

República em Dados

A visibilidade da população LGBTQIA+ nos instrumentos de planejamento do Estado brasileiro

Por Paula Frias e Vanessa Campagnac



Os dados disponíveis sobre a população LGBTQIA+ no Brasil ainda são escassos. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fez o primeiro levantamento sobre orientação sexual apenas em 2022, a partir da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS). Os resultados divulgados mostraram que **5,2%** da população adulta do país – o equivalente a **2,9 milhões de pessoas** – se declara gay, lésbica ou bissexual.

A pesquisa não apresentou informações sobre identidade de gênero.

O estudo do IBGE deve ser analisado com cuidado, considerando a elevada **subnotificação desse tipo de pesquisa**. O próprio instituto afirma que o estigma social e o sentimento de insegurança podem ter levado à omissão da orientação sexual por parte dos entrevistados. Os 5,2% correspondem, portanto, ao número de brasileiros que se sentiram confortáveis para prestar essa autodeclaração ao IBGE, não a quantidade exata de lésbicas, gays e bissexuais.



Se a contagem da população LGBTQIA+ ainda é uma grande lacuna no processo de levantamento de dados, o cruzamento dessa variável com outros aspectos da vida social é ainda mais desafiador. Há um grande desafio em determinar os acessos à **saúde, assistência e educação para esta população**, assim como mapear as **violências físicas, psicológicas, verbais e institucionais que ela sofre**.

Por meio da inserção dos campos de orientação sexual e da substituição de “sexo” por “identidade de gênero” nas fichas administrativas do setor, o serviço público poderia cumprir uma dupla função: **gerar dados e garantir visibilidade e dignidade** aos atendimentos.

No entanto, os protocolos sozinhos não isentam a população LGBTQIA+ de situações constrangedoras. Tais medidas devem vir acompanhadas por **treinamento e capacitação dos profissionais públicos** para o correto atendimento e preenchimento dos registros administrativos.

Se em outros temas os dados qualificados auxiliam no planejamento de políticas públicas, para as populações que sofrem com algum estigma dentro do tecido social, são as políticas voltadas para educação e capacitação que podem auxiliar na geração destes dados, em uma dinâmica de **retroalimentação**.



DADOS QUALIFICADOS

Respaldar o planejamento e desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências



POLÍTICAS PÚBLICAS

Capacitar servidores na geração de dados, conscientização e educação da sociedade civil

Como inserir essas políticas no debate institucional?



Movimentos Sociais
+ Poder Público

Espaços de deliberação
sobre futuras políticas

Elaboração de
instrumento de
planejamento para as
políticas públicas

Execução do
orçamento e
implementação
da política

A **falta de instâncias de participação** (como conselhos nacionais e regionais, conferências e grupos de trabalho) voltadas à temática LGBTQIA+ (que, por si só, atravessa diversos outros segmentos, como educação, saúde, segurança, emprego e renda, e é muito heterogênea em suas demandas) **é um obstáculo para que estas políticas sejam pautadas.**

Essas instâncias têm alto potencial de guiar os instrumentos de planejamento das diferentes esferas de governo, com reflexos nos planos plurianuais e estratégicos.

O que são os instrumentos de planejamento e o que contemplam?



Os instrumentos de planejamento são formas de definir eixos, objetivos, metas, ações e formas de mensuração e atribuição de responsáveis para as políticas públicas futuras.

Eles são importantes para guiar a execução do orçamento e são **um termômetro de quais temáticas são priorizadas em determinado governo**. A partir dos objetivos, são traçadas as diretrizes, das diretrizes são formados os eixos estratégicos e as suas estratégias. São estipuladas ações dentro daquela estratégia e metas que devem ser atingidas a partir daquelas ações. É recomendado que haja indicadores de monitoramento das metas para o acompanhamento das ações e para se verificar se estas estão sendo efetivas ou se novos rumos devem ser pensados.

OBJETIVOS

DIRETRIZES

ESTRATÉGIAS

AÇÕES

METAS

A stylized illustration of a diverse group of people representing the LGBTQIA+ community. The figures are drawn in a simple, line-art style with various colors. Some are holding rainbow flags, and one person in the foreground is wearing a black t-shirt with the word 'LGBTQ' printed on it. The background is a solid blue color.

Ao incluir a população LGBTQIA+ nesses documentos, há a intenção de vê-la representada nas políticas públicas a serem efetivadas em curto e médio prazos.

O que é o Plano Plurianual (PPA)?

An illustration on the left side of the slide. At the top, a portion of a rainbow flag is visible, with its pole extending from the left. Below the flag, two hands are shown holding a large heart. The heart is filled with horizontal rainbow stripes (red, orange, yellow, green, blue, purple). The background of the entire slide is a solid blue color.

É um plano de médio prazo previsto na Constituição Federal para municípios, estados e União. Ele define as diretrizes das políticas e os planos de ação para que elas se concretizem. Funciona como importante instrumento jurídico de planejamento das unidades federativas.

De acordo com o Doutor em Administração Pública e Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia, Cilair Abreu,

“qualquer que seja a categoria de programação em que uma iniciativa (projeto, atividade, ação, etc.) apareça no PPA, é consistente supor que há uma intenção explícita de os governos a executarem ao longo da sua vigência”.



**Como a população LGBTQIA+
é representada nos planos
plurianuais e como eles abordam
a capacitação dos servidores?**

Nos estados brasileiros

19 de 26

estados brasileiros mencionam a população LGBTQIA+ no PPA.

Apenas

4 estados

estabelecem produtos de capacitação de servidores para atendimento da população LGBTQIA+.

Já a criação de centros especializados aparece no PPA de

5 estados

Nos estados e capitais do país

Norte

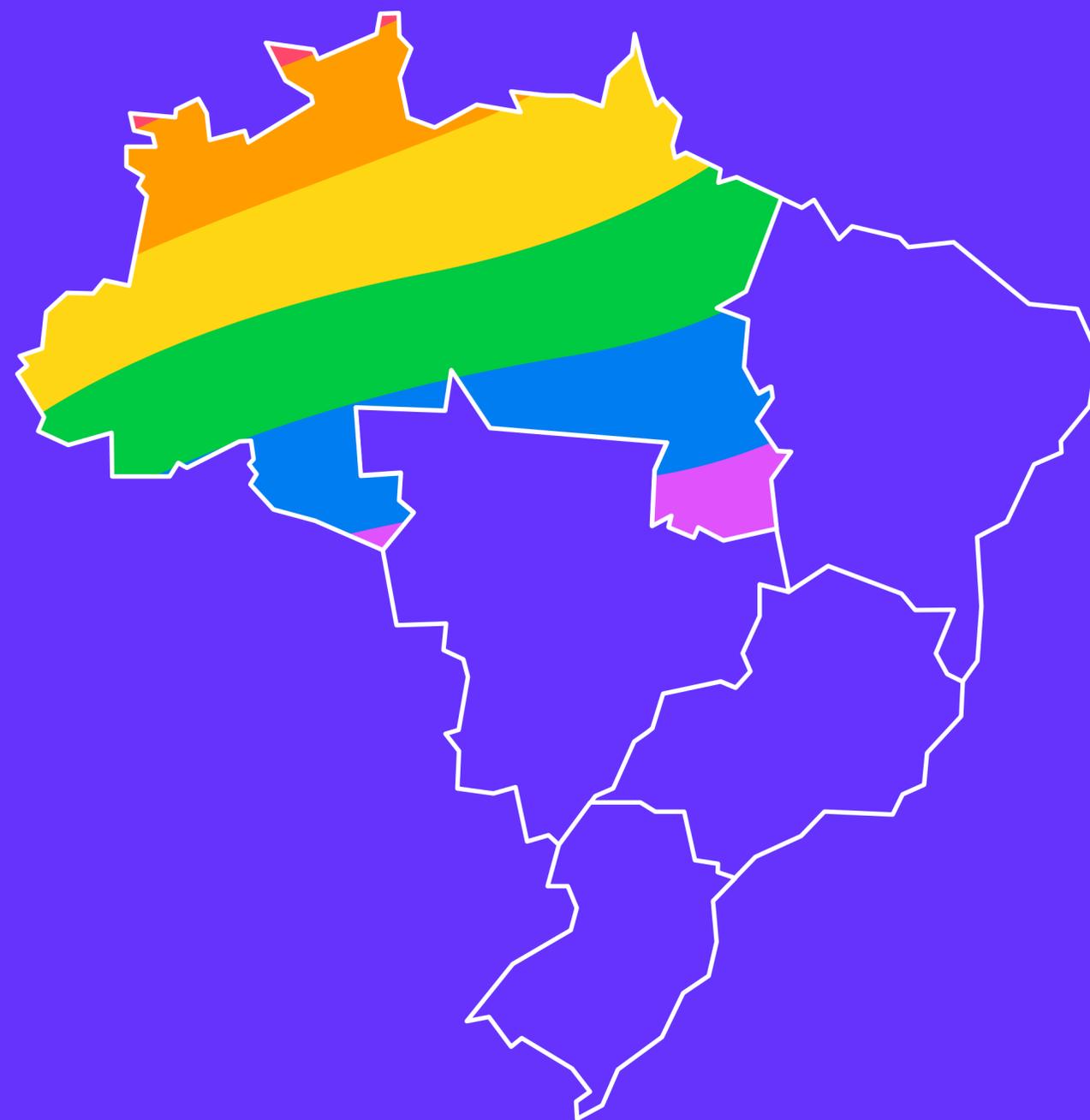
Apenas

2 de 7

estados da região, fazem menção à população LGBTQIA+ em planejamentos.

Um único

estado conta com plano de capacitação de servidores e nenhum promove ação para centros especializados.



Nos estados e capitais do país

Nordeste

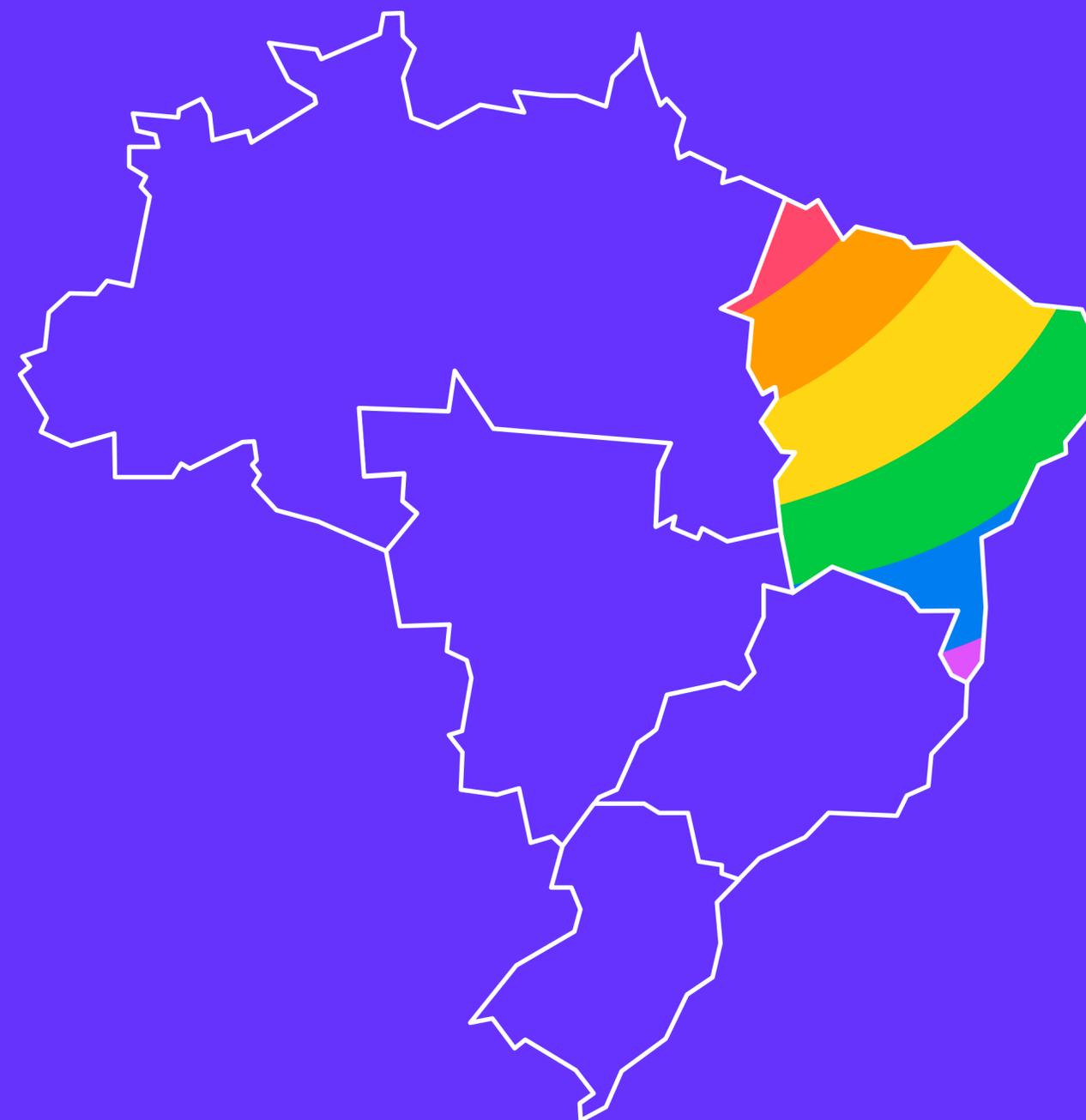
Todos

os estados têm a população LGBTQIA+ prevista no PPA.

No entanto, apenas

1 dos 9

estados da região oferece linhas de ação voltadas para a capacitação de servidores. 2 estados apresentam propostas de centros especializados para atendimento de pessoas LGBTQIA+. O Nordeste é a única região do país onde aparece a proposta de levantamento de dados sobre a população LGBTQIA+ em PPAs: no estado de Sergipe e na capital Fortaleza.



Nos estados e capitais do país

Centro-Oeste

2 dos 3

estados da região mencionam no PPA a população LGBTQIA+. A mesma dinâmica se repete em duas das capitais destes estados, já que mencionam a população LGBT em seus planos.

Apenas um

dos estados insere ações de capacitação e nenhum possui planos para criação de centros especializados. Nas capitais, não há planos de ação de capacitação de servidores e centros especializados.



Nos estados e capitais do país

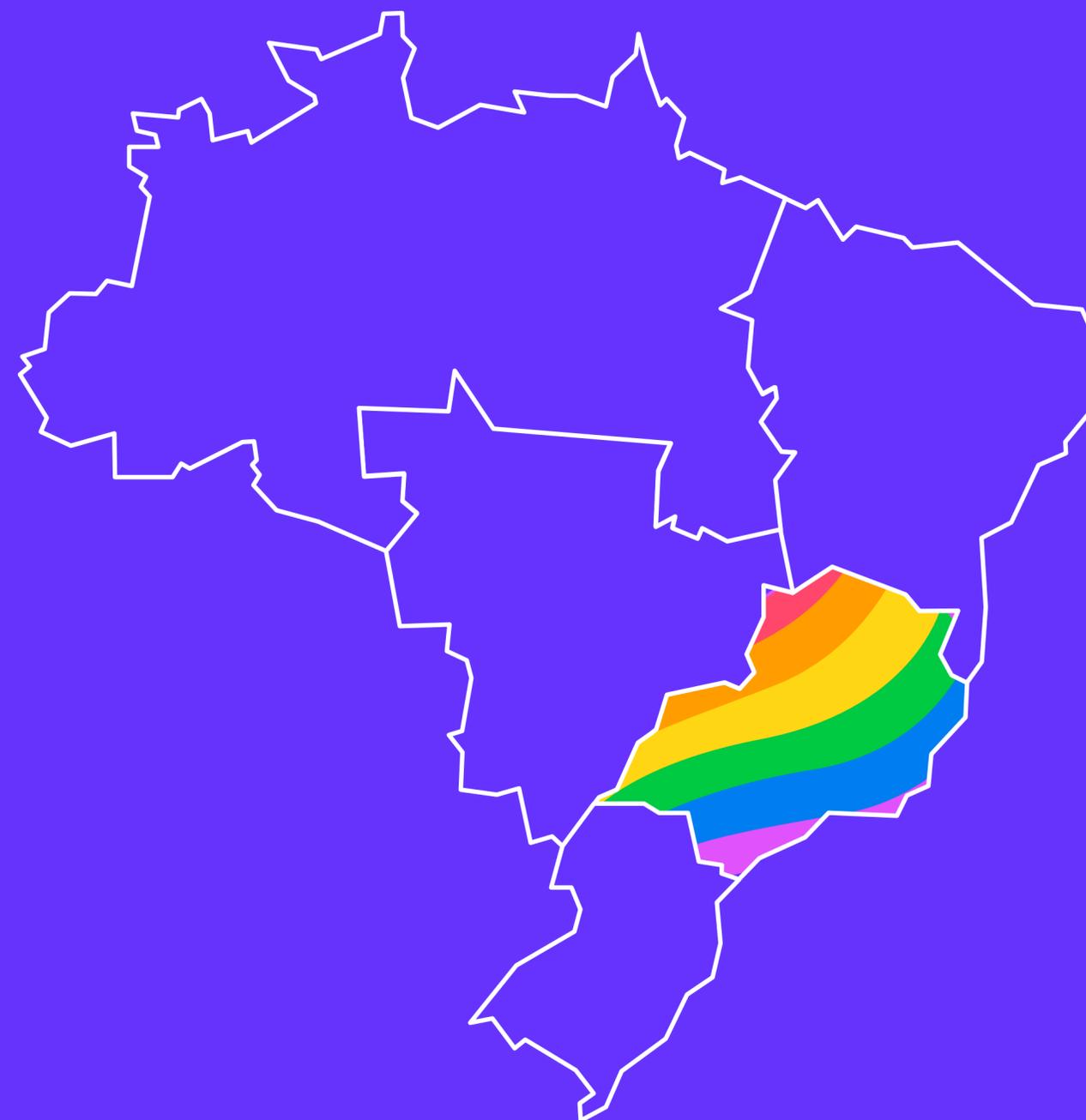
Sudeste

Todos

os estados mencionam no PPA a população LGBTQIA+, entretanto, um deles não propõe ação.

3 estados da região contam com planos para centros especializados – um deles propõe ação de capacitação de servidores.

Todas as capitais do Sudeste mencionam ações para população LGBTQIA+ no mais recente PPA. **Dois das capitais** citam centros especializados e uma das capitais aborda a capacitação de servidores públicos.



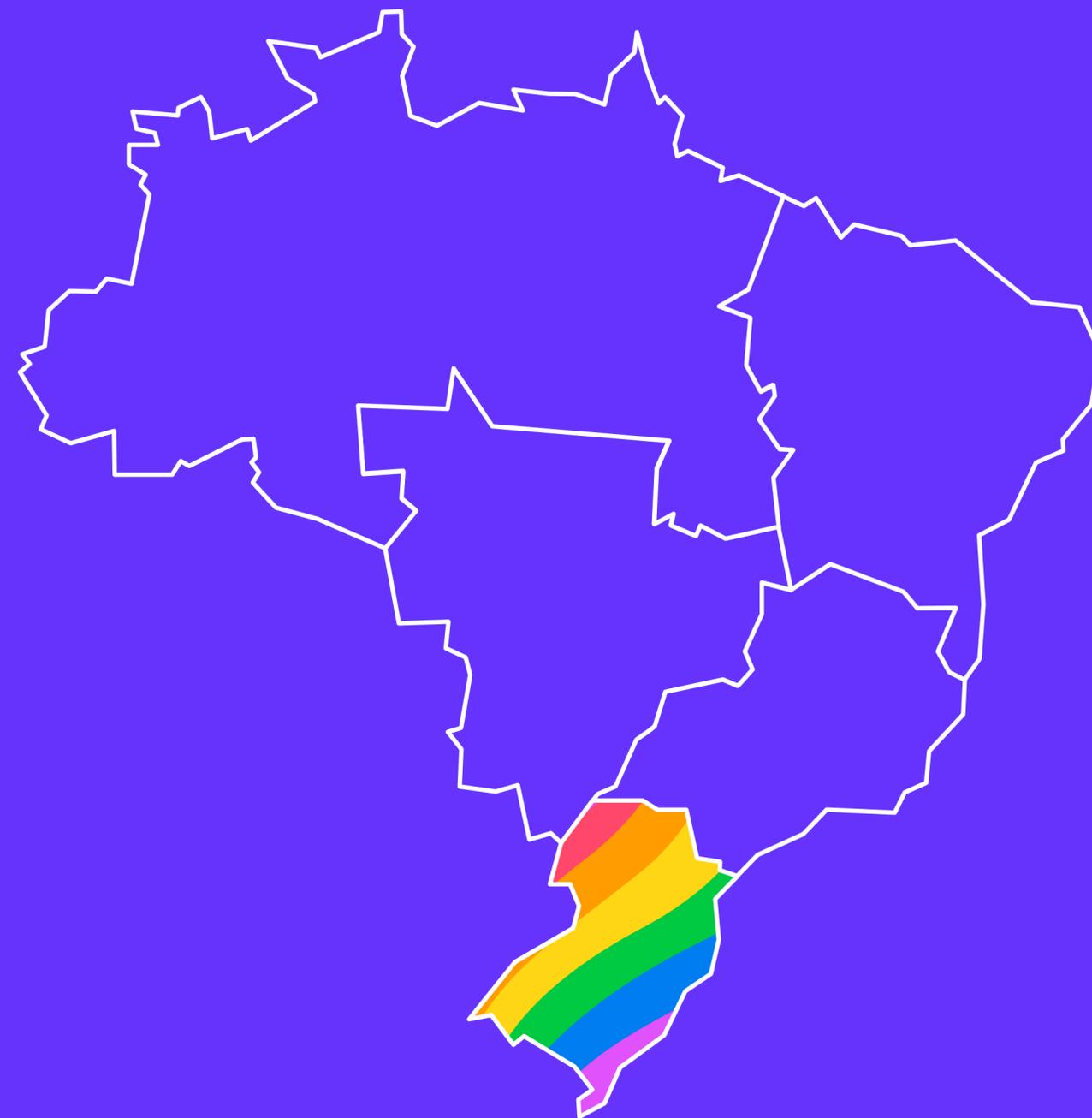
Nos estados e capitais do país

Sul

2 de 3

estados da região, mencionam a população LGBTQIA+, mas **nenhum** deles sugere propostas de ação direta.

2 capitais apresentam propostas de ação para a população LGBTQIA+ e em uma delas há tanto propostas de capacitação de servidores públicos como de centro especializado.





O levantamento revelou como a ênfase na temática de políticas voltadas para a população LGBTQIA+ é desigual entre as regiões brasileiras.

Lembremos que o PPA é um objeto de planejamento e não de implementação, ou seja, para que as ações cheguem até a população, ainda há um longo caminho de previsão orçamentária, vontade política e execução na ponta do serviço público.

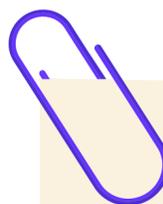
Qual o histórico da discussão dos planos específicos para a população LGBTQIA+?



Os marcos importantes e o surgimento de Planos Nacionais especializados



A partir de 2010, as siglas ganharam letras que representam outras identidades e expressões de gênero e orientações sexuais - o sinal de "+" foi introduzido para abarcar todas as letras que não estão representadas diretamente



1. "Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

2. Década marcada pelo destaque às demandas específicas de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, e conseqüente uso da sigla GLBT para se referir ao movimento - antes intitulado "Movimento Homossexual". No período, também se popularizou o termo GLS nos campos midiático e mercadológico.

3. Fica acordada a troca da sigla GLBT por LGBT para destaque da luta interseccional de mulheres lésbicas.

A vertical rainbow flag is visible on the left side of the page, partially obscured by the text.

O que foi o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT - 2009 (PNPCDH-LGBT)

Elaborado em conjunto com a sociedade civil, em um contexto de fortes demandas pelo direito das pessoas LGBTs, surge em movimento de continuidade do Plano Brasil Sem Homofobia, criado em 2004. Busca promover, de forma ampla e multidimensional, políticas públicas direcionadas à população LGBTQIA+.



PNPCDH-LGBT em números



51
diretrizes



2
eixos
estratégicos



10
estratégias



180
ações

EIXO ESTRATÉGICO I

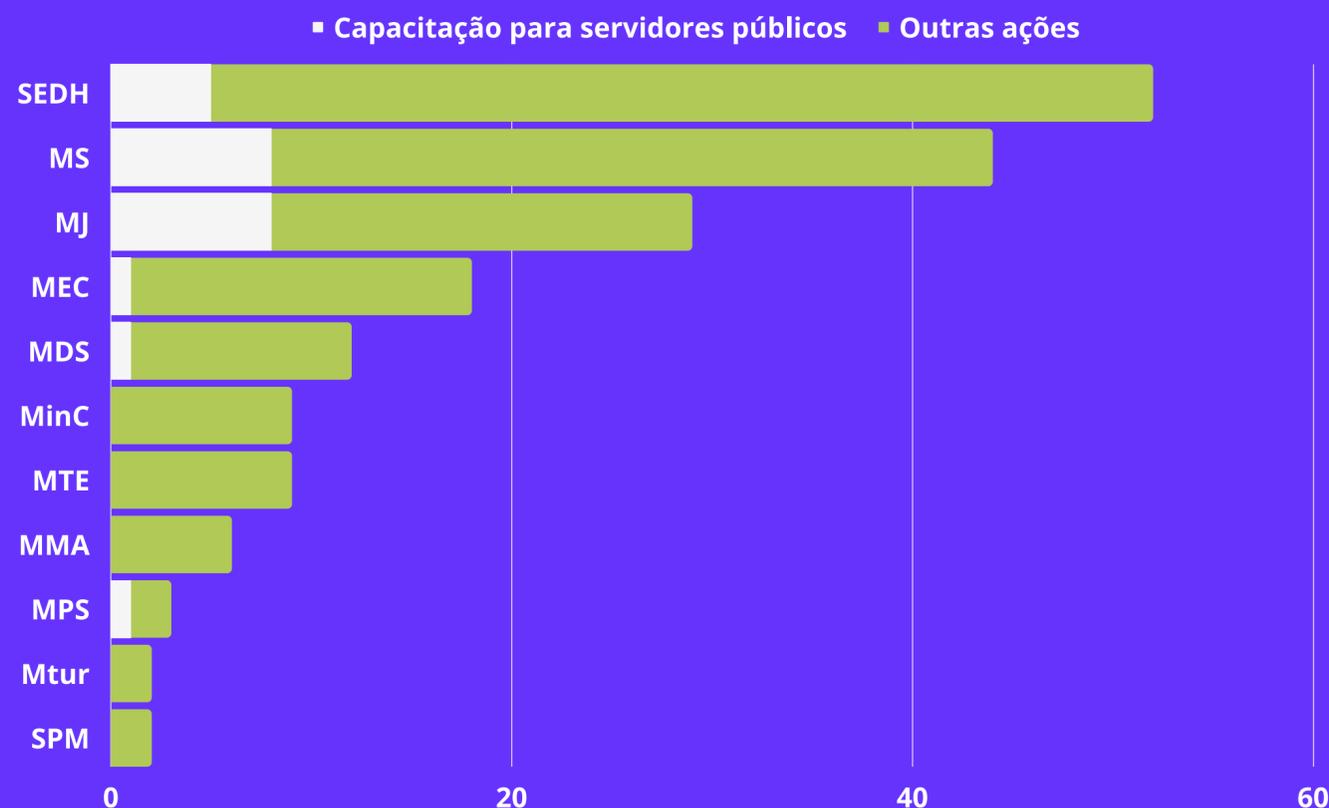
- promoção e socialização do conhecimento
- formação de atores
- defesa e proteção dos direitos
- sensibilização e mobilização

EIXO ESTRATÉGICO II

- formulação e promoção da cooperação federativa
- articulação e fortalecimento de redes sociais
- articulação com outros poderes; cooperação internacional
- gestão da implantação sistêmica da política para LGBT

PNPCDH-LGBT em números

Número de ações por órgão responsável pela ação



A soma das ações pode ultrapassar 180 já que algumas são compartilhadas por mais de um órgão



Foram planejadas 24 ações voltadas para capacitação de gestores públicos de diferentes áreas, **13,3% das ações estão previstas no plano**

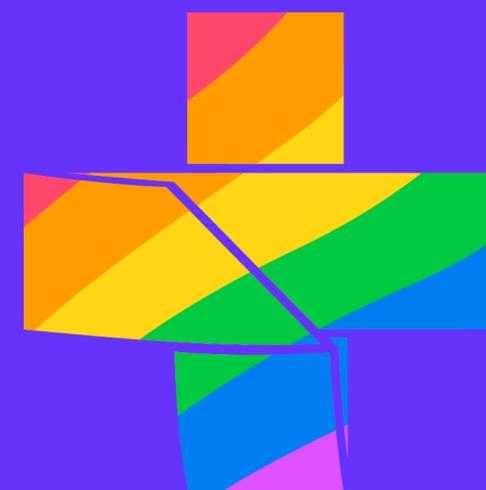
Legenda:

SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos
MS – Ministério da Saúde
MJ – Ministério da Justiça
MEC – Ministério da Educação
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MinC – Ministério da Cultura
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPS – Ministério da Previdência Social
Mtur – Ministério do Turismo
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

A close-up photograph of a rainbow flag, showing the vibrant colors of the stripes (red, orange, yellow, green, blue, purple) and the texture of the fabric. The flag is partially visible on the left side of the page.

O que foi a Política Nacional de Saúde Integral LGBT – 2011

O plano veio para instituir no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) objetivos, diretrizes e ações voltados para a população LGBTQIA+, tanto na capacitação dos profissionais de saúde quanto na **ampliação e criação de serviços** que atendam às especificidades das pessoas contempladas pela sigla.



A Política Nacional de Saúde Integral LGBT em números



9
diretrizes



4
eixos
estratégicos



10
ações

Foram planejadas quatro ações voltadas para capacitação de gestores públicos – a maior parte está concentrada no terceiro eixo, “Educação permanente e educação popular em saúde com foco na população LGBT”.



De acordo com o especialista em Diversidade e Gênero, Hiago Rocha, **“desde os anos 2000, o movimento LGBTI+ realizou uma série de conquistas que em grande medida vão ser garantidas pelo poder judiciário e também pelo executivo (iniciado com FHC, mas principalmente nos governos Lula), como o Programa Brasil Sem Homofobia, em 2004, e conferências e eventos oficiais em abrangência nacional”**. **“Mas é também entre 2011 e 2013 que inicia a ofensiva conservadora no Congresso Nacional contra os direitos LGBTI+, liderada por fundamentalistas religiosos.**

Essa emergência é simbolizada principalmente no contexto em que a presidente Dilma é pressionada a cancelar o chamado ‘kit gay’ (em alusão ao Programa Escola Sem Homofobia), que visava distribuir material educativo para professores do ensino básico. A pressão foi grande e o projeto foi cancelado, o material não foi distribuído. A redução dos espaços de deliberação e representação LGBTI+, como o Conselho Nacional LGBT+, são expressões concretas dessa inviabilização política dos direitos LGBTI+”, completa.



“O balanço é de que a situação contemporânea da última década no Brasil não tem sido muito favorável para a diversidade sexual e de gênero. Mesmo que as vitórias no judiciário e as representações na mídia e na cultura em geral estejam mais positivas, no que é concreto, em termos políticos, o cenário continua sendo de interdição de políticas públicas, vedação à educação básica para a diversidade, fechamento ou não continuidade de Conselhos, Fóruns, Assembleias e Congressos”, afirma o pesquisador.



O declínio na intensidade do debate transparece nesses outros instrumentos de planejamento. A carência de previsão orçamentária específica, materializada em instrumentos como Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) esboça a fragilidade das políticas públicas para a população LGBTQIA+ (Mello et al, 2012).

Abordar o PPA foi apenas um pequeno recorte de todo o processo de planejamento e elaboração de uma política pública. Uma ação presente nele não é sinônimo de sua implementação, mas é um passo importante para dizer institucionalmente que essa demanda existe.



Referências bibliográficas

FILIPACK, Isadora Cechin; GASPODINI, Icaro Bonamigo. **Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: revisão de literatura.** Perspectivas em psicologia, v. 23, n. 2, p. 40-56, 2019.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. **Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil.** Sociedade e Estado, v. 27, p. 289-312, 2012.

Vieira, Willian. **A luta nunca termina.** Gama Revista, 2020.

TODXS. **Unicórnio de gênero e sexualidade.** TODXS Consultoria, 2020.



Nota metodológica

Para sistematizar as ações dos Planos Plurianuais de estados e capitais brasileiras foram utilizadas palavras-chave de busca em documentos pesquisáveis. As palavras procuradas foram: “LGBT”, “Orientação Sexual”, “Gay” e “Lésbica”. A partir da pesquisa, foi verificada se aquela menção se refere à alguma ação efetiva voltada para a população LGBTQIA+. Em caso positivo, foi verificado se esta ação era de capacitação de servidor público ou se era relacionada a centros de atendimentos especializados, seja criação dos centros ou melhoria de funcionamento. Para os estados, foram investigados os documentos dos planos plurianuais de 2020-2023 e para as capitais, de 2022-2025.

O histórico da sigla do movimento LGBTQIA+ é marcado pela luta por visibilidade e direito de existir, e pela reivindicação de interseccionalidade na luta política, a fim de considerar os recortes de gênero e raça ao olharmos para as desigualdades do grupo. A inversão da posição das letras G e L para enfatizar a luta de mulheres lésbicas, como foi visto na linha do tempo, é um demonstrativo de como a sigla em si é um lugar de disputa. O site todxs.org disponibiliza o documento “Unicórnio de gênero e sexualidade”, cujo objetivo é apresentar algumas definições de cada letra da sigla, mas levando em consideração que estas passam por este lugar de disputa.

Entender as especificidades e heterogeneidades presentes dentro do grupo é fundamental para orientar o planejamento de políticas focalizadas e para disseminar o conhecimento sobre o tema.



As autoras

Cientista social pela UFRJ e mestre em Ciência Política pela UERJ, **Paula Frias** é analista de dados da República.org.

Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela ENCE/IBGE e doutora em Ciência Política pela UFF, **Vanessa Campagnac** é gerente de dados e comunicação da República.org.

República.org

É um instituto brasileiro fundado em 2016 para melhorar a gestão de pessoas do serviço público no país. Com sede no Rio de Janeiro, a entidade apoia e desenvolve iniciativas em diversas áreas para estimular a cultura de inovação, o espírito público e o reconhecimento de profissionais públicos em todas as esferas governamentais.

A hand in a red sleeve holds a flag with vertical stripes of red, yellow, and green. The background is a vibrant, abstract composition of horizontal brushstrokes in shades of red, orange, yellow, green, and blue. The text 'República.org' is centered over the flag.

República.org