

**A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS LGBTQIA+ NO REGIME INTERNACIONAL:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E INCLUSÃO**

**GABRIEL AUGUSTO DA SILVA
MATOS**

Foz do Iguaçu
2026

**A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS LGBTQIA+ NO REGIME INTERNACIONAL:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E INCLUSÃO**

GABRIEL AUGUSTO DA SILVA MATOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientadora: Prof. Doutora Karen dos Santos Honório

Foz do Iguaçu
2026

GABRIEL AUGUSTO DA SILVA MATOS

**A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS LGBTQIA+ NO REGIME INTERNACIONAL:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E INCLUSÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Doutora Karen dos Santos Honório
UNILA

Prof. Doutor Augusto Veloso Leão
UNILA

Prof. Doutora Laura Janaina Dias Amato
UNILA

Foz do Iguaçu, 23 de junho de 2026

Dedico este trabalho à minha avó, Acelina, que, com sua força, trabalho e lutas, abriu caminhos para que eu pudesse chegar até aqui. À minha tia, Telma, que me ensinou que a rebeldia aliada ao cuidado é uma poderosa forma de resistência.

AGRADECIMENTOS

Há chegado o momento de dizer, como Mercedes Sosa cantaria: "*Gracias a la vida, que me ha dado tanto*".

Esta é a última seção que escrevo neste trabalho e, talvez, a mais difícil. Sinto-me como em "A Lista", de Oswaldo Montenegro, revisitando pessoas, memórias e afetos que construíram a minha trajetória, tentando não esquecer ninguém.

Não possuo religião, mas sou profundamente grato à força que me guiou até aqui e que, ao longo do caminho, colocou em minha vida pessoas extraordinárias. Como canta Elza Soares, "*Deus é mãe*" e nisso encontro paz suficiente.

Agradeço a todos os professores do curso de Relações Internacionais e Integração pela formação acadêmica, profissional e humana. Em especial, à minha orientadora, Professora Karen dos Santos Honório. Recordo-me da nossa primeira conversa, quando ainda trabalhava de madrugada e carregava o cansaço de conciliar trabalho e estudos. Ela esteve presente em um momento em que eu precisava, acima de tudo, acreditar que era possível continuar e me mostrou, como diriam os Racionais, que entre "*sonhar ou sobreviver*", era possível fazer as duas coisas. Talvez ela não tenha dimensão da gratidão que sinto por sua escuta e presença.

À Dra. Laura Amato e ao Dr. Augusto Veloso, membros desta banca, meu sincero agradecimento. Tive a honra de conviver com a professora Laura tanto como aluno quanto institucionalmente, admirando sua delicadeza, firmeza e compromisso com a pauta migratória. Ao professor Augusto, agradeço pela capacidade de transformar cada aula em um convite para enxergar o mundo por novas perspectivas. Se hoje consigo imaginar o profissional que desejo ser, é porque aprendi com pessoas que fizeram da universidade um espaço de inquietação, sensibilidade e compromisso social.

Aos meus colegas de curso, obrigado pelas risadas, pelos desabafos, pelas inseguranças e pelos sonhos compartilhados ao longo desses anos. Em especial: à Beatriz Rocha Marques, que me ensinou que "*sentimentos são fáceis de mudar*"; à Maria Luiza Annes Schiavone, que me ensinou a ser leal a mim mesmo; e a Jesus Alberto Leon uma pessoa intensa que, para quem realmente o conhece, carrega imensa sensibilidade

por trás das cicatrizes.

O trabalho acompanha a minha vida desde os 15 anos, e foi justamente nele que aprendi a habitar diferentes mundos. À Dalcema, que me apresentou ao serviço público na UBS Vila Yolanda, em plena pandemia, obrigado pelas broncas, pelo carinho e pela confiança. À hotelaria, pelas oportunidades e pela responsabilidade de liderar ainda tão jovem.

À Diretoria de Relações Internacionais, meu profundo agradecimento. Reconheço o privilégio de fazer parte de um órgão público dedicado às relações internacionais, realidade presente em menos de 1% dos municípios brasileiros. Ao Makoto, à Tamam, ao Coronel Áureo, ao ex-diretor Jihad, ao tio Barakat, à Jakline, ao Ricieri, ao Nicolas, ao Estevan Marin e aos nossos estagiários, Laura e Joab: cada um deixou uma marca nesta trajetória.

Duas pessoas, contudo, merecem agradecimento à parte.

Samira Omairi transcendeu qualquer vínculo profissional. Tornou-se minha segunda mãe, *mama*, como diríamos em árabe. Com delicadeza, bondade e generosidade, ensinou-me que acolher alguém também é uma forma de amar. Se pudesse traduzi-la em imagem, seria um campo de flores em dia ensolarado, com brisa fresca: um lugar de paz e cuidado.

Petterson Gherlandi tornou-se, de fato, meu irmão mais velho. É a pessoa para quem ligo para reclamar, desabafar e compartilhar. O carinho que sinto por ele se parece com uma obra de arte: quanto mais nos aproximamos, mais detalhes descobrimos.

Agradeço também aos projetos dos quais fiz parte nesta universidade, a SECAFE, à PROEX, à iniciação científica e, sobretudo, à Cátedra Sérgio Vieira de Mello, que se tornou uma segunda casa. Apresentar este trabalho enquanto ocorre a III Semana da Migração e do Refúgio possui significado especial: representa a convergência entre o estudante, o profissional e o ser humano que me tornei ao longo desses anos.

À minha família, minha mãe, meu pai, meus irmãos, meus sobrinhos, minhas avós e minha tia. Como diria Number Teddie, *"eu tenho os olhos da minha mãe e os pensamentos destrutivos do meu pai"* frase que resume com alguma precisão parte da

minha história. Minha mãe, trabalhadora desde a infância, fez do conhecimento uma ferramenta de emancipação. Meu pai me apresentou às dádivas da leitura, do teatro, do cinema e da cultura. Aos meus irmãos, pelos laços que o tempo não desfaz; aos meus sobrinhos, pela leveza constante que me devolvem à beleza das coisas simples.

In memoriam, dedico este trabalho à minha avó Acelina, cuja força abriu caminhos para que eu chegasse até aqui; e à minha tia Telma, que me ensinou que a rebeldia, quando aliada ao cuidado, também é uma forma de resistência.

E, por fim, agradeço a mim mesmo.

Somente eu conhecia as batalhas silenciosas que enfrentei para chegar até aqui, as renúncias, o cansaço, os medos, as inúmeras vezes em que precisei encontrar forças para continuar. Ao longo desses anos, fui muitas pessoas ao mesmo tempo: estudante, trabalhador, pesquisador, amigo, filho, profissional. Como em "*AmarElo*", aprendi que a vida é feita de renascimentos e que é possível sobreviver sem deixar de sonhar.

Entre fronteiras, afetos e recomeços, descobri que a maior viagem desta graduação não foi acadêmica, mas humana. E, como diria Gal Costa: "*eu não sei se vem de Deus o céu ficar azul*", mas sei, com certeza, que não cheguei até aqui sozinho.

Este trabalho tem apenas um autor, mas carrega dezenas de mãos.

"Para o migrante, Pátria é a terra que lhe dá o pão.
São João Batista Scalabrini

RESUMO

O presente trabalho analisa a proteção internacional de refugiados LGBTQIA+ no regime internacional de refúgio, examinando criticamente a incorporação da perseguição baseada em orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) aos mecanismos internacionais de proteção. O objetivo é compreender como essa forma de perseguição foi progressivamente reconhecida por Estados, organizações internacionais e sistemas regionais de direitos humanos em um regime originalmente estruturado sem contemplar tais fundamentos, bem como identificar os limites e desafios que persistem para sua efetivação. Trata-se de pesquisa qualitativa e de natureza descritiva, baseada em revisão bibliográfica crítica, análise documental e estudo de caso centrado no Brasil e em países selecionados da América Latina. O marco analítico articula a teoria dos regimes internacionais de Stephen Krasner, a concepção multidimensional de Estado de Guillermo O'Donnell, a reflexão de Hannah Arendt sobre o direito a ter direitos e contribuições da teoria queer, do pensamento decolonial, do conceito de homonacionalismo e da perspectiva interseccional. A análise parte da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967, incorpora a ampliação regional promovida pela Declaração de Cartagena de 1984 e examina o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), dos sistemas global e interamericano de direitos humanos e de instrumentos como os Princípios de Yogyakarta na consolidação de parâmetros específicos de proteção. Os resultados demonstram que a perseguição por OSIG foi progressivamente reconhecida como fundamento legítimo para o reconhecimento da condição de refugiado, culminando na construção de mecanismos normativos e procedimentais especializados em âmbito internacional e nacional; no caso brasileiro, destacam-se a Lei nº 9.474/1997 e os procedimentos recentemente adotados para o reconhecimento de pessoas perseguidas por OSIG. A pesquisa evidencia, contudo, que tais avanços ocorreram predominantemente por meio da reinterpretação de normas e categorias já existentes, sobretudo da noção de pertencimento a determinado grupo social, sem alterar os princípios fundantes do regime internacional de refúgio. Conclui-se que a proteção de refugiados LGBTQIA+ representa um processo de expansão normativa dentro do regime, e não uma transformação estrutural deste, permanecendo condicionada à capacidade estatal de implementação, à vontade política e à atuação complementar de organizações internacionais e da sociedade civil diante das persistentes tensões entre soberania, direitos humanos e proteção internacional.

Palavras-chave: refugiados LGBTQIA+; regime internacional de refúgio; Convenção de 1951; direitos humanos; teoria queer; Brasil; proteção internacional.

RESUMEN

El presente trabajo analiza la protección internacional de las personas refugiadas LGBTQIA+ en el régimen internacional de refugio, examinando críticamente la incorporación de la persecución basada en la orientación sexual y la identidad de género (OSIG) a los mecanismos internacionales de protección. El objetivo es comprender cómo esta forma de persecución fue reconocida progresivamente por los Estados, las organizaciones internacionales y los sistemas regionales de derechos humanos en un régimen originalmente estructurado sin contemplar tales fundamentos, así como identificar los límites y desafíos que persisten para su efectiva implementación. Se trata de una investigación cualitativa y de carácter descriptivo, basada en revisión bibliográfica crítica, análisis documental y estudio de caso centrado en Brasil y en países seleccionados de América Latina. El marco analítico articula la teoría de los regímenes internacionales de Stephen Krasner, la concepción multidimensional de Estado de Guillermo O'Donnell, la reflexión de Hannah Arendt sobre el derecho a tener derechos y aportes de la teoría queer, el pensamiento decolonial, el concepto de homonacionalismo y la perspectiva interseccional. El análisis parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, incorpora la ampliación regional promovida por la Declaración de Cartagena de 1984 y examina el papel desempeñado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los sistemas global e interamericano de derechos humanos e instrumentos como los Principios de Yogyakarta en la consolidación de parámetros específicos de protección. Los resultados demuestran que la persecución por OSIG fue reconocida progresivamente como fundamento legítimo para el reconocimiento de la condición de refugiado, lo que condujo a la construcción de mecanismos normativos y procedimentales especializados en el ámbito internacional y nacional; en el caso brasileño, se destacan la Ley n.º 9.474/1997 y los procedimientos recientemente adoptados para el reconocimiento de personas perseguidas por OSIG. La investigación evidencia, sin embargo, que dichos avances se produjeron predominantemente mediante la reinterpretación de normas y categorías ya existentes, en particular la noción de pertenencia a determinado grupo social, sin alterar los principios fundantes del régimen internacional de refugio. Se concluye que la protección de las personas refugiadas LGBTQIA+ representa un proceso de expansión normativa dentro del régimen, y no una transformación estructural de este, y que permanece condicionada a la capacidad estatal de implementación, a la voluntad política y a la actuación complementaria de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil ante las persistentes tensiones entre soberanía, derechos humanos y protección internacional.

Palabras clave: personas refugiadas LGBTQIA+; régimen internacional de refugio; Convención de 1951; derechos humanos; teoría queer; Brasil; protección internacional.

ABSTRACT

This study analyzes the international protection of LGBTQIA+ refugees within the international refugee regime, critically examining the incorporation of persecution based on sexual orientation and gender identity (SOGI) into international protection mechanisms. The aim is to understand how this form of persecution has been progressively recognized by States, international organizations, and regional human rights systems within a regime originally structured without such grounds, as well as to identify the limits and challenges that persist for its effective implementation. This is a qualitative study of a descriptive nature, based on critical literature review, documentary analysis, and a case study focused on Brazil and selected Latin American countries. The analytical framework draws on Stephen Krasner's theory of international regimes, Guillermo O'Donnell's multidimensional conception of the state, Hannah Arendt's reflection on the right to have rights, and contributions from queer theory, decolonial thought, the concept of homonationalism, and intersectional perspectives. The analysis begins with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, incorporates the regional expansion promoted by the 1984 Cartagena Declaration, and examines the role played by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the global and inter-American human rights systems, and instruments such as the Yogyakarta Principles in consolidating specific protection parameters. The results show that SOGI-based persecution has been progressively recognized as a legitimate ground for refugee status, leading to the development of specialized normative and procedural mechanisms at the international and national levels; in Brazil, this is reflected in Law No. 9.474/1997 and in the recently adopted procedures for recognizing persons persecuted on SOGI grounds. The research shows, however, that such advances have occurred predominantly through the reinterpretation of existing norms and categories, particularly the notion of membership in a particular social group, without altering the founding principles of the international refugee regime. It is concluded that the protection of LGBTQIA+ refugees represents a process of normative expansion within the regime rather than a structural transformation of it, remaining conditioned on state capacity for implementation, political will, and the complementary action of international organizations and civil society amid the persistent tensions between sovereignty, human rights, and international protection.

Keywords: LGBTQIA+ refugees; international refugee regime; 1951 Convention; human rights; queer theory; Brazil; international protection.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Linha do Tempo do Regime Internacional de Refugiados e a Inclusão da Agenda LGBTQIA+	45
Quadro 2 – Linha do Temporal de Marcos Normativos dos Estados e Organizações Internacionais	69
Quadro 3 – Linha Temporal do Brasil e América Latina em Relação a Proteção de Refugio, Agenda LGBTQIA+ e Refugiados LGBTQIA+	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

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

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AIDA – Asylum Information Database

CADH – Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)

CDH – Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

CEAR – Comisión Española de Ayuda al Refugiado

CEDH – Corte Europeia de Direitos Humanos

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CMAR – Comissão Mexicana de Ajuda a Refugiados (COMAR)

COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

DGEF – Direction Générale des Étrangers en France

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ELN – Exército de Libertação Nacional (Colômbia)

ETPV – Estatuto Temporário de Proteção para Migrantes Venezuelanos

FAES – Força de Ações Especiais da Polícia Nacional Bolivariana (Venezuela)

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

GEI – Identidade de Gênero e Expressão de Gênero

HDT – Human Dignity Trust

HRW – Human Rights Watch

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

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

ILGA-LAC – Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais para a América Latina e o Caribe

IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos

IND – Serviço de Imigração e Naturalização dos Países Baixos

IRCC – Immigration, Refugees and Citizenship Canada

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros

LGBTI – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais

LGBTQIA+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexuais, Assexuais e demais identidades de gênero e orientações sexuais

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

OEA – Organização dos Estados Americanos

OFPRA – Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides

OHCHR – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSIG – Orientação Sexual e Identidade de Gênero

PIDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

RPU – Revisão Periódica Universal

SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SOGI – Sexual Orientation and Gender Identity (equivalente em inglês de OSIG)

SOGIESC – Sexual Orientation, Gender Identity and Expression, and Sex Characteristics

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TMM – Trans Murder Monitoring

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (equivalente em inglês de ACNUR)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – O REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS E A INCLUSÃO DA AGENDA LGBTQIA+	20
1.1 O CONCEITO DE REFUGIADO NO DIREITO INTERNACIONAL	24
1.2 MARCOS NORMATIVOS DO REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS	29
1.3 A FORMAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS E O PAPEL DO ACNUR	34
1.4 A EMERGÊNCIA DA AGENDA LGBTQIA+ NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	36
1.4.1 A Teoria Queer nas Relações Internacionais: contribuições e limites	37
1.5 O REGIME INTERNACIONAL LGBTQIA+ E A INCLUSÃO NO REGIME DE REFÚGIO	39
1.5.1 O Sistema Onusiano De Direitos Humanos: Do Caso Toonen Ao Mandato le Sogi	39
1.5.2 O Sistema Interamericano: A Oc-24/17 E A Relatoría Lgbti	41
1.5.3 Os Instrumentos De Soft Law: Os Princípios De Yogyakarta	42
1.5.4 O Regime Lgbtqia+: Caráter Policêntrico E Contestado	43
1.5.5 A Inclusão Da População Lgbtqia+ No Regime De Refúgio	44
CAPÍTULO 2 – ESTADOS, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OS DESAFIOS NA PROTEÇÃO DE REFUGIADOS LGBTQIA+	47
2.1 O PAPEL DOS ESTADOS NA PROTEÇÃO DE REFUGIADOS	48
2.2 A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	53
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E INICIATIVAS DE INCLUSÃO	57
2.4 DESAFIOS ENFRENTADOS POR REFUGIADOS LGBTQIA+	60
2.5 LIMITAÇÕES DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO	63
2.6 A FRAGILIDADE DOS DADOS: AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA ESTATÍSTICA COMO LIMITAÇÃO ESTRUTURAL DO REGIME	65
CAPÍTULO 3 – BRASIL E AMÉRICA LATINA: ANÁLISES E PERSPECTIVAS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS LGBTQIA+	70
3.1 O BRASIL COMO ATOR NORMATIVO NO REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS	71
3.1.1 A Adesão Brasileira À Convenção De 1951 E Ao Protocolo De 1967	71
3.1.2 A Lei 9.474/1997 E A Incorporação Da Definição Ampliada De Cartagena	72
3.1.3 A Resolução Normativa Conare N. 18/2014	72
3.1.4 O Procedimento Simplificado De 2023 E Sua Renovação Em 2025	73
3.2 A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO: CONARE, ACNUR E SOCIEDADE CIVIL	75
3.2.1 O Conare: Composição, Competências E Limites	75
3.2.2 O Acnur No Brasil: Parcerias, Programas E Limites	76
3.2.3 Ongs E Redes De Apoio: Suprir O Que O Estado Não Alcança	77
3.2.4 A Fragilidade Dos Dados No Brasil E Na América Latina: Invisibilidade Estatística Como Dado Analítico	78

3.3 A PROTEÇÃO NA PRÁTICA: AVANÇOS, CONTRADIÇÕES E A DISTÂNCIA ENTRE NORMA E REALIDADE	80
3.3.1 O Que Mudou Entre 2014 E 2024	80
3.3.2 O Reconhecimento Formal Versus A Proteção Cotidiana	81
3.3.3 A Questão Das Pessoas Trans: Dupla Vulnerabilidade	81
3.3.4 A Proteção Pós-Chegada Como Segundo Nível De Falha	82
3.4 A CRISE VENEZUELANA E OS DESAFIOS REGIONAIS: ESTUDO DE CASOS	82
3.4.1 Venezuela Como Origem: Perseguição De Fato Sem Criminalização De Direito	83
3.4.2 Colômbia: O Caso Duplo De Origem E Destino	84
3.4.3 América Central E Caribe: Criminalização Formal E Violência Não-Estatal	84
3.4.4 México Como País De Trânsito	85
3.5 O PADRÃO REGIONAL: AVANÇO NORMATIVO E PRECARIEDADE PRÁTICA	85
3.5.1 Argentina, Chile E Uruguai: Legislação Avançada E Proteção Desconectada	85
3.5.2 Peru E Equador: Retrocesso Político E Seus Efeitos	86
3.5.3 A América Latina Como Laboratório: O Paradoxo Dos Números	86
3.6 ANÁLISE CRÍTICA: O QUE O CASO BRASILEIRO E LATINO-AMERICANO ENSINA SOBRE O REGIME	87
3.6.1 O Argumento De O'donnell Na Prática	87
3.6.2 Legislação Progressista Como Condição Necessária Mas Não Suficiente	88
3.6.3 O Risco De Homonacionalismo Na Avaliação Dos Sistemas Regionais	88
3.6.4 O Que A Comparação Das Comigrars (2014–2024)	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	96

INTRODUÇÃO

A proteção internacional de refugiados constitui um dos campos mais sensíveis do direito internacional dos direitos humanos, situado na fronteira entre a soberania estatal e as obrigações humanitárias que os Estados assumiram progressivamente ao longo do século XX. Desde a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, o regime internacional de refúgio estabeleceu um arcabouço normativo destinado a proteger indivíduos que, por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, se veem forçados a deixar seus países de origem. Esse regime, contudo, foi construído em um contexto histórico e político específico (o imediato pós-Segunda Guerra Mundial) que não contemplava, em sua concepção original, todas as formas de perseguição que as décadas seguintes revelariam como igualmente graves e sistemáticas

Entre essas formas de perseguição historicamente invisibilizadas no direito internacional, destaca-se aquela baseada na orientação sexual e na identidade de gênero. Pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneras, queer, intersexuais, assexuais e de outras identidades — reunidas sob a sigla LGBTQIA+ — são perseguidas em dezenas de países ao redor do mundo: criminalizadas por sua identidade, submetidas à violência estatal e não-estatal, privadas de acesso a direitos e, em casos extremos, condenadas à morte. Segundo dados da Human Dignity Trust (2024), 65 jurisdições ainda criminalizam pessoas LGBTQIA+, e em 12 delas a pena de morte é prevista ou aplicada. Esse cenário produz fluxos de deslocamento forçado que o regime de refúgio, em sua formulação original, não estava equipado para reconhecer — e que apenas progressivamente, e de forma ainda incompleta, passou a contemplar.

A incorporação da perseguição baseada em orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) ao regime internacional de refúgio constitui, portanto, o objeto central deste trabalho. O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa criticamente como essa incorporação ocorreu, quais os instrumentos normativos e institucionais que a tornaram possível, e quais os limites estruturais que persistem na proteção efetiva de refugiados LGBTQIA+. O recorte empírico privilegia o Brasil e a América Latina como estudo de caso, reconhecendo nessa região um laboratório analítico singular: simultaneamente detentora de alguns dos marcos legais mais avançados do

mundo em direitos LGBTQIA+ e da região que concentra, segundo o Trans Murder Monitoring (2023), aproximadamente 74% dos assassinatos de pessoas trans documentados globalmente.

A relevância do tema justifica-se em múltiplas dimensões. No plano normativo, trata-se de compreender como um regime internacional construído sobre categorias de perseguição definidas no pós-guerra pôde — e em que medida — ser reinterpretado para abarcar formas de violência que seus fundadores não previram. No plano institucional, trata-se de examinar o papel dos Estados, das organizações internacionais e da sociedade civil na construção e efetivação dessa proteção. No plano crítico, trata-se de questionar os pressupostos heteronormativos e eurocêntricos que estruturaram historicamente tanto o direito internacional dos refugiados quanto as práticas de proteção, e de identificar os riscos de instrumentalização política dos direitos LGBTQIA+ no cenário internacional.

O referencial teórico do trabalho articula quatro perspectivas complementares. A teoria dos regimes internacionais de Stephen Krasner fornece o instrumental analítico central: compreendendo o regime de refúgio como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos em torno dos quais convergem as expectativas dos atores, permite distinguir mudanças dentro do regime — alterações de regras e procedimentos que não modificam seus princípios fundantes — de mudanças do regime em sua estrutura constitutiva. A concepção multidimensional de Estado de Guillermo O'Donnell (2011), que o desagrega em conjunto de burocracias, sistema legal, foco de identidade coletiva e filtro territorial, fornece a chave analítica para compreender por que a existência de normas protetivas não garante, por si só, proteção efetiva. A filosofia política de Hannah Arendt (1989) sobre o "direito a ter direitos" fundamenta a compreensão dos refugiados como sujeitos reduzidos à humanidade abstrata pela perda do vínculo com um Estado-nação — condição que o próprio sistema internacional produz e, simultaneamente, busca remediar de forma insuficiente. Por fim, a teoria queer nas Relações Internacionais mobilizada a partir de Cynthia Weber (2016) e Lauren Wilcox (2014), o pensamento decolonial e o conceito de homonacionalismo de Jasbir Puar (2007) e Rahul Rao (2020) operam como lentes críticas que revelam os pressupostos heteronormativos e as assimetrias geopolíticas que atravessam tanto as categorias do direito internacional dos refugiados quanto as práticas de proteção dos Estados.

A metodologia adotada combina revisão bibliográfica crítica, análise documental e estudo de caso. A análise documental abrange instrumentos internacionais vinculantes, a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, instrumentos regionais de hard e soft law, a Declaração de Cartagena de 1984, a Opinião Consultiva OC-24/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, instrumentos de soft law de alcance global, os Princípios de Yogyakarta (2006) e Yogyakarta +10 (2017), diretrizes institucionais do ACNUR, especialmente as Diretrizes n. 9 de 2012, e documentos normativos brasileiros, a Lei n. 9.474/1997, e os cadernos de propostas das Conferências Nacionais sobre Migrações e Refúgio de 2014 e 2024 (COMIGRARs). A análise jurisprudencial incorpora decisões relevantes do Comitê de Direitos Humanos da ONU, da Corte Europeia de Direitos Humanos e de cortes nacionais, com destaque para o caso HJ (Iran) and HT (Cameroon) da Suprema Corte do Reino Unido (2010).

O trabalho está estruturado em três capítulos. O Capítulo 1 examina a formação do regime internacional de refugiados e a emergência da agenda LGBTQIA+ nas relações internacionais, percorrendo o desenvolvimento normativo desde a Convenção de 1951 até a construção de um regime LGBTQIA+ policêntrico organizado em três vetores: o sistema onusiano de direitos humanos, o sistema interamericano e os instrumentos de soft law. O Capítulo 2 analisa o papel dos Estados e das organizações internacionais na proteção de refugiados LGBTQIA+, examinando comparativamente políticas públicas de acolhimento em diferentes países, os desafios concretos enfrentados por essa população e as limitações estruturais do regime. O Capítulo 3 concentra-se no estudo de caso brasileiro e latino-americano, percorrendo a trajetória normativa do Brasil desde a adesão à Convenção de 1951 até o procedimento simplificado aprovado pelo CONARE em 2023 e renovado em 2025, analisando a arquitetura institucional da proteção, a distância entre norma e realidade e o padrão regional de avanço normativo com precariedade prática. As considerações finais sintetizam os achados à luz do referencial teórico e apontam os desafios que persistem para a proteção efetiva de refugiados LGBTQIA+ no regime internacional.¹

¹ Este trabalho contou com o auxílio de ferramenta de inteligência artificial exclusivamente para revisão ortográfica e gramatical do texto, não tendo sido utilizada para geração de conteúdo, análise ou conclusões, que são de inteira responsabilidade do autor.

CAPÍTULO 1 – O REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS E A INCLUSÃO DA AGENDA LGBTQIA+

As relações internacionais, enquanto campo de estudos sistematizados, é relativamente recente². De modo semelhante, embora as questões relacionadas ao refúgio e às discussões de gênero possuam raízes históricas anteriores à sua formalização normativa, sua consolidação como objetos de regulação no plano internacional ocorreu de maneira mais tardia, especialmente por meio de instrumentos jurídicos e institucionais específicos. Nesse sentido, a compreensão dessas temáticas exige a análise de sua institucionalização no âmbito do direito internacional e da governança global.

Antes de adentrar propriamente no regime internacional de refugiados e na incorporação da agenda LGBTQIA+, faz-se necessário esclarecer quem são os sujeitos do direito internacional público e como se estruturam as relações jurídicas nesse plano. Tradicionalmente, os Estados são considerados sujeitos originários do direito internacional público e permanecem como os principais atores das relações internacionais, sendo detentores de personalidade jurídica originária no plano internacional. Contudo, outras entidades também passaram a integrar essa ordem: é o caso das organizações internacionais, cuja personalidade jurídica, embora derivada — pois resultante da vontade conjugada dos Estados por meio de tratado constitutivo —, é igualmente reconhecida pelo direito. Conforme leciona Rezek:

Estados e organizações internacionais. Pessoas jurídicas de direito internacional público são os Estados soberanos (aos quais se equipara, por razões singulares, a Santa Sé) e as organizações internacionais em sentido estrito. Aí não vai uma verdade eterna, mas uma dedução segura daquilo que nos mostra a cena internacional contemporânea. Não faz muito tempo, essa qualidade era própria dos Estados, e deles exclusiva.(REZEK, 2018, p. 117)

Indivíduos e empresas, por sua vez, não detêm personalidade jurídica de direito internacional, na medida em que não participam, a título próprio, da produção do acervo normativo internacional, nem guardam relação direta e imediata com essa ordem. Da mesma forma, grupos beligerantes e a sociedade civil organizada, ainda que possam

² As Relações Internacionais, embora como preocupação intelectual remontem à Antiguidade, constituem-se como produto científico recente, tendo seu marco institucional formal na criação da cátedra Woodrow Wilson na Universidade de Aberystwyth (País de Gales), em 1919. Cf. BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995, cap. III ("La disciplina de las relaciones internacionales: génesis y marco académico"), p. 29.

figurar como destinatários de normas internacionais em situações específicas, carecem de personalidade jurídica plena no plano do direito das gentes. O presente trabalho focou, principalmente, nos Estados e organizações internacionais.

Nesse contexto, o Estado, enquanto ente juridicamente organizado, exerce jurisdição sobre seu território, delimitando o alcance de sua soberania e a aplicação de sua legislação para a população, evocando a tríade de composição do Estado: território, povo e soberania. O'Donnell (2011) propõe que o Estado pode ser analiticamente desagregado em ao menos quatro dimensões interdependentes. A primeira é o Estado como conjunto de burocracias: organizações complexas dotadas de responsabilidades legalmente atribuídas para a proteção e consecução de algum aspecto do bem comum; o grau em que essas responsabilidades são efetivamente cumpridas constitui o que o autor denomina *eficácia do Estado*.

A segunda dimensão é o Estado como sistema legal: um conjunto de regras sancionadas e respaldadas juridicamente que penetram e co-determinam as relações sociais, tanto na sociedade em geral quanto no interior das próprias burocracias estatais. A conexão entre essas duas primeiras dimensões é íntima: as burocracias se supõem atuando segundo as faculdades e responsabilidades que lhes são legalmente atribuídas, e o Estado contemporâneo se expressa, normalmente, na linguagem do direito. O grau de cumprimento efetivo dessa dimensão O'Donnell denomina *efetividade do sistema legal*.

Juntas, burocracias e sistema legal geram para os habitantes do território o grande bem público da ordem geral e da previsibilidade das relações sociais. É precisamente essa articulação que conduz à terceira dimensão: o Estado como foco de identidade coletiva - o *estado-para-la-nación*, o *estado-para-el-pueblo* ou *para-la-ciudadanía* - na formulação do autor. Ao afirmar atender ao bem comum e garantir a continuidade histórica da população, o Estado convida ao reconhecimento generalizado de um "nós" que expressa uma identidade coletiva distintiva. O'Donnell denomina essa dimensão a *credibilidade do Estado*, ponto ao qual retornaremos adiante.

A quarta dimensão é o Estado como filtro: instância que tenta regular quão abertos ou fechados se encontram os diversos espaços e fronteiras que medeiam entre o interior e o exterior de seu território, mercado e população.

Tal compreensão é fundamental para analisar como os Estados implementam (ou deixam de implementar) normas internacionais de proteção, especialmente no campo do refúgio: é na articulação entre eficácia burocrática, efetividade jurídica e credibilidade institucional que se decide, concretamente, o alcance da proteção oferecida às populações vulneráveis.

O esclarecimento dessas dimensões é relevante na medida em que o regime internacional de refugiados depende diretamente da atuação dos Estados para sua efetivação. A proteção ao refugiado exige, simultaneamente, eficácia burocrática, isto é, que as instituições estatais competentes cumpram as responsabilidades que lhes são legalmente atribuídas, efetividade do sistema legal, que as normas internacionais incorporadas ao ordenamento doméstico penetrem e co-determinem efetivamente as relações entre Estado e indivíduo, e credibilidade institucional, que o Estado se apresente, de fato, como promotor do bem comum para toda a população sob sua jurisdição, incluindo aqueles que não são seus nacionais. Ainda que existam normas e instituições internacionais voltadas à proteção de refugiados, sua aplicação concreta ocorre no âmbito estatal, o que evidencia tensões estruturais entre soberania, obrigações internacionais e direitos humanos. É justamente nesse ponto que a dimensão de filtro do Estado, sua capacidade de regular as fronteiras entre o interior e o exterior do território, revela-se especialmente sensível: são as políticas de fronteira, reconhecimento e acolhimento que determinam, na prática, quem acessa a proteção internacional e em que condições.

O presente trabalho não pretende realizar uma análise histórica exaustiva sobre a origem desses fenômenos, tampouco aprofundar debates anteriores à sua institucionalização. Como recorte metodológico, optou-se por examinar a constituição de um sistema internacional jurídico formal, com base em documentos públicos, marcos normativos e agendas que estruturam os regimes internacionais. Do ponto de vista teórico, o trabalho articula quatro perspectivas complementares. A delimitação dos atores privilegiados na análise de Estados e as organizações internacionais, decorre da própria estrutura jurídica do direito internacional público, que reconhece nesses entes os únicos dotados de personalidade jurídica plena no plano internacional, conforme citado acima com Rezek (2018).

A definição de regime internacional proposta por Stephen Krasner (2012), compreendido como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de

tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores, fornece o instrumental analítico para examinar a formação e o funcionamento do sistema de proteção aos refugiados. A concepção de Krasner será retomada ao longo do trabalho, especialmente para demonstrar que mudanças em regras e procedimentos, como a adoção de protocolos específicos para solicitantes LGBTQIA+ ou a ampliação do conceito de refugiado em instrumentos regionais, não implicam necessariamente alteração dos princípios fundantes do regime internacional de proteção. Essa distinção é central para compreender tanto os avanços normativos verificados nas últimas décadas, expressos em diferentes instrumentos internacionais e nacionais, quanto os limites estruturais que persistem na proteção efetiva dessa população.

A partir de Hannah Arendt (1989), busca-se fundamentar filosoficamente a concepção dos direitos humanos como construções históricas e políticas, e não dados naturais, demonstrando que a ausência de vínculo com um Estado-nação reduz o indivíduo à sua humanidade abstrata, insuficiente para garantir-lhe proteção concreta, o que permite compreender tanto o surgimento do instituto do refúgio quanto a possibilidade de reinterpretação de suas categorias à luz de novas formas de perseguição. Essa perspectiva é complementada por Liliana Lyra Jubilut (2007), cuja análise do direito internacional dos refugiados fornece o suporte jurídico-institucional necessário para examinar como os marcos normativos do campo humanitário se constroem e operam na prática.

Por fim, a Teoria Queer nas Relações Internacionais, o pensamento decolonial e a perspectiva interseccional operam em conjunto como lentes críticas complementares ao instrumental de Krasner (2012). A Teoria Queer, mobilizada aqui a partir de Cynthia Weber e Lauren Wilcox (2014), não é aplicada como marco interpretativo central, mas como ferramenta para revelar os pressupostos heteronormativos que estruturaram historicamente tanto as categorias do direito internacional dos refugiados quanto às práticas institucionais dos Estados. É essa lente que permite identificar por que a perseguição baseada em orientação sexual e identidade de gênero permaneceu invisível no regime de refúgio por décadas: não por ausência de perseguição, mas por ausência de reconhecimento, o que Wilcox (2014) denomina de produção do "sujeito não-reconhecível" no direito internacional.

O pensamento decolonial, por sua vez, articula-se à crítica do homonacionalismo desenvolvida por Jasbir Puar (2007) e aprofundada por Rahul Rao (2020), alertando para o risco de que a promoção internacional dos direitos LGBTQIA+ seja instrumentalizada como vetor de hierarquização entre Estados do Norte e do Sul Global. A perspectiva interseccional, por fim, impede que a categoria "refugiado LGBTQIA+" seja tratada como homogênea, evidenciando como gênero, raça, classe e origem nacional se articulam para produzir experiências de perseguição e de acesso à proteção radicalmente distintas. Essas três perspectivas não substituem a análise do regime — elas a qualificam, apontando seus limites, assimetrias e silêncios.

A partir desse referencial, este capítulo busca analisar a formação do regime internacional de refugiados e, posteriormente, compreender como a agenda LGBTQIA+ foi progressivamente incorporada às relações internacionais e aos mecanismos de proteção existentes. Por fim, este capítulo apresenta os fundamentos teóricos e normativos necessários à compreensão do tema, servindo de base para os capítulos seguintes, que aprofundam, de forma mais específica, a atuação dos Estados e das organizações internacionais, bem como o caso brasileiro.

1.1 O Conceito de Refugiado no Direito Internacional

A temática de refugiados, compreendida nos termos do ACNUR como referente a pessoas que fugiram de seus países para escapar de conflitos, violência ou perseguição e buscaram segurança em outro país, existe antes da concepção dos Estados Modernos e de um Sistema Internacional formado pelos mesmos, conforme menciona Jubilut (2007).

Delimitado anteriormente, o presente trabalho não busca reconstituir a trajetória histórica completa do fenômeno do deslocamento forçado, mas sim analisar o momento em que essa temática passa a constituir uma preocupação formal do sistema internacional, tornando-se variável relevante para a construção de regimes de proteção. Nesse sentido, é no século XX que o fenômeno dos refugiados adquire escala massiva e visibilidade internacional: o colapso do Império Russo e a Revolução Bolchevique de 1917 geraram os primeiros grandes fluxos reconhecidos internacionalmente, seguidos pelos

deslocamentos de armênios e turcos no contexto do desmembramento do Império Otomano e das guerras que se sucederam na região. Esses movimentos populacionais forçados, de proporções até então inéditas, evidenciaram a insuficiência dos mecanismos existentes para lidar com pessoas que, tendo perdido a proteção de seus Estados de origem, não encontravam amparo no ordenamento internacional vigente.

A proteção internacional de refugiados constitui um dos campos mais relevantes do direito internacional dos direitos humanos, intimamente ligado à trajetória histórica de perseguições e deslocamentos forçados que marcaram o século XX. Para compreendê-la em sua plenitude, é necessário examinar como se construiu o próprio conceito de refugiado no ordenamento jurídico internacional — não como dado natural ou categoria atemporal, mas como construção histórica resultante de lutas políticas e sociais que culminaram em sua positivação.

O direito ao refúgio, enquanto instituto jurídico formalizado, não surgiu de maneira espontânea nem linear. Sua edificação pressupõe a compreensão de uma ordem internacional que, progressivamente, reconheceu a necessidade de proteger indivíduos que, por razões alheias à sua vontade, viram-se compelidos a abandonar seus países de origem. Nesse processo, a comunidade internacional percebeu que a ausência de regras comuns gerava consequências tanto humanitárias quanto políticas: era necessário assegurar o respeito à dignidade dos deslocados e, ao mesmo tempo, oferecer aos Estados receptores um marco normativo capaz de ordenar os enormes fluxos que chegavam a seus territórios cotidianamente. A convergência dessas duas ordens de preocupação, a humanitária e a de segurança estatal, o que para Krasner pode ser lido com as variáveis causais, é o que impulsionou a construção progressiva do regime internacional de proteção a refugiados ao longo do século XX.

Para compreender os limites e contradições desse regime, no entanto, é indispensável recorrer ao vínculo estrutural entre nacionalidade, cidadania e Estado-nação — vínculo que não apenas sustenta o edifício normativo da proteção internacional, mas também produz, sistematicamente, as condições que tornam o refúgio necessário. Como demonstra Dode et al. (2023), a própria constituição do Estado-nação moderno operou sobre uma ficção jurídica de homogeneidade nacional que, ao conferir à cidadania o papel de atributo seletivo, gerou categorias de (não) sujeitos desprovidos de proteção efetiva. A nacionalidade, nessa lógica, não é um dado natural, mas uma

construção normativa que o poder soberano utiliza para determinar quem merece pertencer à comunidade política, e, por exclusão, quem não merece.

Hannah Arendt, em sua obra *Origens do Totalitarismo* (1989), oferece uma perspectiva filosófico-política indispensável para compreender a condição dos refugiados. Para Arendt, o apátrida e o refugiado representam a figura do ser humano desprovido de direitos precisamente porque perdeu o vínculo com um Estado que lhe garantisse pertencimento e proteção. Ao ser excluído de uma comunidade política, o indivíduo se vê reduzido à sua humanidade abstrata que, paradoxalmente, revela-se insuficiente para assegurar-lhe direitos concretos: a perda dos direitos nacionais se identifica, em última análise, com a perda dos próprios direitos humanos (ARENDR, 2012, p. 402). O refúgio é, nessa perspectiva, algo inerentemente indesejável tanto para os Estados receptores quanto para os próprios refugiados — não por acidente, mas como consequência estrutural de um sistema internacional organizado em torno da soberania estatal e da cidadania nacional como condição de acesso a direitos.

Dode et al. (2023) aprofundam essa leitura ao evidenciar que o Estado-nação, ao monopolizar a concessão da cidadania por meio do que Giorgio Agamben (2007) denomina "poder soberano", elabora formas de exclusão de determinados grupos e critérios de seleção sobre quem pode ou não usufruir da tutela de seus direitos. O imigrante — e, por extensão, o refugiado — ocupa, nessa estrutura, a posição de um (não) sujeito: sua existência desoculta a inoperância do Estado-nação em lidar com os fluxos que ele mesmo, em grande medida, contribui para produzir. A cidadania, assim, atua como linha divisória que separa aqueles que participam da vida ativa do Estado-nação daqueles que não ascendem à nacionalidade — e que, por isso, ficam sob um estado de desproteção absoluta.

Essa perspectiva arendtiana ajuda a compreender que o refúgio não é apenas uma questão humanitária, mas um problema político de primeira ordem. Os Estados tendem a encarar o fenômeno a partir de diferentes ângulos, segurança nacional, impacto econômico, coesão social, o que explica as tensões permanentes entre as obrigações internacionais de proteção e os interesses soberanos dos países de destino. Tais tensões não são contingentes: são o produto de um processo de securitização das migrações que, como apontam Dode et al. (2023) com base na Escola de Copenhague, transforma o imigrante e o refugiado em figuras de ameaça, justificando medidas de

exceção que suspendem a eficácia dos direitos humanos precisamente para aqueles que mais deles necessitam. O imigrante é, aos "olhos do Soberano", um agente com caráter desestabilizador da estrutura existente — o que legitima, no plano discursivo e normativo, a violação sistemática de seus direitos (DODE et al., 2023, p. 156; TANNO, 2003).

Há, ainda, um debate quanto à natureza dos direitos humanos que fundamentam o refúgio. Conforme Celso Lafer (1988), os direitos humanos não são dados da natureza, mas construções históricas que emergem das lutas por reconhecimento e dignidade. O direito ao refúgio insere-se nessa lógica: tanto o conceito de refugiado quanto os de nação e nacionalidade são construções sociais e políticas, não realidades naturais ou atemporais. Isso tem consequências práticas importantes: significa que as categorias que definem quem é ou não refugiado podem e devem ser reinterpretadas à luz de novas formas de perseguição — incluindo, como se argumentou ao longo deste trabalho, aquelas baseadas em orientação sexual e identidade de gênero. Acresce-se que os direitos humanos, como alerta Dode et al. (2023), ainda reafirmam padrões eurocentristas que não valorizam culturas e realidades que não se alinham ao modelo predominante — o que impõe, à proteção de refugiados LGBTQIA+, um duplo desafio: o de ser reconhecido dentro de um sistema que foi construído para incluir apenas certos sujeitos e que, mesmo ao ampliar seu escopo, o faz segundo critérios definidos a partir do centro.

Do ponto de vista da definição jurídica, o conceito clássico de refugiado foi consagrado pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1951. Nos termos deste instrumento, é refugiado todo indivíduo que, em virtude de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora de seu país de origem e não pode ou não quer valer-se da proteção desse país.

Em 1950, no contexto do pós-Segunda Guerra e do início da ordem bipolar da Guerra Fria (que também produziu seus próprios fluxos de deslocados), foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), dando continuidade institucional aos organismos que o antecederam, como o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, criado sob a égide da Liga das Nações em 1921. O surgimento do ACNUR marcou o início de uma sistematização internacional mais sólida, que se consolidou com a positivação das principais fontes do Direito Internacional dos

Refugiados: a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967, que removeu as restrições temporal e geográfica originais da Convenção, conferindo-lhe alcance universal (JUBILUT, 2007).

A Convenção de 1951 estabeleceu a definição jurídica clássica de refugiado: a pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e não pode ou não quer valer-se da proteção desse país, ou, sendo apátrida, não pode ou não quer a ele regressar em razão desse temor (art. 1º, A, 2). Essa definição representou uma mudança qualitativa em relação aos sistemas anteriores, que operam predominantemente com base em critérios coletivos de nacionalidade ou etnia: a partir de 1951, tornou-se possível também o reconhecimento individual, com base em perseguição de natureza pessoal.

Nesse contexto, merece atenção também o artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que estabelece que todo ser humano tem direito a uma nacionalidade e que ninguém será arbitrariamente privado dela, nem do direito de mudá-la. A previsão é significativa precisamente porque reconhece, no plano da normativa internacional, a relação indissociável entre nacionalidade e acesso a direitos — o que Arendt já havia diagnosticado como o nó central da condição do apátrida e do refugiado. No entanto, esse reconhecimento carrega uma tensão interna: ao positivizar o direito à nacionalidade como atributo do ser humano, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) mantém intacta a lógica segundo a qual o acesso a direitos pressupõe necessariamente o vínculo com um Estado nacional — lógica que, como demonstram Dode et al. (2023), é precisamente o mecanismo pelo qual o Estado-nação produz e legitima a exclusão dos (não)sujeitos que não ascendem à cidadania. Proteger o direito à nacionalidade não resolve, portanto, o problema estrutural identificado por Arendt: ele apenas reafirma que, sem ela, o indivíduo permanece desprotegido.

1.2 Marcos Normativos do Regime Internacional de Refugiados

O direito de asilo está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujo artigo 14 dispõe que todo ser humano vítima de perseguição tem

o direito de procurar e de gozar asilo em outros países, ressalvados os casos de perseguição motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas. A previsão, contudo, revelou-se insuficiente para responder à complexidade da situação de refugiados e apátridas: o texto é lacônico, não estabelece obrigações concretas para os Estados, não define os critérios de reconhecimento do status de refugiado e não cria mecanismos de proteção efetiva. Esse caráter raso é, em parte, explicado pela própria natureza jurídica da DUDH: aprovada como resolução da Assembleia Geral da ONU, ela não constitui um tratado em sentido formal e, portanto, não é formalmente vinculante, situando-se no campo do *soft law*³ — isto é, carece de força obrigatória, embora constitua documento basilar do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

Há autores, como André de Carvalho Ramos (2019), que sustentam que partes substanciais da DUDH adquiriram, ao longo do tempo, natureza de direito costumeiro internacional e, por essa via, passaram a ter força vinculante; no entanto, os direitos nela consagrados foram tornados efetivamente obrigatórios a partir de 1966, com os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que evidencia que, em 1951, quando da elaboração da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, o quadro normativo internacional ainda operava sobre bases consideravelmente frágeis.

O regime internacional de refugiados repousa, assim, sobre um conjunto de instrumentos normativos que, ao longo do tempo, foram sendo elaborados e complementados para fazer frente às novas realidades do deslocamento forçado. A

³ Entende-se por *soft law* o conjunto de normas e instrumentos internacionais que, embora não sejam juridicamente vinculantes em sentido estrito, exercem influência normativa sobre o comportamento dos Estados e demais atores internacionais, orientando práticas e servindo de referência interpretativa para o direito positivo. Sobre o conceito, cf. NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo: Atlas, 2005.

Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951⁴ constitui o documento fundante desse regime. Adotada em um contexto marcado pelos deslocamentos decorrentes da Segunda Guerra Mundial, a Convenção nasceu com um escopo temporal e geográfico limitado, restringindo-se, em sua redação original, aos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa — o que evidencia que sua ambição inicial era resolver uma crise específica, e não construir um sistema universal de proteção. Diferentemente da DUDH, a Convenção de 1951 é um tratado internacional em sentido estrito: ao ratificá-la, os Estados assumem obrigações jurídicas vinculantes, submetendo-se ao princípio do *non-refoulement*⁵ e aos demais deveres de proteção nela estabelecidos.

Tal limitação foi superada pelo Protocolo de 1967, que removeu as restrições temporal e geográfica, transformando a Convenção em um instrumento de alcance universal. A partir desse momento, o regime passou a ser aplicável a qualquer refugiado, independentemente do momento ou local em que tivesse ocorrido a perseguição. O Protocolo foi, nesse sentido, um marco de universalização da proteção internacional de refugiados.

⁴ A denominação original em inglês do diploma é *Convention on the Status of Refugees*, traduzida para o português como "Convenção sobre o Estatuto de Refugiado". Como observa Jubilut (2007), a palavra *status* não equivale a "estatuto": ela designa uma posição pessoal, uma condição jurídica do indivíduo perante a lei — e não o conjunto normativo que a regula. Isso tem implicação prática relevante: o *status* de uma pessoa pode ser alterado caso o contexto do qual decorre seja modificado, ainda que o instrumento normativo que o regula permaneça inalterado. Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

⁵ O princípio do *non-refoulement*, consagrado no artigo 33 da Convenção de 1951, proíbe que os Estados devolvam um refugiado a um território onde sua vida ou liberdade esteja ameaçada em razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas. Sua origem, contudo, é anterior à Convenção: os *Arrangements relating to the legal status of Russian and Armenian refugees*, de 1928, previram pela primeira vez, ainda que de forma incipiente, o princípio da não devolução, ao recomendar que a expulsão fosse evitada ou suspensa quando o refugiado russo ou armênio não reunisse condições de adentrar em outro país legalmente. O princípio foi posteriormente positivado de forma mais explícita na Convenção Relativa ao Estatuto Internacional de Refugiados de 1933, elaborada pelo Escritório Nansen no âmbito da Liga das Nações, consolidando-se então como norma convencional antes mesmo do sistema onusiano. Considerado o núcleo duro do direito internacional dos refugiados, é amplamente reconhecido como norma de direito internacional costumeiro, vinculando inclusive os Estados que não ratificaram a Convenção de 1951. Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007; ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado*. Genebra: ACNUR, 2011

Ainda no plano regional, merece registro a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) Regulando os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, adotada em 1969 e em vigor desde 1974. Trata-se do primeiro instrumento regional vinculante a complementar a Convenção de 1951, ampliando o conceito de refugiado para incluir pessoas obrigadas a deixar seu país de origem em razão de agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou graves perturbações da ordem pública, categoria ausente da definição onusiana de 1951. Embora seu escopo geográfico se restrinja ao continente africano e sua relevância direta para o objeto deste trabalho seja limitada, dado que o foco recai sobre o Brasil e a América Latina, a Convenção da OUA representa um precedente normativo importante: demonstra que a expansão do conceito de refugiado para além das hipóteses originais da Convenção de 1951 não foi exclusividade latino-americana, mas um movimento paralelo e independente que antecedeu a própria Declaração de Cartagena de 1984.

No contexto latino-americano, destaca-se a Declaração de Cartagena de 1984, que ampliou o conceito de refugiado para além das hipóteses previstas na Convenção de 1951. Embora não constitua um tratado internacional e, portanto, não possua força jurídica vinculante, caracterizando-se como instrumento de *soft law*, a Declaração exerce grande influência normativa nos países da região, tendo sido amplamente incorporada às legislações nacionais de forma voluntária. Por meio dela, passaram a ser consideradas refugiadas aquelas pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Nessa mesma linha, a Declaração e Plano de Ação do México de 2004, adotada em comemoração ao vigésimo aniversário de Cartagena e igualmente

desprovida de caráter vinculante e de natureza de tratado, deslocou o eixo do debate regional da definição para a proteção efetiva, propondo soluções duradouras por meio de três programas: Fronteiras Solidárias, voltado à proteção nas zonas limítrofes; Cidades Solidárias, orientado à integração local em contextos urbanos; e Reassentamento Solidário, destinado à partilha de responsabilidades entre os Estados da região. Assim, enquanto Cartagena consolidou um conceito ampliado de refugiado adaptado às realidades latino-americanas, o Plano de Ação do México avançou na dimensão operacional, buscando concretizar a proteção internacional por meio de mecanismos regionais de cooperação, ambos os instrumentos operando, contudo, no plano do *soft law*, sem obrigatoriedade jurídica formal.

Apesar de a Declaração de Cartagena constituir instrumento de *soft law* e, portanto, desprovida de força jurídica vinculante em sentido estrito, sua influência normativa na região é inegável. A ampliação do conceito de refugiado por ela promovida têm relevância direta para o tema deste trabalho: ao recomendar que sejam consideradas refugiadas as pessoas que tenham fugido de seus países porque 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 (CARTAGENA, 1984, Conclusão Terceira), a Declaração abriu espaço para que situações de violência sistêmica como aquela enfrentada por populações LGBTQIA+ em países com legislação criminalizadora pudessem ser contempladas pelo conceito de refugiado na América Latina. O Brasil, país que incorporou esse conceito ampliado em sua legislação interna por meio da Lei nº 9.474/1997, constitui um exemplo paradigmático dessa evolução normativa.

Além desses instrumentos específicos, o regime de refugiados articula-se com um conjunto mais amplo de normas de direito internacional dos direitos humanos,

incluindo o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e a Convenção sobre os Direitos da Criança. Essa articulação normativa é essencial para compreender a proteção complementar disponível para refugiados, especialmente nos casos em que as categorias da Convenção de 1951 mostram-se insuficientes.

É precisamente essa insuficiência que conecta o arcabouço normativo ao referencial teórico adotado neste trabalho. Para Krasner (1982), os regimes internacionais são variáveis intervenientes entre fatores causais básicos e os comportamentos e resultados correspondentes. O desenvolvimento de um regime é explicado por cinco variáveis causais básicas: (1) o auto-interesse egoísta — os Estados aderem ao regime porque percebem ganhos coletivos que não poderiam obter por meio de ações individuais não coordenadas; (2) o poder político — os atores mais poderosos moldam as normas do regime segundo seus próprios valores e interesses; (3) as normas e princípios difusos — valores como a soberania e a dignidade humana condicionam o comportamento dos atores para além dos cálculos instrumentais; (4) usos e costumes — práticas reiteradas geram expectativas compartilhadas que assumem significado normativo; e (5) o conhecimento — o consenso científico e técnico sobre determinados fenômenos⁶, como as formas de perseguição sofridas por populações LGBTQIA+, pode facilitar acordos e ampliar o escopo dos regimes. Aplicado ao regime de refugiados, esse modelo permite compreender tanto sua formação histórica quanto seus limites atuais na proteção de populações LGBTQIA+.

1.3 A Formação do Regime Internacional de Refugiados e o Papel do ACNUR

O regime internacional de refugiados não se resume a normas jurídicas; compreende também estruturas institucionais responsáveis por sua implementação e monitoramento. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), ocupa posição central nesse sistema. Originalmente concebido como um órgão

⁶ As cinco variáveis causais básicas que explicam o desenvolvimento de regimes internacionais são apresentadas por KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012

temporário, o ACNUR tornou-se uma instituição permanente e expandiu progressivamente seu mandato para abranger novas categorias de pessoas deslocadas.

Sua atuação abrange três funções principais: a proteção internacional dos refugiados, a busca por soluções duradouras — repatriação voluntária, integração local ou reassentamento em terceiros países — e o apoio aos Estados no fortalecimento de seus sistemas nacionais de refúgio⁷. No exercício dessas funções, o ACNUR desempenha um papel normativo relevante, emitindo diretrizes e orientações que influenciam a interpretação das categorias da Convenção de 1951 pelos Estados.

Adotando a perspectiva dos regimes internacionais proposta por Stephen Krasner, é possível compreender o sistema de proteção de refugiados como um regime que opera por meio de princípios, como a não devolução (*non-refoulement*), normas os critérios de definição de refugiado, regras, os procedimentos de determinação do status e procedimentos de tomada de decisão, e às instâncias nacionais e internacionais responsáveis pela análise dos pedidos. A convergência das expectativas dos atores em torno desses elementos é o que confere coesão ao regime.

O princípio do *non-refoulement*, consagrado no artigo 33 da Convenção de 1951, é considerado o núcleo duro do regime. Nos termos desse princípio, nenhum Estado pode expulsar ou devolver um refugiado a um território onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Trata-se de uma norma de *jus cogens*⁸, ou, ao menos, de uma

⁷ O ACNUR foi criado pela Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950, tendo iniciado suas atividades em 1º de janeiro de 1951. Seu mandato, estabelecido no Estatuto do Alto Comissariado, compreende a proteção internacional dos refugiados, a busca por soluções duradouras e o apoio aos Estados no desenvolvimento de sistemas nacionais de refúgio. Cf. ACNUR. *Sobre o ACNUR*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/sobre-o-acnur/>. Acesso em: 30 de Maio de 2026.

⁸ *Jus cogens* designa as normas imperativas de direito internacional geral, aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional dos Estados em seu conjunto, das quais nenhuma derrogação é permitida. Sua definição positiva encontra-se no artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, segundo o qual é nulo qualquer tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de direito internacional geral. Distinguem-se, assim, do direito costumeiro comum — que pode ser afastado por acordo entre Estados — pela sua natureza inderrogável. Exemplos clássicos incluem a proibição do genocídio, da escravidão e da tortura. A classificação do *non-refoulement* como norma de *jus cogens* é debatida na doutrina: parte dos autores sustenta que sua aceitação universal e seu caráter

norma consuetudinária de amplo reconhecimento, que vincula todos os Estados, independentemente de terem ou não ratificado a Convenção.

A governança global do refúgio entendida como o conjunto de processos, normas e instituições estatais e não estatais que coordenam a proteção internacional de refugiados na ausência de uma autoridade central supranacional⁹, é marcada por tensões estruturais. Embora o regime internacional tenha desenvolvido um arcabouço normativo relativamente consolidado, sua efetividade depende da atuação dos Estados, que frequentemente priorizam interesses soberanos ou apresentam limitações institucionais para garantir proteção integral às populações refugiadas. Conforme argumenta Saavedra Ruiz (2025), mesmo em contextos de legislação considerada avançada, como o brasileiro, persistem obstáculos relacionados à integração local efetiva, especialmente nas dimensões econômica, social e cultural, evidenciando lacunas na atuação estatal e a necessidade da participação de atores não estatais na promoção da proteção internacional. A autora destaca que a plena integração continua sendo desafiada pela burocratização estatal e pela persistente xenofobia nas sociedades de acolhimento.

Barreiras relacionadas ao acesso à documentação, emprego, moradia, saúde e educação demonstram que a garantia jurídica do refúgio não se traduz automaticamente em inclusão social e exercício pleno de direitos. Nesse contexto,

inderrogável lhe conferem esse status; outros entendem que permanece como norma consuetudinária de amplo reconhecimento, sem ter atingido o patamar imperativo. Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007; RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

⁹ O conceito de governança global refere-se ao conjunto de processos, mecanismos e instituições — estatais e não estatais — por meio dos quais atores interdependentes coordenam interesses e constroem políticas em escala internacional, na ausência de uma autoridade central supranacional. Diferencia-se do conceito de "governo" por não pressupor hierarquia ou coerção centralizada: trata-se, antes, de um sistema de regras e práticas que orienta comportamentos em múltiplos níveis — do local ao global. Aplicada ao regime de refugiados, a noção de governança global evidencia que a efetividade da proteção depende não apenas das normas positivadas, mas da disposição dos Estados em cumpri-las e da capacidade de organismos como o ACNUR de influenciar esse comportamento sem poder de imposição. Cf. ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

organismos internacionais e atores não estatais passam a desempenhar papel complementar na mitigação das lacunas deixadas pelos Estados. Essa tensão é evidente no caso dos refugiados LGBTQIA+, grupo que enfrenta riscos adicionais de discriminação, violência e exclusão, exigindo tanto dos sistemas nacionais quanto do ACNUR a construção gradual de diretrizes e mecanismos específicos de proteção.

A magnitude contemporânea dos deslocamentos forçados evidencia os desafios enfrentados pelo regime internacional de proteção aos refugiados. Segundo dados do ACNUR, até junho de 2025, cerca de 117,3 milhões de pessoas haviam sido forçadas a deixar suas casas em todo o mundo, número que corresponde a mais de uma em cada 70 pessoas da população global.

1.4 A Emergência da Agenda LGBTQIA+ nas Relações Internacionais

A incorporação das questões de orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) à agenda das relações internacionais é um fenômeno relativamente recente, mas cujo ritmo de transformação se acelerou consideravelmente nas últimas três décadas. Até meados do século XX, essas temáticas eram praticamente inexistentes no plano do direito internacional e das relações internacionais formais, sendo tratadas, quando muito, como questões de ordem interna sujeitas à soberania dos Estados. A emergência dessa agenda resulta da confluência de dois processos analiticamente distintos, ainda que historicamente entrelaçados: o desenvolvimento teórico no interior da disciplina de Relações Internacionais, com destaque para a contribuição da Teoria Queer, e a construção progressiva de um regime normativo internacional dedicado à proteção de pessoas LGBTQIA+.

1.4.1 A Teoria Queer nas Relações Internacionais: contribuições e limites

A Teoria Queer surgiu originalmente nos departamentos universitários de Filosofia e Crítica Literária dos Estados Unidos no final da década de 1980, a partir dos trabalhos de Judith Butler, Eve Kosofsky Sedgwick e outros autores influenciados pela genealogia foucaultiana e pela desconstrução derridiana. Sua incorporação às Relações Internacionais ocorreu a partir dos anos 1990, mas foi somente após 2014 — quando os grandes periódicos acadêmicos passaram a publicar regularmente pesquisas baseadas nessa perspectiva — que ela ganhou maior visibilidade na disciplina, em um processo que Melanie Richter-Montpetit (2018) denominou de "*virada queer*".

Nas Relações Internacionais, a Teoria Queer realiza uma operação teórica dupla. Em primeiro lugar, busca revelar como as lógicas de gênero e sexualidade moldam, de forma muitas vezes implícita, às estruturas de poder do sistema internacional, questionando a suposta neutralidade de categorias como Estado, soberania e segurança nacional. Como aponta Lauren Wilcox (2014), o objetivo não é apenas estudar a comunidade LGBTQIA+ em contexto internacional, mas revelar como sexualidades, afiliações e afetos são produzidos e regulados dentro das práticas existentes das Relações Internacionais. Em segundo lugar, a perspectiva queer questiona a própria forma como o conhecimento nas RI é produzido, denunciando os pressupostos heteronormativos que atravessam tanto as teorias dominantes quanto às categorias jurídicas do direito internacional.

É necessário, contudo, situar essa contribuição com precisão. A teoria queer oferece um instrumental crítico valioso para compreender por que as perseguições baseadas em OSIG foram durante tanto tempo invisíveis no direito internacional dos refugiados, e por que os instrumentos normativos que reconhecem essas perseguições ainda encontram resistências estruturais. No entanto, sua aplicação ao objeto do presente trabalho — o regime de proteção a refugiados LGBTQIA+, é instrumental, não constituinte: trata-se de mobilizar a perspectiva queer para iluminar assimetrias e lacunas do regime, não de subsumir a análise a uma agenda teórica que, por vezes, opera em nível de abstração incompatível com a análise empírica de regimes internacionais.

Nesse sentido, cabe observar um ponto de convergência analiticamente relevante: o desenvolvimento da teoria queer nas RI e o desenvolvimento do regime normativo internacional LGBTQIA+ foram processos paralelos e, em larga medida, mutuamente constitutivos. As décadas de 1990 e 2000, que viram a consolidação

acadêmica da teoria *queer* nas RI, foram também o período em que atores da sociedade civil global — ONGs, redes transnacionais de *advocacy* e organismos internacionais — passaram a traduzir parte das críticas teóricas em demandas normativas concretas. Essa convergência não é coincidência: ela reflete o modo como discursos críticos e práticas normativas se alimentam mutuamente na construção de regimes internacionais emergentes.

O fenômeno do homonacionalismo, descrito por Jasbir Puar e aprofundado por Rahul Rao, constitui, nesse contexto, um alerta teórico indispensável. A instrumentalização dos direitos LGBTQIA+ como marcador de "*civilização*" para hierarquizar países do Sul Global — com as potências ocidentais apresentando-se como guardiãs da tolerância e projetando pressão sobre Estados do Sul — reproduz, sob nova roupagem, padrões neocoloniais que qualquer análise séria do regime de refugiados LGBTQIA+ precisa examinar criticamente. A proteção dessas populações é uma necessidade real e urgente; os discursos e instrumentos mobilizados para promovê-la, porém, precisam ser lidos com atenção às assimetrias de poder que estruturam as relações internacionais.

1.5 O Regime Internacional Lgbtqia+ E A Inclusão No Regime De Refúgio

Antes de examinar como a população LGBTQIA+ foi progressivamente incorporada ao regime de refúgio, é necessário compreender a emergência de um regime internacional específico de proteção a essas populações, como explicitado anteriormente, aplicando o instrumental analítico de Krasner, sendo um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos em torno dos quais convergem — ainda que de forma fragmentada e contestada — as expectativas de atores estatais e não-estatais sobre a proteção de pessoas LGBTQIA+ no plano internacional. Diferentemente do regime de refugiados, que tem um instrumento central (a Convenção de 1951), o regime LGBTQIA+ é policêntrico: não existe um tratado específico e vinculante dedicado à proteção dessas pessoas, o que significa que o regime opera por meio de três vetores complementares.

1.5.1 O Sistema Onusiano De Direitos Humanos: Do Caso Toonen Ao Mandato Le Sogi

O primeiro vetor é o sistema onusiano de direitos humanos. O precedente fundador desse vetor é o caso *Toonen v. Austrália* (1994), em que o Comitê de Direitos Humanos da ONU reconheceu, pela primeira vez em um órgão da ONU, que a orientação sexual está protegida pelo direito internacional dos direitos humanos — especificamente pelo artigo 17 (direito à privacidade) e pelo artigo 26 (igualdade e não-discriminação) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Esse precedente abriu caminho para uma trajetória normativa que, ao longo das décadas seguintes, foi progressivamente institucionalizando a proteção de pessoas LGBTQIA+ no sistema da ONU.

O marco institucional seguinte foi a Resolução A/HRC/17/19, aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos em junho de 2011, a primeira resolução de um órgão intergovernamental da ONU especificamente dedicada às violações de direitos humanos com base em orientação sexual e identidade de gênero. Aprovada por 23 votos a 19, com maioria liderada por África do Sul e Brasil, a resolução criou o primeiro mandato de especialista para documentar violência e discriminação por OSIG e encomendou um relatório ao Alto Comissariado de Direitos Humanos. A margem estreita de aprovação é, ela própria, um dado analítico: ela revela o caráter contestador do regime, em que uma coalizão de Estados comprometidos com a projeção normativa enfrenta a oposição de Estados que invocam soberania, valores religiosos e não-intervenção.

O passo seguinte na institucionalização do vetor onusiano foi a Resolução A/HRC/32/2, aprovada em 2016 por 23 votos a 18 (com 6 abstenções), que criou o mandato do Especialista Independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero (IE SOGI). O mandato foi renovado sucessivamente em 2019 (Resolução A/HRC/41/18, aprovada por 27 a 12, indicando tendência de crescimento do apoio), em 2022 (A/HRC/50/10) e em 2025 (A/HRC/59/5). O titular atual, Graeme Reid (desde novembro de 2023), publicou em 2025 relatório específico sobre a situação de pessoas LGBTQIA+ em contexto de deslocamento forçado, diretamente relevante para a análise do presente trabalho.

1.5.2 O Sistema Interamericano: A Oc-24/17 E A Relatoría Lgbti

O segundo vetor é o sistema regional interamericano, cuja relevância para o presente trabalho é direta, dado que o estudo de caso se concentra no Brasil e na América Latina. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), composto pela Comissão Interamericana (CIDH) e pela Corte Interamericana (Corte IDH), construiu progressivamente uma jurisprudência e uma institucionalidade específicas para a proteção de pessoas LGBTQIA+ na região.

Em 2014, a CIDH criou a Unidade de Direitos LGBTI, transformada em Relatoría Temática em 2021, tornando-se o primeiro mecanismo regional específico para a proteção de pessoas LGBTQIA+ nas Américas. A Relatoría publica relatórios temáticos, emite medidas cautelares em casos de risco e monitora violações nos Estados membros da OEA.

O instrumento mais significativo do sistema interamericano em matéria LGBTQIA+ é a Opinião Consultiva OC-24/17, produzida pela Corte IDH em novembro de 2017, em resposta a solicitação da Costa Rica. A Corte reconheceu que a Convenção Americana de Direitos Humanos protege a identidade de gênero e a orientação sexual, que os Estados devem reconhecer o direito ao reconhecimento de identidade de gênero sem exigência de procedimentos invasivos ou patologizantes, e que o casamento igualitário é um direito protegido pela Convenção. A OC-24/17 tem força jurídica vinculante para os 20 países que reconheceram a competência contenciosa da Corte, incluindo Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e México, e foi diretamente invocada em decisões nacionais, como o julgamento da ADI 4.275/2018 pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro.

Para fins comparativos, convém notar que o sistema europeu dispõe da jurisprudência mais prolífica do mundo em matéria LGBTQIA+. O caso *Dudgeon v. Reino Unido* (Corte Europeia de Direitos Humanos, 1981) foi o primeiro a declarar que a criminalização de relações entre homens adultos consentidores violava o artigo 8º da Convenção Europeia (direito à vida privada). Helfer e Voeten (2014) demonstraram empiricamente que a jurisprudência da CEDH gerou mudanças concretas nas legislações nacionais de países europeus — evidência de que regimes internacionais podem produzir

efeitos causais sobre as práticas estatais que os geraram, conforme a perspectiva grociana de Krasner.

1.5.3 Os Instrumentos De Soft Law: Os Princípios De Yogyakarta

O terceiro vetor são os instrumentos de *soft law*, entre os quais os Princípios de Yogyakarta (2006) ocupam posição central. Elaborados por um grupo de 29 especialistas internacionais reunidos em Yogyakarta, Indonésia, em novembro de 2006, os Princípios sistematizam a aplicação do direito internacional dos direitos humanos existente a situações de violação baseadas em orientação sexual e identidade de gênero. Os 29 princípios originais abrangem desde direitos civis e políticos fundamentais, liberdade de expressão, liberdade de reunião, direito à privacidade, até direitos econômicos, sociais e culturais, e cada princípio é acompanhado de obrigações estatais específicas.

Embora não juridicamente vinculantes, os Princípios de Yogyakarta tornaram-se a referência técnica mais citada por advogados, juízes e formuladores de políticas em todo o mundo para a aplicação do direito internacional a casos LGBTQIA+. Para os fins do presente trabalho, o Princípio 23 é de particular relevância: ele trata especificamente do direito de buscar asilo e proteção como refugiado, estabelecendo a conexão direta entre o regime LGBTQIA+ e o regime de refugiados. Em novembro de 2017, foram publicados os Princípios de Yogyakarta +10 (YP+10), que acrescentam 9 novos princípios e 111 obrigações estatais adicionais, incorporando desenvolvimentos do direito internacional da década anterior, com destaque para direitos específicos de pessoas trans e intersexo e a inclusão das categorias de "*expressão de gênero*" e "*características sexuais*" como dimensões protegidas.

1.5.4 O Regime Lgbtqia+: Caráter Policêntrico E Contestado

A análise desses três vetores revela um regime que, nos termos de Krasner (2012), ainda se encontra em processo de consolidação: seus princípios são reconhecidos por um número crescente de Estados, mas as normas e regras que os operacionalizam são fragmentadas e contestadas. O relatório *State-Sponsored Homophobia* da *International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association* (ILGA) *World* e o mapa de criminalização da *Human Dignity Trust* ilustram essa tensão com dados concretos: em 2024, 65 países ainda criminalizam relações entre pessoas do mesmo sexo, e os padrões de votação nas resoluções do CDH revelam uma divisão sistemática entre blocos de Estados.

O caráter policêntrico do regime, a ausência de um tratado específico e vinculante, é, simultaneamente, sua principal fraqueza e o traço que torna sua análise teoricamente interessante. Ele avança por pressão normativa difusa, por jurisprudência progressiva e por instrumentos de *soft law*, sem a arquitetura coercitiva que caracteriza os regimes mais consolidados. Esse regime é, portanto, o contexto normativo dentro do qual a incorporação das pessoas LGBTQIA+ ao regime de refugiados se tornou possível, não por reconhecimento expresso da Convenção de 1951, mas por reinterpretação progressiva de suas categorias à luz de um conjunto crescente de princípios, normas e decisões internacionais.

1.5.5 A Inclusão Da População Lgbtqia+ No Regime De Refúgio

A questão de como incluir a população LGBTQIA+ no regime internacional de refugiados passou a ser objeto de atenção crescente a partir do final do século XX. O ponto central do debate jurídico diz respeito à interpretação da categoria "*pertencimento a determinado grupo social*", prevista na Convenção de 1951 como um dos fundamentos válidos de perseguição para fins de reconhecimento do status de refugiado. O ACNUR, por meio de suas diretrizes interpretativas, passou a reconhecer progressivamente que pessoas LGBTQIA+ podem constituir um "*grupo social específico*" para os fins da Convenção, desde que a perseguição seja baseada na orientação sexual

ou na identidade de gênero e que essas características sejam imutáveis ou fundamentais para a identidade da pessoa.

Em 2002, o ACNUR publicou orientações específicas sobre a perseguição por razões de gênero, e em 2012 emitiu as Diretrizes n. 9, o primeiro instrumento internacional dedicado especificamente a pedidos de refúgio baseados em orientação sexual e identidade de gênero. Nesses documentos, o ACNUR reconhece que a perseguição sofrida por pessoas LGBTQIA+ pode se manifestar de diversas formas: criminalização das relações entre pessoas do mesmo sexo, violência física e psicológica, discriminação sistemática no acesso a direitos e, em casos extremos, pena de morte. Em 2023, o CONARE aprovou procedimento simplificado para solicitantes de refúgio perseguidos por razões de OSIG, renovado por mais 24 meses em junho de 2025, o que representa um avanço procedimental concreto no contexto regional.

Os avanços, portanto, são inegáveis, e contextualmente ancorados no desenvolvimento do regime internacional LGBTQIA+ descrito nas seções anteriores. As lacunas, porém, persistem. O capítulo seguinte aprofundará a análise dos desafios práticos enfrentados pelos refugiados LGBTQIA+, com atenção particular ao papel dos Estados e das organizações internacionais na garantia, ou na negação, de proteção efetiva a essas populações.

Quadro 1 – Linha do Tempo Do Regime Internacional de Refugiados e a Inclusão da Agenda LGBTQIA+

ANO	MARCO
1921	Criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos sob a Liga das Nações (antecedente institucional do ACNUR).
1928	<i>Arrangements relating to the legal status of Russian and Armenian refugees</i> : primeira previsão do princípio de não devolução.
1933	Convenção Relativa ao Estatuto Internacional de Refugiados: consolidação normativa do <i>non-refoulement</i> no âmbito da Liga das Nações.
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos: artigos 14 (direito de asilo) e 15 (direito à nacionalidade).
1950	Criação do ACNUR pela Resolução 428 (V) da AGNU.
1951	Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados: definição clássica de refugiado; princípio do <i>non-refoulement</i> (art. 33).
1966	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
1967	Protocolo de 1967: universalização do regime, remoção das restrições temporal e geográfica.
1969	Convenção da OUA de 1969: amplia o conceito de refugiado para incluir pessoas que fogem de agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou graves perturbações da ordem pública; primeiro instrumento regional vinculante a complementar a Convenção de 1951.
1981	Caso <i>Dudgeon v. Reino Unido</i> (CEDH): primeira decisão regional reconhecendo que criminalização de homossexualidade viola direito à vida privada.
1984	Declaração de Cartagena: ampliação regional do conceito de refugiado na América Latina.

1989–1990	Surgimento da Teoria Queer (Butler, Sedgwick) nos departamentos universitários norte-americanos.
1994	Caso Toonen v. Austrália: o Comitê de Direitos Humanos da ONU reconhece a orientação sexual como categoria protegida pelo PIDCP.
2004	Declaração e Plano de Ação do México: reforço da proteção regional e mecanismos de soluções duradouras.
2006	Princípios de Yogyakarta: sistematização da aplicação do DIDH a situações de OSIG; Princípio 23 (direito ao asilo).
2011	Resolução A/HRC/17/19 do CDH-ONU: primeira resolução intergovernamental da ONU sobre OSIG.
2014	"Virada queer" nas Relações Internacionais (Richter-Montpetit): consolidação acadêmica da perspectiva queer na disciplina.
2016	Resolução A/HRC/32/2: criação do mandato do Especialista Independente sobre SOGI (IE SOGI).
2017	Princípios de Yogyakarta +10: 9 princípios adicionais, incorporando expressão de gênero e características sexuais.
2022	Renovação do mandato IE SOGI (A/HRC/50/10).
2023	Graeme Reid assume o mandato IE SOGI (novembro de 2023).
2025	Renovação do mandato IE SOGI (A/HRC/59/5); relatório temático sobre LGBTIQ+ em deslocamento forçado.

Fonte: Elaboração própria, 2026.

CAPÍTULO 2 – ESTADOS, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OS DESAFIOS NA PROTEÇÃO DE REFUGIADOS LGBTQIA+

A análise do regime internacional de refugiados, realizada no capítulo anterior, demonstrou que a proteção de pessoas LGBTQIA+ em fuga de perseguições repousa sobre uma dupla ausência estrutural: a Convenção de 1951 não menciona explicitamente a orientação sexual e a identidade de gênero como fundamentos de perseguição, e o regime internacional LGBTQIA+ — policêntrico e construído majoritariamente sobre instrumentos de *soft law* — carece de um tratado vinculante que obriga os Estados à proteção dessas populações¹⁰.

Essa arquitetura normativa lacunosa impõe que a proteção se realize por interpretação extensiva, por pressão de organizações internacionais e por comprometimento voluntário dos Estados — o que significa, em termos práticos, que ela é sempre contingente e desigual. Contudo, nenhum regime normativo, por mais lacunoso que seja, é incapaz de produzir efeitos concretos: o que determina sua efetividade é precisamente a mediação dos atores institucionais responsáveis por implementá-lo. Neste capítulo, volta-se o olhar para esses atores — os Estados e as organizações internacionais — a partir de um paradoxo que estrutura toda a análise: os mesmos Estados que são os principais destinatários das obrigações internacionais de proteção são também, frequentemente, os responsáveis pelas perseguições que forçam pessoas LGBTQIA+ a buscar refúgio.

¹⁰ A ausência de tratado vinculante deve ser compreendida no plano do direito internacional geral. No âmbito regional, o Sistema Interamericano e o Sistema Europeu de Direitos Humanos desenvolveram instrumentos e jurisprudência com força vinculante para seus Estados-membros — com destaque para a Opinião Consultiva OC-24/17 da Corte IDH (2017) e para a jurisprudência consolidada da Corte Europeia de Direitos Humanos a partir do caso *Dudgeon v. Reino Unido* (1981). O que inexistente, portanto, é um tratado universal e vinculante de alcance global especificamente dedicado à proteção de pessoas LGBTQIA+.

Esse paradoxo não é acidental, ele é estrutural ao próprio funcionamento do sistema internacional de direitos humanos, que deposita na soberania estatal tanto a fonte das violações quanto o instrumento privilegiado de sua reparação. Compreendê-lo exige, portanto, distinguir analiticamente dois perfis de Estado que atravessam toda a análise deste capítulo: de um lado, os Estados perseguidores, que criminalizam ou toleram a violência contra pessoas LGBTQIA+ e produzem os fluxos de refúgio; de outro, os Estados acolhedores, que recebem as solicitações e são interpelados pelas obrigações do regime internacional a oferecer proteção efetiva.

Essa distinção, contudo, não deve ser lida como uma divisão binária e estável entre "vilões" e "heróis" do sistema internacional — ela é analítica, não moral, e muitos Estados ocupam simultaneamente, em graus distintos, os dois pólos. O que ela permite é precisar onde e como as limitações do regime se manifestam na prática.

2.1 O Papel dos Estados na Proteção de Refugiados

Os Estados ocupam uma posição central na proteção internacional de refugiados LGBTQIA+. De um lado, encontram-se os Estados perseguidores, que criminalizam, discriminam ou toleram a violência contra pessoas LGBTQIA+, produzindo os fluxos de deslocamento forçado que o regime de refúgio busca responder. De outro, estão os Estados acolhedores, que recebem as solicitações de refúgio e são interpelados pelas normas internacionais a garantir proteção efetiva a quem foge de perseguições baseadas em orientação sexual e identidade de gênero. Essa distinção, porém conforme acima, é analítica, não moral nem estável. Ela não implica uma visão maniqueísta do sistema internacional, em que um grupo de Estados seria intrinsecamente opressor e outro intrinsecamente protetor. O que a literatura crítica demonstra é que ambos os pólos são atravessados pelo fenômeno do homonacionalismo: tanto os Estados que perseguem, ao mobilizarem discursos de soberania e valores culturais para justificar a

criminalização, quanto os Estados que acolhem, ao instrumentalizar a proteção de pessoas LGBTQIA+ como marcador de superioridade civilizacional em relação ao Sul Global. Como argumentam Puar e Rao, a concessão de refúgio pode operar, paradoxalmente, como um gesto de afirmação nacional que reforça hierarquias geopolíticas ao mesmo tempo em que oferece proteção individual — o que impõe que qualquer análise do papel dos Estados acolhedores seja feita sem ingenuidade normativa.

O Estado é o ator central do sistema internacional e, ao mesmo tempo, o principal responsável pela efetivação, ou pela negação, dos direitos dos refugiados. É nos territórios estatais que os refugiados buscam proteção; são os sistemas jurídicos nacionais que analisam e decidem sobre os pedidos de refúgio; e são as políticas públicas implementadas pelos governos que determinam as condições concretas de integração social, econômica e cultural dessas populações — ou sua exclusão deliberada do acesso a esses direitos.¹¹

Essa centralidade do Estado não é apenas empírica — ela é estrutural ao próprio regime internacional de refugiados, que deposita nas instituições nacionais a responsabilidade primária pela implementação das normas internacionais. Como argumenta O'Donnell (2011), o Estado não é um ator unitário e homogêneo: ele se manifesta em dimensões distintas — como conjunto de burocracias, como sistema legal e como foco de identidade coletiva — que podem operar de forma contraditória, produzindo simultaneamente avanços normativos e omissões práticas na proteção de populações vulneráveis.

A soberania estatal constitui, nesse contexto, uma categoria de dupla face. Por um lado, fundamenta o direito dos Estados de controlar suas fronteiras e definir quem pode ingressar e permanecer em seus territórios. Por outro, impõe obrigações decorrentes dos tratados internacionais de direitos humanos e do regime internacional dos refugiados. A tensão entre essas duas dimensões é constitutiva do sistema internacional contemporâneo e ajuda a explicar muitas das dificuldades observadas na efetivação dos direitos das pessoas refugiadas.

¹¹ DODE, H. C. Jr. As migrações internacionais e a ficção da nacionalidade: uma perspectiva arendtiana. *Dissertatio*, Volume Suplementar 14, p. 147–163, 2023. O autor demonstra como a discricionariedade soberana do Estado opera para transformar o sujeito migrante em um (não)sujeito despido de proteção jurídica efetiva — lógica que se aplica, com especial intensidade, aos refugiados LGBTQIA+, cuja perseguição frequentemente parte do próprio aparato estatal que deveria protegê-los.

Como destacam Dode Junior e Friedrich (2023), dialogando com Arendt, a proteção dos direitos humanos permanece fortemente condicionada à lógica do Estado-nação e à pertença a uma comunidade política nacional. Embora os direitos humanos sejam concebidos como universais, sua efetivação continua vinculada às estruturas estatais de cidadania, nacionalidade e reconhecimento político. Dessa forma, refugiados e migrantes frequentemente ocupam posições de vulnerabilidade justamente porque se encontram à margem dos mecanismos tradicionais de proteção garantidos pelo Estado.

Essa limitação estrutural é particularmente relevante para compreender a situação dos refugiados LGBTQIA+. Ainda que o regime internacional reconheça a perseguição baseada em orientação sexual e identidade de gênero como fundamento legítimo para a concessão do refúgio, a efetividade dessa proteção depende das capacidades institucionais e da disposição política dos Estados em implementá-la.

Como argumenta O'Donnell (1993), a eficácia do Estado está diretamente relacionada à capacidade de suas burocracias de implementar de forma efetiva as normas jurídicas. No contexto do refúgio, isso significa que a existência de legislação protetiva é necessária, mas não suficiente. É indispensável que os sistemas de determinação da condição de refugiado sejam acessíveis, imparciais e dotados de profissionais capacitados para compreender as especificidades das perseguições relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero.

A realidade, contudo, revela um quadro mais complexo. Em muitos países, os sistemas de refúgio carecem de capacidade técnica e institucional para processar adequadamente solicitações fundamentadas em orientação sexual e identidade de gênero. O relatório global do ACNUR de 2015 sobre a proteção de pessoas LGBTI constatou que agentes responsáveis pela análise dos pedidos frequentemente reproduzem estereótipos e realizam questionamentos inapropriados durante os procedimentos de determinação do status de refugiado — práticas que impactam negativamente a avaliação da credibilidade das solicitações.¹² Além disso, solicitantes LGBTQIA+ podem enfrentar situações de discriminação dentro dos próprios sistemas de

¹² ACNUR. *Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees*. Genebra: ACNUR, 2015. O relatório, baseado em dados de 106 escritórios do ACNUR em todo o mundo, documentou que a discriminação legislativa, social e cultural contra pessoas LGBTI é generalizada e compromete significativamente os esforços de proteção.

acolhimento, seja por parte de outros refugiados, seja por funcionários encarregados da proteção.

Um estudo sobre o campo de refugiados de Kakuma, no Quênia, revelou que mais de 90% dos respondentes LGBTQIA+ relataram abuso verbal e 83% enfrentaram agressões físicas — inclusive dentro do espaço criado especificamente pelo ACNUR para abrigá-los, o Bloco 13, que foi alvo de um ataque incendiário em março de 2021, resultando na morte de um refugiado.¹³ O caso de Kakuma ilustra com precisão o paradoxo que atravessa a proteção de refugiados LGBTQIA+: o país de acolhida oferece formalmente a proteção que o país de origem nega, mas o ambiente de acolhimento reproduz, em escala menor, as mesmas lógicas de violência e exclusão das quais essas pessoas fugiram.¹⁴

A questão da produção de provas constitui um dos aspectos mais sensíveis desse processo. Diferentemente de perseguições políticas ou de conflitos armados, a perseguição baseada em orientação sexual ou identidade de gênero raramente produz documentação formal. Em muitos contextos, a sobrevivência dessas pessoas depende justamente da ocultação de sua identidade por anos ou décadas. Exigir provas objetivas da orientação sexual ou da identidade de gênero pode significar impor aos solicitantes um ônus impossível de ser cumprido, além de reproduzir práticas incompatíveis com os princípios da dignidade humana e da proteção internacional.

Esse problema foi explicitamente enfrentado pela Suprema Corte do Reino Unido no caso *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department* (2010),¹⁵ no qual a Corte rejeitou o chamado “teste de descrição razoável” —

¹³ ORAM — Organization for Refuge, Asylum & Migration; RAINBOW RAILROAD. *LGBTQI+ Asylum Seekers and Refugees in Kenya: A Community Assessment*. 2021. Os dados incluem: 100% das pessoas trans entrevistadas reportaram agressões físicas; 83% do total de respondentes LGBTQI+ relataram agressões físicas; 26% relataram violência sexual. O ataque incendiário ao Bloco 13, em 15 de março de 2021, resultou em queimaduras de segundo grau em dois refugiados; um deles faleceu semanas depois em hospital em Nairóbi. Ver também: AMNESTY INTERNATIONAL; NGLHRC. *Kakuma Refugee Camp: Not Yet Safe for LGBTI Refugees*. Londres: Amnesty International, 2023.

¹⁴ ACNUR. Declaração sobre a situação de refugiados LGBTIQ+ no campo de Kakuma. Nairóbi: ACNUR Quênia, mar. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/ke/news/unhcr-statement-situation-lgbtiq-refugees-kakuma-camp>. O ACNUR reconheceu que o Quênia “permanece o único país da região a conceder asilo a pessoas que fogem de perseguições baseadas em orientação sexual e identidade de gênero”, ainda que relações homossexuais consensuais sejam criminalizadas no país.

¹⁵ SUPREMA CORTE DO REINO UNIDO. *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*. [2010] UKSC 31, 7 jul. 2010. A decisão estabeleceu que, se um solicitante de refúgio pertence a um grupo social específico (pessoas LGBTQIA+) e esconderia sua identidade ao retornar ao país de origem por medo de perseguição, essa perseguição potencial é suficiente para o reconhecimento do status de refugiado — independentemente de ser capaz de viver de forma discreta. O caso é considerado um

pelo qual instâncias inferiores haviam negado asilo com o argumento de que os solicitantes poderiam simplesmente esconder sua orientação sexual ao retornar aos países de origem, o Irã e os Camarões, onde a homossexualidade é criminalizada. A Suprema Corte estabeleceu que ninguém pode ser compelido a ocultar sua identidade para evitar perseguição — decisão que se tornou referência jurisprudencial na interpretação das Diretrizes n. 9 do ACNUR.

Para além das dificuldades relacionadas ao reconhecimento da condição de refugiado, a proteção efetiva depende da capacidade dos Estados de promover processos de integração local. O acesso à moradia, ao emprego, à educação, à saúde e à documentação constitui elemento fundamental para que refugiados reconstruam suas vidas em condições de segurança e autonomia. Entretanto, a literatura crítica sobre migrações demonstra que os Estados frequentemente tratam a mobilidade humana sob uma lógica de controle e segurança, e não de proteção de direitos.

Nesse sentido, Dode Junior e Friedrich (2023) argumentam que os processos contemporâneos de securitização das migrações tendem a enquadrar migrantes e refugiados como potenciais ameaças à ordem social, econômica ou cultural. A migração passa a ser tratada como uma questão de segurança estatal, legitimando práticas de vigilância, restrição e controle de fronteiras em detrimento de abordagens centradas na proteção dos direitos humanos.

Para refugiados LGBTQIA+, essas dinâmicas assumem contornos ainda mais complexos. Além das perseguições sofridas nos países de origem, esses indivíduos frequentemente enfrentam discriminações relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero nos próprios países de acolhida. Em muitos casos, permanecem expostos à violência, à exclusão social e à marginalização, mesmo após o reconhecimento formal da condição de refugiado.

As políticas de acolhimento variam significativamente entre os Estados. Alguns países têm desenvolvido mecanismos específicos voltados para refugiados LGBTQIA+, incluindo protocolos especializados, abrigos seguros, acesso facilitado a serviços de saúde e programas direcionados de integração social. Outros, contudo, mantêm sistemas genéricos que desconsideram vulnerabilidades específicas e acabam

marco no direito internacional do refúgio por razões de OSIG.

reproduzindo desigualdades já existentes. Das 65 jurisdições em todo o mundo que ainda criminalizam pessoas LGBTQIA+ — sendo 12 delas a pena de morte é prevista ou aplicada, incluindo: Irã, Arábia Saudita, Iêmen, Afeganistão, Uganda e Mauritânia.¹⁶ São precisamente esses os principais países produtores de fluxos de refúgio por razões de OSIG, o que torna a distância entre proteção formal e proteção efetiva não apenas uma falha de implementação, mas uma questão estrutural do regime.

Dessa forma, o papel dos Estados na proteção de refugiados LGBTQIA+ não pode ser compreendido apenas a partir da concessão formal do status de refugiado. A efetividade da proteção internacional depende da capacidade estatal de transformar o reconhecimento jurídico em acesso concreto a direitos, segurança e inclusão social. É justamente nessa passagem entre proteção formal e proteção efetiva que se encontram alguns dos principais desafios contemporâneos da governança internacional do refúgio.

2.2 A Atuação das Organizações Internacionais

O histórico normativo traçado ao longo deste trabalho demonstra que as organizações internacionais não são meros instrumentos de implementação do regime de refugiados — elas são, em larga medida, suas construtoras. Foi por meio da atuação do ACNUR, do Conselho de Direitos Humanos da ONU, da CIDH e de redes transnacionais de organizações da sociedade civil que a proteção de pessoas LGBTQIA+ foi progressivamente incorporada a um regime que, em sua concepção original, não as contemplava. Operando em um sistema estruturalmente dependente da cooperação estatal — e, portanto, sempre sujeito às assimetrias de poder e às resistências políticas que caracterizam o sistema internacional —, essas organizações funcionam como agentes de normatividade difusa: produzem diretrizes, documentam violações, pressionam por mudanças normativas e, em alguns casos, prestam assistência direta às populações vulneráveis.

É precisamente porque os Estados frequentemente falham na proteção —

¹⁶ HUMAN DIGNITY TRUST. *Map of Jurisdictions that Criminalise LGBT People*. Londres: HDT, 2024. Disponível em: <https://www.humandignitytrust.org/lgbt-the-law/map-of-criminalisation/>. Os 12 países onde a pena de morte é prevista ou aplicada são: Irã, Arábia Saudita, Iêmen, Somália, Afeganistão, Brunei, Maurîtânia, Paquistão, Catar, Emirados Árabes Unidos, Uganda e Nigéria (norte).

ou são eles próprios os agentes da perseguição — que as organizações internacionais ocupam um papel estrutural no regime, e não meramente complementar. No que concerne à proteção de refugiados LGBTQIA+, essa atuação é exercida em múltiplos níveis e por atores institucionais diversos, que serão examinados a seguir.

O ACNUR é, indiscutivelmente, o ator central desse sistema. Sua atuação no campo específico da proteção de pessoas LGBTQIA+ em situação de deslocamento forçado foi progressivamente ampliada ao longo das últimas décadas. As Diretrizes n. 9 de 2012, já mencionadas, constituem o instrumento de maior relevância prática: elas sistematizam a interpretação da categoria "grupo social específico" para contemplar pessoas perseguidas por razões de OSIG, fornecem orientações sobre avaliação de credibilidade, estabelecem padrões para entrevistas conduzidas em ambiente seguro e confidencial, e rejeitam explicitamente qualquer exigência de que solicitantes comprovem sua orientação sexual por meio de práticas degradantes.¹⁷

Em 2015, o ACNUR publicou seu primeiro relatório global sobre a proteção de pessoas LGBTI em situação de deslocamento forçado, constatando que a discriminação legislativa, social e cultural contra essas populações era generalizada e comprometia significativamente os esforços de proteção em aproximadamente 90% dos escritórios do ACNUR ao redor do mundo.¹⁸ Em 2021, o ACNUR co-convocou, em parceria com o Especialista Independente sobre SOGI (IE SOGI), a Mesa-Redonda Global sobre Proteção e Soluções para Pessoas LGBTIQ+ em Deslocamento Forçado — evento que reuniu mais de 500 participantes de governos, sociedade civil e pessoas com experiência vivida de deslocamento, e cujas conclusões orientaram uma atualização das práticas operacionais do ACNUR.¹⁹ O titular atual do mandato IE SOGI, Graeme Reid, publicou em 2025 relatório temático específico sobre violência e discriminação por OSIG em contextos de deslocamento forçado, documentando que pessoas LGBTIQ+ deslocadas enfrentam vulnerabilidades estruturais em todas as fases do ciclo de proteção

¹⁷ ACNUR. *Diretrizes sobre proteção internacional n. 9: Pedidos de refúgio baseados na orientação sexual e/ou identidade de gênero no contexto do art. 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967*. HCR/GIP/12/09. Genebra: ACNUR, 23 out. 2012.

¹⁸ ACNUR. *Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees*. Genebra: ACNUR, 2015.

¹⁹ CHEN, Eirene. The 2021 UNHCR-IE SOGI Global Roundtable on Protection and Solutions for LGBTIQ+ People in Forced Displacement: Toward a New Vision for LGBTIQ+ Refugee Protection. *Journal of Refugee Studies*, 2024. DOI: 10.1093/jrs/feae023.

— desde a fuga até o reassentamento.²⁰

No âmbito do sistema interamericano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) exerce um papel complementar e regionalmente relevante para o objeto deste trabalho. A Relatoria Temática sobre Direitos das Pessoas LGBTI, criada em 2014 e consolidada como Relatoria permanente em 2021, é o principal mecanismo regional de monitoramento e pressão normativa sobre os Estados das Américas.²¹ A Relatoria emite medidas cautelares em casos de risco, publica relatórios temáticos sobre violência e discriminação na região — onde os dados do *Trans Murder Monitoring* indicam que cerca de 74% dos assassinatos de pessoas trans documentados globalmente ocorrem na América Latina e no Caribe —, e realiza audiências públicas com participação de organizações como Outright International, REDLACTRANS e ABGLT, entre outras.²² A CIDH articula-se com a Corte IDH, cuja Opinião Consultiva OC-24/17 (2017) já discutida no capítulo anterior representa o instrumento de maior força jurídica vinculante no âmbito regional.

No plano das organizações não governamentais transnacionais, três atores merecem destaque específico. A *International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) World*, federação global com membros em mais de 160 países, produz anualmente o relatório *State-Sponsored Homophobia* — a sistematização mais abrangente das legislações nacionais sobre OSIG —, além de relatórios regionais pela ILGA-LAC que documentam especificamente a situação na América Latina.²³ A *Outright International*, sediada em Nova York, atua diretamente no sistema da ONU, produzindo relatórios sobre direitos LGBTQIA+ em contextos humanitários e de deslocamento e participando de mecanismos de *advocacy* junto à Assembleia Geral e ao Conselho de Direitos Humanos.

²⁰ OHCHR. IE SOGI. *LGBTI and Gender-Diverse Persons in Forced Displacement*. Relatório temático apresentado ao Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/59/43. Genebra: ONU, 2025. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity/annual-thematic-reports>.

²¹ CIDH. *Relatoria Temática sobre Derechos de las Personas LGBTI*. Washington: OEA, 2014-. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/>. Em maio de 2026, a CIDH reafirmou os padrões interamericanos de proteção às pessoas LGBTI por ocasião do Dia Internacional contra a Homofobia, Transfobia e Bifobia, demonstrando a continuidade institucional do tema na agenda regional.

²² TRANSRESPECT VERSUS TRANSPHOBIA WORLDWIDE. *Trans Murder Monitoring — TMM Update 2023*. Berlim: TvT, 2023. Disponível em: <https://transrespect.org>. O dado de 74% dos assassinatos de pessoas trans ocorrendo na América Latina e no Caribe é central para compreender a dimensão regional da crise de proteção tratada neste trabalho.

²³ ILGA WORLD. *State-Sponsored Homophobia: Global Legislation Overview Update*. Genebra: ILGA World, 2024. Disponível em: <https://ilga.org>.

A *Rainbow Railroad*, por sua vez, opera em uma dimensão mais operacional: presta assistência direta para a saída de pessoas LGBTQIA+ de países em que enfrentam perseguição estatal, funcionando como rede de evacuação humanitária e foi uma das organizações que documentou os ataques ao Bloco 13 do campo de refugiados de Kakuma, no Quênia, discutido na seção anterior.

A atuação de todas essas organizações, no entanto, está estruturalmente condicionada à cooperação dos Estados. O ACNUR não possui poder coercitivo: pode orientar, monitorar e pressionar, mas não pode impor aos Estados o reconhecimento do status de refugiado ou a adoção de políticas específicas de proteção. Essa limitação é uma das principais razões pelas quais o regime de refugiados produz resultados tão desiguais entre diferentes países e regiões. Nesse sentido, é pertinente a crítica formulada por Polido e Faria (2024), para quem a abordagem das normas internacionais na perspectiva dos direitos LGBTQIA+ deve contemplar a pluralidade e a complexidade das fontes do direito internacional, inclusive os instrumentos não vinculantes como princípios, declarações e recomendações produzidos por organizações internacionais, pois é precisamente por meio desses instrumentos de *soft law* que o regime avança onde os tratados vinculantes não chegam.

É importante, ainda, não naturalizar as organizações internacionais como atores neutros ou invariavelmente progressistas. A perspectiva da teoria *queer* nas RI alerta para o fato de que as próprias organizações internacionais podem reproduzir visões heteronormativas e eurocêntricas em suas práticas e documentos — utilizando categorias produzidas no Norte Global para nomear e gerir realidades do Sul Global que exigem outras epistemologias. A tensão entre o reconhecimento de direitos LGBTQIA+ como direitos humanos universais e o risco de instrumentalização desse reconhecimento como vetor de pressão geopolítica — o homonacionalismo, nos termos de Puar — está presente também na atuação das organizações internacionais, e precisa ser considerada em qualquer avaliação honesta do regime.

2.3 Políticas Públicas e Iniciativas de Inclusão

A proteção efetiva de refugiados LGBTQIA+ depende não apenas do

reconhecimento formal do status de refugiado, mas da existência de políticas públicas que transformem esse reconhecimento em condições concretas de segurança e integração. Essas políticas abrangem dimensões interdependentes: acesso a abrigo seguro, atenção à saúde física e mental, regularização documental, acesso ao mercado de trabalho e educação. O exame comparado de diferentes experiências nacionais revela um padrão desigual: alguns Estados desenvolveram mecanismos específicos e progressivos, enquanto a maioria mantém sistemas genéricos que desconsideram as vulnerabilidades particulares dessas populações — reproduzindo, no contexto do acolhimento, parte das exclusões das quais essas pessoas fugiram.

O Canadá desenvolveu um dos sistemas mais estruturados do mundo para o acolhimento de refugiados LGBTQIA+, centrado na *Rainbow Refugee Assistance Partnership* — parceria entre o governo federal, a *Rainbow Refugee Society* e a organização *Rainbow Railroad*. O programa permite o reassentamento de até 50 refugiados LGBTQIA+ por ano por meio de patrocínio privado, com o governo federal cobrindo custos iniciais e três meses de suporte de renda, enquanto os patrocinadores privados fornecem nove meses adicionais de apoio.

Em 2025, a parceria foi renovada até 2029, e o investimento do governo canadense em programas internacionais de direitos LGBTQIA+ atingiu 30 milhões de dólares ao longo de cinco anos, com continuidade de 10 milhões anuais. Em resposta à crise do Afeganistão, o programa foi expandido com 150 vagas adicionais entre 2022 e 2024 especificamente para refugiados LGBTQIA+ afegãos, e até 2024 um total de 335 refugiados haviam sido reassentados por essa via.²⁴ O modelo canadense é frequentemente citado como referência internacional, mas enfrenta seus próprios limites: organizações de defesa alertam para o risco de redução do número de vagas nos próximos anos, e destacam que redes de apoio comunitário típicas de outros grupos de migrantes frequentemente inexistem para refugiados LGBTQIA+, que chegam sem vínculos comunitários preexistentes.

²⁴ CANADA. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. LGBTQ2 Refugees. Ottawa: IRCC, 2024. Disponível em:

<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/about-refugee-system/2slgbtqi-plus.html>. Acesso em: 14 de maio. 2026. Ver também: CANADA. Federal 2SLGBTQI+ Action Plan — Progress by Priority Area. Ottawa: Women and Gender Equality Canada, 2025. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/women-gender-equality/free-to-be-me/federal-2slgbtqi-plus-action-plan/progress/priority-area.html>.

A França criou, a partir de 2022, 200 vagas de acolhimento específicas para solicitantes de refúgio e refugiados LGBTQIA+ em situação de vulnerabilidade, como parte de um plano de dez ações para reforçar a proteção de populações vulneráveis no sistema de asilo, publicado em maio de 2021 pelo Ministério do Interior. O procedimento de solicitação passa pelo *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* (OFPRA), que nos últimos anos formalizou suas práticas de avaliação de credibilidade para solicitações baseadas em OSIG. Contudo, pesquisadores e organizações como a ARDHIS apontam que o sistema ainda é marcado por atrasos significativos — o prazo médio de processamento em 2023 foi de 127 dias, podendo chegar a mais de um ano e meio em casos com recursos —, por uma cultura de suspeição generalizada em relação à orientação sexual declarada pelos solicitantes, e pela fragilização crescente desses percursos em razão das reformas restritivas na legislação de imigração francesa.²⁵ A experiência francesa ilustra uma tensão recorrente: a criação de vagas específicas representa um avanço real, mas insuficiente diante do volume de necessidades e vulnerável às oscilações do ambiente político nacional.

Os Países Baixos, por sua vez, dispõem de procedimentos específicos para solicitantes de asilo que alegam perseguição por razões de orientação sexual e identidade de gênero, conduzidos pelo Serviço de Imigração e Naturalização (IND), com avaliações de credibilidade estruturadas. A *COC Netherlands* e a *LGBT Asylum Support* atuam como organizações de apoio especializadas, vinculadas ao sistema de encaminhamento do ACNUR no país. Em julho de 2024, porém, o IND introduziu um novo mecanismo de avaliação de credibilidade que passou a exigir "evidências objetivas" dos fatos alegados nas solicitações — o que gerou preocupações significativas sobre o aumento do ônus probatório imposto aos solicitantes LGBTQIA+, para quem a produção de evidências externas é estruturalmente mais difícil.²⁶ O caso holandês demonstra que avanços normativos não são irreversíveis: a pressão política de governos com orientação restritiva pode reconfigurar rapidamente práticas que levaram anos para ser construídas.

²⁵ FRANCE. Ministère de l'Intérieur. 10 actions pour renforcer la prise en charge des vulnérabilités des demandeurs d'asile et des réfugiés. Paris: DGEF, mai. 2021. Ver também: CHOSSIÈRE, Florent. Réfugiés LGBT+ en France: un difficile accès à la protection internationale. The Conversation France, 2024. Disponível em:

<https://theconversation.com/refugies-lgbt-en-france-un-difficile-acces-a-la-protection-internationale-229264>.

²⁶ ECRE — European Council on Refugees and Exiles. AIDA Country Report on the Netherlands — Update on 2024. Bruxelas: ECRE, 2025. Disponível em:

<https://ecre.org/aida-country-report-on-the-netherlands-update-on-2024/>. Ver também: DE BRUINE et al. Interpreting for LGBTIQ+ asylum seekers in the Netherlands: challenges and policy recommendations. *Frontiers in Communication*, 2025. DOI: 10.3389/fcomm.2025.1591277.

No contexto latino-americano, o Brasil ocupa posição de destaque. Em 18 de maio de 2023 — simbolicamente, um dia após o Dia Internacional de Combate à Homofobia —, o CONARE aprovou procedimento simplificado para análise de pedidos de refúgio de pessoas LGBTQIA+ originárias de países que aplicam pena de morte ou prisão por razões de orientação sexual e identidade de gênero, reconhecendo essa população como "grupo social com temor de perseguição" merecedora da proteção do Estado brasileiro. Em junho de 2025, na 185ª Reunião Ordinária do CONARE, a medida foi renovada por mais 24 meses; na mesma sessão, foram reconhecidas como refugiadas 42 pessoas enquadradas nesse grupo.²⁷

O procedimento simplificado brasileiro é o mais avançado da América Latina nessa matéria, e sua renovação em 2025 sinaliza continuidade institucional. Suas limitações, porém, são reais: o procedimento se aplica a oriundos de países com criminalização formal, deixando em aberto a situação de pessoas provenientes de países onde a perseguição existe na prática sem estar positivada em lei — um contingente significativo, como os dados da Human Dignity Trust indicam.

O exame comparado dessas experiências revela que as políticas mais avançadas compartilham três características: a existência de mecanismos de encaminhamento específicos com organizações especializadas, a provisão de suporte material durante o período de integração e não apenas o reconhecimento formal do status, e algum grau de treinamento especializado para os agentes que conduzem os procedimentos de determinação. A ausência de qualquer um desses elementos tende a produzir sistemas formalmente inclusivos mas praticamente excludentes. Essa desigualdade entre os Estados não é acidental: ela reflete as mesmas assimetrias de poder que estruturam o regime internacional de refugiados como um todo.

Os países com políticas mais desenvolvidas são, em sua maioria, países do Norte Global — o que coloca, mais uma vez, a questão do homonacionalismo discutida anteriormente: a proteção oferecida não pode ser dissociada do contexto geopolítico em que é produzida, nem das condições que os países acolhedores impõem, explícita ou

²⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CONARE. Conare aprova procedimento simplificado para reconhecimento de refugiados LGBTQIA+. Brasília: MJSP, 18 mai. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-procedimento-simplificado-para-reconhecimento-de-refugiados-lgbtqia>. Ver também: BRASIL. CONARE. Conare renova medida que garante proteção a pessoas LGBTQIA+ em situação de refúgio. Brasília: MJSP, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-renova-medida-que-garante-protecao-a-pessoas-lgbtqi-a-em-situacao-de-refugio>

implicitamente, às populações que recebem.

2.4 Desafios Enfrentados por Refugiados LGBTQIA+

Os refugiados LGBTQIA+ enfrentam um conjunto de desafios que os distingue de outros grupos de refugiados e que exige atenção específica por parte dos sistemas de proteção. Esses desafios se manifestam em diferentes dimensões — física, psicológica, jurídica e social — e se acumulam ao longo de toda a trajetória do refúgio, desde a decisão de deixar o país de origem até os processos de integração no país de destino. O que os dados e os casos concretos demonstram é que, para refugiados LGBTQIA+, a chegada a um país de acolhida não significa o fim da perseguição: em muitos casos, significa apenas sua metamorfose.

A violência e a discriminação nos países de origem constituem o ponto de partida dessa trajetória. Pessoas LGBTQIA+ que buscam refúgio frequentemente trazem consigo histórias de violência sistemática: agressões físicas, detenção arbitrária, tortura, ameaças de morte e, em casos extremos, execução com base em legislações criminalizadoras.

A invisibilidade institucional é outro desafio estrutural. As perseguições sofridas por refugiados LGBTQIA+ tendem a ser menos documentadas do que outras formas de perseguição, em parte porque as próprias vítimas frequentemente ocultam sua identidade para sobreviver, e em parte porque os sistemas de proteção não foram originalmente concebidos para lidar com esse tipo de perseguição. Essa invisibilidade tem consequências práticas diretas: dificulta o acesso ao status de refugiado, reduz a visibilidade das necessidades específicas desse grupo e limita o desenvolvimento de políticas públicas adequadas.

Como demonstrado na seção anterior, a avaliação de credibilidade baseada em provas objetivas, exigida, por exemplo, pelo novo protocolo holandês de 2024, impõe um ônus probatório que é estruturalmente mais pesado para pessoas que sobreviveram décadas ocultando sua identidade.

O paradoxo entre proteção formal e exposição real se manifesta com

particular intensidade nos países de destino. A Espanha é um exemplo ilustrativo. Com um sistema jurídico que garante o casamento igualitário desde 2005 e figura entre os países com maior índice de proteção legal LGBTQIA+ na Europa, o país registrou em 2024 o número histórico de 167.366 solicitações de proteção internacional — e os refugiados LGBTQIA+ compõem uma parcela crescente desse total.²⁸ Contudo, organizações como a *Comisión Española de Ayuda al Refugiado* (CEAR) e a associação KifKif documentam que, dentro dos próprios centros de acolhida espanhóis — os Centros de Estância Temporal de Imigrantes (CETIs), especialmente em Melilla e Ceuta —, solicitantes LGBTQIA+ são frequentemente expostos a assédio, agressões físicas e violência por parte de outros refugiados e migrantes provenientes de países com normas culturais hostis à diversidade sexual.²⁹

A resposta encontrada por organizações da sociedade civil foi a criação de pisos de acolhida específicos para refugiados LGBTQIA+ em Madri e Barcelona, geridos por entidades como KifKif e ACATHI, com financiamento dos governos regionais e locais, mas essas iniciativas cobrem apenas uma fração das necessidades reais. Na dimensão documental, pessoas trans enfrentam barreiras adicionais no acesso à moradia e ao emprego quando seus documentos não refletem sua identidade de gênero: a CEAR documenta episódios recorrentes de discriminação por agências imobiliárias e proprietários ao perceberem a corporalidade de pessoas trans solicitantes de refúgio.

O Canadá, apesar de seu sistema estruturado de acolhimento, tampouco está isento de contradições. Organizações de defesa alertam que refugiados LGBTQIA+ chegam ao país sem as redes de apoio comunitário que outros grupos de migrantes encontram em suas diásporas — precisamente porque fugiram de comunidades que os perseguiram.³⁰ Em Edmonton, por exemplo, o *Rainbow Refuge* — abrigo específico para refugiados LGBTQIA+ — relatou em 2024 dificuldades crescentes de financiamento

²⁸ ESPANHA. Ministerio del Interior. Nota de prensa: *El número de refugiados en España por razón de orientación sexual crece un 2,5% desde 2022*. Madri: La Moncloa, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2025/270625-refugiados-po-r-orientacion-sexual.aspx>.

²⁹ CEAR — Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Las personas refugiadas en España y en Europa: Informe 2024*. Madri: CEAR, 2024. Ver também: CIDOB. *¿Es España realmente LGTBI-friendly con las personas refugiadas? Las deficiencias del sistema de asilo español para el colectivo LGTBI*. CIDOB, 2020. Disponível em: <https://www.cidob.org/publicaciones/es-espana-realmente-lgtbi-friendly-con-las-personas-refugiadas-las-deficiencias-del>.

³⁰ HILLNOTES. *LGBTQI+ Refugees in Canada*. Ottawa: Library of Parliament, nov. 2025. Disponível em: <https://hillnotes.ca/2025/11/06/lgbtqi-refugees-in-canada/>.

diante do aumento no número de solicitantes provenientes sobretudo de Uganda, país que em 2023 aprovou legislação que prevê pena de morte para relações homossexuais. O caso de Nicholas Aryatwijuka, ugandense que chegou ao Canadá após ser atacado por uma multidão em Kampala, ilustra o percurso típico: mesmo após chegar a um país formalmente acolhedor, ele enfrentou roubo de pertences, ausência de rede de apoio e dificuldades de integração até ser encaminhado ao *Rainbow Refuge*.³¹

Mais recentemente, as políticas restritivas adotadas pelo governo Trump nos Estados Unidos em 2025 — com a revogação do status legal de mais de 900 mil migrantes — aumentaram significativamente a pressão sobre o Canadá, que passou a ser procurado por refugiados LGBTQIA+ que haviam anteriormente encontrado abrigo temporário nos EUA, gerando tensões sobre os limites do Acordo de Terceiro País Seguro.

As barreiras de saúde mental constituem uma dimensão frequentemente subestimada. A prevalência de traumas psicológicos decorrentes da perseguição, do processo migratório e da experiência de rejeição — muitas vezes por parte da própria família — é elevada nessa população, demandando atenção especializada que os sistemas de saúde convencionais raramente estão preparados para oferecer. Pessoas transgêneras em situação de refúgio enfrentam ainda a interrupção de tratamentos hormonais e outros cuidados de saúde relacionados à transição de gênero, cuja continuidade é particularmente difícil em contextos de deslocamento forçado e de sistemas de saúde não adaptados.³²

O conjunto desses desafios revela uma conclusão que perpassa toda a análise deste capítulo: a proteção de refugiados LGBTQIA+ não é apenas uma questão de normas e procedimentos — é uma questão de vontade política e de capacidade institucional para traduzir o reconhecimento formal em proteção efetiva. Os casos da Espanha e do Canadá demonstram que mesmo Estados com marcos normativos avançados reproduzem, em suas práticas cotidianas, parte das exclusões que o regime internacional de refúgio deveria corrigir.

³¹ CBC NEWS. Edmonton's Rainbow Refuge seeks funding for surge of 2SLGBTQ+ refugees. *CBC News*, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/2slgbtq-refugees-edmonton-rainbow-refuge-uganda-1.7170299>.

³² ACNUR. *LGBTIQ+ Persons in Forced Displacement and Statelessness: Protection and Solutions*. Genebra: ACNUR, 2021. Ver também: OHCHR. IE SOGI. *LGBTI and Gender-Diverse Persons in Forced Displacement*. A/HRC/59/43. Genebra: ONU, 2025.

2.5 Limitações do Regime Internacional de Proteção

A análise conduzida ao longo deste capítulo permite identificar um conjunto de limitações que não são falhas acidentais de implementação, mas expressões de tensões estruturais inscritas na própria arquitetura do regime internacional de proteção a refugiados LGBTQIA+. Compreendê-las como limitações estruturais — e não apenas como déficits de capacidade ou de vontade política de Estados específicos — é condição para qualquer avaliação honesta das possibilidades e dos limites do regime.

A primeira e mais fundamental dessas limitações é a dependência estrutural do regime em relação à cooperação estatal voluntária, ou seja, apesar da participação ativa das Organizações Internacionais no processo de formulação de políticas públicas, é necessário que os Estados cumpram seu papel de formulação de políticas no âmbito interno. Como demonstrado nas seções anteriores, o regime internacional de refugiados não dispõe de mecanismos coercitivos: o ACNUR pode orientar, monitorar e pressionar, mas não pode impor aos Estados o reconhecimento do status de refugiado nem a adoção de políticas específicas de proteção. No caso dos refugiados LGBTQIA+, essa dependência é agravada pelo fato de que muitos dos Estados que produzem os fluxos de refúgio — por meio da criminalização e da perseguição — são também membros dos mesmos fóruns internacionais que aprovam as normas de proteção, exercendo resistência ativa contra a consolidação do regime. O padrão de votação nas resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre SOGI, examinado no capítulo anterior, ilustra com precisão essa tensão: o regime avança por majorias estreitas e contestadas, não por consenso.

A segunda limitação estrutural diz respeito à invisibilidade histórica das perseguições baseadas em orientação sexual e identidade de gênero no direito internacional dos refugiados. A Convenção de 1951 foi elaborada em um contexto histórico e político em que essas formas de perseguição simplesmente não eram reconhecidas como fundamentos válidos de proteção internacional. A incorporação das pessoas LGBTQIA+ ao regime de refúgio se deu, como demonstrado, por reinterpretação progressiva da categoria "grupo social específico" — um processo que, por sua própria

natureza interpretativa, é instável, desigual entre os sistemas nacionais e vulnerável a retrocessos. A decisão holandesa de 2024 de exigir "evidências objetivas" nos procedimentos de determinação do status é sintomática dessa instabilidade: avanços normativos construídos ao longo de décadas podem ser reconfigurados rapidamente pela pressão política de governos com orientação restritiva.

A terceira limitação é o que se poderia denominar paradoxo da proteção: a chegada a um país de acolhida não significa o fim da perseguição, mas frequentemente sua metamorfose. Trata-se da passagem de uma perseguição de jure, formalizada e institucionalizada pelo aparato legal do Estado de origem, para uma perseguição de facto, exercida de modo informal por particulares, comunidades e redes sociais no cotidiano do país de destino. Os casos documentados nos centros de acolhida espanhóis, no campo de refugiados de Kakuma no Quênia e nos sistemas de reassentamento canadense demonstram que refugiados LGBTQIA+ permanecem expostos à violência, à discriminação e à exclusão mesmo após o reconhecimento formal da condição de refugiado. Esse paradoxo revela que o regime opera com uma concepção estreita de proteção, centrada no reconhecimento jurídico do status, sem mecanismos adequados para garantir a proteção efetiva durante os processos de integração. Como argumenta O'Donnell (2011), a eficácia do Estado se mede não pela existência de normas, mas pela capacidade de suas burocracias de implementá-las de forma coerente e acessível e é precisamente nessa passagem entre norma e prática que o regime revela suas lacunas mais profundas.

A quarta limitação é estruturalmente política: trata-se do risco de instrumentalização dos direitos LGBTQIA+ como vetor de hierarquização geopolítica, o homonacionalismo, nos termos de Puar (2007) e Rao (2020). Quando os Estados do Norte Global apresentam a concessão de refúgio a pessoas LGBTQIA+ como evidência de sua superioridade civilizacional em relação aos países de origem dos solicitantes, a proteção individual se converte em gesto de afirmação nacional. Isso não invalida a proteção oferecida, que é real e necessária, mas impõe que ela seja lida criticamente, sem ingenuidade normativa quanto às motivações dos atores que a promovem. A teoria queer nas Relações Internacionais, mobilizada aqui de forma instrumental, é precisamente o instrumental analítico que permite identificar esse risco sem abrir mão da defesa da proteção.

A quinta e última limitação diz respeito à interseccionalidade das vulnerabilidades. O regime tende a tratar a categoria "refugiado LGBTQIA+" como homogênea, invisibilizando as diferenças internas ao grupo que produzem experiências de perseguição e de acesso à proteção radicalmente distintas. Pessoas trans enfrentam barreiras documentais e de saúde que pessoas cisgêneras não enfrentam. Mulheres lésbicas e bissexuais são frequentemente invisibilizadas em sistemas construídos a partir da experiência de homens gays. Refugiados LGBTQIA+ provenientes da África Subsaariana enfrentam camadas adicionais de discriminação racial nos países de destino que seus pares europeus não experimentam na mesma medida. Ignorar essas diferenças é produzir políticas que, ao pretender incluir todos, acabam por incluir apenas os mais visíveis.

Essas cinco limitações não são corrigíveis por reformas pontuais. Elas apontam para tensões constitutivas do regime internacional de refugiados — tensões entre soberania e proteção, entre reconhecimento formal e efetividade prática, entre universalismo dos direitos humanos e particularismo das políticas nacionais. É diante desse quadro que o capítulo seguinte volta o olhar para o Brasil e para a América Latina, examinando como essas tensões se manifestam em um contexto regional específico e quais avanços e retrocessos podem ser identificados na trajetória recente da proteção de refugiados LGBTQIA+ na região.

2.6 A FRAGILIDADE DOS DADOS: AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA ESTATÍSTICA COMO LIMITAÇÃO ESTRUTURAL DO REGIME

Uma das limitações estruturais mais subestimadas do regime internacional de proteção a refugiados LGBTQIA+ não reside em normas insuficientes ou em vontade política ausente, mas em algo anterior a ambas: a inexistência de dados sistematizados sobre o perfil, o volume e os resultados dos processos de solicitação de refúgio por orientação sexual e identidade de gênero (OSIG). Essa lacuna não é periférica — ela é constitutiva. Sem dados, não há monitoramento; sem monitoramento, não há responsabilização; sem responsabilização, a distância entre norma e prática permanece invisível e, por isso, politicamente tolerável.

No plano global, o ACNUR não publica, em seus relatórios anuais de monitoramento, dados desagregados por motivo de perseguição que permitam identificar o volume de solicitações fundamentadas em OSIG. O relatório *Global Trends* — principal instrumento de monitoramento do deslocamento forçado global — apresenta dados sobre países de origem, fluxos regionais e modalidades de proteção, mas não sobre fundamentos de perseguição desagregados por categoria, o que impossibilita calcular quantas das 43,4 milhões de solicitações de refúgio registradas globalmente em 2024 tiveram por base a perseguição por OSIG. A União Europeia, por meio do Eurostat, tampouco coleta nem publica dados centralizados sobre solicitações LGBTQIA+. Como reconhecem as próprias instituições europeias, a coleta desses dados levanta questões de proteção de dados e confidencialidade que os Estados-membros ainda não equacionaram de forma uniforme — resultando em um vácuo informacional que afeta a formulação de políticas em escala regional.

No plano dos Estados, a opacidade é a regra e a transparência, a exceção. A Espanha é, até o momento, o único país europeu que publica regularmente dados desagregados por orientação sexual e identidade de gênero nos relatórios da Oficina de Asilo y Refugio (OAR). Segundo esses dados, o percentual de pessoas reconhecidas como refugiadas por perseguição por OSIG cresceu de 8,9% em 2022 para 11,4% em 2023, salto de 2,5 pontos percentuais em um único ano, acompanhado de um aumento expressivo das solicitações russas LGBTQIA+, de 684 para 1.694, das quais 59,7% foram reconhecidas.

Esse dado espanhol é analiticamente valioso não apenas pelo que revela sobre a Espanha, mas pelo que expõe sobre os demais: a ausência de publicação equivalente em Alemanha, França, Países Baixos, Itália ou Portugal não significa que esses países recebam menos solicitações por OSIG, mas que escolheram não medir ou não tornar públicas — as que recebem. Os Estados Unidos, que entre 2008 e 2017 aprovavam 98,8% das solicitações de asilo LGBTQIA+ segundo estudo da UCLA Law, taxa muito superior à média geral de aprovação, de aproximadamente 40%, suspenderam a publicação sistemática desses dados após mudanças de governo, tornando impossível monitorar tendências recentes.

A França ilustra o problema com clareza particular. Em 2024, 157.947 pessoas se registraram como solicitantes de asilo, leve queda em relação às 167.432 de

2023, com taxa geral de proteção em primeira instância de 38,8%. O país criou em 2022 um conjunto de 200 vagas específicas para solicitantes LGBTQIA+ e uma comissão especializada no OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), mas não publica dados desagregados que permitam avaliar quantos solicitantes acessam essas vagas, qual a taxa de reconhecimento por OSIG, ou qual o perfil dos países de origem predominantes. O monitoramento de políticas públicas exige dados públicos; sem eles, a avaliação das iniciativas de inclusão permanece confinada a impressões qualitativas e relatos de ONGs, importantes, mas insuficientes para escrutínio institucional sistêmico.

Nos países do Sul Global, a opacidade tende a ser ainda maior. O Canadá, que mantém um dos sistemas mais estruturados de proteção a refugiados LGBTQIA+, tampouco publica dados desagregados por OSIG em seus relatórios anuais do Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC). A Alemanha, por meio do Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), revisou seus procedimentos internos para casos LGBTQIA+ e designou servidores com treinamento específico — mas não publica dados que permitam avaliar se essa especialização se traduz em taxas de reconhecimento mais elevadas ou em maior qualidade das avaliações de credibilidade.

Essa ausência generalizada de dados tem implicações que vão além da inconveniência metodológica. Em termos krasserianos, ela revela que o regime não desenvolveu — e não exige dos seus membros — mecanismos de prestação de contas baseados em evidências quantitativas. As regras do regime incluem a obrigação de não devolução (*non-refoulement*), os procedimentos de determinação do status e as diretrizes de avaliação de credibilidade — mas não incluem a obrigação de mensurar e publicar os resultados. Na lógica de O'Donnell (2011), a ausência de dados é uma forma de déficit burocrático: um Estado que não mede não pode corrigir, e um sistema internacional que não exige que se meça não pode responsabilizar. A fragilidade dos dados não é, portanto, um problema técnico a ser resolvido por especialistas em estatística — é uma expressão política da relação que os Estados estabelecem com suas próprias obrigações de proteção.

Quadro 2 – Linha do Temporal de Marcos Normativos dos Estados e Organizações Internacionais

ANO	MARCO
2002	ACNUR publica Diretrizes n. 1 sobre perseguição baseada no gênero.
2010	HJ (Iran) e HT (Cameroon) v. Secretary of State (Suprema Corte do Reino Unido): rejeição do "teste de discricção razoável"; marco jurisprudencial para pedidos LGBTQIA+.
2012	ACNUR publica Diretrizes n. 9: primeira orientação internacional dedicada a pedidos de refúgio por OSIG.
2014	CIDH cria a Unidade de Direitos LGBTI (transformada em Relatoría Temática em 2021).
2015	ACNUR publica relatório global sobre proteção de pessoas LGBTI em situação de deslocamento: discriminação documentada em ~90% dos escritórios.
2017	Corte IDH: Opinião Consultiva OC-24/17 — proteção da identidade de gênero e orientação sexual pela CADH; casamento igualitário como direito convencional.
2018	STF (Brasil): ADI 4.275/2018 — retificação de documentos de pessoas trans sem cirurgia ou laudos, invocando a OC-24/17.
2021	Mesa-Redonda Global ACNUR-IE SOGI sobre LGBTIQ+ em deslocamento forçado; ataque ao Bloco 13 do campo de Kakuma (Quênia).
2021	CIDH: Relatoría Temática sobre LGBTI consolidada como permanente.
2022	França cria 200 vagas específicas para solicitantes de refúgio LGBTQIA+.
2023	Trinidad e Tobago descriminaliza relações entre pessoas do mesmo sexo após decisão judicial. Uganda aprova lei com pena de morte para homossexualidade.
2024	Países Baixos introduzem novo mecanismo de avaliação de credibilidade, gerando preocupações sobre aumento do ônus probatório

	para LGBTQIA+. HDT documenta 65 jurisdições criminalizando pessoas LGBTQIA+, 12 com pena de morte prevista.
2025	Políticas restritivas dos EUA (revogação de status de mais de 900 mil migrantes): pressão sobre sistemas regionais, especialmente o canadense.

Fonte: Elaboração própria, 2026.

CAPÍTULO 3 – BRASIL E AMÉRICA LATINA: ANÁLISES E PERSPECTIVAS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS LGBTQIA+

O presente capítulo propõe-se a examinar, por meio de um estudo de caso centrado no Brasil e na América Latina, como as tensões estruturais do regime internacional de proteção a refugiados se manifestam na prática institucional e normativa de uma região singular. A América Latina constitui um laboratório analítico privilegiado: é simultaneamente a região com alguns dos marcos legais mais avançados do mundo em matéria de direitos LGBTQIA+ e aquela que concentra, segundo dados do *Trans Murder Monitoring* de 2023, aproximadamente 74% dos assassinatos de pessoas trans documentados globalmente. Essa contradição entre avanço normativo e violência estrutural não é acidental — ela é constitutiva de um padrão regional que o presente capítulo busca mapear, analisar e interpretar à luz do referencial teórico adotado.

A análise organiza-se em seis seções articuladas. A primeira examina o Brasil como ator normativo no regime internacional, percorrendo a trajetória que vai da adesão à Convenção de 1951 ao procedimento simplificado aprovado pelo CONARE em 2023 e renovado, por mais 24 meses, na 185ª Reunião Ordinária do colegiado, realizada em junho de 2025.³³ A segunda analisa a arquitetura institucional da proteção, com atenção ao papel do CONARE, do ACNUR e da sociedade civil organizada. A terceira examina a distância entre norma e realidade cotidiana — o gap que, como demonstrado nos capítulos anteriores, é uma das marcas estruturais do regime. A quarta analisa a crise venezuelana e os desafios regionais que ela impõe à proteção de refugiados LGBTQIA+. A quinta traça um panorama comparado dos demais países da região, identificando perfis distintos de proteção, criminalização e violência. A sexta e última seção articula os casos empíricos ao referencial teórico, respondendo à pergunta que orienta o capítulo: o que o caso latino-americano revela sobre o regime internacional que os dados e análises de escopo global tendem a obscurecer?

³³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conare renova medida que garante proteção a pessoas LGBTQIA+ em situação de refúgio. Brasília, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-renova-medida-que-garante-protecao-a-pessoas-lgbtqia-em-situacao-de-refugio>. Acesso em: 02 jun. 2026.

3.1 O Brasil como ator normativo no regime internacional de refugiados

O intervalo entre o principal documento internacional de proteção aos refugiados (a Convenção de 1951) – com a proteção ampliada decorrente de sua revisão (em função das alterações trazidas pelo Protocolo de 67) – e a aprovação da lei brasileira sobre a proteção dos refugiados (Lei 9.474/1997) foi de 30 anos. Apesar disso, na prática, verificou-se um trabalho constante e crescente de proteção aos refugiados, principalmente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, mesmo durante o período de ditaduras militares na América Latina.

3.1.1 A adesão brasileira à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967

O Brasil assinou a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados em 1952 e a ratificou em 1960, com a reserva geográfica que restringia sua aplicação a refugiados provenientes da Europa — reflexo do contexto da Guerra Fria, em que o deslocamento forçado era concebido predominantemente como fenômeno europeu pós-Segunda Guerra. Essa reserva foi retirada em 1989, com a adesão ao Protocolo de 1967, tornando o marco convencional aplicável a refugiados de qualquer origem geográfica. Essa mudança teve implicações práticas imediatas para o contexto latino-americano, marcado, à época, por fluxos de deslocados provenientes das ditaduras militares da América do Sul.

Importa observar que a Convenção de 1951, em sua formulação original, não contemplava a perseguição por orientação sexual ou identidade de gênero como fundamento autônomo para o reconhecimento do status de refugiado. Como demonstrado nos capítulos anteriores, a invisibilidade dessa categoria no texto convencional não é acidental: ela reflete a heteronormatividade constitutiva da ordem internacional do pós-guerra, em que a proteção foi desenhada a partir de categorias de perseguição — raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a grupo social — que não incluíam, em sua concepção original, as formas de perseguição baseadas em sexualidade e identidade de gênero.

3.1.2 A Lei 9.474/1997 E A Incorporação Da Definição Ampliada De Cartagena

O marco mais significativo da construção normativa brasileira no campo do refúgio é a Lei 9.474/1997, conhecida como Estatuto dos Refugiados. Aprovada ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ela é frequentemente citada como a legislação de refúgio mais avançada da América Latina e uma das mais progressistas do mundo. Seu avanço central em relação à Convenção de 1951 é a incorporação, no ordenamento jurídico interno, da definição ampliada de refugiado estabelecida pela Declaração de Cartagena de 1984.

A Declaração de Cartagena, adotada por dez países latino-americanos em resposta às crises de deslocamento forçado na América Central, ampliou o conceito de refugiado para incluir pessoas que fogem de 'violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública'. Ao incorporar essa definição na legislação interna, o Brasil criou uma base normativa mais ampla do que a Convenção, capaz de abarcar formas de perseguição que a definição restritiva de 1951 não contempla diretamente.

Além da definição ampliada, a Lei 9.474/1997 criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), com composição tripartite — governo (Federal, Estadual e Municipal), sociedade civil e ACNUR — em caráter consultivo. Essa estrutura participativa foi, à época, inédita no mundo: nenhum outro país havia incorporado formalmente representantes da sociedade civil no órgão decisório sobre refúgio. Jubilut destaca essa inovação como um dos elementos que distinguem o modelo brasileiro e o tornam referência para outros sistemas nacionais.

3.1.3 A Resolução Normativa CONARE n. 18/2014

O primeiro reconhecimento explícito, no ordenamento brasileiro, de que a perseguição por orientação sexual e identidade de gênero constitui fundamento autônomo para o reconhecimento do status de refugiado veio com a Resolução Normativa CONARE n. 18, aprovada em 30 de abril de 2014. A resolução não alterou os princípios da Lei 9.474/1997, mas estabeleceu que pessoas LGBTQIA+ provenientes de países onde sua

orientação sexual ou identidade de gênero as expõe à perseguição podem ser reconhecidas como refugiadas com base na categoria de "pertencimento a determinado grupo social" prevista na Convenção de 1951.³

Na tipologia de Krasner (2012), trata-se de uma mudança dentro do regime: alteração de regras e procedimentos que não modifica os princípios fundantes do sistema de proteção, mas que expande sua aplicação a uma categoria historicamente invisibilizada. O regime permanece o mesmo — os princípios da Convenção de 1951 e da Lei 9.474/1997 não foram alterados —, mas as regras que os operacionalizam foram ajustadas para contemplar uma forma de perseguição que antes dependia de interpretação casuística.

É relevante observar, contudo, que a Resolução 18/2014 não criou um procedimento específico para solicitantes LGBTQIA+. Ela reconheceu a categoria, mas não estabeleceu mecanismos diferenciados de triagem, entrevista ou avaliação de credibilidade. Na prática, isso significou que o reconhecimento dependia, em grande medida, do preparo individual dos servidores do CONARE para lidar com os desafios específicos dessas solicitações — como a avaliação da plausibilidade da identidade LGBTQIA+ do solicitante, questão ética e metodologicamente delicada que os sistemas europeus já debatiam há anos.

3.1.4 O Procedimento Simplificado De 2023 E Sua Renovação Em 2025

O passo normativo mais recente e mais significativo na trajetória brasileira veio em 18 de maio de 2023 — simbolicamente, no dia seguinte ao Dia Internacional de Combate à Homofobia —, quando o CONARE, em sua 170ª Reunião Ordinária, aprovou a adoção de procedimento simplificado para análise de pedidos de refúgio de pessoas LGBTQIA+ provenientes de países que aplicam pena de morte ou pena de prisão por razões de orientação sexual e identidade de gênero. O procedimento foi deliberado com caráter interministerial, com participação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Em termos técnicos, o procedimento opera na lógica do critério *prima facie*: o CONARE passa a presumir o fundamento da solicitação quando o solicitante é proveniente de um país que criminaliza relações entre pessoas do mesmo sexo com pena

de morte ou prisão, dispensando em determinados casos a entrevista individual de elegibilidade. O órgão reconhece formalmente essa população como "grupo social com temor de perseguição, que merece a proteção do Estado brasileiro". A medida foi saudada pelo ACNUR como marco histórico.

Em junho de 2025, na 185ª Reunião Ordinária do CONARE, realizada na semana em que se comemorava o Dia Internacional do Orgulho LGBTQIA+, o procedimento foi renovado por mais 24 meses; na mesma sessão, foram reconhecidas formalmente como refugiadas 42 pessoas enquadradas neste grupo.

Apesar do avanço inegável, o procedimento apresenta uma limitação estrutural que merece atenção analítica. Seu escopo de aplicação se restringe a solicitantes provenientes de países que criminalizam juridicamente as relações entre pessoas do mesmo sexo com pena de morte ou prisão. Essa delimitação exclui, pela lógica do próprio critério, pessoas LGBTQIA+ que fogem de países onde a perseguição é de fato mas não de direito — como a Venezuela, onde não há criminalização legal, mas onde a violência estatal e paraestatal contra pessoas LGBTQIA+ é documentada. Trata-se de uma limitação de design normativo que será analisada em maior profundidade na seção 3.4.

3.1.5 As Comigrars (2014–2024): A Trajetória Participativa Da Pauta Lgbtqia+

A comparação entre os cadernos de propostas da 1ª e da 2ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) oferece uma evidência primária de fonte governamental sobre a evolução da pauta LGBTQIA+ nos instrumentos participativos de política migratória brasileira.

Na 1ª COMIGRAR, realizada em maio de 2014, o termo "LGBT" aparece no caderno de propostas de forma pontual e subalterna. A ocorrência mais significativa encontra-se na proposta 2.2, que trata da criação de um órgão nacional especializado em migração e refúgio, onde a sigla aparece listada ao final de uma sequência de grupos vulneráveis, sem qualquer especificação de procedimentos diferenciados e sem conexão com o instituto do refúgio.

Dez anos depois, a 2ª COMIGRAR, realizada em novembro de 2024, apresenta um quadro radicalmente diferente. O termo adotado é "LGBTQIA+", refletindo uma década de

reconhecimento político de identidades anteriormente invisibilizadas. A população aparece em pelo menos seis das sessenta propostas priorizadas, distribuídas por quatro eixos temáticos. A proposta CN_E1_T4_S2_P1 determina a implementação de "espaços específicos para mulheres e população LGBTQIA+ vítimas de violência" em abrigos e casas de passagem — reconhecendo, pela primeira vez em instrumento participativo federal, que abrigos coletivos representam risco específico para esse grupo. O formulário de inscrição da conferência incluiu, pela primeira vez, questões sobre orientação sexual e identidade de gênero dos delegados: 19,1% se declararam não-heterossexuais.

O contraste entre os dois cadernos documenta uma transformação institucional expressiva, mas ainda incompleta. Mesmo em 2024, nenhuma das propostas priorizadas trata especificamente de refugiados LGBTQIA+ como subcategoria do sistema de refúgio: a pauta está presente, mas diluída no conjunto dos "grupos vulneráveis", sem conexão explícita com os procedimentos do CONARE. Integrar essas duas agendas — os avanços em direitos civis LGBTQIA+ e os procedimentos do sistema de refúgio — permanece como o desafio pendente que o caso brasileiro apresenta ao regime internacional.

3.2 a arquitetura institucional da proteção: conare, acnur e sociedade civil

A existência de um marco normativo progressista — como o que o Brasil construiu entre 1997 e 2023 — não garante, por si só, proteção efetiva. O que garante proteção é a arquitetura institucional capaz de traduzir normas em práticas: os procedimentos adotados, a capacidade técnica dos órgãos responsáveis, os recursos disponíveis e a articulação entre Estado, organismos internacionais e sociedade civil. É essa arquitetura que a presente seção analisa.

3.2.1 O Conare: Composição, Competências E Limites

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é o órgão responsável, no Brasil, pela análise e deliberação sobre solicitações de refúgio. Vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ele é presidido por um representante do MJSP e composto por representantes de outros ministérios, do ACNUR e de organizações da sociedade civil — composição tripartite pioneira em 1997. No que concerne à proteção de refugiados LGBTQIA+, o CONARE enfrenta desafios de natureza técnica e institucional que vão além da existência de normas protetivas.

O primeiro desafio é a capacidade de triagem e avaliação de credibilidade de solicitações baseadas em orientação sexual e identidade de gênero. As Diretrizes n. 9 do ACNUR de 2012 estabelece orientações específicas: vedação de perguntas sobre práticas sexuais, reconhecimento de que a identidade LGBTQIA+ não precisa ser provada por documentos ou comportamentos estereotipados, e sensibilidade para com as condições de sigilo e segurança do solicitante. A incorporação dessas diretrizes na prática cotidiana do CONARE depende de treinamento específico dos servidores — algo que não ocorre de forma sistemática.

O segundo desafio é a invisibilidade estatística. Os relatórios anuais do CONARE, publicados sob o título "Refúgio em Números", não apresentam desagregação dos dados por orientação sexual ou identidade de gênero. Em 2024, foram registradas 68.159 novas solicitações e 13.632 reconhecimentos — mas a distribuição por motivo de perseguição não está desagregada por OSIG. A ausência de dados desagregados não é um detalhe técnico: é um dado analítico relevante em si mesmo. Como demonstra a literatura sobre invisibilidade estatística de populações marginalizadas, não contar é uma forma de não reconhecer.

3.2.2 O Acnur No Brasil: Parcerias, Programas E Limites

O ACNUR opera no Brasil em posição de assessoria ao CONARE — não de deliberação. Pode orientar, monitorar, financiar organizações parceiras e produzir diretrizes técnicas, mas não tem poder coercitivo sobre as decisões do Estado brasileiro. Essa limitação estrutural, identificada por Krasner (2012) como característica dos regimes internacionais sem mecanismos coercitivos, é particularmente visível no caso da proteção de refugiados LGBTQIA+: o ACNUR pode saudar o procedimento simplificado de 2023, mas não pode garanti-lo em sua implementação cotidiana.

No plano operacional, o ACNUR Brasil mantém parcerias com organizações da sociedade civil para o atendimento direto a refugiados. A Cáritas Arquidiocesana, com escritórios no Rio de Janeiro e em São Paulo, e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília, são as principais. A Cáritas, em parceria com o Grupo Dignidade e com apoio do ACNUR Brasil, realiza palestras e capacitações sobre atendimento sensível a refugiados LGBTQIA+ — atividades que constituem um dos principais pontos de acesso desse grupo ao sistema de proteção formal. Para refugiados LGBTQIA+, essas

organizações representam frequentemente o primeiro ponto de contato — e, muitas vezes, o único capaz de oferecer atendimento sensível às suas especificidades.

Nesse contexto, merece destaque especial a Rede MiLBi+ (Rede de Mulheres Imigrantes Lésbicas, Bissexuais, Pansexuais e Intersexo), iniciativa articulada em parceria com o Grupo Dignidade. A Rede MiLBi+ constitui um espaço de organização política e apoio mútuo para mulheres imigrantes LGBTQIA+, preenchendo uma lacuna específica que os sistemas de proteção formais raramente reconhecem: a invisibilidade de mulheres lésbicas, bissexuais e pansexuais dentro do próprio grupo de refugiados LGBTQIA+. A experiência dessas mulheres difere estruturalmente da de homens gays — tanto nas formas de perseguição sofridas nos países de origem quanto nas dificuldades de inserção e proteção nos países de destino —, e iniciativas como a Rede MiLBi+ são fundamentais para tornar essas experiências visíveis.

A questão da Operação Acolhida em Roraima merece atenção específica. Criada em 2018 como resposta à crise migratória venezuelana, é a maior operação humanitária da história recente do Brasil, tendo acolhido mais de 1 milhão de pessoas e interiorizado mais de 150 mil venezuelanos em cerca de 1.100 municípios até junho de 2025. O ACNUR participa ativamente da operação junto à OIM e mais de cem organizações parceiras. Os abrigos da Operação Acolhida em Roraima, contudo, apresentam problemas sérios de segurança que afetam de forma desproporcional refugiados LGBTQIA+: há relatos de violência, presença de grupos criminosos e discriminação por outros refugiados e funcionários. A Casa Miga, em Manaus, surgiu exatamente dessa lacuna, sendo o primeiro espaço da região norte dedicado ao acolhimento de refugiados LGBTQIA+ — mantido sem apoio do poder público.

3.2.3 Ongs E Redes De Apoio: Suprir O Que O Estado Não Alcança

A proteção efetiva de refugiados LGBTQIA+ no Brasil depende, em medida significativa, da atuação de organizações da sociedade civil que suprem lacunas que o Estado não cobre. O Projeto Refúgio e Gênero, vinculado à UFRJ, realizou pesquisa empírica pioneira sobre as experiências de refugiadas LGBTQIA+ no Brasil, documentando formas de discriminação e violência que os dados oficiais não capturam. A Conectas Direitos Humanos atua no monitoramento de violações e no litígio estratégico em casos de proteção internacional. A Cáritas Arquidiocesana, com escritórios em São

Paulo e Rio de Janeiro e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília, realizam atendimento direto, sendo frequentemente o primeiro ponto de contato entre o solicitante LGBTQIA+ e o sistema formal de refúgio.

A Rede MiLBI+ (Rede de Mulheres Imigrantes Lésbicas, Bissexuais, Pansexuais e Intersexo), articulada em parceria com o Grupo Dignidade, preenche uma lacuna específica que os sistemas formais raramente reconhecem: a invisibilidade de mulheres imigrantes LGBTQIA+ dentro do próprio grupo de refugiados, cujas experiências de perseguição e de acesso à proteção diferem estruturalmente das de homens gays, tanto nos países de origem quanto nos processos de integração no Brasil.

Essa constelação de atores é, ao mesmo tempo, um sinal de vitalidade da sociedade civil brasileira e um indicador das lacunas do sistema estatal. Quando a proteção depende da atuação voluntária e frequentemente subfinanciada dessas organizações, ela se torna necessariamente desigual e geograficamente concentrada: refugiados LGBTQIA+ que chegam a São Paulo, Rio de Janeiro ou Brasília têm acesso a redes de apoio relativamente estruturadas; os que chegam a Roraima, ao Acre ou a outros estados de fronteira encontram um vazio institucional que o Estado ainda não preencheu e que a sociedade civil, por limitações de recursos e alcance, não consegue suprir sozinha.

3.2.4 A Fragilidade Dos Dados No Brasil E Na América Latina: Invisibilidade Estatística Como Dado Analítico

A análise da arquitetura institucional da proteção no Brasil e na América Latina não pode concluir sem examinar uma lacuna que atravessa toda a região: a ausência quase generalizada de dados desagregados por orientação sexual e identidade de gênero nos sistemas nacionais de refúgio. Essa ausência, já identificada como limitação estrutural do regime global na seção 2.6, adquire no contexto regional uma dimensão particular — porque é aqui que o contraste entre produção normativa avançada e opacidade estatística é mais agudo.

No Brasil, o CONARE publica anualmente o relatório “Refúgio em Números”, o instrumento mais abrangente de monitoramento do sistema nacional. Em 2024, o relatório registrou 138.359 solicitações examinadas e 13.632 reconhecimentos de refúgio, além de 68.159 novas solicitações. Esses números, por si só, são expressivos e

demonstram a magnitude do sistema. O que não registram, contudo, é igualmente revelador: os dados não são desagregados por motivo de perseguição, o que impossibilita identificar quantas das solicitações examinadas tinham por fundamento a OSIG, qual a taxa de reconhecimento específica para esse grupo, ou quais os países de origem predominantes entre solicitantes LGBTQIA+.

O procedimento simplificado de 2023 — que reconheceu 42 refugiados LGBTQIA+ na sessão de renovação de junho de 2025 — fornece um ponto de dados concreto, mas ainda isolado: não há série histórica, não há comparação com períodos anteriores, e não há informação sobre o universo de solicitantes que se enquadrariam no critério mas não foram enquadrados. Não contar é, nesse sentido, uma forma de não reconhecer — e a ausência de dados desagregados é, ela própria, um dado analítico sobre os limites da proteção.

Na América Latina, o quadro é ainda mais fragmentado. A Argentina, cujo marco legal em direitos LGBTQIA+ é considerado um dos mais avançados do mundo — com a Lei de Identidade de Gênero de 2012 como referência internacional —, não publica dados desagregados por OSIG em seus relatórios da Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE Argentina). O mesmo vale para o Chile, o Equador e o Uruguai. A Colômbia, que é simultaneamente país de origem e de destino de refugiados LGBTQIA+ — em particular, de pessoas deslocadas pela violência das FARC dissidentes e de grupos paramilitares —, tampouco desagrega seus dados por OSIG nos relatórios da Unidad para las Víctimas. O México, principal país de trânsito na rota para os Estados Unidos, concentra no COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) um volume crescente de solicitações — bateu recorde histórico em 2023 —, mas seus dados públicos não permitem isolar o componente OSIG.

Há duas exceções parciais que merecem registro. A Venezuela, paradoxalmente, é um dos poucos países latino-americanos onde organizações como a ACNUR e a *Outright International* documentaram de forma sistemática a perseguição de fato contra LGBTQIA+, precisamente porque a crise humanitária de escala excepcional atraiu atenção internacional e recursos de monitoramento que outros contextos não recebem. E o próprio Brasil, com o procedimento simplificado de 2023, criou o primeiro mecanismo formal que permite, ao menos parcialmente, rastrear reconhecimentos por OSIG de pessoas provenientes de países que criminalizam a homossexualidade em suas

legislações, ainda que de forma não sistemática e sem desagregação publicada nos relatórios anuais. São avanços reais, mas isolados, que confirmam a regra pela exceção.

A invisibilidade estatística tem consequências práticas que vão além da pesquisa acadêmica. Políticas públicas de proteção exigem diagnóstico — e o diagnóstico exige dados. Sem saber quantos refugiados LGBTQIA+ solicitam refúgio, quantos são reconhecidos, quais os perfis de origem predominantes e quais as barreiras de acesso mais frequentes, governos, organismos internacionais e sociedade civil operam em um ambiente de informação rarefeita. O paradoxo regional que este trabalho identifica — entre avanço normativo e precariedade estrutural — é, em parte, um paradoxo produzido por essa opacidade: sistemas que avançam nas normas mas não investem em medir se as normas funcionam tendem a acumular avanços formais e déficits reais que permanecem invisíveis até que uma crise os torne inegáveis.

3.3 A PROTEÇÃO NA PRÁTICA: AVANÇOS, CONTRADIÇÕES E A DISTÂNCIA ENTRE NORMA E REALIDADE

A trajetória normativa descrita nas seções anteriores poderia sugerir que o Brasil caminha, de forma linear e consistente, em direção a uma proteção cada vez mais efetiva de refugiados LGBTQIA+. Essa leitura, porém, seria incompleta. O exame da proteção na prática revela uma distância persistente entre o texto normativo e a experiência vivida das pessoas que dependem desse sistema — distância que as dimensões de O'Donnell (2011) ajudam a compreender em sua profundidade.

3.3.1 O Que Mudou Entre 2014 E 2024

Entre a aprovação da Resolução CONARE n. 18/2014 e a renovação do procedimento simplificado em 2025, o Brasil percorreu uma trajetória normativa expressiva. A mudança mais concreta é a de escala e visibilidade: antes de 2014, a perseguição por OSIG sequer era nominalmente reconhecida; a partir de 2023, há um procedimento específico que dispensa entrevista em determinados casos e agiliza o processamento. Em 2024, o CONARE examinou 138.359 solicitações — aumento de 235% em relação a 2022 — e o tempo médio de processamento foi reduzido.

Essas mudanças são reais e relevantes. Mas precisam ser analisadas à luz de O'Donnell (2011): avanços no sistema legal — efetividade normativa — não garantem automaticamente eficácia burocrática. A norma existe; a questão é se as burocracias que deveriam implementá-la têm capacidade técnica, recursos e treinamento para fazê-lo de forma consistente e sensível às especificidades de cada grupo.

3.3.2 O Reconhecimento Formal Versus A Proteção Cotidiana

O reconhecimento formal do status de refugiado é o primeiro passo — mas não o último — da trajetória de proteção. Pesquisas empíricas sobre a experiência de refugiadas LGBTQIA+ no Brasil revelam que, mesmo após o reconhecimento, as pessoas enfrentam múltiplas barreiras que comprometem sua proteção efetiva.

No acesso a abrigos, refugiados LGBTQIA+ frequentemente se deparam com ambientes hostis, marcados por discriminação por parte de outros moradores e, em alguns casos, por funcionários. A proposta aprovada na 2ª COMIGRAR (2024) de criar espaços específicos para LGBTQIA+ em abrigos ainda não foi sistematicamente implementada. No acesso à saúde, pessoas trans enfrentam barreiras específicas: o acesso a tratamento hormonal pelo SUS é um direito formalmente garantido, mas na prática depende de cadastro, documentação e rede de saúde especializada que refugiados recém-chegados raramente conseguem acessar. No mercado de trabalho, o preconceito racial e de gênero se soma ao preconceito contra estrangeiros, criando uma situação de exclusão múltipla que as pesquisas empíricas documentam com consistência.

3.3.3 A Questão Das Pessoas Trans: Dupla Vulnerabilidade

Dentro da população LGBTQIA+ em situação de refúgio, as pessoas trans — especialmente mulheres trans — enfrentam uma condição de dupla vulnerabilidade que merece tratamento analítico específico. No país de origem, são frequentemente alvo tanto da perseguição baseada em identidade de gênero quanto da violência de gênero generalizada. No Brasil, a situação não se resolve automaticamente com o reconhecimento do status de refugiado.

A retificação de nome e gênero nos documentos — direito garantido pelo STF na ADI 4.275/2018 — é formalmente acessível a refugiadas trans, mas o processo

administrativo exige documentação, acesso a cartórios e orientação jurídica que a maioria das refugiadas trans não tem como acessar sozinha. Sem documentação com o nome social correto, a inserção no mercado de trabalho formal é praticamente impossível, e as condições de vulnerabilidade se perpetuam. A pesquisa de Waldely et al. (2019) documentou que grande parte das refugiadas trans no Brasil se vê compelida ao trabalho sexual por ausência de alternativas, reproduzindo no país de destino as condições de exclusão que as forçaram a partir.

3.3.4 A Proteção Pós-Chegada Como Segundo Nível De Falha

O conceito de proteção pós-chegada é central para compreender as limitações identificadas por Saavedra Ruiz (2025) em dissertação do PPGRI/UNILA. Ao analisar a atuação das universidades conveniadas à Cátedra Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local de refugiados, a autora evidencia a incapacidade dos Estados de garantirem proteção real após o reconhecimento formal do status de refugiado. A análise confirma o argumento de O'Donnell (2011): o Estado que proclama o bem comum — a dimensão de credibilidade institucional — mas não dispõe das burocracias capazes de implementá-lo — a dimensão de eficácia — produz uma promessa sem substância.

No caso brasileiro, a proteção pós-chegada de refugiados LGBTQIA+ enfrenta três lacunas estruturais: a ausência de dados que permitam monitorar sua situação; a concentração geográfica dos serviços especializados em grandes centros urbanos; e a dependência excessiva da atuação da sociedade civil para suprir o que o Estado não alcança. Essas lacunas não são exclusivas do Brasil — como demonstrará a análise regional — mas são particularmente visíveis num país que ocupa posição de referência normativa.

3.4 A CRISE VENEZUELANA E OS DESAFIOS REGIONAIS: ESTUDO DE CASOS

A análise do Brasil como ator normativo e institucional ganha outra dimensão quando examinada em relação aos fluxos regionais concretos que chegam ao seu território e ao contexto mais amplo da América Latina e do Caribe. Esta seção

examina casos específicos que ilustram, com força empírica, as tensões estruturais identificadas nos capítulos anteriores.

3.4.1 Venezuela Como Origem: Perseguição De Fato Sem Criminalização De Direito

A Venezuela é, desde 2017, o maior grupo de solicitantes de refúgio e migrantes que chegam ao Brasil. Mais de 1 milhão de venezuelanos entraram no território brasileiro desde o início da crise humanitária, numa média de 250 pessoas por dia apenas pelo ponto de entrada em Pacaraima, Roraima, nos primeiros oito meses de 2024. Dentro desse fluxo, pessoas LGBTQIA+ enfrentam uma condição específica que o procedimento simplificado de 2023 não alcança plenamente.

A Venezuela não criminaliza juridicamente relações entre pessoas do mesmo sexo. Não há, portanto, um enquadramento direto no critério *prima facie* do procedimento simplificado, que se aplica a solicitantes de países com pena de morte ou prisão. Contudo, o contexto político e social venezuelano cria condições objetivas de perseguição de fato: o regime autoritário de Maduro mobiliza retóricas machistas e homofóbicas como instrumento de controle social; a Força de Ações Especiais (FAES) da Polícia Nacional Bolivariana é responsável por execuções extrajudiciais e tem sido documentada em violações contra LGBTQIA+; e o colapso institucional do país criou um vácuo de proteção em que grupos armados irregulares operam com impunidade e frequentemente perseguem pessoas LGBTQIA+.

O caso venezuelano ilustra, com precisão, o conceito de perseguição acumulada elaborado nas Diretrizes n. 9 do ACNUR: a perseguição não se manifesta num único ato documentável de violência estatal, mas na sobreposição de exclusões — discriminação no acesso a serviços, violência de atores não-estatais, ausência de proteção policial, exposição econômica — que, individualmente, podem não atingir o limiar de 'perseguição' exigido pelos sistemas de elegibilidade, mas que, em conjunto, tornam a permanência insuportável.

Nos abrigos da Operação Acolhida em Roraima, refugiadas trans venezuelanas enfrentam um segundo nível de vulnerabilidade. Há relatos documentados de que algumas são impedidas de acessar serviços designados para mulheres, são alvo de discriminação por outros refugiados e são compelidas ao trabalho sexual por falta de alternativas de acolhimento e assentamento, considerando habitação e emprego. A Casa

Miga, em Manaus, surgiu como resposta direta a essa lacuna — mas é mantida sem financiamento público e atende um número limitado de pessoas.

3.4.2 Colômbia: O Caso Duplo De Origem E Destino

A Colômbia ocupa uma posição singular na análise regional: é simultaneamente país de origem de deslocados internos LGBTQIA+ e país receptor de milhões de venezuelanos. O conflito armado colombiano — que envolve dissidências das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Exército de Libertação Nacional (ELN) e grupos paramilitares — produz deslocamento forçado de pessoas LGBTQIA+ que são percebidas como ameaça à ordem moral dos territórios controlados por esses grupos. A *Unidad para las Víctimas* da Colômbia documenta casos de deslocamento motivado por orientação sexual e identidade de gênero.

Ao mesmo tempo, a Colômbia aprovou em 2021 o Estatuto Temporário de Proteção para Migrantes Venezuelanos (ETPV), o mecanismo de proteção mais abrangente adotado por qualquer país da região para esse fluxo. O ETPV não prevê proteção específica para venezuelanos LGBTQIA+, tratando o grupo de forma homogênea. Essa ausência é relevante: dentro do fluxo venezuelano para a Colômbia, pessoas trans são particularmente vulneráveis, frequentemente excluídas dos programas de regularização por barreiras documentais relacionadas à identidade de gênero.

3.4.3 América Central E Caribe: Criminalização Formal E Violência Não-Estatal

Os países da América Central e do Caribe apresentam dois perfis distintos de perseguição que geram fluxos de refugiados LGBTQIA+ para os países sul-americanos e para os Estados Unidos. O primeiro perfil é o da criminalização formal: Jamaica ainda mantém a *Buggery Law* (ou Ato de Sodomia) em vigor, que criminaliza relações entre homens com penas de até dez anos de prisão. Trinidad e Tobago descriminalizou apenas em 2023, após decisão judicial. Nesses países, o critério *prima facie* do procedimento simplificado brasileiro seria tecnicamente aplicável — mas poucos solicitantes desses países chegam ao Brasil por rotas acessíveis.

O segundo perfil é o da violência não-estatal: Honduras e El Salvador concentram algumas das maiores taxas de violência contra LGBTQIA+ da região,

perpetrada por gangues como a Mara Salvatrucha e o *Barrio 18*. Essa violência não é criminalização estatal — não há lei que puna a homossexualidade — mas é sistêmica, organizada e frequentemente letal. O desafio para os sistemas de refúgio é o mesmo que no caso venezuelano: a ausência de criminalização formal dificulta o enquadramento nos critérios *prima facie*, e a natureza não-estatal da perseguição exige análise mais complexa do que a que muitos sistemas nacionais estão preparados para realizar.

3.4.4 México Como País De Trânsito

Para centroamericanos LGBTQIA+ em rota para os Estados Unidos, o México funciona como país de trânsito — e frequentemente como armadilha. A Comissão Mexicana de Ajuda a Refugiados (COMAR) tem capacidade institucional limitada e os tempos de espera para processamento de solicitações são longos. Refugiados LGBTQIA+ em trânsito pelo México enfrentam dupla vulnerabilidade: a do deslocamento em si, com exposição a redes de tráfico e violência no caminho, e a da identidade LGBTQIA+, que os torna alvo de discriminação tanto por parte de autoridades quanto de outros migrantes. Organizações como o HRW e o WOLA documentam casos de detenção em centros mistos onde pessoas trans são expostas a violências específicas.

3.5 O PADRÃO REGIONAL: AVANÇO NORMATIVO E PRECARIEDADE PRÁTICA

A análise dos casos nacionais permite identificar um padrão regional que vai além de qualquer país específico: na América Latina, os avanços em direitos civis LGBTQIA+ e os avanços na proteção de refugiados LGBTQIA+ seguem trajetórias institucionais distintas — moldadas por atores, pressões e lógicas diferentes — e essa desconexão é, em si mesma, um achado analítico relevante.

3.5.1 Argentina, Chile E Uruguai: Legislação Avançada E Proteção Desconectada

Argentina, Chile e Uruguai são os países da região com os marcos legais mais avançados em direitos LGBTQIA+. A Argentina aprovou o casamento igualitário em 2010 e a Lei de Identidade de Gênero em 2012 — modelo global que permite a retificação de documentos sem exigência de cirurgia ou laudos médicos. O Uruguai aprovou o

casamento igualitário em 2013. O Chile aprovou a lei de identidade de gênero em 2018 e o casamento igualitário em 2022.

Contudo, essa vanguarda normativa em direitos civis não se traduz, de forma automática, em sistemas de refúgio mais robustos para populações LGBTQIA+. Os sistemas nacionais de refúgio nesses países — o CONARE argentino, o SERMIG chileno, o sistema uruguaio — têm capacidade institucional limitada para o processamento de solicitações baseadas em OSIG e não dispõem de procedimentos específicos comparáveis ao adotado pelo Brasil em 2023. A desconexão revela que os dois campos normativos — direitos civis internos e proteção internacional de refugiados — são governados por lógicas institucionais distintas e avançam em velocidades diferentes.

3.5.2 Peru E Equador: Retrocesso Político E Seus Efeitos

Peru e Equador apresentam um padrão diferente: são países que avançaram em determinados aspectos — o Equador aprovou o casamento igualitário por decisão judicial em 2019 — mas que enfrentam, mais recentemente, pressões políticas conservadoras que afetam o ambiente de proteção para refugiados LGBTQIA+. O Peru não reconhece uniões civis entre pessoas do mesmo sexo e tem registrado aumento de discurso anti-LGBTQIA+ no debate político. Ambos os países receberam fluxos massivos de venezuelanos — o Peru é o segundo maior receptor da região — mas sem políticas específicas para os LGBTQIA+ dentro desse fluxo.

3.5.3 A América Latina Como Laboratório: O Paradoxo Dos Números

O dado mais contundente sobre a distância entre avanço normativo e realidade estrutural na América Latina é o seguinte: segundo dados do *Trans Murder Monitoring* de 2023, aproximadamente 74% dos assassinatos de pessoas trans documentados globalmente ocorrem na América Latina e no Caribe. O Brasil figura consistentemente entre os países com o maior número absoluto de assassinatos de pessoas trans no mundo — ao mesmo tempo em que ocupa posição de referência normativa no regime de refúgio.

Esse paradoxo não invalida os avanços normativos, que são reais e relevantes. Mas ele impede uma leitura linear e progressista da trajetória regional. A

América Latina avançou no reconhecimento formal de direitos LGBTQIA+ enquanto a violência estrutural contra essas populações permanece alta. Essa tensão — entre norma e realidade, entre discurso de proteção e prática de exclusão — é exatamente o que o referencial teórico adotado neste trabalho busca capturar e analisar.

3.6 ANÁLISE CRÍTICA: O QUE O CASO BRASILEIRO E LATINO-AMERICANO ENSINA SOBRE O REGIME

A análise percorrida nas seções anteriores permite, agora, construir uma síntese analítica que responde à pergunta central do capítulo: o que o caso brasileiro e latino-americano revela sobre o regime internacional de proteção a refugiados LGBTQIA+ que os dados e análises de escopo global tendem a obscurecer? Essa síntese se organiza em torno de quatro eixos interpretativos.

3.6.1 O Argumento De O'donnell Na Prática

O modelo analítico de O'Donnell (2011), desenvolvido no capítulo 1, desagrega o Estado em ao menos quatro dimensões: conjunto de burocracias (cuja eficácia se mede pelo grau em que cumprem suas responsabilidades), sistema legal (cuja efetividade se mede pela penetração do direito nas relações sociais), foco de identidade coletiva (a dimensão da credibilidade institucional) e filtro (a regulação das fronteiras entre interior e exterior). O caso brasileiro ilustra, com precisão, como essas quatro dimensões podem avançar em velocidades diferentes — e como a distância entre elas produz o gap entre norma e realidade que este trabalho identifica como o principal problema estrutural da proteção de refugiados LGBTQIA+.

O Brasil tem um sistema legal progressista: a Lei 9.474/1997, a Resolução 18/2014 e o procedimento simplificado de 2023 representam avanços normativos reais na efetividade do sistema legal. Mas a eficácia burocrática — a capacidade das burocracias de cumprir as responsabilidades que lhes são legalmente atribuídas — é desigual e insuficiente: servidores sem treinamento específico, dados não desagregados por OSIG, abrigos sem estrutura para acolher LGBTQIA+ de forma segura. A credibilidade institucional — a dimensão pela qual o Estado se apresenta como promotor do bem comum para toda a população sob sua jurisdição, incluindo

não-nacionais — é afetada pela distância entre o discurso oficial e a experiência vivida documentada pelas pesquisas empíricas.

3.6.2 Legislação Progressista Como Condição Necessária Mas Não Suficiente

A principal conclusão empírica do estudo de caso brasileiro é que a existência de legislação protetiva avançada é condição necessária, mas não suficiente, para a proteção efetiva de refugiados LGBTQIA+. A Resolução 18/2014 reconheceu a categoria. O procedimento simplificado de 2023 criou mecanismos processuais mais ágeis. Mas nenhum desses instrumentos normativos eliminou automaticamente a discriminação nos abrigos, garantiu o acesso à saúde para pessoas trans, ou tornou os dados do sistema transparentes e desagregados.

Isso confirma, pelo caso concreto, a hipótese que atravessa o trabalho: o regime internacional de refugiados é tão forte quanto a vontade política e a capacidade burocrática dos Estados que o compõem. Quando um Estado tem legislação progressista mas burocracias insuficientes, o regime produz proteção formal sem proteção real, que é, nas palavras de Krasner, um regime enfraquecido: os princípios persistem, mas as práticas tornam-se crescentemente inconsistentes com eles.

O conceito de perseguição acumulada, elaborado nas Diretrizes n. 9 do ACNUR, permanece como categoria não reconhecida de forma consistente pelos procedimentos nacionais da região. O caso venezuelano ilustra esse ponto: a ausência de criminalização formal não elimina a perseguição de fato, mas dificulta seu enquadramento nos critérios processuais disponíveis. O regime não tem, até o momento, mecanismos satisfatórios para lidar com essa forma de perseguição.

3.6.3 O Risco De Homonacionalismo Na Avaliação Dos Sistemas Regionais

A perspectiva crítica de Weber (2016), mediada pelo conceito de homonacionalismo de Puar (2007), alerta para um risco metodológico que a análise de sistemas regionais de proteção deve evitar: o risco de que a avaliação dos sistemas latino-americanos reproduza uma cartografia civilizatória que divide o mundo entre Estados 'normais' — que protegem seus LGBTQIA+ — e Estados 'patológicos' — que os perseguem.

Quando o Brasil é elogiado por ter aprovado o procedimento simplificado de 2023 enquanto Honduras e Jamaica são criticados por criminalizar relações entre pessoas do mesmo sexo, há o risco de que essa avaliação funcione como marcador de hierarquia entre países do Sul Global, mobilizando a proteção de LGBTQIA+ como instrumento de legitimação de determinadas posições na ordem internacional — o que Puar chama de homonacionalismo. Como resposta a esse risco, Rao (2020) propõe uma perspectiva pós-colonial que reconhece avanços sem naturalizar hierarquias: avaliar os sistemas de proteção a partir de suas trajetórias históricas específicas, sem projetar sobre eles parâmetros produzidos no Norte Global.

No caso da América Latina, isso significa reconhecer que a região construiu marcos normativos progressistas — a Declaração de Cartagena, as legislações nacionais de refúgio, os avanços em direitos civis LGBTQIA+ — a partir de suas próprias experiências históricas, que incluem ditaduras militares, conflitos armados e processos de redemocratização que moldaram de forma específica a relação entre Estado, direitos e proteção. Avaliar esses sistemas sem considerar essa especificidade histórica é reproduzir a lógica que Weber critica.

3.6.4 O Que A Comparação Das Comigrars (2014–2024)

A comparação entre a 1ª e a 2ª COMIGRAR oferece, finalmente, uma evidência primária de fonte governamental sobre o que mudou e o que permanece na trajetória brasileira. Em dez anos, a pauta LGBTQIA+ passou de menção pontual e subalterna — uma linha numa lista de grupos vulneráveis — para presença transversal em seis propostas priorizadas, com reconhecimento de especificidades como abrigos diferenciados, saúde específica e atenção a pessoas trans.

Essa evolução documenta que o processo de reconhecimento institucional é real. Mas ela também documenta o que persiste: em 2024, como em 2014, nenhuma das propostas priorizadas articula especificamente a proteção de refugiados LGBTQIA+ como subcategoria do sistema de refúgio. A pauta LGBTQIA+ e a pauta do refúgio coexistem nos instrumentos participativos brasileiros, mas não se articulam sistematicamente. Integrar essas duas agendas — os avanços em direitos civis LGBTQIA+ e os procedimentos do sistema de refúgio — é o desafio pendente que o caso brasileiro apresenta ao regime internacional.

Em suma, o caso brasileiro e latino-americano ensina que o regime internacional de proteção a refugiados LGBTQIA+ existe, produz efeitos e avança — mas avança de forma desigual, dependente de vontade política contingente, sem mecanismos coercitivos que garantam sua aplicação consistente, e sem ainda ter incorporado plenamente as formas de perseguição que caracterizam a situação específica das populações LGBTQIA+ em fuga. A América Latina, com sua trajetória singular de avanços normativos e precariedade prática, oferece não apenas um estudo de caso, mas um espelho do regime: reflete suas potencialidades e suas contradições com uma nitidez que os dados globais tendem a obscurecer.

Quadro 3 – Linha Temporal do Brasil e América Latina em Relação a Proteção de Refugio, Agenda LGBTQIA+ e Refugiados LGBTQIA+

ANO	MARCO
1952	O Brasil assinou a Convenção de 1951 com reserva geográfica (restrita a refugiados europeus).
1960	O Brasil ratificou a Convenção de 1951.
1972	O Brasil aderiu ao Protocolo de 1967 (Decreto nº 70.946): remoção da reserva geográfica.
1984	Declaração de Cartagena: 10 países latino-americanos ampliam o conceito de refugiado.
1997	Lei 9.474/1997 (Estatuto dos Refugiados): incorpora definição ampliada de Cartagena; cria o CONARE com composição tripartite.
2004	Declaração e Plano de Ação do México: Fronteiras Solidárias, Cidades Solidárias e Reassentamento Solidário.
2010	Argentina aprova casamento igualitário (primeiro país da América Latina).
2012	Argentina aprova Lei de Identidade de Gênero: retificação sem cirurgia ou laudos.

2013	Uruguai aprova casamento igualitário.
2014	1ª COMIGRAR: "LGBT" aparece pontualmente em propostas sobre grupos vulneráveis. Resolução Normativa CONARE n. 18/2014: reconhecimento explícito da perseguição por OSIG como fundamento de refúgio no Brasil.
2017	Início da crise migratória venezuelana: fluxo massivo para o Brasil (mais de 1 milhão de pessoas).
2018	Criação da Operação Acolhida (Roraima): maior operação humanitária recente do Brasil. ADI 4.275/2018 (STF): retificação de documentos de pessoas trans garantida.
2019	Equador aprova casamento igualitário por decisão judicial.
2021	Colômbia aprova o ETPV (Estatuto Temporário de Proteção para Migrantes Venezuelanos). Casa Miga (Manaus): primeiro espaço de acolhimento de refugiados LGBTQIA+ na região norte do Brasil.
2022	Chile aprova casamento igualitário.
2023	CONARE aprova procedimento simplificado para refugiados LGBTQIA+ (18 mai. 2023). Uganda aprova lei com pena de morte para homossexualidade: aumento de fluxo para Canadá e Brasil.
2024	2ª COMIGRAR: "LGBTQIA+" aparece em 6 propostas priorizadas; 19,1% dos delegados declaram-se não-heterossexuais. CONARE examina 138.359 solicitações (alta histórica).
2025	CONARE renova o procedimento simplificado para refugiados LGBTQIA+ por mais 24 meses; reconhece 42 refugiados LGBTQIA+ na reunião de renovação (jun. 2025). Operação Acolhida registra mais de 150 mil interiorizações.

Fonte: Elaboração própria, 2026.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a proteção internacional de refugiados LGBTQIA+ no regime internacional de refúgio, buscando compreender de forma descritiva de que forma a perseguição baseada em orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) foi incorporada aos mecanismos internacionais de proteção e quais limites persistem para sua efetivação. A investigação partiu da constatação de que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 não contemplavam expressamente a orientação sexual ou a identidade de gênero entre os fundamentos de perseguição aptos a justificar o reconhecimento da condição de refugiado, embora previsse a categoria de pertencimento a determinado grupo social. Diante disso, o estudo examinou os processos políticos, normativos e institucionais que possibilitaram a progressiva inclusão da população LGBTQIA+ no regime internacional de proteção.

Os resultados demonstram que a incorporação da perseguição baseada em orientação sexual e identidade de gênero ao regime internacional de refúgio ocorreu de forma gradual e cumulativa, impulsionada pela atuação combinada de organizações internacionais, sistemas regionais de direitos humanos, redes transnacionais de advocacy, organizações da sociedade civil e determinados Estados. Diferentemente de outros regimes internacionais mais consolidados, esse processo não se desenvolveu por meio da adoção de um tratado internacional específico e vinculante, mas sobretudo a partir da produção de instrumentos de *soft law*, interpretações evolutivas e decisões jurisprudenciais.

Nesse contexto, destacam-se marcos como o caso *Toonen v. Austrália*, a Resolução A/HRC/17/19 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, a criação do mandato do Especialista Independente sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero (IE SOGI), os Princípios de Yogyakarta e a Opinião Consultiva OC-24/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que contribuíram para consolidar parâmetros internacionais de proteção. A análise também evidenciou o papel central desempenhado pelo ACNUR, especialmente por meio das Diretrizes nº 9, ao reconhecer que pessoas LGBTQIA+ podem ser enquadradas na categoria de pertencimento a determinado grupo social prevista na Convenção de 1951. Como resultado, observou-se a emergência de um

regime internacional LGBTQIA+ relativamente autônomo, fragmentado e policêntrico, cujos princípios, normas e procedimentos passaram a influenciar a interpretação do regime internacional de refúgio.

No estudo de caso brasileiro, verificou-se que a Lei nº 9.474/1997, a Resolução Normativa CONARE nº 18/2014 e os procedimentos simplificados recentemente adotados para solicitantes perseguidos pela OSIG constituem exemplos de boas práticas institucionais no contexto latino-americano. Entretanto, persistem desafios relacionados à integração local, ao acesso efetivo a direitos, à capacidade burocrática estatal, à produção de documentação e ao enfrentamento da discriminação e da xenofobia, evidenciando que o reconhecimento jurídico da condição de refugiado não garante, por si só, proteção plena e inclusão social efetiva.

A pesquisa também permitiu responder à questão central proposta, ao demonstrar que, os avanços observados nas últimas décadas não representaram uma transformação dos princípios fundantes do regime internacional de refúgio, mas sim uma expansão normativa realizada por meio da reinterpretção de categorias já existentes. Utilizando a tipologia de Stephen Krasner (2012), ocorreram mudanças dentro do regime, especialmente em suas normas, regras e procedimentos, sem que houvesse alteração substancial de seus princípios estruturantes. A categoria de pertencimento a determinado grupo social revelou-se o principal mecanismo jurídico utilizado para viabilizar essa ampliação protetiva, permitindo que perseguições relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero fossem reconhecidas dentro da arquitetura normativa já existente.

O estudo igualmente identificou limites importantes para a efetivação dessa proteção. Embora tenha havido avanços significativos no plano normativo, a existência de marcos jurídicos protetivos não se traduz automaticamente em proteção concreta. A análise do caso brasileiro demonstrou que procedimentos administrativos, capacidade institucional, produção documental, integração local e acesso efetivo a direitos continuam sendo elementos fundamentais para a concretização da proteção internacional. Nesse sentido, a pesquisa confirmou a relevância da concepção multidimensional de Estado proposta por Guillermo O'Donnell (2011), ao evidenciar que a eficácia dos direitos depende não apenas de sua previsão normativa, mas também da capacidade estatal de implementá-los de maneira efetiva em todo o território.

Adicionalmente, as contribuições da teoria *queer*, da perspectiva interseccional, do pensamento decolonial e das reflexões sobre homonacionalismo permitiram compreender que a proteção de refugiados LGBTQIA+ não ocorre em um contexto politicamente neutro. A incorporação dessas populações aos regimes internacionais de proteção está inserida em disputas de poder, assimetrias globais e diferentes concepções sobre soberania, direitos humanos e cidadania. Ao mesmo tempo em que os instrumentos internacionais ampliam possibilidades de proteção, permanecem desafios relacionados à seletividade, à desigualdade de acesso aos direitos e à instrumentalização política das agendas LGBTQIA+ nas relações internacionais.

Por fim, conclui-se que a proteção internacional de refugiados LGBTQIA+ constitui um dos exemplos mais relevantes de adaptação contemporânea do regime internacional de refúgio às novas formas de perseguição reconhecidas pela comunidade internacional. Contudo, o principal paradoxo identificado ao longo da pesquisa permanece: os mesmos Estados que assumem obrigações internacionais de proteção são, frequentemente, os responsáveis pelas perseguições que levam indivíduos LGBTQIA+ a buscar refúgio além de suas fronteiras. A superação dessa tensão continua sendo um dos maiores desafios para a efetivação do direito internacional dos refugiados no século XXI.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa demonstrou que a proteção internacional de refugiados LGBTQIA+ não pode ser compreendida apenas como uma questão jurídica ou humanitária. A teoria dos regimes internacionais permitiu identificar como princípios, normas, regras e procedimentos foram progressivamente reinterpretados para incorporar novas formas de perseguição sem alterar a estrutura fundamental do regime de refúgio. A perspectiva de Guillermo O'Donnell (2011), evidenciou que a efetividade dos direitos depende da capacidade estatal de implementação e da presença concreta do Estado na garantia da cidadania e do acesso a direitos. Por sua vez, a reflexão de Hannah Arendt (1989), revelou-se particularmente relevante para compreender a condição dos refugiados como sujeitos que, ao perderem a proteção de seu Estado de nacionalidade, passam a enfrentar a fragilidade do próprio pertencimento político, tornando o “direito a ter direitos” uma questão central da proteção internacional.

As contribuições da teoria *queer*, da perspectiva interseccional, do pensamento decolonial e das críticas ao homonacionalismo permitiram problematizar as

categorias aparentemente neutras do regime internacional e evidenciar como gênero, sexualidade, nacionalidade, raça e localização geopolítica influenciam as experiências de perseguição, deslocamento e proteção. Dessa forma, a pesquisa conclui que a proteção de refugiados LGBTQIA+ constitui simultaneamente um debate sobre direitos humanos, cidadania, soberania estatal e desigualdades estruturais presentes na ordem internacional contemporânea.

Por fim, conclui-se que a proteção internacional de refugiados LGBTQIA+ constitui um dos exemplos mais significativos da capacidade adaptativa dos regimes internacionais frente a demandas sociais e políticas não previstas em seus marcos fundacionais. A incorporação da perseguição baseada em orientação sexual e identidade de gênero ao regime internacional de refúgio demonstra que os regimes não são estruturas estáticas, mas arenas de disputa e transformação normativa. Entretanto, a pesquisa identificou que os avanços alcançados permanecem condicionados às dinâmicas de poder que caracterizam o sistema internacional e à atuação dos Estados, atores simultaneamente responsáveis pela garantia da proteção e, em muitos casos, pelas perseguições que geram os deslocamentos forçados.

Nesse sentido, o principal paradoxo revelado pelo estudo reside no fato de que a proteção internacional continua dependente da cooperação dos mesmos Estados que frequentemente falham em assegurar direitos fundamentais a seus nacionais. A trajetória dos refugiados LGBTQIA+ evidencia, portanto, tanto os avanços quanto os limites do regime internacional de proteção, reafirmando a centralidade dos direitos humanos, da cooperação internacional e da dignidade humana na busca por soluções duradouras para o deslocamento forçado no século XXI.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Dados sobre refúgio no Brasil e no mundo*. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/dados-refugiados-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 9 jun. 2026.

ACNUR. *Declaração de Cartagena sobre Refugiados*. Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 30 maio 2026.

ACNUR. *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*. Cidade do México, 2004. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 30 maio 2026.

ACNUR. *Declaração sobre a situação de refugiados LGBTIQ+ no campo de Kakuma*. Nairóbi: ACNUR Quênia, mar. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/ke/news/unhcr-statement-situation-lgbtqi-refugees-kakuma-camp>. Acesso em: 9 jun. 2026.

ACNUR. *Diretrizes sobre proteção internacional n. 1: Perseguição baseada no gênero no contexto do art. 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967*. HCR/GIP/02/01. Genebra: ACNUR, 7 maio 2002.

ACNUR. *Diretrizes sobre proteção internacional n. 9: Pedidos de refúgio baseados na orientação sexual e/ou identidade de gênero no contexto do art. 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967*. HCR/GIP/12/09. Genebra: ACNUR, 23 out. 2012.

ACNUR. *LGBTIQ+ Persons in Forced Displacement and Statelessness: Protection and Solutions*. Genebra: ACNUR, 2021.

ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado*. Genebra: ACNUR, 2011.

ACNUR. *O que é um refugiado?* Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-o-acnur-ajuda/refugiados/>. Acesso em: 15 maio 2026.

ACNUR. *Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees*. Genebra: ACNUR, 2015.

ACNUR. *Refúgio em Números*. Brasília: ACNUR Brasil, publicação anual.

ACNUR. *Sobre o ACNUR*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/sobre-o-acnur/>. Acesso em: 30 maio 2026.

AMNESTY INTERNATIONAL; NGLHRC. *Kakuma Refugee Camp: Not Yet Safe for LGBTI Refugees*. Londres: Amnesty International, 2023.

ARENDR, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Conare aprova procedimento simplificado para reconhecimento de refugiados LGBTQIA+*. Brasília: MJSP, 18 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-procedimento-simplificado-para-reconhecimento-de-refugiados-lgbtqia>. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Conare renova medida que garante proteção a pessoas LGBTQIA+ em situação de refúgio*. Brasília: MJSP, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-renova-medida-que-garante-protecao-a-pessoas-lgbtqia-em-situacao-de-refugio>. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). *Resolução Normativa n. 18, de 30 de abril de 2014*. Reconhece a perseguição por orientação sexual e identidade de gênero como fundamento para o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Brasília: CONARE, 2014.

CANADA. Immigration, Refugees and Citizenship Canada. *LGBTQ2 Refugees*. Ottawa: IRCC, 2024. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/about-refugee-system/2slgbtqi-plus.html>. Acesso em: 14 maio 2026.

CANADA. Women and Gender Equality Canada. *Federal 2SLGBTQI+ Action Plan: Progress by Priority Area*. Ottawa, 2025. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/women-gender-equality/free-to-be-me/federal-2slgbtqi-plus-action-plan/progress/priority-area.html>. Acesso em: 14 maio 2026.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados*. San José: IIDH/ACNUR/CICV, 1996.

CBC NEWS. Edmonton's Rainbow Refuge seeks funding for surge of 2SLGBTQ+ refugees. *CBC News*, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/2slgbtq-refugees-edmonton-rainbow-refuge-uganda-1.7170299>. Acesso em: 9 jun. 2026.

CEAR — Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Las personas refugiadas en España y en Europa: Informe 2024*. Madri: CEAR, 2024.

CHEN, Eirene. The 2021 UNHCR-IE SOGI Global Roundtable on Protection and Solutions for LGBTIQ+ People in Forced Displacement: Toward a New Vision for LGBTIQ+ Refugee Protection. *Journal of Refugee Studies*, 2024. DOI: 10.1093/jrs/feae023.

CHOSSIÈRE, Florent. Réfugiés LGBT+ en France: un difficile accès à la protection internationale. *The Conversation France*, 2024. Disponível em: <https://theconversation.com/refugies-lgbt-en-france-un-difficile-acces-a-la-protection-internationale-229264>. Acesso em: 9 jun. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Relatoria Temática sobre Derechos de las Personas LGBTI*. Washington: OEA, 2014-. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/>. Acesso em: 9 jun. 2026.

COMITÉ DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. *Toonen v. Austrália*, Comunicação n. 488/1992, CCPR/C/50/D/488/1992, decisão de 31 mar. 1994.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (CEDH). *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: rights of LGBTI persons*. Estrasburgo: ECHR, 2022.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Dudgeon v. United Kingdom*. Application n. 7525/76. Estrasburgo, 22 out. 1981.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-24/17*. San José: Corte IDH, 24 nov. 2017.

DE BRUINE, E. et al. Interpreting for LGBTIQ+ asylum seekers in the Netherlands: challenges and policy recommendations. *Frontiers in Communication*, 2025. DOI: 10.3389/fcomm.2025.1591277.

DODE, Henrique Coelho Jr. As migrações internacionais e a ficção da nacionalidade: uma perspectiva arendtiana. *Dissertatio*, v. suplementar 14, p. 147–163, 2023.

ECRE — European Council on Refugees and Exiles. *AIDA Country Report on the Netherlands — Update on 2024*. Bruxelas: ECRE, 2025. Disponível em: <https://ecre.org/aida-country-report-on-the-netherlands-update-on-2024/>. Acesso em: 9 jun. 2026.

ESPANHA. Ministerio del Interior. El número de refugiados en España por razón de orientación sexual crece un 2,5% desde 2022. *La Moncloa*, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2025/270625-refugiados-por-orientacion-sexual.aspx>. Acesso em: 9 jun. 2026.

FRANCE. Ministère de l'Intérieur. *10 actions pour renforcer la prise en charge des vulnérabilités des demandeurs d'asile et des réfugiés*. Paris: DGEF, mai. 2021.

HELPER, Laurence R.; VOETEN, Erik. International courts as agents of legal change: evidence from LGBT rights in Europe. *International Organization*, Cambridge, v. 68, n. 1, p. 77–110, 2014.

HILLNOTES. LGBTQI+ Refugees in Canada. Ottawa: Library of Parliament, nov. 2025. Disponível em: <https://hillnotes.ca/2025/11/06/lgbtqi-refugees-in-canada/>. Acesso em: 9 jun. 2026.

HUMAN DIGNITY TRUST. *Map of Jurisdictions that Criminalise LGBT People*. Londres: HDT, 2024. Disponível em: <https://www.humandignitytrust.org/lgbt-the-law/map-of-criminalisation/>. Acesso em: 9 jun. 2026.

ILGA WORLD. *State-Sponsored Homophobia: Global Legislation Overview Update*. Genebra: ILGA World, 2024. Disponível em: <https://ilga.org>. Acesso em: 9 jun. 2026.

JUBILUT, Liliansa Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KAPOOR, Ilan. The queer Third World. *Third World Quarterly*, v. 36, n. 9, p. 1611–1628, 2015.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93–110, jun. 2012.

KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 185–205, 1982.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MISKOLCI, Richard. A Teoria Queer e a Sociologia: o desafio de uma analítica da normalização. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 11, n. 21, p. 150–182, 2009.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo: Atlas, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OHCHR. IE SOGI. *LGBTI and Gender-Diverse Persons in Forced Displacement*. Relatório temático apresentado ao Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/59/43. Genebra: ONU, 2025. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity/annual-thematic-reports>. Acesso em: 9 jun. 2026.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. *Resolução A/HRC/17/19*. Genebra: ONU, 17 jun. 2011.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. *Resolução A/HRC/32/2*. Genebra: ONU, 30 jun. 2016.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. *Resolução A/HRC/41/18*. Genebra: ONU, 2019.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. *Resolução A/HRC/50/10*. Genebra: ONU, 2022.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. *Resolução A/HRC/59/5*. Genebra: ONU, 2025.

ORAM — Organization for Refuge, Asylum & Migration; RAINBOW RAILROAD. *LGBTQI+ Asylum Seekers and Refugees in Kenya: A Community Assessment*. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1951.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 1 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. Nova York, 1967.

POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; FARIA, Mariana Karla de. Direitos LGBTQ+ entre estudos internacionais queer e a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 85, p. 65–88, 2024. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2024v85p65.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. *Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e à identidade de gênero*. Yogyakarta, nov. 2006. Disponível em: <https://yogyakartaprinciples.org>. Acesso em: 9 jun. 2026.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA +10. *Princípios adicionais e obrigações estatais complementares sobre a aplicação do direito internacional dos direitos humanos em relação à orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e características sexuais*. Yogyakarta, nov. 2017. Disponível em: <https://yogyakartaprinciples.org>. Acesso em: 9 jun. 2026.

PUAR, Jasbir K. *Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times*. Durham: Duke University Press, 2007.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 73–118.

RAHMAN, Momin. Queer Muslim challenges to the internationalization of LGBT rights. In: BOSIA, Michael J.; MCEVOY, Sandra; RAHMAN, Momin (ed.). *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity*. New York: Oxford University Press, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAO, Rahul. *Out of Time: The Queer Politics of Postcoloniality*. New York: Oxford University Press, 2020.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

REZENDE, Leticia Sanches. Diálogos e embates: Teoria Queer e Pós-colonialismo nas Relações Internacionais. *FRoNtEiRA*, v. 22, n. 44, p. 55–76, 2023.

RICHTER-MONTPETIT, Melanie. Everything You Always Wanted to Know about Sex (in IR) But Were Afraid to Ask: The Queer Turn in International Relations. *Millennium*, v. 46, n. 2, p. 220–240, 2018.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

SAAVEDRA RUIZ, Silvia Marlene. *La actuación de las universidades conveniadas a la CSVN en el proceso de integración local de los refugiados*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2025.

SANTOS, Ana Cristina. Estudos queer: identidades, contextos e acção colectiva. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 76, p. 3–15, 2006.

SIMM, Gabrielle. Queering CEDAW? Sexual orientation, gender identity and expression and sex characteristics (SOGIESC) in international human rights law. *Griffith Law Review*, v. 29, n. 3, p. 374–400, 2020.

SUPREMA CORTE DO REINO UNIDO. *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*. [2010] UKSC 31, 7 jul. 2010.

TANNO, Danielle Viterale. A "Escola de Copenhague" e os estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47–67, 2003. *(confirmar dados completos)*

TICKNER, Arlene. Seeing IR differently: notes from the Third World. *Millennium*, v. 32, n. 2, p. 295–324, 2003.

TRANSRESPECT VERSUS TRANSPHOBIA WORLDWIDE. *Trans Murder Monitoring — TMM Update 2023*. Berlim: TvT, 2023. Disponível em: <https://transrespect.org>. Acesso em: 9 jun. 2026.

WALDELY, Aryadne Bittencourt et al. *Refúgio e gênero no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2019.

WALKER, R. B. J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WEBER, Cynthia. *Queer International Relations: Sovereignty, Sexuality and the Will to Knowledge*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

WILCOX, Lauren. Queer Theory and the Study of International Relations. *Journal of International Studies*, v. 43, n. 1, p. 3–30, 2014.