egito – que considerou a escolha do tema do relatório “highly regrettable” – e da União Africana, que criticou o relatório como estando “fora de contexto” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010o, p.2). Mesmo a África do Sul buscou distanciar-se da disputa: sem condenar o relator, e recordando seu histórico doméstico de combate ao preconceito contra homossexuais (JORDAAN, 2014), considerou que, no contexto do CDH, o documento deveria ter se dedicado a temas menos controversos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010o).

O Brasil posicionou-se em apoio ao relatório de Grover, ao lado de países como Bolívia, Colômbia, México, Guatemala, Espanha, Países Baixos, França, Bélgica, Reino Unido, Noruega, Suíça, Canadá e Nepal (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010o). Sem confrontar diretamente o posicionamento dos países islâmicos e africanos, o representante brasileiro na sessão criticou a criminalização da homossexualidade e enfatizou seus efeitos negativos para o combate à epidemia de HIV/AIDS.

A estratégia brasileira continuaria focada em iniciativas de baixo potencial confrontativo. Por ocasião da 15ª sessão da CDH, em setembro de 2010, o Brasil foi chamado a co-patrocinar evento paralelo promovido pelos Países Baixos e pela ONG Arc International sobre orientação sexual e identidade de gênero, intitulado “High Level Panel on Ending Violence and Criminal Sanctions on the Basis of Sexual Orientation and Gender Identity” (ARC INTERNATIONAL, 2009). Três eram os seus objetivos principais, tais como apresentados pelos promotores da iniciativa: i) diversificar a base de apoio e aumentar o engajamento de delegações em iniciativas sobre orientação sexual; ii) conferir maior visibilidade ao tema nos meios de comunicação; e iii) “preparar o terreno” para eventual declaração conjunta sobre o assunto em sessão futura do CDH (ARC INTERNATIONAL, 2009).

O documento que instruiu a aceitação brasileira a co-patrocinar o evento permite identificar a influência de variáveis domésticas e externas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010b1). Assinalou que o apoio do Brasil à iniciativa era “consequente com disposições constantes do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010b1, p.1). Apontou, também, ser convergente com iniciativas já tomadas pelo país em outros foros internacionais, como a ONU, a OEA e o Mercosul (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010b1).

O evento foi realizado com sucesso. Além do Brasil, foi copatrocinado por 12 outros países: Argentina, Colômbia, Eslovênia, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, México, Noruega, Romênia, Timor Leste, Uruguai e Países Baixos. Nenhum país do grupo africano se juntou à iniciativa (ARC INTERNATIONAL, 2009). Contou, entre outros, com a participação da Alta Comissária de Direitos Humanos da ONU Navi Pillay (que leu intervenção sua e do Secretário Geral Ban ki Moon) e do arcebispo Desmond Tutu (ARC INTERNATIONAL, 2009). O painel seria objeto, ainda no âmbito da 15ª sessão do CDH, de uma intervenção conjunta (à qual aderiu o Brasil) em que se aludia a seus resultados e se fazia um chamamento aos membros do CDH para que se engajassem no combate à discriminação por motivo de orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010d1).

(...) We understand that issues of sexual orientation and gender identity are sensitive for many - as they are within our own societies - but we must not shy away from our shared duty to engage with issues that challenge us (...) the panel was not an end in itself, but part of a broader commitment, and one which we trust is shared by all members of this Council, to work together towards ending discrimination and human rights violations against all those who are marginalized (...) We urge States to work towards the goal of removing criminal sanctions based on sexual orientation and gender identity, and we look forward to working with this Council to help make the VDPA's (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010d1, p.3)

No início de 2011, a delegação brasileira em Genebra voltou a receber convite para participar da redação de nova declaração conjunta sobre violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero, a ser lida na 16ª sessão do CDH (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011d).

A declaração foi descrita pelo Itamaraty como uma continuidade do que se entendia como uma “estratégia gradualista” em andamento (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011d, p.2). Entre seus objetivos, estariam o de consolidar o “núcleo duro” de países favoráveis ao tema, composto, segundo avaliação do governo brasileiro, por: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Equador, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Guatemala, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, Reino Unido, República Tcheca, Suécia e Uruguai (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011d).

Considerava-se, nesse sentido, que nova declaração contribuiria para aumentar a visibilidade das discussões relativas à orientação sexual e identidade de gênero e ampliar sua base de apoio no CDH. A participação do Brasil em mais uma iniciativa na área se justificaria, segundo o Itamaraty, em razão da “importância do tema em âmbito interno” e da “liderança regional do Brasil na matéria” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011d, p.3).

O texto da intervenção consolidava a inclusão da identidade de gênero no rol de fatores motivadores de violações dos direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2011). Trazia referência a uma série de iniciativas progressas, com especial destaque para as resoluções aprovadas na OEA desde 2008. Elogiava, adicionalmente, a atuação dos órgãos de monitoramento de tratado, os quais, como visto em capítulo anterior, dedicavam cada vez mais atenção ao tema.

O trecho mais importante da declaração reside em seus parágrafos operacionais 6 e 7 (NAÇÕES UNIDAS, 2011). Neles, os países signatários chamavam o CDH a “também fazer a sua parte” no combate à violência relacionada à orientação sexual e identidade de gênero, em acordo com seu mandato para “promover o respeito universal a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sem discriminação de nenhum tipo e de maneira justa e igualitária” (NAÇÕES UNIDAS, 2011, s.n). Reconhecendo ainda tratar-se de temas “sensíveis para muitos”, o texto reiterava a importância de um “diálogo respeitoso” para a busca de um meio termo no “reconhecimento compartilhado de que ninguém deve ser submetido a estigmatização, violência ou abuso de qualquer tipo” (NAÇÕES UNIDAS, 2011, s.n).

Trata-se, sem dúvidas, de linguagem das mais assertivas utilizadas até então, que sublinhava dois pontos relevantes: i) a consolidação da ideia que o consenso possível a respeito do tema se daria com base no combate à violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero, sem entrar no mérito de direitos de outras naturezas (casamento, pensão) não reconhecidos por países conservadores; ii) o fato de que o CDH, foro por excelência para o tratamento multilateral de direitos humanos em nível global, começava a ficar para trás em temas relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, em comparação com outras arenas nas quais o debate se mostrava mais avançado, como a OEA.

Outro ponto relevante foi o inédito envolvimento norte-americano nos esforços em prol da iniciativa. As gestões norte-americanas eram parte de nova orientação política adotada pela administração Barack Obama (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b1), e foram consideradas pelo Itamaraty decisivas para a ampla adesão à declaração, inclusive por países do grupo africano, como Guiné Bissau e África do Sul (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011j).

A declaração conjunta foi proferida em 10 de março de 2011, no âmbito da 16ª sessão do CDH, pelo representante permanente da Colômbia (em nome de 85 países dos cinco continentes), com o seguinte texto:

Joint statement on ending acts of violence and related human rights violations based on sexual orientation & gender identity

1. We recall the previous joint statement on human rights, sexual orientation and gender identity, presented at the Human Rights Council in 2006;
2. We express concern at continued evidence in every region of acts of violence and related human rights violations based on sexual orientation and gender identity brought to the Council's attention by Special Procedures since that time, including killings, rape, torture and criminal sanctions;
3. We affirm the General Assembly joint statement of December 18, 2008 on human rights, sexual orientation and gender identity, supported by States from all five regional groups, and encourage States to join the statement;
4. We commend the attention paid to these issues by international human rights mechanisms including relevant Special Procedures and treaty bodies and welcome continued attention to human rights issues related to sexual orientation and gender identity within the context of the Universal Periodic

Review. As the United Nations Secretary General reminded us in his address to this Council at its Special Sitting of 25 January 2011, the Universal Declaration guarantees all human beings their basic rights without exception, and when individuals are attacked, abused or imprisoned because of their sexual orientation or gender identity, the international community has an obligation to respond;

5. We welcome the positive developments on these issues in every region in recent years, such as the resolutions on human rights, sexual orientation and gender identity adopted by consensus in each of the past three years by the General Assembly of the Organization of American States, the initiative of the Asia-Pacific Forum on National Human Rights Institutions to integrate these issues within the work of national human rights institutions in the region, the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, the increasing attention being paid to these issues by the African Commission on Human and People's Rights, and the many positive legislative and policy initiatives adopted by States at the national level in diverse regions;

6. We note that the Human Rights Council must also play its part in accordance with its mandate to "promote universal respect for the protection of all human rights and fundamental freedoms for all, without discrimination of any kind, and in a fair and equal manner" (GA 60/251, OP 2);

7. We acknowledge that these are sensitive issues for many, including in our own societies. We affirm the importance of respectful dialogue, and trust that there is common ground in our shared recognition that no-one should face stigmatisation, violence or abuse on any ground. In dealing with sensitive issues, the Council must be guided by the principles of universality and non-discrimination;

8. We encourage the Office of the High Commissioner for Human Rights to continue to address human rights violations based on sexual orientation and gender identity and to explore opportunities for outreach and constructive dialogue to enhance understanding and awareness of these issues within a human rights framework;

9. We recognise our broader responsibility to end human rights violations against all those who are marginalised and take this opportunity to renew our commitment to addressing discrimination in all its forms;

10. We call on States to take steps to end acts of violence, criminal sanctions and related human rights violations committed against individuals because of their sexual orientation or gender identity, encourage Special Procedures, treaty bodies and other stakeholders to continue to integrate these issues within their relevant mandates, and urge the Council to address these important human rights issues (NAÇÕES UNIDAS, 2011)

A 16ª sessão do CDH marcaria ainda desenvolvimentos importantes referentes à reapresentação, pelo Brasil, do projeto de resolução sobre direitos humanos e HIV/AIDS ("The protection of human rights in the context of human immunodeficiency virus and acquired immunodeficiency syndrome"). A discussão era vista de maneira integrada à da orientação sexual e identidade de gênero, levando o Itamaraty a considerar o tema como "um dos mais controversos do CDH" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011i, p.2)

O texto da resolução foi negociado ao longo de pouco mais de um mês, e teve, como principal entrave, novamente, a oposição de países islâmicos à inclusão de pontos relativos à orientação sexual e identidade de gênero.

O Brasil viu-se assim diante do desafio de encontrar equilíbrio capaz de atrair o apoio dos dois lados: o ocidente, desejoso de reforçar a agenda LGBTI e a OIC, aliada a grande parte dos países do MNA, reivindicando a relativização de instrumentos acordados no âmbito da OMS e UNAIDS sob uma perspectiva de direitos humanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011i, p.3)

Entre os pontos mais polêmicos em disputa encontravam-se a inclusão na resolução do conceito de "populações-chave" para o combate ao HIV, o qual tradicionalmente incluía a categoria de "homens que fazem sexo com homens", não sendo por isso aceito por países islâmicos e outros de orientação conservadora (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011i, p.2). Eram questionadas, adicionalmente, as menções a documentos de organizações como UNAIDS, OMS e OIT, que continham referências à temática da orientação sexual e, em particular, ao combate à criminalização da homofobia como elemento importante para a prevenção do HIV/AIDS (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011i, p.2).

O Brasil negociou apoiado por União Europeia, EUA, Suíça e Noruega, que constaram entre os 37 co-patrocinadores da resolução. As consultas se focaram, segundo as atas da sessão e os relatos do Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011i), no Egito (representando a OIC) e em Botsuana (representando o grupo africano). O texto aprovado ao fim da sessão teve linguagem bastante suavizada em relação à proposta original, sem o que dificilmente se haveria chegado a consenso com os países da OIC. Manteve,

contudo, referências importantes para a questão da orientação sexual e identidade de gênero, como a menção ao conceito de "populações-chave", a referência a documentos do UNAIDS e a inclusão da questão da discriminação múltipla ou agravada (NAÇÕES UNIDAS, 2011c).

3.1 O processo decisório brasileiro na aprovação da primeira resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero na ONU

Ainda nos momentos finais da 16ª sessão do CDH, um evento de grande importância teve lugar: a proposição, pela África do Sul, de *draft* de resolução a respeito de orientação sexual e identidade de gênero. Tratou-se da primeira iniciativa do tipo lançada no CDH desde a retirada do projeto brasileiro em 2004.

Segundo Cardoso (2017, p.128), a ideia de lançar um processo formal para a definição da 'orientação sexual' no âmbito do direito internacional dos direitos humanos já vinha sendo considerada pela África do Sul desde, pelo menos, 2010. O gatilho para a apresentação do projeto teria sido a forte pressão recebida de ONGs e do governo dos EUA para que o país se juntasse à referida declaração conjunta sobre violência em razão de orientação sexual (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o), o que lhe haveria deixado em posição difícil junto ao grupo africano – cujos membros, como se sabe, em grande parte se opunham à discussão multilateral do tema.

O complexo posicionamento da África do Sul era condicionado por variáveis domésticas e regionais muitas vezes contraditórias entre si, e que ajudam a explicar sua ambiguidade em relação ao tema da orientação sexual (JORDAAN, 2014). Por um lado, tratou-se do primeiro país da África a consagrar em sua constituição a proibição de discriminação por orientação sexual, o que se atribui à pressão de uma sociedade civil atuante após a restauração do regime democrático em 1994 (LENNOX; WAITES, 2016). Por outro, tal posicionamento nunca chegara a obter consenso internamente, sendo contestado por significativas correntes domésticas, algumas das quais com alavancagem dentro do próprio partido governista (Congresso Nacional Africano).

À medida que o apartheid se desintegrava e o Congresso Nacional Africano liderado pelo presidente Nelson Mandela chegava ao poder, a África do Sul foi o primeiro país do mundo a introduzir uma cláusula anti-discriminação relativa à orientação

sexual na sua nova Constituição (...) foi mais longe, com a proibição da incitação ao ódio em relação à orientação sexual a partir de 2000 e, espetacularmente, com a criação de casamentos entre pessoas do mesmo sexo por meio da união civil (...) No entanto, é importante reconhecer que o apoio aos direitos humanos relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero está agora em perigo devido ao presidente Jacob Zuma, que descreveu o casamento entre pessoas do mesmo sexo como uma “desgraça para a nação”. O progresso não pode ser dado como certo (LENNOX; WAITES, 2016, p.66)

Adicionalmente, havia a influência de variáveis externas: após décadas de isolamento no período do apartheid, a África do Sul passara, desde o primeiro governo de Nelson Mandela, a orientar sua política externa para a restauração das relações com os demais países africanos (VILALVA, 2016), que em sua maioria viam com reticências iniciativas favoráveis ao avanço do tema da orientação sexual.

A apresentação do projeto de resolução no fim da 16ª sessão resultou desse quadro de dilemas. Sentindo-se constrangida a aderir à intervenção conjunta, a África do Sul decidiu lançar iniciativa própria que, no seu entendimento, poderia ordenar o diálogo sobre o tema da orientação sexual no CDH e evitar novos desgastes ao país no futuro.

O projeto de resolução tinha formato simples. Em seis parágrafos (dois preambulares e quatro operativos), previa a criação de um grupo de trabalho intergovernamental para a elaboração de “novos conceitos, como o da orientação sexual”, definindo seu escopo e parâmetros antes de sua integração às normas e padrões existentes no direito internacional dos direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2011b, p.1). Estabelecia, ainda, que o grupo de trabalho seria o único espaço do CDH em que tais deliberações seriam conduzidas.

O projeto de resolução foi tabulado em 21 de março de 2011, com o seguinte texto:

The imperative need to respect the established procedures and practices of the General Assembly in the elaboration of new norms and standards and their subsequent integration into existing international human rights law

The Human Rights Council,

Recalling all the universally recognized human rights as elaborated and enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and

Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and other relevant core human rights instruments,

Underlining the imperative need for the international human rights system to respect the established procedures and practices of the General Assembly in the elaboration of new norms and standards and their subsequent integration into existing international human rights law,

1. Decides to establish an open-ended intergovernmental working group to elaborate new concepts, such as sexual orientation, and others which may emerge in this regard, defining such concepts and their scope and parameters in international human rights law prior to their integration into existing norms and standards of international human rights law;

2. Also decides that the above-mentioned working group shall be the single modality and framework of the Human Rights Council within which all the deliberations on sexual orientation, including other initiatives and action, shall be undertaken;

3. Further decides that the working group shall meet in sessions of ten working days annually and that the inaugural session of the working group shall be held prior to the nineteenth session of the Council;

4. Decides to remain seized of this priority issue (NAÇÕES UNIDAS, 2011b)

Contrariamente ao que se poderia esperar, no entanto, foi mal recebido desde o início pela sociedade civil e pelos Estados que compunham o “core group” nas Nações Unidas sobre orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o). Tal foi a posição apresentada à delegação brasileira, entre outros, por representantes das ONGs International Gay & Lesbian Human Rights Commission e Human Rights Watch, em cuja perspectiva o texto representava um retrocesso na luta contra a discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o). Segundo tal entendimento, mesmo na ausência de definição precisa sobre o tema, as convenções de direitos humanos já existentes seriam extensíveis a qualquer tipo de discriminação, incluindo aquela com base em orientação sexual, razão pela qual não seria cabível a “moratória” no uso do termo proposta pela África do Sul.

Essas resistências, associadas ao fato de ter sido apresentado sem consulta ou coordenação prévia com os países do “core group”, inviabilizaram o projeto de resolução desde o seu surgimento. Lançado de última hora (apenas três minutos antes do encerramento do prazo para a tabulação de resoluções na

16ª sessão do CDH), o texto surpreendeu até mesmo as delegações que tradicionalmente protagonizavam os debates sobre o tema (JORDAAN, 2016). Segundo apontam os relatos, a iniciativa somente houvera sido discutida no interior do grupo africano, sem que sequer se tivesse conseguido chegar a consenso dentro dele (JORDAAN, 2016).

A avaliação feita à época pelo Itamaraty coincidia que o projeto poderia ser potencialmente nocivo ao tratamento do tema, uma vez estabelecer que, somente após acordada uma definição consensual (o que previsivelmente levaria anos ou décadas), o conceito de “orientação sexual” poderia voltar a figurar em documentos da ONU (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o).

A intensa reação contrária ao projeto foi compartilhada por diversas delegações ocidentais e por ONGs, que atuaram por sua retirada. Em convergência com a posição brasileira, criticava-se, em particular, o objetivo de “definir um novo conceito” (orientação sexual) que já vinha sendo debatido internacionalmente há, pelo menos, uma década - ademais de constar em documentos como a própria constituição sul-africana -, bem como a previsão de que o grupo de trabalho seria a única instância para sua discussão multilateral. Outro aspecto apontado foi a falta de uma previsão temporal para a conclusão dos trabalhos do GT, o que levou muitos a acusarem a iniciativa da África do Sul de tentar postergar indefinidamente qualquer resolução sobre o tema (JORDAAN, 2016; MACARTHUR, 2015). Isolada em seu grupo e sem apoio entre os membros do CDH, a África do Sul retirou seu projeto, mas se comprometeu a reapresentá-lo na 17ª sessão (JORDAAN, 2016).

Os meses que sucederam a apresentação foram marcados por intensas negociações. Registros dão conta de que, ao menos, Brasil, Argentina, Colômbia, México, Uruguai e EUA mantiveram diálogo com a África do Sul (TRANCHES, 2011). Esta assume postura que, como aponta Jordaan (2016), se diferencia do momento anterior, e passa a dialogar de maneira mais aberta e conciliadora.

In contrast to its behaviour three months before, South Africa now adopted an open and consultative approach. South Africa was receptive when civil society groups gave it a ‘reality check’

on the extent of violence against LGBT persons. South Africa was also convinced to delete the working group idea that was still present in its redrafted resolution (JORDAAN, 2016, p.302)

A posição do Brasil de buscar engajamento com a delegação sul-africana explica-se por interesses de diversas naturezas. Em primeiro lugar, o tema da orientação sexual permanecia na agenda da PEB havia mais de uma década, sem que nunca se houvesse conseguido reproduzir, no nível das Nações Unidas, avanços como os alcançados na OEA. Nesse sentido, oito anos após o fracasso do projeto de resolução de 2003, a iniciativa sul-africana representava uma nova janela de oportunidade para o avanço de tema que era de grande importância para parcela influente da sociedade civil brasileira.

O cálculo estratégico também se mostrava propício à iniciativa, com quadro de apoios mais favorável e relativo enfraquecimento da capacidade de mobilização de algumas vozes contrárias ao projeto. Ainda que não anulasse sua oposição, o fato de o proponente ser a África do Sul ao menos mitigava o obstáculo representado pelo grupo africano, que fora um dos impeditivos para a aprovação do projeto brasileiro em 2003-2004.

Outra mudança foi o recente ativismo internacional dos EUA com relação ao tema. Inexistente em 2003, agora se manifestava como variável de força considerável, tal como se pudera verificar meses antes, no referido episódio da declaração sobre orientação sexual e identidade de gênero de 10 de março de 2011. Quando da indefinição a respeito do relançamento do projeto pela África do Sul, os EUA chegaram a fazer consultas (inclusive junto ao Brasil) sobre a possibilidade de se anteciparem e apresentarem, eles próprios, projeto de resolução sobre o tema (JORDAAN, 2016).

Adicionalmente, o momento era positivo para a chamada “diplomacia Sul-Sul” e, em particular, para as relações entre o Brasil e África do Sul, tal como evidenciam a parceria estratégica firmada pelos dois países em 2010, e a entrada da África do Sul no BRICS no início de 2011 (VILALVA, 2016). Nesse sentido, não deixou de constar no cálculo do Brasil o fato de que suas boas relações com a África do Sul e seu histórico positivo em relação ao tema deixavam o país bem posicionado para co-patrocinar o projeto, recolhendo os eventuais dividendos de sua aprovação.

Os dados apontam que o ambiente inicial era desfavorável à negociação do projeto sul-africano, tanto em função da repercussão negativa do texto anterior, quanto pela resistência de países islâmicos e católicos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o). A persistência de elementos remanescentes da versão anterior também fez com que a postura inicial da maioria dos países ocidentais fosse contrária ao projeto. Brasil, Colômbia, Noruega e Argentina foram os países que, segundo as informações disponíveis, mais participaram das gestões junto à África do Sul; da parte da sociedade civil, os dados apontam, em especial, para participação de Arc International, Human Rights Watch, International Gay & Lesbian Human Rights Commission e ILGA (ARC INTERNATIONAL 2011a; ARC INTERNATIONAL 2011b; ARC INTERNATIONAL 2011c; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o).

Buscava-se, em particular: i) a retirada de pontos criticados no texto anterior, como a criação de grupo de trabalho com competência exclusiva para o tratamento do tema; ii) a inclusão de linguagem mais consensual, focada no combate à violência e discriminação por motivos de orientação sexual e identidade de gênero. Tais esforços, empreendidos entre março (quando o antigo projeto foi retirado na 16ª sessão) e junho (quando se deu a apresentação do novo texto), modificaram o ambiente negociador, como reconhecido por representante de ONG presente ao evento:

Negotiations on the text went surprisingly smoothly, partly due to the absence of more hostile players, but particularly because of South Africa's open and inclusive chairing style. NGOs were consistently given the opportunity to make interventions, and to provide suggestions on the text, and South Africa carefully considered all suggestions, by States and NGOs alike, to create a stronger resolution that could garner the maximum support (ARC INTERNATIONAL, 2011a, s.n)

As negociações se deram majoritariamente por meio de consultas informais, ao longo das quais novos aspectos foram sendo incorporados ao texto original. Dessa forma, logrou-se modificar, gradualmente, o teor do projeto, superando as resistências ainda remanescentes do período anterior.

Desde o início das conversas, a África do Sul demonstrou grande interesse na experiência interamericana e nos trabalhos para a aprovação da

resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero na OEA (MCGOLDRICK, 2016; JORDAAN, 2016). Impressionou os sul-africanos, em particular, o fato de se ter conseguido superar a resistência de países católicos da América Latina e Caribe que, mesmo em alguns casos ainda criminalizando atos homossexuais, puderam apoiar o projeto. Relatos (ARC INTERNATIONAL 2011c) mostram que, em especial, Brasil, Argentina e Colômbia atuaram para convencer os sul-africanos de que isso só fora possível a partir da construção de um texto cujo teor fosse focado no combate à violência em razão da orientação sexual e identidade de gênero, ponto com o qual até alguns países mais conservadores se viam em posição de concordar.

Um segundo aspecto de interesse que emerge dos relatos é referente à linguagem do projeto. Ao longo das negociações, diversos termos vão sendo apropriados dos documentos aprovados na OEA, dentre os quais o próprio título da nova iniciativa, homólogo ao usado na resolução aprovada em 2008 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o).

Durante as reuniões de consultas, o Brasil apresentou uma série de emendas à proposta sul-africana. Entre as mudanças realizadas, a principal delas disse respeito à eliminação da controversa ideia de criar um grupo de trabalho, que passou a ser substituído por um painel de diálogo sobre o tema da orientação sexual e identidade de gênero, a ter lugar no âmbito do próprio CDH. Adicionalmente, o novo texto instruía o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos para a realizar estudo sobre atos de violência e discriminação por motivos de orientação sexual e identidade de gênero.

As consultas resultaram no seguinte texto, tabulado em 14 de junho de 2011:

Human rights, sexual orientation and gender identity

The Human Rights Council,

Recalling the universality, interdependence, indivisibility and interrelatedness of human rights as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and consequently elaborated in other human rights instruments, such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and other relevant core human rights instruments,

Recalling also that the Universal Declaration of Human Rights affirms that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in the Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status;

Recalling further General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006, in which the Assembly stated that the Human Rights Council should be responsible for promoting universal respect for the protection of all human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind and in a fair and equal manner,

Expressing grave concern at acts of violence and discrimination, in all regions of the world, committed against individuals because of their sexual orientation and gender identity,

1. Requests the United Nations High Commissioner for Human Rights to commission a study, to be finalized by December 2011, documenting discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, in all regions of the world, and how international human rights law can be used to end violence and related human rights violations based on sexual orientation and gender identity;

2. Decides to convene a panel discussion during the nineteenth session of the Human Rights Council, informed by the facts contained in the study commissioned by the High Commissioner and to have constructive, informed and transparent dialogue on the issue of discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity;

3. Also decides that the panel will also discuss the appropriate follow-up to the recommendations of the study commissioned by the High Commissioner;

4. Further decides to remain seized of this priority issue (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o).

O texto revisado foi bem recebido pelas delegações engajadas nas negociações e pela sociedade civil – a ONG Arc International, um dos principais atores da sociedade civil no debate multilateral sobre o tema, considerou o documento “excelente” (ARC INTERNATIONAL, 2011a, s.n).

Iniciada a 17ª sessão do CDH, começaram as negociações formais do projeto. A pedido do embaixador sul-africano em Genebra, o Brasil não somente co-patrocinou a resolução, mas também assumiu a liderança nas deliberações em plenário para sua aprovação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o).

A tomada de decisão sobre o tema concentrou-se no Itamaraty, em medida maior do que se verificou em outras arenas como o Mercosul e a OEA (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o). Isso pode ser entendido como resultado de diversos fatores. Um deles é a estrutura normativa do CDH e seu procedimento para a aprovação de resoluções, muito focado em dinâmicas interestatais. Outro é o fato de essa ter sido uma resolução exclusivamente dedicada ao tratamento da orientação sexual e identidade de gênero, sem intercessões com outros temas (como no caso da OEA), o que reduziu a transversalidade do processo decisório e, por consequência, a quantidade de ministérios envolvidos. Por fim, o fato de o processo ter tido lugar em Genebra (e não Washington ou Nova York) também pode ter contribuído para um menor afluxo de representantes (governamentais e intergovernamentais) brasileiros. Recorde-se, nesse sentido, que a única ONG brasileira habilitada a participar formalmente do processo era a AGBLT, que obtivera status consultivo em julho de 2009 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009z1; TRANCHES, 2011).

No mesmo espírito que vinha pautando iniciativas em outros foros, a decisão de apoiar a proposta foi condicionada a consultas prévias com os demais países da América Latina em geral, e do Mercosul em particular. Tais países terminariam por votar, de forma unânime, a favor do projeto (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o).

Contrariamente ao ocorrido em 2003-2004, as ativas participações dos EUA e da própria África do Sul também tiveram grande importância para o sucesso da iniciativa, sendo determinantes para a obtenção do apoio de ao menos um dos membros africanos do Conselho (Maurício). Pelo mesmo motivo, outros potenciais opositores também tiveram postura mais branda: o Quirguistão esteve ausente da votação e Burkina Faso, China e Zâmbia se abstiveram (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o). O novo direcionamento do texto, agora concentrado no combate à violência por motivos de orientação sexual, facilitou, também, a adesão de países a princípio resistentes, como Japão, Coreia do Sul e Tailândia, que terminaram apoiando a proposta.

Os maiores temores diziam respeito à oposição dos países islâmicos, havendo rumores sobre eventuais manobras procedimentais ou propostas de

emenda ao texto – como ocorrera em 2003 e 2004. Tal possibilidade, por fim, não se realizou; embora diversas delegações tenham pedido a palavra para criticar o projeto, não foram propostas emendas ou moções de não-ação que obstassem a sua aprovação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o).

Todos esses fatores foram essenciais para o sucesso da iniciativa que ao fim foi aprovada com 23 votos a favor, 19 contra e 3 abstenções (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011o), ganhando forma na resolução 17/19 do CDH (“Human rights, sexual orientation and gender identity”). Tratou-se da primeira resolução aprovada na história da ONU sobre orientação sexual e identidade de gênero.

A aprovação da resolução 17/19 constituiu um marco no tratamento multilateral do tema da orientação sexual e identidade de gênero, tal como reconhecido por Estados, acadêmicos e representantes das principais organizações relacionadas ao tema (FRANCE PRESS, 2011; ASSOCIATED PRESS, 2011; HUMAN RIGHTS WATCH, 2011; OUTRIGHT ACTION INTERNATIONAL, 2011). No Brasil, a resolução foi elogiada por representantes do governo e da sociedade civil (TRANCHES, 2011).

Jordaan (2016) destaca não somente a aprovação do projeto, mas o fato de seu teor ser mais avançado do que aquele inicialmente proposto pelo Brasil na resolução de 2003.

Brazil's 2003 draft resolution lies at the weak end of possible resolutions. It 'encouraged' special procedures mandate holders and 'requested' the High Commissioner to pay attention to human rights violations on the basis of sexual orientation, but did not call for a dedicated report. Resolution 17/19 was much stronger in that it called for a High Commissioner's report (UN Human Rights Council 2011d) and a panel discussion thereof. (JORDAAN, 2016, p.306)

No mesmo sentido apontou Justus Einfeld (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011), para quem a grande vitória teria sido a inclusão explícita da identidade de gênero entre as características a serem protegidas.

That we are celebrating the passage of a UN resolution about human rights violations on the basis of sexual orientation is remarkable, however the fact that gender identity is explicitly named truly makes this pivotal moment one to rejoice in (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011, s.n)

MacArthur (2015) apontou que o principal legado da aprovação residiu no mandato para que o Alto Comissariado de Direitos Humanos conduzisse um estudo compilando abusos em razão de orientação sexual e identidade de gênero. A autora considerou ser esta a primeira ação real da ONU para o tratamento permanente do tema. O mesmo ponto foi ressaltado por Kim Vance, da ARC International (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011).

Por outro lado, a resolução não ficou imune a críticas, mesmo dentro do campo progressista. Estas se concentraram em dois aspectos. O primeiro, destacado por Braun (2014, p.35), é de que se trataria de resolução substantivamente fraca, por não conter previsão de criação de novos direitos relativos à orientação sexual dentro do quadro mais amplo do direito internacional dos direitos humanos.

Um segundo aspecto de crítica, enfatizado por MacArthur (2015, p.340), aponta que a frágil maioria de aprovação relativizou o impacto da resolução, contribuindo para o aumento das divisões internas no CDH e, portanto, para a redução de sua eficácia no combate a violações de direitos humanos.

4. Conclusões do capítulo

A aprovação da resolução 17/19 concluiu um ciclo na história do regime multilateral de direitos humanos, ao consagrar, pela primeira vez em resolução das Nações Unidas, atenção ao tema da orientação sexual e identidade de gênero. Dado o copatrocinio do Brasil à iniciativa, representou, também, marco para a política externa brasileira, ao lograr sucesso onde não fora possível em 2003, quando da proposição da pioneira iniciativa de 2003, na antiga Comissão de Direitos Humanos.

O episódio ilustra a dinâmica de trabalho estabelecida para a construção da agenda da PEB sobre orientação sexual e identidade de gênero. Com efeito, o sucesso da iniciativa em Genebra esteve diretamente relacionado à experiência progressista na OEA (em particular, pela adoção de texto exclusivamente direcionado à condenação de violência motivada por orientação

sexual e identidade de gênero), atestando o diálogo que se conseguira estabelecer entre as diferentes arenas nas quais o tema era tratado.

Adicionalmente, foi mostrado que a superação do impasse ocasionado pela apresentação do primeiro projeto de resolução pela África do Sul derivou, em grande medida, de um esforço coordenado entre países sul-americanos (dentre os quais o Brasil), o que não pode ser dissociado da dinâmica de diálogo sobre o tema que se conseguira forjar no âmbito do Mercosul. Associado a alterações em variáveis que haviam sido determinantes para a derrota em 2003 (em particular, a oposição do grupo africano e o posicionamento dos EUA), tais fatores determinaram a aprovação da Resolução 17/19 e o fecho da trajetória de inclusão da orientação sexual e da identidade de gênero como temas integrantes do regime multilateral de direitos humanos.

Resumo e conclusões: questões, arenas de decisão, representação de interesses e mecanismos de decisão da política externa brasileira sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero

Tal como estabelecido na apresentação do trabalho, os capítulos precedentes realizaram, por meio de estudo de caso empírico baseado no método de *process-tracing*, reconstituição dos eventos e seus encadeamentos que integraram o processo de formação de agenda da política externa brasileira no que se refere aos direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero no período localizado entre 2000, quando o tema, pela primeira vez, materializou-se em uma agenda de política externa, e 2011, quando o ciclo foi concluído com a aprovação do primeiro projeto de resolução sobre o tema na ONU. Para isso, buscou-se: i) caracterizar antecedentes históricos, políticos e sociais; ii) mapear o cenário dentro do qual os atores interagem; iii) identificar os *loci* e os mecanismos de decisão; iv) identificar os principais atores, suas preferências e acompanhar a evolução das principais questões relacionadas ao tema.

Ao fazê-lo, acompanhou-se, de maneira disciplinada, a evolução das questões e as decisões que compuseram a formação de agenda da política externa em relação aos temas de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, a partir de sua interação com as seguintes variáveis: atuação do Itamaraty; disputa interburocrática; influência parlamentar; opinião pública; grupos sociais organizações nacionais (ONGs, igrejas, associações de grupos de interesse); grupos de interesse estrangeiros. Dentro dessa dinâmica, o regime multilateral de direitos humanos foi entendido como instância mediadora das ações dos atores relevantes, a partir de seu arcabouço de normas, regras e valores estabelecidos.

Será com base nos resultados que emergem desse esforço de análise realizado nas etapas precedentes que estas conclusões buscarão oferecer reflexões que atendam ao objetivo proposto na pesquisa, qual seja, o de interpretar o processo decisório da política externa brasileira em um contexto de democratização e globalização, a partir do estudo da formação de uma nova

agenda voltada para os direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

Segue-se um resumo dos principais resultados referentes a:

- Questões relativas à formação da agenda da política externa brasileira no que concerne a novo tema de direitos humanos (orientação sexual e identidade de gênero);
- Principais atores públicos e privados que influenciam as decisões concernentes à referida agenda e suas preferências de política;
- Formas de representação de interesses dos atores envolvidos e mecanismos de decisão

A compreensão de uma nova dinâmica decisória da política externa brasileira, para além da tradicional interpretação segundo a qual sua formulação e implementação eram delegadas ao Itamaraty, permitirá demonstrar o argumento proposto neste trabalho: de que a instauração do regime democrático iniciada em 1985, associada a um contexto internacional marcado pela fim da Guerra Fria e a conseqüente tendência à predominância de valores democráticos nos foros internacionais, aproximou a formação de agenda da política externa brasileira de uma dinâmica tradicional de política pública. Tal como também ficará demonstrado, essa nova dinâmica pressupõe uma interação mais complexa e diversificada entre o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos burocráticos, ademais de uma maior permeabilidade da política externa a demandas e pressões oriundas de movimentos sociais/grupos de interesse organizados e da opinião pública.

1. Questões relativas à formação da agenda de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero

A partir da análise dos telegramas referenciados ao longo do trabalho, bem como das interpretações de ativistas (JESUS, 2019; CORREA, 2003), diplomatas (MEYER, 2004; SALDANHA, 2016) e demais agentes, foi possível identificar que, mesmo em um cenário de consolidação do regime democrático, com maior participação social, o processo decisório da política externa brasileira

permanece complexo e significativamente concentrado em um pequeno número de atores. Buscou-se expor as dificuldades para a inserção de um tema específico (direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero) na agenda externa brasileira e, ainda mais, para sua efetivação no plano externo, por meio de iniciativas (resoluções, declarações, grupos de trabalho, negociações de tratados) promovidas nas arenas do regime multilateral (OEA, Assembleia Geral da ONU, Conselho Econômico e Social da ONU, Conselho de Direitos Humanos e Mercosul). Com efeito, tais dados permitiram identificar certos desafios enfrentados pela PEB para traduzir, imediatamente, as questões oriundas do meio social.

Dadas as dificuldades observadas, é correto afirmar que a agenda de política externa relacionada a direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero evoluiu por meio de pequenas e vagarosas alterações de curso, cuja escala e *timing* obedeceram tanto a fatores domésticos quanto a condicionantes externos. A participação do Itamaraty nesse processo mostrou-se fundamental: foi por meio do acompanhamento feito pela rede de embaixadas e missões do Brasil no exterior que foram obtidos os dados e informações que permitiram aos decisores brasileiros ajustar, de maneira permanente e nem sempre linear, o curso de ação adotado pelo país nos diversos tabuleiros em que se construiu a agenda externa referente ao tema da orientação sexual e identidade de gênero.

Nesse sentido, os processos observados remetem à dinâmica incremental descrita por Lindblom (1959), segundo a qual os atores tomariam suas decisões corrigindo erros e alterando seu curso de ação de forma paulatina e vagarosa, por meio de pequenas e sucessivas mudanças (“*the muddling through process*”). Essa evolução incremental pode ser ilustrada pela maneira como avança a agenda da PEB em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Como exposto nos capítulos precedentes, são enormes os custos iniciais para a inserção do tema na agenda da PEB; tratava-se, como visto, de um *non issue* que só conseguiu ser incluído a partir de uma combinação de variáveis domésticas consequentes do processo de redemocratização - empoderamento de movimentos sociais, certa abertura do processo decisório, adesão a tratados de direitos humanos, política externa propensa à participação em regimes multilaterais – e externas – fortalecimento de organizações multilaterais,

consolidação do regime internacional de direitos humanos, aproximação política entre países da América do Sul etc.

Para além de aspectos meramente burocráticos do processo decisório, a evolução da referida agenda, bem como da forma como refletirá as questões sociais associadas à orientação sexual e identidade de gênero, encontra-se, especialmente em um primeiro momento, diretamente relacionada à consolidação doméstica do próprio movimento LGBTI enquanto ator político organizado e com capacidade de mobilização social.

Como exposto em capítulo precedente, data de meados da década de 1970 o surgimento das primeiras organizações relacionadas ao ativismo em prol dos direitos LGBTI. Comparativamente a outros movimentos sociais (combate ao racismo, luta pela democracia, direitos dos trabalhadores), trata-se de tema no qual a organização social é tardia no Brasil. A isto se agrega o fato de tais movimentos somente terem adquirido plena capacidade de atuação anos depois, em fins dos anos 1980, com a redemocratização e, em especial, a Constituição Federal e seu artigo 5º, que consagrou em cláusula pétrea a garantia dos direitos individuais fundamentais.

Os anos 1990 representaram, desta forma, a consolidação interna do próprio movimento LGBTI. Não existe clareza, neste primeiro momento, a respeito das questões prioritárias dentro do movimento, nem das linhas que os separam de outros ativismos com ele diretamente relacionados – em particular, o feminismo. Em relação à política externa, isso resulta em uma relação confusa – e por vezes conflituosa – entre as demandas relacionadas à orientação sexual, aos direitos de gênero e aos direitos sexuais. Tal dinâmica fica evidenciada ao se analisar os debates ocorridos no âmbito das grandes conferências de direitos humanos e temas sociais dos anos 1990, bem como os conflitos emergentes entre as diferentes vertentes de ativismo representadas nesses eventos (SAIZ, 2005; GIRARD, 2007; CORRÊA, 2009).

Não surpreende, portanto, o fato de que, ao longo dos anos 1990, a orientação sexual tenha começado a figurar na agenda da PEB de maneira adjunta a outros temas cujas narrativas e práticas se encontravam mais

amadurecidas – em especial os debates sobre direitos sexuais e reprodutivos -, no âmbito das referidas conferências sobre direitos humanos e temas sociais.

As conferências de Santiago (2000) e Durban (2001) representam o primeiro momento em que a orientação sexual encontra uma forma viável de representação na agenda da PEB, tanto em termos discursivos quanto práticos. A introdução do tema ocorre, a princípio, por via indireta, como fator agravante para casos de discriminação racial (dentro da ideia de discriminação múltipla ou agravada). Embora apenas parcialmente bem sucedida no curto prazo (se conseguirá incluir o tema nos documentos de Santiago, mas não de Durban, em processo que já prenunciava as dificuldades a serem enfrentadas nos anos posteriores), a estratégia de incluir a orientação sexual de maneira transversal a outro tema (combate ao racismo) cuja base de suporte mostrava-se mais consolidada em diversos setores da sociedade brasileira teve significativos resultados no médio e longo prazos.

Tal *rationale*, que integra a defesa dos direitos humanos relacionados à orientação sexual no combate à discriminação racial, foi retomada a partir de 2005, quando se iniciaram os debates sobre uma Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância na Organização dos Estados Americanos. Antes disso, no entanto, os precedentes gerados por Durban e Santiago (ocasião na qual, recorde-se, o termo “orientação sexual” foi consagrado pela primeira vez em um documento oficial de conferência multilateral do sistema ONU) deram suporte à proposição, pela missão diplomática do Brasil junto à então Comissão de Direitos Humanos, do primeiro projeto de resolução sobre Direitos Humanos e Orientação Sexual.

A maneira como o tema da orientação sexual evoluiu e se estabeleceu como uma agenda própria não deixa de refletir o amadurecimento do movimento LGBTI. Em um primeiro momento, contudo, restam claros os desafios para a definição de uma narrativa orientada ao cenário internacional, o que indica certa dificuldade para traduzir, em discurso diplomático, as questões oriundas daquela parcela da sociedade. Tal como demonstrado pelos dados apresentados, contribuem para essa dificuldade a ausência de um canal apropriado para intercâmbios permanentes entre a sociedade civil e o Itamaraty; bem como o fato de serem estas iniciativas que forçavam os limites não somente da diplomacia

brasileira, mas do próprio regime multilateral de direitos humanos. A falta de clareza quanto ao quadro de apoios e resistências em relação ao tema dificultava a tarefa de conciliar as pressões sociais domésticas e os objetivos estratégicos do Brasil nas muitas outras arenas de atuação do país.

É indicativa, nesse sentido, a maneira como evolui o texto da proposta de resolução apresentada pelo Brasil na Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 2003. Dois anos após o malogro da tentativa de se incluir o tema como fator agravante para casos de discriminação racial, em Durban, chega-se à arena de Genebra com um texto maximalista, com ampla previsão de direitos. Tal como exposto em capítulo precedente, a iniciativa foi marcada por grande voluntarismo desde a sua proposição, surpreendendo até mesmo o movimento LGBTI.

A imprevisibilidade da iniciativa não impediu a forte reação no sentido oposto ao texto, levando o Brasil a recuar e apresentar versão mais sucinta. Inicia-se, nesse momento, uma estratégia de avanços e recuos característica de negociações em ambientes multilaterais, e que perdurou ao longo de todo o período em tela. Se, por um lado, teve o mérito de fazer avançar, paulatinamente, a pauta promovida pelo Brasil, por outro fez arrefecer o entusiasmo observado nos primeiros anos de negociação. Isso não deixou de frustrar certo número de atores, em razão de três fatores que puderam ser observados ao longo da pesquisa: i) o *timing* das negociações, mais lento do que o desejado pela sociedade civil, do que são exemplo os mais de oito anos de negociações na OEA para a aprovação da Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância; ii) percepção, de parte dos movimentos sociais, de que o tema era objeto de barganha em relação a outros objetivos estratégicos, tal como ocorrido no caso da retirada das propostas de resoluções na CDH entre 2003-2005; iii) e o que se entendia como excessiva cautela do governo na inserção de novos conceitos nas iniciativas promovidas pelo Brasil.

Gradualmente, no entanto, a agenda promovida pelo Brasil logrou refletir alguns avanços substantivos. Como apontam os dados trazidos, conceitos vão sendo lentamente introduzidos nas iniciativas promovidas e/ou apoiadas pelo país. De uma perspectiva transversal em 2000, na qual figurava como tema adjunto à agenda principal de combate ao racismo, a orientação sexual ganha espaço próprio, no período 2003-2005. Ao longo desse momento, passa a ser

discutida a conveniência de se incluir na pauta a ideia de identidade de gênero. A inclusão desse conceito, já difundido há anos em meios acadêmicos, foi objeto de vagarosa ponderação, tal como deixa claro a análise dos dados nos capítulos precedentes. A consolidação da identidade de gênero dentro da agenda externa brasileira só foi plenamente consagrada em 2008, quando constou no primeiro projeto de resolução sobre o tema que se consegue aprovar na Organização dos Estados Americanos (resolução “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero”).

Posteriormente, o mesmo processo se repetirá, agora para a incorporação do conceito de “expressão de gênero”, cuja trajetória é semelhante à da “identidade de gênero”, desde o seu surgimento como questão social até o momento em que adentra a burocracia e, por fim, torna-se pauta de política externa. Originado em meios acadêmicos, o conceito será debatido e promovido pela sociedade civil (brasileira e internacional), começando a se difundir a partir daí.

A inclusão de novos conceitos e de linguagem cada vez mais avançada nas iniciativas promovidas e/ou defendidas em foros multilaterais integrou estratégia de *advocacy* bem definida pela sociedade civil, com implicações em seus esforços não somente no plano internacional, mas também em nível doméstico. Tal ponto foi abordado pelo ativista Beto de Jesus, da ONG brasileira ABGLT, em entrevista concedida à época das negociações do primeiro projeto de resolução proposto pelo Brasil na Comissão de Direitos Humanos da ONU:

Se você tem isso numa resolução proposta pelo Brasil, você vai ficar naquilo de “casa de ferreiro, espeto de pau”. Então você necessariamente vai ter que adequar o seu espeto, no caso brasileiro seria aprovar a união civil, as leis que proíbem a discriminação por orientação sexual. Em um primeiro momento isso parece uma coisa distante, uma coisa que é longe, lá na ONU, mas isso tem a ver diretamente com a nossa vida cotidiana, com o nosso dia a dia (JESUS, 2004)

Tal linha de ação, maximalista por sua própria natureza, por suposto encontrou resistências não somente de países opositores, mas também daqueles que, embora moderadamente favoráveis às iniciativas propostas, temiam que ampliação conceitual excessiva pudesse inviabilizar a continuidade

de seu apoio. Teve, por isso, que ser mediada pelo Itamaraty, o que decerto lhe valeu críticas de parte da sociedade civil.

Tal desafio se mostrou mais acentuado em Genebra, dada a heterogeneidade da CDH e as conseqüentes resistências para se aprovar projetos de resolução a respeito dos temas da orientação sexual e identidade de gênero, em particular de países com grande influência católica ou islâmica. Com efeito, a saída encontrada por Brasil e África do Sul para conseguir a histórica aprovação da primeira resolução sobre o tema na ONU, em 2011, foi um redirecionamento estratégico, passando-se a enfocar a condenação da violência por motivos de orientação sexual e identidade de gênero.

Esse redirecionamento – sutil à primeira vista, mas significativo sob um aspecto negociador – permitiu que se conseguisse o apoio de parcela fundamental de Estados moderadamente conservadores, sem os quais não seria possível formar a maioria necessária para a aprovação dos projetos de resolução no CDH. Desde o início das discussões a respeito do tema, tais países se mostravam resistentes a apoiar projetos que, no seu entendimento, poderiam dar margem à “equiparação de direitos” em relação a questões tidas como inaceitáveis, sendo a principal delas o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Ao se condenar especificamente a questão da violência, sem considerações a respeito de outros temas, conseguiu-se chegar a um denominador comum que, embora mínimo, permitiu a países antes recalcitrantes apoiarem o projeto.

2. Identificação e sistematização dos meios de pressão e participação da sociedade civil sobre os mecanismos de formulação da política externa

Para demonstrar o argumento de que, em vista da referida conjuntura democrática, a política externa passou a relacionar-se de maneira mais estreita à dinâmica social que lhe dá suporte, buscou-se traçar os mecanismos de pressão e participação da sociedade civil na formação de agenda dos direitos humanos da PEB. Conforme se verificou, isso ocorreu de três formas:

- Indiretamente, por meio do desenvolvimento de conceitos que serão apropriados pelos próprios diplomatas do Itamaraty e por eles levados às iniciativas internacionais;
- Diretamente, a partir da participação de ONGs, ativistas e acadêmicos em debates, sessões de trabalho e grupos de trabalho de organizações multilaterais;
- Diretamente, a partir de gestões em embaixadas do Brasil no mundo e também na Secretaria de Estado do Itamaraty em Brasília.

Uma quarta possibilidade, também potencialmente relevante, seria a transmissão indireta por meio de representantes legislativos. Sua ocorrência, contudo, foi bastante residual: somente em episódios pontuais foi possível identificar envolvimento substantivo de parlamentares com o tema da orientação sexual e identidade de gênero na política externa.

As questões surgidas em âmbito social evoluíram na agenda de política externa brasileira, até ganharem materialidade por meio de projetos de resoluções, convenções ou declarações. Nesse processo, precisaram superar ainda o “filtro” representado pelas variáveis externas, em particular no que tange às normas, regras e procedimentos dos organismos internacionais (que, via de regra, demandavam maioria qualificada ou mesmo consenso para a aprovação de novas iniciativas). A necessidade de angariar apoio amplo, típica de negociações em ambientes multilaterais, mostrou-se um elemento moderador: com vistas à obtenção do apoio necessário, tornava-se necessária a negociação da linguagem e da substância dos instrumentos propostos com os demais Estados que compunham tais organismos, inclusive aqueles que se opunham às iniciativas.

Há, nesse momento, dois processos que evoluem em paralelo. Internamente, há um diálogo entre representantes de governo e representantes da sociedade civil. Mesmo quando ambos se posicionam de maneira convergente, trata-se de um diálogo marcado por certa tensão; conforme os debates sobre sexualidade evoluem na sociedade civil brasileira, esta pressiona o governo para que traduza isso em posicionamentos externos mais avançados.

Tal processo se intensifica à medida em que os atores da sociedade civil passam a dominar melhor o ambiente externo, se articular com outras coalizões e atuar estrategicamente nesses ambientes. Gorisch (2013) aponta ser nesse momento que as ONGs passam a identificar no ambiente externo um ambiente mais propício a avanços, em oposição às dificuldades enfrentadas em nível doméstico. No mesmo sentido indicam declarações dos ativistas Beto de Jesus e Cláudio Nascimento, da ABGLT, concedidas em 2004, à época das negociações da resolução brasileira no CDH (JESUS, 2004; NASCIMENTO, 2004).

Os dados apresentados deixam claro que as variáveis domésticas e externas quase sempre apontaram em direções opostas, legando aos diplomatas a difícil tarefa de negociar posições contraditórias e, em muitas ocasiões, virtualmente irreconciliáveis. Isso ajuda a explicar a intensa variedade de foros e de iniciativas de natureza diferente. Conforme avaliavam os cenários doméstico e externo, os diplomatas modulavam a intensidade de ação, o foro mais adequado e as alianças necessárias para a aprovação dos projetos que se desejava promover. Caso, após cálculos e negociações, avaliassem que o quadro de apoios era insuficiente, a opção invariavelmente era a de retroceder. Tal retrocesso poderia se dar na linguagem – como no caso das menções à orientação sexual no âmbito da resolução sobre Direitos Humanos e HIV/AIDS, em 2011, no CDH; no *timing* das discussões, como nos debates sobre o projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância na OEA; ou até mesmo na retirada de projeto de resolução sobre Direitos Humanos e Orientação Sexual, como ocorrido em Genebra em 2003-2004.

Tal modo de operação foi objeto de severas críticas, por parte da sociedade civil brasileira, que recriminava o governo por não atuar com a assertividade que considerava necessária. Nisso, tinham grandes aliados em agências de organismos multilaterais (como a UNAIDS) e comissões (como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos), cujos dados embasavam e legitimavam as posições maximalistas quase sempre assumidas por esses atores sociais.

Embora, em âmbito doméstico, governo e sociedade civil atuassem conjuntamente em iniciativas como o lançamento do programa Brasil sem Homofobia, no tabuleiro externo as posições referentes ao *timing* e à condução das negociações variaram muito. O Itamaraty, em particular, sempre pondera em relação à necessidade de não frustrar outros objetivos estratégicos da PEB. Isso representou um desafio, em especial, quando as iniciativas brasileiras se viram confrontadas com posições opositoras adotadas por países árabes e africanos, que então representavam parceiros estratégicos do Brasil em diversos tabuleiros.

Os dados trazidos mostraram que a politização de uma negociação em nível externo não raro resultava na politização intrainstitucional do tema. Quanto mais contencioso se tornava em nível externo, maior era a probabilidade de a decisão sobre o tema “subir” dentro da estrutura decisória brasileira; isto é, de a decisão deixar de ser tomada pela área técnica do MRE ou SEDH e passar a esferas mais altas de decisão. Embora não se tenha encontrado evidências de envolvimento direto da Presidência da República ao longo do período pesquisado, dados e entrevistas referenciados em capítulos precedentes dão conta de que, por vezes, o tema atingiu o nível de secretariado executivo ou, mesmo, ministerial.

Ainda de acordo com o material empírico apresentado, quanto mais se torna necessário levar a decisão para os altos escalões do MRE (ou das demais burocracias), mais hermético tende a se tornar o processo decisório. Isso ocorre em razão de a capacidade de articulação da sociedade civil com os agentes do governo brasileiro se verificar majoritariamente em níveis técnicos, não raro resultando das interações sucessivas desses atores em foros, seminários e debates dos quais participam conjuntamente.

Com efeito, a dinâmica de trabalho criada, ao longo de anos, entre diplomatas, ativistas e acadêmicos – que remete às amplas delegações enviadas pelo Brasil às as grandes conferências de direitos humanos dos anos 1990 – resultou no estabelecimento de uma relação de confiança propícia ao intercâmbio de ideias e à influência recíproca. A sinergia ensejada por esse processo permitiu que, ao longo do período em estudo, as iniciativas promovidas pela PEB na área de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero

acompanhassem, dentro de todos os condicionantes já referidos, a atualidade dos debates sobre o tema. Como declarado pelo diplomata Fred Meyer, em entrevista concedida à época das negociações do projeto de resolução brasileiro na CDH, nas quais esteve diretamente envolvido:

Foi a sociedade civil que sempre teve uma posição de ponta. A linha de frente da política brasileira de direitos humanos nos últimos anos, ela é graças às ONGS (MEYER, 2004)

Por outro lado, a inexistência de um foro institucionalizado, dentro da burocracia brasileira, capaz de congrega de maneira permanente as diferentes instituições, organizações e atores interessados impediu que o diálogo a respeito do tema na PEB se expandisse para além daqueles poucos *players* diretamente envolvidos com as negociações.

Segundo se pode concluir a partir dos dados reunidos, tal fato teve efeitos deletérios sobre o processo e, em última instância, sobre o desenvolvimento da política externa relacionada a direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

Um primeiro ponto a ser destacado nesse sentido é o de que, ao manter o diálogo em bases informais (isto é, sem um foro estabelecido) e apenas entre um número restrito de participantes (em geral, ativistas ou especialistas com longa atuação na área), impediu-se fossem agregados novos atores de alto nível ao processo. No que tange ao MRE, à exceção de algumas poucas reuniões entre representantes de ONGs e embaixadores, não foram encontradas muitas evidências de envolvimento direto de altas autoridades em diálogos, debates ou gestões conjuntas com representantes da sociedade civil.

O cenário referente à SEDH é um pouco mais positivo. Há evidências de que, em algumas ocasiões, altas autoridades da Pasta chefiam delegações brasileiras em eventos nos quais foram discutidos projetos relacionados ao tema da orientação sexual e identidade de gênero, em especial nos casos da Comissão/Conselho de Direitos Humanos da ONU e da RAADH/Mercosul. Os documentos apontam, em particular, o envolvimento direto dos ministros Nilmário Miranda e Paulo Vannuchi com diversas iniciativas relacionadas ao tema.

Mesmo nesses casos, contudo, trataram-se de contatos de natureza *ad hoc*; uma vez encerrada a sessão ou evento, a inexistência de um foro ou espaço permanente de concertação fazia com que o diálogo retrocedesse para o nível técnico, entre representantes do MRE, SEDH e sociedade civil. Perdia-se, dessa maneira, a oportunidade de elevar o debate a respeito das relações entre política externa, orientação sexual e identidade de gênero, e por consequência, de agregar novos *inputs* ao processo decisório da PEB a respeito do tema.

Ainda no que tange aos mecanismos de participação social, chama a atenção a baixa instrumentalização do espaço parlamentar por parte da sociedade civil. Nesse sentido, não foram encontradas evidências que apontem para a tentativa de criação de foro, grupo de trabalho ou qualquer outro tipo de instância para congregar ou fomentar a participação de representantes legislativos nos processos em tela. Mesmo os espaços já instituídos aparentam haver sido subutilizados: em um momento no qual era grande a presença parlamentar de partidos de esquerda, mais próximos a movimentos sociais e grupos LGBTI, não foram encontradas, nos anais da Câmara e do Senado, evidências que apontassem ter havido debate a respeito do tema nas principais comissões temáticas com competência para tal (Relações Exteriores e Defesa Nacional; e Direitos Humanos).

Tal ausência prejudicou o processo em dois aspectos. No que tange ao aspecto burocrático, o engajamento de parlamentares poderia fortalecer a coalizão doméstica, em favor de uma maior assertividade do governo brasileiro na defesa dos projetos referentes à orientação sexual e identidade de gênero, tal como demandado, em diversas ocasiões, pela própria sociedade civil. Mesmo que com certa permeabilidade a pleitos e opiniões exógenas, a concentração do processo decisório em órgãos do Executivo, sem a participação de atores parlamentares, empobreceu o debate e reduziu a influência que poderia ter sido exercida por atores de fora da burocracia federal.

Adicionalmente, o baixo envolvimento do Parlamento também prejudicou a representação de posições opositoras e, em última instância, o contraditório exigido a toda política pública gestada em um ambiente democrático.

Como se sabe, as discussões relativas a temas de orientação sexual e identidade de gênero não se encontram pacificadas dentro da sociedade brasileira. No período em tela, isso foi evidenciado pela dificuldade para se aprovar projetos de lei relativos a questões como a união civil entre pessoas do mesmo sexo e a criminalização da homofobia no Parlamento.

Com efeito, os três Governos que se sucederam no período 2000-2011 compartilhavam pontos em comum no que tange à construção de uma agenda de direitos humanos – seja no plano doméstico, seja no plano internacional. Dado que o artigo 84 da Constituição Federal de 1988 conferiu ao poder Executivo a condução da política externa – consagrou, também, em seu artigo 4º, a prevalência dos direitos humanos como princípio regente das relações internacionais do Brasil –, a adoção do referido mandato encontrava-se fundamentada tanto em seus planos de governo quanto nos instrumentos normativos que regulavam a PEB no pós-1988.

Tal fato, contudo, não os eximia de conduzir o processo decisório sobre o tema levando em consideração as posições contraditórias ainda remanescentes. Em uma democracia representativa mais consolidada, o Parlamento teria sido lugar adequado para a discussão de tal mandato. A existência de um espaço permanente que permitisse aos atores interessados influenciarem de maneira sistemática o processo decisório contribuiria, de maneira decisiva, para uma maior inclusividade e transparência do processo de *advocacy*. Na ausência de um canal institucionalizado, com representação democrática e transparente das diversas partes interessadas, os dados mostram que a participação da sociedade civil no processo decisório ocorreu de maneira excessivamente informal, com acesso facilitado àqueles grupos ou atores mais próximos ao grupo político no poder ou com contatos pessoais dentro da burocracia.

Na ausência de tal espaço, ganharam importância os foros de debate estabelecidos nas organizações internacionais, a exemplo do GT para a discussão da Convenção Interamericana na OEA e a RAADH/Mercosul. Tais espaços foram os únicos que permitiram, ao longo do período em análise, diálogo em bases transparentes e perenes – embora de periodicidade nem sempre regular - entre representantes de governo, academia e sociedade civil. Tiveram, dessa forma papel fundamental na construção de entendimentos e na

gradual introdução de novos conceitos a diplomatas e representantes de governo, responsáveis, em última instância, por sua transposição para iniciativas concretas de política externa.

Em particular no caso da RAADH, os dados trazidos nos capítulos precedentes mostram, com clareza, sua importância para a construção de uma posição comum entre os países do Mercosul, em estreita coordenação com ONGs e movimentos sociais. Posteriormente, isso se refletiria na atuação conjunta desses países em outros foros, como a AGNU e a CDH.

Por outro lado, não se pode dizer que tais arenas supriram plenamente a ausência de um foro doméstico, transparente e regulamentado para o diálogo permanente entre agentes de política externa e representantes da sociedade civil. Por estarem sediadas no âmbito de organizações internacionais, aspectos importantes de seu funcionamento (a exemplo de orçamento, periodicidade, temas de discussão etc) eram determinados por fatores exógenos, estando por isso fora do controle do Estado brasileiro. Adicionalmente, como todo e qualquer processo conduzido dentro de organizações internacionais, seus trabalhos invariavelmente terminavam sendo afetados por suscetibilidades políticas dos Estados membros. Exemplo disso é o GT para a discussão da Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância na OEA – que permitiu a ampla congregação de atores com atuação relacionada ao combate ao preconceito -, cujo funcionamento se viu obstaculizado em razão de dificuldades nas negociações da Convenção a partir de 2009.

Um último meio do qual se valeu a sociedade civil para influenciar o processo decisório da PEB sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero foi a participação direta nas próprias sessões de trabalho das organizações internacionais. Essa atuação consistia, na maior parte das vezes, em declarações em plenário (como no caso da CDH), intervenções em grupos de trabalho (casos do GT na OEA e da RAADH/Mercosul) e participação em sessões temáticas (como ocorrido na CIDH, em 2011).

Os representantes da sociedade civil se valeram da atuação em tais arenas com diferentes propósitos. Nos casos em que avaliavam que os projetos apresentados eram convergentes com seus interesses e objetivos estratégicos

(como no caso do projeto de resolução apresentado no CDH em 2003/2004), atuavam para dar suporte público ao Brasil. No caso de projetos de convenção mais amplos e trabalhosos (como no caso da OEA), atuaram de modo a influenciar a inclusão de conceitos que consideravam ainda ausentes. Quando entendiam que a linha adotada pelo Brasil era demasiadamente conservadora ou ficava aquém de seus objetivos, valiam-se de tais espaços para denunciar e/ou constranger os formuladores da PEB a realizarem as mudanças que julgavam necessárias.

Tal como se pode verificar, isso ocorreu, em maior ou menor medida, em todas as organizações acompanhadas ao longo do período em estudo. A maneira e a intensidade com as quais se deu tal atuação, contudo, variaram segundo as condições de acesso aos referidos foros. No caso das organizações não pertencentes ao sistema ONU (OEA e Mercosul/RAADH), o acesso se mostrou mais facilitado, em especial por meio da participação nos grupos de trabalho instituídos para a discussão de projetos relacionados ao tema. No caso da AGNU e do CDH, por outro lado, a participação de ONGs esteve sempre condicionada a um credenciamento especial (o chamado “status consultivo”) cuja obtenção dependia de negociações no âmbito do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU. Não surpreende, portanto, o fato de a obtenção do “status consultivo” para a ABGLT (única ONG LGTBI brasileira a obter o referido título no período em tela) ter se tornado, ela própria, uma agenda de atuação da PEB, tal como narrado em capítulo precedente.

3. Identificação dos atores públicos e privados que influenciam as decisões concernentes à referida agenda

O material apresentado nos capítulos precedentes permitiu localizar grande número de atores que, em maior ou menor medida, participaram ou influenciaram o processo decisório da política externa brasileira relacionada a direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero durante o período 2000-2011. Tais achados contrariam a interpretação que aponta para o papel monocrático do Itamaraty na condução da PEB e seu insulamento do restante da burocracia federal, da dinâmica de representação parlamentar e da complexa dinâmica de operação dos grupos sociais organizados.

Vai ao encontro, nesse sentido, do argumento de que a instauração da Nova República, associada a um contexto internacional do pós-Guerra Fria, aproximou a formulação da política externa brasileira de uma dinâmica tradicional de política pública, com uma interação mais complexa e diversificada entre o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos burocráticos e uma maior permeabilidade da política externa a demandas e pressões oriundas de movimentos sociais/grupos de interesse organizados, opinião pública, ademais de ONGs internacionais e dos demais Estados.

Para que se tenha clareza a respeito dos atores participantes será preciso identificá-los e qualificar seus modos de atuação. O faremos de modo a agrupar os atores segundo a sua natureza (pública ou privada), sua área de atuação e sua origem (doméstica ou externa). Dessa forma, se permitirá avançar no entendimento de importantes variáveis que incidiram sobre a formação da agenda brasileira sobre o tema e, juntamente com os dados consolidados nas etapas anteriores (meios de participação da sociedade civil e identificação de questões sociais relativas à política externa sobre o tema), chegar a conclusões sobre o processo decisório da PEB no período em análise.

No que tange aos atores da burocracia federal, os dados mostram que os órgãos com participação mais constante são o Itamaraty e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, que atuaram em todas as arenas analisadas ao longo do período. Subsidiariamente, também foram verificadas a participação da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008x1), nas iniciativas relacionadas, de maneira transversal, ao tema da discriminação racial e, em menor medida, do Ministério da Saúde (em temas transversais ao combate ao HIV/AIDS) e da Educação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008e). A Assessoria Especial da Presidência da República mantinha-se permanentemente a par dos acontecimentos – ao longo da pesquisa, foram localizadas diversas mensagens oficiais enviadas pelo MRE ao órgão– mas, até onde se pode verificar, não teve atuação direta relevante nos processos analisados.

Embora não atue de maneira monocrática ou como “caixa preta”, o Itamaraty continua sendo o ator com maior participação no processo decisório da política externa brasileira. Os motivos para tal são múltiplos, e devem ser

investigados de modo a qualificar a atuação do órgão e identificar seu lugar e papel.

Em oposição às interpretações tradicionais da PEB, o MRE não parece beneficiar-se, durante o período em tela, de competência exclusiva sobre a política externa por delegação da Presidência da República. Ao longo dos capítulos precedentes, foram descritos episódios em que o órgão não esteve na liderança (como nas conferências de Santiago e Durban); não protagonizou os debates (caso da discussão da Convenção Interamericana na OEA) ou foi responsável pela representação de alto nível do Brasil em importantes eventos multilaterais (a exemplo das diversas sessões do CDH nas quais a delegação brasileira foi chefiada pelo ministro de Direitos Humanos).

Por outro lado, o MRE fez-se representar nesses e em praticamente todos os outros eventos ocorridos ao longo do período em tela. Embora nem sempre na linha de frente, o órgão logrou manter participação em todas as etapas da construção da política externa relacionada ao tema dos direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero entre 2000 e 2011. Segundo apontam os dados, tal presença tem caráter estrutural, derivada, a um só tempo, da maneira como se estrutura a burocracia federal brasileira, e, no plano externo, das características do regime multilateral de direitos humanos.

A maneira como se optou por construir a agenda externa sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero favoreceu a participação do Itamaraty. O fato de tratar-se de pauta construída, essencialmente, em múltiplos ambientes multilaterais fez com que fosse necessária a permanente troca de informações entre a Secretaria de Estado do MRE (onde são tomadas as decisões e de onde saem as instruções que orientam os negociadores e representantes brasileiros) e as diversas embaixadas/missões diplomáticas nos países onde essas iniciativas deveriam ser executadas. Sem isso, não se poderia ter prosseguido com o gradual processo de ajustes incrementais que, conforme exibido nos capítulos precedentes, constituiu o âmago do processo de construção de uma agenda brasileira sobre o tema.

Breve exercício contrafactual permite antever possibilidade alternativa, caso se houvesse optado pela construção da agenda por via bilateral. Nessa

hipótese, iniciativas pontuais poderiam ter sido desenvolvidas caso a caso, em países selecionados individualmente com base em critérios previamente estabelecidos. Isso permitiria que tais iniciativas fossem executadas a partir do envio de missões técnicas, por exemplo, do Ministério da Saúde ou da SEDH. Nesse caso, a participação do MRE seria residual e muito pouco substantiva, resumindo-se à eventual prestação de apoio logístico no exterior.

Em se havendo optado pela via multilateral, no entanto, a participação do Itamaraty provou-se inevitável, fosse pela dinâmica de trabalho das organizações internacionais, fosse pela natureza e substância das iniciativas que materializaram tal agenda. No que tange ao primeiro ponto, um importante componente do trabalho das OIs diz respeito a suas regras e normas de procedimento. Estas regulam a realização de sessões e todos os seus aspectos procedimentais, inclusive aqueles necessários para a apresentação de iniciativas. Em sendo o único órgão do governo federal com representação permanente junto a esses órgãos, o Itamaraty domina, por consequência, suas normas de funcionamento, o que torna sua presença obrigatória para a viabilização de qualquer projeto (se não na chefia das delegações, ao menos em função de assessoramento).

Adicionalmente, os dados apresentados mostraram que a natureza das iniciativas pelas quais se buscou construir uma agenda externa relativa a direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero também favoreceu a participação do MRE. Como referido nos capítulos precedentes, quando do início do período em estudo, tais iniciativas não encontravam precedentes no âmbito de organizações internacionais multilaterais. Os processos para a aprovação de tais iniciativas passaram, por esse motivo, por negociações típicas de uma agenda ainda em consolidação, com vistas à obtenção de compromissos sobre linguagem, conceitos e modos de operação capazes de satisfazer países com visões muitas vezes opostas a respeito do tema. Trata-se, com efeito, de procedimentos próprios ao trabalho diplomático. Tivesse a agenda uma natureza mais prática, seria de se esperar uma maior participação de representantes de áreas mais técnicas (de ministérios como Saúde, Justiça, Direitos Humanos), o que provavelmente ocorreria em detrimento da participação do MRE.

A SEDH também teve, segundo apontam os dados, importante atuação ao longo do período em estudo. Registros telegráficos, entrevistas e atas de organizações internacionais – apresentadas nos capítulos precedentes - dão conta da constante presença de representantes do órgão em reuniões internacionais sobre as iniciativas promovidas pelo Brasil. Relatos também dão conta da participação direta do órgão na tomada de decisões importantes, a exemplo da retirada do projeto de resolução na CDH, em 2004, e de sua não reapresentação em 2005.

O órgão também teve participação crucial nas conferências de Santiago e Durban, ao organizar amplo processo preparatório, que incluiu diversas conferências nacionais, e chefiar as delegações brasileiras nos eventos. Desde então, as evidências apontam diversas ocasiões nas quais o órgão voltou a assumir protagonismo, em particular no âmbito da RAADH/Mercosul e do CDH (inclusive com o envolvimento direto dos ministros Nilmário Miranda e Paulo Vanucchi).

Por contar com uma estrutura mais flexível do que o MRE, a SEDH se mostrou mais permeável à participação de representantes da sociedade civil. Tais foram os casos quando do lançamento do programa Brasil sem Homofobia e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – cujas características foram apresentadas em capítulos precedentes -, que agregaram de maneira permanente representantes de importantes organizações LGBTI. De forma indireta – se tratavam, afinal, de espaços extremamente amplos, nos quais a discussão de política externa dividia espaço com muitos outros temas – tais espaços supriram, ainda que de forma precária, a ausência de um espaço permanente para a discussão entre o governo e a sociedade a respeito das atividades promovidas internacionalmente pelo Brasil na área da orientação sexual e identidade de gênero.

Em razão disso, a SEDH encontrou um espaço para atuação complementar ao MRE, razão pela qual as organizações aparecem lado a lado na maior parte dos eventos relevantes ao longo do período estudado. Não foram encontradas evidências de ação competitiva de parte a parte; em certos casos, os dados apontam que as instruções para as negociações eram executadas por

delegações de composição diversificada, com membros de ambas as instituições.

Outros órgãos do governo federal figuram nos dados pesquisados de maneira pontual, participando de reuniões ou negociações relacionadas, ainda que tangencialmente, com suas áreas específicas de atuação. São os casos da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e do Ministério da Saúde. A SEPPIR manteve intensa participação no GT criado na OEA para discutir o projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância. A Secretaria se somou em diversos momentos aos esforços brasileiros em defesa do entendimento de que a orientação sexual era um fator agravante em casos de discriminação racial, a despeito da pressão em sentido contrário de diversos países caribenhos e, por vezes, também de EUA e Canadá. Nesse caso específico, os dados trazidos apontam que o órgão participou diretamente do processo decisório para a formação das posições brasileiras, ao lado do MRE e da SEDH.

Por sua vez, o Ministério da Saúde figurou nos dados localizados de maneira discreta. A despeito de expectativa inicial¹⁸, registros dão conta da participação de representantes de nível técnico da instituição apenas em algumas reuniões da RAADH/Mercosul e também na CDH, em particular na discussão de resoluções de alguma forma relacionadas ao combate ao HIV/AIDS.

Conforme os dados apresentados nos capítulos precedentes, também foram poucas as evidências encontradas de participação de parlamentares nos debates sobre iniciativas de política externa na área de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

Além de contribuir para maior democratização, representatividade e transparência do processo decisório da PEB, o engajamento de parlamentares agregaria, particularmente, em dois outros aspectos. Como se sabe, o período em estudo foi marcado, em linhas gerais, por um movimento de ascensão de partidos de esquerda no Brasil. Tal movimento resultou na formação de frentes

¹⁸ Como referido no Capítulo 3 (“Antecedentes do Estudo de Caso”), o órgão teve participação fundamental na estruturação de políticas públicas direcionadas à população LGBTI.

parlamentares, a exemplo da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual, que tiveram importante atuação em temas relacionados aos direitos das populações LGBTI em nível doméstico – o projeto de lei 122/2006, para a criminalização da homofobia, foi proposto pela deputada Iara Bernardi, integrante da Frente, em 2006.

No que tange à política externa, no entanto, poucos foram os registros encontrados apontando *advocacy* de organizações sociais junto a parlamentares. Mesmo em episódios nos quais os dados apontam que as ONGs pressionavam o governo federal a assumir posições mais assertivas em Genebra ou Washington, a ação por meio de parlamentares não figurou no rol de ações preferenciais da sociedade civil – que dava preferência a ações junto ao Executivo ou à formação de redes de ativismo transnacional para atuação direta nos organismos internacionais.

A maior exceção residiu em um breve período entre 2003 e 2004, no qual a grande repercussão do primeiro projeto de resolução apresentado pelo Brasil na antiga CDH fez com que o tema chegasse ao Legislativo, por meio de iniciativas de representantes individuais e de frentes parlamentares. O maior engajamento desses representantes parlamentares poderia ter sido instrumentalizado como importante elemento para influenciar o processo decisório da PEB no sentido desejado pelos movimentos sociais, fosse por meio da ação individual em Plenário, ou da participação em órgãos como a Comissão de Defesa Nacional e Relações Exteriores e a Comissão de Direitos Humanos.

Adicionalmente, o maior engajamento de parlamentares também contribuiria para maior difusão interna dos compromissos assumidos externamente pelo Brasil. Isso é válido no caso dos Princípios de Yogyakarta, cuja difusão em território nacional – que contou com o apoio do governo federal – baseou-se na distribuição de tiragem relativamente limitada do documento em capitais e centros urbanos. Sua difusão para além desses limites – por exemplo, no interior do país ou em regiões de menor povoação – poderia ter sido largamente favorecida caso apoiada por representantes legislativos, os quais, como se sabe, por vezes mantêm atuação mais constante junto a populações dessas áreas.

O mesmo raciocínio também se aplica ao caso de resoluções como as aprovadas na OEA e no CDH. Com efeito, um dos principais objetivos de resoluções de organizações internacionais é o de incidir sobre o debate doméstico de seus países membros, influenciando positivamente o desenvolvimento de legislações e práticas em geral. Maior familiaridade de parlamentares com as atividades e os projetos de resolução defendidos pelo Brasil em foros multilaterais poderia enriquecer o debate sobre importantes iniciativas legislativas discutidas internamente durante o período, como aquelas relativas à união homoafetiva de pessoas do mesmo sexo ou à criminalização da homofobia. Incentivaria, ademais, as autoridades domésticas a se esforçarem para fazer com que a realidade interna do Brasil no que se refere a políticas para a população LGBTI se equiparasse aos avançados posicionamentos defendidos externamente pelo país nos foros multilaterais.

Na ausência de uma estratégia sustentada para o engajamento de parlamentares ou de mecanismos institucionais perenes que favorecessem o diálogo entre Legislativo, Executivo e sociedade civil em relação a temas de política externa, o cenário que emerge dos dados é marcado: i) pelo desconhecimento dos parlamentares em relação às possibilidades de ação externa; ii) por sua virtual ausência do processo decisório da PEB; e iii) pelo baixo engajamento com ONGs e ativistas em relação ao tema dos direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

Os demais Estados também participantes das negociações nos organismos internacionais constituíram a principal variável externa a incidir sobre o processo decisório ao longo do período em análise.

Como visto ao longo dos capítulos precedentes, tratou-se de grupo com atuação oscilante, cuja dinâmica respondeu a fatores diversos (lideranças, objetivos estratégicos, opinião pública, sistema de alianças). Não obstante, algumas regularidades puderam ser identificadas ao longo do período em questão. Com efeito, a religião provou-se um dos principais condicionantes: Santa Sé e Organização para a Cooperação Islâmica polarizaram, ao seu redor, os dois principais blocos de oposição aos projetos sobre orientação sexual e identidade de gênero. Sua representação nos organismos internacionais deu-se, majoritariamente, por meio de países árabes e do grupo africano, sendo por isso

mais intensa naqueles órgãos em que tais países se encontravam representados (CDH e AGNU). No que tange à OEA, essa vertente se fez representar, em especial, pelos países caribenhos e centro-americanos, de forte influência católica. Dadas as características de tais países (com delegações pequenas e outras prioridades, geralmente relacionadas a desenvolvimento), sua influência nos debates sobre orientação sexual e identidade de gênero foi relativamente limitada.

Por outro lado, foi constante o apoio de União Europeia e Mercosul (ampliado por seus Estados observadores). A UE teve importância crucial ao participar ou co-patrocinar as principais iniciativas sobre o tema em Genebra e Nova York. Em particular, França e Países Baixos tiveram papel instrumental, ao sustentar o tema na AGNU em um momento no qual o Brasil havia perdido o protagonismo após os malogros de 2003-2005. Já o Mercosul gradualmente assumiu a condição de principal parceiro do Brasil nas negociações observadas. A ação coordenada junto ao grupo se observa, em especial, após 2007, quando se iniciaram as discussões sobre orientação sexual na RAADH.

Os dados evidenciaram, também, os meios dos quais se valeram tais atores para influenciar o processo decisório da PEB. Com efeito, o maior impacto adveio daqueles países considerados estratégicos em outras arenas de interesse do Brasil. Tal foi o caso dos países árabes (que ameaçaram boicotar a Cúpula ASPA, em 2004, caso o país insistisse com o projeto de resolução na CDH); e do grupo africano, cujo apoio era tido como essencial para as pretensões brasileiras de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Relatos dão conta de que pressões comerciais também foram exercidas para que o Brasil abrisse mão dos referidos projetos.

Tais pressões eram transmitidas por meio de gestões junto a embaixadas brasileiras no exterior e também na Secretaria de Estado do MRE, em Brasília. Não foram encontradas evidências de gestões realizadas diretamente junto à Presidência da República ou a outros ministérios. No caso específico da Santa Sé, evidências apontam para a atuação mediada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

No que se refere a atores privados, as organizações não governamentais mantiveram atuação intensa ao longo do período. Com efeito, evidências trazidas ao longo do trabalho apontam que mais de 40 ONGs (brasileiras e estrangeiras) atuaram, em diferentes momentos, para influenciar o processo decisório do governo brasileiro sobre o tema da orientação sexual e identidade de gênero. Nem todas eram especializadas em temas relacionados aos direitos LGBTI: houve participação de grupos das áreas de gênero, raça e direitos humanos de maneira geral.

Pode-se, também, distinguir entre a atuação dos grandes grupos e de organizações de menor porte. ONGs como a Human Rights Watch e a Anistia Internacional gozavam de acesso mais facilitado a autoridades decisórias e de uma capacidade de ação que outras organizações não possuíam. A HRW se valeu, inclusive, de um diretor de relações institucionais, que em diversos momentos ao longo do período pesquisado protagonizou gestões diretamente junto a decisores em diversas instâncias.

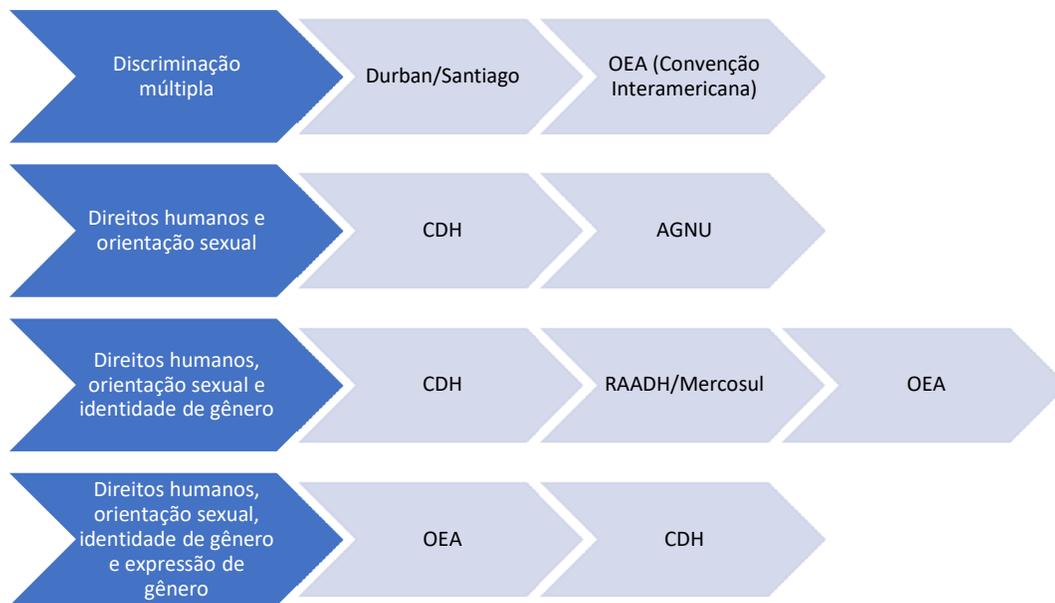
As pequenas organizações tiveram maior capacidade quando atuaram em coalizões, sendo as principais a ABGLT (âmbito doméstico) e a ILGA (âmbito externo). Ambas foram atores fundamentais ao longo do processo, com penetração nos principais órgãos decisórios brasileiros (MRE e SEDH), atividade institucional (por exemplo, no âmbito do programa Brasil sem Homofobia) e representação no Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Tais organizações também demonstraram notável capacidade de atuação internacional, participando (formal ou informalmente) de todos os principais eventos constantes do período em estudo.

Por fim, os dados mostraram que a opinião pública foi variável de baixo impacto sobre o processo decisório brasileiro. Foram localizadas notícias nos principais jornais do país (Folha de São Paulo, O Globo, O Estado de São Paulo, G1) referentes a alguns dos principais eventos ocorridos no período analisado. Em especial, as conferências de Santiago e Durban; os processos de resolução na Comissão de Direitos Humanos em 2003-2005; e a aprovação da resolução no Conselho de Direitos Humanos em 2011 geraram interesse midiático, expresso em razoável número de matérias nos referidos veículos.

Isso, no entanto, não parece ter sido capaz de mobilizar a opinião pública para pressionar o governo: nenhuma entrevista, relato ou expediente telegráfico localizado apontou a influência de tal variável sobre a tomada de decisões. Nesse sentido, vale observar que os formadores de opinião que se manifestaram sobre o tema pertenciam, quase completamente, a campos de atuação específicos. Os projetos de resolução e demais iniciativas foram criticados por nomes como Julio Severo, Olavo de Carvalho e Dom Odilo Scherer, identificados com o campo conservador; enquanto, por outro lado, foram elogiados e promovidos por sítios como o da ILGA, àquela altura também já uma referência no acompanhamento da comunidade LGBTI e de temas relacionados à orientação sexual e identidade de gênero.

Por fim, há que se fazer menção ao impacto exercido pelo próprio regime multilateral de direitos humanos, a partir de seu arcabouço de normas, regras e valores estabelecidos. Dada a quantidade de foros nos quais o Brasil negociou temas relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, bem como as variações em suas composições e regras de procedimentos, tratou-se de variável extremamente complexa e cambiante. Não houve homogeneidade temática nem temporal: os dados trazidos mostram que, conforme agregavam novos conceitos e evoluíam em seus aspectos substantivos, as iniciativas eram alocadas em diferentes foros. Tais foros tinha composições e dinâmicas de trabalho diferenciadas, pressupondo ajustes na forma de ação e avaliação cuidadosa e permanente dos interesses em disputa.

Figura 2: Evolução do tema Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero nos foros multilaterais



Fonte: autoria própria

Essa execução fragmentada da agenda externa relacionada a direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero trouxe benefícios e desafios ao processo decisório. Permitiu, por um lado, seu desenvolvimento de forma quase ininterrupta: barreiras encontradas em uma arena muitas vezes determinavam que as ações fossem deslocadas para outro foro no qual as condições para avanços se mostravam mais propícias.

Dessa forma, a importância relativa das arenas de negociação se alterou constantemente ao longo do período estudado, conforme se dava a avaliação dos tomadores de decisão. Isto permitiu ao Brasil otimizar suas ações, ao focar esforços em iniciativas com maior chance de sucesso. Permitiu, igualmente, que experiências exitosas em uma arena fossem instrumentalizadas de modo a influenciar positivamente iniciativas que se buscava promover em outros foros. Tal foi o caso com a abordagem focada na violência por motivos de orientação sexual, empregada com sucesso na OEA a partir de 2008, e que depois inspirou as ações na CDH, permitindo a superação do impasse que levou à aprovação da histórica resolução de 2011.

Por outro lado, a constelação de variáveis envolvidas legou grandes dificuldades ao processo decisório, aumentando a incerteza, reduzindo a previsibilidade e aumentando os custos da tomada de decisão. Uma

interpretação como a de Lindblom (1959) creditaria tal fato às imperfeições e insuficiências na racionalidade dos tomadores de decisão:

It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case (...) their pre-scribed functions and constraints-the politically or legally possible-restrict their attention to relatively few values and relatively few alternative policies among the countless alternatives that might be imagined (LINDBLOM, 1959, p. 80)

Diferentemente de uma dinâmica regular de política pública, no entanto, os dados apresentados mostram que a existência de informações incompletas se deve não somente à racionalidade imperfeita dos tomadores de decisão, mas também à imprevisibilidade e impossibilidade de controle sobre ações exógenas adotadas por terceiros atores. Trata-se de particularidade da política externa em relação às políticas públicas domésticas – tal como bem apontado por Pinheiro e Salomón (2013).

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera "ação externa", um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (PINHEIRO; SALOMÓN, 2013, p. 41)

Nesse sentido, os dados trazidos ao longo do trabalho deixam claro que a tomada de decisões no período também foi condicionada pela necessidade adicional de atuar de forma a, sempre que possível, mitigar sua possibilidade de erro em relação a terceiros Estados – uma vez que as ações tomadas poderiam ter efeitos que fugiriam ao controle dos decisores brasileiros. A formação de agenda mostrou-se, dessa forma, extremamente sensível às posições assumidas, em particular, por países tidos como aliados estratégicos do Brasil. Diante da possibilidade de confronto ou de manifestação mais exacerbada de oposições (em especial da África e do Oriente Médio), a opção adotada

invariavelmente passava por um recuo momentâneo e pelo redirecionamento a outro foro cujas condições se mostrassem mais propícias.

4. Comentários finais

Em resumo, o que se depreende dos dados é um complexo e contínuo processo de formação de agenda, focado no Itamaraty e, eventualmente, em outras burocracias do governo federal, e razoavelmente aberto a influências exógenas, sendo as principais delas os grupos da sociedade civil mais próximos às posições do governo e os demais Estados com projeção sobre o Brasil ou tidos como estratégicos para os demais objetivos internacionais do país.

Esse esquema deu certo no sentido de propiciar um processo decisório eficiente que conseguiu, em um período razoavelmente curto, criar uma agenda não existente na PEB e sem precedentes no regime multilateral de direitos humanos. Dados primários, entrevistas e interpretações *a posteriori* concordam ao apontar que a atuação do Brasil foi crucial para a introdução da orientação sexual e da identidade de gênero na agenda multilateral, revertendo padrão de exclusão prevalecente desde a criação do regime contemporâneo de direitos humanos.

Logrou sucesso, ademais, ao conseguir encontrar caminhos para uma agenda extremamente sensível sem prejudicar os interesses do Brasil em outros tabuleiros estratégicos e sem afetar, de maneira irreversível, as relações com outros parceiros para os quais o tema da orientação sexual era controverso. Tais arranjos foram resultado do intenso intercâmbio entre Itamaraty, SDH, sociedade civil e atores externos nos foros multilaterais, e sua entrada na agenda internacional foi possível em razão de uma avançada leitura que se beneficiou da transversalidade entre diversos outros temas (racismo, gênero, violência, combate ao HIV/AIDS) e da multiplicidade de foros nos quais suas negociações foram conduzidas.

Por outro lado, a análise efetuada deixou à mostra insuficiências que podem afetar a PEB no curto e longo prazos. Com efeito, a abertura do processo decisório ocorreu de maneira apenas parcial e pouco institucionalizada. Se, por um lado, isso permitiu avançar na agregação de questões sociais importantes a

uma agenda tradicionalmente fechada como a da PEB, por outro não o fez de maneira completa. Como visto nos capítulos precedentes, o processo ficou em um “meio do caminho”, onde nem se tinha a ação insulada de outrora, nem se chegara a uma política pública verdadeiramente inclusiva, participativa e transparente.

Isso gerou um *déficit* democrático para a PEB, cujos reflexos não de persistir no futuro. Prejudicou, igualmente, o consenso social em torno da agenda analisada, dificultando seu estabelecimento como política de Estado suprapartidária, e legando, portanto, desafios à sua continuidade no longo prazo.

Bibliografia consultada

1. Fontes primárias

1.1 Telegramas

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

_____. [Despacho Telegráfico 997, ostensivo, de 7 de novembro de 2000]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2000a

_____. [Despacho Telegráfico 482, ostensivo, de 29 de novembro de 2000]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Santiago. Brasília, 2000b

_____. [Telegrama 1709, ostensivo, de 08 de novembro de 2000]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2000c

_____. [Despacho Telegráfico 402, ostensivo, de 27 de abril de 2000]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2000d

_____. [Despacho Telegráfico 403, ostensivo, de 28 de abril de 2000]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2000e

_____. [Despacho Telegráfico 410, ostensivo, de 28 de abril de 2000]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2000f

_____. [Telegrama 1485, ostensivo, de 27 de setembro de 2000]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2000g

_____. [Telegrama 449, ostensivo, de 13 de março de 2001]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2001a

_____. [Despacho Telegráfico 444, ostensivo, de 10 de maio de 2001]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2001b

_____. [Despacho Telegráfico 479,

ostensivo, de 19 de maio de 2001]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2001c

_____. **[Despacho Telegráfico 487, ostensivo, de 25 de maio de 2001]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2001d

_____. **[Despacho Telegráfico 488, ostensivo, de 25 de maio de 2001]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2001e

_____. **[Telegrama 1005, ostensivo, de 07 de junho de 2001]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2001f

_____. **[Despacho Telegráfico 789, ostensivo, de 29 de junho de 2001]**. Destinatário: Embaixada do Brasil em Washington. Brasília, 2001g

_____. **[Telegrama 1684, ostensivo, de 12 de julho de 2001]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2001h

_____. **[Despacho Telegráfico 686, ostensivo, de 26 de julho de 2001]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2001i

_____. **[Telegrama 1397, ostensivo, de 07 de agosto de 2001]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2001j

_____. **[Telegrama 1398, ostensivo, de 07 de agosto de 2001]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2001k

_____. **[Telegrama 1427, ostensivo, de 13 de agosto de 2001]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2001l

_____. **[Telegrama 1493, ostensivo, de 27 de agosto de 2001]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2001m

_____. **[Despacho Telegráfico 281, ostensivo, de 29 de agosto de 2001]**. Destinatário: Embaixada do Brasil em

Pretória. Brasília, 2001n

_____. [Telegrama 376, ostensivo, de 04 de setembro de 2001]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Pretória, 2001o

_____. [Telegrama 377, ostensivo, de 04 de setembro de 2001]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Pretória, 2001p

_____. [Circular Telegráfica 41829, ostensiva, de 6 de setembro de 2001]. Destinatários: Múltiplos. Brasília, 2001q

_____. [Telegrama 391, ostensivo, de 11 de setembro de 2001]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Pretória, 2001r

_____. [Telegrama 89, ostensivo, de 12 de fevereiro de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2003b

_____. [Mensagem Oficial 87, ostensiva, de 21 de fevereiro de 2003]. Destinatário: Ministério da Justiça. Brasília, 2003c

_____. [Telegrama 582, ostensivo, de 18 de março de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003d

_____. [Telegrama 678, ostensivo, de 28 de março de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003e

_____. [Telegrama 704, ostensivo, de 31 de março de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003f

_____. [Telegrama 782, ostensivo, de 08 de abril de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003g

_____. [Telegrama 837, ostensivo, de 14 de abril de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003i

_____. [Telegrama 865, ostensivo, de 17 de abril de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações

Exteriores. Genebra, 2003j

_____. [Telegrama 874, ostensivo, de 17 de abril de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003k

_____. [Telegrama 912, ostensivo, de 24 de abril de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003l

_____. [Telegrama 1006, ostensivo, de 02 de maio de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003m

_____. [Telegrama 1007, ostensivo, de 02 de maio de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003n

_____. [Telegrama 1013, ostensivo, de 05 de maio de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003o

_____. [Telegrama 348, ostensivo, de 09 de maio de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2003p

_____. [Telegrama 1147, ostensivo, de 16 de maio de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003q

_____. [Circular Telegráfica 46565, ostensiva, de 15 de julho de 2003]. Destinatários: Múltiplos. Brasília, 2003r

_____. [Telegrama 1933, ostensivo, de 27 de agosto de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003s

_____. [Telegrama 1001, ostensivo, de 29 de setembro de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Londres, 2003u

_____. [Telegrama 1953, ostensivo, de 30 de setembro de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2003v

_____. [Telegrama 2470, ostensivo, de 04

de novembro de 2003]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2003z

_____. [Telegrama 19, ostensivo, de 07 de janeiro de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2004a

_____. [Telegrama 139, ostensivo, de 23 de janeiro de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Berlim, 2004b

_____. [Telegrama 96, ostensivo, de 26 de janeiro de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Bruxelas, 2004c

_____. [Despacho Telegráfico 239, ostensivo, de 01 de março de 2004]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2004f

_____. [Telegrama 153, ostensivo, de 09 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Quito, 2004g

_____. [Telegrama 504, ostensivo, de 11 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2004h

_____. [Telegrama 502, ostensivo, de 11 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2004i

_____. [Telegrama 503, ostensivo, de 11 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2004j

_____. [Telegrama 507, ostensivo, de 11 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2004k

_____. [Telegrama 552, ostensivo, de 16 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2004l

_____. [Telegrama 568, ostensivo, de 18 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações

Exteriores. Genebra, 2004m

_____. [Telegrama 597, ostensivo, de 20 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2004o

_____. [Telegrama 327, ostensivo, de 23 de março de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Santiago, 2004p

_____. [Telegrama 420, ostensivo, de 07 de abril de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Londres, 2004s

_____. [Telegrama 854, ostensivo, de 15 de abril de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2004t

_____. [Telegrama 188, ostensivo, de 23 de abril de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Cairo, 2004u

_____. [Despacho Telegráfico 216, ostensivo, de 07 de maio de 2004]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Londres. Brasília, 2004x

_____. [Telegrama 576, ostensivo, de 19 de maio de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Londres, 2004y

_____. [Telegrama 597, ostensivo, de 21 de maio de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Londres, 2004z

_____. [Telegrama 414, ostensivo, de 24 de junho de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2004a1

_____. [Mensagem Oficial 12, ostensiva, de 04 de outubro de 2004]. Destinatário: Ministério da Justiça. Brasília, 2004a2

_____. [Telegrama 3259, ostensivo, de 29 de novembro de 2004]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2004a4

_____. [Telegrama 58, ostensivo, de 10 de

janeiro de 2005]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2005a

_____. [**Telegrama 68, ostensivo, de 03 de fevereiro de 2005**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2005c

_____. [**Despacho Telegráfico 42, ostensivo, de 04 de fevereiro de 2005**]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Washington. Brasília, 2005d

_____. [**Telegrama 768, ostensivo, de 29 de março de 2005**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2005g

_____. [**Telegrama 266, ostensivo, de 19 de abril de 2005**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2005i

_____. [**Telegrama 1160, ostensivo, de 26 de abril de 2005**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2005j

_____. [**Telegrama 339, ostensivo, de 16 de maio de 2005**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2005k

_____. [**Telegrama 375, ostensivo, de 27 de maio de 2005**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2005l

_____. [**Despacho Telegráfico 223, ostensivo, de 30 de maio de 2005**]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Washington. Brasília, 2005m

_____. [**Circular Telegráfica 54967, ostensiva, de 06 de julho de 2005**]. Destinatários: Múltiplos. Brasília, 2005n

_____. [**Telegrama 2365, ostensivo, de 30 de setembro de 2005**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Buenos Aires, 2005p

_____. [**Telegrama 946, ostensivo, de 30 de setembro de 2005**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Montevideú, 2005q

_____. [Telegrama 731, ostensivo, de 14 de outubro de 2005]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2005r

_____. [Telegrama 2968, ostensivo, de 01 de novembro de 2005]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2005s

_____. [Telegrama 839, ostensivo, de 20 de novembro de 2005]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2005t

_____. [Telegrama 888, ostensivo, de 13 de dezembro de 2005]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2005u

_____. [Telegrama 602, ostensivo, de 15 de março de 2006]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2006b

_____. [Telegrama 777, ostensivo, de 31 de março de 2006]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2006c

_____. [Telegrama 472, ostensivo, de 08 de maio de 2006]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2006e

_____. [Telegrama 713, ostensivo, de 02 de junho de 2006]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2006f

_____. [Telegrama 1858, ostensivo, de 10 de julho de 2006]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2006g

_____. [Mensagem Oficial 1198, ostensiva, de 02 de outubro de 2006]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2006j

_____. [Telegrama 3030, ostensivo, de 23 de novembro de 2006]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2006k

_____. [Telegrama 1534, ostensivo, de 24

de novembro de 2006]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2006l

_____ . [**Telegrama 1548, ostensivo, de 28 de novembro de 2006**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2006m

_____ . [**Telegrama 3544, ostensivo, de 12 de dezembro de 2006**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2006n

_____ . [**Telegrama 2037, ostensivo, de 04 de agosto de 2006**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2006o

_____ . [**Despacho Telegráfico 16, ostensivo, de 18 de janeiro de 2007**]. Destinatário: Missão Diplomática do Brasil junto à OEA. Brasília, 2007a

_____ . [**Telegrama, ostensivo 149, de 6 de fevereiro de 2007**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2007b

_____ . [**Despacho Telegráfico 149, ostensivo, de 6 de fevereiro de 2007**]. Destinatário: Missão Diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2007c

_____ . [**Telegrama, ostensiva 162, de 9 de fevereiro de 2007**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Bogotá, 2007d

_____ . [**Despacho Telegráfico 166, ostensivo, de 12 de fevereiro de 2007**]. Destinatário: Missão Diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2007e

_____ . [**Telegrama 226, ostensivo, de 28 de fevereiro de 2007**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Roma, 2007h

_____ . [**Despacho Telegráfico 142, ostensivo 142, de 01 de março de 2007**]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2007j

_____ . [**Telegrama 508, ostensivo, de 15 de março de 2007**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações

Exteriores. Genebra, 2007k

_____. [Despacho Telegráfico 175, ostensivo, de 22 de março de 2007]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Assunção. Brasília, 2007m

_____. [Telegrama, ostensivo 614, de 26 de março de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2007n

_____. [Telegrama, ostensivo 665, de 30 de março de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2007o

_____. [Mensagem Oficial 386, ostensivo, de 09 de abril de 2007]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2007q

_____. [Telegrama 152, ostensivo, de 04 de maio de 2007]. Destinatários: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Madri, 2007r

_____. [Despacho Telegráfico 378, ostensivo, de 07 de maio de 2007]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2007s

_____. [Telegrama 332, ostensivo, de 14 de maio de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Assunção, 2007u

_____. [Telegrama 677, ostensivo, de 25 de maio de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Santiago, 2007v

_____. [Telegrama 263, ostensivo, de 31 de maio de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Bucareste, 2007x

_____. [Telegrama 1264, ostensivo, de 08 de junho de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2007y

_____. [Telegrama 764, ostensivo, de 06 de julho de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Montevideú, 2007a1

_____. [Telegrama 1635, ostensivo, de 13

de julho de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2007b1

_____. **[Despacho Telegráfico 413, ostensivo, de 16 de julho de 2007]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2007c1

_____. **[Despacho Telegráfico 690, ostensivo, de 24 de julho de 2007]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2007d1

_____. **[Mensagem Oficial 849, ostensiva, de 25 de julho de 2007]**. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2007e1

_____. **[Telegrama 681, ostensivo, de 27 de julho de 2007]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Montevideú, 2007f1

_____. **[Mensagem Oficial 871, ostensiva, de 30 de julho de 2007]**. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2007g1

_____. **[Despacho Telegráfico 292, ostensivo, de 31 de julho de 2007]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto ao Mercosul. Brasília, 2007i1

_____. **[Despacho Telegráfico 295, ostensivo, de 1 de agosto de 2007]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto ao Mercosul. Brasília, 2007j1

_____. **[Telegrama 1970, ostensivo, de 17 de agosto de 2007]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2007l1

_____. **[Despacho Telegráfico 871, ostensivo, de 13 de setembro de 2007]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2007n1

_____. **[Despacho Telegráfico 923, ostensivo, de 19 de setembro de 2007]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2007p1

_____. **[Mensagem Oficial 1151, ostensiva, de 28 de setembro de 2007]**. Destinatário: Presidência da República. Brasília,

2007q1

_____. [Telegrama 2351, ostensivo, de 22 de outubro de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2007r1

_____. [Telegrama 3041, ostensivo, de 08 de novembro de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2007u1

_____. [Telegrama 3455, ostensivo, de 21 de dezembro de 2007]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2007z1

_____. [Despacho Telegráfico 535, ostensivo, de 13 de novembro de 2007]. Destinatário: Missão Diplomático do Brasil junto ao Mercosul. Brasília, 2007a2

_____. [Telegrama 42, ostensivo, de 08 de janeiro de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008a

_____. [Telegrama 196, ostensivo, de 04 de fevereiro de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2008b

_____. [Mensagem Oficial 98, ostensiva, de 07 de fevereiro de 2008]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2008c

_____. [Despacho Telegráfico 113, ostensivo, de 21 de fevereiro de 2008]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2008d

_____. [Mensagem Oficial 003, ostensiva, de 10 de março de 2008]. Destinatário: Ministério da Educação. Brasília, 2008e

_____. [Telegrama 443, ostensivo, de 10 de março de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Buenos Aires, 2008f

_____. [Mensagem Oficial 246, ostensiva, de 11 de março de 2008]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2008g

_____. [Telegrama 554, ostensivo, de 12 de

março de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2008h

_____. [Telegrama 599, ostensivo, de 14 de **março de 2008**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2008i

_____. [Telegrama 45, ostensivo, de 18 de **março de 2008**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Budapeste, 2008j

_____. [Despacho Telegráfico 204, ostensivo, de 18 de **março de 2008**]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Buenos Aires. Brasília, 2008k

_____. [Telegrama 693, ostensivo, de 26 de **março de 2008**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2008l

_____. [Despacho Telegráfico 135, ostensivo, de 04 de **abril de 2008**]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Viena. Brasília, 2008m

_____. [Telegrama 420, ostensivo, de 04 de **abril de 2008**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2008n

_____. [Telegrama 422, ostensivo, de 04 de **abril de 2008**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2008o

_____. [Telegrama 865, ostensivo, de 16 de **abril de 2008**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2008p

_____. [Telegrama 468, ostensivo, de 16 de **abril de 2008**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2008q

_____. [Despacho Telegráfico 189, ostensivo, de 17 de **abril de 2008**]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2008r

_____. [Despacho Telegráfico 192, ostensivo, de 17 de **abril de 2008**]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil

junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2008s

_____. [Despacho Telegráfico 137, ostensivo, de 18 de abril de 2008]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Copenhague. Brasília, 2008t

_____. [Telegrama 935, ostensivo, de 25 de abril de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2008u

_____. [Telegrama 462, ostensivo, de 25 de abril de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Haia, 2008v

_____. [Telegrama 547, ostensivo, de 28 de abril de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2008x

_____. [Despacho Telegráfico 312, ostensivo, de 02 de maio de 2008]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2008y

_____. [Despacho Telegráfico 249, ostensivo, de 08 de maio de 2008]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2008z

_____. [Telegrama 956, ostensivo, de 15 de maio de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Buenos Aires, 2008a1

_____. [Despacho Telegráfico 280, ostensivo, de 26 de maio de 2008]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2008b1

_____. [Telegrama 1089, ostensivo, de 02 de junho de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Buenos Aires, 2008c1

_____. [Despacho Telegráfico 429, ostensivo, de 05 de junho de 2008]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2008d1

_____. [Telegrama 693, ostensivo, de 06 de junho de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2008e1

_____. [Telegrama 698, ostensivo, de 06 de junho de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2008f1

_____. [Telegrama 703, ostensivo, de 09 de junho de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2008g1

_____. [Telegrama 705, ostensivo, de 09 de junho de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2008h1

_____. [Telegrama 634, ostensivo, de 27 de junho de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Montevidéu, 2008i1

_____. [Telegrama 1727, ostensivo, de 09 de julho de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008j1

_____. [Despacho Telegráfico 449, ostensivo, de 24 de julho de 2008]. Destinatário: Embaixada do Brasil na Cidade do México. Brasília, 2008k1

_____. [Despacho Telegráfico 602, ostensivo, de 28 de julho de 2008]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2008l1

_____. [Telegrama 1967, ostensivo, de 01 de agosto de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008m1

_____. [Despacho Telegráfico 630, ostensivo, de 05 de agosto de 2008]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2008n1

_____. [Telegrama 902, ostensivo, de 22 de agosto de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Cidade do México, 2008o1

_____. [Despacho Telegráfico 916, ostensivo, de 04 de setembro de 2008]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2008p1

_____. [Telegrama 2339, ostensivo, de 11

de setembro de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008q1

_____. **[Despacho Telegráfico 529, ostensivo, de 06 de outubro de 2008]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2008r1

_____. **[Telegrama 2940, ostensivo, de 28 de outubro de 2008]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008s1

_____. **[Telegrama 2194, ostensivo, de 31 de outubro de 2008]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2008t1

_____. **[Telegrama 3099, ostensivo, de 07 de novembro de 2008]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008u1

_____. **[Telegrama 3294, ostensivo, de 26 de novembro de 2008]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008v1

_____. **[Mensagem Oficial 1458, ostensiva, de 27 de novembro de 2008]**. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2008x1

_____. **[Mensagem Oficial 1500, ostensiva, de 08 de dezembro de 2008]**. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2008y1

_____. **[Telegrama 3433, ostensivo, de 12 de dezembro de 2008]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008z1

_____. **[Despacho Telegráfico 1118, ostensivo, de 15 de dezembro de 2008]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2008a2

_____. **[Telegrama 1273, ostensivo, de 17 de dezembro de 2008]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Montevideú, 2008b2

_____. **[Telegrama 3501, ostensivo, de 19 de dezembro de 2008]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das

Relações Exteriores. Nova York, 2008c2

_____. [Telegrama 3500, ostensivo, de 19 de dezembro de 2008]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2008d2

_____. [Telegrama 54, ostensivo, de 12 de janeiro de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2009a

_____. [Despacho Telegráfico 008, ostensivo, de 14 de janeiro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2009b

_____. [Despacho Telegráfico 14, ostensivo, de 16 de janeiro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2009c

_____. [Despacho Telegráfico 15, ostensivo, de 19 de janeiro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2009d

_____. [Mensagem Oficial 43, ostensiva, de 21 de janeiro de 2009]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2009e

_____. [Despacho Telegráfico 46, ostensivo, de 22 de janeiro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2009f

_____. [Telegrama 122, ostensivo, de 10 de fevereiro de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009i

_____. [Despacho Telegráfico 48, ostensivo, de 11 de fevereiro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2009j

_____. [Telegrama 205, ostensivo, de 02 de março de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009k

_____. [Telegrama 235, ostensivo, de 06 de março de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009l

_____. [Telegrama 260, ostensivo, de 11 de

março de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009m

_____. [**Telegrama 273, ostensivo, de 13 de março de 2009**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009n

_____. [**Mensagem Oficial 179, ostensiva, de 16 de março de 2009**]. Destinatário: Ministério da Saúde. Brasília, 2009o

_____. [**Telegrama 296, ostensivo, de 17 de março de 2009**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009p

_____. [**Despacho Telegráfico 106, ostensivo, de 17 de março de 2009**]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2009q

_____. [**Telegrama 706, ostensivo, de 20 de março de 2009**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2009r

_____. [**Telegrama 307, ostensivo, de 24 de março de 2009**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Haia, 2009v

_____. [**Despacho Telegráfico 149, ostensivo, de 30 de março de 2009**]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2009x

_____. [**Despacho Telegráfico 163, ostensivo, de 06 de abril de 2009**]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2009y

_____. [**Telegrama 479, ostensivo, de 20 de abril de 2009**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009z

_____. [**Telegrama 493, ostensivo, de 22 de abril de 2009**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009a1

_____. [**Telegrama 494, ostensivo, de 22 de abril de 2009**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009b1

_____. [Telegrama 499, ostensivo, de 24 de abril de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009c1

_____. [Telegrama 442, ostensivo, de 25 de abril de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2009d1

_____. [Telegrama 511, ostensivo, de 28 de abril de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009e1

_____. [Telegrama 1036, ostensivo, de 01 de maio de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2009g1

_____. [Telegrama 1243, ostensivo, de 06 de maio de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2009h1

_____. [Despacho Telegráfico 308, ostensivo, de 07 de maio de 2009]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Paris. Brasília, 2009i1

_____. [Telegrama 517, ostensivo, de 08 de maio de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2009j1

_____. [Despacho Telegráfico 320, ostensivo, de 11 de maio de 2009]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Paris. Brasília, 2009k1

_____. [Telegrama 310, ostensivo, de 12 de maio de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Miami, 2009l1

_____. [Telegrama 577, ostensivo, de 13 de maio de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009m1

_____. [Despacho Telegráfico 206, ostensivo, de 13 de maio de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2009n1

_____. [Telegrama 532, ostensivo, de 19 de

maio de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Montevidéu, 2009o1

_____. **[Despacho Telegráfico 419, ostensivo, de 19 de maio de 2009]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2009p1

_____. **[Telegrama 804, ostensivo, de 20 de maio de 2009]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Paris, 2009q1

_____. **[Telegrama 580, ostensivo, de 26 de maio de 2009]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2009r1

_____. **[Telegrama 684, ostensivo, de 01 de junho de 2009]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009s1

_____. **[Telegrama 697, ostensivo, de 05 de junho de 2009]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009t1

_____. **[Telegrama 1590, ostensivo, de 08 de junho de 2009]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2009u1

_____. **[Despacho Telegráfico 534, ostensivo, de 18 de junho de 2009]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2009v1

_____. **[Despacho Telegráfico 417, ostensivo, de 01 de julho de 2009]**. Destinatário: Embaixada do Brasil em Pretória. Brasília, 2009x1

_____. **[Despacho Telegráfico 391, ostensivo, de 16 de julho de 2009]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2009y1

_____. **[Telegrama 970, ostensivo, de 28 de julho de 2009]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009z1

_____. **[Telegrama 804, ostensivo, de 28 de julho de 2009]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações

Exteriores. Haia, 2009a2

_____. [Mensagem Oficial 568, ostensiva, de 29 de julho de 2009]. Destinatário: Ministério da Saúde. Brasília, 2009b2

_____. [Mensagem Oficial 1121, ostensiva, de 31 de julho de 2009]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2009c2

_____. [Telegrama 1081, ostensivo, de 24 de agosto de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009d2

_____. [Telegrama 2453, ostensivo, de 27 de agosto de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2009e2

_____. [Despacho Telegráfico 812, ostensivo, de 31 de agosto de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2009f2

_____. [Telegrama 1135, ostensivo, de 01 de setembro de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009g2

_____. [Despacho Telegráfico 317, ostensivo, de 04 de setembro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto ao Mercosul. Brasília, 2009h2

_____. [Telegrama 1167, ostensivo, de 11 de setembro de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2009h2

_____. [Mensagem Oficial 4128, ostensiva, de 14 de setembro de 2009]. Destinatário: Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS). Brasília, 2009i2

_____. [Despacho Telegráfico 332, ostensivo, de 14 de setembro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto ao Mercosul. Brasília, 2009j2

_____. [Telegrama 3129, ostensivo, de 14 de outubro de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2009k2

_____. [Mensagem Oficial 193, ostensiva,

de 16 de outubro de 2009]. Destinatário: Senado Federal. Brasília, 2009l2
_____. [Telegrama 500, ostensivo, de 13 de novembro de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Montevideú, 2009m2
_____. [Despacho Telegráfico 500, ostensivo, de 13 de novembro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto ao Mercosul. Brasília, 2009n2
_____. [Despacho Telegráfico 501, ostensivo, de 19 de novembro de 2009]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 200o2
_____. [Telegrama 3757, ostensivo, de 04 de dezembro de 2009]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2009p2
_____. [Telegrama 68, ostensivo, de 08 de janeiro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2010a
_____. [Mensagem Oficial 50, ostensiva, de 20 de janeiro de 2010]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2010b
_____. [Telegrama 141, ostensivo, de 03 de fevereiro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Londres, 2010c
_____. [Telegrama 530, ostensivo, de 19 de fevereiro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2010d
_____. [Telegrama 155, ostensivo, de 24 de fevereiro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2010e
_____. [Telegrama 146, ostensivo, de 25 de fevereiro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2010f
_____. [Despacho Telegráfico 107, ostensivo, de 26 de fevereiro de 2010]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2010g
_____. [Despacho Telegráfico 248,

ostensivo, de 19 de março de 2010]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Buenos Aires. Brasília, 2010h

_____. **[Telegrama 698, ostensivo, de 01 de abril de 2010]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Buenos Aires, 2010i

_____. **[Telegrama 378, ostensivo, de 22 de abril de 2010]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2010j

_____. **[Despacho Telegráfico 184, ostensivo, de 23 de abril de 2010]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2010j2

_____. **[Telegrama 462, ostensivo, de 14 de maio de 2010]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2010k

_____. **[Telegrama 530, ostensivo, de 26 de maio de 2010]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2010l

_____. **[Despacho Telegráfico 556, ostensivo, de 31 de maio de 2010]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2010m

_____. **[Despacho Telegráfico 393, ostensivo, de 16 de junho de 2010]**. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2010n

_____. **[Telegrama 937, ostensivo, de 26 de junho de 2010]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2010o

_____. **[Telegrama 1029, ostensivo, de 30 de junho de 2010]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Lima, 2010p

_____. **[Telegrama 1008, ostensivo, de 07 de julho de 2010]**. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2010r

_____. **[Despacho Telegráfico 264, ostensivo, de 08 de julho de 2010]**. Destinatário: Embaixada do Brasil em

Viena. Brasília, 2010s

_____. [Telegrama 1115, ostensivo, de 13 de julho de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Paris, 2010t

_____. [Despacho Telegráfico 739, ostensivo, de 15 de julho de 2010]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2010u

_____. [Telegrama 514, ostensivo, de 16 de julho de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Sófia, 2010v

_____. [Telegrama 1639, ostensivo, de 16 de julho de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Buenos Aires, 2010x

_____. [Telegrama 1120, ostensivo, de 04 de agosto de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2010y

_____. [Telegrama 3279, ostensivo, de 03 de setembro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2010z

_____. [Telegrama 1279, ostensivo, de 6 de setembro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2010a1

_____. [Despacho Telegráfico 524, ostensivo, de 10 de setembro de 2010]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2010b1

_____. [Despacho Telegráfico 222, ostensivo, de 14 de setembro de 2010]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Abidjan. Brasília, 2010c1

_____. [Telegrama 1383, ostensivo, de 22 de setembro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2010d1

_____. [Despacho Telegráfico 559, ostensivo, de 22 de setembro de 2010]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2010e1

_____. [Mensagem Oficial 1695, ostensiva, de 04 de novembro de 2010]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2010f1

_____. [Despacho Telegráfico 513, ostensivo, de 04 de novembro de 2010]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2010g1

_____. [Telegrama 1696, ostensivo, de 12 de novembro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2010h1

_____. [Telegrama 1808, ostensivo, de 02 de dezembro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2010i1

_____. [Despacho Telegráfico 708, ostensivo, de 02 de dezembro de 2010]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil em Genebra. Brasília, 2010j1

_____. [Telegrama 4847, ostensivo, de 16 de dezembro de 2010]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2010k1

_____. [Despacho Telegráfico 222, ostensivo, de 04 de maio de 2010]. Destinatário: Missão diplomática do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Brasília, 2010l1

_____. [Telegrama 11, ostensivo, de 06 de janeiro de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2011a

_____. [Telegrama 12, ostensivo, de 06 de janeiro de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2011b

_____. [Telegrama 257, ostensivo, de 23 de fevereiro de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011c

_____. [Telegrama 310, ostensivo, de 08 de março de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011d

_____. [Telegrama 229, ostensivo, de 15 de

março de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Maputo, 2011f

_____. [**Mensagem Oficial 329, ostensiva, de 15 de março de 2011**]. Destinatário: Presidência da República. Brasília, 2011g

_____. [**Telegrama 390, ostensivo, de 17 de março de 2011**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011h

_____. [**Telegrama 468, ostensivo, de 28 de março de 2011**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011i

_____. [**Telegrama 548, ostensivo, de 06 de abril de 2011**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011j

_____. [**Telegrama 845, ostensivo, de 01 de junho de 2011**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011l

_____. [**Telegrama 949, ostensivo, de 17 de junho de 2011**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011o

_____. [**Telegrama 690, ostensivo, de 20 de junho de 2011**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Haia, 2011p

_____. [**Telegrama 997, ostensivo, de 27 de junho de 2011**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011s

_____. [**Despacho Telegráfico 235, ostensivo, de 17 de agosto de 2011**]. Destinatário: Embaixada do Brasil em Santo Domingo. Brasília, 2011t

_____. [**Telegrama 2966, ostensivo, de 30 de agosto de 2011**]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2011u

_____. [**Despacho Telegráfico 854, ostensivo, de 06 de setembro de 2011**]. Destinatário: Missão diplomática do

Brasil junto às Nações Unidas. Brasília, 2011v

_____. [Telegrama 1571, ostensivo, de 02 de novembro de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2011x

_____. [Telegrama 4099, ostensivo, de 04 de novembro de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2011y

_____. [Telegrama 1243, ostensivo, de 23 de novembro de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Nova York, 2011z

_____. [Telegrama 391, ostensivo, de 08 de abril de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2011a1

_____. [Telegrama 266, ostensivo, de 10 de março de 2011]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Washington, 2011b1

_____. [Telegrama 241, ostensivo, de 22 de fevereiro de 2012]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2012a

_____. [Telegrama 271, ostensivo, de 28 de fevereiro de 2012]. Destinatário: Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. Genebra, 2012b

1.2 Documentos de órgãos oficiais brasileiros

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

_____. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos II**. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

_____. Câmara dos Deputados. **Requerimento de Informação 408/2003**. Deputado Eliomar Máximo. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 de mai 2003. Assunto: projeto de resolução sobre orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU.

_____ . _____. Comissão de Direitos Humanos. **Requerimento 17/2004**. Deputado Leonardo Mattos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Assunto: projeto de resolução sobre orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU.

_____ . _____. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Requerimento SN/2004**. Deputado Leonardo Mattos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004a. Assunto: projeto de resolução sobre orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004b.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Requerimento SN/2004**. Deputada Iara Bernardi; Deputado Luciano Zica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004c.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Texto-Base da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Brasília: SDH/PR, 2007.

_____ . _____. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos LGBT**. Brasília: SDH/PR, 2009.

Campanha de Combate à Homofobia no Mercosul. Apresentação em Powerpoint. Brasília: SDH/PR, abril de 2009b. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/351987/>. Acesso em: 15 mar 2019.

Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDH/PR, 2010

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.** Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa 197. **OEA aprova a Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 11 de junho de 2013.

1.3 Documentos de organismos internacionais

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Informe de la Relatora de la Sesión Especial De Reflexión y Análisis Sobre La Naturaleza de Una Futura Convención Interamericana Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (CAJP/GT/RDI-16/05)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2005.

_____. **Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. Draft Inter-American Convention against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance (CAJP/GT/RDI-23/06 rev. 3)**. Washington: Organização dos Estados Americanos: Organização dos Estados Americanos, 2006.

_____. **Comments by member states on the preliminary draft inter-american convention against racism and all forms of discrimination and intolerance” (CAJP/GT/RDI-31/06 add. 2)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2006b.

_____. **Comments by member states on the preliminary draft inter-american convention against racism and all forms of discrimination and intolerance (CAJP/GT/RDI-33/06 9)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2006c.

_____. **Activities of the Working Group in the 2005-2006 Term (CAJP/GT/RDI-24/06 rev. 2)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2006d

_____. **Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. Trigésimo Sexto Período Ordinário de Sessões (São Domingos, República Dominicana, 4-6 de junho de 2006). Atas e Documentos Volume I (OEA/Ser.P/XXXVI-O.2)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2006e.

_____. **Anteprojeto de Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância (CP/CAJP-2357/06 REV. 7)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2007.

_____. **Civil Society Contributions Preliminary Draft Inter-American Convention Against Racism And All Forms Of Discrimination And Intolerance (CAJP/GT/RDI-32/06 rev. 2)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2007a.

_____. **Activities of the Working Group in the 2006-2007 Term (CAJP/GT/RDI-50/07 rev. 2)**. Washington, 2007b

_____. **OAS conference highlights importance of joining efforts to fight against racism and discrimination. Comunicado de imprensa (E-323/07)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2007c.

_____. **Draft Inter-American Convention Against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance (CAJP/GT/RDI-57/07 REV. 7 CORR. 1)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008.

_____. **Informe Final de la Sesión Especial del Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Proyecto de Convención Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (CAJP/GT/ RDI-104/08 CORR.1)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008b

_____. **Activities of the Working Group in the 2007-2008 Term (CAJP/GT/RDI-82/08)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008c

_____. **Projeto de Resolução Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero (CP/CAJP- 2626/08)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008d

_____. **Resolução “Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity. AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008e.

_____. **Civil Society Contributions Consolidated Document Of The Draft Inter-American Convention Against Racism And All Forms Of Discrimination And**

Intolerance (CAJP/GT/RDI-61/08). Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008f.

_____. **Pedido de Participação em Conformidade com o Artigo 6 das Diretrizes para a Participação das Organizações da Sociedade Civil nas Atividades da OEA. Cp/Pres.759 (1217/99)**. International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC). Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008g.

_____. **Pedido de Participação em Conformidade com o Artigo 6 das Diretrizes para a Participação das Organizações da Sociedade Civil nas Atividades da OEA. [CP/RES. 759 (1217/99)]**. Asociación Mulabi – Grupo de Trabajo Latinoamericano por los Derechos Sexuales, A.C. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008h.

_____. **Legal Bases And Activities of the IACHR During 2008**. Washington, 2008i.

_____. **Resolução “Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity”**. AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09). Washington: Organização dos Estados Americanos, 2009.

_____. **Activities of the Working Group in the 2008-2009 Term (CAJP/GT/RDI-120/09)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2009a

_____. **Resolução “Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity”**. AG/RES. 2600 (XL-O/10). Washington: Organização dos Estados Americanos, 2010.

_____. **Activities of the Working Group in the 2009-2010 Term (CAJP/GT/RDI-144/10 rev. 1)**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2010a

_____. **Resolução “Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity”**. AG/RES. 2653 (XLI-O/11). Washington: Organização dos Estados Americanos, 2011.

_____. **Legal Bases And Activities of the IACHR During 2011.** Washington: Organização dos Estados Americanos, 2011b.

_____. **Activities of the Working Group in the 2010-2011 Term (CAJP/GT/RDI-175/11 rev. 5).** Washington: Organização dos Estados Americanos, 2011c

_____. **Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68).** Washington: Organização dos Estados Americanos, 2013.

_____. **Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (A-69).** Washington, 2013a.

NAÇÕES UNIDAS. Conferencia Regional de las Américas. **Proyecto De Declaración Y Plan De Acción (Wcr/Rconf/Sant/2000/L.1/Rev.4).** Santiago: Nações Unidas, 2000.

_____. Comissão de Direitos Humanos. **Resolution 2000/40. The incompatibility between democracy and racism (E/CN.4/RES/2000/40).** Genebra: Nações Unidas, 2000.

_____. **Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (A/CONF.189/12).** Durban: Nações Unidas, 2001.

_____. Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. **Resolution 2001/33. Access to medication in the context of pandemics such as HIV/AIDS (E/CN.4/2002/52).** Genebra: Nações Unidas, 2001a

_____. _____ . **Resolution 2002/36. Extrajudicial, summary or arbitrary executions (E/CN.4/RES/2002/36).** Genebra: Nações Unidas, 2002.

_____. _____ . **Resolution 2002/31. The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (E/CN.4/RES/2002/31).** Genebra: Nações Unidas, 2002a.

_____ **Draft Resolution: Human Rights and Sexual Orientation (E/CN.4/2003/L.92).** Genebra: Nações Unidas, 2003.

_____. **A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High Level Panel on Threats Challenges and Change (A/59/565).** Nova York: Nações Unidas, 2004.

_____. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General. A/59/2005.** Nova York: Nações Unidas, 2005.

_____. **Resolução 60/251. Human Rights Council (A/RES/60/251).** Nova York: Nações Unidas, 2006.

_____. **Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, mission to Brazil (A/HRC/4/37/Add.2).** Nova York: Nações Unidas, 2006b.

_____. Conselho de Direitos Humanos da ONU. **The protection of human rights in the context of human immunodeficiency virus (HIV) and acquired immunodeficiency syndrome (AIDS) (A/HRC/RES/12/27).** Genebra: Nações Unidas, 2009.

_____. _____ **Joint Statement on Ending Acts of Violence Related Human Rights Violations Based on Sexual Orientation and Gender Identity.** Genebra: Nações Unidas, 2011.

_____. _____ **The imperative need to respect the established procedures and practices of the General Assembly in the elaboration of new norms and standards and their subsequent integration into existing international human rights law (A/HRC/16/L.27).** Genebra: Nações Unidas, 2011b.

_____. _____ **The protection of human rights in the context of human immunodeficiency virus (HIV) and acquired immunodeficiency syndrome (AIDS) (A/HRC/RES/16/28).** Genebra: Nações Unidas, 2011c.

_____. _____ . **Report submitted by the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, Hina Jilani. Mission to Brazil (A/HRC/4/37/Add.2).** Genebra: Nações Unidas, 2006.

MERCOSUL. **IX Reunión de Altas Autoridades Competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados. Ata de Reunião.** Montevideu: Mercosul, 7 ago de 2007.

_____. **Mercosul/RAADH/SGT Diversidade Sexual, Identidade e Gênero/Ata 03/08. Ata de Reunião.** Porto Alegre: Mercosul, 1 set 2008.

_____. **Mercosul/RAADH/GT-Subgrupo de Trabalho Diversidade e Identidade de Gênero SGT/ATA n 4/08. Ata de Reunião.** Brasília: Mercosul, 10 nov 2008b.

_____. **Mercosul/RAADH/GT Diversidad Sexual e Identidad de Genereo/Acta n 02/09. Ata de Reunião.** Montevideu: Mercosul, 16 set 2009.

_____. **XVII RAADH. Presidencia Pro Tempore Argentina. Reunión del Grupo de Trabajo Orientación Sexual, Identidad y Genero. Ata de Reunião.** Buenos Aires: Mercosul, mar 2010.

_____. **Mercosul/RAADH/GT LGBT/Ata n 02/10. Ata de Reunião.** Brasília: Mercosul, 18 out 2010b.

_____. **Mercosul/RAADH/GT-LGBT/Acta n. 01/11. Ata de Reunião.** Assunção: Mercosul, 25 abr 2011.

_____. **Mercosul/RAADH/ Acta n 01/11. Reunión de Grupo de Trabajo sobre LGBT. Ata de Reunião.** Montevideu: Mercosul, 1 dez 2011b.

WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM. **Daily highlights.** Durban: Nações Unidas, 2001. Disponível em: <https://www.un.org/WCAR/dh/index.html>. Acessado em: 16 jan. 2020.

1.4 Atas e informes de organizações não governamentais

AIDS ACCOUNTABILITY INTERNATIONAL. **Coalition of LGBTTTI Organizations Working in the OAS**. Estocolmo: Aids Accountability International, 2012. Disponível em: <http://www.aidsaccountability.org/coalition-of-lgbttti-organizations-working-in-the-oas/>. Acesso em: 10 set.2019.

ANISTIA INTERNACIONAL. **ONU: una declaración de la Asamblea General afirma los derechos para todas las personas**. Declaração Pública [Online], 2008. Disponível em: <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/024/2008/es/>. Acesso em: 1 jan.2020.

ARC INTERNATIONAL. **International Dialogue on Gender, Sexuality & Human Rights: an Overview**. Genebra: Arc International, 2003. Disponível em: <https://arc-international.net/wp-content/uploads/2012/01/international-dialogue-report-brazil2003.pdf>. Acesso em: 1 mar.2019.

_____. **International Dialogue on Gender, Sexuality & Human Rights: Final Report**. Genebra: Arc International, 2004. Disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/08/International-Dialogue-Report-Geneva-2004.doc>. Acesso em: 5 jan.2019.

_____. **2006 joint statement. 3rd session of the Human Rights Council joint statement**. Genebra: Arc International, 2006. Disponível em: <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-joint-statement/>. Acesso em: 1 jan.2020.

_____. **Response to SOGI human rights statement, read by Syria**. Genebra: Arc International, 2008a. Disponível em: <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/syrian-statement/>. Acesso em: 19 set.2019.

_____. **2008 joint statement**. Genebra: Arc International, 2008b. Disponível em: <http://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2008-joint-statement/>. Acesso em: 1 jan.2020.

_____. **Report of the High Level Panel On Ending Violence and Criminal Sanctions Based on Sexual Orientation and Gender Identity.**

Genebra: Arc International, 2009. Disponível em: <http://www.arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/Report-of-the-High-Level-SOGI-Panel.pdf>. Acesso em: 1 jan.2020.

_____. **17th Session.** Genebra: Arc International, 2011a.

Disponível em: <https://arc-international.net/global-advocacy/human-rights-council/hrc17/>. Acesso em: 15 abr.2019.

_____. **Addressing human rights violations based on sexual orientation & gender identity at the 17th session of the Human Rights Council.**

Genebra: Arc International, 2011b. Disponível em: <https://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/HRC-17-Advancing-SOGI-issues.pdf>. Acesso em: 1 jan.2020.

_____. **Human Rights Council Passes First-Ever Resolution on Sexual Orientation and Gender Identity.** Genebra: Arc International, 2011c.

Disponível em: https://arc-international.net/press_release_hrcresolution/. Acesso em: 11 set 2019.

CENTER FOR FAMILY AND HUMAN RIGHTS. **Radical Homosexual Campaign Launched by UN Officials.** Washington: Center for Family and Human Rights, 2007.

Disponível em : <https://c-fam.org/radical-homosexual-campaign-launched-by-un-officials/>. Acesso em: 19 mar. 2019.

FUNDACIÓN ARCOÍRIS/MX. **OEA apoya orientación sexual e identidad de género.** Cidade do México: Fundación Arco iris, 2011. Disponível em:

<http://www.fundacionarcoiris.org.mx/oea-apoya-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero/>. Acesso em: 19 mar. 2019.

GAYS WITHOUT BORDERS. **IGLHRC: 66 states condemn violations based on sexual orientation and gender identity.** Filadélfia: Gays Without Borders, 2008.

Disponível em: <https://gayswithoutborders.wordpress.com/category/ramayade/>. Acesso em: 19 mar. 2019.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Sexual Orientation and Gender Identity.**

Declaração escrita (E/CN.4/2004/NGO/232). 60ª sessão da Comissão de

Direitos Humanos da ONU. Genebra: Human Rights Watch, 2004. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9403. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **Testimony by FannyAnn Eddy at the U.N. Commission on Human Rights.** Genebra: Human Rights Watch, 2004b. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2004/10/04/testimony-fannyann-eddy-un-commission-human-rights> . Acesso em 10 mai. 2019.

_____. **Summary of Panel Discussion on the Yogyakarta Principles.** Nova York: Human Rights Watch, 2007. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2007/11/21/summary-panel-discussion-yogyakarta-principles>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **OEA adopta resolución para proteger derechos sexuales.** Nova York: Human Rights Watch, 2008a. Disponível em: https://www.hrw.org/legacy/spanish/docs/2008/06/06/colomb19052_txt.htm. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **UN: General Assembly statement affirms rights for all.** Nova York: Human Rights Watch, 2008b. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2008/12/18/un-general-assembly-statement-affirms-rights-all>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **UN: General Assembly to address sexual orientation and gender identity.** Nova York: Human Rights Watch, 2008c. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2008/12/11/un-general-assembly-address-sexual-orientation-and-gender-identity>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **UN: landmark meeting denounces rights abuses based on sexual orientation, gender identity.** Nova York: Human Rights Watch, 2009. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2009/12/11/un-landmark-meeting-denounces-rights-abuses-based-sexual-orientation-gender-identity>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **Historic decision at the United Nations.** Nova York: Human Rights Watch, 2011. Disponível em:

<https://www.hrw.org/news/2011/06/17/historic-decision-united-nations>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **The future is not in front of us, it's inside of us.** Nova York: Human Rights Watch, 2018. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2018/09/04/future-not-front-us-its-inside-us>. Acesso em: 10 mai. 2019.

OUTRIGHT ACTION INTERNATIONAL. **Lgbttti coalition applauds approval of OAS resolution on human rights, sexual orientation and gender identity.** Nova York: Outright Action International, 2008a. Disponível em: <https://outrightinternational.org/content/lgbttti-coalition-applauds-approval-oas-resolution-human-rights-sexual-orientation-and> . : Acesso em: 25 mai. 2019

_____. **United Nations: General Assembly statement affirms rights for all.** Nova York: Outright Action International, 2008b. Disponível em: <https://outrightinternational.org/content/united-nations-general-assembly-statement-affirms-rights-all>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. **Opposing grave human rights violations on the basis of sexual orientation and gender identity.** Nova York: Outright Action International, 2009. Disponível em: <https://outrightinternational.org/content/%E2%80%9COpposing-grave-human-rights-violations-basis-sexual-orientation-and-gender-identity%E2%80%9D>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. **Activists address lgbttti issues at OAS in Lima, Peru.** Nova York: Outright Action International, 2010. Disponível em: <https://outrightinternational.org/content/activists-address-lgbttti-issues-oas-lima-peru>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. **Historic decision at the United Nations.** Nova York: Outright Action International, 2011. Disponível em: <https://www.ishr.ch/news/historic-decision-council-passes-first-ever-resolution-sexual-orientation-gender-identity>. Acesso em: 17 jul. 2019.

PLATAFORMA MERCOSUR SOCIAL Y SOLIDARIO. **Avance en las políticas de DH.** Montevideú: Plataforma Mercosur Social y Solidario, 2007. Disponível

em: <http://www.mercosursocialsolidario.org/avance-en-las-politicas-de-dh/>.

Acesso em: 31 jan. 2020.

RAADH MERCOSUL. **Comissão Permanente LGBT 2020**. Montevideu: RAADH/Mercosul, 2020. Disponível em: <http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/lgbt/>. Acesso em: 31 jan. 2020

SEXUALITY POLICY WATCH. **Lauching Yogyakarta Principles in Brazil**. Rio de Janeiro: Sexuality Policy Watch, 2009. Disponível em: <https://sxpolitics.org/spw-activities-3/748>. Acesso em: 11 apr. 2019.

THE INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX ASSOCIATION (ILGA). **Brasil anuncia adiamento da sua resolução sobre orientação sexual e direitos humanos**. Genebra: ILGA, 2004. Disponível em: <https://portugalgay.pt/politica/portugalgay42.asp>. Acesso em: 15 apr. 2019.

_____. **Annual report 2003-2004**. Genebra: ILGA, 2004b. Disponível em : <https://www.ilga-europe.org/who-we-are/organisational-documents/annual-reports/annual-report-2003-2004>

_____. **Relatório sobre as atividades da ILGA na ONU/2006**. Genebra: ILGA, 2006.

_____. **Direitos LGBT nas Nações Unidas**. Genebra: ILGA, 2007. Disponível em: <https://ilga.org/pt-br/direitos-lgbt-nas-na-es-unidas-2007>. Acesso em: 15 apr. 2019.

_____. **Direitos LGBT nas Nações Unidas**. Genebra: ILGA, 2008. Disponível em: <https://ilga.org/pt-br/direitos-lgbt-nas-na-es-unidas-2008>. Acesso em: 15 apr. 2019.

2. Fontes secundárias

2.1 Livros, capítulos e artigos em periódicos

ALBUQUERQUE, Silvio José. **Combate ao Racismo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: a New Approach**. Nova York: Routledge, 2012.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ALLISON, Graham. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American Political Science Review**, v. 63, p. 689-718, 1969.

AMORIM, Celso. A Política Externa Brasileira no governo do presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 214–240, 2010.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 83, p. 11–35, 2016.

AYOUB, Phillip. **When States Come Out: Europe's Sexual Minorities and the Politics of Visibility**. Nova York: Cambridge University Press, 2016.

BARCELOS, Márcio. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. **Anais Eletrônicos do 1o Seminário Internacional de Ciência Política (2015)**. Porto Alegre (Rio Grande do Sul): UFRGS, 2015.

BELÉM LOPES, Dawisson Elvécio. A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

_____. Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 481-516, 2014.

BIJOS, Leila; ARRUDA, Verônica. A diplomacia cultural como instrumento de política externa brasileira. **Diálogos**, v. 13, n. 1, p. 33-53, 2010.

BUERE, Julio Cesar. Regime militar no Brasil: os grupos de interesses e a formulação da política externa. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 26, p. 26-44, 2014.

CALDWELL, Dan. Bureaucratic foreign policy-making. **The American Behavioral Scientist**, v. 21, n. 1, p. 87–110, 1977.

CANABARRO, Ronaldo Pires. História e direitos sexuais no Brasil: o movimento LGBT e a discussão sobre cidadania. *In*: II Congresso Internacional de História Regional. **Anais Eletrônicos do II Congresso Internacional de História Regional (2013)**. Passo Fundo (Rio Grande do Sul): UPF, 2013.

CARDOSO, Rodrigo. **Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero: a atuação brasileira na Organização Das Nações Unidas**. Tese (Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2017.

CAREAGA PÉREZ, Gloria. A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto. **SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 1, n. 1, p. 147–154, 2004.

CARNEIRO, Ailton José dos Santos. A Morte da clínica: movimento homossexual e luta pela despatologização da homossexualidade no Brasil (1978-1990). *In*: XXVIII Simpósio Nacional de História 2015. **Anais eletrônicos do XXVIII Simpósio Nacional de História (2015)**. Florianópolis (Santa Catarina): UFSC, 2015.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n.2, p. 117-140, 2009.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. **Política e Políticas de uma Energia Alternativa: o Caso do Proálcool**. Rio de Janeiro: Editora Notrya/ANPOCS, 1993.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Dados**, vol. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CONFÉDÉRATION SUISSE. **The Human Rights Council: A practical guide**. Genebra: Permanent Mission of Switzerland to the United Nations Office and to the other international organisations in Geneva, 2015.

CORRÊA, Sônia; PETCHESKY, Rosalind; PARKER, Richard. **Sexuality, Health and Human Rights**. Nova York: Routledge 2008

_____. O percurso global dos direitos sexuais: entre “margens” e “centros”. **Bagoas: Estudos Gays, Gêneros e Sexualidades**, v. 4, p. 17–42, 2009.

_____; ÁVILA, Maria Betânia. Direitos sexuais e reprodutivos: pauta global e percursos brasileiros. *In*: BERQUÓ, Elza (org). **Sexo e Vida: panorama da saúde reprodutiva no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2003.

COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora da Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2013.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v.17, p. 1-25, 1972.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n.4, p. 823-820, 2011.

COMPARATO, Fabio. Ensaio sobre o juízo de inconstitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, p.39-48, 1998.

CONRAD, Kathryn. Queer Treasons: Homosexuality and Irish national identity. **Cultural Studies**, v. 15, n. 1, p. 124–137, 2001.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 107–123, 2006.

COUTO, Estevão Ferreira. Judicialização da política externa e direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 140-161, 2004.

CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James. **Governança sem governo. Ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DIAS, Marcia Ribeiro; PEREZ, José Manuel Santos. **Antes do vendaval: um diagnóstico do governo Lula antes da crise política de 2005**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

DINIZ, Simone.; RIBEIRO, Cláudio. The role of Brazilian congress in foreign policy. An empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 10-29, 2008.

DUARTE, Rubens; LIMA, Maria Regina Soares de. Politicizing financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, p. 35-50, 2017.

DUARTE, Marco José de Oliveira. Diversidade Sexual, políticas públicas e direitos humanos: saúde e cidadania LGBT em cena. **Temporalis**, v. 14, n. 27, p. 77–98, 2014.

DUNN, William. **Public policy analysis. An introduction**. Nova Jersey: Prentice-Hall, 1981.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Nova Jersey: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1957.

FARIA, Vanessa Dolce De. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. 2016. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio; LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme. Itamaraty on the move: institutional and political change in Brazilian foreign service under Lula da Silva's presidency (2003–2010). **Bulletin of Latin American Research**, v. 32, n. 4 p. 468–482, 2013.

FACCHINI, Regina. **Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

_____ ; SIMÕES, Júlio. **Na trilha do arco-íris: do homossexual ao movimento LGBT**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

FARIAS, Rogério de Souza; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, p. 5-22, 2015.

FEITOSA, Cleyton. 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, 2016.

_____. Mapeando demandas por participação política da população LGBT no Brasil. **Bagoas: Estudos Gays, Gêneros e Sexualidades**, v. 17, p. 282–317, 2017.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 4, p. 278–288, 1984.

FONSECA JUNIOR, Gelson. **A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Lucas Nascimento. **Políticas públicas no Brasil voltadas para a população LGBT: reflexos que o movimento enfrenta com relação à sociedade civil**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-260, 2000.

GERBER, Paula; GORY, Joel. The UN Human Rights Committee and LGBT rights : what is it doing ? What could it be doing? **Human Rights Law Review**, v. 14/julho, p. 403–439, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GILES, Geoffrey. **Why Bother About Homosexuals? Homophobia and Sexual Politics in Nazi Germany**. Washington: United States Holocaust Memorial Museum, 2001.

GIRARD, Françoise. Negotiating sexual rights and sexual orientation at the UN. *In*: PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert (orgs.). **Sex politics: reports from the front lines**. Rio de Janeiro, Sexuality Policy Watch, 2007, p. 311–358.

GOLDSTEIN, Judith; Keohane, Robert. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Londres: Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, Felipe Teixeira. A Celac, o Sela e a agenda do Brasil para América Latina e Caribe. **Boletim de Economia Política e Internacional**, n. 8 (out/dez), p.49-60, 2010.

GORISCH, Patrícia Cristina Vasques de Souza. **O Reconhecimento dos Direitos LGBT como Direitos Humanos: uma análise global a nacional**. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Universidade Católica de Santos, Santos, 2013.

HERZ, Mônica. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, v. 24, n. 1, p. 7-40, 2002.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Hampshire: Palgrave, 2002.

HIRST, Monica. Relações internacionais no Brasil como área de pesquisa. *In*: MICELI, Sergio (org.). **Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: IDESP, 1992. p. 64-74.

_____ ; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HILSMAN, Roger. **The politics of policy making in defense and foreign affairs: conceptual models and bureaucratic politics**. Englewood Cliffs: Prentice-Hal, 1987.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Análise de conjuntura OPSA**, v. 12, p. 22–41, 2010.

HOFFMAN, Paul. Human Rights and Terrorism. **Human Rights Quarterly**, v. 26, n. 4, p. 932–955, 2004.

HOLSTI, Oler. Cognitive dynamics and images of the enemy. **Journal of International Affairs**, v. 21, n. 1, p. 16-39, 1967.

HOWES, Robert. João Antônio Mascarenhas (1927-1998): pioneiro do ativismo homossexual no Brasil. **Cadernos AEL**, v. 10, n. 18–19, 2003.

IMS/UERJ. **Gênero e diversidade na escola: formação de professoras/es em gênero, orientação sexual e relações étnico-raciais**. Rio de Janeiro: CEPESC, 2009.

INGRAM, Helen; FIEDERLEIN, Suzanne. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 725–745, 1988.

IRINEU, Bruna. 10 Anos do programa Brasil Sem Homofobia : notas críticas. **Temporalis**, v. 14, n. 28, p. 193–220, 2014.

JAKOBSEN, Kjeld Aagard. Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula. **Lua Nova**, n. 89, p. 275–295, 2013.

JAYME, Fernando. **Direitos Humanos e sua Efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

JERVIS, Robert. Perception and misperception in international politics. *In*: VIOTTI, Paul.; KAUPPI, Mark (eds.). **International relations theory: realism, pluralism, globalism**. Nova York: Macmillan, 1993. p. 286-304.

JONES, Bryan. Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 4, p. 395-412, 2003.

_____ ; BAUMGARTNER, Frank. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, p. 1-20, 2012.

JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. Califórnia: Wadsworth Pub. Co, 1977.

JORDAAN, Eduard. The challenge of adopting sexual orientation resolutions at the UN Human Rights Council. **Journal of Human Rights Practice**, v. 8, n. 2, p. 298–310, 2016.

JOOSTEN, Veronique. **The UN Human Rights Council at work: From high hopes back to reality**. Louvain (Bélgica): Association Flanders Belgium, 2008.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Editora 70, 1993.

KEOHANE, Robert.; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. Nova York: Longman, 1989.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives ad Public Policies**. Nova York: Longman, 2014.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

KUKURA, Elizabeth. Sexual orientation and non-discrimination. **Peace Review**, v. 17, n. 2–3, p. 181–188, 2005.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LASSWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1990.

LENTNER, Howard. Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange. **Review of Policy Research**, v. 23, n. 1, p. 169-181, 2006.

LESSA, Antônio Carlos. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em relações internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, v.2, p. 169-184, 2005.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, v. 65, p. 682-693, 1971.

LIMA, Maria Regina Soares. A Política Externa Brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, v. 1, p. 24-59, 2005.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

_____. Tradição e inovação na Política Externa Brasileira. **Plataforma Democrática**, n. 3, p. 1-22, 2010.

_____; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.

_____; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (orgs.). **Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____; _____. Integração Moderna. **Análise de Conjuntura OPISA**, n. 1/janeiro, p. 1-15, 2006

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LINDBLOM, Charles. The science of 'muddling through'. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.

_____. **El proceso de elaboración de políticas públicas.** Cidade do México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2. p. 198-223, 2002.

_____. **A década das conferências: 1990- 1999.** 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v.16, p. 687-91, 1964.

_____. Making democracy safe for the world. *In*: ROSENAU, James (ed.). **Domestic Sources of Foreign Policy.** New York: The Free Press, 1967, p. 295-331.

_____. Decision making vs. policy making: toward and antidote for technocracy. **Public Administration Review**, v. 30, n. 3, p. 314-325, 1970.

_____. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MILANI, Carlos. Política externa é política pública". **Insight Inteligência**, v. 18, p. 56-75, 2015.

_____; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MACARTHUR, Gemma. Securing sexual orientation and gender identity rights within the United Nations framework and system: past, present and future. **The Equal Rights Review**, v. 15, p. 25–54, 2015.

MATTAR, Laura Davis. Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais – uma análise comparativa com os direitos reprodutivos. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, p. 60–83, 2008.

MCGOLDRICK, Dominic. the development and status of sexual orientation discrimination under international human rights law. **Human Rights Law**

Review, v. 16, n. 4/dezembro, p. 613–668, 2016.

MELLO, Eduardo. Bens públicos, grupos de interesse e política externa. *In*: SPEKTOR, Matias (ed.). **Dez desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2017, p. 97-111.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, n. 39, p. 403–429, 2012.

_____; DE AVELAR, Rezende Bruno; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, p. 289–312, 2012.

MERTUS, Julie. The rejection of human rights framings: the case of LGBT advocacy in the US. **Human Rights Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 1036–1064, 2007.

MILLBANK, Jenni. Sexual Orientation and refugee status determination over the past 20 years: unsteady progress through standard sequences? *In*: SPIJKERBOER, Thomas. **Fleeing Homophobia**. New York: Routledge, 2013.

MILNER, Helen. Domestic and international sources of cooperation: oil politics in the 1940s and 1970s. **International Spectator**, v. 24, n. 3/4, p. 141-151, 1989.

MORAVCSIK, Andrew. Liberalism and international relations theory. Working paper. Harvard University (Center for International Affairs), 1992.

_____. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

_____. The New Liberalism, *in*: SNIDAL, Duncan; REUS-SMIT, Christian (eds.). **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 234-254.

MORGAN, Lucy. **Sexual and gender rights and the United Nations human rights framework: towards a resolution of the debate?**. Tese (Mestrado em Direitos Humanos) - University of Sydney, Sidney (Austrália), 2009.

MOUTINHO, Laura; AGUIÃO, Sílvia; NEVES, Paulo. A construção política das interfaces entre (homos)sexualidade, raça e aids nos programas nacionais de

direitos humanos. **Ponto Urbe**, n. 23, p. 1-21, 2018.

NARRAIN, Arvind. Sexual orientation and gender identity: a necessary conceptual framework for advancing rights?". **Arc International**, Nova York, 2016.

NELSON, Barbara. Public Policy and Administration: An Overview. *In*: GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A new handbook of political science**. Nova York: Oxford University Press, 1996.

NEUSTADT, Richard. **Presidential Power. The politics of leadership**. Nova York: Wiley, 1960.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

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.

ORO, Ari Pedro. A presença religiosa brasileira no exterior: o caso da Igreja Universal do Reino de Deus. **Estudos Avançados**, v. 1, n. 52, p. 139-156, 2004.

PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert (orgs.). **Sex Politics: reports from the front lines**. Rio de Janeiro: Sexuality Policy Watch, 2007.

PAZELLO, Magaly. Sexual rights and trade. **Peace Review: A Journal of Social Justice**, v. 17, n. 2–3, p. 155–162, 2005.

PETERS, Guy. **The Politics of Bureaucracy**. Nova York: Longman, 1995.

_____; ZITTOUN, Philippe. **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2016.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

_____ ; BESHARA, Gregory. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. *In*: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (orgs.). **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 149-180.

_____ ; SALOMÓN, Mónica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. **Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. Rio de Janeiro: Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos, 2006. Disponível em: <http://www.clam.org.br/pdf/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 25 mar 2018.

PRZEWORSKI, Adam *et al.* **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logical of two-level games. **International Organization**. v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RATTON SANCHEZ, Michelle; SILVA, Elaini; CARDOSO, Evorah; SPECIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia Política**, n. 27, p. 125-143, 2006.

_____ ; FRANÇA, Cassio. **A inserção internacional do poder Executivo federal brasileiro**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010.

REIS, Toni (org.). **Manual de Comunicação LGBTI+**. Curitiba: Aliança Nacional LGBTI/ GayLatino, 2018.

RISSE-KAPPEN, Thomas (org.). **Bringing Transnational Relations Back in: non-state actors, domestic structures and international institutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

_____ ; CARLSNAES, Walter; Simmons, Beth (Org.). **Handbook of International Relations.** [s.l.]: SAGE Publications, 2005.

ROSEMAN, Jane; MILLER, Alice. Normalizing Sex and its Discontents: Establishing Sexual Rights in International Law. **Harvard Journal of Law and Gender.** v. 34 (2), p. 313-376, 2011.

ROSENAU, James N. **The Scientific Study of Foreign Policy.** Nova York: Nichols Publishing Company, 1980.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences,** v. 21, p. 129-168, 1988.

_____. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of Europe Public Policy,** v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.

_____ ; JENKINS-SMITH, Hank. Symposium on policy change and policy-oriented learning. **Policy Sciences,** v. 21, n. 2-3, p.123-177, 1993.

_____ ; MCLAUGHLIN, Susan. Belief congruence of governmental and interest group elites with their constituencie. **American Politics Quarterly,** v. 16, n. 1, p. 61–98, 1988.

SAMPAIO, Tatiana de Souza. O processo de tomada de decisão na política externa brasileira para direitos humanos LGBT: um estudo da Brazilian Resolution. *In:* 4º Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). **Anais do 4º Seminario de Relações Internacionais (2018).** Foz do Iguaçu (Paraná): Unila, 2018.

SHELLING, Thomas. **Choice and Consequence.** Cambridge: Harvard University Press, 1984.

SAIZ, Ignacio. Bracketing sexuality : human rights and sexual orientation - a decade of development and denial at the UNSPW. **SPW Working Papers,** novembro, n.2, p. 1-22, 2005.

SALDANHA, Pedro Marcos de Castro. A atuação internacional do Brasil na proteção dos direitos humanos de pessoas LGBTI. **Cadernos de Política Exterior**, n. 4, p. 141–158, 2016.

SANTISO, Carlos. Promoção e proteção da democracia na Política Externa Brasileira. **Contexto Internacional**, v. 24, n. 2, p. 397-431, 2002.

SANTORO, Maurício. Democracia e política externa no Brasil. **Revista Estudos Políticos**, n. 4, v. 1, p. 95-105, 2012.

SANTOS, Norma Breda. História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. **Revista História**, n. 24, v. 1, p. 11-89, 2005.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas – Coletânea Vol.1**. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-43.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 64, p. 1033-53, 1970.

_____. **A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Editora Ática, 1987.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SHAW, Malcolm. **Direito Internacional**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2010.

SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 5, n. 9, 2008.

SILVA, Matheus da. **O Mercosul e a sociedade civil: um estudo de práticas promocionais LGBTs à luz dos direitos humanos**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

SIMON, Herbert. A. **Models of bounded rationality**. Cambridge: MIT Press, 1982.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Liberal international relations theory and international economic law. **American University International Law Review**, v. 10, n. 2, p. 717-743, 1995.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16 p. 20-45, 2006.

SPEKTOR, Matias. Análise estratégica para as relações internacionais do Brasil. *In*: SPEKTOR, Matias (ed.). **Dez desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2017, p. 133-143.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. **Man–milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

STURARO, George. **Estabilidade, credibilidade e poder: a “agenda democrática” da política externa do governo Cardoso**. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. *In*: GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean; THOENIG, Jean-Claude (eds.). **Traité de science politique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, p. 1-60.

TUDE, João Martins. Conceitos gerais de políticas públicas. *In*: TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANTA, Fabio Pablo. **Políticas públicas**. Curitiba: IESDE Brasil, 2010, p. 11-34.

UNAIDS BRASIL. **Nascidos Livres e Iguais: Orientação Sexual e Identidade de Gênero no Regime Internacional de Direitos Humanos**. Brasília: UNAIDS Brasil, 2013.

_____. **Livres & Iguais: Nações Unidas pela Igualdade LGBT.** *Fact-sheet* “Direitos LGBT: Perguntas Frequentes”. Brasília: UNAIDS Brasil, 2014.

VASAK, Karel. **Les dimensions internationales des droits de l’homme: manuel destiné à l’enseignement des droits de l’homme dans les universités.** Paris: Unesco, 1980.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul.** Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra. **O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, iniciativas e Dilemas.** Santiago (Chile): CEPAL, 2007.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, v. 30, n. 2, p. 5–43, 1996.

VIANNA, Adriana; CARRARA, Sérgio. Sexual politics and sexual rights in Brazil: a case study. *In*: PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert (orgs.). **Sex Politics: reports from the front lines.** Rio de Janeiro, Sexuality Policy Watch, 2007, p. 27-52.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VILALVA, Mario. **África do Sul: do isolamento à convivência - reflexões sobre a relação com o Brasil.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 63-89, 2006.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa: Editora Gradiva, 2002.

_____. **O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica.** São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. **The art and craft of policy analysis**. Londres: Macmillan, 1979.

2.2 Artigos e matérias em meios impressos ou eletrônicos

BARBOSA, Bia. Homossexuais lutam por direitos nas Nações Unidas. **Carta Maior**, 23 jan. 2004. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Homossexuais-lutam-por-direitos-nas-Nacoes-Unidas/5/1306>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BOER, Alexandre; JESUS, Beto de. Avanço nas políticas de DH GLBT no Mercosul. **Portal Athos GLS**. São Paulo, 20 ago. 2007. Disponível em: http://www.athosgls.com.br/noticias_visualiza.php?contcod=20994

CIMIARI, Fabiana. Na ONU, Brasil defenderá direitos de gays. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 mar. 2004. Caderno “Cidadania”. Disponível em:

EFE. ONU se divide sobre discriminação do homossexualismo. **Portal G1**, 18 dez. 2008. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL928626-5602,00-ONU+SE+DIVIDE+SOBRE+DESCRIMINACAO+DO+HOMOSSEXUALISMO.html>. Acesso em: 28 mai. 2019.

ESCÓSSIA, Fernanda da. Documento de conferência em Durban ignora discriminação de gays. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 set. 2001.

_____. Delegação brasileira faz críticas ao governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 set. 2001(a). Disponível em:

FERNANDES, Felipe Bruno Martins. Brasil defende direitos GLBT na ONU. **Blog Identidades Homossexuais** (online), 7 de novembro de 2007. Disponível em: <http://identidadeshomossexuais.blogspot.com/2007/11/brasil-defende-direitos-glb-t-na-onu.html>. Acesso em: 7 jan 2019.

FRANCE PRESS. ONU aprova resolução histórica sobre direitos dos homossexuais. **Portal G1**, 11 jun. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/06/onu-aprova-resolucao-historica-sobre-direitos-dos-homossexuais.html>. Acesso em: 13 mar. 2019.

GOVERNO DOS PAÍSES BAIXOS. **Verhagen in move to decriminalise homosexuality**. Haia, 2008. Disponível em:

<https://www.government.nl/latest/news/2008/12/15/verhagen-in-move-to-decriminalise-homosexuality>. Acesso em: 19 mar. 2019.

GRAYLEY, Mônica Villela. Ecosoc recebe ONG brasileira de direitos dos homossexuais. **ONU News**, 28 jul. 2009. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2009/07/1311941-ecosoc-recebe-ong-brasileira-de-direitos-dos-homossexuais-portugues-brasil>. Acesso em: 19 jul. 2019.

JORDANS, Frank. In first at UN, human rights body passes resolution against gay discrimination. **Jornal The Star**, Toronto (Canadá), 17 jun. 2011. Disponível em: https://www.thestar.com/news/world/2011/06/17/in_first_at_un_human_rights_body_passes_resolution_against_gay_discrimination.html. Acesso em: 10 ago. 2019.

INTERNATIONAL GAY AND LESBIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION. **Action Kit HRC 2005**. Nova York, 2005.

KAYETEUR NEWS. OAS commits to human rights of homosexuals. **Kayeteur News**, Caiena (Guiana Francesa), 16 jun. 2008. Disponível em: <https://www.kaieteurnews.com/2008/06/16/oas-commits-to-human-rights-of-homosexuals/comment-page-1/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MACFARQUHAR, Neil. In a First, Gay Rights Are Pressed at the U.N. **The New York Times**, Nova York, 18 dez. 2008. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2008/12/19/world/19nations.html>. Acesso em: 23 ago. 2019

PLEMING, Sue. In turnaround, US signs UN gay rights document. **Reuters**. New York, 18 mar. 2009. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-rights-gay-usa/in-turnaround-u-s-signs-u-n-gay-rights-document-idUSTRE52H5CK20090318>. Acesso em: 29 mar. 2020.

RUSSKA. 66 states condemn violations based on sexual orientation and gender identity. **Portal Russka**. Minsk (Belarus), 2008. Disponível em: <https://russska.livejournal.com/249830.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.

SÃO PAULO. Prefeitura da Cidade de São Paulo. Secretaria de Direitos Humanos. **ABGLT participa do 3º Encontro da Rede LGBT do Mercosul**.

Portal de Notícias da Prefeitura da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/diversidade_sexualold/noticias/?p=7682. Acesso em: 11 apr. 2019.

SOARES, Rodrigo. ABGLT é agraciada com a Ordem do Mérito Cultural. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, 03 out. 2008. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/diversao/magazine/abglt-e-agraciada-com-a-ordem-do-merito-cultural-1.288502>. Acesso em: 19 mar. 2019.

TRANCHES, Renata. Iguais Perante a ONU. **Correio Braziliense**, Brasília, 18 jun. de 2011. Caderno “Mundo”, p.28. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/50341/noticia.htm?sequencia=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jun. 2019.

TREVELYAN, Laura. Declaração contra discriminação de gays divide ONU. **Portal BBC**. Nova York, 19 dez. 2008. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/12/081219_gay_onu.shtml. Acesso em: 12 ago. 2019.

TATCHELL, Peter. US and South Africa refuse, and ally with Russia, Iran, China, Saudi Arabia and Belarus. **Peter Tatchell: Human Rights, Democracy, Global Justice, LGBTI Freedom**. Londres, 18 dez. 2008. Disponível em: https://web.archive.org/web/20110616055633/http://www.petertatchell.net/international/world_general/unmakeshistory.htm. Acesso em: 1 dez. 2019.

UN NEWS. **Gays, lesbians must be treated as equal members of human family – UN rights chief**. Nova York, 2008. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2008/12/285872-gays-lesbians-must-be-treated-equal-members-human-family-un-rights-chief>. Acesso em: 15 abr. 2019.

VATICANO. Secretaria de Estado. **Statement of the Holy See delegation at the 63rd session of the General Assembly of the United Nations on the declaration on human rights, sexual orientation and gender identity**. Vaticano, 2008. Disponível em: http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2008/documents/rc_seg-st_20081218_statement-sexual-orientation_en.html. Acesso em: 10 mar. 2019.

WHITE HOUSE. Office of the Press Secretary. **Joint statement by President Rouseff and President Obama.** Washington, 2011. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/19/joint-statement-president-rousseff-and-president-obama>. Acesso em: 19 mar. 2019.

WORSNIP, Patrick. U.N. divided over gay rights declaration. **Reuters.** New York, 19 dez. 2008. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-un-homosexuality/u-n-divided-over-gay-rights-declaration-idUSTRE4BH7EW20081219>. Acesso em: 8 ago. 2019.

ZUVELLA, Matt. UN Human Rights Council passes gay rights resolution. **Deutsche Welle,** Berlim, 17 jun. 2011. Disponível em: <https://www.dw.com/en/un-human-rights-council-passes-gay-rights-resolution/a-15170305>. Acesso em: 4 jun. 2019.

2.3 Material acessado em meios audiovisuais

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. Produção de Sexuality Policy Watch. Rio de Janeiro, 2007. Publicado no Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eovJ32dTCCw>. 1 vídeo (9:08 minutos). Acesso em: 25 ago. 2019.

THE BRAZILIAN RESOLUTION. Produção de Sexuality Policy Watch. Rio de Janeiro, 2004. 1 vídeo (12:13 minutos). Publicado pelo canal SPW Multimedia. Disponível em: <https://sxpolitics.org/the-brazilian-resolution/11383>. Acesso em: 15 mar. 2019.

2.4 Entrevistas acessadas em meios impressos ou eletrônicos

BOLOCH, Mumtaz. Documento de conferência em Durban ignora discriminação de gays. [Entrevista concedida a] Fernanda da Escóssia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 de setembro de 2001

FLAMER-CALDERA, Rosana; KAHRAMANOGLU, Kursad. Além da Resolução Brasileira. 2004. [Entrevista concedida ao] Portal Ilga Mundo. **Portugal Gay**. Lisboa, 2005. Disponível em: <https://portugalgay.pt/entrevista/onu.asp>. Acesso em: 23 ago 2019.

JESUS, Beto de. ONU 2004 - Resolução Brasileira / Entrevista. [Entrevista concedida a] Expresso Zica. **Expresso Zica** (Online), 10 de janeiro de 2009.

_____. “Brasil lança na ONU documento sobre direitos humanos para homossexuais”. [Entrevista concedida ao] **Portal “A Capa”**. Online. 6 de novembro de 2007. Disponível em: <https://acapa.disponivel.uol.com.br/brasil-lanca-na-onu-documento-sobre-direitos-humanos-para-homossexuais/>. Acesso em: 24 jan. 2019.

MIRANDA, Nilmário. Na ONU, Brasil defenderá direitos de gays. [Entrevista concedida a] Fabiana Cimieri. **Folha de São Paulo**, Caderno “Cidadania”, São Paulo, 16 de março de 2004.

NASCIMENTO, Cláudio. Documento de conferência em Durban ignora discriminação de gays. [Entrevista concedida a] Fernanda da Escóssia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 de setembro de 2001.

SABOIA, Gilberto. Escravidão foi crime contra humanidade. [Entrevista concedida a] Fernanda da Escóssia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de agosto de 2001.

2.5 Entrevistas acessadas em meios audiovisuais

CORRÊA, Sônia. [Entrevista cedida a] **Documentário “Princípios de Yogyakarta”**. Produção de Sexuality Policy Watch. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eovJ32dTCCw>. Acesso em: 25 ago. 2019.

KARAMANOGLU, Kursad. [Entrevista cedida a] **Documentário “The Brazilian Resolution”**. Produção de Sexuality Policy Watch. Rio de Janeiro, 2004. Publicado pelo canal SPW Multimedia. Disponível em: <https://sxpolitics.org/the-brazilian-resolution/11383>. Acesso em: 15 mar. 2019.

JESUS, Beto de. [Entrevista cedida a] **Documentário “The Brazilian Resolution”**. Produção de Sexuality Policy Watch. Rio de Janeiro, 2004. Publicado pelo canal SPW Multimedia. Disponível em: <https://sxpolitics.org/the-brazilian-resolution/11383>. Acesso em: 15 mar. 2019.

NASCIMENTO, Claudio. [Entrevista cedida a] **Documentário “The Brazilian Resolution”**. Produção de Sexuality Policy Watch. Rio de Janeiro, 2004. Publicado pelo canal SPW Multimedia. Disponível em: <https://sxpolitics.org/the-brazilian-resolution/11383>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MEYER, Frederico. 2004. [Entrevista cedida a] **Documentário “The Brazilian Resolution”**. Produção de Sexuality Policy Watch. Rio de Janeiro, 2004. Publicado pelo canal SPW Multimedia. Disponível em: <https://sxpolitics.org/the-brazilian-resolution/11383>. Acesso em: 15 mar. 2019.

2.6 Entrevistas concedidas ao autor (consulta aos registros disponível sob demanda)

SALDANHA, Pedro Marcos. Chefe da Divisão de Direitos Humanos/MRE. Entrevista concedida pessoalmente ao autor, nas dependências do Palácio do Itamaraty, em 07 de junho de 2017.

ALBUQUERQUE, Silvio. Secretário-Adjunto de Direitos Humanos/Ministério dos Direitos Humanos. Entrevista concedida pessoalmente ao autor, nas dependências da SDH/MJ, em 13 de junho de 2017.

ASSANO, Camila. Coordenadora de Direitos Humanos da Conectas ONG. Entrevista concedida por telefone ao autor, em 15 de julho de 2017.

LAPA, Fernanda. Coordenadora do Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos. Entrevista concedida por Skype ao autor, em 28 de julho de 2017.

GHISLENI, Alexandre. ex-Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty e membro da Missão diplomática do Brasil em Genebra quando da apresentação do projeto de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU (2003-2004). Entrevista concedida por telefone ao autor, em 15 de outubro de 2018.

NASCIMENTO PEDRO, Antônio Carlos. Ex-chefe da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores e membro da Missão diplomática do Brasil em Genebra quando da apresentação dos projetos de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU (2003-2005). Entrevista concedida por telefone ao autor, em 25 de outubro de 2018.

SABOIA, Gilberto Vergne. Chefe da Secretaria de Direitos Humanos (2000-2002). Entrevista concedida por telefone ao autor, em 23 de janeiro de 2019

LINDGREN-ALVES, José Augusto. Ex-diretor do Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista concedida por telefone ao autor, em 24 de janeiro de 2019.

BERNARDI, Iara. Ex-deputada, fundadora da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual. Entrevista concedida por telefone ao autor, em 27 de fevereiro de 2019.

JESUS, Beto de. Ativista LGBTI (integrante das organizações ABGLT e ILGA, entre outras) e representante da sociedade civil em discussões relacionadas à política externa brasileira, orientação sexual e identidade de gênero. Entrevista concedida por telefone ao autor, em 15 de março de 2019.

Anexo

Diário de Pesquisa: metodologia, fontes e desenho de pesquisa

De forma complementar ao trabalho apresentado, procedo, a seguir, com explanação a respeito do desenho da pesquisa, do método empregado e do tratamento das fontes utilizadas. Ao fazê-lo, alinho-me à seminal explanação de King, Keohane e Verba (1994), segundo a qual há quatro elementos fundamentais de uma pesquisa de natureza qualitativa: a) busca de inferências descritivas ou explicativas; b) utilização de métodos explícitos, codificados e públicos (princípio da reprodutibilidade); c) obtenção de resultados incertos; e d) emprego de método científico.

A pesquisa foi construída com base em método indutivo, predominantemente empirista, cuja generalização deriva de observações de casos da realidade concreta e são elaboradas a partir de constatações particulares (GIL, 1994). O formato adotado foi o de estudo de caso, com a investigação profunda e exaustiva de um número relativamente limitado de eventos, de maneira a possibilitar seu conhecimento detalhado. A execução se deu por meio do em instrumental de “process tracing”, amplamente utilizado por autores como Collier (2011, p.823), para quem “careful description is fundamental in all research, and causal inference—whether assessed with qualitative or quantitative tools— depends on it”.

As a tool of causal inference, process tracing focuses on the unfolding of events or situations over time. Yet grasping this unfolding is impossible if one cannot adequately describe an event or situation at one point in time. Hence, the descriptive component of process tracing begins not with observing change or sequence, but rather with taking good snapshots at a series of specific moments. To characterize a process, we must be able to characterize key steps in the process, which in turn permits good analysis of change and sequence (COLLIER, 2011, p.823).

Os dados empíricos coletados foram expostos, de forma sistematizada, tendo como principal referência metodológica o arcabouço analítico desenvolvido por Castro Santos (1993), descrito de forma pormenorizada no item 6 (“Metodologia) do capítulo introdutório dessa tese. Com base neles,

buscou-se produzir as inferências descritivas que sustentaram as conclusões apresentadas no trabalho.

Pesquisa Documental: as fontes primárias e secundárias

O trabalho lançou mão de dados de diferentes naturezas, colhidos de fontes variadas e em momentos diversos ao longo da pesquisa. Tal procedimento respeitou, com efeito, as características do próprio estudo de caso, cujo objeto, conforme se revela gradualmente ao pesquisador, vai apontando, ele próprio, as necessidades de complementação empírica.

A pesquisa fundamentou-se na coleta de dados oriundos de fontes primárias. As fontes primárias consultadas incluíram: comunicações telegráficas, atas de reuniões de governo, de organizações internacionais e de organizações não governamentais, leis, decretos, decisões judiciais, relatórios oficiais (o tratamento conferido a tais dados será descrito de forma pormenorizada em tópico posterior).

A coleta de dados estendeu-se, como referido, ao longo de todo o processo de pesquisa. A maior parte do material, contudo, foi coletado ao longo do ano de 2017, quando foram pesquisados os arquivos (eletrônico e físico) do Itamaraty; os anais das sessões legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e os repositórios das organizações internacionais nas quais tiveram lugar muitos dos eventos analisados (ONU, OEA, CDH, Mercosul).

A acessibilidade das referidas fontes, com efeito, não se mostrou homogênea. No que tange aos arquivos do Itamaraty, somente estavam disponíveis em formato digitalizado os expedientes até o ano de 2002. Por consequência, houve maior dificuldade para acesso a expedientes anteriores a essa data, que tiveram que ser buscados em formato físico, em processo mais lento e trabalhoso. Ainda no que tange a dificuldades de acesso, descobriu-se que eventos importantes ocorridos no âmbito da SDH (por exemplo, consultas entre burocratas e representantes de ONGs) não haviam sido registrados formalmente, o que representou desafio para o “process tracing”, dado tratar-se de instituição de grande importância para os eventos analisados. Esse óbice foi parcialmente contornado por meio da busca de material de ONGs, a exemplo de

informes e boletins; e também de atas de órgãos relacionados à SDH, como o CNCD e a própria Reunião de Altos Representantes de Direitos Humanos do Mercosul (RAADH).

O trabalho também se valeu de um importante número de fontes secundárias, dentre as quais as já referidas publicações de organizações não-governamentais; artigos de jornais; e bibliografia acadêmica sobre os temas em apreço. As notícias de jornal foram buscadas nos arquivos eletrônicos dos veículos de maior circulação no país (Folha de São Paulo, Estado de São Paulo e O Globo) e, também, em mecanismos de pesquisa públicos na internet (Google, Yahoo).

Por fim, para a redação dos trechos introdutórios do estudo de caso, foram utilizadas informações (devidamente referenciadas) provenientes dos sítios eletrônicos das organizações internacionais nas quais tiveram lugar os eventos narrados (Comissão e Conselho de Direitos Humanos da ONU; OEA; Mercosul; comitês organizadores de conferências internacionais).

Etapas de pesquisa

Em uma representação esquemática do desenho de pesquisa, a presente tese foi desenvolvida com base nas seguintes etapas: i) Exploração do tema e definição do objeto de estudo; ii) Revisão de bibliografia, compilação de dados secundários e ajuste do objeto de estudo; iii) Coleta de dados primários; iv) Entrevistas; v) Realização do estudo de caso; vi) Sistematização dos dados do estudo de caso e conclusões.

Explico, a seguir, cada uma das referidas etapas de pesquisa, de modo a jogar luz sobre o desenvolvimento do trabalho e torná-lo passível de ser reproduzido por outros pesquisadores.

I. Exploração do tema e definição do objeto de estudo

A primeira etapa do trabalho consistiu na definição do objeto de estudo, adoção da metodologia de análise e definição dos marcos temático e temporal do estudo de caso. Tratou-se, com efeito, de etapa crucial para o

desenvolvimento do trabalho, uma vez que, somente com base nela, pode-se definir o desenho de pesquisa que orientou as fases posteriores.

No que tange à metodologia, a opção, ainda em etapa preliminar, pelo referido modelo de Castro Santos (1993) proporcionou, desde o início, maior clareza a respeito da condução da pesquisa e dos elementos que deveriam nortear o “process tracing”, objetivando a produção de inferências descritivas.

A definição dos marcos do estudo de caso, contudo, apresentou desafios, em particular pela escassa literatura ainda existente sobre o tema da orientação sexual na política externa brasileira. Nessa etapa, houve uma exploração inicial do tema, suficiente para a definição das linhas gerais necessárias à pesquisa documental. Essa exploração seria desenvolvida em etapas posteriores, o que possibilitou a conclusão de “framework” para a execução do estudo de caso.

II. Revisão de bibliografia, compilação de dados secundários e ajuste do objeto de estudo

Em uma segunda etapa, foi levantada bibliografia referente ao objeto de estudo e ao tema do estudo de caso. Procedeu-se, em particular, com revisão de literatura nas áreas de análise de políticas públicas; análise de política externa (com ênfase em suas interseções com a análise de políticas públicas); política externa brasileira; direitos humanos; e orientação sexual e identidade de gênero.

A literatura recolhida foi compilada por meio do software “Mendeley”, que a partir de então se converteu na base de referências bibliográficas utilizada ao longo de todo o trabalho. Ao fim da pesquisa, o Mendeley foi utilizado também para a geração das referências bibliográficas.

Essa etapa complementou diretamente a fase anterior do trabalho, uma vez que o aprofundamento das leituras permitiu ajustes no desenho de pesquisa. A partir dessa revisão preliminar da literatura, foi feita uma linha do tempo com os eventos-chave relacionados ao estudo de caso, que serviria de base para a realização, em etapa posterior, do “process tracing”, cujo objetivo é de realizar “a systematic examination of diagnostic evidence selected and analyzed in light

of research questions and hypotheses posed by the investigator” (COLLIER, 2011).

III. Coleta de dados primários

Uma vez estruturada a pesquisa, pode-se avançar para uma terceira etapa, na qual se coletou, de maneira ampla, dados primários referentes ao estudo de caso. Esse material foi buscado, majoritariamente, junto aos arquivos (físico e eletrônico) do Ministério das Relações Exteriores; aos anais das sessões das Comissões Legislativas (em particular, as de Relações Exteriores/Defesa e de Direitos Humanos); ao Diário Oficial da União; e às atas de reunião de organizações internacionais (Mercosul, OEA, CDH, AGNU). Todo o material acessado tem natureza ostensiva, e pode ser acessado por meio dos sítios eletrônicos das referidas instituições, ou por meio de solicitação com base na Lei de Acesso à Informação

A pesquisa de material primário obedeceu a critérios pré-definidos na etapa 1. Em suma, foram realizadas buscas de dois tipos:

- a) Termos-chave relacionados ao tema do estudo de caso (orientação sexual, identidade de gênero, LGBTI, expressão de gênero, sociedade civil);
- b) Eventos-chave contidos no marco temporal 2000-2011 (por ex., Conselho de Direitos Humanos, RAADH, Conferência de Durban);

Essa seleção preliminar resultou em um material bruto de cerca de 10 mil páginas. Por suposto, em se tratando de uma busca preliminar, nem todo o material selecionado acabaria por se provar relevante para a pesquisa. Nesse sentido, foi feita uma análise superficial do material recolhido, de modo a selecionar somente aquelas peças que guardavam relação com o objeto de estudo. Esse processo, que se desdobrou por cerca de um ano, resultou em um material final de cerca de 400 telegramas individualizados, 50 atas de reuniões de organizações internacionais, ademais de um grande número de outros documentos oficiais, que consistiram na base de consulta fundamental do estudo de caso.

Esse material foi sistematizado e classificado preliminarmente por meio do software para análise de dados qualitativos não estruturados “NVIVO”. Com base no software, criou-se um sistema de indexadores (“tags”) que permitiu identificar cada uma das peças de evidência recolhidas com base em critérios relevantes para a pesquisa. Foram estabelecidas “tags” referentes a anos, eventos, participantes, arenas, temas e temas adjacentes (para aqueles temas que, embora não pertencentes ao objeto de estudo, guardavam algum tipo de relação com a pesquisa). É oportuno observar, ademais, que cada peça de evidência poderia comportar inúmeras “tags” (referentes a aspectos diferentes de sua interação com o objeto de estudo), o que permitiu, ainda nesta etapa inicial do trabalho, cruzamento de informações com vistas a extrair inferências preliminares.

Desse trabalho de indexação e cruzamento preliminar de material resultou uma densa rede de evidências empíricas que, com efeito, consistiu no eixo a partir do qual viria a ser conduzido o estudo de caso. A partir daí, tornou-se possível começar a se identificar as variáveis-chave do estudo de caso, bem como identificar novos fatores que incidiram sobre a variável dependente.

IV. Entrevistas

Uma vez identificadas preliminarmente e organizadas as variáveis de análise, pode-se proceder com a realização de entrevistas, cujo modelo alternou entre o não estruturado (sem roteiro ou perguntas definidas “a priori”) e o semiestruturado (com roteiro aberto e perguntas propositadamente amplas).

Segundo Duarte (2002), a definição dos critérios para a seleção de entrevistados dentro do universo de uma pesquisa é elemento primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado. Nesse sentido, a seleção dos entrevistados obedeceu a critérios definidos previamente. Buscou-se, ao selecionar os participantes, manter homogeneidade em relação a três aspectos: i) participação efetiva nos eventos analisados; ii) representatividade dentro dos respectivos grupos de interesse; iii) posição de liderança nas negociações (também dentro dos respectivos grupos

de interesse). Houve flexibilidade quanto aos demais aspectos (gênero, idade, afiliação política, nacionalidade etc.) tidos como poucos relevantes na relação entre os entrevistados e o objeto de estudo.

Foram realizadas as seguintes entrevistas:

- Ministro Pedro Marcos Saldanha, Chefe da Divisão de Direitos Humanos/MRE, em 07 de junho de 2017. Entrevista concedida pessoalmente ao autor, nas dependências do Palácio do Itamaraty.
- Silvio Albuquerque, Secretário-Adjunto de Direitos Humanos/Ministério dos Direitos Humanos, em 13 de junho de 2017. Entrevista concedida pessoalmente ao autor, nas dependências da SDH/MJ.
- Camila Assano, Coordenadora de Direitos Humanos da Conectas ONG, em 15 de julho de 2017. Entrevista concedida por telefone ao autor.
- Fernanda Lapa, Coordenadora do Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos, em 28 de julho de 2017. Entrevista concedida por Skype ao autor.
- Beto de Jesus, ativista LGBTI (integrante das organizações ABGLT e ILGA, entre outras) e representante da sociedade civil em discussões relacionadas à política externa brasileira, orientação sexual e identidade de gênero. Entrevista concedida por telefone ao autor, em 15 de março de 2019.
- Gilberto Vergne Saboia, chefe da Secretaria de Direitos Humanos (2000-2002). Entrevista concedida por telefone ao autor, em 23 de janeiro de 2019
- Antônio Carlos Nascimento Pedro, ex-chefe da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores e membro da Missão diplomática do Brasil em Genebra quando da apresentação dos projetos de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU (2003-2005). Entrevista concedida por telefone ao autor, em 25 de outubro de 2018
- José Augusto Lindgren-Alves, ex-diretor do Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista concedida por telefone ao autor, em 24 de janeiro de 2019.

- Iara Bernardi, ex-deputada, fundadora da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual. Entrevista concedida por telefone ao autor, em 27 de fevereiro de 2019
- Alexandre Ghisleni, ex-Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty e membro da Missão diplomática do Brasil em Genebra quando da apresentação do projeto de resolução sobre direitos humanos e orientação sexual na Comissão de Direitos Humanos da ONU (2003-2004). Entrevista concedida por telefone ao autor, em 15 de outubro de 2018

Todas as entrevistas realizadas ao longo do trabalho foram registradas, sob autorização expressa dos entrevistados. A consulta a esses registros encontra-se disponível, sob demanda ao autor.

V. Realização do estudo de caso

Os dados coletados nas etapas anteriores possibilitaram a execução do estudo de caso. Com base em instrumental de “process tracing”, buscou-se reconstituir os eventos relacionados à formação da agenda da política externa brasileira no campo da orientação sexual e identidade de gênero, no período 2000-2011.

O estudo de caso foi realizado com base nas variáveis independentes previamente identificadas, que foram analisadas tanto em suas inter-relações, quanto na forma como interagem com a variável dependente. Tais análises somente foram possíveis por meio do exame sistemático de evidências selecionadas à luz das perguntas de pesquisa definidas ao início da pesquisa. Por meio da descrição minuciosa das situações localizadas, logrou-se caracterizar “the unfolding of events or situations over time” (Collier, 2011, p.824). Em particular, foi dada atenção à caracterização de rupturas e momentos-chave, o que permitiu posteriormente analisá-los sequencialmente e identificar: i) mudanças ocorridas ao longo do período; ii) regularidades empíricas no objeto de estudo.

A realização do estudo de caso apresentou desafios dos pontos de vista prático e metodológico. Estes desafios decorreram, por um lado, da enorme quantidade de dados recolhidos nas etapas anteriores; e, por outro, da estrutura fragmentada do objeto de estudo, com múltiplos atores cujos padrões de interação variavam segundo a arena decisória analisada.

No que tange ao primeiro aspecto (grande número de dados), as dificuldades foram parcialmente mitigadas pelo uso do Nvivo. A partir do já referido sistema de “tags”, pode-se: i) consultar de maneira mais célere os dados primários; ii) referenciar as peças de evidência segundo sua relação com cada um dos aspectos de interesse do trabalho.

Não obstante o esforço realizado na busca de dados primários, a evolução do estudo de caso deixou à mostra certas lacunas referentes a aspectos importantes da trajetória investigada. Esses vazios foram sendo preenchidos por meio de buscas de material complementar, de três tipos: i) novas buscas em arquivos; ii) pesquisas em arquivos de jornais; iii) uma segunda rodada de entrevistas com os atores já mencionados na etapa iii. Essas novas entrevistas tiveram formato estruturado, isto é, basearam-se em perguntas previamente formuladas a respeito de eventos específicos não cobertos pelos dados já recolhidos.

O resultado desse esforço de reconstituição foi considerado satisfatório, logrando-se, ao fim do processo, cumprir com os requisitos expostos por Collier (2011, p.824), para quem “process tracing requires finding diagnostic evidence that provides the basis for descriptive and causal inference”. Foram descritos de maneira minuciosa os eventos-chave referentes a todo o período em análise, com atenção aos detalhes e ampla representação dos atores envolvidos, sendo proporcionados, portanto, os elementos necessários à busca de inferências descritivas nas etapas posteriores.

Do ponto de vista metodológico, houve o desafio de adaptar o “process tracing” à característica do objeto de estudo, que comportava, simultaneamente processos diacrônicos (isto é, que se sucediam ao longo do tempo) e sincrônicos (que ocorriam simultaneamente, em diferentes arenas). Trata-se de situação pouco observada na literatura existente sobre “process tracing”, e que se deve à

característica “sui generis” do objeto de estudo, qual seja, a de que, como demonstrado no trabalho, a agenda brasileira foi construída de maneira fragmentada entre as diversas arenas multilaterais nas quais se negociava o tema da orientação sexual e identidade de gênero.

Tal desafio, com efeito, não havia sido antecipado quando do início da realização do estudo de caso. Sua solução, portanto, teve que ser construída ao longo do processo de escrita, sob o risco de ver-se inviabilizado o próprio trabalho como um todo. O caminho encontrado resultou de esforço que se dividiu em duas etapas. Em um primeiro momento, a reconstituição dos processos em análise foi feita de maneira diacrônica, isso é, como uma trajetória única que se sucedia temporalmente em diferentes arenas. Ao fim desse processo, havia se logrado transportar para o papel os dados empíricos recolhidos; contudo, a grande quantidade de ações simultâneas em arenas diferentes tornava praticamente impossível buscar inferências a partir desses dados.

Houve, portanto, que se proceder com uma segunda etapa, na qual os dados foram dissociados, sistematizados e reorganizados de acordo com dois elementos norteadores: i) período; e ii) arenas.

Com base nas características identificadas a partir da referida análise de dados primários e secundários, foi definida a periodização da trajetória em estudo, dividida em três momentos: 2000-2001 (período de incubação); 2002-2005 (período de consolidação); 2006-2011 (período de pluralização). Dentro de cada um desses períodos, a opção foi por organizar os eventos dentro das arenas nas quais tiveram lugar (ONU, OEA, Mercosul, CDH, conferências internacionais). Essa opção respondeu a dois motivos específicos: i) as diferenças nas regras de procedimento entre cada uma das arenas, identificadas; ii) a composição de atores participantes, que se mantinha relativamente constante dentro de cada uma das arenas.

A organização desse complexo quadro de atores e arenas foi tarefa desafiadora, uma vez que os eventos guardavam relação dentro de suas respectivas arenas, mas também dentro do quadro mais amplo da construção da agenda da política externa brasileira sobre orientação sexual e identidade de gênero. Foi preciso, portanto, coadunar os elementos sincrônicos e diacrônicos

de cada um deles, com atenção às inter-relações e a seus impactos na variável dependente.

VI. Sistematização dos dados do estudo de caso e conclusões

A partir do material consolidado no estudo de caso, buscou-se generalizar reflexão a respeito do objeto de estudo. Foram realizadas novas leituras de material secundário, nas áreas de análise de políticas públicas, análise de política externa e política externa brasileira, à luz das quais se deu prosseguimento à investigação sobre a dinâmica institucional que pauta a tomada de decisão da política externa brasileira.

Os dados do estudo de caso foram analisados a partir do já referido modelo desenvolvido por Castro Santos (1993). Utilizando-se do instrumental apresentado, avançou-se na confecção de um mapa de referência contendo os atores, interesses e mecanismos de decisão afetos ao tema. Buscou-se analisar, em particular, as interações entre democracia e política externa brasileira, pensada a partir de um marco de análise de política pública.

Isso permitiu que se começasse a avançar na busca de inferências descritivas a respeito do processo decisório da PEB. Nesse processo, foi conferida atenção particular aos objetivos específicos definidos no início do trabalho, quais sejam: i) as principais questões associadas à política externa brasileira em direitos humanos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero; ii) os meios de pressão e participação no processo decisório; e iii) os principais atores participantes do processo.

As conclusões do trabalho foram orientadas pela necessidade de se responder à pergunta de pesquisa, isto é, se o desenvolvimento do regime democrático instaurado com a Nova República de fato tornou, no caso em questão, o processo decisório da política externa mais aberto e próximo àquele de uma política pública regular. Explorou-se, por fim, os limites e as possibilidades de aplicação dos resultados do presente estudo para a investigação de outros casos no âmbito da política externa brasileira.