

Temas Livres

A política externa do governo Jair Bolsonaro para os direitos LGBTI na gestão Ernesto Araújo

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2025.2.7>

 **Magno Klein Silva**

Professor do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde é Coordenador de Estágio. Possui graduação em História, mestrado em História Comparada, doutorado e pós-doutorado em Ciência Política. Pesquisador na área de Relações Internacionais e Ciência Política, com foco em Regimes Internacionais, Análise da Política Externa Brasileira e Relações Internacionais em África. Está vinculado aos grupos de pesquisa "Laboratório de Análise Política Mundial (IESP/UERJ)" e "Espaço Austral - Grupo de Pesquisa das Dinâmicas Políticas do Sul Global (UNILAB/BA)".

E-mail: magnoklein@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-5757>

164

RESUMO: Este artigo faz uso da abordagem teórica da análise de política externa para examinar as ações da diplomacia brasileira no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) em relação à agenda de direitos LGBTI durante os dois primeiros anos do governo Jair Bolsonaro sob a gestão do chanceler Ernesto Araújo. Utilizando a metodologia de análise de conteúdo, a pesquisa investiga como o governo brasileiro assumiu papel de liderança na promoção de narrativas ultraconservadoras em organismos multilaterais, impactando significativamente os direitos LGBTI. O estudo destaca a mudança na postura diplomática do Brasil de uma postura vacilante em prol dos direitos LGBTI para uma abordagem mais ideologicamente orientada, influenciada por valores ultraconservadores, e avalia as implicações para os compromissos internacionais de direitos humanos do Brasil. Também destaca as principais vozes do governo para a agenda, como o chanceler Ernesto Araújo e a ministra Damares Alves, indicando as principais linhas de argumentação adotadas pelo governo nessa agenda.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira; Governo Jair Bolsonaro; Agenda LGBTI; Conselho de Direitos Humanos; Multilateralismo.

Recebido em: 28/06/2024

Aprovado em: 30/01/2026



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

Durante sua longa e controversa atuação parlamentar, entre 1989 até 2018, Jair Bolsonaro adotou uma série de posturas contrárias à promoção da identidade de gênero e da diversidade sexual. Sua declaração feita em 2010 na Câmara dos Deputados e que depois veio a ser repetida em outras ocasiões, é um exemplo conhecido:

O filho começa a ficar assim, meio gayzinho, leva um couro e muda o comportamento dele. Olha, eu vejo muita gente por aí dizendo: ainda bem que eu levei umas palmadas, meu pai me ensinou a ser homem. A gente precisa agir (*apud* Revista Lado A, 2016).

A Revista Lado A, ainda em 2016, listou essa e outras 100 declarações que teriam cunho sexista e homofóbico por parte do político carioca (Revista Lado A, 2016). Seu período como presidente da República, entre 2019 e 2022, também foi marcado por declarações públicas controversas e discriminatórias em relação ao tema da promoção da diversidade sexual e identidade de gênero. Seu governo, uma coalizão de atores que davam grande importância a políticas ultraconservadoras no âmbito dos costumes, tensionou o papel do Estado brasileiro frente a violações sistemáticas de direitos da população LGBTI¹, com autoridades públicas defendendo visões restritivas da concepção de família e legitimando suas ações sob um pretense viés religioso conservador da sociedade brasileira².

165

A ascensão de movimentos de extrema direita reacionária é um fenômeno político de nossa época presente tanto em nações em desenvolvimento quanto em países desenvolvidos e com impactos na garantia de direitos e na qualidade da democracia, fazendo com que alguns analistas se refiram a um período de "recessão democrática" (Morais *et al*, 2021). Esses movimentos possuem diversidade em suas pautas, mas costumam ter como elementos em comum, segundo Michael Löwy (2019), o autoritarismo, o nacionalismo integral, a intolerância religiosa ou étnica e a promoção da violência policial/militar como única resposta à criminalidade. Estes movimentos podem adotar visões extremadas de conservadorismo social e político associadas à promoção de uma agenda econômica neoliberal, o que a literatura tem designado como conservadorismo autoritário ou ultraconservadorismo, conceito que adotamos para definir o governo Jair Bolsonaro, em especial pela importância dada pelo bolsonarismo à agenda de costumes (Brown, 2019).

Por sua vez, a mobilização pelos direitos LGBTI tem assumido uma dimensão cada vez mais internacional com ativistas e movimentos sociais atuando por meio de redes transnacionais, muitas vezes constringendo os Estados em organismos multilaterais (Corrêa, 2009; Nogueira, 2017; Saiz, 2005). Em um período de ascensão de governos autoritários de direita pelo mundo, a pauta LGBTI tem ganhado ainda mais visibilidade. A política externa brasileira, desde a redemocratização mais e mais

¹ Nesta pesquisa, a sigla LGBTI faz referência às pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais, intersexo e outras identidades de gênero e orientações sexuais para além do padrão cisheteronormativo.

² Uma análise das políticas públicas voltadas à população LGBTI durante os primeiros anos do governo Jair Bolsonaro está disponível em Cetrone, 2021.

comprometida com o regime internacional de direitos humanos, passou a ser percebida como uma das mais progressistas no reconhecimento dos direitos LGBTI. A ascensão de um governo brasileiro de agenda ultraconservadora colocou em questão o peso do fator inercial sobre a postura brasileira no âmbito dos direitos humanos, assim como a respeito da força de ativistas e movimentos sociais em fazer pressão internacional sobre essa agenda pública (Hollanda *et al*, 2023).

É com base nessa problemática que esta pesquisa se propõe a analisar a maneira como a agenda internacional de direitos LGBTI foi tratada pela política externa do governo Bolsonaro no período da gestão do chanceler Ernesto Araújo no Conselho de Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas, um dos mais relevantes fóruns de discussão sobre direitos, em seus dois primeiros anos de mandato. Desde o início do governo, a diplomacia brasileira foi marcada por uma mudança de postura nas negociações multilaterais para discursos que promovem valores ultraconservadores e restringem o reconhecimento de direitos à população LGBTI, incluindo nas reuniões do CDH.

A política externa do governo Bolsonaro foi marcada pela influência de duas grandes correntes, uma mais ideológica e outra mais pragmática. Segundo Míriam Gomes Saraiva e Álvaro Costa e Silva (2019), a ala mais pragmática era composta principalmente por atores do agronegócio e pela cúpula militar³. A ala ideológica reunia seguidores do pensamento de Olavo de Carvalho, era crítica do multilateralismo e buscava reverter uma pretensa decadência do Ocidente. Esse grupo foi mais influente no período da campanha eleitoral e nos primeiros anos de governo. Sua presença foi mais visível nas declarações do chanceler Ernesto Araújo e quando este foi substituído em meados de 2021 por um diplomata considerado mais moderado, iniciou-se uma nova fase para a política externa, mais moderada. É por isso que essa pesquisa se focou na gestão de Ernesto Araújo. A escolha desta pesquisa pelo período entre 2019 e 2020 significa analisar a fase mais ideológica e discursiva do governo Bolsonaro, anterior à reacomodação ocorrida com a entrada de Carlos França. O objetivo não é comparar fases, mas compreender o momento de inflexão inicial — aquele em que a agenda LGBTI foi publicamente reposicionada.

São recentes as lutas pelo reconhecimento e proteção dos direitos da população LGBTI nos organismos multilaterais. Desde os anos 1990, a atuação internacional dos governos brasileiros nos temas de identidade de gênero e direitos sexuais é de progressiva participação (Corrêa; Khanna, 2021; Nogueira, 2017; Rodrigues; Hernandez, 2020). O governo Bolsonaro, porém, se caracterizou pela reversão dessa tendência de modo a promover valores morais ultraconservadores, seja em relação aos direitos sexuais das mulheres seja em relação a todos os indivíduos fora do padrão "hipermasculino" (Silva, 2020). Este artigo aponta que a atuação na agenda de direitos LGBTI se tornou prioridade na política externa brasileira, com influência de grupos religiosos e articulação de outras burocracias para além do Itamaraty, como o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que

³ A distinção entre ala ideológica e ala pragmática é empregada aqui como chave analítica, reconhecendo que não se trata de clivagem absoluta, mas de enquadramento interpretativo apoiado em literatura especializada.

influenciaram a atuação diplomática do país nos organismos multilaterais, em especial no CDH, a favor de entendimentos ultraconservadores.

Partindo da tradição do campo de Análise de Política Externa, o artigo se ancora na premissa de que decisões diplomáticas são produtos de escolhas situadas, realizadas por indivíduos e instituições que operam sob constrangimentos domésticos e internacionais, perspectiva consolidada desde estudos fundadores como Allison e Zelikow (1971), Rosenau (1980) e posteriormente desenvolvida por Hudson e Day (2019). A política externa é aqui tratada não como reação automática a interesses objetivos, mas como um campo atravessado por disputas de sentido, valores e concepções de mundo, dimensão ressaltada também por autores brasileiros, como Milani e Pinheiro (2013), ao destacar a interação entre Estado, sociedade e ideias na produção da ação internacional. Particularmente relevante para essa abordagem, também, é a constatação de que a política externa de um país é resultado da interação de múltiplos atores influentes, dentro e fora do Estado (Hill, 2003). Assim, observar os dois primeiros anos do governo Bolsonaro no Conselho de Direitos Humanos oferece a oportunidade de analisar como enquadramentos ideológicos, coalizões internas e projetos normativos influenciaram a orientação do Itamaraty e do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, permitindo compreender a formulação da política externa para direitos LGBTI como processo interpretativo, e não meramente instrumental, influenciado por visões de mundo e agendas de grupos específicos dentro da administração, especialmente no Itamaraty e no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

167

2 Metodologia de pesquisa

Como fontes primárias para esta pesquisa, foram analisadas as atas e gravações em vídeo das reuniões do CDH, informações de bastidores tornadas públicas por jornalistas, além de posicionamentos de entidades da sociedade civil. O estudo das posições e discursos brasileiros foi feito por meio da metodologia da análise de conteúdo (Bardin, 1979). A pesquisa dialoga com essa abordagem ao utilizar a leitura sistemática de documentos e manifestações do Estado brasileiro para identificar padrões argumentativos, repetições discursivas e orientações valorativas presentes nas intervenções do país no CDH. Inspirou-se especialmente no princípio de Bardin de que a análise de conteúdo permite transformar materiais textuais em evidências interpretáveis, destacando recorrências, ausências e deslocamentos de sentido. O foco não esteve na codificação estatística, mas na interpretação qualitativa de elementos narrativos que revelam enquadramentos políticos e ideológicos do governo no período estudado.

As posições adotadas por meio dos discursos públicos fazem parte de estratégias políticas e por isso foram vistas também como atos políticos. A maior parte das ações políticas é largamente discursiva, como na aprovação de leis, tomada de decisão, reuniões, campanhas etc (van Dijk, 1997). A análise das declarações oficiais brasileiras foi feita a partir do entendimento de que a política externa possui perfil

sui generis. Sendo ao mesmo tempo uma política pública e uma política de Estado, ela é resultado também de dinâmicas domésticas e reflete disputas entre atores políticos domésticos e externos, estatais e não estatais, que buscam mobilizar sua influência sobre o Estado brasileiro no campo das relações internacionais (Milani, 2015; Pinheiro; Milani, 2012;). Desse modo, alterações do comportamento em política externa podem ter suas raízes investigadas nas mudanças das correlações de força da política doméstica do país, e não apenas nas mudanças sistêmicas ou na interferência de atores externos.

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), lançado em 2006 como uma nova versão da antiga Comissão de Direitos Humanos, é o mais importante fórum internacional de debate e promoção dos direitos humanos em âmbito global. O Brasil contribuiu para a criação do organismo, visto desde então pelo país como um esforço internacional para corrigir vieses de seletividade e politização que minaram a legitimidade da antiga Comissão (Amorim, 2009; Belli, 2009; Menezes, 2012). O CDH é composto por 47 membros eleitos para mandatos de três anos com base em grupos regionais. Sua sede está localizada em Genebra. Desde a criação do CDH, o Brasil já exerceu quatro mandatos completos no órgão, o terceiro terminando no final de 2019⁴. No final desse período, o país se candidatou à reeleição, garantida por meio de 153 votos favoráveis, cobrindo o período de 2020 a 2022. O CDH possui reuniões regulares três vezes ao ano, em março, junho e setembro. Durante a pandemia de COVID-19, os encontros foram mantidos em parte com atividades virtuais, em parte com medidas de distanciamento social. O organismo pode realizar encontros extraordinários para situações de crise. Os encontros trazem visibilidade internacional às questões e podem ampliar a cooperação por parte dos países violadores. O órgão também realiza mecanismos e procedimentos especiais que contam com membros especialistas, cujos relatórios tendem a ser mais precisos e mais agressivos que os do CDH (Donnelly, 2013, p. 163).

No período analisado por essa pesquisa, os anos de 2019 e 2020, ocorreram seis encontros regulares e nenhum encontro especial. Os encontros são no geral baseados em declarações orais de representantes dos governos, além de intervenções de peritos convidados, funcionários das Nações Unidas e representantes das sociedades civis dos países. No site do CDH, estão disponíveis as atas das reuniões com a descrição dos participantes que proferiram declarações e dos temas discutidos, mas não há a transcrição das falas⁵. É possível acessar as gravações dos encontros por meio da plataforma de mídia das Nações Unidas, onde em teoria todos os encontros estão disponíveis⁶. O sistema é pouco intuitivo e pode ser difícil acompanhar posturas de países específicos em reuniões que podem levar mais de três horas de duração. A pesquisa foi realizada pela leitura das atas dos encontros e da posterior pesquisa dos registros dos posicionamentos brasileiros. As repercussões das declarações entre veículos de imprensa e organizações da sociedade civil ajudaram a compor o panorama dos debates e a traçar um perfil de como os temas SOGI estiveram presentes no discurso diplomático brasileiro do período.

⁴ Um quinto mandato começou no início de 2024 e irá até o final de 2026.

⁵ Cf. <https://www.ohchr.org/EN/HRbodies/HRC/Pages/Home.aspx>. Acessado em 20 jun. 2024.

⁶ Cf. <https://media.un.org/en>. Acessado em 20 jun. 2024.

3 A política externa do governo Bolsonaro na gestão Ernesto Araújo

O governo Jair Bolsonaro representou uma ruptura significativa em alguns dos principais paradigmas da política externa brasileira. A tradicional promoção de um multilateralismo crítico, que combinava uma participação ativa nas principais agendas internacionais com uma desconfiança das relações de poder nelas cristalizadas, foi substituída por uma grande desconfiança em relação ao que o discurso oficial definiu como uma ameaça globalista (Guimarães *et al*, 2023). De acordo com o chanceler Ernesto Araújo, que ocupou o cargo desde o início da gestão até março de 2021, o globalismo seria a principal fonte da crise de identidade do Ocidente (Araújo, 2017). Araújo argumentava que Donald Trump era o chefe de Estado que até então melhor havia compreendido os desafios colocados e tinha a capacidade de enfrentar as tendências "pós-modernas" e "liberais" em prol de uma "forte aliança de nações livres, soberanas e independentes" (p. 330).

O chanceler se baseava nas ideias do pensador Olavo de Carvalho. Em seus discursos, estava presente a crítica ao que entendia como tendências supranacionais e universalizantes que colocariam em risco a soberania dos Estados. Esse conjunto de valores nocivos, definido como "marxismo cultural", promoveria ao mesmo tempo "a diluição do gênero e a diluição do sentimento nacional" (p. 339). Por isso, defendia o entendimento de que a política externa é também uma "luta cultural, civilizacional" (p. 352). De acordo com Ernesto Araújo, Bolsonaro estaria libertando o Brasil por meio da verdade. "Nós vamos também libertar o Itamaraty [...], não estamos aqui para trabalhar pela ordem global. Aqui é o Brasil" (Marin, 2019).

169

Práticas anteriores da política externa brasileira passaram a ser interpretadas como agendas do Partido dos Trabalhadores, e, com o sentimento anti-PT disseminado em parte expressiva da sociedade, a cooperação Sul-Sul foi apontada como mero alinhamento a governos autoritários de esquerda, como China, Venezuela e Cuba. A agenda internacional do país passou a ser marcada por um discurso fortemente ideologizado, afinado com as bases domésticas conservadoras do bolsonarismo, em particular com grupos evangélicos (Guimarães *et al*, 2023). A aproximação junto ao governo de Israel se tornou um símbolo dessa inflexão, assim como a posição frente aos direitos LGBTI. O tema dos direitos reprodutivos das mulheres, em especial na questão do aborto, passou a ser parte importante da nova identidade internacional do país. Nos discursos presidenciais, nas falas do chanceler Ernesto Araújo e da Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, os direitos das mulheres ao seu próprio corpo passaram a ser entendidos como graves ameaças aos direitos dos fetos.

Esses fundamentos teriam levado a que as prioridades internacionais do país fossem a aproximação junto aos governos dos Estados Unidos e Israel com base em afinidades ideacionais e religiosas; o esfriamento da relação política com a China, assim como o distanciamento de organismos multilaterais, como as negociações do Acordo do Clima de Paris e a ameaça de saída de órgãos como a OMC (Organização Mundial do Comércio) e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).

De acordo com Míriam Gomes Saraiva e Álvaro Costa e Silva (2019), essa política externa foi resultado da conciliação entre dois grupos principais. A primeira vertente seria ideológica, sob a influência do pensamento de Olavo de Carvalho e liderada por Ernesto Araújo como chanceler, Eduardo Bolsonaro enquanto deputado federal e Filipe Martins, como assessor presidencial para assuntos internacionais. Disputando a condução da política externa com uma ala mais pragmática, em que se destacaram a cúpula militar e os atores econômicos do agronegócio, a ala ideológica foi perdendo força ao longo do mandato. Isso explicaria a redução nas críticas à China, o cancelamento da proposta de mudar a sede da embaixada brasileira em Israel de Tel-Aviv para Jerusalém e também a substituição de Ernesto Araújo do cargo de chanceler por um diplomata de perfil mais conciliador, Carlos França, em meados de 2021.

A postura ultraconservadora implementada pelo governo Bolsonaro, interpretada por seus apoiadores como nacionalista e soberanista, indicava uma desconfiança em relação ao multilateralismo. Era esperado que um governo com esse perfil resultasse no afastamento do país dos debates internacionais em direitos humanos, agenda na qual estaria exposto ao constrangimento de críticas feitas por atores estrangeiros e mesmo domésticos. Essa foi a postura adotada pela política externa brasileira no período do regime civil-militar entre os anos de 1964 e 1985, como lembra Gelson Fonseca Jr. com seu conceito de "autonomia pela distância" (Fonseca Jr., 1998). Porém, como veremos adiante, em especial na agenda LGBTI, o governo Bolsonaro adotou uma postura de engajamento e promoção de um discurso com uma leitura ultraconservadora da agenda de direitos humanos, formando alianças com outros governos contrários à pauta.

170

4 Atuação brasileira no regime internacional de direitos LGBTI

A luta pelos direitos da população LGBTI é tão antiga quanto a própria constatação de que a natureza humana gera diversidade de vivências de orientação sexual e identidade e expressão de gênero. Entretanto, a visibilidade das lutas do movimento LGBTI é recente e muito variada dependendo dos contextos nacionais. A articulação de grupos organizados para atuação em fóruns internacionais é, por sua vez, ainda mais recente (Corrêa, 2009). Foi somente a partir dos anos 1990 que essa agenda passou a estar presente nos fóruns multilaterais internacionais. Nesse primeiro momento, as discussões dentro da ONU foram mobilizadas por ativistas dos movimentos feministas, em particular nas grandes conferências sociais do período, além das revisões periódicas subsequentes de seus acordos. Nessa primeira fase dos debates sobre o direito internacional LGBTI, temas ligados à sexualidade tinham centralidade. O resultado dessa mobilização foi limitado, não conseguindo no geral se fazer presente nos documentos finais desses encontros. Já nesse momento, era visível a oposição de países islâmicos e da Santa Sé, que acusavam o movimento LGBTI de ser uma ameaça a valores culturais e religiosos (Saiz, 2005, p.13).

Em 1993, o tema surgiu nos encontros preparatórios para a Conferência do Cairo, que aconteceria no ano seguinte. Havia a expectativa de que o documento final poderia contemplar parte do debate a respeito de direitos sexuais e saúde sexual, mas ao final, isso não ocorreu (Girard, 2007). Esse foi um momento importante porque vários países retornavam à democracia, apresentando posturas progressistas que divergiam do seu passado recente, como nos casos de Brasil, México, África do Sul e Egito. Em 1995, ocorreu a Conferência Mundial sobre as Mulheres em Pequim. Em um de seus documentos finais, na Plataforma de Ação de Pequim, pela primeira vez se fez referência à sexo no sentido da sexualidade como um direito humano (Mattar, 2008, p. 64).

Os eventos para a revisão dos documentos dos encontros do Cairo e de Pequim, que ocorreram em 1999 e 2000, também abordaram temas ligados aos direitos sexuais e reprodutivos. Era o início da promoção internacional da agenda de direitos LGBTI, também muito influenciada pelo enfrentamento à epidemia de HIV/AIDS. Na década de 1990, o ativismo LGBTI passou a se fazer presente também nos principais organismos multilaterais de direitos humanos (como a Comissão de Direitos Humanos e os grupos de monitoramento de tratados internacionais). Duas estratégias se destacam nesse âmbito, com a publicização das violações de direitos por meio de relatórios de monitoramento de violações e, mais tarde, também pela defesa de resoluções com compromissos claros. A inter-relação entre direitos LGBTI e outras agendas também passou a ser explorada a partir do entendimento de que parte da luta LGBTI era pela garantia de direitos que já haviam sido reconhecidos em organismos multilaterais, mas eram negados por causa da orientação sexual ou identidade de gênero dos indivíduos, como o direito à segurança pessoal.

A defesa de resoluções e documentos com compromissos formais por parte dos Estados nos organismos multilaterais ganhou força no início do século XXI e hoje essas discussões são conhecidas pela sigla SOGI, um acrônimo para Orientação Sexual e Identidade de Gênero (*Sexual Orientation and Gender Identity*, em inglês). A entrada da temática SOGI nos organismos multilaterais de direitos humanos teve uma contribuição relevante - ainda que irregular - por parte do Brasil. Na Conferência contra o Racismo, a Discriminação Racial e as Formas de Discriminação Correlatas (em Durban, 2001), a delegação brasileira propôs a inclusão de um parágrafo sobre a discriminação com base na orientação sexual, mas que não foi adotado. Em 2003, o governo brasileiro apresentou um projeto de resolução propondo a mesma ideia à Comissão de Direitos Humanos da ONU. Sua votação foi adiada para 2004 e depois a proposta foi retirada devido à pressão de países islâmicos (Nogueira, 2017). O projeto de resolução "Direitos Humanos e Orientação Sexual" enfatizava que "o gozo dos direitos [humanos] e das liberdades [fundamentais] não deve ser prejudicado de forma alguma com base na orientação sexual" e exortava todos os Estados a "promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas, independentemente da sua orientação sexual" (*apud* Nogueira, 2017). O texto, conhecido como "Resolução Brasileira", enfrentou divergências e, em 2004, o país decidiu recuar, optando por uma postura na agenda LGBTI mais focada no sistema regional.

Embora não tenha conseguido ter seu texto aprovado, a ação brasileira em 2003 gerou uma mobilização internacional que deu forças à defesa dos direitos LGBTI na entidade. Em 2008, o Brasil

se juntou a outros países para formar o Grupo Central LGBTI na ONU, uma coalizão informal de países em prol dessa agenda⁷. Em junho de 2011, o CDH adotou o documento “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”, Resolução 17/19, que foi o primeiro documento de direitos humanos sobre o assunto aprovado na ONU. A resolução foi patrocinada pela África do Sul e redigida em cooperação com o Brasil e expressava “grave preocupação com os atos de violência e discriminação, em todas as regiões do mundo, cometidos contra indivíduos por causa de sua orientação sexual e identidade de gênero” (CDH, 2011).

Em setembro de 2014, o CDH adotou mais uma resolução no contexto dos direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, a Resolução 27/32, que demandava a atualização do relatório sobre discriminação contra pessoas LGBTIs pedido pela resolução anterior. Ações conservadoras foram tomadas em 2012 com a Resolução 21/3 “Promovendo os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais através de uma Melhor Compreensão dos Valores Tradicionais da Humanidade” (patrocinada pela Rússia e adotada pelo Conselho) e a Resolução “Proteção da Família” (apresentada pela Rússia, patrocinada pelo Egito e adotada em 2014). Enquanto que, em março de 2019, o CDH, em sua sessão 40, aprovou resolução proposta pela África do Sul que promovia o direito das pessoas intersexo, que foi aprovada sem precisar ir à votação⁸. Aquele era o primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro e o governo brasileiro, que era um dos membros eleitos do CDH, não apresentou nenhuma declaração contrária a respeito dessa medida.

As redes de ativismo transnacional têm conseguido trazer mais e mais para a agenda de discussão pública internacional a questão dos direitos da população LGBTI. Os países (além das empresas, veículos de comunicação, artistas, influenciadores etc.) têm sido crescentemente pressionados a se posicionar sobre a agenda LGBTI (Rodrigues; Hernandez, 2020). Como exemplo, a edição de 2018 da Copa do Mundo de futebol na Rússia trouxe para os holofotes leis repressivas do governo russo. O governo brasileiro, então sob a gestão de Michel Temer, preparou a cartilha “Guia Consular do Torcedor Brasileiro”, com indicações de que indivíduos LGBTI que fossem ao país durante a competição deveriam “evitar demonstrações homoafetivas em ambientes públicos, que podem ser consideradas ‘propaganda de relações sexuais não tradicionais feita a menores’ e enquadradas em lei (junho de 2016) que prevê multa e deportação” (Ministério do Esporte, 2018).

Michael Joel Voss (2018) afirma que os países quando atuam no CDH na agenda SOGI tendem a assumir o discurso de que estão do lado de uma visão universalista e coerente com as regras internacionais vigentes, enquanto que seus adversários seriam revisionistas e relativistas. Para Voss (2018), isso valeria tanto para os apoiadores dos direitos LGBTI quanto para os países ultraconservadores. O tema é altamente polarizador no CDH, possivelmente o mais divisivo dos debates atuais e talvez apenas o tema da difamação religiosa cause tanta controvérsia. Ao longo dos

⁷ Site do grupo: <https://unlgbticoregroup.org/members/>. Acesso em 19 jun 2024.

⁸ Trata-se da Resolução “Elimination of discrimination against women and girls in sport” sob o código A/HRC/40/L.10/Rev.1, disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/40/L.10/Rev.1>. Acessada em 30 jun. 2024. Sua análise pelo Conselho ocorreu em 21 mar. 2019.

anos, vários países mudaram de postura, oscilando para posições mais progressistas ou mais conservadoras. Importantes países deixaram de agir como empreendedores normativos para serem "contestadores normativos", como os casos de África do Sul, Estados Unidos e Brasil, que indicam como o tema tem apoio frágil no contexto doméstico dos países. Iniciativas que possam levar ao apoio internacional ao casamento entre pessoas do mesmo sexo ou apoio ao aborto são vistas com mais receio, enquanto que declarações de combate à violência e discriminação são mais palatáveis.

5 Governo Bolsonaro e o CDH

Crítico à agenda identitária e de direitos humanos, poderia-se supor que a política externa do governo Bolsonaro adotasse uma postura retraída e defensiva em relação ao sistema internacional de direitos humanos, uma vez que dali poderiam ser gerados constrangimentos e críticas a políticas domésticas. Os resultados dessa pesquisa, porém, mostram que ao contrário, o governo brasileiro no período adotou posições ativas no âmbito multilateral buscando rebater críticas ao governo e promover agendas afinadas aos grupos sociais ultraconservadores da sua base de apoio.

Durante a campanha presidencial, Bolsonaro havia declarado a intenção de seguir o exemplo dos Estados Unidos e sair do CDH, porque além de votar contra Israel, a organização estaria sempre ao lado de tudo o que não presta. Ele afirmou: "Se eu for presidente eu saio da ONU. Não serve pra nada essa instituição (...) É um local de reunião de comunistas e gente que não tem qualquer compromisso com a América do Sul pelo menos" (Estado de Minas, 2018). Quando no ano seguinte, a ministra Damare Alves indicou o interesse brasileiro pela reeleição para a vaga no CDH, era evidente que a intenção havia mudado. Bolsonaro comentou publicamente sobre a candidatura dizendo que a campanha seria baseada no "fortalecimento das estruturas familiares e na exclusão das menções de gênero". Também declarou que o MRE substituiria os termos "genitor 1" e "genitor 2" por "pai" e "mãe" em passaportes, revertendo um direito que constava no formulário para a autorização de emissão de passaporte para menores (Gravia, 2019).

Além do confronto à agenda de direitos sexuais (incluindo direito ao aborto, à educação sexual, à proteção a trabalhadores do sexo e ao reconhecimento dos direitos LGBTI), a análise das sessões do CDH indicou o abandono de pontos tradicionais da diplomacia brasileira, como o equilíbrio diante do conflito Israel-Palestina, a denúncia das sanções econômicas dos Estados Unidos sobre Cuba e a defesa dos princípios da autodeterminação dos povos e não intervenção em assuntos domésticos. Nos dois anos analisados, também foram frequentes os comentários a respeito da crise venezuelana, país que estaria sob o controle de uma "ditadura" responsável por graves violações de direitos contra sua própria população. Segundo o próprio presidente Bolsonaro:

Pela primeira vez o Brasil acompanhou os Estados Unidos na questão do embargo para Cuba. Então, nós somos favoráveis ao embargo para Cuba, afinal de contas, aquilo é uma democracia? Não é, é uma ditadura, então tem que ser tratada como tal (Agência Brasil, 2019).

5.1 Reuniões regulares de 2019

Em 2019, ocorreram as sessões regulares 40 (25/02/2019 a 22/03/2019), 41 (24/06/2019 e 12/07/2019) e 42 (09/09/2019 a 27/09/2019). Um tema brasileiro frequente nas três sessões do CDH foram as medidas de enfrentamento ao desastre ambiental da cidade mineira de Brumadinho envolvendo uma subsidiária da mineradora Vale ocorrido em janeiro daquele ano. A delegação brasileira reforçou que as medidas cabíveis estavam sendo tomadas, tanto na questão de acolhimento das vítimas, quanto na responsabilização das empresas.

Assim como ocorreria no ano seguinte, a ministra Damares Alves discursou no segmento de alto nível (termo que se refere aos pronunciamentos de autoridades) do CDH no dia 25 de fevereiro. Alves fez um balanço das ações na área dos direitos humanos nos primeiros 100 dias de governo. Falou da proteção à família, mas em temas menos polêmicos, como na redução da mortalidade infantil, promoção dos direitos dos povos indígenas e promoção da ética e da cidadania na educação. Portando um crucifixo no peito, afirmou que o Brasil é laico, mas não "laicista", e que o país defende o direito à livre expressão religiosa. Convidou todos os relatores especiais que quisessem visitar o país e terminou sua fala com críticas ao "ditador ilegítimo" da Venezuela, Nicolás Maduro.

Em outras ocasiões daquela reunião, a defesa do governo brasileiro foi feita pela delegação de diplomatas estabelecidos permanentemente em Genebra. Os representantes dos países que fazem comentários nas reuniões não se identificam nominalmente durante o transcurso do encontro. Como a sessão é gravada em vídeo, em algumas ocasiões é possível identificar quem são os diplomatas que estão falando, como às vezes foi possível identificar a então chefe da delegação brasileira, a embaixadora Maria Nazareth Farani Azevêdo, que ocupou o posto de 2016 a 2021. Sua defesa do governo Bolsonaro foi aguerrida e a indispôs anos depois com o governo seguinte de Luís Inácio Lula da Silva e pode explicar seu afastamento da carreira diplomática em 2023 para atuar no setor privado.

Iniciativas no âmbito do CDH lideradas pelo governo da Venezuela, Cuba ou de representantes do movimento dos países não alinhados eram com frequência recebidas com desconfiança. Nas sessões de 2019, representantes brasileiros reconheceram o governo de Juan Guaidó, mas não apoiaram sanções econômicas contra a Venezuela, mantendo a crítica histórica do Brasil contra sanções individuais a países. O Brasil patrocinou a resolução A/HRC/42/L.4/Rev.1 no dia 27 de setembro que tratava da crise na Venezuela, afirmando a necessidade de investigar as graves violações de direitos que ocorreriam ali, definidas como "tragédia". A diplomata brasileira afirmou na ocasião, após narrar uma emotiva história de um refugiado venezuelano, que o Brasil estava no lado certo: "*spoiler alert: we are not the bad guys*". Em outra declaração, naquele mesmo dia, a delegação brasileira fez longa fala para afirmar que Cuba vive sob um governo autoritário, diferente do Brasil, que seria uma democracia.

O caso do assassinato da vereadora carioca Marielle Franco apareceu algumas vezes nos trabalhos do CDH ao longo de 2019 e 2020. Em reunião de análise do trabalho do relator especial para a situação dos defensores de direitos humanos, um diplomata brasileiro comparou as mortes de

Marielle Franco e da policial Juliane dos Santos Duarte, dizendo que sendo ambas mulheres, negras e LGBTIs, foram vítimas da intolerância. Falou que a violência contra minorias ainda é um desafio, mas que o país está dedicado a descobrir os responsáveis pelos crimes. A declaração oficial ignorou a especificidade do caso Marielle e a possível relação do crime com grupos milicianos e setores das forças policiais, mas tentava mostrar um governo sensível ao discurso de combate à violação de direitos, abordando vagamente noções de respeito a minorias. No dia 15 de março, em debate sobre o enfrentamento à ascensão do populismo de direita e ideologias supremacistas, o caso brasileiro foi citado por participantes, incitando a reação da delegação do país. O diplomata brasileiro lembrou que Jair Bolsonaro foi eleito legitimamente e que o presidente apoiaria o direito de grupos vulneráveis, como indígenas, pessoas com deficiência, mulheres e crianças, comunidade LGBTI e afro-brasileiros. Foi afirmado que o presidente seria um declarado apoiador dos direitos humanos, assim como sua ministra para os direitos humanos.

No dia 24 de junho, o relator independente para a proteção contra violência e discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero fez sua declaração, sem reação pela delegação brasileira. Em 12 de julho, o Brasil apoiou a extensão do mandato deste relator⁹, se opondo a propostas contrárias de alguns países islâmicos, africanos e da Rússia. O resultado foi comemorado por ativistas e foi entendido como um aparente desvio das novas posições brasileiras (Moazami, 2019). O documento aprovado foi patrocinado por um bloco de sete países latino-americanos, o que pode ter contribuído para a adesão brasileira, além de possivelmente refletir uma atuação de agentes diplomáticos brasileiros fora do controle da chefia de Brasília.

No dia 11 de julho, foi considerada a proposta A/HRC/41/L.6/Rev.1, a respeito do combate à discriminação contra mulheres e garotas. A medida foi explicada pela delegação do México sob o argumento de que a "liberdade sexual" é parte necessária para a aquisição da própria liberdade pelas mulheres. As mulheres teriam o direito de "controlar e escolher sua sexualidade" e que "nenhuma autonomia física deve ser limitada" (Chade, 2019a). O Brasil justificou seu voto contrário à medida sob o argumento de que alguns conceitos não estariam claramente definidos, por isso havia pedido sem sucesso pela sua remoção. O representante afirmou: "Para o Brasil, o termo gênero é sinônimo de sexo, que deve ser compreendido como definido biologicamente como feminino e masculino". Além disso, os termos de "serviços de cuidados sexuais e reprodutivos" poderiam levar ao apoio inaceitável a políticas favoráveis ao aborto. "O governo brasileiro defende o direito à vida, desde a concepção". O governo reconheceria a importância das famílias na promoção e proteção de direitos humanos. A posição alinhou o Brasil ao discurso ultraconservador de representantes do mundo islâmico.

O jornalista Jamil Chade (2019c) apurou que essa linha de argumentação havia sido inspirada pelo governo dos Estados Unidos que pressionavam o país desde março a adotar posições ultraconservadoras em temas de direito sexual e reprodutivo. Segundo Chade, por resistência velada da diplomacia brasileira em Nova York à pressão norte-americana, foi preciso que os americanos

⁹ Resolução A/HRC/41/L.10/Rev.1.

contactassem diretamente o gabinete do chanceler Ernesto Araújo em Brasília, quando de fato tais ideias passaram a ser incorporadas nas declarações oficiais brasileiras em organismos multilaterais (Chade, 2019c). A partir de então, o tom das posições adotadas passou a ser diferente inclusive da própria linha de argumentação da ministra Damares Alves, ela mesma defensora da educação sexual para crianças como forma de prevenir abusos sexuais. Fontes de bastidores informaram que as determinações vieram diretamente de uma comunicação por parte da chancelaria em Brasília, levando o país a adotar em eventos internacionais posturas restritivas na temática como retirar citações da palavra "gênero" ou qualquer posição que mesmo vagamente pudesse ser relacionada à defesa do aborto. O país repetiria a postura no ano seguinte, onde mais uma vez tentou que a versão aprovada do texto reconhecesse o papel das entidades religiosas na formulação de políticas públicas para a defesa das mulheres e da igualdade de gênero.

A própria existência de um documento orientador da posição oficial brasileira na agenda era estranha ao cotidiano das atividades diplomáticas. Segundo apuração do jornal *Gazeta do Povo*, é possível que a formalização da decisão sob a forma de uma instrução tentasse evitar ações autônomas por parte das delegações no exterior que subrepticamente relutassem em adotar o discurso estabelecido pelo governo federal (Polzonoff Jr., 2019). Em audiência pública no dia 7 de agosto, o chanceler Ernesto Araújo confirmou a diretriz contra o aborto e contra o conceito de gênero, dizendo que a política externa seguia valores "expressos pela vontade popular" (Agência Câmara de Notícias, 2019). As posições diplomáticas brasileiras em organismos multilaterais foram questionadas pela Associação Brasileira LGBTI junto ao STF. Para evitar que as ONGs tivessem acesso via Lei de Acesso à Informação aos documentos de orientação das posturas diplomáticas, o Itamaraty classificou os textos como confidenciais. O Itamaraty se recusou a apresentar a fundamentação das novas posturas e foi apoiado pela Associação Nacional de Juristas Evangélicos (Anajure), cujo parecer acusava um "choque de cosmovisões" (Chade, 2019d).

176

5.2 Reuniões regulares de 2020

Em 2020, ocorreram as sessões 43 (24/02/2020 a 20/03/2020), 44 (30/06/2020 a 17/07/2020) e 45 (14/09/2020 a 06/10/2020). As três reuniões regulares de 2020 foram afetadas parcialmente pela pandemia da COVID-19. Os primeiros encontros em março ocorreram como de costume, mas foram interrompidos e retomados no início de junho, vindo a ocorrer em auditórios mais amplos, com o emprego de práticas de distanciamento social e uso de máscaras, além de algumas participações pré-gravadas. No dia 24 de fevereiro, no segmento dedicado à participação de autoridades, o Brasil foi representado mais uma vez pela ministra Damares Alves. Ela declarou que o país herdado pelo governo Bolsonaro estava cheio de corrupção e violência, era "uma nação triste". Mas hoje, segundo ela, teríamos um "novo Brasil, uma nova nação", onde se preserva o direito à vida, o mais importante dos direitos: o país apresentou redução em índices de homicídios e estupros e novas políticas buscavam proteger crianças, mulheres e indígenas. Com o combate da corrupção, a maior violação de direitos

humanos do passado agora estaria sendo enfrentada. Com o dinheiro restituído, o governo investia em programas de direitos humanos. Novas políticas foram estruturadas, segundo a ministra, com foco também na população LGBTI, como a produção de um relatório sobre a situação dos indivíduos LGBTI nos presídios, que subsidiaria protocolos especiais e a criação de celas e alas destinadas à essa população. Foram citados também programas de capacitação às pessoas trans e de proteção contra doenças sexualmente transmissíveis.

Em seu discurso, Alves agradeceu aos 153 países que reelegeram o Brasil. Segundo ela, o Brasil estava se esforçando para entregar os relatórios de órgãos multilaterais de direitos humanos atrasados. Pela primeira vez, o país entregara um relatório de meio de período do mecanismo de revisão periódica universal, dando uma "inequívoca demonstração de engajamento e compromisso do governo Jair Bolsonaro com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos". O Brasil continuaria aberto aos pareceristas de procedimentos especiais que quisessem visitar o país, como em 2019, quando o país recebeu três relatores especiais. O Brasil havia proposto um plano de trabalho no contexto da candidatura à reeleição, mas omitiu nele o combate à homofobia como uma de suas medidas norteadoras. No texto, o governo citou como objetivos o "fortalecimento dos vínculos familiares" e afirmou estar desenvolvendo "políticas públicas transversais, que têm na família ponto focal da atuação do estado". A candidatura brasileira foi criticada por uma coalizão de mais de cem entidades da sociedade civil, domésticas e internacionais, mas o Brasil conseguiu os votos necessários e se reelegeu (Chade, 2019e). Em carta aberta, o grupo declarava:

As manifestações do governo brasileiro dando as razões de sua candidatura afrontam a tradição brasileira acumulada há décadas nas relações multilaterais e que sempre caminharam na defesa do universalismo dos direitos humanos. Elas não reconhecem os direitos humanos como proteção para todos e todas pois se orientam pela defesa de que há 'humanos do bem', 'humanos direitos', para os quais seriam razoáveis os direitos humanos, e outros seres humanos, os 'bandidos' e aqueles/as que os apoiam, para quem não seriam os direitos humanos. Posições deste tipo promovem a exclusão e o ataque a sujeitos como mulheres, LGBTIs, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, negros e negras, juventude e outros e outras (*apud* Chade, 2019e).

Dentro das atividades regulares das sessões, há o painel de alto nível para a consolidação dos direitos humanos (em inglês, *Annual high-level panel discussion on human rights mainstreaming*). Nesta edição, dedicada à celebração dos 30 anos da Convenção dos Direitos das Crianças, o Brasil também foi representado pela ministra Damares Alves, que apresentou um forte discurso em defesa do governo. Ao falar do enfrentamento à violência contra as crianças, a ministra afirmou conhecer o tema por ter sido vítima de abuso. Em sua agenda, a ministra também celebrou os 25 anos da Declaração de Pequim e da Plataforma de Ação, documentos históricos de proteção das mulheres. Segundo a ministra, o país estaria comprometido em proteger as mulheres, como expresso na consolidação da lei Maria da Penha e no combate ao feminicídio. A criação do Conselho da Amazônia

foi citada como uma ferramenta de proteção dos direitos das mulheres da região, medida também citada como ação de proteção aos direitos dos indígenas.

No conjunto de atividades das sessões, os representantes brasileiros se comprometeram com o combate à brutalidade policial, em especial à associada com a discriminação racial, com o combate à tortura (tema em que o país foi confrontado por representantes da sociedade civil), proteção às pessoas com deficiência, proteção às pessoas com albinismo e outras agendas menos polêmicas. O país também patrocinou um conjunto de propostas de resoluções em temas variados, como direito à moradia, promoção dos direitos humanos por meio do esporte, prevenção do genocídio e combate à discriminação contra pessoas com lepra. Quando o membro da delegação brasileira comentou sobre o compromisso governamental com o combate à tortura, o comparou com o aborto, ressaltando que o país se compromete com os direitos das pessoas "desde sua concepção".

As participações da delegação brasileira mostraram um país reativo, respondendo a acusações de maneira firme e agressiva. Representantes da sociedade civil e relatores de direitos humanos da ONU foram acusados de disseminarem "informação enganosa" e de realizarem desvio de função ao apresentarem as falhas em relação à situação ambiental no país, no controle do uso da força por parte da polícia, proteção aos indígenas, combate às *fake news*, proteção ao trabalho de jornalistas e outros temas. Em resposta ao relatório dedicado ao tema do lixo tóxico, no dia 28 de setembro, as acusações contra o Brasil foram apontadas como "crítica não construtiva". Mesmo tom usado, por exemplo, contra o relatório da Alta Comissária de Direitos Humanos no dia 15 de setembro de 2020.

178

Uma crítica comum ao Brasil foi a respeito das reformulações pelo governo Bolsonaro do sistema nacional de proteção aos direitos humanos, que reiteradamente foram defendidas pelo corpo diplomático como um esforço de "racionalização" e melhoria do trabalho de vários órgãos. Quando o relator especial apresentou sua análise sobre o tema da liberdade de crença ou religião, a delegação afirmou o compromisso brasileiro com o livre exercício de crença, assim como o direito de não ter religião. O Brasil se mostrava preocupado com a perseguição de fiéis de várias religiões em diversas partes do mundo, em particular no caso de cristãos, ignorando as sistemáticas denúncias de intolerância religiosa sofrida por religiosos de matriz africana, que de acordo com dados governamentais são as maiores vítimas de violência religiosa (Santos *et al*, 2023, p. 37).

Questões de proteção às mulheres foram frequentes nas declarações da delegação brasileira, em particular a respeito da proteção contra a violência doméstica e aos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19. Em uma resolução votada na sessão 44 no tema, o Brasil declarou apoio à temática mas salientou que a promoção de políticas em saúde sexual e reprodutiva não poderiam ser entendidas como apoio velado ao aborto como método de planejamento familiar. Também na sessão 44, no contexto da apresentação do relatório do perito independente para proteção contra violência e discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero e cujo foco foram as "terapias de conversão", o Brasil reagiu às críticas mostrando ações de proteção à população LGBTI, incluindo as decisões do STF equiparando os crimes de racismo e discriminação sexual e garantindo o direito de pessoas transgêneros de usar o nome social em documentos. Vale ressaltar que a decisão da

criminalização da homofobia pelo STF foi criticada pelo presidente da República em junho de 2019 e que na mesma ocasião ele reforçou que a corte deveria contar com um ministro evangélico (Fernandes, 2019). Uma diplomata citou a posição brasileira sobre práticas de conversão, que haviam sido abolidas por decisão do STF dois meses antes, e que não fariam parte das práticas de políticas públicas.

6 Conclusão

O perfil ultraconservador dos primeiros anos do governo Jair Bolsonaro se mostrou ainda mais claramente nas ações e declarações públicas voltadas à população LGBTI. Mobilizando argumentos nacionalistas e soberanistas, a prática de confrontar os discursos de organizações multilaterais no campo dos direitos humanos foi uma maneira de demonstrar valentia e acalantar grupos da base de apoio ao governo. A LGBT-fobia de Estado foi apoiada por importantes bases do bolsonarismo e esteve presente também em ações da política externa.

A agenda internacional de direitos LGBTI foi acusada de tentar se sobrepor a uma visão tradicionalista, pretensamente majoritária no Brasil, e que teria no governo Bolsonaro um protetor. As ações ultraconservadoras nessa agenda, porém, foram limitadas pelo fator inercial presente na institucionalização recente de garantias e reconhecimentos públicos tanto em âmbito doméstico quanto em fóruns internacionais. Isso exigiu que as posturas assumidas pelo governo fossem defendidas com malabarismos retóricos por parte dos diplomatas brasileiros. A defesa da dignidade da população LGBTI e do reconhecimento de seus direitos é um processo em andamento e sempre enfrentou desafios institucionais no Brasil. A postura ultraconservadora do governo Jair Bolsonaro nessa agenda, porém, representou a reversão de um gradual processo progressista e foi comparável a alguns dos momentos mais difíceis para a população LGBTI brasileira do passado (Cetrone, 2021).

Durante o período de campanha eleitoral, Jair Bolsonaro criticou o multilateralismo nas relações internacionais, porém durante seu governo não houve afastamento dos debates em organismos multilaterais. Na agenda internacional de direitos humanos, o governo Bolsonaro participou ativamente, construindo alianças com outros países em prol de uma agenda de viés ultraconservador. Os temas SOGI, uma pequena parte da ampla agenda de direitos humanos, no geral pouco mobilizadores de atenção na política doméstica, ganharam surpreendente visibilidade na diplomacia brasileira.

Ao considerar os resultados apresentados, reforça-se o argumento típico da área de Análise de Política Externa de que decisões internacionais não derivam apenas de cálculos estratégicos ou condicionantes estruturais, mas também de interpretações, valores e disputas internas que moldam a ação do Estado. O comportamento do Brasil no Conselho de Direitos Humanos, durante os primeiros anos do governo Bolsonaro, evidencia como visões ideológicas específicas, sustentadas por atores-chave, repertórios discursivos e marcos normativos em disputa, podem orientar prioridades diplomáticas, afetar compromissos multilaterais e reordenar posicionamentos históricos do país. A

análise desse período mostra que a política externa é um processo socialmente construído e politicamente contestado, alinhando-se às abordagens que entendem o Estado como ator heterogêneo e permeável a coalizões domésticas, e não como unidade racional indivisa. Dessa forma, os resultados aqui apresentados contribuem para o debate teórico ao oferecer evidências empíricas que ilustram, com clareza, como escolhas diplomáticas se materializam a partir do entrecruzamento entre ideias, instituições e agentes governamentais.

Essa pesquisa possui limitações que valem a pena ser salientadas. É importante que no futuro novas pesquisas levem em consideração outros âmbitos de atuação da diplomacia brasileira na agenda LGBTI, como por exemplo, nos organismos multilaterais regionais da OEA. Também será benéfico o estudo dos bastidores dos eventos e das estratégias de articulação tanto das redes de ativistas transnacionais quanto das articulações políticas feitas pelo Brasil junto aos demais membros do Conselho. Um exemplo das diversas alianças do Brasil foi a participação da ministra Damares Alves na III Cúpula da Demografia em 2019, organizada por líderes políticos e religiosos em prol da visão tradicional de família e outros valores ultraconservadores (Chade, 2019b). No ano seguinte, o governo brasileiro patrocinou a "Declaração do Consenso de Genebra" junto com os Estados Unidos e que foi acusada de ser "uma tentativa de erodir a estrutura global de direitos humanos" por reafirmar uma visão ultraconservadora do papel das mulheres na família e pregar a proteção do direito à vida desde sua concepção (Corrêa; Asano, 2020).

180

No futuro, devem ser consideradas também as omissões da diplomacia brasileira, como por exemplo, a ausência na carta aberta em que embaixadores de 44 países e seis organismos multilaterais pediram ao governo da Polônia respeito aos direitos LGBTI, país criticado por adotar medidas consideradas homofóbica, como definir regiões como "zonas livres da ideologia LGBT" (Pinto, 2020). O Brasil também não aderiu a uma declaração conjunta proposta pela Áustria e apoiada por outros 33 países que defendiam a proteção das pessoas intersexo¹⁰. Na 35ª Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul em outubro de 2020, o governo brasileiro também vetou a discussão de uma resolução, proposta no âmbito da Comissão Permanente LGBT+, reconhecendo termos como "identidade de gênero", "expressão de gênero" e "crimes de ódio" (Vasconcelos, 2020).

O avançar dessa agenda de pesquisa contribuirá para entender as dinâmicas geopolíticas em curso ao redor da agenda de direitos humanos em um caráter mais amplo, e do reconhecimento de direitos da população LGBTI, em um caráter mais restrito. Isso é particularmente relevante num contexto de recessão democrática. Além disso, partindo da hipótese da centralidade do tema para o governo Bolsonaro, esta pesquisa buscou contribuir nas reflexões a respeito das identidades, programas e redes de apoio ao redor do seu mandato presidencial, além de contribuir na reflexão sobre o grau de autonomia do Itamaraty enquanto burocracia institucionalizada (Sá e Silva, 2020), num contexto em que a política externa para a agenda de direitos LGBTI foi resultado de uma configuração particular

¹⁰ Documento disponível pelo link: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/international-organisations/un/unhrc-2018-2020/statements/45th-session-human-rights-council/joint-statement-led-austria-rights-intersex-persons>. Acesso em 20 jun. 2024.

de influências no processo decisório, com grande influência do Ministério de Direitos Humanos e das redes transnacionais evangélicas de incidência política (Chade, 2020).

7 Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil vota contra fim do embargo a Cuba**. 07 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-11/brasil-vota-contr-a-fim-do-embargo-cuba>. Acesso em 10 jun. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Ministro confirma diretriz da política externa contra conceito de gênero e contra aborto**. 07 ago. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/567468-minis-tro-confirma-diretriz-da-politica-externa-contr-a-conceito-de-genero-e-contr-a-aborto/>. Acesso em 10 jun. 2024.

ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. **Essence of decision**: Explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown, 1971.

AMORIM, C. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**, v. 18, n. 2, p. 67-75. 2009.

ARAÚJO, E. Trump e o ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, 3, 6, p. 323–357. 2017.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BELI, B. **A politização dos direitos humanos**: O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as Resoluções sobre Países. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**. São Paulo, Politeia, 2019.

CETRONE, C. LGBTfobia não é combatida, mas impulsionada no Brasil de Bolsonaro. 17 mai 2021. **Portal IG Queer**. Disponível em: <https://queer.ig.com.br/2021-05-17/lgbtfobia-nao-e-combatida-mas-impulsionada-no-brasil-de-bolsonaro.html>. Acesso em 10 jun. 2024.

CHADE, J. Brasil leva religião à ONU e mina projetos que citam educação sexual. **Portal UOL**. 15 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/15/evangelicos-dao-o-tom-da-postura-internacional-do-brasil.htm>. Acesso em 10 jun. 2024.

CHADE, J. Brasil se alia a islâmicos em temas de sexo e família na ONU. **Portal UOL**. 11 de jul. 2019a. Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/07/11/brasil-se-alia-a-islamicos-em-temas-de-sexo-e-familia-na-onu/>. Acesso em 10 jun. 2024.

CHADE, J. Com Damares, 'Cúpula da Demografia' ataca ONU, feminismo e homossexuais. **Portal UOL**. 21 set. 2019b. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/09/21/com-damares-cupula-da-demografia-ataca-onu-feminismo-e-homossexuais.htm>. Acesso em 10 jun. 2024.

CHADE, J. EUA acionam Brasil para implementar agenda ultraconservadora na ONU. **Portal UOL**. 12 out. 2019c. Disponível em: <<https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/10/12/eua-acionam-brasil-para-implementar-agenda-ultraconservadora-na-onu/>>. Acesso em 10 jun. 2024.

CHADE, J. Evangélicos vão ao STF em defesa da política externa de Araújo sobre gênero. 4 de nov. de 2019d. **Portal UOL**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamilchade/2019/11/04/evangelicos-vaao-stf-em-defesa-da-politica-externa-de-araujo-sobre-genero.htm>. Acesso em 10 jun. 2024.

CHADE, J. Mais de cem entidades se unem contra eleição do Brasil na ONU. **Portal UOL**. 8 out. 2019e. Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/10/08/mais-de-cementidades-se-unem-contra-eleicao-do-brasil-na-onu> . Acesso em: 10 jun. 2024.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Resolution 17/19 Human rights, sexual orientation and gender identity**. Assembleia Geral das Nações Unidas. 14 jul. 2011. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/g11/148/76/pdf/g1114876.pdf?token=QMCDwO4F9kglRIL0pD&fe=true>. Acesso em 19 jun. 2024.

CORRÊA, S. O percurso global dos direitos sexuais: entre “margens” e “centros”. **Bagoas: Estudos gays, gêneros e sexualidades**, n. 4, p. 17-42, 2009.

CORRÊA, S; ASANO, C. Aliança antiaborto proposta pelos EUA com apoio do Brasil afronta direitos das mulheres. **Jornal Folha de São Paulo**. 22 out. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/alianca-antiaborto-proposta-pelos-eua-com-apoio-do-brasil-afronta-direitos-das-mulheres.shtml>. Acesso em 10 jun. 2024.

CORRÊA, S; KHANNA, A. Emerging Powers, Sexuality and Human Rights: fumbling around the elephant?. Rio de Janeiro: **Sexuality Policy Watch: Emerging Powers, Sexuality and Human**

Rights, 2015. Disponível em: <http://sxpolitics.org/wp-content/uploads/2015/09/workingpaper-11.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

ESTADO DE MINAS. **Se eu for presidente, saio da ONU', diz Bolsonaro**. 18 ago. 2018.

Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/08/18/interna_politica,981181/se-eu-for-presidente-saio-da-onu-diz-bolsonaro.shtml. Acesso em 10 jun. 2024.

FERNANDES, Talita. Bolsonaro diz que STF 'se equivocou' ao criminalizar homofobia e volta a defender ministro evangélico. **Jornal Folha de São Paulo**. 14 jun. 2019. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/bolsonaro-diz-que-stf-se-equivocou-ao-criminalizar-homofobia-e-volta-a-defender-ministro-evangelico.shtml>. Acesso em 10 jun. 2024.

FONSECA JR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GUIMARÃES, F. de S; MIQUELASI, A. F.; FERREIRA Alves, G. J.; DE OLIVEIRA E SILVA; I. D. G.; STANGE CALANDRIN, K. The evangelical foreign policy model: Jair Bolsonaro and evangelicals in Brazil. **Third World Quarterly**, 44(6), 1324–1344. 2023.

GRAVIA, G. Sem menção a gênero e a tortura, Brasil apresenta documento de candidatura a conselho da ONU. **Portal G1**. 11 jul. 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/11/sem-mencao-a-genero-e-a-tortura-brasil-apresenta-documento-de-candidatura-a-conselho-da-onu.ghtml>. Acesso em 10 jun. 2024.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

HOLLANDA, C. B; SSILVA, D. C; Braga, P. S; Milani, C. R.S. From human rights to “righteous humans”: Brazilian foreign policy in the Bolsonaro era. **Journal of Human Rights**, v. 23, n. 1, p. 38-53, 2024.

HUDSON, V. M; DAY, B. S. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Rowman & Littlefield, 2019.

LÖWY, M. Neofascismo: um fenômeno planetário. O caso Bolsonaro. **Revista Fórum**. out. 2019.

Disponível em: <https://www.nodal.am/2019/10/neofascismo-um-fenomeno-planetario-o-caso-bolsonaro--por-michael-lowy/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MARIN, D. C. ‘Vamos libertar a política externa e o Itamaraty’, diz novo chanceler. **Revista Veja On-line**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/vamos-libertar-a-politica-externa-e-o-itamaraty-diz-novo-chanceler>. Acesso em 16 jun. 2024.

MATTAR, L. D. Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais: uma análise comparativa com os direitos reprodutivos. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 5, p. 60-83, 2008.

MENEZES, T. M. O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação. In: PINHEIRO, L; MILANI, C. R.S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 72-92.

MILANI, C. R. S. Política Externa É Política Pública? **Revista Insight Inteligência**. Ano XVIII. n. 69. abril/maio/junho, p. 57-75. 2015.

MILANI, C.R.S; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, v. 35, p. 11-41, 2013.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Torcedor brasileiro ganha guia consular com orientações para a Copa da Rússia**. Governo Federal do Brasil. 7 jun 2018. Disponível em: https://www.gov.br/esporte/pt-br/noticias-e-conteudos/esporte/noticias_esporte/torcedor-brasileiro-ganha-guia-consular-com-orientacoes-para-a-copa-da-russia. Acesso em 19 jun 2024.

MOAZAMI, S. An Ode to Joy: The UN Expert on LGBTIQ Rights Stands. **Passblue**. 21 jul 2019. Disponível em: <https://www.passblue.com/2019/07/21/an-ode-to-joy-the-un-expert-on-lgbtiq-rights-stands/>. Acesso em 10 jun. 2024.

MORAIS, N; SILVA, M. A. L; FROTA, F. H. S. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 223–246, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/111187>. Acesso em: 25 jun. 2024.

NOGUEIRA, M. B. B. The Promotion of LGBT Rights as International Human Rights Norms: Explaining Brazil’s Diplomatic Leadership. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 23, n. 4, p. 545-563. 2017.

PINHEIRO, L; MILANI, C. R. S. **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PINTO, A. E. Brasil fica de fora de carta em que 50 embaixadores pedem respeito aos LGBTs na Polônia. **Jornal Folha de São Paulo**. 30 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/brasil-fica-de-fora-de-carta-em-que-50-embaixadores-pedem-respeito-aos-lgbt-na-polonia.shtml>. Acesso em 10 jun. 2024.

POLZONOFF JR, P. Itamaraty faz 'pente fino' e alinha política externa com valores conservadores. **Portal Gazeta do Povo**. 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/itamaraty-faz-pente-fino-e-alinha-politica-externa-a-valores-conservadores/>. Acesso em 10 jun 2024.

REVISTA LADO A. **100 frases homofóbicas de Jair Bolsonaro**. 17 mar. 2016. Disponível em: <https://revistaladoa.com.br/2016/03/noticias/100-frases-homofobicas-jair-bolsonaro/>. Acesso em 10 de julho de 2021.

RODRIGUES, J. P. R; HERNANDEZ, M. de C. O arco-íris atravessando frestas: a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 207-248, 2020.

SAIZ, I. Bracketing Sexuality: Human Rights and Sexual Orientation - A Decade of Development and Denial at the UN. **SPW Working Papers**, n. 2, November 2005. Disponível em: <https://sxpolitics.org/es/wp-content/uploads/2009/03/workingpaper2.pdf>. Acesso em 15 de jun de 2024.

SANTOS, C. A. I; DIAS, B. B; SANTOS, L. C. I. (org.). **II Relatório sobre Intolerância religiosa: Brasil, América Latina e Caribe**. REDE NACIONAL DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS E SAÚDE - RENAFRO. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/01/relatorio-intolerancia-religiosa.pdf>. Acesso em 30 maio 2024.

SARAIVA, M. G; COSTA SILVA, Á. V. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, 2019.

SÁ E SILVA, M. de M. Once Upon a Time, a Human Rights Ally: The State and its Bureaucracy in Right-Wing Populist Brazil. **Human Rights Quarterly**, Vol. 42, n. 3, p. 646-666. August 2020.

SILVA, F. C. T. Máscara, Máscaras: Pandemia e Homossexualidade na Novilingua do Bolsonarismo. **Cadernos Do Tempo Presente**, v. 11, n. 01, p. 16-34, 2020.

VAN DIJK, T. A. What is political discourse analysis. **Belgian journal of linguistics**, vol. 11, no 1, p. 11-52. 1997.

VASCONCELOS, C. Governo brasileiro se recusa a assinar documento a favor de pautas LGBTs em reunião do Mercosul. **Ponte Jornalismo**. 23 out. 2020. Disponível em: <https://ponte.org/governo-brasileiro-se-recusa-a-assinar-documento-a-favor-de-pautas-lgbts-em-reuniao-do-mercosul/>. Acesso em 10 jul 2021.

VOSS, M. J. Contesting sexual orientation and gender identity at the UN Human Rights Council. **Human Rights Review**, v. 19, n. 1, pp. 1-22. 2018.

The foreign policy of the Jair Bolsonaro administration and LGBTI rights at the UN Human Rights Council

ABSTRACT: This article employs the approach of foreign policy analysis to examine the actions of Brazilian diplomacy at the United Nations Human Rights Council (UNHRC) regarding the LGBTI rights agenda during the first two years of Jair Bolsonaro's administration. Utilizing discourse analysis methodology, the research investigates how the Brazilian government assumed a leading role in promoting ultraconservative narratives in multilateral forums, significantly impacting LGBTI rights. The study highlights the shift in Brazil's diplomatic stance towards a more ideologically driven approach, influenced by ultraconservative values, and assesses the implications for Brazil's international human rights commitments. It also highlights key voices within the government advocating this agenda, such as Foreign Minister Ernesto Araújo and Minister Damare Alves, outlining the main lines of argumentation adopted by the government in this context.

KEYWORDS: Brazilian foreign policy; Jair Bolsonaro Government; LGBTI Agenda; Human Rights Council; Multilateralism.

La política exterior del gobierno de Jair Bolsonaro y los derechos LGBTI en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU

187

RESUMEN: Este artículo utiliza el enfoque de análisis de la política exterior al examinar las acciones de la diplomacia brasileña en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) en relación con la agenda de derechos LGBTI durante los dos primeros años de la administración de Jair Bolsonaro. Utilizando la metodología de análisis del discurso, la investigación investiga cómo el gobierno brasileño adoptó un papel de liderazgo en la promoción de narrativas ultraconservadoras en foros multilaterales, impactando significativamente los derechos LGBTI. El estudio destaca el cambio en la postura diplomática de Brasil hacia un enfoque más ideológicamente orientado, influenciado por valores ultraconservadores, y evalúa las implicaciones para los compromisos internacionales de derechos humanos de Brasil. También destaca las principales voces del gobierno para la agenda, como el canciller Ernesto Araújo y la ministra Damare Alves, indicando las principales líneas de argumentación adoptadas por el gobierno en esta agenda.

PALABRAS CLAVE: Política Exterior Brasileña; Gobierno de Jair Bolsonaro; Agenda LGBTI; Consejo de Derechos Humanos; Multilateralismo.