

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

CURSO DE GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Renata da Silva Bruscato

**ANÁLISE DE FUNCIONAMENTO DO GRUPO DE TRABALHO DA LIVRE  
ORIENTAÇÃO SEXUAL DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2015

RENATA DA SILVA BRUSCATO

**ANÁLISE DE FUNCIONAMENTO DO GRUPO DE TRABALHO DA LIVRE  
ORIENTAÇÃO SEXUAL DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Leite Lima

Porto Alegre

2015

RENATA DA SILVA BRUSCATO

**ANÁLISE DE FUNCIONAMENTO DO GRUPO DE TRABALHO DA LIVRE  
ORIENTAÇÃO SEXUAL DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul como requisito parcial para a obtenção do  
título de Bacharela em Políticas Públicas.

Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª Luciana Leite Lima  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Profª Luciana Garcia de Mello  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Adriano Henrique Caetano Costa – Ms Sociologia  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, pelo apoio e pelas oportunidades que me deram.

À minha namorada, por todo o amor, carinho e palavras de encorajamento.

Aos meus amigos, que estiveram sempre presentes.

À minha orientadora, por toda a ajuda, a dedicação e o trabalho dedicado à elaboração dessa pesquisa.

Aos entrevistados, que me receberam e permitiram que eu recolhesse as informações necessárias para essa pesquisa.

## **RESUMO**

O objetivo geral dessa pesquisa foi analisar o funcionamento do Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual, a partir do referencial teórico de redes de políticas públicas. Como estratégia, adotou-se a pesquisa de natureza qualitativa, com coleta de dados realizada por meio de entrevistas feitas em agosto e setembro de 2015 com alguns participantes e organizadores do GTLOS. Os resultados da investigação permitiram mostrar o contraste entre a legislação que regulamenta o GTLOS, o modo ideal de funcionamento que seus organizadores gostariam que o GT funcionasse e o modo como o GTLOS realmente se articula e realiza – ou não – ações.

**Palavras-chave:** Redes. Política pública. LGBT.

## **ABSTRACT**

The main objective of this research was to analyze the way the Work Group of Free Sexual Orientation (Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual – GTLOS) functions using the theories of public policy network. As a strategy, we adopted a qualitative research, gathering data through interviews recorded in August and September 2015 with some of the participants and organizers of the GTLOS. The results of this investigation allowed us to show the contrast between the legislation responsible for regulating the GTLOS, the ideal way the organizers wanted it to work and the actual way the GTLOS articulates itself and produces actions or not.

**Key-words:** Networks. Public policy. LGBT.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- AIDS** *Acquired Immunodeficiency Syndrome*/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- CNCD** Conselho Nacional De Combate À Discriminação
- CNJ** Conselho Nacional de Justiça
- CRVV** Centro de Referência à Vítimas de Violência
- FASC** Fundação de Assistência Social e Cidadania
- GLBT** Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
- GT** Grupo de Trabalho
- GTLOS** Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual
- HIV** *Human Immunodeficiency Virus*/Vírus da Imunodeficiência Humana
- LGBT** Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
- NPPLOS** Núcleo de Políticas Públicas para a Livre Orientação Sexual
- ONG** Organização Não-Governamental
- PNDH** Programa Nacional de Direitos Humanos
- PNPCDH-LGBT** Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
- RS** Rio Grande do Sul
- SALOS** Secretaria Adjunta da Livre Orientação Sexual
- SMDH** Secretaria Municipal de Direitos Humanos
- STF** Supremo Tribunal Federal
- SUS** Sistema Único de Saúde
- TRF** Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.2 MÉTODO .....	11
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT NO BRASIL E RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>13</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT EM PORTO ALEGRE .....</b>	<b>16</b>
3.1 GRUPO DE TRABALHO DA LIVRE ORIENTAÇÃO SEXUAL.....	16
3.2 SECRETARIA ADJUNTA DA LIVRE ORIENTAÇÃO SEXUAL .....	17
<b>4 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>19</b>
<b>5 GTLOS: LÓGICA E FUNCIONAMENTO .....</b>	<b>24</b>
5.1 GTLOS: CRIAÇÃO E AÇÕES NO MUNICÍPIO .....	25
5.2 SALOS: CRIAÇÃO E MUDANÇAS NO FUNCIONAMENTO DO GTLOS.....	26
5.3 SALOS, GTLOS E ONGs: TENSÕES E RELAÇÕES.....	28
5.4 SALO E ONGs: AÇÕES.....	32
5.5 ESTERELIDADE E INÉRCIA DO DEBATE E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT.....	33
<b>6 GTLOS COMO REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>36</b>
<b>7 CONCLUSÕES.....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“Homofobia” é o nome dado à aversão a pessoas que não se encaixam na sexualidade considerada padrão pela maioria da sociedade, que é a heterossexualidade. O preconceito e as ações influenciadas por essa aversão são caracterizados como homofóbicos, podendo ser individuais, partindo de opiniões pessoais, ou institucionalizadas, apoiadas pelo Estado ou por uma religião. Em alguns países, pessoas LGBT são condenadas à morte ou à tortura e humilhação pública quando sua orientação sexual se torna conhecida ou é denunciada. Para Rios (2007), a homofobia está lado a lado com o racismo, sexismo e antissemitismo entre as mais presentes expressões de preconceito e discriminação. Todavia, ele defende que lidar com a homofobia é mais difícil do que lidar com as outras três. Isso se deve ao fato de algumas pessoas ainda classificarem a homossexualidade como doença, ou como inferior à heterossexualidade, e também por causa do intenso debate sobre as origens da homossexualidade, se ela seria natural ou construída socialmente. Uma das maneiras que Rios propõe para se entender a homofobia é associá-la ao heterossexismo.

O heterossexismo seria a naturalização da heterossexualidade como norma social, afetando a língua, a cultura e organizações burocráticas: aqueles que se enquadram no parâmetro heterossexual tem acesso aos privilégios, enquanto que os que não se adéquam ao padrão imposto sofrem prejuízos e opressão. Fazer parte de um grupo inferiorizado “implica a restrição, quando não a supressão completa e arbitrária de direitos e de oportunidades, seja por razões jurídico-formais, seja por pelo puro e simples exercício da força física bruta ou em virtude dos efeitos simbólicos das representações sociais” (RIOS, 2007). Cabe ao Estado intervir nessas situações por meio de políticas públicas para garantir esses direitos à população LGBT, tentando amenizar e extinguir os problemas com os quais eles sofrem.

Höfling (2001) apresenta, em seu trabalho, uma visão humana do Estado. Ela defende que como uma de suas funções seria diminuir as desigualdades estruturais que acompanham o desenvolvimento econômico, uma das responsabilidades do Estado é elaboração de políticas públicas. Ela não o trata como simples máquina burocrática, mas como uma instituição responsável por proteção social, trazendo órgãos públicos e agentes da sociedade para o processo de tomada de decisões na formulação de políticas públicas, aproximando o processo burocrático da formulação daqueles que originalmente manifestaram suas demandas e necessidades. Por serem a resposta do Estado às demandas sociais, a autora se refere a políticas públicas como o “Estado em ação” (JOBERT, MULLER, 1987). É ao implementar políticas e

programas direcionados a setores específicos da sociedade que o Estado tenta sanar as necessidades desses grupos e atender às suas demandas.

A população LGBT compõe um dos vários setores da sociedade e apresenta diversas demandas relacionadas aos direitos dos indivíduos pertencentes à sua comunidade. As políticas voltadas para essa parcela da população costumam tratar de assuntos mais delicados, o que por vezes as torna mais difíceis de serem aprovadas: elaborar e implementar uma política pública voltada para a inclusão da população LGBT mexe diretamente com crenças, tradições, culturas e valores da sociedade, propondo mudanças que não são tão facilmente aceitas pois o *status quo* já faz parte do imaginário coletivo. Outros grupos, como crianças ou idosos, inspiram uma solidariedade que os faz, aos olhos da sociedade, beneficiários legítimos de políticas públicas. Infelizmente, a população LGBT não goza de tamanha aceitação social, dificultando a aprovação de políticas, projetos e legislações que contemplem suas demandas (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012).

Para que uma demanda social seja atendida, ela precisa ser primeiro reconhecida e entendida como um problema para então entrar a agenda e ser discutida com o intuito de se chegar a uma solução. De acordo com Fuks (2000), antes de entrar na agenda do governo uma situação problemática deve se tornar um assunto público, não bastando ser apenas uma preocupação de pequenos grupos. A existência de uma condição não é suficiente para torná-la um problema social, ela deve ser declarada publicamente como um para que possa ser tratada como questão importante pelo Estado. Os grupos que se sentem prejudicados se organizam, apresentado demandas e propostas numa tentativa de demonstrar a importância social da sua questão. Por vezes, a presença desses grupos leva à criação de uma secretaria ou instituição para conscientizar a população e os governantes de que certas questões são problemáticas e requerem resolução, ou que alguma parcela da população está sendo prejudicada ou sofrendo preconceitos, não tendo acesso total aos seus direitos como cidadãos. Uma vez que ele se torna visível, o problema em questão deixa as mãos dos grupos que o apontaram originalmente para ser tratado no processo de formulação. O grupo que primeiramente deu visibilidade à questão muitas vezes tem suas próprias propostas de resolução do problema. No entanto, ao tornarem a sua demanda pública, perdem o monopólio da definição da questão social, já que o processo de formulação envolve vários atores, desde órgãos governamentais a empresas, e não apenas os setores da sociedade que primeiramente apresentaram a demanda.

Para tornar suas demandas visíveis, os grupos sociais devem se organizar e chamar a atenção dos governantes e do restante da sociedade, apontando as situações problemáticas que enfrentam para que elas sejam reconhecidas como problemas e integrem a agenda governamental. No caso da organização do movimento LGBT no Brasil, Ramos e Carrara (2006) fazem uma classificação da sua evolução em quatro processos, sendo o último deles o crescente interesse do meio acadêmico das Ciências Humanas e Sociais pelo estudo de questões LGBT. Eles seguem citando Vianna e Lacerda (2004), defendendo que "o reconhecimento da especificidade e, ao mesmo tempo, da diversidade de formas de violência que atingem homossexuais" fundamentou a criação de uma política pública, o programa "Brasil Sem Homofobia" do Governo Federal, que visa combater a violência, discriminação contra a população LGBT e promover a cidadania homossexual. Os estudos acadêmicos na área possibilitaram um maior entendimento da temática LGBT, não apenas reconhecendo tais questões como problemas sociais, mas ajudando a criar uma imagem mais pública e disseminada do problema para que o Estado reconheça a necessidade de políticas públicas nessa área.

Nesse quadro, este trabalho tem por objetivo investigar a produção e implementação de políticas públicas LGBT em Porto Alegre. Para isso, examinará as origens e o que levou à criação do Grupo de Trabalho sobre a Livre Orientação Sexual (GTLOS) da Secretaria de Direitos Humanos de Porto Alegre, descrever e analisar a sua relação e articulação com as outras secretarias e instituições municipais e com ONGs e movimentos sociais representantes da sociedade civil. A pesquisa também pretende verificar como o GTLOS se organiza e produz ações, e descobrir quais dessas ações deram resultado, delineando o seu papel na formulação de Políticas Públicas voltadas para a população LGBT da cidade de Porto Alegre.

Esse trabalho tem por objetivo fazer uma análise do GTLOS e sua relevância dentro das políticas direcionadas à população LGBT. A maior parte das políticas voltadas a essa parcela da sociedade se referem à união homoafetiva e à adoção por parte de casais homossexuais, além de processos facilitando cirurgias de redesignação sexual e mudança legal de nome para pessoas transgênero. Embora muito importantes, tais políticas não propõem um trabalho mais profundo com a população brasileira, que ainda é muito conservadora e reproduz diariamente uma série de preconceitos.

Ao propor ações visando a diminuição da desigualdade e a promoção de debates junto à sociedade, o Decreto Municipal 14962/05 e o GTLOS lidam com uma questão delicada: a

cultura e o preconceito da sociedade brasileira. O objetivo não é apenas garantir direitos legais à população LGBT, mas informar o restante da população para que haja menos preconceito e maior aceitação das diferenças desse grupo, visando o real respeito aos direitos garantidos por lei.

Pretende-se, nesse trabalho, fazer uma análise do GTLOS, implementado pelo Decreto Municipal 14962/05, numa tentativa de descobrir detalhes sobre suas ações e a influência do Grupo de Trabalho sobre políticas públicas implementadas na cidade de Porto Alegre.

## ***1.2 Método***

A escolha do recorte no município foi feita porque ele é a menor esfera de organização e representação governamental do Poder Executivo, e a sociedade, por estar mais próxima dele, espera que o município responda às suas demandas com maior precisão e rapidez. Uma vez que a relação entre município e sociedade é mais estreita, pois são os representantes municipais que estão mais próximos e enxergam as demandas mais específicas da população, suas ações deveriam ser mais eficientes do que as ações de um governo estadual ou federal, que se encontram mais distantes e com um público-alvo maior para suas políticas públicas. O Grupo de Trabalho de Livre Orientação Sexual (GTLOS) foi escolhido, dentro das ações do Município de Porto Alegre, pela sua intersetorialidade, e a pesquisa tentará observar como a inserção da temática e das questões LGBT pode influenciar as políticas públicas e as diferentes instituições envolvidas no GT.

Para a análise dos dados será utilizada a perspectiva de rede, uma vez que os próprios organizadores e participantes do GTLOS assim o descrevem. Além disso, a cooperação entre representantes do Estado e da sociedade civil com objetivos em comum é a característica mais marcante de uma rede de políticas públicas, e se encontra presente no GTLOS.

Primeiramente será feita uma explicação do decreto que regulamenta o GT e de seus participantes a partir de uma análise da legislação e das informações recolhidas sobre os indivíduos envolvidos no Grupo de Trabalho. Para atingir os objetivos propostos, serão utilizados dados primários (entrevistas) e secundários (leis, material informativo, notícias). A quantidade de informação disponível ao público sobre o GTLOS é pequena, com apenas algumas notícias de jornal sobre um evento antigo realizado pelo grupo e a legislação do decreto

que o criou. Por conta disso, foram realizadas entrevistas de questionário semiestruturado com os membros do GT numa tentativa de compreender melhor como ele funciona internamente, a periodicidade e os tópicos das reuniões, e as ações nas quais o GT está ou esteve envolvido. As entrevistas foram gravadas e transcritas, categorizadas e seu conteúdo foi analisado por meio de análise de conteúdo.

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa baseada nas palavras, no conteúdo que o entrevistado expressa em seu depoimento, buscando no texto palavras e expressões que se repetem e categorizando-as, ou seja, classificando palavras e expressões em diferentes grupos de acordo com suas semelhanças e diferenças e interpretando os dados a partir dessa classificação (CAREGNATO, MUTTI, 2006). Dessa análise foi composto um texto, usando os dados recolhidos pelo questionário para tentar atingir os objetivos propostos nesse trabalho.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT NO BRASIL E RIO GRANDE DO SUL

No que diz respeito ao cenário da América Latina, o Brasil é pioneiro na formulação de políticas públicas para a população LGBT, ativamente engajado com o campo dos Direitos Humanos desde 1977, quando se envolveu com a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (RODRIGUES, IRINEU, 2013). Foi na década de 1980 que o Brasil, numa tentativa de controle da epidemia de HIV/AIDS, lançou políticas de prevenção e apoio às vítimas, dentre elas a população LGBT, considerada como grupo de risco. Alguns anos mais tarde, em 1999, o Conselho Federal de Psicologia proibiu psicólogos de tratar a homossexualidade como doença, seguindo diretrizes da Organização Mundial da Saúde.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) foi criado em 2001, e foi a partir desse marco que os grupos LGBT começaram a reivindicar políticas não só na área de saúde, como as de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis, mas também na área dos direitos humanos. Em 2004 foi criado o programa Brasil Sem Homofobia, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos. Em 2006, o partido político vencedor das eleições para executivo federal tinha em seu programa de governo propostas de fortalecimento e ampliação do programa Brasil Sem Homofobia, formalizando a entrada de demandas LGBT na agenda do Governo Federal (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012).

Na área da saúde, foi em 2007 que a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região determinou que o Sistema Único de Saúde (SUS) deveria incluir a cirurgia de transgenitalização na sua lista de procedimentos. No entanto, o processo gratuito ainda conta com pré-requisitos muito rigorosos e uma longa lista de espera, problemas que pode ser solucionado aprovando-se o Projeto de Lei 5002/13, que visa facilitar o processo de transição hormonal e cirúrgica para pessoas transexuais.

Em 2008 foi realizada a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, na qual ficaram determinados os seguintes objetivos (BRASIL, 2008):

I - propor as diretrizes para a implementação de políticas públicas e o plano nacional de promoção da cidadania e direitos humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais - GLBT; [e]

II - avaliar e propor estratégias para fortalecer o Programa Brasil sem Homofobia.

Como planejado na Conferência Nacional, em 2009 foi lançado o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT), prometendo tratar a questão dos Direitos Humanos como política de Estado, garantindo "recortes de gênero, orientação sexual, raça/etnia, origem social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária, situação migratória, especificidades regionais, entre outros (...)" (BRASIL, 2009).

Apesar de não ser especificamente voltado para a população LGBT, o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3), criado por decreto publicado em 2009, inclui questões LGBT, englobando de maneira transversal ações que defendem a livre orientação sexual e identidade de gênero.

Duas ações importantes do PNPCDH-LGBT, ambas ligadas à Secretaria de Direitos Humanos, foram implementadas em 2010: a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Ainda em 2010, mantendo as promessas de inclusão e apoio às questões LGBT na agenda governamental, foi emitido um decreto instituindo o Dia Nacional de Combate à Homofobia.

No ano seguinte, foi convocada a II Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, e a terceira já está agendada para acontecer em dezembro de 2015. Em janeiro de 2015, uma resolução do Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT garantiu o direito ao uso do nome social em instituições de ensino, assim como o direito ao uso do banheiro e de uniformes associados ao gênero com o qual o/a estudante se identifica.

No âmbito do estado do Rio Grande do Sul, foi aprovada em 2002 uma lei reconhecendo a liberdade de orientação, identidade, prática, manifestação e preferência sexual para preservar a dignidade humana. Anos mais tarde, em 2008, o governo convocou a I Conferência Estadual de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, seguindo o exemplo do Governo Federal. Em 2011, foi publicado um decreto garantindo "o tratamento nominal, inclusão e uso do nome social de travestis e transexuais nos registros estaduais relativos a serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Estadual" (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Ainda no mesmo ano, ocorreu a II Conferência Estadual de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais e foi aprovada a lei que, acompanhando a lei federal e a convenção internacional,

estabelece o dia 17 de maio como dia de combate à homofobia. Em 2012, o estado do Rio Grande do Sul passou a autorizar por meio de um decreto o uso da Carteira de Nome Social por travestis e transexuais.

Em janeiro de 2015, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) publicou uma resolução permitindo o uso do nome social em instituições e redes de ensino por pessoas que não se identificam com seu nome civil. A mesma resolução prevê o uso de banheiros, vestiários e uniformes de acordo com a identidade de gênero de cada indivíduo.

Nos últimos anos, percebe-se que embora haja avanços na legislação sobre os direitos LGBT, esses avanços são poucos em número e demorados, por conta da oposição de bancadas mais conservadoras dentro das casas legislativas. Por outro lado, decisões judiciais têm contribuído em peso para o reconhecimento dos direitos da população LGBT, principalmente nos casos de união civil. Em maio de 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) igualou a união homossexual à união heterossexual, tendo efeito em todo o território nacional e garantindo a casais em uniões homossexuais os mesmos direitos dos outros casais, e em 2013 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou uma resolução que obriga todos os cartórios em território nacional a celebrar casamentos homossexuais. A adoção de crianças por casais homossexuais em união estável também é permitida por decisão judicial.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT EM PORTO ALEGRE**

A cidade de Porto Alegre também conta com leis e decretos próprios de combate à discriminação por orientação sexual. Em 2002 foi aprovada a lei municipal que proíbe estabelecimentos públicos ou privados de praticarem atos discriminatórios a uma pessoa em decorrência da sua orientação sexual, estando sujeitos a multa e/ou suspensão do alvará de funcionamento. Dois anos depois, em 2004, foi instituído por lei o Dia da Visibilidade Lésbica. No mesmo ano, foi alterada a Lei nº 8.423/99 que previa educação antirracismo e anti-discriminatória na rede municipal de ensino público, acrescentando ensino anti-discriminação de orientação sexual ao currículo. No ano de 2005, foi assinado o Decreto Municipal 14962/05, criando o Grupo de Trabalho sobre Livre Orientação Sexual, e em 2011, o prefeito convocou a 1ª Conferência Municipal de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT.

Com o reordenamento da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Pública em 2012, duas secretarias foram criadas: a Secretaria Municipal de Segurança e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH). Nesse mesmo ano, foi criada dentro da SMDH a Secretaria Adjunta da Livre Orientação Sexual (SALOS), instituição que assumiria a organização do GTLOS, criado sete anos antes, e ficaria responsável por ouvir e atender as demandas da população LGBT no município de Porto Alegre.

A conquista de direitos mais recente da população LGBT na cidade de Porto Alegre foi a aprovação de uma lei municipal em julho de 2015, garantindo o direito do uso do nome social que consta na carteira regulamentada pelo estado do Rio Grande do Sul. De acordo com essa lei, estabelecimentos privados, órgãos da Administração Direta e Indireta do município devem atender as pessoas travestis e transexuais por seu nome social.

#### ***3.1 GRUPO DE TRABALHO DA LIVRE ORIENTAÇÃO SEXUAL***

Nessa pesquisa foi estudado o Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual (GTLOS), criado com o Decreto Municipal 14962/05. O GTLOS deve ser formado por vinte e sete representantes de diferentes secretarias, empresas municipais e outros grupos ligados ao Executivo Municipal para discutir transversalmente a questão LGBT nos seus respectivos setores.

Os seus objetivos, como consta no decreto, são:

**I** - Proporcionar a instrumentalização do poder público municipal na formulação de políticas públicas específicas para os gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais com vistas ao desenvolvimento de ação que aponte as áreas prioritárias que o governo municipal deverá investir;

**II** - Promover a sensibilização dos servidores e servidoras municipais, bem como àquelas que trabalham com registros cadastrais dos usuários e usuárias dos serviços públicos municipais, para que possam informar dados acerca dos gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais, para subsidiar questões de livre orientação sexual, gênero, raça e direitos humanos, a fim de proporcionar uma visão ampla e uma profunda reflexão acerca da questão da livre orientação sexual;

**III** - Promover a criação de ações que possam favorecer a eliminação das desigualdades decorrentes da livre orientação sexual, das violações aos direitos humanos e os comportamentos intolerantes e preconceituosos, estimulando o desenvolvimento de políticas anti-discriminatórias;

**IV** - Promover na sociedade a reflexão crítica acerca da história de gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais em busca de uma melhor compreensão das desigualdades em relação a livre orientação sexual e os obstáculos de acesso às oportunidades;

**V** - Contribuir para a valorização e reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais, através de campanhas de divulgação e ações afirmativas;

**VI** - Garantir a criação de um banco de dados com informações sobre a situação dos gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais no conjunto da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com dados estatísticos que permitam futuramente a realização de estudos e diagnósticos que possam produzir políticas públicas e ações internas que visem a erradicação das desigualdades.

**VII** - Articular os GTLOS internos de cada secretaria, órgãos, e empresas municipais, bem como o conjunto dos servidores e servidoras.

### ***3.2 SECRETARIA ADJUNTA DA LIVRE ORIENTAÇÃO SEXUAL***

O GTLOS é organizado e coordenado pela Secretaria Adjunta da Livre Orientação Sexual. Subordinada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos, a SALOS foi criada através da Lei nº 11.399, de 27 de dezembro de 2012, e regulamentada pelo Decreto nº 18.163, de 09 de janeiro de 2013. Suas finalidades básicas são:

- A definição, a articulação e a operação de políticas públicas de preservação e ampliação de ações voltadas aos direitos humanos em Porto Alegre, temáticas de gênero e raciais, contemplando os grupos vulneráveis no Município de Porto Alegre em articulação com órgãos públicos, entidades privadas e a sociedade civil.
- Desenvolver políticas transversais que garantam os direitos humanos, articulando-se com os demais órgãos do Município de Porto Alegre, para a viabilização de políticas públicas.
- Promover oficinas, cursos, seminários e encontros com vista à formação e à capacitação de pessoas para serem agentes promotores e divulgadores de direitos humanos.

- Oferecer atendimento, encaminhamento e acompanhamento de denúncias de violações de direitos humanos, políticas afirmativas de promoção da igualdade e serviços de apoio às vítimas de violências.
- Desenvolver projetos de resgate da memória dos diversos grupos sociais e sua interseção com as memórias coletivas, projetos de geração de renda, saúde, educação e outros.
- Desenvolver rede de controle social de políticas de direitos humanos e regatar vínculos de solidariedade e auto-organização das sociedades, bem como fiscalização dos meios de comunicação social contra a difusão e a reprodução de preconceitos e discriminações de qualquer espécie.

#### 4 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há um certo consenso entre diferentes atores no que se refere à definição de redes de políticas públicas. De acordo com Powell (1990), as redes seriam organizações laterais ou horizontais nas quais acontecem trocas de conhecimento e informações por meio da cooperação dos envolvidos no processo. Esse intercâmbio de informações enriqueceria as discussões, permitindo o desenvolvimento de políticas mais efetivas. Andrade (2006), por meio de Loiola e Moura (1997), define redes como uma malha de relações, integrando diferentes setores com o intuito de alcançar soluções à altura da complexidade dos problemas enfrentados.

O termo “rede” é usado para descrever a relação entre atores governamentais e da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas (KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010). Essas relações seriam baseadas não necessariamente em igualdade, mas em uma certa interdependência dos atores. Teríamos “um equilíbrio de poder, não necessariamente aquele em que todos os membros se beneficiam igualmente, mas aquele em que todos os membros se veem em um jogo de soma positiva” (RHODES, 2008, p.427).

Hermílio Santos (2009) defende que o Estado, visando otimizar suas funções e melhorar a eficiência das políticas formuladas, se articularia com atores não-estatais para usar também de seus recursos. Sua definição de rede de políticas públicas as caracteriza como “processo de formulação de políticas na qual membros de uma ou mais comunidades de políticas estabelecem uma relação de interdependência” (SANTOS, 2009, p. 13).

Andrade (2006) observa que as sociedades contemporâneas têm se tornado cada vez mais complexas, em parte por conta da complexidade de atores e dos diferentes setores da gestão de políticas públicas no Brasil. As redes seriam uma alternativa válida para integrar as diferenças, organizando uma ação coletiva para tratar de uma mesma demanda e atendê-la por meio de políticas públicas (ANDRADE, 2006). De acordo com Santos (2009), a formulação de políticas públicas dentro da rede se baseia em negociação e intercâmbio, diferentemente das instituições puramente governamentais que dependem do comando e da ordem. O autor defende ainda que as redes seriam ponto central no processo de inovação da relação governo-sociedade, inovação essa necessária para acompanhar as mudanças na lógica de funcionamento das sociedades modernas.

Quando o governo não tem capacidade de desenvolver políticas públicas eficientes de maneira interna, ele se vira para outras instituições não-governamentais em poder de recursos

os quais não possui para que, em conjunto, possam produzir políticas eficientes (BÖRZEL, 2011).

De acordo com o texto de Blanco, Lowndes e Pratchett (2011), as redes de políticas públicas não seriam novidade. Ele diz que o processo de elaboração de políticas públicas consiste em um grupo de atores trabalhando em conjunto na tentativa de resolver alguma questão específica. As redes seriam uma “metáfora para descrever como políticas são *realmente* feitas” (BLANCO; LOWNDES; PRATCHETT, 2011, p.2). Esses atores não necessariamente precisam ser membros do governo, podendo ser organizações e movimentos originados na sociedade civil, e a sua interação como grupo já formaria uma rede. Frey e Procopiuck (2009) dizem que os atores seriam mais do que “conjuntos amorfos de participantes em eventos isolados”. Eles seriam participantes ativos, com voz e força dentro da estrutura das redes nas quais atuam. A capacidade individual de cada ator teria o potencial de influenciar diretamente os resultados das decisões políticas tomadas pelos demais atores.

Diversos autores da temática de redes usam o conceito “*wicked problems*”. Os *wicked problems*, ou “problemas perversos” numa tradução literal, são problemas que apresentam várias causas e diversas possíveis soluções. Eles se diferenciam dos chamados “problemas simples”, nos quais há uma causa e uma solução, e dos chamados “problemas complexos”, nos quais a causa é clara, mas não se consegue chegar a um acordo quanto à solução (ROBERTS, 2000). As redes seriam um modo de se lidar com esses problemas perversos, complexos demais para serem resolvidos apenas pelo governo, que então buscaria aliados em instituições da sociedade civil. A organização em redes seria mais flexível e inclusiva, com maior troca de informações e mais distanciada do controle burocrático estatal (ISETT et al., 2011). Filho e Sarti (2012) citam Misoczky ao dizer que as redes de políticas públicas funcionariam como opção alternativa à organização usual do governo, geralmente formada por estruturas hierarquizadas, caso elas fossem insuficientes para atender às demandas sociais.

Lee, Lee e Feiock (2012), usando os conceitos de Agranoff e McGuire (2003) e Schrage (1995), explica o surgimento das redes dizendo que elas se originam quando um grupo de atores forma uma aliança para resolver problemas dentro de certas limitações como tempo, conhecimento e recursos. Essas redes emergiriam na tentativa de resolver problemas complicados demais para serem resolvidos por apenas uma organização, retornando ao conceito de problemas perversos abordado por Roberts (2000) e Isett e colaboradores (2011).

Não são apenas os governos que fazem parte de redes. Instituições, sejam elas públicas ou privadas, ONGs e movimentos sociais: todos podem mostrar interesse em fazer parte de redes, compartilhando informações, conhecimento, recursos humanos e financeiros, criando uma colaboração entre diferentes autores que facilita o planejamento e a execução de ações. Participar de uma rede seria uma decisão estratégica dos atores para resolver um dilema coletivo (LEE, LEE, FEIOCK, 2012). A motivação para fazer parte de uma rede viria da oportunidade de cumprir um objetivo o qual os atores, de forma independente, não conseguiriam atingir.

Enquanto as redes de políticas públicas se mostram úteis na resolução de problemas mais complexos, elas também podem apresentar diversos desafios administrativos. A presença de diversos atores de peso pode trazer problemas relacionados aos processos decisórios, ao planejamento e à avaliação (FILHO, SARTI, 2012).

Lee, Lee e Feiock (2012) explicam três maneiras de se manter a colaboração entre os diferentes atores participantes de uma rede: por meio de uma figura central autoritária, por meio de contratos ou pelo que o autor chama de “*network embeddedness*” ou, traduzindo, “redes incorporadas”. As redes incorporadas dependem de relações sociais fortes entre os atores. Ao invés de depender de uma figura autoritária ou da autoridade de um contrato, as redes incorporadas usam dos laços sociais, políticos e econômicos, permitindo maior flexibilidade das regras e ações tomadas pela rede e mantendo a autonomia dos atores envolvidos.

Embora se use o termo “rede de políticas públicas” de maneira geral, existem mais de um tipo de rede. Isett e colaboradores (2011) separam as redes entre formais e informais. As redes formais, visando a produção e o oferecimento de serviços públicos, seriam compostas por atores governamentais unidos, na maioria das vezes, por algum tipo de contrato ou legislação. Mesmo na ausência de contratos, se os atores tiverem um objetivo em comum e entrarem em acordo sobre o papel e as responsabilidades de cada um, a rede pode ser considerada uma rede formal. Redes formais são estáveis, com maiores níveis de confiança entre os participantes.

Já as redes informais englobam qualquer tipo de arranjo feito sem maneiras formais de unir os participantes. Podem ser comitês, forças-tarefa ou coalizões com participação tanto do setor público quanto da sociedade civil. Essas estruturas geralmente surgem da existência de uma demanda, da necessidade de resolver um problema ou partilhar informações sobre uma causa. Uma vez que redes formais tendem a arrecadar mais recursos, é normal que redes informais acabem se formalizando ao longo do tempo (ISETT et al., 2011).

As redes também seriam separadas em temas: diferentes áreas teriam diferentes redes para desenvolver políticas públicas (como no caso de redes de políticas LGBT, da mulher, do negro, entre outros). A efetividade das redes seria devida à concentração dos atores com interesses semelhantes. Ao se considerar que o Estado não é o único ator relevante no processo de elaboração de políticas, dá-se atenção aos diversos atores pertencentes à sociedade que agem de forma descentralizada. Ao organizar os atores com objetivos em comum, a rede centraliza seus esforços e otimiza seus resultados (SANTOS, 2009).

As diferenças e particularidades de cada território e área alvo de políticas públicas encorajam a organização em redes (BÖRZEL, 2011). Isso ocorre porque o Estado tem os recursos financeiros, mas a sociedade civil, ONGs e movimentos sociais costumam ter um relacionamento mais próximo e melhor acesso ao grupo alvo das políticas públicas. As redes permitem que o governo use recursos humanos e financeiros que, em outra situação organizacional, estariam dispersos entre os setores público e privado (BÖRZEL, 2011). Estando atores de ambos os lados envolvidos na rede, há uma maior organização e acesso a esses recursos. Börzel relata ainda que pesquisas sobre governança em áreas de fraca presença governamental mostram as redes como provedoras-chave de serviços nas situações em que o Estado é incapaz de sanar as necessidades daquela região ou grupo.

Börzel (2011) defende que as redes podem ser utilizadas para analisar as interações entre diferentes atores envolvidos na elaboração de políticas públicas tanto de forma qualitativa quanto quantitativa. Enquanto alguns consideram redes como trocas de relação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, outros as classificam como uma nova forma de governança além do Estado Nação (BÖRZEL, 2011). Ele ainda diz que em estudos de Rhodes e Marsh (1992) viu-se que a estrutura das redes influencia tanto o processo de elaboração quanto o resultado das políticas por afetar o modo como os membros interagem.

A escolha de se utilizar o referencial teórico de redes para estudar o GTLOS se deu devido a dois fatores principais. Primeiramente, os próprios organizadores e participantes do GTLOS identificam sua estrutura como uma organização em redes, tendo mencionado o termo em mais de uma das entrevistas. Em segundo lugar, o desenho do GTLOS remete às teorias de rede de políticas públicas. Um grupo de atores representantes tanto do governo quanto da sociedade civil se reunindo em torno de um objetivo em comum, no caso do GTLOS, suprir demandas e lidar com casos de violência contra a população LGBT. O intuito do Grupo de Trabalho era trocar informações e recursos, e desenvolver soluções para os problemas

apresentados, da mesma forma como atores se organizam em rede para lidar com problemas perversos.

## 5 GTLOS: LÓGICA E FUNCIONAMENTO

O presente capítulo trata da descrição e análise dos dados coletados por meio de entrevistas e pesquisa documental. A coleta de dados primários foi realizada a partir de entrevistas feitas com representantes do governo, de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e de movimentos sociais que tem ou tiveram envolvimento com o Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual. Foram entrevistadas cinco pessoas: a Secretária Adjunta da Livre Orientação Sexual do município de Porto Alegre, uma funcionária do Centro de Referência a Vítimas de Violência (CRVV) que trabalha em parceria com a SALOS, dois representantes de ONGs e uma representante de um movimento social, tendo todos participado de reuniões do GTLOS e da SALOS nos últimos anos. As ONGs entrevistadas foram: o Nuances, ONG de livre expressão sexual ativa desde 1991; a ONG Igualdade RS, associação de travestis e transexuais do Rio Grande do Sul criada em 1999; e a Liga Brasileira de Lésbicas RS, que se identifica como movimento social, fundada em 2003. Essas ONGs e movimentos sociais foram escolhidas por terem sido indicadas como participantes ativas do GTLOS pela direção da SALOS, e também por representarem os três maiores setores dentro do conjunto LGBT: gays, lésbicas, e travestis e transexuais.

Os dados secundários utilizados foram a legislação do Decreto Municipal Nº 14.962 de 27 de outubro de 2005, responsável pela criação do Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual, e os anais da I e II Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT. Foi feita uma solicitação de acesso às atas das reuniões do GTLOS, e para obtê-las, foi requisitada uma carta de apresentação. A carta foi entregue, mas não houve retorno por parte da SALOS.

As entrevistas foram transcritas e seus trechos separados em categorias para a realização da análise dos dados. A partir dessas categorias, dissertei sobre os seguintes pontos colocados a respeito do funcionamento e dos resultados do Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual:

- origens do GTLOS, o que levou à sua criação e suas ações iniciais;
- a criação da SALOS e as mudanças no funcionamento do GTLOS;
- as relações e as tensões entre a SALOS, o GTLOS e as ONGs;
- as ações da SALOS e do GTLOS;
- a esterilidade e inércia do debate e das Políticas Públicas LGBT.

### **5.1 GTLOS: CRIAÇÃO E AÇÕES NO MUNICÍPIO**

Antes da criação da SALOS ou de qualquer grupo de trabalho ou comitê municipal na temática LGBT, a única ferramenta institucional existente na qual se trabalhava a questão LGBT no município de Porto Alegre era Núcleo de Políticas Públicas para a Livre Orientação Sexual (NPPLoS). Foi por proposta do NPPLoS que em 2005 criou-se o Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual. Os participantes do Núcleo de Políticas Públicas LGBT, percebendo que existia um alto número de denúncias de homofobia feitas ao CRVV de dentro das secretarias municipais, resolveram trabalhar essas questões e formaram o GTLOS para tratar os casos de violência exclusivamente com as secretarias, de onde vinham as demandas. Portanto, no início, o GTLOS tinha uma única finalidade: trabalhar as questões LGBT dentro da prefeitura e de suas instituições, lidando com denúncias de preconceito de maneira interna com as secretarias e órgãos municipais listados no decreto.

Nos primeiros anos os assuntos discutidos no GT eram pontuais, tratando de casos específicos de violência e homofobia contra servidores públicos. O Centro de Referência a Vítimas de Violência oferecia serviços profissionais nas áreas da psicologia e assistência social para a realização de acolhimentos, além de oferecer acompanhamento contínuo caso a vítima resolvesse fazer uma denúncia formal. Em casos de reincidência da violência no mesmo local de trabalho, era realizada uma intervenção focal do CRVV em parceria com a prefeitura e com a instituição municipal na qual a violência ocorrera. Faziam contato com o setor para averiguar a situação e descobrir o motivo da recorrência da agressão, para então realizar palestras e cursos de direitos humanos com os trabalhadores afim de conscientizá-los. Essas intervenções dentro dos órgãos da prefeitura em parceria com o Centro de Referência a Vítimas de Violência eram o foco das ações do GTLOS. Entretanto, as denúncias de homofobia dentro dos órgãos do município foram diminuindo, e as demandas do GTLOS foram mudando. Uma das entrevistadas disse que “não se sustenta e não se tolera mais esse tipo de violência no ambiente de trabalho”, então as pessoas homofóbicas não manifestam mais o seu preconceito da maneira como faziam no passado. O GTLOS acabou sendo congelado após uma troca de gestão da então Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Pública em 2008, órgão responsável pelo Grupo de Trabalho, sendo reativado anos depois, na próxima mudança de gestão.

## **5.2 SALOS: CRIAÇÃO E MUDANÇAS NO FUNCIONAMENTO DO GTLOS**

No ano de 2012, houve uma reestruturação de secretarias e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos se separou da Secretaria Municipal de Segurança. Nesse mesmo ano, dentro da SMDH, a Secretaria Adjunta da Livre Orientação Sexual foi criada, sendo a primeira secretaria específica para a população LGBT do Brasil e, com a criação da SALOS, o GTLOS foi reativado e começou a passar por uma mudança estrutural. O decreto de origem do Grupo de Trabalho está sendo revisado para transformá-lo em um Comitê Municipal, isso porque hoje as denúncias de homofobia dentro das instituições do município, no ambiente de trabalho, são quase inexistentes, enquanto que as denúncias oriundas da sociedade civil se apresentam em grande número. Desde a estruturação da SALOS, os organizadores do GTLOS já permitiram a participação de ONGs em todas as suas reuniões, alterando a lógica de funcionamento do GT para uma mais próxima ao Comitê que se pretende formar. Essa participação começou por conta da organização da Parada Livre de Porto Alegre. Mesmo quando o GTLOS ainda trabalhava exclusivamente com as instituições da prefeitura, na época da Parada Livre as reuniões eram abertas para grupos de fora com o intuito de trabalhar a temática e dar apoio financeiro à organização da Parada Livre. Essa abertura também aconteceu durante outras ocasiões pontuais, como o Dia do Orgulho LGBT, ou quando aconteciam casos graves de violência. Nessas situações, o GT se reunia de forma mais aberta afim de tratar desses problemas.

Existia um interesse por parte da SALOS de aumentar a participação da sociedade civil, que se mostrava mais interessada em ter uma presença ativa e coerente no GTLOS do que as secretarias e instituições municipais. Atualmente, por se encontrar num período de mudanças estruturais, o GTLOS está temporariamente desativado, mas a SALOS continua ativa e trabalhando com as ONGs e movimentos sociais, agindo em parceria com eles para a realização da II Conferência Municipal LGBT e da Parada Livre de Porto Alegre, além de outras ações e intervenções pontuais como palestras e encaminhamentos de casos de violência.

O desenho original do GTLOS se baseia na relação entre o Grupo de Trabalho e as secretarias municipais. De acordo com o Decreto Municipal Nº 14.962, vinte e sete secretarias e órgãos municipais deveriam enviar representantes para as reuniões do GTLOS. Juntamente com o decreto, foi lançada uma portaria nomeando os representantes, no entanto, o GTLOS sofreu desde o início com problemas de frequência. Havia falta de interesse por parte das secretarias e órgãos municipais, estimando-se que das vinte e sete secretarias listadas no decreto, aproximadamente metade enviava representantes para alguma das reuniões. Um dos

entrevistados comentou que apenas cinco secretarias participavam efetivamente, sendo elas as Secretarias Municipais de Saúde, Turismo, Segurança, Cultura, a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), além da própria Secretaria Municipal de Direitos Humanos. As outras apareciam nas reuniões de maneira esporádica. Vários dos representantes nomeados eram cargos de confiança e quando havia mudança de gestão, mudavam de emprego. Se os representantes faltavam mais do que duas ou três reuniões seguidas, era requisitada a substituição. No entanto, para tal, era necessário encaminhar um ofício para substituir aquela nomeação e mandar outra pessoa para as reuniões do Grupo de Trabalho, um processo burocrático demorado que podia levar até um mês para ser concluído. Por vezes as secretarias diziam não ter ninguém para mandar porque já participavam de outros comitês, grupos de trabalho e comissões sobre outros assuntos aos quais davam prioridade, e não enviavam ninguém às reuniões do GTLOS.

Considerando o relacionamento frágil entre o GTLOS e as outras instituições e secretarias municipais, a SALOS mudou seu foco para a sociedade civil, relação que existia apenas superficialmente, em ocasiões esporádicas. De acordo com entrevistados tanto das ONGs quanto da SALOS, os movimentos sociais e ONGs eram os participantes mais coerentes do GTLOS, mandando os mesmos representantes e participando repetidamente das reuniões. No entanto, apenas lideranças organizadas participavam das reuniões, não tendo nenhum tipo de assembleia aberta para cidadãos que não estavam representando alguma instituição organizada da sociedade civil.

De acordo com os entrevistados, foi feito um primeiro contato com as ONGs, convidando-as a participar de uma reunião explicando a criação e o propósito da SALOS, e a partir disso esses setores da sociedade civil foram convidados a participar do GTLOS. O contato dos participantes do GT era feito diretamente com a secretária adjunta Glória Crystal, e eventualmente sua assessora. Como há apenas duas pessoas trabalhando na Secretaria Adjunta, as ONGs e movimentos sociais acabaram entrando em contato ambas. As secretarias municipais também foram convidadas para essas reuniões, mas como o GTLOS se encontra em um período transitório, sua presença não era mandatória. Era feito um convite, e as secretarias interessadas mandavam seus representantes. A convocação para as reuniões era feita majoritariamente por e-mail, as vezes com contato também por telefonema para encontrar uma data disponível em comum.

Mesmo assim, o GT não conseguia se reunir de maneira satisfatória. A ideia original era ter reuniões quinzenais, mas devido a agendas de governo e impossibilidade dos participantes, as reuniões acabavam sendo adiadas e remarçadas, chegando ao ponto de ter apenas quatro reuniões durante o intervalo de um ano, não conseguindo manter uma periodicidade regular. Isso era uma das cobranças mais frequentes dos movimentos sociais, ter uma certa continuidade e um retorno dos encaminhamentos e discussões feitas na reunião anterior. A secretária Glória, em sua entrevista, disse que a SALOS quase não chamou o GTLOS em 2014 por esvaziamento e incompatibilidade de agendas. Mesmo nos outros anos a secretária admitiu que era difícil reunir um número suficiente de pessoas para formar o Grupo de Trabalho por causa das agendas de cada instituição envolvida. Com a falta de obrigatoriedade da presença, apenas algumas secretarias mostraram interesse em participar e mandaram representantes quando havia disponibilidade, sendo que de todas as secretarias listadas no decreto, as Secretarias Municipais de Turismo, de Saúde, de Cultura, de Segurança e a Fundação de Assistência Social e Cidadania foram as únicas citadas como realmente interessadas em participar das reuniões do GTLOS. Já os movimentos sociais e ONGs participavam sempre que convidados. Embora a secretária ache a participação das outras secretarias representantes do governo importante, ela admitiu que há uma dificuldade muito grande em fazê-las comparecerem às reuniões, por isso a SALOS tem se comunicado diretamente com as ONGs e tentado funcionar como um intermediário, levando as demandas sociais para as demais secretarias e trabalhando-as tanto com as outras instituições municipais quanto com a sociedade civil.

### **5.3 SALOS, GTLOS E ONGs: TENSÕES E RELAÇÕES**

Há uma reclamação geral por parte das ONGs quanto à organização do GT e das secretarias: a participação incerta de outros órgãos governamentais, tanto por frequentes faltas como por mudança de representantes é frustrante. Um dos entrevistados comentou que mesmo nas vezes em que a Secretaria Municipal de Saúde esteve presente, a abordagem do seu representante foi sempre focada na AIDS, quando na verdade há muitas outras questões pertinentes à saúde da população LGBT a serem discutidas, como a humanização do atendimento a pessoas transexuais e travestis. Aqueles que eram enviados às reuniões pelas outras secretarias estavam sempre desatualizados quanto aos assuntos tratados nas reuniões anteriores justamente por não terem participado delas. Ao não ler as atas anteriores, demonstrase a falta de interesse por parte dos representantes municipais em estar em dia com as discussões, o que frustrava os movimentos sociais por terem que perder tempo e repetir assuntos

e demandas feitas em reuniões anteriores. Essa crítica não é pertinente unicamente ao GTLOS: as ONGs e movimentos sociais concordam que há uma desorganização geral em todas as esferas de governo. Relatórios são perdidos, e a cada troca de gestão é necessário começar do início, apresentar todas as demandas novamente e recomeçar o trabalho desenvolvido com a gestão anterior. Com a criação do GTLOS, havia a esperança de criar e manter uma política continuada para que na próxima troca de gestão não se precisasse começar do zero, mas isso não aconteceu.

A fraca participação das outras secretarias trazia mais um problema. As ONGs e movimentos sociais acreditavam que fazer reuniões apenas com as pessoas envolvidas diretamente com o movimento LGBT não garantia uma política transversal. As instituições governamentais, quando participavam de alguma reunião, normalmente não estavam presentes na próxima. Eram feitas uma série de demandas a essas secretarias e instituições por parte das ONGs, e existia a promessa de que as secretarias fariam um debate interno e trariam algum retorno, mas não apareciam na reunião seguinte e o retorno não existia. Uma das entrevistadas disse se sentir

“(...) utilizada pelo poder público enquanto movimento social. A gente é chamada, vai lá, responde, perde tempo, fica na reunião, retorna, faz encaminhamento, e resposta zero. Porque daí a secretaria na sua pauta lá, no seu relatório final ela apresenta assim: reunimos X vezes com o movimento X, Y, Z. Foram tirados N encaminhamentos, listas de encaminhamentos. E de ação concreta zero.”

Entrevistados tanto da SALOS quanto das ONGs mencionaram que a Secretaria Adjunta da Livre Orientação sexual não tinha verba ou estrutura satisfatórias, o que limitava ação do GT, uma vez que apenas a secretária e uma assessora trabalhavam lá. Embora a secretaria adjunta existisse, não existiam políticas voltadas para ela. Havia também uma falta de comunicação entre secretarias e instituições municipais, o que dificultava ações intersetoriais. Como disse um dos entrevistados,

“Acho que é muito insipiente ainda, acho que o grande problema é que a SALOS é muito desestruturada no sentido que tem uma pessoa e uma secretária e tal, então a gente vê que o Estado também não investe como deveria né, faz um discurso, direitos humanos, referência capital dos direitos humanos, mas na hora de estruturar uma política pública aí coloca só uma pessoa.”

As ONGs e movimentos sociais consideravam a presença da secretária Glória Crystal muito importante politicamente por ser a primeira transexual a assumir uma secretaria no país, e a existência da SALOS demonstrava que o governo estava ciente da existência da população LGBT e suas demandas. Os entrevistados reconheceram também que a criação da SALOS facilitava o diálogo com as administrações públicas, centralizando os eventos. Anteriormente, por não ter uma secretaria específica, a questão LGBT ficava espalhada no âmbito da saúde

com as políticas de prevenção à AIDS, ou no serviço social quando havia a necessidade de acolhimento, entre outros. Já com a SALOS, pode-se discutir livre orientação sexual de maneira mais direta e específica. As ONGs e movimentos sociais reconhecem que a parceria entre uma instituição municipal como a SALOS e os representantes da sociedade civil é muito importante justamente por formar uma conexão oficial entre Estado e sociedade. As ONGs, ao participarem das atividades da SALOS, dão reconhecimento e legitimidade ao trabalho feito pelo município, e em contrapartida, a SALOS dá visibilidade institucional às questões e demandas trazidas pela sociedade.

No entanto, eles também apontam que embora a secretária tivesse boas ideias e intenções, não havia estrutura ou recursos suficientes para que a SALOS concretizasse políticas públicas. Ainda que o cargo de secretária fosse ocupado por uma mulher transexual, as ONGs e movimentos sociais consideravam sua presença como simbólica porque não existia uma estrutura para apoiar a secretaria, mostrando a falta de prioridade governamental em avançar e melhorar as políticas LGBT. Os entrevistados acreditavam que o governo criava estruturas para poder dizer que existe uma tentativa de progresso na questão LGBT, quando na realidade essas estruturas eram fracas e esvaziadas, sem capacidade de estabelecer políticas concretas. Numa capital de estado como Porto Alegre, que atende toda a região metropolitana, ter uma secretaria adjunta com apenas secretária e assessora trabalhando não seria compatível com a demanda da população LGBT da região. A própria secretária admitiu que não dava conta da demanda sozinha, recorrendo ao Centro de Referência a Vítimas de Violência em busca de auxílio. Os movimentos sociais e ONGs entrevistados sentem que só serão representados de verdade quando existir uma estrutura com condições financeiras e recursos humanos, com pessoas preparadas que tenham conhecimento do tema para trabalhar projetos, ações, e políticas transversais, englobando diferentes secretarias e departamentos.

Parece existir certa confusão entre os membros de ONGs e movimentos sociais entre o que era ação e reunião do GTLOS e o que era da SALOS. Uma vez que a Secretaria Adjunta é responsável pelo GT e apenas a secretária adjunta se envolve, e as mesmas ONGs e movimentos sociais eram convidados tanto para o GT quanto para reuniões da SALOS sobre outros assuntos, existe uma confusão entre o que é originado do GT e o que é originado da SALOS. Enquanto a SALOS afirma que foram feitas apenas duas reuniões do GT desde a criação da Secretaria Adjunta em 2012, alguns representantes de ONGs e movimentos sociais entrevistados afirmam terem participado de até quatro reuniões em 2013 e 2014.

Mesmo com a inatividade do GT, as ONGs e movimentos sociais mantêm parcerias com a SALOS nas organizações da II Conferência Municipal LGBT com reuniões quinzenais e da Parada Livre, além de ações pontuais em casos de violência, discriminação e encaminhamentos. Nas reuniões sobre a II Conferência Municipal, a SALOS se encontra com as ONGs para organizar o calendário, os eixos e a infraestrutura necessária, definindo coletivamente os detalhes para a realização do evento.

As propostas do que era discutido nas reuniões vinham tanto da SALOS como dos outros participantes. Normalmente, os assuntos discutidos nas reuniões do GTLOS eram pertinentes aos casos de preconceito e violência acontecendo em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul durante o mês ou a semana da reunião, e a partir dos casos individuais havia um trabalho para definir táticas de como enfrentar e resolver esses problemas. Falavam também sobre a própria estruturação do GTLOS, de como seria possível melhorar a estrutura do GT e sensibilizar as outras estruturas do Estado quanto à questão LGBT. Cada uma das ONGs ou movimentos sociais entrevistados tem sua própria organização interna. Com calendário e agenda próprios, cada um dos órgãos civis aqui citados tem suas demandas e prioridades definidas em reuniões internas. Sabendo a data da próxima reunião do GTLOS, as ONGs e movimentos sociais se organizavam internamente para discutir as pautas importantes. Uma das entrevistadas explicou o processo:

“De forma sistemática, o movimento sempre chegava com uma pauta pronta, inclusive discutida antes, tá. Como a gente trabalha com movimentos parceiros, (...) a gente sempre dava uma conversada quando a reunião era chamada pra ver, tá, qual vai ser o nosso foco na reunião seguinte? Os movimentos conseguem se articular, a gente não consegue é que o governo tenha articulação pra gente. Os governos, eu queria deixar bem claro. Não se trata de um ou de outro, são todos.”

Os representantes já iam para as reuniões preparados, com assuntos e demandas definidos previamente. Capazes de se articular antes das reuniões não só internamente, mas entre si, também conseguiam definir juntos qual seria o foco que dariam à reunião seguinte. A pauta LGBT não é homogênea, a sigla é composta por diferentes facções com diferentes prioridades, mas sabendo que se relacionar com o Estado é complicado, as ONGs e movimentos sociais se organizavam estrategicamente antes das reuniões, se fortalecendo e unificando suas demandas.

Outra reclamação das ONGs e movimentos sociais entrevistados foi a falta de retorno das questões discutidas no GTLOS. Os problemas eram expostos e surgiam diversas sugestões para resolvê-los, mas nenhuma delas era efetivada como política pública ou como ação. No

entanto, no relatório final do GTLOS ficavam registradas as reuniões com entidades e os encaminhamentos, como se existisse algum progresso, mas nenhuma ação era tomada, levando um dos entrevistados a se sentir usado por estar lá, sentindo-se uma falsa representação, um desserviço ao movimento.

#### **5.4 SALO E ONGs: AÇÕES**

Outras ações, desligadas do GTLOS mas ainda uma parceria entre as ONGs e a SALOS, foram executadas. Além de marchas, paradas e conferências, a SALOS também auxiliou financeiramente a Igualdade RS na produção de uma cartilha de ética profissional para travestis e transexuais, fornecendo materiais. Mas o maior foco de ação da SALOS parece ser contra denúncias de homofobia vindas de indivíduos ou dos movimentos sociais, trabalhando em parceria com o CRVV. Lidam com a violação de direitos humanos, como no caso dos postos de saúde, principalmente contra a população transexual e travesti que tem sua identidade de gênero desrespeitada frequentemente. O atendimento foca em acolhimentos e capacitações, como rodas de conversa com professores para explicar como tratar a vulnerabilidade de um aluno ou aluna transexual ou travesti para diminuir a evasão escolar. Fazem esse trabalho junto às escolas do município para ensinar os professores a acolher, proteger e manter esse estudante em sala de aula. A SALOS trabalhou também para a aprovação da lei que garante a travestis e transexuais o uso do nome social nos cadastros e atendimentos em órgãos tanto públicos quanto particulares na cidade de Porto Alegre. Juntamente com o CRVV e a assistência social, foi realizado um trabalho pontual quanto aos abrigos de Porto Alegre. Por causa do alto índice de prostituição entre mulheres transexuais e travestis, os horários de trabalho dessas mulheres não coincidiam com as regras dos abrigos, que tem horários definidos para entrada e saída. Conseguiu-se então acolher essa população no Quarto Rosa, quarto para o público LGBT nos albergues de Porto Alegre.

Essas ações, na opinião das ONGs e movimentos sociais, são muito rasas. Elas não são fortes o suficiente para interferir no processo cultural e político que possa quebrar o ciclo de preconceitos da sociedade.

O entrosamento das ONGs e movimentos sociais entre si é muito mais organizado que o seu relacionamento com o governo, ou até mesmo mais ordenado que o relacionamento entre as diversas instituições governamentais. Desde o começo da Parada Livre, as ONGs se uniram para organizá-la. Definido o que será feito e as necessidades materiais como palcos e banheiros,

as ONGs entram em contato com órgãos governamentais, sindicatos e federações, buscando apoio político e financeiro. Além da Parada Livre, as ONGs e movimentos sociais trabalham juntos em todas as datas LGBT. Um dos entrevistados disse que um segmento puxa os outros: na Semana da Visibilidade Lésbica, é a Liga Brasileira de Lésbicas RS que coordena a organização e os outros auxiliam, já nas datas de travestis e transexuais, Igualdade RS e outras ONGs e movimentos sociais correspondentes são os principais responsáveis. As reuniões da Parada Livre, que é o maior evento LGBT do Rio Grande do Sul, são usadas também para discutir essas outras datas, facilitando a organização dos eventos e a coordenação das agendas.

### ***5.5 ESTERILIDADE E INÉRCIA DO DEBATE E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT***

As ONGs parecem fazer o seu papel, pressionando as instituições governamentais, dando visibilidade aos problemas e demandas da sociedade e encaminhando-os ao governo. Os movimentos sociais entendem que cabe então ao Estado implementar políticas públicas concretas, e não apenas realizar ações pontuais. Quando o governo chama para eventos, os movimentos sociais comparecem para analisar a situação criticamente. Aprovam os pontos positivos, mas criticam a falta de estrutura e verba, de transversalidade e interseccionalidade.

Dependendo das atividades que querem realizar, as ONGs preferem não envolver as instituições governamentais por conta da burocracia. No caso do Nuances, um dos entrevistados deu seu depoimento:

“Por exemplo, nós organizamos o seminário de 24 anos do Nuances que foi final de semana passado né, e a gente não fez parceria com a SALOS assim né, achamos assim, não quisermos nem com a secretaria de justiça do estado e tal porque também dali a um pouco a gente percebeu que, não que não fosse importante, entendeu, mas que da forma como as coisas estão estruturadas a gente achou que poderia ser um complicador e tal, porque tem toda uma dificuldade, porque tem uma questão quando tu se relaciona com o Estado, que não é em relação à SALOS, isso vale pra todas, seja do federal, é que existe toda uma burocracia, entendeu, então qualquer coisa, tu precisa uma coisa de infraestrutura, tu tem que pedir quatro meses antes.”

Por vezes é mais fácil, para as ONGs, firmar e depender de seus próprios contatos e parcerias com sindicatos, entidades e outras instituições não-governamentais do que lidar com a burocracia estatal.

Existe uma reclamação dos movimentos sociais que na última década, o debate tem sido estéril. Existem as conferências, debates e discussões, demandas são encaminhadas, e na conferência seguinte quase nenhuma demanda foi atendida e é preciso começar do zero mais uma vez. O movimento e as ONGs já têm suas demandas organizadas, os debates já ocorreram

e os encaminhamentos já foram feitos, não existe mais necessidade de congressos para tratar desses assuntos. Esses atores ressaltam a necessidade de implementar políticas públicas que melhorem a qualidade de vida da população LGBT, que efetivamente garantam seus direitos e que contribuam para o fim dos ciclos de violência e opressão sexual.

Essa falta de priorização das questões LGBT é uma tendência governamental não apenas municipal, mas que se repete em outras esferas de governo. Podemos observar essa tendência no caso das Conferências Nacionais GLBT: ao se analisar os relatórios das Conferências Nacionais GLBT de 2008 e 2011, encontram-se diversas demandas similares em vários eixos. No eixo dos direitos humanos, repetem-se os pedidos por maior produção de material LGBT, promover encontros, debates, parcerias entre governo e sociedade civil. Na saúde, garantir pleno acesso da população LGBT a atendimento médico; na educação, promover o respeito e o reconhecimento da diversidade de orientação sexual e identidade de gênero nos sistemas de ensino, realizar cursos para professores e conselheiros que trabalham nas escolas, entre outros. Ao se comparar as diretrizes das duas conferências nacionais realizadas, nota-se que houve pouco progresso, uma vez que várias das demandas continuam as mesmas.

Da mesma forma que em âmbito nacional se tem a Conferência, mas não se veem muitos resultados, o município criou toda uma estrutura, uma secretaria adjunta, um grupo de trabalho, um espaço para se ter discussões tanto internamente com outras secretarias quanto com os movimentos sociais e ONGs, mas nenhuma política pública resulta dessa interação. A secretaria adjunta trabalha com os movimentos sociais, fornecendo apoio financeiro na organização de eventos como a Parada Livre de Porto Alegre, que já existia há anos antes da criação da secretaria e nunca dependeu do governo para existir. Ações pontuais também são realizadas, como encaminhamentos de casos de violência e palestras de conscientização, mas as ONGs apontam que esse tipo de trabalho elas fazem sozinhas. Nas entrevistas, elas defenderam que são organizadas e estruturadas o suficiente para realizar seminários, reuniões, ter diálogos com a academia, organizar marchas, tudo sem o apoio do governo. Existe certa frustração porque embora o governo apoie o movimento, principalmente no quesito financeiro, esse apoio vem para ações que já são iniciativa dos movimentos sociais, não existe inovação. O governo apenas ajuda com parte do financiamento daquilo que já é ação organizada e estruturada pela sociedade civil. Ações pontuais as próprias ONGs têm capacidade de fazer sem o auxílio do governo. O que precisa ser feito, o que as ONGs e movimentos sociais julgam ser papel da SALOS e do Estado, é a elaboração e a implementação de políticas públicas concretas voltadas para o segmento LGBT, porque ações, embora positivas, servem apenas para lidar com emergências,

mas políticas públicas têm o potencial de iniciar uma reforma cultural, mudando a visão das pessoas quanto à população LGBT e diminuindo as ocorrências de violência.

## 6 GTLOS COMO REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, o funcionamento do Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual será analisado à luz das teorias de rede de políticas públicas.

As redes de políticas públicas são caracterizadas por parcerias horizontais entre instituições, visando trocar conhecimento e compartilhar recursos com o intuito de resolver problemas perversos, que são complicados demais para serem abordados e solucionados por apenas uma instituição. Nessa parceria, nem todos os participantes precisam estar em pé de igualdade. O que garante a horizontalidade é a interdependência entre os participantes, e os objetivos compartilhados, levando os atores a trabalharem em conjunto para atingi-los.

De acordo com o seu desenho original, o GTLOS trabalharia apenas com instituições municipais, atendendo às denúncias da população de servidores públicos LGBT empregados na prefeitura de Porto Alegre. Essa configuração não se encaixa na teoria de redes, uma vez que, de acordo com os depoimentos, não existia nenhum tipo de troca de recursos ou produção de políticas públicas: em casos de violência, a vítima fazia a denúncia e o GTLOS fazia intervenções pontuais para lidar com os problemas, trabalhando com acolhimento e palestras de conscientização. O GTLOS e o CRVV eram os únicos responsáveis pelas intervenções, por vezes fazendo parcerias pontuais com as instituições nas quais a agressão ocorria, mas a parceria durava apenas para o caso em questão. As intervenções se resumiam a palestras e cursos de direitos humanos, e também era oferecido acompanhamento profissional psicológico e de assistência social às partes agredidas. No entanto, a intervenção nunca ia além das ações pontuais, não existia nenhum tipo de política ou até mesmo ação transversal contínua que englobasse todas as entidades participantes do GTLOS, como propunha originalmente o seu desenho. Embora essas pequenas intervenções fossem necessárias para lidar com os casos de violência dentro das instituições, elas não eram resultado de um trabalho em rede, já que as parcerias entre os setores governamentais eram mínimas e as parcerias com a sociedade civil eram quase inexistentes.

No entanto, com a reorganização do GTLOS em 2012, a mudança no seu formato permite que o seu trabalho seja caracterizado como um esforço em rede. O referencial teórico normalmente descreve casos ideais, e embora o GTLOS não se encaixe perfeitamente em nenhuma teoria, ele apresenta diversas características de uma rede de políticas públicas. Ao abrir as portas para a sociedade civil, acomodando ONGs e movimentos sociais nas suas reuniões, o GTLOS passou a funcionar como ponte conectando a sociedade e as instituições e

secretarias municipais. Ele mudou o seu foco ao perceber que não existiam mais tantas denúncias internas de homofobia enquanto que fora da prefeitura haviam muitas demandas a serem atendidas. Os organizadores do GTLOS adotaram as ONGs e movimentos sociais como seus parceiros e principal fonte de demandas e denúncias num comportamento típico de rede, aonde o governo, reconhecendo seus pontos fracos e os pontos fortes de instituições não-governamentais, propõe parcerias afim de maximizar a eficiência da sua atuação.

Os autores que discursam sobre *wicked problems*, ou problemas perversos, concordam que redes de políticas públicas seriam uma maneira eficaz de se tentar achar uma solução para essas questões. A homofobia se encaixaria na definição de problema perverso por ter uma origem complexa, resultado de um preconceito cultural intrínseco à sociedade brasileira, e também por apresentar diversas possíveis soluções, podendo-se abordar e tentar tratar o problema de diversas maneiras, seja pelo ângulo da educação, da segurança, dos direitos humanos, entre outros. Uma discussão em rede, contando com participantes de vários setores tanto dentro quanto fora do governo, se mostraria rica e produtiva.

Em um cenário ideal, o GTLOS ficaria responsável por mediar reuniões entre os representantes da sociedade civil e as instituições municipais, ouvindo as demandas da sociedade e trabalhando em conjunto com os civis e com as outras secretarias, juntando os recursos financeiros, humanos e intelectuais de todas as partes. As ONGs e movimentos sociais trariam as demandas da população para as reuniões, introduzindo-as como problemas sociais. Então, discutiriam juntamente com os representantes das várias secretarias, instituições municipais e do GTLOS, propondo soluções para os problemas apresentados e fazendo um encaminhamento das propostas escolhidas. A partir disso, ficaria a cargo do GTLOS e das secretarias responsáveis a elaboração de políticas públicas que tratassem não só da resolução dos problemas existentes, mas também da sua prevenção, visando a implementação de medidas que conscientizassem a população com o intuito de diminuir a incidência de casos de violência e preconceito contra a população LGBT de Porto Alegre. Trabalhando em conjunto, as secretarias poderiam unir recursos e elaborar políticas públicas mais completas, englobando um público-alvo maior.

Com a complexidade da sociedade brasileira e a falta de recursos humanos da SALOS, formar uma rede com secretarias municipais e movimentos sociais poderia ser uma maneira eficaz de resolver problemas sociais, problematizando as denúncias e demandas da sociedade civil e usando o GTLOS como meio de articulação e formulação entre a sociedade e as

secretarias, as quais ficariam responsáveis pela implementação das políticas públicas nos seus respectivos campos.

No entanto, não é isso que ocorre de fato. Enquanto o GTLOS reconhece a necessidade de cooperação entre o poder público e a sociedade civil e tenta formar uma rede ao fornecer a oportunidade e o espaço para a troca de informações e recursos, as entrevistas demonstram que a conexão entre esses atores é muito fraca. O alto índice de abstenções e a falta de quórum denotam o desinteresse por parte da maioria das instituições e secretarias municipais. Nas poucas ocasiões em que algumas secretarias enviaram um responsável, as demandas pertinentes foram apresentadas, porém não houve coerência nas participações, com o representante se ausentando nas reuniões seguintes, resultando na ausência de um retorno satisfatório por parte do governo para os representantes da sociedade civil. Como a rede de políticas públicas é baseada na troca de recursos, essa falta de retorno enfraqueceria a rede, já que parte dos atores não estaria fazendo a sua parte.

Parece existir vontade de formar uma rede de políticas públicas tanto por parte do GTLOS quanto das ONGs e movimentos sociais envolvidos nas reuniões. Eles demonstram interesse, participando ativamente das reuniões, nas quais os representantes da sociedade civil expõem os seus problemas e demandas, participando de um intercâmbio de informações com as secretarias participantes. Depois disso, são discutidas ideias de maneira horizontal e feitos encaminhamentos, tudo em conjunto, sem a necessidade de uma estrutura hierárquica. Num governo conservador como o que temos atualmente, que dificilmente aprova políticas públicas para a população LGBT, ter um meio de formular políticas diretamente com a sociedade civil seria um avanço e uma grande inovação na relação entre o governo e a sociedade. Santos (2009) diz que como as sociedades mudam, o modo de fazer políticas públicas também muda, e as redes seriam o ponto central dessa inovação.

No entanto, de acordo com as entrevistas, apesar de fazerem reuniões e encaminhamentos, não há retorno por parte das secretarias e, portanto, não há resultados. Isso ocorre porque a vontade do GTLOS e das ONGs de se organizar com o intuito de produzir políticas públicas não parece ser compartilhada pela maioria dos demais órgãos municipais. Essa falta de interesse é refletida não apenas pelas ausências individuais de representantes das secretarias nas reuniões, mas também pelo descaso do governo municipal. Enquanto uma estrutura para lidar com questões de orientação sexual como a SALOS existe, ela é fraca e frágil, incapaz de manter um relacionamento estável com outras entidades governamentais.

Além disso, o financiamento, a estrutura física e os recursos humanos dedicados à SALOS e ao GTLOS são ínfimos, dificultando a realização de ações a longo prazo.

Qualquer rede de políticas públicas apresenta desafios administrativos. No caso do GTLOS, tais desafios parecem estar ligados principalmente à falta de presença efetiva do poder público, que se mostra desinteressado em ter uma participação continuada no processo de elaboração de políticas públicas para a população LGBT. Outro problema enfrentado pelo GTLOS e seus participantes é a interdependência, característica de redes de políticas públicas que não existe dentro do Grupo de Trabalho. Numa rede de políticas públicas, os atores envolvidos não precisam estar em pé de igualdade, mas deve existir certa interdependência entre eles, uma relação na qual todos têm algo a oferecer e algo a ganhar. Contudo, as ONGs e movimentos sociais não parecem ter muito a ganhar com a sua participação no GTLOS. Eles reconhecem que a existência do GTLOS e a presença da SALOS como instituição são importantes para a visibilidade da causa LGBT, mas veem a parceria com eles como infértil, preferindo por diversas vezes não envolver a SALOS e o GTLOS em suas atividades. As ONGs e movimentos sociais conseguem realizar ações, encontros, paradas, marchas e seminários sem o auxílio do governo, e reclamam que nas ocasiões em que há participação governamental, a excessiva burocracia atrapalha e atrasa o calendário de eventos. A SALOS, quando oferece ou tem auxílio requisitado pelas ONGs, costumam dar apoio financeiro ao trabalho que as instituições da sociedade civil já faziam, como a Parada Livre de Porto Alegre e as Conferências Municipais LGBT, ao invés de trabalhar em projetos originais.

O GTLOS se encontra num momento transitório entre sua configuração original como grupo de trabalho que atendia os servidores do município e a configuração de comitê que ainda está sendo planejada, visando incorporar também a sociedade civil. Por conta disso, as reuniões e atividades do GTLOS desde a sua reestruturação em 2012 não são mandatórias aos seus participantes. É feito um convite, e as partes interessadas podem participar. Esse tipo de relação se enquadra na definição de redes informais, nas quais não existe nenhum contrato ou obrigatoriedade entre os atores, e a rede se estrutura devido aos interesses compartilhados entre eles. Caso a regulamentação do comitê aconteça como planejado, é possível que a rede se formalize, tornando as reuniões e a participação das diversas entidades mandatórias.

O GTLOS parece ser uma tentativa de rede. Embora tenha características de rede de políticas públicas e seus participantes desejem agir e produzir resultados, a fraca relação entre os atores e a falta de estrutura, de recursos humanos e financeiros impede a execução de

políticas públicas e ações de longo prazo. Caso o GTLOS recebesse o apoio devido do governo e conseguisse se organizar efetivamente como rede, ele poderia usar os recursos humanos e contatos das ONGs e movimentos sociais para aproximar o seu relacionamento com os membros da sociedade civil e ouvir suas demandas, além de centralizar as ações das outras secretarias. De acordo com Börzel (2011), uma rede de políticas públicas organizada tem a capacidade de direcionar recursos que de outra forma se encontrariam espalhados entre os setores públicos e privados. Sendo capaz disso, o GTLOS poderia organizar uma política transversal ao invés de ações pontuais, individuais e desconectadas, permeando diversas secretarias e instituições municipais e atingindo diversos setores do governo e uma ampla parte da população.

## 7 CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo analisar e entender a origem e o funcionamento do Grupo de Trabalho da Livre Orientação Sexual, coordenado pela Secretaria Adjunta da Livre Orientação Sexual no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Para isso, foi usado o referencial teórico de redes de políticas públicas, encaixando o GTLOS nas teorias dos autores de redes.

À primeira vista, a existência de uma estrutura como a SALOS e de um grupo de trabalho específico para questões LGBT parece indicar a preocupação e o interesse do município em lidar com as denúncias e casos de violência contra a população LGBT. No entanto, ao investigar o assunto mais a fundo, vemos que isso não se comprova. A SALOS tem estrutura física e financeira mínimas, e escassos recursos humanos, demonstrando o desinteresse e a falta de iniciativa do Estado em realmente tomar uma posição e agir contra esses preconceitos e denúncias. A criação de uma secretaria adjunta esvaziada de recursos e capacidade efetiva de atuação serve mais aos interesses do governo do que da sociedade, pois quando pressionado pela sociedade para elaborar políticas públicas LGBT, o governo pode argumentar que a estrutura já existe, que já deu resposta a essas demandas. No entanto, a estrutura fraca da SALOS não permite que a secretaria desenvolva políticas e ações duradouras e eficazes, demonstrando o descaso do governo com a causa LGBT.

O GTLOS não seguia mais as diretrizes do decreto que estabeleceu a sua criação desde o estabelecimento da SALOS, trabalhando não apenas com instituições municipais, mas buscando também a participação da sociedade civil nas poucas reuniões que foram realizadas. Embora o GTLOS não se encaixasse perfeitamente nas definições acadêmicas de rede, existiu uma clara tentativa em se organizar dessa maneira. O esforço de criar uma conexão e interação entre governo e sociedade civil era claro, e as reuniões criavam o ambiente ideal para uma troca de recursos e informações para resolver problemas relacionados à população LGBT, organizando-se de maneira característica às redes. No entanto, essa troca não acontecia de maneira efetiva. As ONGs e movimentos sociais faziam seu papel, pressionando as instituições municipais, trazendo suas demandas para dentro dos órgãos da prefeitura e realizando encaminhamentos. No entanto, não tiveram muitos resultados tanto por conta da já mencionada falta de estrutura da SALOS quanto pelo desinteresse de outras secretarias e instituições municipais que não mandavam seus representantes para participar das reuniões e não apresentavam nenhum tipo de retorno às demandas feitas pelos outros participantes do GTLOS.

É possível que tal desinteresse exista por conta do preconceito ainda presente nas outras secretarias. Enquanto os órgãos relacionados a direitos humanos já discutem a questão LGBT há bastante tempo, vários outros possivelmente não estão tão envolvidos no debate, e não veem os problemas relacionados à homofobia como questões nas quais o Estado deve se envolver. O Estado não é neutro porque as pessoas que compõe suas estruturas não são neutras, e essas pessoas têm preconceitos. O não-envolvimento e a não-manifestação de interesse de diversas secretarias na questão LGBT pode ser em parte explicado pela reprodução dos preconceitos individuais dentro dos órgãos estatais.

No momento, apesar da SALOS existir, ela deixa muito a desejar. Não se pode dizer que existe uma estrutura que atende de maneira adequada as demandas da população LGBT do município de Porto Alegre. Atualmente, GTLOS se encontra desativado enquanto a SALOS tenta transformá-lo num comitê antes de chamar reuniões novamente. Entretanto, seja como Grupo de Trabalho ou Comitê da Livre Orientação Sexual, é difícil de acreditar que essa estrutura será realmente efetiva a não ser que o município incentive a colaboração entre secretarias e aumente o repasse de recursos financeiros para a SALOS, melhorando a sua estrutura, recursos humanos e espaço físico, possibilitando que a secretaria atue de maneira significativa e mostre resultados positivos.

## ANEXOS

Anexo 1 – Perguntas da entrevista aplicada nos organizadores do GTLOS em agosto de 2015.

1. Quando o GTLOS foi criado?
2. Você participava das reuniões do GTLOS?
3. Tem participação da sociedade civil no GT?
4. Quem fez o primeiro contato, vocês ou os participantes mostraram interesse?
5. Quais eram as atividades do GTLOS? Como ele funcionava?
6. Quem eram as pessoas que participavam do GT?
7. Os participantes realizavam ações conjuntas entre as instituições que representavam?
8. Que tipos de ações e intervenções o GTLOS realizava?
9. Como acontecia a articulação entre as diversas instituições participantes?
10. Vocês mantêm parcerias com organizações da sociedade civil?
11. Vocês mantêm parcerias com outros órgãos municipais?
12. Vocês estão desenvolvendo ações agora? Quais?
13. Quem participa dessas ações?

Anexo 2 – Perguntas da entrevista aplicada nos membros de ONGs e movimentos sociais participantes do GTLOS em setembro de 2015.

1. Vocês mantêm relação com a SALOS (Secretaria Adjunta da Livre Orientação Sexual)?
2. Desde quando essa relação existe?
3. Quem fez o primeiro contato?
4. Foram vocês que mostraram interesse ou eles que chamaram para trabalhar junto?
5. Qual o teu contato na secretaria?
6. Chegou a conhecer o GTLOS?
7. Se sim, participou das reuniões dele? Quantas?
8. E hoje, a SALOS promove reuniões com as ONGs?
9. Qual a periodicidade dessas reuniões? Como vocês são convidados, por e-mail, telefonema?
10. E sobre o que é discutido nessas reuniões, quem propõe os temas?
11. São feitos encaminhamentos? Que tipo? São propostas ações, intervenções?
12. Vocês executam ações em conjunto com a SALOS?
13. Qual foi a primeira ação que fizeram juntos? Qual ano foi isso?
14. Quais foram os resultados? Foram satisfatórios?
15. E hoje, executam alguma ação em conjunto? Qual?
16. Outras ONGs participam dessas ações?
17. Como você avalia os resultados dessas ações conjuntas?
18. Como são planejadas as ações conjuntas? Como é definido o que será feito?
19. Vocês se relacionam com outras ONGs? O que fazem juntos?
20. Qual ação você acha que foi mais relevante e resultou de uma parceria sua com a SALOS?
21. Qual sua opinião sobre o trabalho da SALOS?
22. De que forma o trabalho da SALOS é importante para apoiar as ONGs?
23. De que forma as ONGs apoiam a SALOS?

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. A. **Redes de Atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil?** *Gestão & Regionalidade*, n. 64, 2006. Disponível em: <[http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/download/56/17](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/download/56/17)>. Acesso em: 15 de junho de 2015.

BLANCO, I. LOWNDES, V. PRATCHETT, L. **Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity.** *Political Studies Review*, v. 9, n. 3, p. 297–308. 2011.

BÖRZEL, T. A. **Networks: reified metaphor or governance panacea?** *Public Administration*, v. 89, n. 1, p. 49-63. 2011.

BRASIL. **Anais da Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais - GLBT. Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania GLTB.** Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Anais da 2ª Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais - GLBT. Por um país livre da pobreza e da discriminação: Promovendo a Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.** Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lista de legislações voltadas à população LGBT.** Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/legislacao>>. Acesso em 26 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT.** Brasília, 2009.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo.** *Texto contexto - enferm.* Florianópolis, v.15, n.4, p.679-684, Dec. 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-07072006000400017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072006000400017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 de maio de 2015.

CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual.** Brasília : Ministério da Saúde, 2004.

FILHO, F.P.P. SARTI, F. M. **Falhas de mercado e redes em políticas públicas: desafios e possibilidades ao Sistema Único de Saúde.** Ciência & Saúde Coletiva, v.17 n.11. Rio de Janeiro. 2012

FREY, K. PROCOPIUCK, M. **Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis.** Revista de Sociologia e Política, v. 17, n. 34, p. 63-83. 2009.

FUKS, M. **Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000.

HOFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 de maio de 2015.

ISETT, K. R. MERGEL, I. A. LEROUX, K. MISCHEN, P. A. RETHEMEYER, R. K. **Networks in public administration scholarship: understanding where we are and where we need to go.** Journal of Public Administration Research and Theory, v. 21, p. 157-173. 2011

KLIJN, E-H. STEIJN, B. EDELENBOS, J. **The impact of network management on outcomes in governance networks.** Public Administration, v. 88, n. 4, p. 1063-1082. 2010.

LEE, Y. LEE, I. W. FEIOCK, R. **Inter-organizational collaboration networks in economic development policy: an exponential random graph model analysis.** The Policy Studies Journal, v. 40, p. 277-295. 2012.

MELLO, L. BRITO, W. MAROJA, D. **Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades.** Cad. Pagu, Campinas, n.39, p.403-429, Dec. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332012000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332012000200014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 26 de maio de 2015.

MELLO, L. AVELAR, R. B. de; MAROJA, Daniela. **Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil.** Soc. estado. Brasília, v. 27, n.2, p.289-312, Aug. 2012. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922012000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922012000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 de maio de 2015.

POWELL, W. **Neither market nor hierarchy: network forms of organization.** *Research in organizational behavior*. v. 12, p. 295-336. 1990.

RAMOS, S.; CARRARA, S. **A constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas.** *Physis*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 185-205, 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312006000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312006000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 de maio de 2015.

RHODES, R.A.W. **Policy network analysis.** In: Moran, M., Rein, M., e Goodin, R.E. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, p. 425-447. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Dispõe sobre o tratamento nominal, inclusão e uso do nome social de travestis e transexuais nos registros estaduais relativos a serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá providências. Decreto nº 48.118, de 27 de junho de 2011.

RIOS, Roger Raupp. **O conceito de homofobia na perspectiva dos direitos humanos e no contexto dos estudos sobre preconceito e discriminação.** In.: RIOS, Roger Raupp (Org.) – **Em defesa dos Direitos Sexuais** – Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007.

RODRIGUES, M. M. IRINEU, B. A. **As políticas públicas para população LGBT no Brasil e seus impactos na conjuntura internacional: para inglês ver?** In: Seminário Internacional Fazendo Gênero, 2013, Florianópolis. *Fazendo gênero 10 desafios atuais dos feminismos*. Anais eletrônicos. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

SANTOS, H. **Sociedades complexas e rede de políticas públicas: Análise da governança na alocação de recursos.** In: Hermílio Santos (Ed.), *Debates Pertinentes – Para entender a sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Edipucrs, v.1, p. 39- 61. 2009.

VIANNA, A. R. B.; LACERDA, P. **Direitos e políticas sexuais no Brasil: o panorama atual.** Rio de Janeiro: CLAM/IMS, 2004.