

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GABRIEL TABBAL MALLET

**REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE
GÊNERO: A ATUAÇÃO DO ACNUR NA PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS
LGBTQIA+ NO BRASIL**

Porto Alegre

2023

GABRIEL TABBAL MALLET

**REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE
GÊNERO: A ATUAÇÃO DO ACNUR NA PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS
LGBTQIA+ NO BRASIL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Pâmela Marconatto Marques

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Mallet, Gabriel Tabbal

Refúgio por motivos de orientação sexual e/ou
identidade de gênero: a atuação do ACNUR na proteção a
pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil / Gabriel Tabbal
Mallet. -- 2023.

81 f.

Orientadora: Pâmela Marconatto Marques.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. ACNUR. 2. Refúgio LGBTQIA+. 3. Teoria do Ciclo
de Vida das Normas. 4. Gênero e Sexualidade. 5.
Pessoas refugiadas. I. Marques, Pâmela Marconatto,
orient. II. Título.

GABRIEL TABBAL MALLET

**REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE
GÊNERO: A ATUAÇÃO DO ACNUR NA PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS
LGBTQIA+ NO BRASIL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Pâmela Marconatto Marques – Orientadora
UFRGS

Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves
UFRGS

Profa. Dra. Aline Reis Calvo Hernandez
UFRGS

Para todas as pessoas que, nas palavras de Rosa Luxemburgo, lutam por um mundo onde sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a todas as pessoas que a fizeram funcionar nestes cinco anos de graduação. Esta etapa da minha vida coincidiu com um dos mais graves momentos da história do país, com constantes ataques à educação pública, gratuita e de qualidade. Mesmo com todos os desafios, manteve-se o ensino, pesquisa e extensão de excelência da universidade, e agradeço aos professores, técnicos e servidores da UFRGS que garantiram o seu funcionamento.

Em especial, gostaria de agradecer à minha orientadora, a Professora Pâmela, por manter vivo o meu interesse pelas Relações Internacionais desde antes de assumir a docência no curso: no ensino, ministrando cadeiras tão essenciais para a minha formação enquanto internacionalista e abrindo novos horizontes sobre o que constitui a própria disciplina; na extensão, coordenando o UFRGSMUNDI e mantendo vivo o legado de democratização do conhecimento, mesmo em um cenário de pandemia que nos fez repensar toda a estrutura do projeto; e, por fim, na pesquisa, contribuindo com a sua valiosa orientação para a monografia deste trabalho.

À minha família, por ter me dado o suporte necessário para que eu concluísse essa etapa. Por ter me ensinado o que verdadeiramente importa e por continuarem defendendo e lutando por um mundo melhor. Pelo privilégio de fazer parte de uma família cada vez maior. Obrigado pelo apoio incondicional, em meio a tantas transformações nesse período.

Aos meus amigos que me acompanham desde antes da faculdade, por poder crescer com vocês e celebrar cada conquista de vocês com mais entusiasmo do que as minhas próprias — e por terem apoiado os projetos de extensão do curso por livre e espontânea pressão minha. Em especial Alejandra, Ana, Cami, Duda, Gabriel, João, Rafa e Renata: obrigado pela parceria e por todos os momentos de alegria compartilhada nessa última década.

Aos meus amigos da faculdade, pela companhia durante a graduação e por viverem esta etapa comigo, dos quais aqui cito alguns. Ao Thales, pela amizade genuína desde o primeiro dia de aula e pela orientação extraoficial durante esse

período. À Raquel e ao Tiago, pela parceria em todos os momentos — até mesmo quando estão do outro lado do país ou do mundo. À Bruna e à Clara, pela amizade moldada nos projetos de extensão e que daí evoluíram. À Flor, à Lara e ao Nini, pelas mais diversas histórias e pelas risadas. A todas as pessoas que fizeram parte dessa jornada, muito obrigado.

Por fim, agradeço ao Matheus — que sabe que palavras não são suficientes para descrever a sua importância durante todo esse período — por ser o meu parceiro de vida e por ter acompanhado mais próximo do que ninguém todo o processo que se encerra aqui. Obrigado por ser o primeiro leitor desse trabalho, por acreditar mais em mim do que eu mesmo acredito e por ter sido minha maior fonte de felicidade nos últimos anos. Pelo cuidado mútuo e por me acalmar em todos os momentos de surto, indecisão e incertezas. Pelas palavras, pelos gestos e pelas comidas de afeto. Por me fazer enxergar a vida com outros olhos e por ser a minha maior inspiração.

Seguimos!

— O que “lar” significa para você?

— “Lar”? É um lugar seguro. Um lugar... que você sabe que pode ficar, e que não precisa se mudar. Não é um lugar temporário. (FLEE, 2021).

RESUMO

O presente trabalho tem como tema a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil. Utilizando como referencial teórico as obras da abordagem construtivista de Relações Internacionais — com ênfase na Teoria do Ciclo de Vida das Normas —, a hipótese deste trabalho é que a organização tem um papel ativo na proposição de normas sobre refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e na proteção de pessoas refugiadas LGBTQIA+. O trabalho apresenta o papel do ACNUR no regime internacional para pessoas refugiadas, a evolução no entendimento de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e as particularidades na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+, compreendendo especificamente estas questões no Brasil. A partir da análise de documentos — declarações, iniciativas e posicionamentos — do ACNUR, bem como utilizando de fontes primárias vinculadas ao Estado brasileiro e a organizações da sociedade civil, entendeu-se que I) a organização é, sim, um ator incontornável no estabelecimento de medidas direcionadas para a população refugiada LGBTQIA+; II) o ACNUR age como plataforma organizacional para movimentos sociais — que são empreendedores normativos que favorecem a emergência da norma —, potencializando suas vozes e utilizando de sua autoridade para constranger o Estado brasileiro a implementar políticas públicas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+.

Palavras-chave: ACNUR. Refúgio LGBTQIA+. Teoria do Ciclo de Vida das Normas. Gênero e Sexualidade. Pessoas refugiadas.

ABSTRACT

This work has as its theme the role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in protecting LGBTQIA+ refugees in Brazil. Using the works of the constructivist approach of International Relations as a theoretical framework — with an emphasis on the Norm Life Cycle Theory —, the hypothesis of this paper is that the organization has an active role in proposing norms on refuge for reasons of sexual orientation and/or gender identity and in the protection of LGBTQIA+ refugees. The work presents the role of UNHCR in the international regime for refugees, the evolution in the understanding of refuge for reasons of sexual orientation and/or gender identity and the particularities in the protection of LGBTQIA+ refugees, specifically understanding these issues in Brazil. Through the analysis of UNHCR documents — declarations, initiatives and positioning — as well as using primary sources linked to the Brazilian State and civil society organizations, it is understood that I) the organization is an indispensable actor in the establishment of measures aimed at the LGBTQIA+ refugee population; II) UNHCR acts as an organizational platform for social movements — which are norm entrepreneurs that favor the emergence of the norm —, leveraging their voices and using its authority to constrain the Brazilian State to implement public policies to protect LGBTQIA+ refugees.

Keywords: UNHCR. LGBTQIA+ Refuge. Norm Life Cycle Theory. Gender and Sexuality. Refugees.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	O ciclo de vida das normas	23
Quadro 1 -	As etapas das normas	25
Gráfico 1 -	Solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero no Brasil, divididas por país de origem (2010-2016)	54
Figura 2 -	Moradoras da Casa Miga em reunião com funcionária do ACNUR	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	As origens do orçamento do ACNUR em 2022	36
Tabela 2 -	Nacionalidade das pessoas reconhecidas como refugiadas no Brasil (2010-2016)	55
Tabela 3 -	Solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero no Brasil, por UF (2010-2016)	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BM	Banco Mundial
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
DPU	Defensoria Pública da União
GAIRE	Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexuais e mais
OIs	Organizações Internacionais
OIM	Organização Internacional para Migrações
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
UE	União Europeia
UF	Unidade Federativa
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E AS DISCUSSÕES SOBRE GÊNERO E SEXUALIDADE NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	18
2.1 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO AGENTES RELEVANTES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	19
2.2 A TEORIA DO CICLO DE VIDA DAS NORMAS	22
2.3 IDENTIDADE, GÊNERO E SEXUALIDADE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	25
3 O REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE GÊNERO NO CONTEXTO DO REGIME INTERNACIONAL PARA PESSOAS REFUGIADAS	29
3.1 O PAPEL DO ACNUR NA CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL PARA PESSOAS REFUGIADAS	32
3.2 O REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE GÊNERO E SUAS PARTICULARIDADES	37
4 A PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS LGBTQIA+ NO BRASIL E O PAPEL DO ACNUR	48
4.1 AS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE GÊNERO NO BRASIL	52
4.2 A PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS LGBTQIA+ NO BRASIL	58
4.3 O PAPEL DO ACNUR NO ESTABELECIMENTO DE NORMAS RELACIONADAS AO REFÚGIO LGBTQIA+ NO BRASIL	63
5 CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como tema a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) nos processos de solicitação de refúgio por motivos de orientação sexual¹ e/ou identidade de gênero² e no acolhimento a pessoas refugiadas³ LGBTQIA+⁴ no Brasil. A solicitação de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero é uma pauta recente nas Relações Internacionais, ganhando espaço na agenda internacional apenas no final do século XX. No Brasil, o primeiro reconhecimento de refúgio com base na perseguição pela orientação sexual ocorreu em 2002, mas a realidade é que pessoas LGBTQIA+ também participaram de movimentos migratórios anteriores, mesmo que invisibilizadas e sem a construção de políticas públicas e de redes de apoio específicas para essa população (ANDRADE, 2017).

Com o aumento da discussão sobre essa questão, diferentes atores passaram a agir para garantir a proteção de pessoas refugiadas LGBTQIA+, dos quais é possível destacar três: governos nacionais, organizações internacionais (OIs) e organizações da sociedade civil. No entanto, ainda há diversos obstáculos para garantir a proteção destas pessoas que, frequentemente, também passam por violências relacionadas a sua orientação sexual e/ou a sua identidade de gênero no país de acolhida (FRANÇA, 2017). Nesse sentido, pessoas refugiadas LGBTQIA+ são mais sujeitas à violência

¹ “Orientação sexual” é entendida como “a capacidade de cada pessoa de experimentar uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como de ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas.” (PRINCÍPIOS, 2007, p. 10).

² “Identidade de gênero” é entendida como a “experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo-se aí o sentimento pessoal do corpo [...] e outras expressões de gênero [...]” (PRINCÍPIOS, 2007, p.10).

³ Neste trabalho, optou-se por utilizar o termo “pessoa(s) refugiada(s)”, em detrimento a “refugiado(s)”, de forma a incluir e representar igualmente todas as identidades de gênero presentes neste grupo de indivíduos. Entendendo que a linguagem é um recurso importante na construção de narrativas, escolheu-se por não generalizar este grupo de pessoas no masculino, o que pode reforçar a invisibilização de mulheres e pessoas não-binárias que estão em situação de refúgio.

⁴ Optou-se por padronizar a utilização do acrônimo LGBTQIA+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexuais e mais) para se referir ao conjunto de indivíduos não-heterossexuais e não-cisgêneros. Entende-se que este acrônimo carrega representatividade para as diferentes identidades de gênero e orientações sexuais que compõem tal comunidade. Sua utilização, no entanto, não é um consenso: ao longo desta pesquisa, foram encontrados diferentes acrônimos para se referir à mesma comunidade.

tanto em seu país de origem quanto no Estado que as acolhe: a discriminação, a rejeição familiar ou de sua própria comunidade e a violência por parte de agentes perseguidores, gerando necessidade específica de proteção (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2017).

Desse modo, torna-se relevante identificar quais são os instrumentos de proteção e quais são as redes de apoio a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil, entendendo como diferentes órgãos atuam e se relacionam nessa questão, que está na intersecção entre os direitos de refúgio e os direitos relacionados a gênero e sexualidade. Assim, este trabalho terá como foco a atuação do ACNUR, de modo a responder a seguinte pergunta: de que forma o ACNUR atua na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil? Como hipótese preliminar, assumiu-se que a organização teria um papel ativo na proposição de normas sobre refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e na proteção de pessoas refugiadas LGBTQIA+.

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, é compreender de que forma o ACNUR atua na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil. Para isso, o trabalho conta com três objetivos específicos. Inicialmente, tem-se como meta apresentar a relevância da discussão sobre a atuação de uma organização internacional em questões relacionadas à gênero e sexualidade no campo de estudo das Relações Internacionais. Para isso, será apresentado o referencial teórico do trabalho, baseado na teoria construtivista de Relações Internacionais — com ênfase nos trabalhos de Michael Barnett e Martha Finnemore (1999; 2004) e na Teoria do Ciclo de Vida das Normas, de Finnemore e Kathryn Sikkink (1998). Em seguida, será abordada a relevância de discussões sobre identidade, gênero e sexualidade nas Relações Internacionais. Contribui-se, portanto, para o entendimento do funcionamento e dos interesses presentes em uma organização internacional e como estas podem abordar recortes de gênero e sexualidade.

Em segundo lugar, o trabalho se propõe a apresentar um panorama geral das solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, entendendo o processo histórico de construção desta categoria de refúgio e as particularidades da proteção e do acolhimento a pessoas refugiadas LGBTQIA+. Para

isso, será apresentada a criação e evolução do regime internacional para pessoas refugiadas, com ênfase na importância e na influência do ACNUR nas discussões sobre o assunto e nas políticas adotadas pelos Estados.

Por fim, o terceiro objetivo específico do trabalho é discorrer sobre o histórico de atuação do ACNUR na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil. Para isso, será apresentado o panorama histórico de solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no país, seguido pela análise das iniciativas de proteção às pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil. Assim, a partir da análise das declarações e das medidas adotadas pela organização sobre o tema, pode-se entender como o ACNUR se relaciona com outros atores na área e, conseqüentemente, contribuindo para o alcance do objetivo geral.

O presente trabalho se justifica a partir da relevância e da atualidade do assunto, que constitui um novo tema das Relações Internacionais e que, tomando como base as teorias clássicas da área, não seriam consideradas relevantes para a discussão. No entanto, teorias pós-positivistas de Relações Internacionais nos ajudam a compreender o porquê da relevância de se discutir a questão da proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+, compreendendo como questões relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero são historicamente invisibilizadas no campo e que há a necessidade de realizar pesquisa sobre tais temas.

Como justificativa pessoal, enquanto estudante LGBTQIA+, há o interesse em compreender os impactos de gênero e sexualidade nas Relações Internacionais e reforçar a existência de pessoas LGBTQIA+ tanto na produção de conhecimento quanto nos fluxos migratórios. Nesse sentido, essa pesquisa é construída a partir de um lugar de enunciação muito singular: é orientado por uma professora LGBTQIA+, o que sustenta uma posição de produção de conhecimento diretamente implicado e interpelado pela questão.

Do ponto de vista acadêmico, a discussão relacionada à proteção de pessoas refugiadas LGBTQIA+ ainda carece de produções científicas, e isso se evidencia quando analisamos as publicações brasileiras. Diversos trabalhos abordam questões relacionadas ao refúgio; da mesma forma, há uma grande quantidade de análises sociais sobre orientação sexual e/ou identidade de gênero — ainda que fora do campo

específico das RI. No entanto, há pouca bibliografia que se propõe a analisar a intersecção entre essas duas áreas, que se constitui como um tema crescente na agenda internacional.

Identifica-se, portanto, uma clara lacuna na construção de conhecimento do tópico de pesquisa, em que a atuação das Ols ainda é pouco estudada: com frequência, os trabalhos na área de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero se limitam a abordar convenções e tratados da área, com pouco destaque para as ações efetivas (ou ausência delas) tomadas por essas organizações. Da mesma forma, a posição do Brasil diante do cenário internacional também é um tópico que necessita de maior pesquisa, uma vez que diversos trabalhos apontam para as contradições brasileiras no processo de solicitação de refúgio por motivos de orientação sexual: ao mesmo tempo que reconhece minorias sexuais como um grupo social, conta com agentes despreparados e com poucas políticas públicas efetivas de apoio a estas pessoas refugiadas (MARANHÃO, 2017; SAMPAIO; IFADIREÓ; ALBUQUERQUE FILHO, 2020).

O referencial teórico da monografia será a abordagem construtivista das Relações Internacionais, com ênfase na perspectiva de Barnett e Finnemore (1999; 2004) e de Finnemore e Sikkink (1998). Os autores, em suas obras, entendem que as Ols têm papel de centralidade no sistema internacional, possuindo autonomia em relação aos interesses dos Estados. Por isso, se propõem a analisar a natureza das organizações, compreendendo seu funcionamento e suas burocracias — o que favorece o estudo da atuação de Ols. Desse modo, o referencial teórico contribui para o embasamento da relevância de análise da atuação do ACNUR na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil ao mesmo tempo que fornece ferramentas adequadas para a pesquisa.

Assim, o objetivo geral do trabalho buscará ser cumprido a partir da análise de documentos: declarações, iniciativas e posicionamentos oficiais do ACNUR, de modo que sejam compreendidos a estrutura, os interesses e as ações tomadas pela organização com relação ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero. Da mesma forma, fontes primárias vinculadas ao Estado brasileiro e a organizações não governamentais também serão analisadas, uma vez que o trabalho

pretende relacionar o posicionamento do ACNUR com as medidas tomadas por outros atores no que tange ao tema da pesquisa.

A partir disso, o presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo propõe-se a apresentar o referencial teórico deste trabalho, constituído pela teoria construtivista de Relações Internacionais e pelas discussões relacionadas à identidade, gênero e sexualidade no campo de estudos. O segundo capítulo busca retomar o processo histórico de construção da categoria de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, entendendo-a como parte do regime internacional para pessoas refugiadas — do qual o ACNUR ajuda a moldar e constitui-se como autoridade racional-legal — e analisando as características que distinguem as solicitações e a proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ em relação a pessoas refugiadas não-LGBTQIA+ a partir de uma perspectiva interseccional entre o refúgio e a orientação sexual e identidade de gênero. Adiante, o terceiro capítulo busca apresentar o histórico de reconhecimento do refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero do Brasil e a atuação na proteção e no acolhimento a pessoas refugiadas LGBTQIA+, com foco no papel do ACNUR. Por último, será apresentada a conclusão, retomando a discussão apresentada e compreendendo melhor como a organização atua na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ em território brasileiro.

2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E AS DISCUSSÕES SOBRE GÊNERO E SEXUALIDADE NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O campo de estudos de Relações Internacionais, historicamente, subestimou a importância das OIs como objeto de análise: as teorias positivistas de Relações Internacionais — tais como o realismo e o liberalismo —, a partir de seu viés estadocêntrico, entenderam tais organizações unicamente como instituições nas quais os Estados poderiam desenvolver e consolidar seus interesses nacionais (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Assim, as OIs eram vistas como “[...] estruturas vazias ou mecanismos políticos impessoais a serem manipulados por outros atores.” (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 704, tradução nossa⁵).

Entretanto, a partir do final do século XX, novos debates sobre o papel das OIs nas relações internacionais começam a surgir: notoriamente, a partir da teoria construtivista, que ganha destaque com as obras de Nicholas Onuf e de Alexander Wendt (CASTRO, 2012). Com influências do campo da sociologia, o construtivismo passa a questionar a relação agente-estrutura, entendendo que o comportamento dos Estados molda, mas também é moldado pelas instituições, normas e valores internacionais. Assim, as estruturas não são entendidas meramente como reflexo dos interesses estatais, sendo capazes de coibir as ações dos agentes e de modificar os interesses nacionais a partir das interações entre atores estatais e não-estatais e do estabelecimento de normas (CHANDLER, 2004; WENDT, 1999).

Similarmente, questões relacionadas a gênero e sexualidade passaram a ganhar espaço no campo acadêmico de Relações Internacionais recentemente. O fortalecimento das teorias pós-positivistas na área — com destaque para a teoria construtivista —, após o término da Guerra Fria, contribuíram para que questões relacionadas a gênero e sexualidade fossem abordadas por teóricos da área. Nesse sentido, tais questões passaram a ser debatidas a partir dos estudos relacionados a normas e valores (PRATA FILHO, 2019).

Tendo esse contexto como seu pano de fundo, o presente capítulo busca estabelecer o referencial teórico para esse trabalho. Na primeira subseção, a

⁵ No original, “empty shells or impersonal policy machinery to be manipulated by other actors”.

importância das OIs para as Relações Internacionais será destacada, tendo como referência as obras de Barnett e Finnemore (1999; 2004), Finnemore (1996) e Finnemore e Sikkink (1998). Com foco neste último trabalho, a segunda subseção apresentará a Teoria do Ciclo de Vida das Normas, que versa sobre a natureza e sobre a evolução das normas internacionais, servindo como importante ferramenta de análise. Assim, as duas primeiras partes deste capítulo contribuem para o entendimento da natureza do ACNUR e de como a organização atua e pode influenciar na criação de normas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+. Por fim, a última subseção busca destacar a importância da inclusão do debate sobre gênero e sexualidade no campo das Relações Internacionais, enfatizando a necessidade de se realizar recortes nas pesquisas acadêmicas da área para contemplar tais questões.

2.1 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO AGENTES RELEVANTES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

De acordo com Barnett e Finnemore, “as Organizações Internacionais nunca foram tão centrais para a política mundial como elas são hoje.” (2004, p. 1, tradução nossa⁶). Estima-se que haja, aproximadamente, 265 OIs em atividade, variando significativamente em escopo, em Estados-membros e em propósito (KARNS; MINGST; STILES, 2015). No entanto, no que tange ao estudo destas organizações, a maior parte das teorias de Relações Internacionais costumava limitar sua análise a sua criação, entendendo que as OIs são criadas como resposta a problemas de informações incompletas, de custos de transação e que apresentavam barreiras para a melhoria do bem-estar entre os Estados (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Nesse sentido, teorias positivistas de Relações Internacionais limitaram sua análise a partir da compreensão de que as organizações servem como ambientes de influência dos Estados, focando em seus processos de tomada de decisão e em suas estruturas. Neste entendimento, dessa forma, o poder e as responsabilidades das OIs derivam da soberania estatal, uma vez que estas foram formadas e são fundadas pelos

⁶ No original, “International organizations have never been more central to world politics than they are today”.

Estados. Entretanto, isso tende a ignorar a verdadeira atuação das OIs após a sua fundação (BARNETT; FINNEMORE, 1999; KARNS; MINGST; STILES, 2015).

Em primeiro lugar, cabe destacar a relevância da atuação das OIs e seu impacto não apenas na política internacional, mas também na vida cotidiana, onde ela acontece. Grande parte das organizações estabeleceu um papel de autoridade em suas áreas de atuação, indo muito além de ser um fórum em que autoridades estatais celebram acordos internacionais. Mesmo com muitos problemas e desafios a serem enfrentados de modo rigoroso⁷, OIs têm impacto ao redor de todo o globo, afetando os mais diversos setores da sociedade: desde questões públicas, como gastos públicos, até questões privadas, como direitos reprodutivos, são influenciados pelas decisões de OIs que trabalham com estes temas — como o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), respectivamente (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Assim, entende-se que o poder das OIs deriva fundamentalmente de sua autoridade em orientar ações e em ajudar a construir a realidade social, e não de seu escopo celebrado pelos Estados-membros em sua fundação. Tais organizações são capazes, mesmo que não intencionalmente, de exercer um poder autônomo e não previsto pelos países que a fundaram. Dessa forma, embora as OIs estejam ligadas às ações e aos interesses dos Estados, estudos empíricos mostram que tais instituições também têm agendas e culturas próprias. Por isso, passam a ser consideradas agentes independentes e relevantes nas mais diversas áreas do cenário internacional (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Torna-se necessário compreender, portanto, de onde emana o poder e a autoridade das OIs. No entendimento de Barnett e Finnemore (1999), as organizações tornam-se agentes relevantes e autônomos a partir de dois fatores: em primeiro lugar, provêm da legitimidade da autoridade racional-legal que elas incorporam; em segundo lugar, do controle sobre informações técnicas e da *expertise* da área. Considerando isso, entende-se que OIs são burocracias, isto é, “[...] uma forma de autoridade social

⁷ É importante ressaltar, aqui, as críticas pós-coloniais à atuação das Organizações Internacionais no que tange às relações assimétricas entre Norte e Sul Global, às questões de legitimidade e de soberania e à reprodução de relações coloniais. Para maior aprofundamento sobre o assunto, recomendo a tese de doutorado de Pâmela Marconatto Marques (2017) — orientadora desta pesquisa — intitulada “‘Nou led, nou la!’: ‘estamos feios, mas estamos aqui!’: assombros haitianos à retórica colonial sobre pobreza”. O trabalho consta nas referências bibliográficas desta monografia.

distinta, com a sua própria lógica interna e tendências comportamentais.” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3, tradução nossa⁸).

Enquanto burocracia, as OIs passam a ser entendidas como instituições técnicas e impessoais e, por isso, adquirem prestígio nas discussões sobre os mais diversos tópicos das Relações Internacionais. Assim, tornam-se capazes de estabelecer normas, que Finnemore define como “[...] expectativas compartilhadas sobre o comportamento adequado por uma comunidade de atores” (1996, p. 35, tradução nossa⁹). As organizações, portanto, podem moldar a política internacional a partir do momento que se tornam capazes de influenciar os agentes globais, o que as estabelece como importantes atores na construção e na constituição do cenário internacional (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Indo além, a autoridade racional-legal das OIs permite que estas decidam o que é um tópico de Relações Internacionais, criando e definindo categorias relevantes de análise e determinando os responsáveis pela existência de determinado problema e, também, pela sua resolução. Um exemplo dado pelos autores é, justamente, o papel do ACNUR nas discussões sobre migração e refúgio: a organização é capaz de definir quem são e o que é uma pessoa refugiada, além de ser a autoridade máxima para o estabelecimento de políticas gerais de acolhimento a pessoas refugiadas e migrantes forçados (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004). Tais questões serão aprofundadas nos capítulos posteriores.

Dessa forma, a abordagem construtivista — com influência dos estudos sociológicos — destaca a relevância de analisar o teor social das OIs: como não são meros mecanismos em que os Estados buscam concretizar seus interesses, são atores com cultura, preocupações, normas e comportamentos próprios. Os interesses das organizações se relacionam, portanto, com os interesses de outros atores, como os Estados e entidades civis. A questão que se levanta é que, por ter uma personalidade própria, seu poder e suas normas não devem ser encarados como instituições normativas e racionais. As OIs não são tecnocratas e neutras: elas possuem interesses ao mesmo tempo que moldam o debate e as ações de outros agentes. Com isso, elas

⁸ No original, “[...] a distinctive social form of authority with its own internal logic and behavioral proclivities”.

⁹ No original, “[...] shared expectations about appropriate behavior held by a community of actors”.

devem ser inseridas em um contexto amplo, sendo agentes-estrutura do Sistema Internacional (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Em suma, as OIs inserem-se como difusoras de normas no cenário global. Nesse sentido, tornam-se agentes capazes de alterar os interesses dos Estados a partir do momento em que suas normas tornam-se referências como exemplos de comportamento na área e, conseqüentemente, acabam modificando os valores da comunidade internacional. Assim, as normas sociais estabelecidas pelas organizações são capazes de criar padrões comportamentais (BARNETT; FINNEMORE, 1999; FINNEMORE, 1996). Com isso, é necessário entender melhor como as normas são estabelecidas e consolidadas na política global.

2.2 A TEORIA DO CICLO DE VIDA DAS NORMAS

Em “*International Norm Dynamics and Political Change*”¹⁰, Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998) propõem-se a estabelecer uma ferramenta macroteórica que contribua para a interpretação de marcos importantes das Relações Internacionais em períodos de transformação global, entendendo que grande parte da teoria da área — incluindo o construtivismo —, carece de mecanismos para interpretar questões que não sejam estáticas. Diante disso, as autoras estabelecem a Teoria do Ciclo de Vida das Normas¹¹ com o objetivo de entender melhor a evolução das normas internacionais e do que é considerado consenso na política internacional.

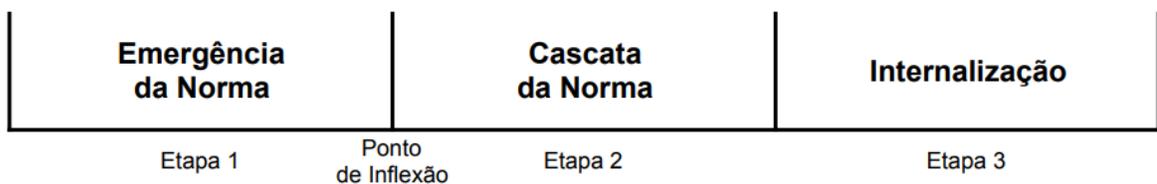
Finnemore e Sikkink (1998) entendem que o ciclo de vida da norma possui três etapas (Figura 1). A primeira etapa é considerada a “emergência da norma”, em que empreendedores normativos tentam persuadir e convencer os Estados a adotar novas normas. Entre as duas primeiras etapas, há o ponto de inflexão, onde uma parcela dos atores estatais adota a norma. Já a segunda etapa é considerada a “cascata da norma”,

¹⁰ Em tradução livre, “Dinâmicas da Norma Internacional e Mudança Política”.

¹¹ Aqui, cabe destacar dois Trabalhos de Conclusão de Curso submetidos para ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que utilizaram este modelo analítico e contribuíram para o meu entendimento sobre a questão: “Mulheres na política: a influência da Plataforma de Ação de Pequim no Brasil”, de Tarsila Klein Schorr (2021), orientado pela Professora Verônica Korber Gonçalves, e “O papel das organizações internacionais no campo da educação: a influência da VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA) no âmbito nacional brasileiro”, de Carla Lemos Guarnieri (2022), com orientação da Professora Pâmela Marconatto Marques e co-orientação do Professor Bernardo Sfredo Miorando.

quando Estados passam a influenciar outros Estados a adotar a norma. Nesse momento, grande parte dos Estados adotam as normas por pressão, por desejo de aumentar a legitimidade internacional ou pelo anseio de líderes de Estados de aumentar sua autoestima. Por fim, há a terceira etapa, considerada a “internalização”: a partir desse momento não há mais um amplo debate público sobre as normas, havendo uma espécie de consenso sobre estas.

Figura 1 - O ciclo de vida das normas



Fonte: Adaptado de FINNEMORE; SIKKINK (1998).

Com relação à primeira etapa, a maioria das normas bem-sucedidas possuem dois fatores em comum, embora não seja uma unanimidade: as normas internacionais que se consolidam na política internacional costumam ter tanto empreendedores normativos quanto plataformas organizacionais por onde estes mesmos empreendedores atuam. Nesse sentido, é importante destacar que as normas são construídas por atores interessados em moldar ou modificar o que eles consideram ser o melhor comportamento para determinado tópico. Por isso, cabe aos empreendedores normativos chamarem atenção para a questão de seu interesse, agindo para delimitar a pauta e torná-la passível de ser discutida no cenário internacional. Para a maior parte dos cientistas políticos, entende-se que as motivações destes agentes partem da empatia, do altruísmo e do comprometimento ideológico (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Para que a ação dos empreendedores tenha efeito, no entanto, estes precisam de uma plataforma organizacional por onde possam promover as normas de seu interesse. Tais plataformas, muitas vezes, são OIs já existentes, que já possuem uma atuação consolidada e reconhecida pela comunidade internacional. O objetivo dos empreendedores e das plataformas é garantir o apoio dos Estados, de modo que suas

normas sejam adotadas e socializadas em âmbito doméstico e internacional. A institucionalização das normas é um dos principais fatores — embora não seja estritamente necessário — de contribuição para que estas passem pelo ponto de inflexão (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A partir da persuasão dos empreendedores, surge o ponto de inflexão: isso acontece quando uma quantidade significativa de Estados passa a adotar a norma, tornando-se um líder normativo. Cabe destacar, contudo, que a “quantidade significativa de Estados” é relativa: isto pode variar, de acordo com a relevância dos países na discussão do tópico e, também, com a sua capacidade de influência e de mobilizar outros Estados em prol da adoção da norma (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A partir da etapa de cascata da norma, o movimento doméstico em prol da adoção do tópico em questão perde relevância: a pressão interna é substituída pela pressão internacional, acontecendo uma forma de coerção dos Estados a partir de um processo de socialização, em que os Estados passam a assimilar a norma visando à legitimidade, à conformidade e à estima no cenário internacional. Isso acontece não apenas a partir da atuação de agentes estatais de países que assimilaram as normas, mas também com a atuação de OIs sobre o tema. As organizações, nesse caso, podem servir como “guardiãs” das normas, passando a definir o que é considerada a forma de agir esperada para um Estado em determinado tópico (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Por fim, acontece a etapa de internalização da norma. Neste estágio do ciclo de vida, há uma conformidade com a norma, o que faz com que elas não costumem ser debatidas ou que tenham destaque nos espaços de debate. Por ser internalizada, pode-se tornar difícil, inclusive, identificá-la como norma internacional. As autoras utilizam como exemplo a luta pelo sufrágio feminino: a luta pelo direito ao voto feminino surgiu a partir de empreendedores normativos domésticos que agiam em prol de seus ideais. Os Estados que adotaram as normas, em primeiro momento, sofriam de uma grande pressão interna para a mudança na legislação eleitoral. Contudo, há um ponto de inflexão por volta de 1930: a partir da pressão internacional, há um processo de aceitação da norma, mesmo em países sem uma grande mobilização doméstica sobre o tema. Atualmente, o sufrágio feminino é considerado uma norma institucionalizada, ainda que os direitos políticos das mulheres ainda não sejam consolidados em todos os

Estados. De forma sucinta, é resumida a relação entre as etapas do ciclo de vida das normas com os atores, os motivos e os mecanismos dominantes (Quadro 1) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Quadro 1 - As etapas das normas

	Etapa 1 - Emergência da Norma	Etapa 2 - Cascata da norma	Etapa 3 - Internalização da norma
Atores	Empreendedores normativos com plataformas organizacionais	Estados, OIs, redes	Lei, profissões, burocracia
Motivos	Altruísmo, empatia, comprometimento ideológico	Legitimidade, reputação, estima	Conformidade
Mecanismos dominantes	Persuasão	Socialização, institucionalização, demonstração	Hábito, institucionalização

Fonte: adaptado de FINNEMORE; SIKKINK (1998).

Assim, a Teoria do Ciclo de Vida das Normas, de Finnemore e Sikkink (1998), fornece uma adequada ferramenta teórica para compreender melhor como se dá a atuação do ACNUR no acolhimento a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil e qual é o seu grau de influência nos demais agentes domésticos — como as organizações civis e o governo brasileiro. No entanto, antes, cabe destacar a fundamentação teórica para a necessidade de realizar um recorte relacionado à gênero e sexualidade dentro do contexto de refúgio.

2.3 IDENTIDADE, GÊNERO E SEXUALIDADE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O surgimento da teoria construtivista de Relações Internacionais, entre as décadas de 1980 e 1990, expôs os limites ontológicos e epistemológicos das teorias (neo)realistas e (neo)liberais da área. A partir da valorização do estudo de fatores como o processo de estabelecimento de normas e da relevância de valores, identidades e culturas para a teoria, novos temas passaram a ser abordados pela comunidade acadêmica. Dentre as contribuições do construtivismo, inclui-se o fortalecimento do

debate relacionado a gênero e sexualidade nas Relações Internacionais (PRATA FILHO, 2019).

Tais questões fazem parte, intrinsecamente, do debate sobre identidade e seu papel nas Relações Internacionais. Para Ennes (2022), o surgimento de novas categorias de análise a partir do final do século XX está relacionado ao descentramento das identidades. Nesse contexto, o autor entende que há a legitimação de diversos elementos identitários — tais como etnia, identidade de gênero e orientação sexual — pelos quais os indivíduos são formados, em detrimento das consideradas meta-referências (relacionadas à nacionalidade e a teorias políticas). Assim, há uma complexificação da análise a partir do entendimento de que diversas categorias podem ser aplicadas em um mesmo contexto, assumindo distintos pertencimentos sociais em situações diversas.

No que tange ao contexto mais amplo de direitos LGBTQIA+, cabe destacar que as pautas relacionadas à identidade de gênero e à orientação sexual vinham articulando-se social e politicamente desde 1969, a partir da revolta de Stonewall¹², em Nova Iorque. O evento é considerado um marco no movimento LGBTQIA+ por unificar a luta da comunidade e por internacionalizar o movimento, gerando a criação de organizações não governamentais ao redor do mundo com o objetivo de conquistar direitos sexuais e de contestar práticas e legislações preconceituosas (SIMÕES; FACCHINI, 2009).

Vale ressaltar, contudo, a interseccionalidade nas questões de identidade relacionadas à sexualidade e, particularmente, a gênero. Nesse sentido, é relevante enfatizar que a maior parte das contribuições para o estudo de gênero nas Relações Internacionais parte de teóricas feministas, que estabelecem uma manifestação dissidente das teorias *mainstream* do campo ao desconstruir diversos binarismos presentes na área e a questionar a construção social de gênero e como esta é utilizada nas Relações Internacionais. Assim, abre-se o espaço para análises que levam em

¹² A revolta de Stonewall foi uma série de protestos contrários à repressão policial à comunidade LGBTQIA+ que aconteceu na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos da América. O movimento é considerado um divisor de águas na luta por direitos LGBTQIA+ por ser considerado a primeira grande série de manifestações contemporâneas em que os direitos das minorias sexuais eram a causa principal dos protestos. A data de início dos eventos — 28 de junho — foi posteriormente escolhida para celebrar o Dia do Orgulho LGBTQIA+ (SIMÕES; FACCHINI, 2009).

conta questões de identidade, entendendo que estas questões estão presentes nos fenômenos estudados pela área e que há necessidade de realizar recortes de gênero nas pesquisas acadêmicas (PRATA FILHO, 2019).

As questões de gênero, no entanto, não se limitam às pautas trazidas pelas teorias feministas: questões relacionadas à comunidade LGBTQIA+ também são favorecidas por tais estudos. Entendendo que tal grupo é formado a partir da junção de diversas minorias relacionadas não apenas à sexualidade, mas também à gênero — homens e mulheres transgênero, pessoas não binárias, travestis, dentre outros — os estudos relacionados à população LGBTQIA+ nas Relações Internacionais são fortalecidos pelas discussões de teóricas feministas (PRATA FILHO, 2019).

Assim, a categoria analítica de sexualidade também passa a ser estudada nas Relações Internacionais, constantemente de maneira interseccional. Para Prata Filho, o incorporamento da sexualidade como objeto de análise no campo “[...] permite que as Relações Internacionais [...] notem a invisibilidade de certos corpos na política internacional a partir das hierarquias de gênero e de sexualidade.” (2019, p. 417, tradução nossa¹³). Deve-se ressaltar, no entanto, que os estudos de sexualidade nas Relações Internacionais não configuram uma unidade teórica de pensamento. Notoriamente, duas correntes teóricas costumam abordar tal pauta em pesquisa: o pós-estruturalismo e o construtivismo. O pós-estruturalismo — com fortes influências da teoria *queer* — concentra-se nas tensões e normas produzidas pelas categorias binárias de gênero e sexualidade, enquanto o construtivismo aproxima-se dos estudos LGBTI e propõe-se a analisar os processos de socialização, as realidades locais e a busca por direitos a partir da evolução das normas (PRATA FILHO, 2019).

Dessa forma, entende-se que as questões relacionadas à identidade de gênero e à orientação sexual constituem importantes categorias de análise para as Relações Internacionais. Nesse sentido, a incorporação de perspectivas LGBTQIA+ nas teorias de Relações Internacionais podem ser benéficas para o campo ao oferecer visões reflexivas sobre a política internacional que são baseadas em experiências a um só tempo pessoais e políticas. Assim, o estudo sobre gênero e sexualidade questiona a generalização de pautas e critica normalidades assumidas, que tendem a invisibilizar a

¹³ No original, “[...] allows International Relations [...] to note the invisibility of certain bodies in international politics through hierarchies of gender and sexuality”.

diversidade sexual e de gênero na elaboração de políticas de atenção e planos de ação (PICQ; THIEL, 2015).

Tendo isso em conta, torna-se relevante entender os processos de solicitação de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e de acolhimento a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil. Nesse sentido, torna-se necessário compreender que estas questões apresentam particularidades com relação ao processo geral de refúgio — moldado a partir de um processo de tomada de decisão que costuma não somente ignorar a diversidade das pessoas em situação de refúgio, mas contribuir para sua veiculação como todo homogêneo, marcado por sua vulnerabilidade imediata e compartilhada. É necessário, portanto, compreender o processo histórico de formação do regime internacional para pessoas refugiadas e a evolução da definição de pessoa refugiada ao longo dos anos, entendendo melhor como se deu a incorporação das questões relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero nas discussões sobre refúgio e como tais questões afetam o processo de solicitação e de acolhimento a pessoas refugiadas.

3 O REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE GÊNERO NO CONTEXTO DO REGIME INTERNACIONAL PARA PESSOAS REFUGIADAS

O medo decorrente de conflitos armados, revoltas políticas ou embates religiosos é uma constante na história humana, assim como os fluxos migratórios decorrentes destes. Nesse sentido, pode-se considerar que pessoas refugiadas sempre existiram, uma vez que a migração por temores de perseguição existe há milênios. Entretanto, até o século XX, não haviam normas internacionais que estabelecessem procedimentos padrões para como reconhecer uma pessoa refugiada. Assim, cada Estado adotava um processo distinto de concessão de asilo, normalmente *ad hoc*¹⁴ e fortemente influenciado pelos interesses dos governos e pela conjuntura internacional (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

O primeiro momento em que a comunidade internacional passou a debater a implementação de um regime internacional para pessoas refugiadas, com normas estabelecidas e padronizadas, foi após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Com centenas de milhares de pessoas deslocadas pelo conflito e pela nova organização geopolítica europeia — como o desmembramento da Áustria-Hungria e a eclosão da Revolução Russa — uma emergência humanitária foi estabelecida na Europa. Desse modo, surgiu a necessidade de criar-se uma organização que contribuísse na proteção a estas pessoas refugiadas: em 1921, a Liga das Nações estabeleceu um Alto Comissariado para Refugiados, cujo mandato limitava-se a prover assistência para pessoas refugiadas russas que temiam perseguição política (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

A criação desta organização, no entanto, revelava uma dicotomia presente na época. Por um lado, o estabelecimento de uma organização revelava, pela primeira vez, um interesse dos Estados em estabelecer normas internacionais para o acolhimento de pessoas forçadas a deslocar-se diante da conjuntura internacional. No entanto, a limitação do escopo do Alto Comissariado para Refugiados mantinha o

¹⁴ “Para esta finalidade”, em tradução do latim. Neste contexto, entende-se que tais normas e procedimentos eram criados especificamente para determinados casos, não havendo uma norma geral no acolhimento a fluxos migratórios forçados.

caráter *ad hoc* das normas sobre o assunto, ignorando os demais acontecimentos recentes no continente europeu — o que era de interesse da maioria dos Estados que faziam parte da Liga das Nações, evitando que a organização interviesse em seus territórios ou em sua população — e limitando as responsabilidades pelo fluxo migratório à Rússia comunista — um movimento que já revelava o discurso típico adotado pelas nações ocidentais durante a Guerra Fria (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

O Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações, no entanto, falhou em estabelecer normas internacionais para definir o que é uma pessoa refugiada e para contribuir para a questão a longo prazo. Assim como a própria Liga, a organização acabou se desmantelando e o debate sobre a definição, proteção e acolhimento a pessoas refugiadas foi retomado após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) após o término do conflito, a questão das pessoas refugiadas voltou a ser uma pauta considerada relevante pelos Estados, uma vez que a guerra gerou um enorme número de pessoas deslocadas novamente. Nesse sentido, duas importantes medidas foram tomadas: em dezembro de 1950, foi fundado o ACNUR — por meio de uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e, em julho de 1951, foi adotada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados é considerada o mais importante documento relativo ao Direito Internacional das pessoas refugiadas, conforme apontam Costa e Schwinn (2016). A convenção apresenta, pela primeira vez, o conceito de pessoa refugiada para o Direito Internacional:

Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (CONVENÇÃO, 1951, p. 2).

Com isso, é possível afirmar que o documento exerce plenamente a função de criar categorias e, em função delas, lançar agendas e pautar debates na comunidade

internacional. É interessante notar, no entanto, que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados limitava o conceito de pessoa refugiada ao continente europeu — além de ter um claro marco temporal para reconhecimento do refúgio, como mostra o trecho acima destacado. Assim, pode-se entender que tais normas foram moldadas a partir de estruturas coloniais de poder, responsáveis por centralizar o debate em questões europeias e por ignorar a diversidade sexual, racial e de gênero das pessoas refugiadas — o que implica em aceitar tacitamente a visão normativa: pessoas brancas, europeias, cisheterossexuais em famílias convencionais patriarcais é que deveriam ser protegidas pelas normas relacionadas ao refúgio. Com o passar dos anos, porém, a definição de pessoa refugiada foi ampliada, indo além do que é apresentado nesta convenção e consolidando mudanças no processo jurídico de solicitação de refúgio (COSTA; SCHWINN, 2016; NUNES, 2021).

Nesse sentido, cabe destacar a atuação do ACNUR a partir de sua fundação. Quando os Estados criaram o ACNUR, em 1950, foi dado um mandato restrito e de apenas três anos para a organização, com pouca autonomia. No entanto, o ACNUR utilizou de sua autoridade moral para expandir a categoria de pessoa refugiada e o seu próprio escopo de ação. A atuação da organização — que, inicialmente, deveria ser restrita à assistência legal para pessoas refugiadas — evoluiu para assistência material, o que fez com que o ACNUR, nas décadas seguintes, se tornasse uma organização humanitária global, não mais restrita como uma agência europeia de pouca influência nas discussões globais sobre migração e refúgio (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Uma das mudanças relativas à definição de uma pessoa refugiada é justamente na questão referente à orientação sexual e à identidade de gênero. Assim como Barnett e Finnemore (2004) apontam que pessoas refugiadas sempre existiram, Andrade (2016) afirma que a migração motivada pela orientação sexual e/ou pela identidade de gênero também é uma prática antiga e recorrente, mesmo que houvesse pouca pesquisa acadêmica relativa a essa questão até o final do século XX. A migração por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero também é chamada de “sexílio” e não é, necessariamente, considerada uma migração forçada/refúgio. Podem ser destacadas como exemplos desta prática a migração de minorias sexuais para cidades como Nova York, Paris e Berlim desde o século XIX, assim como Florença e Veneza

recebiam o mesmo tipo de fluxo migratório na Idade Média — com o objetivo de se estabelecer em um lugar com maior diversidade sexual e de gênero, frequentemente em grandes metrópoles (ANDRADE, 2016).

Com a amplitude do termo “grupo social” presente na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, novos critérios começaram a ser considerados com o passar do tempo, o que passou a abarcar solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, entendendo que estas pessoas fazem parte de um grupo social específico e que também podem ser perseguidas baseada nestas características. É com essa interpretação que, desde 2012, o ACNUR reconhece o refúgio por motivos de fundado temor de perseguição com base na orientação sexual e/ou identidade de gênero (ACNUR, 2012).

A partir do que foi apresentado, este capítulo busca analisar a evolução histórica da definição de pessoa refugiada e como esta engloba as questões de identidade de gênero e de orientação sexual. Para isso, primeiramente, será destacado o papel do ACNUR na construção do regime internacional para pessoas refugiadas. Posteriormente, a segunda subseção irá discorrer sobre o reconhecimento do refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no contexto do regime internacional para pessoas refugiadas, analisando os dados globais relativos à questão, identificando as particularidades no acolhimento e na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ e compreendendo o posicionamento do ACNUR sobre o tópico.

3.1 O PAPEL DO ACNUR NA CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL PARA PESSOAS REFUGIADAS

O ACNUR foi fundado em 14 de dezembro de 1950, por meio da Resolução 428 da AGNU. Com o principal objetivo de reassentar as pessoas refugiadas europeias que haviam fugido do conflito e/ou perdido suas residências durante a Segunda Guerra Mundial, iniciou suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato de três anos para sua atuação. Seguindo o que seria determinado pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados poucos meses depois, a atuação do órgão era, portanto,

limitada ao continente europeu e tinha 1951 como o marco temporal de reconhecimento de pessoa refugiada (ACNUR, 2023c).

Além disso, como apontam Barnett e Finnemore (2004), a atuação do ACNUR era completamente dependente da doação de recursos — seja de Estados, de entidades privadas ou de doadores individuais. Tal questão está presente no Estatuto do ACNUR:

O escritório do Alto Comissariado será financiado pelo orçamento das Nações Unidas. Salvo decisão posterior em contrário, por parte da Assembleia Geral, nenhum encargo, para além das despesas administrativas referentes ao funcionamento do escritório do Alto Comissariado será imputado ao orçamento das Nações Unidas e todas as outras despesas referentes à atividade do Alto Comissariado serão financiadas por meio de contribuições voluntárias. (ESTATUTO, 1950, p. 5).

Dessa forma, percebe-se que a fundação do ACNUR refletia questões similares às da criação do Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações que contribuíram para sua baixa eficiência na assistência a pessoas refugiadas. Embora o órgão tivesse sido criado para auxiliar na proteção a pessoas refugiadas, “os Estados cuidaram para que as suas simpatias humanitárias momentâneas não comprometessem as suas soberanias.” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 73. tradução nossa¹⁵). Portanto, considerando os aspectos orçamentários impostos em seu documento de fundação, havia baixa expectativa para a expansão do seu escopo (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Mesmo assim, o ACNUR foi capaz de capitalizar sua influência e de consolidar sua autoridade nos eventos da política mundial, expandindo os grupos de pessoas que a organização deveria prestar assistência, redefinindo o próprio conceito de “pessoa refugiada” e aumentando seu escopo de auxílio humanitário (BARNETT; FINNEMORE, 2004). O mandato do ACNUR foi constantemente renovado, indo além dos três anos inicialmente previstos pelo seu estatuto. Em 1967, o escopo do órgão foi expandido de modo que não fosse mais limitado ao continente europeu e às pessoas afetadas pelos eventos da Segunda Guerra Mundial, redefinindo o conceito de “pessoa refugiada”. Em 1995, a AGNU também determinou o ACNUR como responsável pela proteção e pela

¹⁵ No original “states took care that their momentary humanitarian sympathies did not compromise their sovereignty”.

assistência das pessoas apátridas¹⁶. Por fim, em 2003, a cláusula que tornava obrigatória a renovação do mandato da organização a cada três anos foi abolida (ACNUR, 2023c).

A autoridade do ACNUR foi se estabelecendo aos poucos, bem como a sua autonomia no processo de tomada de decisões e de assistência às pessoas refugiadas. Inicialmente, a instituição possuía uma autoridade delegada: os Estados criaram a organização e confiaram nesta para que contribuísse e coordenasse as obrigações nacionais a partir do Direito Internacional e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. No entanto, aos poucos, a organização passou a desafiar os Estados a partir do aumento de sua autoridade e de sua autonomia. O ACNUR estabeleceu também uma autoridade moral como uma importante agência humanitária, que era percebida — e também apresentada — como um agente imparcial no Sistema Internacional. Assim, passou a agir como protetor e difusor de normas internacionais relativas ao direito das pessoas refugiadas (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Simultaneamente, quanto mais a instituição agia nos processos de proteção e de acolhimento a pessoas refugiadas, mais adquiria autoridade racional-legal como organização especialista no assunto, tornando-se referência no Direito Internacional referente às pessoas refugiadas. O ACNUR passou, portanto, não apenas a moldar e ampliar o seu escopo e as suas atribuições, como também tornou-se essencial para todo o estabelecimento de normas — internacionais e domésticas — relativas ao regime internacional para pessoas refugiadas como um todo. Com isso, sua autonomia também foi reforçada a partir do momento que a comunidade internacional passou a reconhecer a autoridade da organização, o que aumentou o repasse de orçamentos e a doação de verbas voluntárias para a agência (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

O maior exemplo desta influência é a evolução do conceito de “pessoa refugiada”, como explicitado anteriormente. Com o passar dos anos, houve uma mudança no entendimento da organização, que julgava necessário se adequar a novas situações de conflito que geravam perseguições. É a partir desse movimento que surge o Protocolo de 1967, que gera a remoção de restrições temporais e geográficas da definição imposta pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Aprovado pela

¹⁶ Pessoas apátridas “são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país.” (ACNUR, 2023a, documento eletrônico).

AGNU na Resolução 2198, de 16 de dezembro de 1966, o protocolo entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; ACNUR, 2023b).

O Protocolo de 1967 estendia o entendimento da Convenção de 1951, removendo as limitações temporais e geográficas presentes no primeiro documento. Em suas cláusulas preambulatórias, o protocolo reconhece as limitações da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, conforme segue:

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (PROTOCOLO, 1967, p. 1).

Assim, na seção de Disposições Gerais do Protocolo, há a alteração da definição de “pessoa refugiada” para o Direito Internacional, fazendo uma mudança direta em relação ao conceito expresso na Convenção de 1951:

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado" [...] significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; (PROTOCOLO, 1967, p. 1).

Indo além, o Protocolo também consolida a autoridade do ACNUR no regime internacional para pessoas refugiadas, ao estabelecer que “os Estados Membros no presente Protocolo comprometem-se a cooperar com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados [...] no exercício de suas funções.” (PROTOCOLO, 1967, p. 1). Assim, ao contribuir para a expansão do conceito de “pessoa refugiada”, o ACNUR contribuiu para a construção das normas internacionais relativas às pessoas refugiadas e expandiu o seu papel na política mundial. Por consequência, a organização passou a ter maior controle tanto sobre as pessoas refugiadas quanto sobre os mecanismos de proteção a estas pessoas — e às boas práticas consideradas no acolhimento de

peças em situação de refúgio (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Cabe destacar que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi ratificada por 146 Estados-membros da ONU (UN REFUGEE AGENCY, 2019a), enquanto o Protocolo de 1967 foi ratificado por 147 Estados¹⁷ (UNHCR, 2019b).

A relevância do ACNUR nas questões relacionadas às pessoas refugiadas pode ser quantificada em números atuais. De acordo com o último *Global Appeal*¹⁸ — a publicação anual do ACNUR que descreve o panorama geral da organização, detalha os planos da agência para o ano seguinte e expõe a situação das pessoas forçadas a se deslocar e apátridas ao redor do globo —, relativo ao ano de 2023, o ACNUR conta com 20.305 funcionários e está presente em 134 países, com 527 escritórios. Em 2022, o ACNUR arrecadou 5,3 bilhões de dólares para o cumprimento das atribuições planejadas pela organização (Tabela 1). O valor — alcançado por meio das doações de instituições do setor privado, de pessoas, de contribuições voluntárias dos Estados e do orçamento da ONU — contribuiu para a assistência e a proteção de mais de 100 milhões de pessoas forçadas a se deslocar e/ou apátridas (UNHCR, 2022).

Tabela 1 - As origens do orçamento do ACNUR em 2022

Fonte	Valor	Porcentagem total
Governos e União Europeia (UE) ¹⁹	US\$3,844 bilhões	76%
Doadores privados	US\$1,005 bilhão	20%
Fundo coletivo da ONU e doadores intergovernamentais	US\$136,2 milhões	3%
Orçamento Regular da ONU	US\$42,2 milhões	1%

Fonte: elaborada pelo autor com base em UNHCR, 2022.

¹⁷ Dados conferidos em fevereiro de 2023.

¹⁸ Em tradução livre, “Apelo Global”.

¹⁹ É interessante notar a divisão metodológica de origem das fontes do orçamento adotada pelo ACNUR. Aqui, destaca-se a UE, associando-a às doações dos Estados de todo o globo, em detrimento à associação com as doações de organizações intergovernamentais. Embora o relatório do ACNUR não explicita o motivo para esta decisão, entende-se que isto ocorre devido ao caráter supranacional de parte de suas instituições econômicas. Ainda assim, alguns países-membros da UE também realizam doações específicas de acordo com suas capacidades estatais.

Com isso, pode-se perceber o papel do ACNUR não apenas como agente relevante e autônomo em questões relacionadas ao direito das pessoas refugiadas, mas também como elemento essencial para a construção do regime internacional para pessoas refugiadas, moldando-o. Nesse contexto, é fundamental compreender as transformações da organização ao longo de sua história: fundada pela AGNU em 1950, com poucos recursos e pouco interesse dos Estados em mantê-la e financiá-la, o ACNUR expandiu o seu mandato e seu escopo, tornando-se uma autoridade em sua área de atuação e atraindo investimentos para a realização de seus projetos. No entanto, embora a definição de “pessoa refugiada” mantenha-se a mesma para o ACNUR desde 1967²⁰, novas interpretações sobre o conceito foram feitas, criando a base para a construção do debate relacionado ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, que será abordado na próxima subseção.

3.2 O REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE GÊNERO E SUAS PARTICULARIDADES

O debate em torno do direito das pessoas refugiadas foi, inicialmente, dominado por uma ótica que invisibilizava a diversidade sexual e de gênero presentes nos distintos fluxos migratórios. Com isso, a figura padrão masculina era tida como protagonista nos processos de refúgio, o que contribuía para a discriminação de grupos minoritários que não se encaixavam nos moldes heteronormativos. É nesse contexto que, a partir do final do século XX, recortes relacionados à gênero e à sexualidade passam a ser feitos no campo de estudos dos processos migratórios e nas solicitações de refúgio (ASSIS, 2007; NASCIMENTO, 2018).

A evolução do entendimento da possibilidade de se solicitar refúgio com base na perseguição por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero ocorreu a partir de uma interpretação de que pessoas LGBTQIA+ constituem um grupo social

²⁰ Cabe destacar que, embora o conceito de “pessoa refugiada” expressa no Protocolo de 1967 — alterando a definição da Convenção de 1951 — seja a definição mais aceita no Direito Internacional, diferentes organizações e Estados adotam outro significado para a terminologia, normalmente ampliando o conceito estabelecido pelos dois documentos. Exemplos disto são as definições de “pessoa refugiada” expressas na Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, e na Declaração de Cartagena, de 1984 (NUNES, 2021). A última — da qual o Brasil foi signatário — será melhor analisada no capítulo seguinte desta monografia, a partir do aprofundamento do entendimento brasileiro sobre a questão.

específico, encaixando-se nas normas internacionais relacionadas à proteção da pessoa refugiada — em especial, com o Protocolo de 1967. Este entendimento acontece a partir da internacionalização do movimento de luta LGBTQIA+, especialmente a partir da revolta de Stonewall (ANDRADE, 2016; SIMÕES; FACCHINI, 2009). No entanto, Volker Türk (2013) — o atual Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) para o mandato 2022-2026 — faz um importante apontamento: diversas pessoas foram perseguidas devido à sua orientação sexual e à sua identidade de gênero durante a Segunda Guerra Mundial, o que as deveria caracterizar como pessoas refugiadas desde a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951.

Mesmo cientes da perseguição institucionalizada a pessoas LGBTQIA+ na Alemanha Nazista, em que diversos pessoas foram executados e enviados a campos de concentração com base na sua orientação sexual²¹, os Estados que contribuíram para a elaboração da Convenção de 1951 optaram por omitir — e, dessa forma, não reconhecer — a necessidade de proteção às pessoas que foram forçadas a deixar seus lares com esse motivo. Nesse contexto, cabe destacar que a maior parte dos Estados mantinham legislações que criminalizavam relações entre pessoas do mesmo sexo, o que contribuiu para a não inclusão da perseguição por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero nos documentos da época. Mesmo assim, a inclusão do termo genérico “grupo social” contribuiria para o entendimento sobre o assunto posteriormente (TÜRK, 2013).

É, portanto, a partir da atuação política de entidades ligadas ao direito das pessoas LGBTQIA+ — podendo ser consideradas empreendedores normativos que favoreçam a emergência da norma, aplicando-se a Teoria do Ciclo de Vida das Normas, de Finnemore e Sikkink (1998) — que o refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero passa a ser reconhecido. Em 1981, os Países Baixos tornam-se o primeiro Estado a reconhecer o refúgio devido à perseguição por orientação sexual,

²¹ Nesse sentido, cabe destacar que as pessoas perseguidas por sua orientação sexual na Alemanha Nazista eram, sobretudo, homens cissexuais e mulheres transgênero, que eram identificadas com um triângulo rosa nos campos de concentração. Enquanto isso, mulheres lésbicas, bissexuais e demais pessoas designadas mulheres ao nascer recebiam o triângulo preto, que as indicava como impróprias para a vida comunitária, ou “associais”. Nessa categoria, também eram enquadrados os povos ciganos, pessoas moradoras de rua, prostitutas e militantes de movimentos sociais (MILLS, 2018).

solicitado por um homem gay originário da Polônia (NASCIMENTO, 2018). Nesse sentido, cabe destacar que o Estado polonês não possuía nenhuma legislação que criminalizava a homossexualidade, sendo assim, desde o primeiro caso de reconhecimento deste tipo de refúgio, não se considerou como critério necessário para a aceitação desta solicitação a incidência de políticas institucionalizadas de LGBTfobia por parte do Estado de origem das pessoas solicitantes, sendo também justificado o fundado temor de perseguição a partir de ações da sociedade civil e da falta de proteção por parte de agentes estatais (ANDRADE, 2016).

Da mesma forma, desassociar o reconhecimento de refúgio à perseguição estatal reconhece que o avanço nos direitos LGBTQIA+ não implica que a violência não seja perpetrada nestes locais (BENEVIDES, 2022). Nesse sentido, torna-se necessário pontuar que a divulgação de dados relacionados à violência com base na LGBTfobia é escassa e irregular ao redor do globo, o que torna difícil comparar propriamente os crimes entre os diversos países. No entanto, há relatos de violência em todas as regiões do mundo — incluindo em países com ordenamentos jurídicos que consideram proteger a população LGBTQIA+²² (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, 2017).

Nesse contexto, torna-se importante analisar as particularidades referentes ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e as possíveis dificuldades no acolhimento destas pessoas refugiadas. Primeiramente, uma consideração deve ser feita sobre a questão: nem todas as pessoas refugiadas LGBTQIA+ são refugiadas por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero. Por exemplo, há casos relatados de pessoas refugiadas nigerianas e sírias no Brasil que, apesar de sofrerem perseguição por esses motivos nos seus países de origem, solicitaram o refúgio com base nos conflitos armados que ocorrem em suas regiões. Ainda assim, estas pessoas precisam de políticas específicas, uma vez que a dificuldade em se falar sobre o tema é derivado da discriminação vivenciada em seus países de origem, que também pode se repetir no momento da acolhida — pelas

²² Ainda assim, cabe destacar que 67 países criminalizam as relações homoafetivas atualmente (dados relativos a fevereiro de 2023). Destes, 11 possuem legislações em que a prática de atividades sexuais consensuais entre pessoas do mesmo sexo podem ser punidas com a pena de morte (Afeganistão, Arábia Saudita, Brunei, Catar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Maurítânia, Nigéria, Paquistão e Somália) — dos quais seis ativamente utilizam este mecanismo legal (HUMAN DIGNITY TRUST, 2023).

demais pessoas refugiadas, pelas pessoas que trabalham em órgãos de fiscalização, pelas organizações de apoio e pela sociedade civil local (ANDRADE, 2016). Desse modo, embora as compreensões legais acerca dos processos de solicitação de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero sejam essenciais para analisar a proteção às pessoas refugiadas LGBTQIA+, entende-se que todo o processo de acolhimento a pessoas refugiadas deve levar em consideração os recortes relacionados a gênero e sexualidade²³.

Diante dessas questões, se faz ainda mais presente a necessidade de formulação de normas específicas para o acolhimento de pessoas refugiadas LGBTQIA+, uma vez que estas enfrentam dificuldades não apenas especificamente relacionadas ao refúgio, mas também com relação à liberdade sexual e/ou de gênero (ANDRADE, 2016). Dentre as dificuldades encontradas por pessoas refugiadas LGBTQIA+, o agravamento da situação de vulnerabilidade decorrente do isolamento e da marginalização dentro da própria comunidade de pessoas refugiadas é uma das mais relevantes. A orientação sexual e/ou a identidade de gênero impacta fortemente na questão da moradia destas pessoas, uma vez que pessoas LGBTQIA+ podem ser hostilizadas por outras pessoas refugiadas, podendo ser expulsos ou discriminados nesses locais. Além disso, o acesso à saúde e a empregos também deve ser um ponto de atenção, visto que a discriminação no país de recebimento destas pessoas pode contribuir para a violação de direitos humanos básicos e gerar situações de maior vulnerabilidade socioeconômica (ACNUR, 2017).

Atualmente, é estimado que 37 Estados-membros já tenham concedido refúgio a pessoas que o solicitaram por meio do fundado temor de perseguição com base em sua orientação sexual e/ou identidade de gênero. No entanto, dois problemas podem ser salientados com relação a esta questão. Primeiramente, não há uma padronização nas práticas e nos procedimentos adotados por cada país. Em segundo lugar, e também decorrente do primeiro tópico citado, há poucos dados e estatísticas globais sobre a quantidade de pessoas refugiadas LGBTQIA+ e a quantidade de pessoas que solicitam

²³ Inclusive, Andrade (2017), a partir de uma pesquisa de campo de cunho etnográfico com solicitantes de refúgio LGBTQIA+ na cidade de São Paulo, afirma que a questão da sexualidade só é trazida à tona pelas pessoas solicitantes de refúgio quando há dificuldade em justificar tal solicitação, e isso se dá pela persistência do medo de perseguição e pelo preconceito da própria comunidade de seus países de origem no Brasil, o que poderia gerar afastamento e ainda mais isolamento destas pessoas.

refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero — visto que cada Estado adota práticas distintas no processo de solicitação e de reconhecimento do refúgio e que, muitas vezes, as pessoas LGBTQIA+ solicitam refúgio a partir de outras justificativas (ACNUR, 2017; ANDRADE, 2016).

É nesse cenário que o ACNUR passa a atuar, buscando estabelecer normas que regularizem a questão do refúgio LGBTQIA+ e possibilitem maior aprofundamento sobre o tópico. Desde 1996, a organização vêm se manifestando sobre as solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e, desde 2012, o ACNUR entende explicitamente que pessoas LGBTQIA+ devem ser reconhecidas como refugiadas quando há um fundado temor de perseguição com base em seu grupo social (ACNUR, 2012; NASCIMENTO, 2018). Nesse sentido, a agência passa a definir grupo social específico como:

[...] um grupo de pessoas que compartilham características comuns, para além do temor de serem perseguidas, ou que são percebidas como um grupo pela sociedade em geral. Essa característica, em geral, consiste em um aspecto inato, imutável, ou que seja fundamental para a identidade, consciência ou exercício dos direitos humanos por parte de um indivíduo. (ACNUR, 2012, p. 21).

Da mesma forma, o ACNUR busca esclarecer que a percepção social de um grupo social não está vinculada a “um senso de comunidade ou identificação do grupo, tal como ocorre com membros de uma organização ou associação.” (ACNUR, 2012, p. 22). Desse modo, a agência entende que pessoas LGBTQIA+ constituem um grupo social específico a partir da compreensão de que:

A orientação sexual e/ou identidade de gênero são consideradas características inatas ou imutáveis, e também como características tão fundamentais para a dignidade humana que a pessoa não poderia ser compelida a abdicar delas. Quando a identidade do solicitante ainda estiver em desenvolvimento, ele pode descrever a sua orientação sexual e/ou identidade de gênero como sendo algo fluido ou expressar confusão e incertezas sobre a sua própria sexualidade e/ou identidade. Em ambos os casos, essas características devem ser consideradas em qualquer hipótese como algo fundamental para o desenvolvimento da identidade do solicitante e como um algo que se enquadra no fundamento do grupo social (ACNUR, 2012, p. 22).

Dessa forma, ainda que haja críticas à associação da fluidez da orientação sexual e/ou da identidade de gênero com a falta de desenvolvimento da identidade,

pode-se considerar que a abordagem apresentada é consistente com a compreensão atual da orientação sexual e da identidade de gênero como aspectos complexos e multifacetados da identidade humana, não podendo ser reduzidos a simples categorias binárias. Mesmo assim, cabe destacar que a questão da fluidez da orientação sexual e/ou identidade de gênero é um conceito que tem ganhado cada vez mais espaço nas discussões sobre gênero e sexualidade, especialmente a partir da Teoria Queer. A partir do entendimento de que esses termos representam construções sociais influenciadas por diversos fatores — como as vivências, as relações sociais e os contextos culturais —, entende-se que as expressões destas categorias podem mudar ao longo do tempo. Assim, estes aspectos não estão relacionados ao “desenvolvimento” ou à “maturidade” do entendimento sobre orientação sexual e/ou identidade de gênero, mas, sim, como algo normal dentro do contexto de expressões de gênero e da sexualidade humana (LOURO, 2018).

Nesse sentido, para compreender o posicionamento do ACNUR, também é necessário contextualizá-lo enquanto agência vinculada à ONU, que também passou por transformações quanto ao seu entendimento dos direitos de pessoas LGBTQIA+ de forma geral — a partir da incorporação das pautas levantadas pelos movimentos sociais ligados à luta LGBTQIA+. É notório, portanto, a influência dos Princípios de Yogyakarta sobre a Aplicação da Legislação Internacional de Direitos Humanos em relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero na elaboração das políticas de entendimento do ACNUR face à orientação sexual e à identidade de gênero. Os Princípios de Yogyakarta foram apresentados em março de 2007, na sede do Conselho de Direitos Humanos da Nações Unidas, a partir de uma reunião feita em novembro de 2006 por um grupo de especialistas em direitos humanos — com ênfase em orientação sexual e em identidade de gênero — na cidade de Yogyakarta, na Indonésia — que dá nome ao documento. O principal objetivo na elaboração destes princípios era reafirmar os direitos de minorias sexuais e de gênero no âmbito das normas internacionais (ANDRADE, 2017; OLIVA, 2012).

Assim, os Princípios de Yogyakarta contam com 29 pessoas signatárias, de 25 nacionalidades distintas e contemplando todos os continentes habitados — não sendo um documento elaborado por Estados. Dentre estas pessoas, estão pesquisadoras,

professoras, ativistas de movimentos sociais, coordenadoras de OIs e de instituições da sociedade civil, advogadas e servidoras públicas que atuam na área de gênero e sexualidade²⁴ (ALAMINO; DEL VECCHIO, 2018). Nota-se, também, o deslocamento da discussão para um país do Sul Global — inclusive, para o mesmo Estado que sediou a Conferência de Bandung, um marco na concretização de espaços de discussão voltados ao Sul Global em um contexto de lutas por descolonização nos continentes africano e asiático. Nesse sentido, a mudança de cenário do debate sobre direitos LGBTQIA+ — normalmente ligado à Europa — para um país asiático e de maioria muçulmana também carrega um importante significado ao mostrar que as pautas relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero não são exclusivas dos países ocidentais, podendo ser trabalhadas globalmente e respeitando as diferentes culturas existentes.

Além de oferecer definições sobre conceitos relevantes para a área, tais como “orientação sexual” e “identidade de gênero” — que são adotadas pelo ACNUR (ANDRADE, 2017) e, também, nesta monografia —, o documento estabelece 29 princípios e recomendações adicionais para a comunidade internacional na proteção a pessoas LGBTQIA+. Para questões de refúgio, pode-se destacar o Princípio 23 - “Direito de Buscar Asilo”:

Toda pessoa tem o direito de buscar e de desfrutar de asilo em outros países para escapar de perseguição, inclusive de perseguição relacionada à orientação sexual ou identidade de gênero. Um Estado não pode transferir, expulsar ou extraditar uma pessoa para outro Estado onde esta pessoa experimente temor fundamentado de enfrentar tortura, perseguição ou qualquer outra forma de tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante, em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero.

Os Estados deverão:

- a) Rever, emendar e aprovar leis para assegurar que o temor fundamentado de perseguição por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero seja aceito para reconhecimento do status de refugiado e asilado;
- b) Assegurar que nenhuma política ou prática discrimine aquelas pessoas que buscam asilo na base de sua orientação sexual ou identidade de gênero;
- c) Garantir que nenhuma pessoa seja transferida, expulsa ou extraditada para qualquer Estado onde essa pessoa experimente temor fundamentado de enfrentar tortura, perseguição ou qualquer outra forma de tratamento ou

²⁴ Dentre as 29 pessoas especialistas, cabe destacar o papel da brasileira Sonia Corrêa: creditada como pesquisadora associada da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids e como co-coordenadora do Observatório de Sexualidade e Política, Corrêa atuou como co-presidenta da reunião — além de ser a única pessoa brasileira que participou das discussões (PRINCÍPIOS, 2007).

punição cruel, desumano ou degradante, por causa da orientação sexual ou identidade de gênero daquela pessoa. (PRINCÍPIOS, 2007, p. 30).

Ademais, uma das recomendações adicionais é voltada diretamente à atuação do ACNUR:

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados integre estes Princípios aos esforços para proteger pessoas que sofrem, ou têm temor bem fundamentado de sofrer, perseguição por causa de sua orientação sexual ou identidade de gênero, assegurando que nenhuma pessoa seja discriminada por sua orientação sexual ou identidade de gênero, no que diz respeito ao recebimento de assistência humanitária e outros serviços, ou na determinação do status de refugiado. (PRINCÍPIOS, 2007, p. 36).

A partir destas recomendações, o ACNUR publicou a sua primeira análise específica sobre o refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, em 2008 — nela, os Princípios de Yogyakarta são constantemente referenciados. Este documento constitui-se como base para a elaboração das Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 9 do ACNUR, publicadas em 2012, que versam sobre as solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero e é, atualmente, a mais importante determinação da agência sobre o tópico (NASCIMENTO, 2018; UNHCR, 2008). O documento oferece “uma orientação legal de interpretação para os governos, profissionais do Direito, tomadores de decisão e o judiciário, assim como para os funcionários do ACNUR envolvidos com a determinação da condição de refugiados.” (ACNUR, 2012, p. 1).

Assim, os Princípios de Yogyakarta e as Diretrizes de 2012 do ACNUR estabelecem normas internacionais que influenciam os Estados a adotarem normas domésticas que garantam a proteção às pessoas refugiadas por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero enquanto grupo social com fundado temor de perseguição (COSTA; SCHWINN, 2016). Cabe ressaltar, no entanto, que a sistematização destas normas e o debate internacional sobre estas questões ainda são recentes, o que implica em uma constante alteração na questão. Por exemplo, em 2017, foram publicados dez novos Princípios de Yogyakarta, buscando fortalecer o respeito aos direitos humanos no que diz respeito às pessoas LGBTQIA+. A atualização ocorreu tomando como base um dos preâmbulos do documento original, que versa sobre a importância de revisar periodicamente os princípios estabelecidos para que

estes se mantenham atualizados em relação às normas estabelecidas sobre direitos sexuais e de gênero (PRINCÍPIOS, 2017).

Nesse documento, também são adicionados 13 novos deveres dos Estados ao Princípio 23 (previamente apresentado), dois quais podem ser destacados:

Aceitar como ponto de partida para considerar um pedido de asilo a própria identificação da pessoa que o solicita por razão da sua orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero ou das suas características sexuais;

[...]

Garantir diretrizes e capacitações sensíveis e culturalmente apropriadas sobre orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e características sexuais para os agentes envolvidos no processo de determinação da condição de refugiado e na avaliação das condições de recebimento;

[...]

Garantir que não se utilizem provas ou exames médicos ou psicológicos inadequados, invasivos, desnecessários ou coercitivos para avaliar a orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero ou as características sexuais que declara a pessoa requerente de asilo; (PRINCÍPIOS, 2017, p. 12).

Estes tópicos estão relacionados à falta de treinamento adequado para profissionais que lidam com solicitantes de refúgio, o que pode gerar situações de abuso e de desrespeito. Um exemplo disso é o descrédito das afirmações feitas pelas pessoas solicitantes de refúgio a partir de suposições baseadas em estereótipos sobre a comunidade LGBTQIA+ e a prova da condição de minoria sexual e/ou de gênero por meio de exames médicos que busquem comprovar tais questões²⁵ — o que configura desrespeito aos direitos humanos, além de estabelecer uma visão biologicista sobre o que constitui o gênero e a sexualidade. Assim, entende-se que, além de muitos Estados ainda não reconhecerem o refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, alguns países que o reconhecem adotam práticas e procedimentos considerados invasivos no processo de solicitação de refúgio (ACNUR, 2017; ANDRADE, 2018).

Ainda não há, portanto, uma internalização das normas internacionais sobre o tópico, o que implica na manutenção das atividades de empreendedores normativos, de

²⁵ Andrade (2018) apresenta uma série de relatos de pessoas solicitantes de refúgio LGBTQIA+ que foram forçadas a provar sua orientação sexual e/ou identidade de gênero a partir de práticas abusivas, o que inclui a apresentação de fotos íntimas junto com a pessoa companheira, testes de excitação com filmes pornográficos e exames retais.

plataformas organizacionais e de OIs no que concerne à persuasão e à institucionalização destas. Nesse sentido, pode-se dizer que as normas internacionais relativas ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero encontram-se próximas ao ponto de inflexão, embora seja difícil categorizá-las a partir dos princípios de Finnemore e Sikkink. Percebe-se, nesse caso, a atuação do ACNUR em prol da institucionalização destas normas, buscando constranger os Estados e servir como referência nas boas práticas a serem adotadas nestes processos de refúgio — o que estaria mais próximo da etapa de cascata da norma. No entanto, a quantidade relativamente limitada de Estados que oficialmente deferiram tais solicitações e a falta de uniformidade na maneira que cada país lida com pessoas refugiadas LGBTQIA+ revela que a atuação de empreendedores normativos domésticos ainda é essencial para a implementação de políticas relativas à questão — o que aproxima o tópico da etapa de emergência da norma.

Nesse caso, cabe destacar também que a questão do refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero se encontra dentro de uma discussão mais ampla relativa aos direitos de pessoas LGBTQIA+. Analisando-se o contexto internacional, entende-se que a ONU — e seus órgãos especializados, como o ACNUR e o ACNUDH — adota uma posição universalista que busca defender os direitos LGBTQIA+. No entanto, as recomendações destas agências costumam ser mais aceitas pelos países ocidentais, tendo menos influência em países africanos e asiáticos. Nesse sentido, as normas relativas ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero não estão distantes do grau de internalização de normas relativas aos direitos das pessoas LGBTQIA+ como um todo. Nesse contexto, discussões sobre a universalidade dos direitos e o relativismo cultural entram em pauta, costumeiramente expondo antagonismos entre o Norte e o Sul Global. Assim sendo, cabe destacar a crítica de França (2017) à atuação dos países do Norte Global no que tange a esta questão: ao mesmo tempo que se estabelecem como defensores dos direitos sexuais e de gênero, adotam políticas de controle migratório xenofóbicas e racistas — mostrando, portanto, contradições nas atitudes tomadas e nas normas estabelecidas por estes Estados. Um exemplo disso é a utilização de uma retórica na Europa em que pessoas refugiadas originárias de países muçulmanos são,

necessariamente, LGBTfóbicas e conservadoras e que, por isso, devem ter sua entrada no continente contida — um discurso carregado de estereótipos e que costuma encontrar ressonância em uma parcela do movimento LGBTQIA+.

Assim, este capítulo buscou expor o papel do ACNUR no regime internacional para pessoas refugiadas, o refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e a proteção às pessoas refugiadas LGBTQIA+. A partir do que foi apresentado — especialmente no que tange às particularidades e nuances das discussões sobre direitos sexuais e de gênero na comunidade internacional —, pode-se analisar o cenário brasileiro, entendendo as normas e práticas adotadas nos processos de solicitação de refúgio e no acolhimento a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil. Desse modo, pode-se identificar qual é o papel do ACNUR na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil e como a organização dialoga com as autoridades governamentais e com organizações da sociedade civil no que tange a este tópico.

4 A PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS LGBTQIA+ NO BRASIL E O PAPEL DO ACNUR

O capítulo anterior buscou identificar as mudanças da definição de “pessoa refugiada”, estabelecida inicialmente com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951. Com a necessidade de adaptação ao cenário global pós-Segunda Guerra Mundial, surgiu o Protocolo de 1967, que retirou as limitações temporais e geográficas do conceito. Ainda assim, houve uma evolução na interpretação destes dois documentos, conforme as discussões sobre gênero e sexualidade foram tomando espaço nas discussões de Relações Internacionais e, mais especificamente, nas questões relacionadas ao refúgio.

Embora estas questões tenham sido incorporadas nas definições utilizadas pelo ACNUR, discussões paralelas sobre a definição de “pessoa refugiada” também surgiram, com o objetivo de adequar o mecanismo de refúgio às realidades regionais. O primeiro exemplo disso é a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1969, que amplia o termo de acordo com a conjuntura do continente africano à época (SILVA, 2021). Além de reconhecer a definição utilizada pelo ACNUR, o documento estabelece que:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (CONVENÇÃO, 1969, p. 3).

Buscando adequar a definição de “pessoa refugiada” aos processos de descolonização e de independência que aconteciam na África, a Convenção da OUA estabeleceu um conceito ampliado que inspirou outros Estados a estabelecerem suas próprias definições conforme as suas realidades regionais. O maior exemplo de documento inspirado nesta convenção é a Declaração de Cartagena, de 1984, que expandiu a definição de “pessoa refugiada” ao adequá-la à conjuntura da América Latina (SILVA, 2021). Diante das crises políticas, econômicas e humanitárias pelas

quais a região passou na segunda metade do século XX — especialmente devido às diversas ditaduras militares —, o documento estipula que:

[...] se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA [...]. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (DECLARAÇÃO, 1984, p. 3).

O entendimento presente na Declaração de Cartagena é essencial para que se possa compreender o posicionamento brasileiro no que tange ao reconhecimento de pessoas refugiadas. Embora o Brasil não tenha feito parte das reuniões que resultaram na elaboração deste documento, o país incorporou a definição ampliada presente na Declaração de Cartagena em sua legislação (ANDRADE, 2018). Isso está presente na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que instituiu legalmente a questão do refúgio no país:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997, documento eletrônico).

Nesse sentido, a legislação brasileira é vista como inovadora e tornou-se referência na comunidade internacional, uma vez que internaliza as normas estendidas relacionadas ao reconhecimento de pessoas refugiadas (ANDRADE, 2018). Além disso, a Lei nº 9.474 também estabelece a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça. A competência do CONARE está relacionada ao reconhecimento do *status* de pessoa refugiada, analisando as solicitações de refúgio em território brasileiro e coordenando as ações de proteção, assistência e apoio jurídico às pessoas refugiadas (BRASIL, 1997). Para Silva, “A Lei n.

9.474/1997 é produto do ambiente e das forças políticas que buscaram a redemocratização do Brasil ao longo da segunda metade dos anos 80 e nos anos 90” (2014, p. 187). Nesse sentido, entende-se o avanço da legislação brasileira no que tange aos direitos humanos após o término da Ditadura Militar (1964-1985), tendo como referência as pautas defendidas por diversos movimentos sociais ligados a minorias — como o movimento negro, diversas entidades feministas e inúmeros coletivos homossexuais. Até então, não havia mecanismo interno específico de proteção às pessoas refugiadas, que se limitavam ao Estatuto do Estrangeiro, de 1980, que era pautado em uma lógica securitária e que, constantemente, impedia a entrada de pessoas migrantes e refugiadas no país — e que só foi integralmente revogado em 2017, com a Nova Lei de Migração, a Lei nº 13.445 (WERMUTH, 2020).

Partindo para a questão do reconhecimento de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, é importante destacar que o ordenamento jurídico brasileiro não menciona explicitamente tais questões como justificativas para a solicitação e a concessão de refúgio. No entanto, o CONARE, cinco anos após sua fundação, em 2002, passou a reconhecer o refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero a partir do entendimento de que estas pessoas fazem parte de um grupo social específico (ANDRADE, 2017; 2018, OLIVA, 2012). Entende-se, dessa forma, que o Brasil adotou a interpretação de grupo social que foi estabelecida pelo ACNUR (CARVALHO, 2013). Indo além, destaca-se o pioneirismo do entendimento brasileiro sobre esse tipo de solicitação, uma vez que ocorreu cinco anos antes da elaboração dos Princípios de Yogyakarta e dez anos antes das diretrizes do ACNUR específicas sobre o refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero.

Simultaneamente, o reconhecimento de solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero ocorreu com o avanço dos direitos LGBTQIA+ no Brasil. O movimento nacional LGBTQIA+ — ainda que não utilizasse essa denominação na época — se estruturou a partir da década de 1970, em plena ditadura militar. No entendimento de Alves (2016, p. 96), “O jornal *Lampião da Esquina* e o grupo SOMOS [...] representam o momento de fundação dos LGBTs como grupo

social destacado, auto-organizado e politizado”²⁶. Ainda que o movimento tenha passado por diversas mudanças em sua atuação, tendo também métodos distintos de persuasão para o estabelecimento de normas, diversas conquistas no que tange aos direitos sociais, acesso à saúde e políticas públicas foram conquistados — especialmente a partir do primeiro governo de Lula (2003-2010) (ALVES, 2016). Assim, entende-se a importância dos agentes domésticos no que tange, também, à proteção das pessoas refugiadas LGBTQIA+, ainda que seja uma pauta específica pouco mobilizada por esses movimentos. Cabe destacar, entretanto, que o avanço dos direitos não exclui a violência perpetrada contra pessoas LGBTQIA+ no Brasil, que conta com níveis alarmantes de assassinatos — especialmente de pessoas transgênero e travestis. Relatórios da Associação Nacional de Travestis e Transsexuais (ANTRA), inclusive, indicam que a expectativa de vida de uma pessoa trans no Brasil é de 35 anos — além de ser o país com maior índice de assassinatos catalogados cometidos contra pessoas transgênero no mundo (BENEVIDES, 2022).

Assim, a partir deste panorama sobre o entendimento brasileiro no que tange ao reconhecimento de pessoas refugiadas e ao movimento LGBTQIA+ nacional, este capítulo busca analisar o processo de reconhecimento de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil considerando a interseccionalidade²⁷ dos direitos de pessoas refugiadas e dos direitos LGBTQIA+. Com o reconhecimento dos agentes desta questão no país, pode-se compreender melhor o papel do ACNUR na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ e na difusão das

²⁶ O “Lampião da Esquina” foi o primeiro jornal voltado para o público LGBTQIA+ a ser editado de modo profissional no Brasil, circulando de 1978 a 1981 (ALVES, 2016; SIMÕES; FACCHINI, 2009). Atualmente, todas as edições estão digitalizadas e podem ser acessadas livremente em <http://www.grupodignidade.org.br/projetos/lampiao-da-esquina/>. Já o SOMOS “[...] é considerado o primeiro grupo politicamente organizado para a defesa das bandeiras dos homossexuais.” (ALVES, 2016, p. 101).

²⁷ O conceito de “interseccionalidade” nas ciências sociais surge a partir do entendimento de que há sobreposições entre diferentes identidades sociais, que sugerem camadas distintas de discriminação na sociedade. O termo surge no movimento feminista negro, que busca ressaltar como mulheres negras são oprimidas de forma diferente do que mulheres brancas, uma vez que são afetadas simultaneamente pelas dinâmicas de gênero e de raça — tendo Kimberlé Crenshaw como fundadora do termo e uma de suas principais teóricas. No Brasil, Carla Akotirene é um dos principais nomes da teoria interseccional (CRENSHAW, 2002; OLIVEIRA, 2019). A partir dessa premissa, o termo passou a ser utilizado por outros movimentos sociais e políticos para representar as identidades sobrepostas de determinados grupos (SOUSA; GALLAS; PEREZ, 2021).

normas sobre o tópico no Brasil, entendendo os processos contraditórios e a dualidade dos procedimentos jurídicos com a realidade da proteção a estas pessoas.

4.1 AS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO POR MOTIVOS DE ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE GÊNERO NO BRASIL

O primeiro caso em que se há registro do reconhecimento de refúgio por motivos de orientação sexual no Brasil ocorreu em 2002. Neste ano, o CONARE optou por reconhecer a solicitação feita por um casal de homens colombianos. O pedido foi deferido a partir da comprovação do fundado temor de perseguição com base na orientação sexual, já que estas duas pessoas mencionavam viver em uma área com presença maciça de grupos paramilitares que praticavam assassinatos seletivos em prol da chamada “limpeza social”, incluindo homicídios contra pessoas LGBTQIA+ — assim, passaram a receber ameaças e temiam pela própria vida (ANDRADE, 2018). Cabe destacar, portanto, que o temor de perseguição foi reconhecido a partir das ações de agentes não-estatais — e entendendo que o Estado colombiano não era capaz de proteger estas pessoas.

Indo além, percebe-se a relevância do critério de percepção social para o deferimento deste caso: o entendimento de grupo social ocorreu a partir da visão dos agentes perseguidores, que enxergavam estas pessoas como parte de um grupo coeso (OLIVA, 2012). Nesse sentido, reconhece-se que o mecanismo que ativa a violência é a percepção de quem a pratica. Ao mesmo tempo, o entendimento de grupo coeso a partir do olhar do perseguidor mantém intactas as variações e complexidades internas das minorias ligadas à orientação sexual e/ou à identidade de gênero.

Ainda assim, não é possível afirmar que há uma norma definida no que tange às solicitações de refúgio com base na perseguição por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil. O entendimento desta categoria de refúgio mantém-se baseado na interpretação dos dispositivos legais que são estabelecidos a partir da definição da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Nesse sentido, também não foram identificadas ações do Estado em busca de uma padronização deste entendimento, o que gera variações nos critérios considerados para se deferir ou não

este tipo de solicitação — estando sujeito, portanto, às variações no comando do CONARE e nas pessoas atuantes em cada solicitação (ANDRADE, 2018; CARVALHO, 2013).

Nesse sentido, a bibliografia dedicada ao tema no Brasil costuma reproduzir a visão de que é necessário estabelecer um princípio jurídico de referência para a questão. No entanto, ao passo que a inexistência de orientações e de mecanismos legais torna a adoção de políticas relacionadas ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero suscetíveis a mudanças no poder — e, conseqüentemente, pode perpetuar o preconceito de uma parcela das pessoas tomadoras de decisão —, o estabelecimento de padrões pode limitar o entendimento deste tipo de refúgio, tornando-o rígido — o que poderia dificultar o deferimento destas solicitações ao desprezar importantes aspectos identitários. Dessa forma, defende-se a adoção de diretrizes e normas que dialoguem com as pautas defendidas pelos movimentos sociais e que respeitem a diversidade presente na população refugiada LGBTQIA+.

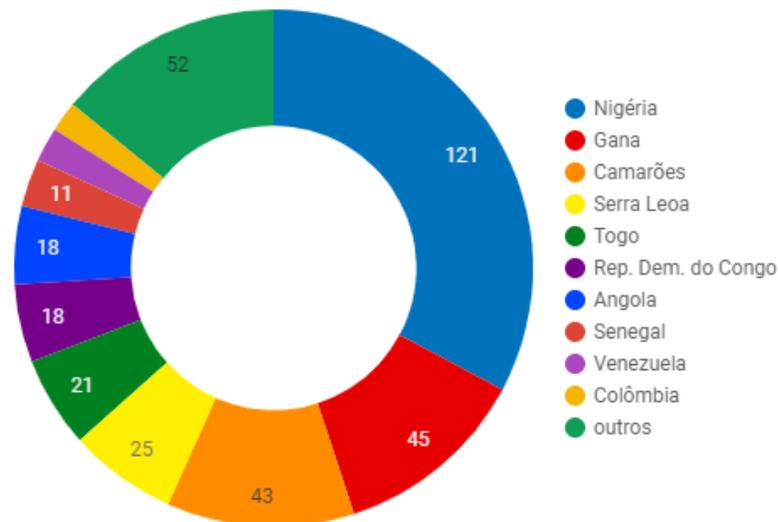
Tais questões não impedem, no entanto, que o Brasil seja bem visto no cenário internacional a partir de suas práticas adotadas no processo de concessão de refúgio com base na orientação sexual e/ou identidade de gênero (COSTA; SCHWINN, 2016). Uma das principais questões que favorecem esse entendimento por parte de autoridades no assunto é que as solicitações deste tipo de refúgio costumam contar com procedimentos em comum que respeitam a pessoa solicitante do processo de refúgio. Assim, a autodeclaração é considerada a principal fonte assertiva da orientação sexual e da identidade de gênero destas pessoas, não havendo nenhum registro de testes e exames médicos que busquem comprovar as afirmações — prática, como falada anteriormente, que desrespeita os direitos humanos (ANDRADE, 2018).

Outro ponto de destaque da atuação brasileira é que, em 2018, o Ministério da Justiça, em conjunto com o ACNUR, divulgou de forma centralizada os dados de solicitações de refúgio encaminhadas ao CONARE com base na orientação sexual e/ou identidade de gênero. Assim, o Brasil tornou-se o quarto país no mundo a tornar tais informações públicas — precedido por Inglaterra, Noruega e Bélgica (GODINHO; MINVIELLE, 2018). De acordo com o ACNUR:

O presente perfil das solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil é mais um passo na construção de um ambiente de proteção sensível às necessidades específicas das pessoas LGBTI. Os dados aqui contidos oferecem aos atores envolvidos na proteção de pessoas refugiadas informações relevantes para melhor responderem às necessidades específicas desta população, além de atender uma importante demanda de pesquisadoras/es que estudam o tema e estão engajadas/os na reflexão sobre essa pauta. (ACNUR, 2018a, documento eletrônico).

O levantamento foi feito por uma equipe do ACNUR, com o apoio do CONARE, a partir de uma pesquisa manual aos arquivos do CONARE e, digitalmente, dos processos de solicitação de refúgio que haviam sido registrados na base de dados do Ministério da Justiça. Nestes casos, o mapeamento foi feito a partir de ferramentas de pesquisa textual, buscando identificar termos relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero. A elaboração deste perfil permitiu identificar 369 solicitações feitas ao CONARE (Gráfico 1) com base no fundado temor de perseguição relacionado à orientação sexual e/ou à identidade de gênero entre os anos de 2010 e 2016 (ACNUR, 2018a).

Gráfico 1 - Solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero no Brasil, divididas por país de origem (2010-2016)



Fonte: (ACNUR, 2018b).

Uma questão importante, relacionada à metodologia do levantamento feito, é que a pesquisa leva em consideração apenas as solicitações feitas com base na

perseguição por orientação sexual e/ou identidade de gênero. Desse modo, os números apresentados no gráfico acima não englobam todas as pessoas refugiadas LGBTQIA+. Além disso, o próprio ACNUR ressalta que limitações metodológicas podem ter excluído parte das solicitações feitas com este embasamento. Assim, estas duas afirmações implicam, necessariamente, que a população refugiada LGBTQIA+ no Brasil é maior do que as solicitações deferidas pelo CONARE — que, no momento de divulgação do levantamento, era de 130 pessoas, enquanto 195 ainda estavam pendentes (ACNUR, 2018a; 2018b). Outro ponto interessante é analisar a diferença das solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero com os dados totais de solicitações de refúgio no Brasil de acordo com o país de origem da pessoa refugiada (Tabela 2).

Tabela 2 - Nacionalidade das pessoas reconhecidas como refugiadas no Brasil (2010-2016)

Nacionalidade	Total	Porcentagem
Síria	2025	33%
República Democrática do Congo	790	13%
Líbano	379	6%
Colômbia	254	4%
Paquistão	245	4%
Outros países	2427	40%
Total	6120	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2023).

Nota-se que há uma clara diferença entre a nacionalidade das solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e a nacionalidade das pessoas reconhecidas como refugiadas pelo CONARE. Utilizando as pessoas refugiadas originárias da Síria como base, por exemplo, nota-se uma clara distinção entre os dois dados apresentados: enquanto, no mesmo período, as pessoas refugiadas sírias representaram um terço do total de solicitações reconhecidas pelo Brasil — o maior fluxo nestes anos —, o país não está entre os 10 países com maior número de solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero. A hipótese levantada aqui é que há, sim, um número maior de pessoas

refugiadas LGBTQIA+ sírias no Brasil do que o levantamento de 2018 aponta; no entanto, devido ao conflito armado e à grave crise humanitária que o país enfrenta, há maior embasamento na solicitação utilizando estes critérios, o que acaba por mascarar estes dados e, de certa forma, invisibilizar a diversidade sexual e de gênero presente neste grupo de pessoas.

Outro ponto que cabe destaque é a percepção de que o fluxo de pessoas refugiadas é originário, em sua imensa maioria, de pessoas de outros países do Sul Global — tanto analisando a nacionalidade das pessoas refugiadas de forma geral quanto especificamente por solicitação baseada na orientação sexual e/ou identidade de gênero. Assim, pode-se entender a política brasileira para pessoas refugiadas como um importante aspecto nas relações Sul-Sul. Além disso, sabendo-se da existência da violência contra pessoas LGBTQIA+ em países do Norte Global e sua ausência nos gráficos, entende-se que o mecanismo de solicitação de refúgio é acionado por pessoas do Sul, enquanto nacionais de países considerados mais desenvolvidos acabam sendo vistos como migrantes econômicos — mas dentro do movimento chamado de sexílio.

Dessa forma, o levantamento é de suma importância para compreender o perfil das pessoas que solicitam refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil, trazendo dados relevantes para o estabelecimento de políticas públicas a este grupo social. Um exemplo disto é a divisão destas solicitações com base nas Unidades Federativas (UFs) do Brasil (Tabela 3), o que permite identificar os locais em que há maior necessidade de agir.

Tabela 3 - Solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero no Brasil, por UF (2010-2016)

UF de Solicitação	Contagem
São Paulo	286
Distrito Federal	30
Rio de Janeiro	28
Acre	8
Outras UFs	17

Fonte: Elaborado pelo autor com base em ACNUR (2018b).

Desse modo, a partir do relatório feito em parceria do ACNUR com o Ministério da Justiça, pode-se entender que houve uma política efetiva, tanto por parte da organização quanto por parte do Estado brasileiro, em construir uma base de dados capaz de fornecer informações para a adoção de políticas públicas efetivas na área. Apesar disso, cabe destacar que não há registros centralizados das solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero feitas ao CONARE no período anterior a 2010. Além disso, nota-se a ausência de atualizações deste relatório desde o seu lançamento — em 22 de julho de 2018 —, estando defasado, uma vez que não aborda solicitações de refúgio dos últimos cinco anos.

Nesse sentido, não se descarta a possibilidade de que a parceria estabelecida entre o ACNUR e o Ministério da Justiça para a elaboração deste relatório tenha encontrado dificuldades em sua continuidade durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). O ex-presidente defendeu publicamente a revogação da Nova Lei de Migração e já se referiu às pessoas refugiadas como a “escória do mundo”, buscando retomar uma lógica securitária na condução da política brasileira para pessoas migrantes e refugiadas (MENDES; MENEZES, 2019). Simultaneamente, Bolsonaro também já proferiu declarações LGBTfóbicas, se opondo ao estabelecimento de políticas públicas específicas para a população LGBTQIA+ (OPOLSKI, 2021). Dessa forma, entende-se que o desmonte de políticas públicas para estas duas questões pode ter contribuído para a não atualização dos dados apresentados em 2018 — uma vez que o ACNUR não alterou suas recomendações e políticas no que tange ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero. Além disso, a ascensão de um governo de extrema-direita ao poder no Brasil, com as questões citadas acima, pode ter influenciado no fluxo de pessoas refugiadas LGBTQIA+ com destino ao país, que podem ter optado por solicitar refúgio em outros Estados com governos vistos como mais receptivos.

Assim, este subcapítulo buscou destacar o histórico do reconhecimento do refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil, com foco no processo jurídico de solicitação e de deferimento desses pedidos. No entanto, é importante analisar, também, as políticas de proteção às pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil, compreendendo que o avanço no entendimento da legislação e

nas práticas adotadas pelo Estado nos processos de solicitação não implicam, necessariamente, que haja um bom acolhimento destas pessoas no país. Com isso, torna-se relevante analisar as medidas adotadas pelo ACNUR, pelo Estado brasileiro e por organizações da sociedade civil na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ — entendendo, também, de que forma as organizações não governamentais estão inseridas nesse processo e qual é o papel de cada agente na questão.

4.2 A PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS LGBTQIA+ NO BRASIL

Embora haja reconhecimento consolidado por parte do CONARE de solicitações de refúgio baseadas no fundado temor de perseguição por motivos relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero, o Estado brasileiro carece de orientações específicas relacionadas ao processo de solicitação e de acolhimento destas pessoas refugiadas — mesmo que conte com políticas de apoio consolidadas para pessoas LGBTQIA+ nacionais e para imigrantes cis heterossexuais. Diante da ausência de um órgão estatal plenamente capacitado para compreender as particularidades das pessoas refugiadas LGBTQIA+ — tendo em vista que não há documentada a presença de um setor específico para lidar com a interseccionalidade entre gênero, sexualidade e refúgio no CONARE —, estas pessoas acabam encontrando dificuldade no estabelecimento de uma vida digna, tendo seus direitos desrespeitados e não tendo acesso a políticas públicas efetivas relacionadas à educação, moradia, saúde e emprego (ANDRADE, 2017; SAMPAIO; IFADIREÓ; ALBUQUERQUE FILHO, 2020).

Um exemplo destas questões, conforme apontado por Andrade (2018), é a falta de treinamentos adequados para os oficiais que atuam no acolhimento a pessoas refugiadas. Embora o Brasil não tenha relatos de procedimentos fisicamente invasivos, já foram descritos casos em que as pessoas responsáveis pelo processo de refúgio aplicaram formulários com perguntas consideradas impróprias, com concepções estereotipadas sobre a população LGBTQIA+²⁸ (ANDRADE, 2018). Além disso, o

²⁸ Andrade (2018) destaca a informação revelada por uma advogada da sociedade civil especialista em direitos humanos, que atua com solicitações de refúgio motivadas pela orientação sexual e/ou identidade de gênero, de que um oficial do CONARE realizava perguntas relacionadas a posições sexuais para pessoas LGBTQIA+ solicitantes de refúgio.

auxílio humanitário e a recepção a pessoas refugiadas no Brasil é, muitas vezes, feito por instituições religiosas e por oficiais militares, que são dois agentes historicamente ligados ao conservadorismo e à repressão à liberdade de expressão sexual e de gênero. Assim, além da possibilidade de realização de atendimentos discriminatórios por membros destas instituições que reproduzem o preconceito contra pessoas LGBTQIA+, tais pessoas podem se sentir desconfortáveis em revelar sua orientação sexual e/ou sua identidade de gênero para agentes destas instituições, mesmo em organizações que capacitam seus profissionais para lidar com a diversidade sexual e de gênero — visto que podem ter sido perseguidos ou vítimas de violência por pessoas destes mesmos grupos em seus países de origem (OPOLSKI, 2021).

Nesse sentido, cabe destacar que o ACNUR possui treinamentos de capacitação voltados para o seu quadro de funcionários no Brasil em que são abordadas as particularidades do refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero — embora não tenham sido encontradas informações sobre o conteúdo destes treinamentos (ACNUR, 2020). Ainda assim, entende-se que a agência busca prestar um atendimento humanizado para pessoas refugiadas LGBTQIA+, respeitando suas individualidades e levando em consideração as necessidades especiais de cada grupo no estabelecimento de ações da organização, como na construção de moradias e abrigos (LOPES, 2021). Capacitações desse tipo também são feitas em organizações não governamentais (OPOLSKI, 2021). Além disso, podemos identificar como um dos diagnósticos mais expressivos feitos pela literatura de área, o fato de que as redes de apoio para migrantes e pessoas refugiadas têm pouca conexão com as organizações que atuam em pautas de gênero e sexualidade de forma mais ampla, o que leva ao isolamento e à baixa efetividade no trabalho de inserção das pessoas refugiadas LGBTQIA+ (ANDRADE, 2017).

No caso da cidade de São Paulo, por exemplo, capital do estado que concentra 78% das solicitações de refúgio baseadas na perseguição devido à orientação sexual e/ou à identidade de gênero — de acordo com o levantamento conjunto feito pelo Ministério da Justiça e pelo ACNUR apresentado anteriormente —, não há nenhuma organização que tenha como principal objetivo o acolhimento a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no município. Mesmo assim, há a atuação de diversas instituições — tanto

estatais quanto não governamentais — que atuam diretamente com solicitantes de refúgio — sem recortes de gênero e sexualidade — e com a população LGBTQIA+ — mas sem foco na população migrante e refugiada. Diante da falta de uma política coordenada na intersecção destes dois grupos, percebe-se que pessoas refugiadas LGBTQIA+ costumam procurar acolhimento em instituições que trabalham com o refúgio de forma mais ampla (ANDRADE, 2017). Essa questão mostra uma miopia significativa do movimento LGBTQIA+ no Brasil, e sua limitação em acolher pessoas migrantes e refugiadas.

Mesmo assim, a cidade de São Paulo conta com políticas pontuais específicas para o atendimento de pessoas refugiadas LGBTQIA+. Um exemplo disso é o Protocolo Operacional Padrão de Atendimento Humanizado à População Refugiada e Migrante Trans e Travesti na Cidade de São Paulo. O documento, que foi feito em parceria do ACNUR com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo e publicado em 2020, busca estabelecer um conjunto padrão de procedimentos no atendimento a esta população, ressaltando as particularidades no acolhimento a este grupo e indicando as instituições adequadas para proteção e atendimento desta população (ACNUR; SÃO PAULO, 2020). O objetivo principal do Protocolo publicado é “[...] apresentar informações e propostas de abordagem ao atendimento humanizado à população trans e travesti refugiada e migrante.” (ACNUR; SÃO PAULO, 2020, p. 2).

Desse modo, o Protocolo Operacional reconhece a dupla marginalização sofrida por pessoas migrantes e refugiadas trans e travestis — retomando o conceito de interseccionalidade apresentado anteriormente — no Brasil, reforçando a maior dificuldade no acesso à moradia segura, ao emprego, à saúde, à educação e a maior exposição desse grupo à extorsão, à exploração sexual e a situações de violência. Para o documento, “o isolamento extremo e a marginalização generalizada agravam sua vulnerabilidade e demandam, portanto, intervenções que levem em consideração suas necessidades específicas por proteção e apoio.” (ACNUR; SÃO PAULO, 2020, p. 3);

No cenário nacional, no entanto, uma instituição da sociedade civil se destaca por ser, até o momento em que esta pesquisa foi feita, a única organização que trabalha com o acolhimento a pessoas migrantes e refugiadas LGBTQIA+ no Brasil: a

LGBT+Movimento, fundada em 2017, na cidade do Rio de Janeiro. Em seu site oficial, a organização informa que “trabalha com a criação de redes de afeto, proteção e integração para migrantes e refugiades LGBTTQIA+ no Rio”²⁹ (LGBT+MOVIMENTO; 2023, documento eletrônico). Nesse sentido, a LGBT+Movimento passa a atuar diretamente na interseccionalidade entre as questões relacionadas ao refúgio e à orientação sexual e/ou identidade de gênero, entendendo a complexidade e as múltiplas violências institucionais que esse grupo social sofre, mesmo após a chegada ao Brasil.

Analisando as práticas adotadas pela organização, percebe-se que esta não age de forma isolada; pelo contrário, busca estabelecer a conexão entre instituições que atuam no acolhimento a pessoas refugiadas e as que atuam na proteção a pessoas LGBTQIA+. Além disso, a LGBT+Movimento advoga pela adoção de políticas públicas voltadas para pessoas refugiadas LGBTQIA+ em todo o Brasil, agindo também como um empreendedor normativo na busca pelo estabelecimento de normas relacionadas ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil. Nesse sentido, reconhece-se a atuação da organização nas duas pontas: no estabelecimento das normas e nas suas aplicações. Para isso, além de projetos próprios, também busca atuar em parceria com outras instituições, dos quais pode-se destacar o ACNUR, a Organização Internacional para Migrações (OIM), a Defensoria Pública da União (DPU) e o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE) da UFRGS — iniciativas que serão abordadas a seguir.

Um exemplo de ação própria é o Projeto Trans Viva y Migrantes, estabelecido em 2022, “com objetivo de comunicar as principais violações de direito enfrentadas por elas [*mulheres trans e travestis*] no território brasileiro.” (BLANCO et al., 2022, p. 1). Além disso, a LGBT+Movimento, em conjunto com o GAIRE, foi responsável pela elaboração do Manual de Atendimento Jurídico a pessoas migrantes e refugiadas pertencentes ao grupo LGBTQIA+ — iniciativa promovida em parceria da OIM com a

²⁹ Cabe destacar a utilização da linguagem neutra pela organização, utilizando o termo “refugiades” com o objetivo de retirar as marcas linguísticas que associam o gênero masculino como gênero neutro e universal — e, conseqüentemente, em posição de hierarquia ao gênero feminino e invisibilizando a existência de pessoas não-binárias. Nesse sentido, a justificativa para seu uso está relacionada à utilização do termo “pessoas refugiadas” nesta monografia, sendo ambas consideradas formas válidas de evitar as demarcações de gênero no masculino para grupos formados por pessoas de diversos gêneros.

DPU. Tal manual “apresenta um panorama legislativo e jurídico sobre como tratar das principais demandas cotidianas vividas por esse grupo” (SIQUEIRA; BAGGIO; NASCIMENTO, 2022, p. 8). Por fim, a LGBT+Movimento já estabeleceu uma parceria com o ACNUR para a elaboração do “Mapa das Redes Comunitárias e de Serviços para Pessoas Refugiadas e Migrantes LGBTQI+” de oito estados brasileiros: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina (SIQUEIRA et al., 2022).

Em relação à atuação do ACNUR, outras parcerias também merecem destaque: em 2018, foi inaugurado o primeiro abrigo destinado ao acolhimento de pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil: a Casa Miga, em Manaus (Figura 2). Criado a partir da iniciativa da organização Manifesta — que atua com a proteção a pessoas LGBTQIA+ no estado do Amazonas —, com apoio do ACNUR e financiamento da UE, o projeto atende pessoas refugiadas venezuelanas. Além da garantia de moradia segura — já que a iniciativa do projeto surgiu a partir de violências presenciadas em abrigos para pessoas refugiadas sem o recorte de gênero, em que pessoas LGBTQIA+ eram hostilizadas —, a Casa Miga também atua na garantia de acesso à saúde, ao emprego, assistência jurídica e assistência psicológica (GODINHO, 2018). Atualmente, a casa de acolhimento também recebe pessoas LGBTQIA+ brasileiras em situação de vulnerabilidade social, mantendo suas atividades com o auxílio de instituições parceiras (como o ACNUR) e doadores individuais — e sem financiamento público (CASA MIGA, 2022).

Figura 2 - Moradoras da Casa Miga em reunião com funcionária do ACNUR



Fonte: (MACHADO, 2018).

A partir da apresentação deste panorama das iniciativas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+, entende-se que as políticas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil são dependentes da atuação do ACNUR e de organizações da sociedade civil que atuam na assistência a pessoas refugiadas. Durante essa pesquisa, não foram identificadas políticas públicas estabelecidas de maneira específica por agentes estatais, estando limitadas a parcerias com OIs e com instituições da sociedade civil. Nesse sentido, percebe-se que, apesar do Brasil ser um dos países que possui um histórico consolidado de reconhecimento do refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, as práticas constatadas na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ em solo nacional ainda não se converteram em políticas de Estado.

4.3 O PAPEL DO ACNUR NO ESTABELECIMENTO DE NORMAS RELACIONADAS AO REFÚGIO LGBTQIA+ NO BRASIL

O ACNUR, no âmbito do regime internacional para pessoas refugiadas, consolidou-se como uma organização internacional com autoridade racional-legal no estabelecimento de normas relacionadas ao processo de deferimento de solicitações de refúgio e ao processo de acolhimento a pessoas refugiadas. No entanto, deve-se considerar que a agência conta com interesses próprios, moldada a partir de sua cultura, suas preocupações, suas normas e seus comportamentos — não sendo, portanto, neutra. Assim, ao entender o ACNUR como um agente difusor de normas relacionadas ao acolhimento de pessoas refugiadas no cenário global — e, nesse caso, com um recorte específico para a atuação da organização no Brasil —, é preciso compreender a posição concomitante na qual as organizações se encontram: em que moldam o debate e constroem as ações de outros agentes, mas também possuem uma personalidade própria baseada em sua estrutura formativa (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Dessa forma, para compreender o papel do ACNUR nas políticas brasileiras de deferimento de solicitações de refúgio baseadas na perseguição por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, bem como nas políticas de proteção a

peças refugiadas LGBTQIA+, é necessário analisar sua participação no processo de construção do entendimento sobre a pauta e sua relação com outros agentes — nesse caso, o Estado brasileiro e as organizações não governamentais. Assim, cabe entender de que forma o ACNUR atua no Brasil e como suas ações impactam no reconhecimento do refúgio LGBTQIA+.

Nesse sentido, aspectos complexos e permeados por contradições no processo de difusão das normas relacionadas ao refúgio LGBTQIA+ são identificados. Inicialmente, é relevante identificar que o primeiro caso em que uma solicitação de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero foi reconhecida no Brasil ocorreu em 2002, antes do estabelecimento de normas e diretrizes do ACNUR sobre o tópico. Diante do contexto apresentado, entende-se que a decisão feita pelo CONARE foi influenciada pelo contexto doméstico de avanços nos direitos das pessoas LGBTQIA+ — ainda que a atuação desses empreendedores normativos não focasse na luta pela garantia de direitos às pessoas refugiadas LGBTQIA+. Mesmo assim, cabe ressaltar que o Brasil adotou a interpretação de grupo social estabelecida pelo ACNUR para consolidar tal posicionamento (CARVALHO, 2013).

Diante desse cenário, pode-se afirmar que o ACNUR tornou-se uma importante plataforma organizacional de promoção das normas relacionadas à proteção de pessoas refugiadas LGBTQIA+, especialmente após a publicação das Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 9, em 2012. A partir desse momento, a organização vinculou a sua autoridade racional-legal às medidas de proteção a estas pessoas refugiadas, utilizando de sua consolidada atuação em questões de refúgio para favorecer a socialização destas normas. Constrói-se, portanto, uma maior legitimidade para a adoção de políticas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+, uma vez que o ACNUR contribui para consolidar a visão de que estas ações fazem parte da forma esperada de agir pelos Estados em questões de refúgio.

Assim, ainda que o ACNUR não conte ainda com um órgão específico para lidar com pessoas refugiadas LGBTQIA+, sua atuação na área e sua preocupação em capacitar de maneira transversal profissionais do seu quadro de funcionários no Brasil contribuem para o estabelecimento de políticas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+. Tais questões são evidentes a partir da análise das parcerias do ACNUR

com órgãos estatais. Como abordado anteriormente, o Brasil carece, enquanto estrutura estatal, de políticas públicas específicas relacionadas ao acolhimento de pessoas refugiadas LGBTQIA+. Entretanto, sua principal ação efetiva em prol da adoção dessas medidas é o levantamento de solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero no Brasil entre 2010 e 2016 — feito em parceria do Ministério da Justiça com o CONARE (GODINHO; MINVIELLE, 2018).

Da mesma forma, o ACNUR também utilizou de sua autoridade na área para favorecer a atuação de empreendedores normativos sobre o assunto, contribuindo para a sensibilização do assunto no cenário doméstico. Um exemplo disso é a parceria entre a agência da ONU e a LGBT+Movimento na elaboração do mapa das redes comunitárias e de serviços para pessoas refugiadas e migrantes LGBTQI+ de oito estados brasileiros. No entanto, torna-se relevante destacar que a atuação do ACNUR na pauta do refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil é anterior à própria criação da organização parceira, que foi a primeira — e, até então, única — a lidar especificamente com pessoas refugiadas e migrantes LGBTQIA+ no país.

Com isso, outro aspecto pode ser destacado no que tange à importância da atuação do ACNUR na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil: além de possuir uma autoridade consolidada a nível global na questão, também possui estabilidade em seus valores e interesses. A atuação de órgãos estatais, por exemplo, sofre influência por parte das alterações na política brasileira, uma vez que a norma ainda não está internalizada: a falta de ações conjuntas entre o ACNUR e o Governo Federal durante o mandato de Jair Bolsonaro — contrário aos direitos das pessoas refugiadas e de pessoas LGBTQIA+ — refletem essa questão (OPOLSKI, 2021). Além disso, as organizações da sociedade civil ainda contam com pouca legitimidade e influência para conseguir emplacar e promover a adoção de políticas de acolhimento a pessoas refugiadas LGBTQIA+ em larga escala — encontrando no ACNUR e em outros órgãos da ONU, como a OIM, oportunidades para fazer valer seus interesses e moldar o debate de proteção a pessoas refugiadas.

No entanto, cabe destacar que esta análise também encontra barreiras devido à dificuldade de encontrar dados estatísticos completos e atualizados sobre a população

refugiada LGBTQIA+ no Brasil, além de não haver documentação pública relacionada às solicitações de refúgio direcionadas ao CONARE. Ainda assim, o Brasil é um dos países que mais disponibilizou dados sobre a questão do refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero — o que revela a dificuldade ainda maior de analisar esses dados no âmbito global e poder compará-lo com outros Estados. Desse modo, a metodologia utilizada nesta monografia, aliada ao contexto geral de divulgação de informações sobre a população refugiada LGBTQIA+, enfrenta limitações no processo de constatações sobre o tópico da pesquisa.

Diante do que foi apresentado, entende-se que o ACNUR é um ator incontornável no estabelecimento de normas relacionadas ao processo de deferimento de solicitações de refúgio e ao processo de acolhimento a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil. A partir da análise das parcerias do ACNUR, tanto com órgãos estatais quanto com entidades civis, e de sua preocupação em capacitar seus funcionários no Brasil, é possível afirmar que a organização contribui para o estabelecimento de políticas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+. Portanto, sua autoridade racional-legal e sua atuação como plataforma organizacional de promoção das normas relacionadas à proteção de pessoas refugiadas LGBTQIA+ consolida seu papel fundamental no favorecimento de adoção de medidas específicas sobre o tópico e na sensibilização dos agentes que atuam na área no Brasil.

5 CONCLUSÃO

Diante da evolução do regime internacional para pessoas refugiadas e das mudanças na própria definição de “pessoa refugiada”, esta monografia buscou analisar a atuação do ACNUR — entendendo sua importância como autoridade racional-legal para a questão — na proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil. A hipótese inicial deste trabalho é que a organização possui um papel de destaque na adoção de normas relacionadas ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero, atuando em parceria com o Estado brasileiro e com organizações da sociedade civil no estabelecimento de medidas de proteção a estas pessoas.

Para isso, o trabalho buscou, inicialmente, apresentar a teoria construtivista de Relações Internacionais, destacando a importância das OIs no cenário internacional como agentes com agenda e personalidade próprias, adquirindo poder por meio de sua autoridade racional-legal e do controle sobre informações técnicas e da *expertise* da área (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Nesse contexto, foi introduzida a Teoria do Ciclo de Normas, elaborada por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998), compreendendo que esta é uma ferramenta teórica que contribui para o entendimento da evolução das normas internacionais, tornando-a útil para entender melhor a influência do ACNUR nos demais agentes — a partir do fortalecimento do debate sobre identidade, gênero e sexualidade nas Relações Internacionais.

Com isso, pode-se entender a construção do regime internacional para pessoas refugiadas e a importância do ACNUR neste processo. Criado com pouca autonomia e com um mandato limitado a apenas três anos, em um contexto que “pessoas refugiadas” referia-se exclusivamente a pessoas europeias afetadas pelos conflitos anteriores a 1951, a organização se tornou uma agência global com autoridade moral para moldar o debate sobre o tópico (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Nesse sentido, o ACNUR revelou-se um ator de suma relevância para a expansão da definição de “pessoa refugiada”, como aponta o Protocolo de 1967 — que altera a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951.

Os recortes relacionados à identidade de gênero e à orientação sexual são feitos a partir da segunda metade do século XX, em paralelo às conquistas de direitos da

população LGBTQIA+ e à visibilidade adquirida, nesta época, por este movimento de luta e de resistência — ainda que fluxos migratórios relacionados à orientação sexual e/ou à identidade de gênero, ou sexílio, sejam ainda mais antigos (ANDRADE, 2016). Assim, com base no entendimento de que a população LGBTQIA+ constitui um grupo social, tornou-se válida a solicitação de refúgio por fundado temor de perseguição relacionada à orientação sexual e/ou à identidade de gênero. Ademais, a necessidade de criação de normas específicas para acolher pessoas refugiadas LGBTQIA+ se tornou ainda mais evidente diante das dificuldades enfrentadas não apenas relacionadas ao refúgio, mas também à liberdade sexual e/ou de gênero (ANDRADE, 2016).

A partir da absorção de pautas defendidas pelos movimentos LGBTQIA+, a ONU — e, conseqüentemente, o ACNUR — passa a reconhecer a diversidade sexual e de gênero existente, contribuindo para a expansão de normas relacionadas à proteção de pessoas LGBTQIA+ (ANDRADE, 2017; OLIVA, 2012). Portanto, a atuação política de entidades ligadas aos direitos das pessoas LGBTQIA+ constitui importante fator para a adoção desse posicionamento — o que permite considerar que o movimento LGBTQIA+ é um empreendedor normativo que favorece a emergência da norma e busca estabelecê-la. Indo além, entende-se que o ACNUR age como uma importante plataforma organizacional para estes empreendedores, atuando em prol da internalização das normas — utilizando de sua autoridade para constranger os Estados a implementar políticas públicas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+.

No entanto, identifica-se uma limitação teórica com relação à Teoria do Ciclo de Normas: o modelo de Finnemore e de Sikkink não aborda as diferenças regionais de cada tópico — algo presente no avanço das pautas LGBTQIA+. Esse caráter universalista — similar o que é adotado pela ONU — não expõe os antagonismos presentes entre o Norte e o Sul Global no que tange à internalização de normas relacionadas aos direitos LGBTQIA+, desconsiderando como Estados do Norte Global podem utilizar do avanço dessas normas — consideradas progressistas — para impor políticas conservadoras de controle migratório com caráter xenofóbico e racista — utilizando de estereótipos para relacionar países africanos e asiáticos como “atrasados” (FRANÇA, 2017). Assim, torna-se difícil identificar em qual etapa as normas

relacionadas ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero se encontram, visto que há características em comum tanto com a etapa de emergência da norma — destaca-se a importância da atuação de empreendedores normativos domésticos que buscam persuadir os demais atores com a ajuda de plataformas organizacionais — quanto com a cascata da norma — em que se destaca a atuação de OIs e a pressão internacional ganha destaque, com os Estados sendo coibidos a agir com base no que é definido como esperado e correto pelas autoridades do tópico.

Partindo para a análise do processo de reconhecimento de refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil, pode-se concluir que o Brasil possui um entendimento avançado no processo de deferimento de solicitações de refúgio baseadas na perseguição por orientação sexual e/ou identidade de gênero (COSTA; SCHWINN, 2016). O CONARE, que desde sua fundação, em 1997, adota um conceito de “pessoa refugiada” mais amplo do que o do próprio ACNUR, reconheceu pela primeira vez uma solicitação de refúgio por motivos de perseguição relacionada à orientação sexual em 2002 (ANDRADE, 2018). Aqui, o processo de construção da norma doméstica é influenciado pela atuação do ACNUR, mas não limitado a ela: utiliza-se a recomendação do ACNUR relativa à definição de grupo social para dar embasamento ao deferimento, mas o primeiro pronunciamento da organização que tratava diretamente sobre esse tipo de refúgio aconteceu apenas em 2008.

Da mesma forma, cabe destacar que as práticas utilizadas no atendimento a estas pessoas refugiadas costumam respeitar as diretrizes adotadas pela comunidade internacional. O CONARE e as demais autoridades brasileiras não utilizam de procedimentos invasivos — tanto físicos quanto psicológicos — para atestar a orientação sexual e/ou a identidade de gênero das pessoas solicitantes de refúgio (ANDRADE, 2018). Nesse sentido, a autodeclaração mantém-se como a mais importante fonte para validação desses aspectos, sendo base para garantia do acesso aos direitos — enquanto que o olhar do censor é utilizado para as ações protetivas, uma vez que o grupo social é entendido a partir da visão dos agentes perseguidores.

Outro ponto de destaque da atuação do Estado brasileiro foi o levantamento elaborado pelo Ministério da Justiça, em parceria com o ACNUR, relacionado às solicitações de refúgio com base na orientação sexual e na identidade de gênero no

Brasil entre 2010 e 2016. A pesquisa constitui-se como elemento de suma importância para a compreensão do perfil das pessoas refugiadas LGBTQIA+ em solo nacional, permitindo a elaboração de políticas públicas mais efetivas deste grupo social e reconhecendo a presença destas pessoas no país. No entanto, este relatório nunca foi atualizado, o que implica que os dados estão defasados, visto que mantém a conjuntura reconhecida apenas até julho de 2018. Reforça-se a necessidade, portanto, da implementação de revisão e atualização dos dados regularmente, de modo que as medidas de proteção à população LGBTQIA+ possam ser cada vez mais efetivas.

Ademais, a parceria entre o ACNUR e o Ministério da Justiça para elaborar o relatório pode ter enfrentado obstáculos durante o governo Bolsonaro. O ex-presidente defendeu a revogação da Nova Lei de Migração e fez comentários ofensivos tanto sobre pessoas refugiadas quanto sobre pessoas LGBTQIA+, encaminhando-se para uma política de controle migratório com viés securitário (MENDES; MENEZES, 2019; OPOLSKI, 2021). Considerando que o ACNUR não alterou radicalmente sua posição sobre as políticas relacionadas ao refúgio LGBTQIA+, acredita-se que a ausência de parcerias tenha ocorrido por iniciativa do governo. Da mesma forma, a ascensão de um governo de extrema-direita no Brasil pode ter influenciado o fluxo de pessoas refugiadas LGBTQIA+ para o país, mas a ausência de dados prejudica o entendimento sobre a questão.

Da mesma forma, no que tange a políticas de proteção às pessoas refugiadas LGBTQIA+, o Brasil não conta com orientações específicas para o processo de acolhimento deste grupo social — cabendo às instituições da sociedade civil e ao ACNUR a adoção de medidas de proteção e acolhimento a essas pessoas. Nesse sentido, percebe-se que a maior parte das ações para pessoas refugiadas LGBTQIA+ são construídas em parceria do ACNUR com organizações não governamentais. Exemplos dessas medidas são o Protocolo Operacional Padrão de Atendimento Humanizado à População Refugiada e Migrante Trans e Travesti na Cidade de São Paulo (em conjunto com a prefeitura do município), a Casa Miga (em parceria com a organização Manifesta) e o Mapa das Redes Comunitárias e de Serviços para Pessoas Refugiadas e Migrantes LGBTQI+, elaborado pelo ACNUR e pela LGBTQI+Movimento —

primeira e, até então, única organização a ter como foco o acolhimento a pessoas migrantes e refugiadas LGBTQIA+ no Brasil.

Com isso, entende-se que as políticas de proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil são dependentes da atuação do ACNUR e de organizações não governamentais que lidam com a questão. Não foram constatadas iniciativas específicas de órgãos públicos para a questão, sendo padrão as parcerias com organizações internacionais e com entidades ligadas à sociedade civil. Nesse cenário, entende-se que o ACNUR é a plataforma organizacional mais importante na promoção das normas de proteção para pessoas refugiadas LGBTQIA+ no Brasil, vinculando sua autoridade racional-legal para a socialização das normas no país e para ampliar a atuação dos empreendedores normativos domésticos. Constitui-se, desse modo, como um agente essencial para a questão.

Desse modo, diante do objetivo principal do trabalho de compreensão da atuação do ACNUR no Brasil, pode-se dizer que a hipótese apresentada se mostrou parcialmente correta. O ACNUR possui um papel ativo na proposição de normas relacionadas ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero e à proteção das pessoas refugiadas LGBTQIA+, ao mesmo tempo que age de forma conjunta com o Estado e com organizações da sociedade civil nessas questões. No entanto, ponderações devem ser feitas: no que tange à solicitação de refúgio, o Estado brasileiro adotou medidas antes mesmo do ACNUR pronunciar-se diretamente sobre essa questão, embora tenha sido influenciado por diretrizes gerais do órgão. Da mesma forma, a atuação de ativistas sociais não deve ser desconsiderada, uma vez que é a partir do movimento LGBTQIA+ que há o avanço na questão e o reconhecimento da necessidade de utilizar recortes relacionados à gênero e sexualidade no entendimento de políticas de proteção à população — ainda que haja pouca atuação dessas entidades na questão específica do refúgio.

Assim, entende-se que o ACNUR é um importante agente na potencialização de medidas efetivas de proteção à população refugiada LGBTQIA+ no Brasil. Contudo, uma ressalva deve ser feita: a análise presente nesta monografia possui limitações relacionadas à dificuldade de acesso a dados e informações sobre a questão, o que restringe as constatações sobre o tópico. Ademais, a utilização de outras metodologias

e referenciais teóricos pode contribuir para novos entendimentos sobre o assunto, enriquecendo as produções científicas relacionadas ao refúgio por motivos de orientação sexual e/ou identidade de gênero. Cabe, portanto, ir além: deve-se trazer o debate cada vez mais à tona, de modo que a proteção a pessoas refugiadas LGBTQIA+ seja cada vez mais discutida por organismos oficiais e pela sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

ALAMINO; Felipe Nicolau Pimentel; DEL VECCHIO, Victor Antonio. Os Princípios de Yogyakarta e a proteção de direitos fundamentais das minorias de orientação sexual e de identidade de gênero. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 113, p. 645-668, jan./dez. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/156674/152166>. Acesso em: 13 mar. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Apátridas**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>. Acesso em: 28 fev. 2023a.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI**. Brasília: ACNUR, 2017. Disponível em: www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-protecao-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-refugio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Convenção de 1951**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 28 fev. 2023b.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 09: Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 23 out. 2012. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9748.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Histórico**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em: 28 fev. 2023c.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Perfil das Solicitações de Refúgio relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero**. 2018a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/refugiolgbt/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Perfil das Solicitações de Refúgio Relacionadas à Orientação Sexual e Identidade de Gênero (OSIG)**: Brasil 2010-2018. 2018b. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/11eabzin2AXUDzK6_BMRmo-bAIL8rrYcY/pag/e/1KIU. Acesso em: 08 mar. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **O que significa ser um refugiado LGBTQIA+**. 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/06/29/o-que-significa-ser-um-refugiado-lgbtqi/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR); SÃO PAULO (Cidade). **Protocolo Operacional Padrão de Atendimento Humanizado à População Refugiada e Migrante Trans e Travesti na Cidade de São Paulo**. São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/05/PROTOCOLO-OPERACIONAL-PADRÃO-DE-ATENDIMENTO-HUMANIZADO_ACNUR-E-PREFSP_5.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

ALVES, Douglas Santos. **Movimento LGBT, participação política e hegemonia**. Orientadora: Jussara Reis Prá. 2016. 250 f. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/156328>. Acesso em: 09 mar. 2023.

ANDRADE, Vítor Lopes. Elegibilidade das solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual no Brasil. **Século XXI**, Santa Maria, v. 8, n. 1, p.75-111, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/article/view/35668/19278>. Acesso em: 11 set. 2022.

ANDRADE, Vítor Lopes. **Imigração e sexualidade**: solicitantes de refúgio, refugiados e refugiadas por motivos de orientação sexual na cidade de São Paulo. Orientadora: Carmen Silvia Rial. 2017. 238 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180900/349150.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 set. 2022.

ANDRADE, Vítor Lopes. Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais. In: SEMINÁRIO MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFÚGIO E POLÍTICAS, 2016, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/29036071/REFUGIADOS_E_REFUGIADAS_POR_ORIENTA%C3%87%C3%83O_SEXUAL_NO_BRASIL_DIMENS%C3%95ES_J%C3%8DDICAS_E_SOCIAIS. Acesso em: 11 set. 2022.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 745-772, set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24327612>. Acesso em: 01 mar. 2023.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**: international organizations in global politics. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, Cambridge, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2601307>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BENEVIDES, Bruna (org.) **Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021**. Brasília: Distrito Drag, ANTRA, 2022. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2022/01/dossieantra2022-web.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BLANCO, Charlin; PALOMO, Julieth; BOROSKI, Débora; YNAGAS, Devora; RODRIGUEZ, Dayana; REYES, Vanessa; MARCANO, Paola; ACHIQUÉ, Maria Gabriela; CORDOVA, Veronica; FRANCO, Zamantha. **Carta Manifesto do Projeto Trans Vivas y Migrantes**. Rio de Janeiro, jan. 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1qSQjGC1IGmmidsZoqSuvEIFzLEAGRAV8/view>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Painel Interativo de Decisões sobre Refúgio no Brasil**. 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNIN2ZkNjZmMwVlliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 07 mar. 2023.

CARVALHO, Henrique Rabello de. LGBTI Refugees: the Brazilian case. **Forced Migration Review: Sexual orientation and gender identity and the protection of forced migrants**. Oxford, v. 42, p.19, abr. 2013. Disponível em: www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/fmr42full.pdf. Acesso em: 1 mar. 2023.

CASA MIGA. **Casa Miga - Acolhimento LGBTQ+**. 28 jun. 2022. Instagram: [casamigalgbt](https://www.instagram.com/p/CfWfTW4FbiB/). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CfWfTW4FbiB/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CASTRO, Thales. **Teorias das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CHANDLER, David. **Constructing Global Civil Society: Morality and Power in International Relations**. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2004.

CONVENÇÃO da Organização da Unidade Africana. 10 set. 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 28 jul. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; SCHWINN, Simone Andrea. O reconhecimento da condição de refugiado em razão da orientação sexual ou identidade de gênero. **Barbarói**, n. 47, p. 44-58, 10 maio 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/9570>. Acesso em: 11 set. 2022.

CRENSHAW, Kimberlé. **A Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero**. 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4253342/mod_resource/content/1/InterseccionalidadeNaDiscriminacaoDeRacaEGenero_KimberleCrenshaw.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

DECLARAÇÃO de Cartagena. 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

ENNES, Marcelo Alario. **Imigração, processos identitários e corpo**. Aracaju: Criação Editora, 2022. Disponível em: <https://editoracriacao.com.br/imigracao-processos-identitarios-e-corpo/>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ESTATUTO do ACNUR. 14 dez. 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.

FINNEMORE, Martha. **National interest in the international society**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1996. Disponível em: <https://pt.scribd.com/read/352381327/National-Interests-in-International-Society#>. Acesso em: 17 fev. 2023.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998. Disponível em: www.jstor.org/stable/2601361. Acesso em: 16 fev. 2023.

FLEE: Nenhum Lugar para Chamar de Lar. Direção: Jonas Poher Rasmussen. Copenhague: Final Cut for Real, 2021 (90 min.).

FRANÇA, Isadora Lins. “Refugiados LGBTI”: direitos e narrativas entrecruzando gênero, sexualidade e violência. **Cadernos Pagu**, Online, n. 50, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/18094449201700500006>. Acesso em: 11 set. 2022.

GODINHO, Luiz Fernando. Primeiro abrigo do Brasil para refugiados LGBTI acolhe venezuelanas em Manaus. **ACNUR Brasil**, Manaus, 5 nov. 2018. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/2018/11/05/primeiro-abrigo-do-brasil-para-refugiados-lgbti-acolhe-venezuelanas-em-manauas/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

GODINHO, Luiz Fernando; MINVIELLE, Nicole. Brasil protege refugiados LGBTI, mostra levantamento inédito do ACNUR e do Ministério da Justiça. **ACNUR Brasil**, Brasília, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/11/29/brasil-protege-refugiados-lgbti-mostra-levantamento-inedito-do-acnur-e-do-ministerio-da-justica>. Acesso em: 11 set. 2022.

GUARNIERI, Carla Lemos. **O papel das organizações internacionais no campo da educação**: a influência da VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA) no âmbito nacional brasileiro. Orientadora: Pâmela Marconatto Marques. Co-Orientador: Bernardo Sfredo Miorando. 2022. 107 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/245598>. Acesso em: 23 fev. 2023.

HUMAN DIGNITY TRUST. **Map of Countries that Criminalise LGBT People**. Disponível em: <https://www.humandignitytrust.org/lgbt-the-law/map-of-criminalisation/>. Acesso em: 02 mar. 2023.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A.; STILES, Kendall W. **International Organizations**: The politics and processes of global governance. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers, 2015.

LGBT+MOVIMENTO. [Site institucional]. Disponível em: <https://lgbtmaismovimento.com.br/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

LOPES, Joana Soares Cordeiro. Experiência de Atuação no Sistema ONU. *In*: CURSO DE EXTENSÃO DO UFRGSMUN, 18., 25 ago. 2021, Online. **XVIII UFRGSMUN...**, Online, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=agO9Indoyt0>. Acesso em: 11 mar. 2023.

LOURO, Guacira Lopes. **Um corpo estranho**: ensaios sobre sexualidade e teoria queer. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

MACHADO, João. Moradoras da Casa Miga, primeiro abrigo para refugiados LGBTI do Brasil, se reúnem com funcionária do ACNUR de Manaus para discutir questões de proteção e integração. *In*: GODINHO, Luiz Fernando. Primeiro abrigo do Brasil para refugiados LGBTI acolhe venezuelanas em Manaus. **ACNUR Brasil**, Manaus, 5 nov. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/11/casa-da-miga.jpg>. Acesso em: 14 mar. 2023

MARANHÃO, Bruno dos Santos. **Pertencimento a um grupo social específico**: orientação sexual, identidade de gênero e o direito dos refugiados. Orientadora: Silvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário. 2017. 33 f. Monografia (Especialização).

Pós-graduação Lato Sensu em História, Sociedade e Cidadania, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12348>. Acesso em: 11 set. 2022.

MARQUES, Pâmela Marconatto. **“Nou led, nou la!”: “estamos feios, mas estamos aqui!”**: assombros haitianos à retórica colonial sobre pobreza. Orientador: José Carlos Gomes dos Anjos. Co-orientadora: Maria Elly Herz Genro. 2017. 233 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/181461>. Acesso em: 03 mar. 2023.

MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador, n. 247, p. 302-321, mai./ago. 2019. Disponível em:

<https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p302-321>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MILLS, Laura. A perseguição de mulheres lésbicas, bis e homens trans no Holocausto. **Revista Híbrida**, Online, 2018. Disponível em:

<https://revistahibrida.com.br/historia-queer/a-perseguiacao-contra-mulheres-queer-durante-o-holocausto/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

NASCIMENTO, Daniel Braga. **Refúgio LGBTI**: Panorama nacional e internacional. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. Disponível em:

www.editorafi.org/_files/ugd/48d206_a506a52b9a86406bbcf9b20830b0dcbe.pdf.

Acesso em: 01 mar. 2023.

NUNES, Laura Maeda. **Direito internacional dos refugiados e colonialidade(s)**: um estudo sobre resquícios coloniais na contemporaneidade do refúgio. Orientadora: Larissa Liz Odreski Ramina. 2021. 184 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/73105/R%20-%20D%20-%20LAURA%20MAEDA%20NUNES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 set. 2022.

OLIVA, Thiago Dias. **Minorias Sexuais enquanto 'Grupo Social' e o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil**. Brasília: ACNUR Brasil, 2012. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Minorias_Sexuais_enquanto_Grupo_Social.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

OLIVEIRA, Jéssica Cristina Alvaro. Resenha: AKOTIRENE. Carla. Interseccionalidade. São Paulo: Polém, 2019. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, Salvador, v. 6, n. 1, p. 303-309, jan./mar. 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/35299/20857>. Acesso em: 14 mar. 2023.

OPOLSKI, Thiago. **O refúgio fundamentado pela orientação sexual**: análise da assistência jurídica aos refugiados e imigrantes no Rio de Janeiro entre os anos de 2017 e 2021. Orientadora: Ana Maria Ribeiro Motta. Co-orientador: Eder Fernandes Monica. 2021. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

PICQ; Manuela Lavinias; THIEL, Markus. Introduction: sexualities in world politics. *In*: PICQ; Manuela Lavinias; THIEL, Markus (ed.). **Sexualities in world politics**: How LGBTQ claims shape International Relations. Abingdon e Nova Iorque: Routledge, 2015. p. 1-22.

PRATA FILHO, Ricardo. Dialogues Between Queer International Relations (2016) and Sexualities in World Politics (2015): What Does IR Need to Learn?. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 415-429, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019410200010>. Acesso em: 20 fev. 2023.

PRINCÍPIOS de Yogyakarta. 2007. Disponível em: http://www.clam.org.br/pdf/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

PRINCÍPIOS de Yogyakarta mais 10. 2017. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/midioteca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/pdfs/principios-de-yogyakarta-mais-10-2017-1/at_download/file#:~:text=O%20texto%20dos%20PY%2B10,de%20g%C3%AAnero%20e%20caracter%C3%ADsticas%20sexuais. Acesso em: 02 mar. 2023.

PROTOCOLO de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 31 jan. 1967. Disponível em: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.

SAMPAIO, Bruno Moraes Arraes; IFADIREÓ, Miguel Melo; ALBUQUERQUE FILHO; José Antônio de. Notas sobre as Políticas Públicas de Refugiados LGBTI's no Brasil: Uma Revisão de Literatura. **ID Online**, Online, v. 14, n. 50, p. 530-548, 2020. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/2460/3839>. Acesso em: 11 set. 2022.

SCHORR, Tarsila Klein. **Mulheres na política**: a influência da Plataforma de Ação de Pequim no Brasil. Orientadora: Verônica Korber Gonçalves. 2021. 106 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/231557#>. Acesso em: 23 fev. 2023.

SILVA, César Augusto Silva da. Desafios para uma política brasileira para refugiados no contexto contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, Volume Especial, n. 32, p.182-208, jan. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/70451/39994>. Acesso em: 08 mar. 2023.

SILVA, César Augusto Silva da. O processo de Cartagena de 1984 e os fluxos migratórios venezuelanos. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 13, n. 26, p. 141-163, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/12572>. Acesso em: 08 mar. 2023.

SIMÕES, Júlio Assis; FACCHINI, Regina. **Na trilha sonora do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

SIQUEIRA, Marina Afonso; BAGGIO, Roberta; NASCIMENTO, Daniel Braga. Migrantes e refugiados pertencentes ao grupo LGBTQI+. *In*: Organização Internacional para Migrações (OIM). **Manual de Atendimento Jurídico a Migrantes e Refugiados**. Brasília: OIM, 2022. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/manuais_cap12_dig.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

SIQUEIRA, Marina Afonso; FONSECA, Nathalia Antonucci; BLANCO, Charlin; NASCIMENTO, Josiane de Oliveira. **Mapa das Redes Comunitárias e de Serviços para Pessoas Refugiadas e Migrantes LGBTQI+**: Rio Grande do Sul. ACNUR e LGBT+Movimento: Online, 2022. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/mapa_rio_grande_do_sul.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

SOUSA, Libni Milhomem; GALLAS, Ana Kelma Cunha; PEREZ, Olívia Cristina. A interseccionalidade em um movimento social LGBTQI+ de Teresina (PI): trajetória do Grupo Matizes. **Revista Brasileiras de Estudos da Homocultura**, Online, v. 4, n. 14, p. 158-179, dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.31560/2595-3206.2021.14.12100>. Acesso em: 14 mar. 2023.

TÜRK, Volker. Ensuring protection for LGBTI Persons of Concern. **Forced Migration Review: Sexual orientation and gender identity and the protection of forced migrants**. Oxford, v. 42, p. 5-8, abr. 2013. Disponível em: www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/fmr42full.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

UN Refugee Agency (UNHCR). **Global Appeal 2023**. Genebra: UNHCR, 2022. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/globalappeal2023/pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UN Refugee Agency (UNHCR). **States parties, including reservations and declarations, to the 1951 Refugee Convention**. 18 fev. 2019a. Disponível em: https://www.unhcr.org/5d9ed32b4#_ga=2.260607437.1303257824.1677526207-1527526462.1676568800. Acesso em: 28 fev. 2023.

UN Refugee Agency (UNHCR). **States parties, including reservations and declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees**. 18 fev.

2019b. Disponível em:

https://www.unhcr.org/5d9ed66a4#_ga=2.260607437.1303257824.1677526207-1527526462.1676568800. Acesso em: 28 fev. 2023.

UN Refugee Agency (UNHCR). **UNHCR guidance note on refugee claims relating to sexual orientation and gender identity**. Genebra: UNHCR, 21 nov. 2008. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/48abd5660.html>. Acesso em: 02 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER (OHCHR). **Saiba mais**: Violência homofóbica e transfóbica. 2017. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFEFactSheet_Homophobic_and_transphobic_violence_PT.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge, Nova Iorque e Port Melbourne: Cambridge University Press, 1999.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2330-2358, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/45137>. Acesso em: 09 mar. 2023.