

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INSERÇÃO SOCIAL DE TRAVESTIS E
TRANSEXUAIS:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “TRANSCIDADANIA”**

**PUBLIC POLICIES FOR SOCIAL INCLUSION OF TRANSVESTITES AND
TRANSSEXUALS:
AN ANALYSIS OF THE “TRANSCIDADANIA” PROGRAM**

¹Caio Benevides Pedra

²Evelyne Cirilo Sousa

³Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues

⁴Thaysa Sonale Almeida Silva

RESUMO: O Brasil é o país que mais mata travestis e transexuais no mundo. Além do alto índice de mortalidade, esses grupos acumulam, dentro da população LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros), a menor expectativa de vida, os menores níveis de escolaridade e a maior taxa de evasão escolar. Pouco qualificadas e perseguidas pela rejeição social, as pessoas trans têm escassa representatividade no mercado de trabalho e muitas delas precisam recorrer à prostituição como principal forma de garantir a subsistência. Num Estado Democrático de Direito, que traz em si uma série de pressupostos básicos, tais como a liberdade e a igualdade, meios pelos quais buscamos garantir e

¹ Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais com pesquisas relacionadas ao acesso à cidadania pela população LGBT. Bacharel em Direito pela UFMG e Especialista em Gestão de Instituições de Ensino Superior pela mesma universidade; caiopedra@gmail.com.

² Mestre e Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; ecirilos@gmail.com.

³ Mestre e Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Gestão de Projetos pela Fundação Dom Cabral. Pós-graduado em Liderança e Gestão Pública no Centro de Liderança Pública em parceria com a Universidade de Harvard (Cambridge, MA, EUA); raphaelvasconcelos123@gmail.com.

⁴ Geógrafa graduada pela Universidade Federal de Viçosa, com MBA em Sustentabilidade e Responsabilidade Social e Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; thaysasonale@gmail.com.

defender a dignidade humana, fundamento da nossa vida política e da ordem jurídica, é preciso reconhecer que nem todos os grupos podem exercer sua cidadania com tanta facilidade. Pensando em corrigir essas privações, a Prefeitura de São Paulo criou um programa que facilita o acesso de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade a saúde, educação e capacitação para o trabalho, que aqui pretendemos analisar enquanto política pública destinada a inserção social. O Programa Transcidadania busca promover mudanças na sociedade e pregar a tolerância à diversidade e o respeito às identidades de gênero. Por ser um programa recente, no entanto, ainda precisa ter sua estrutura e seus resultados avaliados. nesse sentido, este trabalho pretende verificar, a partir de documentos, artigos e da visita de um dos autores ao Programa, a sua organização, sua estrutura, e os modelos organizacionais e de gestão que orientam as suas atividades.

PALAVRAS-CHAVE: Travesti; Transexual; Inserção; Política pública; LGBT; Programa Transcidadania; Inclusão Social.

ABSTRACT: Brazil is the country that most kills transvestites and transsexuals in the world. In addition to the high mortality rate, these groups accumulate, within the LGBT population, lower life expectancy, lower levels of schooling, and higher rates of school dropout. Poorly qualified and persecuted by social rejection, transvestites and transsexuals have very little representation in the labor market, and many of them need to engage in prostitution as their main way of subsistence. In a democratic state of law, which has in itself a series of basic assumptions, such as the right of freedom and equality, means by which we seek to grant and defend human dignity, as the foundation of our political life and our legal system, it is necessary to recognize that not all groups can exercise properly their citizenship. Having this in sight, the City of São Paulo created a program that facilitates the access of transvestites and transsexuals in a vulnerability situation to health, education and work capacitation, which we intend to analyze here as a public policy aimed at social inclusion. The Transcidadania Program seeks to promote changes in society and preach tolerance for diversity and respect for gender identities. Because it is a recent program, however, it

still needs to have its structure and results evaluated. In this sense, this paper intends to verify, from documents, articles and the visit of one of the authors to the Program, its organization, its structure, and the organizational and management models that guide its activities.

KEYWORDS: Transvestite; Transexual; Inclusion; Public Policy; LGBT; Transcidadania Programa; Social Inclusion.

INTRODUÇÃO

Durante décadas, prevaleceu no debate acadêmico o enfoque da temática sobre gênero voltado para a análise das múltiplas perspectivas do papel desempenhado pela mulher, partindo-se da divisão binária e dicotômica da sociedade entre "macho e fêmea", a partir de um discurso *biologizante*, que se fundamenta e reforça a categoria de sexo.

Com o passar do tempo, novas perspectivas foram introduzidas na problemática em torno do gênero para ampliar as abordagens clássicas até então reduzidas ao papel da mulher, de modo a contemplar, também, as relações de poder materiais e simbólicas que envolvem todos os seres humanos.

Percebeu-se, ao longo do tempo, que, para se discutir gênero é preciso superar as distinções básicas comumente ensinadas e que se baseiam em corpos, jeitos de ser e de se comportar, bem como em discursos normatizadores e reguladores da sexualidade, sobretudo para alcançar os instrumentos de poder que se constroem a partir dessas definições (BORTOLINI, 2011, p. 29), sem atentar para a importância do desenvolvimento da personalidade e do arbítrio.

Nesta perspectiva, então, para conceituar gênero, faz-se necessário considerar as relações sociais, políticas, econômicas e culturais entre os sexos, as quais sinalizam as condições de desigualdade ainda existentes, sobretudo nas relações hierárquicas e de poder.

Conforme ensina Fraser (2006, p. 234), "o gênero não é somente uma diferenciação econômico-política, mas também uma diferenciação de valoração cultural".

Nesse contexto, a injustiça de gênero torna-se, na verdade, injustiça distributiva e, como tal, necessita de compensações redistributivas, o que exige transformações socioeconômicas e políticas.

No caso do Brasil, por exemplo, o fortalecimento do movimento feminista a partir da década de 1970 fomentou a preocupação em estabelecer pautas políticas específicas e/ou direcionadas às mulheres, o que culminou no início das tentativas de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e programas governamentais. O que ainda se verifica, no entanto, é um reduzido número de medidas estatais voltadas especificamente para mulheres.

No Brasil, residem cerca de 103,5 milhões de mulheres, o que corresponde a 51,4% da população brasileira¹. Nesse cenário, é notável que as mulheres são muitas e, dessa forma, é importante considerar que o machismo, a exclusão social e as desigualdades não atingem todas elas da mesma maneira. É preciso, antes, considerar as interseccionalidades existentes entre o gênero e, por exemplo, a raça e a classe social.

A análise dessas convergências lança luzes sobre a situação de travestis e transexuais no Brasil, país que possui, hoje, o maior número de assassinatos transfóbicos registrados no mundo, segundo dados de uma ONG internacional que discutiremos mais adiante. Somados à alta mortalidade, essa população ainda arca com outros índices alarmantes, como a baixa escolaridade, a baixa inserção no mercado de trabalho e alta taxa de evasão escolar.

No caso, travestis e mulheres transexuais brasileiras² são um subgrupo muito específico da população de mulheres, bem como da população LGBT. E, como tal, merecem ser compreendidas a partir de suas particularidades, sob o risco de serem invisibilizadas por qualquer generalização. É fundamental e necessário que se dê especial

¹ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/mulheres-sao-maioria-da-populacao-e-ocupam-mais-espaco-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 13 mai. 2018.

² Nesse ponto, é importante destacar que grande parte das pesquisas sobre pessoas trans tem recorte específico nas identidades femininas, travestis e mulheres transexuais, uma vez que as identidades masculinas são menos perseguidas pela sociedade e acumulam índices menores de exclusão. Além disso, a organização dos homens trans enquanto movimento social é mais recente.

atenção a um grupo cuja expectativa de vida é de apenas 35 anos, o que representa menos da metade da média nacional, que é de 75,5 anos segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³.

Inserido em tal contexto, o Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e da Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo, lançou o denominado Programa Transcidadania, iniciativa cujo público-alvo é a população de travestis e transexuais. O objetivo desse Programa é, principalmente, melhorar o acesso à educação, saúde e empregabilidade por pessoas trans e travestis em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, são oferecidos acompanhamento psicológico, pedagógico e social, além de encaminhamento para serviços de saúde e cadastros de assistência social.

Nessa perspectiva, considerado o intuito de promover os direitos humanos e a cidadania, instiga saber como essa iniciativa se insere no contexto do mercado de trabalho brasileiro. Assim, esse trabalho tem como objetivo compreender como essa política pública atua na inserção das pessoas assistidas na sociedade e, principalmente, no mercado de trabalho.

Trazendo para objetivos mais específicos, esse estudo também busca traçar uma descrição do programa que demonstre sua importância no contexto nacional, enquanto iniciativa política em prol da inserção social de travestis e transexuais no Brasil, principalmente por se tratar de uma medida recente, que carece ainda de avaliações quanto à gestão e aos resultados apresentados.

Assim, para fins metodológicos, buscou-se apresentar alguns dados referentes à população de travestis e transexuais, a estruturação do Programa Transcidadania e os conceitos bases para a análise da implantação de uma política pública. A pesquisa bibliográfica tem o objetivo de melhorar a compreensão dos principais pontos teóricos que devem ser abordados, para posteriormente analisar com maior propriedade os resultados

³ Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/expectativa-de-vida-de-transexuais-e-de-35-anos-metade-da-media-nacional/expectativa-de-vida-de-transexuais-e-de-35-anos-metade-da-media-nacional>. Acesso em: 13 mai. 2017.

obtidos pelos estudos qualitativos. (MARCONI; LAKATOS, 2007; GIL, 2010).

Ressalta-se que a pesquisa documental, buscando prioritariamente compreender os aspectos legais envolvidos, também será necessária, e tem o objetivo fornecer ao pesquisador um reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações, o que permite alcançar resultados mais realísticos e inovadores. Tratando-se de um tema sem muito espaço – até o momento – nas produções acadêmicas, o desafio desta pesquisa é tão mais penoso quanto essencial para a qualidade do trabalho (GIL, 2010).

Na visão de Gil (2008), a entrevista também pode ser considerada uma das técnicas por meio das quais o pesquisador pode obter dados relativos ao objeto estudado. Assim, a etapa de levantamento dos dados também abarcou uma visita técnica de um dos autores ao Programa Transcidadania, realizada em outubro de 2016, bem como uma entrevista com sua então Coordenadora.

A partir dos dados coletados e dos estudos feitos acerca do tema, foi possível auferir os resultados que serão apresentados no presente trabalho. Para tanto, como forma de melhor definir o público-alvo a ser estudado, e seguindo a estrutura metodológica proposta, fez-se mister breve estudo acerca da população de travestis e transexuais no Brasil.

TRAVESTIS E TRANSEXUAIS NO BRASIL

Inicialmente, cabe destacar que a transexualidade é uma experiência localizada no gênero que deve ser entendida como conflito identitário e não como enfermidade – como ainda é vista pela medicina⁴. Transexuais são pessoas que não se identificam com o seu sexo anatômico por possuírem identidade de gênero diferente da designada ao nascimento. O que essas pessoas desejam é, sobretudo, serem reconhecidas como

⁴ A transexualidade está presente na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, organizada pela Organização Mundial de Saúde, na forma do código F640 da CID-10, em que consta o “transexualismo”. Disponível em: <http://www.cid10.com.br/buscadescr?query=transexualismo>. Acesso em: 13 mai. 2018.

membros do gênero com o qual se identificam.

A patologização da identidade trans, contudo, está com seus dias contados. A Organização Mundial da Saúde já anunciou que não vai mais registrar a transexualidade (registrada como “transexualismo”) a partir da próxima publicação da Classificação Internacional de Doenças (CID), prevista para 2018⁵. Essa mudança tem um valor imenso para as pessoas que compõem esse grupo. Foi preciso que a homossexualidade (à época, registrada como “homossexualismo”) fosse retirada da CID em 1990⁶ e deixasse de ser reconhecida como uma doença ou perversão para que os homossexuais pudessem se assumir e se firmar enquanto cidadãos sem medo de serem vistos como aberrações. Enquanto essa condição foi sinônimo de vergonha, poucos foram os que enfrentaram a reprovação social em busca de seus direitos.

No mesmo sentido, as pessoas trans enfrentam, diariamente, a incompreensão social que se manifesta de diversas formas, da rejeição à violência. De acordo com um levantamento da ONG internacional *Transgender Europe*, o Brasil é o país onde mais ocorrem assassinatos de travestis e transexuais em todo o mundo. O relatório mais atualizado, publicado no dia 18 de novembro de 2016 em comemoração ao 18º Dia Internacional da Memória Trans, celebrado no dia 20 de novembro de 2016, informa que, de janeiro de 2008 a setembro de 2016, foram registradas 900 mortes de travestis e transexuais no Brasil⁷.

A formação de um sujeito feminino ou masculino é algo gradual, que acontece a partir e na medida de uma construção que nunca se completa. A conformação de uma pessoa a um gênero é feita pela estilização do seu corpo, seu comportamento e pela repetição de atos que compõem uma maneira natural de ser e se portar (BREGANTINI, 2015, p. 6).

⁵ Disponível em: <http://www.nlucon.com/2018/05/oms-retira-identidades-trans-e-travesti.html?m=1>. Acesso em: 13 mai. 2018.

⁶ Disponível em: <http://opiniaoenoticia.com.br/vida/comportamento/oms-retira-homossexualidade-da-lista-de-doencas-mentais/>. Acesso em: 13 mai. 2018.

⁷ O relatório “TDoR 2016 TMM Update – Press Release” da ONG Transgender Europe foi divulgado em 2016 e está disponível em: <http://transrespect.org/en/tmm-trans-day-remembrance-2016/>. Acesso em: 13 mai. 2018.

(...) nós não nascemos homens e mulheres, nem simplesmente nos tornamos – num determinado momento – homens e mulheres, mas nos fazemos homens e mulheres todos os dias, quando andamos de um determinado jeito, falamos de uma determinada maneira, usamos determinadas roupas, construímos o nosso corpo de um determinado modo, sempre referenciados a uma norma hegemônica de gênero. É essa *performance* cotidiana que cria a ilusão de uma substância, de uma essência masculina ou feminina – ou qualquer outra. (BORTOLINI, 2011, p. 29).

Quando os indivíduos que não se encaixam no padrão cisheteronormativo⁸ imposto são marginalizados, o domínio do sujeito tido como "normal" se fortalece. Isso se dá por meio de sucessivos e incessantes processos classificatórios e hierarquizantes, que se iniciam desde a infância (JUNQUEIRA, 2015, p. 40). Enfrentar a rigidez das definições de gênero é enfrentar, também, a marginalização e a discriminação que sofrem aqueles cuja simples existência já superam e subvertem padronizações.

Quando um adolescente monta a sua roupa, intervém no seu corpo, bota um *piercing*, faz um cabelo, e mais, quando ele sai da frente do espelho e vai para a rua, para a escola, quando ele anda de um determinado modo, quando ele fala desse ou daquele jeito, quando ele pega o ônibus, o trem ou o metrô, ele entra num jogo de disputa social, um jogo que, além de político, é cultural. É a afirmação de uma outra estética, de uma outra postura, de uma outra identidade, muitas vezes não-hegemônica. E esse jogo é disputa, pois pode significar não passar despercebido, ser alvo de risos, piadas e até agressões ou violência física. É um jogo perigoso e imprescindível, porque fala diretamente sobre como *Eu* me coloco no mundo. (BORTOLINI, 2011, p. 31).

A transfobia e a travestifobia, contudo, não se manifestam somente no número de assassinatos praticados todos os anos. A discriminação também está aliada à grande evasão escolar, ao baixo grau de instrução e à falta de representatividade no mercado de trabalho. Em um país em que homens e mulheres ainda arcam com a desigualdade no mercado de trabalho, o que esperar da recepção a quem não se encaixa em nenhuma dessas definições ou até mesmo combina detalhes de ambas?

Empresas e marcas não querem associar suas imagens a pessoas que

⁸ A cisheteronormatividade, como definem Mattos e Cidade (2016, p. 134), é uma "perspectiva que tem a matriz heterossexual como base das relações de parentesco e a matriz cisgênera como organizadora das designações compulsórias e experiências das identidades de gênero; ambas produzindo efeitos que são naturalizados em nossa cultura, a partir da constituição de uma noção de normalidade em detrimento da condição de anormalidade, produzindo a abjeção e ocultamento de experiências transgressoras e subalternas."

transitam entre os dois gêneros reconhecidos pela sociedade, sem se encaixar em nenhum deles. Essa “violação” dos padrões previamente definidos afasta e causa a rejeição desse grupo. Recusadas pelo mercado formal, essas pessoas precisam buscar no meio informal o seu sustento, geralmente se prostituindo e, muitas vezes, se envolvendo na prática de pequenos delitos, o que também as coloca sob o jugo da sociedade. Travestis e mulheres trans são imediatamente associadas, pelo imaginário popular, à prostituição, que, no nosso país, é ainda muito mal vista e recriminada (PEDRA, 2018, p. 57-58).

Uma vez à margem da sociedade, essas pessoas são condenadas à invisibilidade social, que pode se manifestar de várias maneiras, dentre as quais destacamos as três definidas por Fraser (2006, p. 232) que melhor representam os efeitos dessa discriminação: a “marginalização econômica”, que é a falta de acesso a trabalho remunerado ou a restrição a ocupação de cargos indesejáveis e mal remunerados; a “privação”, que é a dificuldade para configuração de um padrão de vida material adequado; e o “desrespeito”, compreendido como a estereotipação pejorativa e rotineira, que difama e desqualifica as representações culturais públicas de um grupo.

Doze agências da Organização das Nações Unidas reuniram-se no final de 2015 para se manifestar na tentativa de dar fim à violência e à discriminação contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex. Para isso, formularam um apelo conjunto em forma de Relatório⁹.

No texto, traduzido livremente, já que a língua portuguesa não é um dos idiomas oficiais da ONU, estão elencadas, dentre medidas de proteção dos indivíduos contra a discriminação, a garantia de acesso das pessoas LGBTI¹⁰ à elaboração, implementação e monitoramento de leis, políticas públicas e programas que lhes afetem; o acesso a treinamentos públicos; e o combate à discriminação contra adultos LGBTI que tentam se inserir no mercado de trabalho.

⁹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-apresenta-recomendacoes-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-lgbt/>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁰ Outros países já utilizam uma versão estendida da sigla, que, atualmente, é LGBTQIA (referente a Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis/Transexuais/Transgêneros, *Queer*, Intersexual e Assexual). O Brasil, no entanto, ainda utiliza “LGBT” em seus documentos oficiais.

Outro aspecto relevante volta-se para as recentes discussões acerca da possibilidade ou não de se abordar a temática do gênero nas escolas. A relevância dessa discussão reside na possibilidade de levar as pessoas, pais e responsáveis, a refletirem sobre a forma como querem que suas crianças sejam educadas em relação à assimilação da diversidade.

Construir um ambiente escolar de convivência e diálogo, que contemple e acolha bem toda uma diversidade de sujeitos e, principalmente, que não exclua ou discrimine concepções ou representações do que de alguma forma subverte a expectativa social é um grande desafio das novas gerações de educadores (BORTOLINI, 2011, p. 33).

A educação tem que ser vista como um direito de todos, e a escola como o espaço público capaz de disponibilizar essa educação que não seja racista, sexista ou LGBTfóbica, nem reproduza qualquer tipo de segregação discriminatória (JUNQUEIRA, 2015, p. 41).

O que se vê, no entanto, é um modelo de escola que se utiliza de símbolos e códigos para delimitar espaços e definir o que cada jovem pode e não pode fazer.

Diferenças, distinções, desigualdades... A escola entende disso. Na verdade, a escola produz isso. Desde seus inícios, a instituição escolar exerceu uma ação distintiva. Ela se incumbiu de separar os sujeitos – tornando aqueles que nela entravam distintos dos outros, os que a ela não tinham acesso. Ela dividiu também, internamente, os que lá estavam, através de múltiplos mecanismos de classificação, ordenamento, hierarquização. A escola que nos foi legada pela sociedade ocidental moderna começou por separar adultos de crianças, católicos de protestantes. Ela também se fez diferente para os ricos e para os pobres e ela imediatamente separou os meninos das meninas. (LOURO, 1997, p. 57).

Ainda marcada pela predominância de valores impregnados de concepções retrógradas e repletas de pré-concepções e discriminações, a escola permite e, de várias formas, transmite o heterossexismo e a LGBTfobia, principalmente pela reprodução de padrões e conceitos próprios da (cis) heteronormatividade (JUNQUEIRA, 2015, p. 38-9).

Para corrigir injustiças econômicas, no entanto, é necessária uma reestruturação político-econômica que envolva redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos "do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas" (FRASER, 2006, p. 232).

Enquanto elemento essencial da identidade social do indivíduo, o trabalho é requisito importante para a sua plena realização como cidadão. Além disso, possui um imensurável poder de inclusão social, seja por possibilitar sustento, seja por resgatar a dignidade de cada indivíduo. Nesse sentido, é importante que se incentive, por meio de políticas públicas, o acesso ao mercado de trabalho pelos grupos hoje tidos como invisíveis e marginalizados. E, para facilitar esse acesso ao trabalho, é preciso, antes, ampliar e melhorar o acesso à educação por essas pessoas.

Assim sendo, qualquer política pública que tenha por objetivo capacitar para o mercado de trabalho deve começar pelo esclarecimento do que é o trabalho na sociedade moderna, sua configuração na economia capitalista, sua lógica social e jurídica na esfera das relações sociais de produção, para permitir que o próprio indivíduo chegue à conclusão de que o trabalho pode ser o meio por excelência de superação das injustiças de correntes da dinâmica do mercado organizado pelo princípio capitalista e de sua emancipação por meio da visualização de novas formas de expressão do trabalho e da geração de renda (SILVA, 2006, p. 27-28).

As políticas públicas, entendidas como diretivas de governo expressas em ações postas em prática por agentes públicos, funcionam como diretrizes e princípios norteadores da ação do poder público. Historicamente, eram desenvolvidas pelos grupos sociais no poder. E o poder mantém-se, durante toda a história do nosso país, majoritariamente nas mãos de uma elite branca, cisheteronormativa, com alta escolaridade e grande concentração de renda. O espaço dado às questões de gênero e diversidade é recente.

Apenas muito recentemente, as mulheres passaram a integrar a política e atuar na tomada de decisões. Se, para as mulheres cis, essa representatividade é uma conquista recente e ainda incipiente, para travestis e transexuais, falar em exercício do poder político e redistribuição de poder e de recursos soa quase como futurismo, o que demonstra que essa evolução ainda não está perfeitamente finalizada. É preciso superar a dicotomização "homem-mulher" e ampliar o debate acerca do gênero, de forma a inserir um grande número de pessoas que ainda se encontram marginalizadas.

Uma política pública com esse recorte precisa reconhecer as identidades de gênero e propor ações diferenciadas dirigidas às mulheres, e não somente às cisgêneras.

É preciso tratar o feminino enquanto gênero, e não apenas enquanto sexo biológico. Faz-se urgente a promoção de ações que combatam racismo, sexismo, LGBTfobia e todas as manifestações de preconceito ainda existentes na nossa sociedade.

Nesse sentido, o Estado tenta, de alguma forma, se adequar à realidade de maior visibilidade desses grupos. Suas atuações, no entanto, são paliativas e superficiais. As políticas públicas implantadas, e até mesmo os avanços do Judiciário e do Executivo, ainda não garantem o pleno exercício da cidadania, nem mesmo o respeito à dignidade da pessoa humana, visto que ainda se baseiam em concepções retrógradas, que precisam ser desconstruídas, reavaliadas e reformuladas. Quanto à participação do Legislativo, é notável a baixa mobilização deste poder em matérias afetas ao tema (PEDRA, 2018, p. 223).

É o caso, por exemplo, do nome social, assegurado em várias esferas e âmbitos em atos normativos e decisões diferentes (como na Portaria MPOG nº 233/2010¹¹, que regula o uso do nome social na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; a Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde¹² e a Portaria GM 1820/2009¹³, que o garantem no âmbito do Sistema Único de Saúde; a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4275¹⁴, do Supremo Tribunal Federal; e, mais recentemente, o Decreto Federal nº 8.727/2016¹⁵, que dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional), mas que, apesar da ampla regulamentação, ainda oferece inúmeros e insistentes obstáculos na sua efetiva

¹¹ Disponível em:

<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=7796>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹² Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2015/abril/17/AF-Carta-Usuarios-Saude-site.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹³ Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2009/01_set_carta.pdf. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁴ Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400211&tipo=TP&descricao=ADI%2F4275>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8727.htm. Acesso em: 13 mai. 2018.

aplicação.

Entre a lei e as práticas cotidianas há um considerável espaço de contradições e violências. No entanto, o que estes dois corpos legais nos oferecem é a possibilidade de pensarmos no profundo paradoxo que está sendo gestado no Brasil em relação ao reconhecimento pleno do direito à identidade de gênero. Para o/a estudante ter direito à sua identidade de gênero ele/ela não precisa apresentar nenhum papel que assegure uma suposta condição de "transtorno mental" ou "disforia", ou "neurodiscordância", ou "transexualismo". O/A mesmo/a estudante que consegue o pleno reconhecimento de sua identidade de gênero no âmbito da universidade tem que ter um laudo psiquiátrico que lhe possibilitará a realização da cirurgia de transgenitalização e a realização das cirurgias. Este mesmo laudo será utilizado para a justiça autorizar a mudança nos seus documentos. Portanto, temos duas concepções de gênero que atravessam sua vida. De um lado, o reconhecimento, de outro a autorização. Mas estamos falando da mesma pessoa que circula pelas instituições sociais. O mesmo Estado que lhe reconhece o direito à identidade de gênero, uma vez que as universidades são instituições públicas, na outra ponta lhe nega este direito, ou precariza-o quando vincula as mudanças nos documentos a um parecer psiquiátrico e ainda exige que tal mudança seja feita através de processo judicial. (BENTO, 2014, p. 176-7).

Como assevera Bento neste trecho, portanto, o grande número de legislações, decisões e orientações que asseguram ou sugerem o respeito à identidade de gênero só se justifica pela ausência de uma política federal unificadora e capaz de reduzir todos os ambientes a uma mesma ordem, a do respeito. Após o decreto federal que autoriza a utilização do nome social dentro da esfera pública, a iniciativa se multiplicou nas demais esferas por todo o país e alguns estados (como Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Pará) e municípios (como Belo Horizonte, São Paulo, Viçosa e Juazeiro) publicaram decretos com as mesmas determinações.

Esses decretos, no entanto, não são suficientes porque a hierarquia das normas impede que decretos criem inovações no ordenamento jurídico, reservando a eles somente a função de regulamentar leis (CARVALHO FILHO, 2017, p. 61). Além disso, esses decretos restringem a sua aplicação às estruturas do Poder Executivo. Assim, travestis e transexuais podem, por exemplo, exigir a utilização de nome social em hospitais e escolas públicas, mas não podem fazer o mesmo em instituições bancárias ou estabelecimentos privados.

Em Minas Gerais, o Município de Uberlândia foi o primeiro ente federado do país a garantir o uso do nome social por meio de lei, através da Lei nº 12.691, de 17 de maio de

2017¹⁶, mas também restringiu a sua aplicação aos serviços públicos prestados no âmbito da administração municipal direta e indireta, uma vez que a competência para legislar sobre registros públicos é da União. Nesse sentido, uma legislação federal, como proposto por Bento (2017, p. 188), seria a única forma de garantir a utilização do nome social em todo o Brasil.

Tramita atualmente no Brasil, um projeto de lei bastante avançado para os nossos padrões, que se encontra pronto para ser pauta na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM): o PL 5002/2013¹⁷. Apelidado de “Lei João W. Nery¹⁸”, a Lei de Identidade de Gênero foi inspirada na Lei de Identidade de Gênero argentina e proposta pelos deputados federais Jean Wyllys (PSOL-RJ) e Erika Kokay (PT-DF). O projeto pretende corrigir os danos causados pela morosidade do Judiciário garantindo o reconhecimento pleno da identidade de gênero das pessoas trans sem necessidade de autorização judicial ou de comprovação do cumprimento das exigências do processo transexualizador, como forma de assegurar o acesso à saúde no processo de transexualização (BENTO, 2014, 174-5).

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal autorizou, em decisão histórica, a alteração de registro nome e gênero no assento de registro civil sem a necessidade de realização de procedimento cirúrgico de redesignação de sexo ou de decisão judicial¹⁹. Essa é uma mudança muito importante no reconhecimento da identidade de pessoas trans, mas ainda precisa ser regulamentado e, mais uma vez, demonstra a necessidade de atuação do Judiciário para garantir direitos sobre os quais o legislativo insiste em se omitir²⁰.

¹⁶ Disponível em: http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/16642.pdf. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁷ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565315>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁸ Tido como primeiro homem trans a realizar cirurgias de adequação do corpo no Brasil.

¹⁹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371085>. Acesso em: 13 mai. 2018.

²⁰ Para saber mais sobre essa decisão e o que muda na vida das pessoas trans, ver: PEDRA (2018).

O PROGRAMA TRANSCIDADANIA

A vulnerabilidade desse segmento social, especialmente no que diz respeito à empregabilidade, levou a Prefeitura de São Paulo, por meio do Centro de Combate à Homofobia e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, a instituir o Programa TransCidadania, que desenvolve atividades de formação e capacitação para o mercado de trabalho junto a uma rede de parceiros como forma de emancipar os participantes enquanto sujeitos de transformação de suas próprias realidades, podendo desempenhar atividades de cunho empreendedor e empregatício.

O Programa tem duração de dois anos, compreende quatro módulos semestrais e conta com uma série de atividades distribuídas em 30 horas semanais. A participação no Programa em 2018 garante bolsa no valor de R\$ R\$ 1.001,70 (mil e um reais e setenta centavos) e há uma estrutura de incentivo e facilitação do cadastramento dos participantes em outras políticas (municipais, estaduais e federais) de assistência social.

Sua dimensão estruturante é a oferta de condições de autonomia financeira, por meio da transferência de renda condicionada à execução de atividades relacionadas à conclusão da escolaridade básica, preparação para o mundo do trabalho e formação profissional e cidadã.

O curso compreende aulas de ensino fundamental e médio por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA), formação profissional pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), além de cursos de "Cidadania, Direitos Humanos e Democracia", estágios e introdução ao mundo do trabalho.

O Programa Transcidadania e o Decreto nº 55.874²¹, de 29 de janeiro de 2015, que o institui, preveem ainda a preparação e adequação de equipamentos públicos de saúde, educação e assistência social e o respeito ao nome social, inclusive determinando a afixação de placas em todos os órgãos e entidades da administração municipal direta e

²¹ Disponível em:

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30012015D%20558740000. Acesso em: 13 mai. 2018.

indireta informando a obrigatoriedade da sua utilização.

Outras medidas paralelas são trabalhadas em parceria com as secretarias municipais, num exercício de aperfeiçoamento institucional no que tange à preparação de serviços e equipamentos públicos para atendimento qualificado e humanizado, tais como a regulamentação do uso do nome social na rede de ensino, o atendimento prioritário a travestis e transexuais vítimas de violência doméstica no Centro de Referência da Mulher, prioridade na primeira Casa Abrigo do Brasil e nas vagas de acolhimento do Complexo Zaki Narchi (espaço para atendimento de pessoas em situação de rua), oferta de hormonioterapias e atendimento multidisciplinar composto por profissionais de Serviço Social, Psicologia, Direito e Pedagogia.

As ações do Programa dividem-se em três eixos. O "Mais Autonomia" é o eixo estruturante do programa, já que reconhece como necessária e fundamental a autonomia financeira para que se possa dar início à trajetória de reinserção social.

O eixo "Mais Oportunidades" reúne ações articuladas destinadas a permitir a aquisição de competências básicas no processo de inserção ocupacional, ou seja, o oferecimento de formação escolar, a qualificação profissional, por meio do Pronatec, e a aquisição de experiência profissional e preparação para o mundo do trabalho.

Pelo eixo "Mais Cidadania", são desenvolvidas ações destinadas à formação da consciência cidadã, como o respeito ao nome social. Além disso, o Programa conta com a realização do curso "Cidadania, Direitos Humanos e Democracia", curso de extensão universitária realizado no primeiro semestre que trata de temas como a construção dos direitos humanos e dos princípios da Democracia e do Estado de Direito.

O Programa Transcidadania é, hoje, uma referência internacional e recebe, constantemente, visitas de pesquisadores, agentes públicos e acadêmicos do Brasil e do mundo. Outras prefeituras tentam adequar o programa às suas realidades e medidas nesse sentido (ainda que menores e mais tímidas) espalham-se lentamente pelo país.

Essa medida, no entanto, é de 2015 e, dessa forma, ainda carece de avaliações e de um acompanhamento das suas atividades e das realidades de seus egressos. Todos os resultados até então identificados são ainda muito recentes, e as avaliações feitas,

como a que aqui nos propomos, baseiam-se muito mais em conceitos estudados que em dados que o Programa já tenha produzido. Nesse sentido, de acordo com Nogueira (1998), projetos, políticas e programas diferentes podem ser analisados a partir da combinação de duas dimensões: a programabilidade das tarefas e o grau de interação do beneficiário da ação com o operador da atividade.

A programabilidade das tarefas seria, nesse sentido, a dimensão ou o grau necessário de variação das atividades desempenhadas na execução de um projeto, diferindo no quanto ele é passível de formalização ou rotinização. Refere-se também ao contexto técnico do projeto, à disponibilidade de conhecimento e à indeterminação da tecnologia que precisa ser empregada.

O grau de interação dos executores do projeto com os beneficiários da ação refere-se à forma como o operador do projeto atua dentro da organização executora e, principalmente, em relação aos destinatários no momento da implementação da política. O que se analisa fundamentalmente é se há uniformidade e homogeneidade ou se o executor precisa adaptar atividades de forma a adequá-las a necessidades específicas de determinados usuários. Ainda, refere-se também ao contexto institucional que torna necessários ajustes como forma de garantir legitimidade e apoio social.

A partir da conjugação dessas ideias, o autor divide os projetos em quatro categorias: alto grau de programabilidade e baixa interação com o beneficiário, alto grau de programabilidade e média ou alta interação com o beneficiário, baixa programabilidade e alta interação com o beneficiário e baixa programabilidade e baixa interação com o beneficiário (NOGUEIRA, 1998).

Assim, pelas categorias propostas, é possível concluir que o Programa Transcidadania se encaixa na segunda, que abriga os projetos com alto grau de programabilidade e média ou alta interação com o beneficiário. Nesse grupo, encontram-se os projetos que se aproximam mais dos destinatários a fim de melhor conhecer suas necessidades e, além disso, realizam os atendimentos a partir de parâmetros técnicos, com base em rotinas organizacionais.

A alta programabilidade do Transcidadania é de fácil verificação. Como exposto,

o curso possui um programa fixo que já reúne e sistematiza todo o conteúdo que será trabalhado ao longo dos dois anos de duração. Ao ingressar no Programa, uma nova turma já pode saber o que precisará estudar e fazer, bem como ter uma previsão de quando isso será realizado.

Essa programação pré-definida é cumprida e exigida a partir do valor técnico que se atribui à sua criação. Isso porque o Programa foi pensado e discutido por uma equipe especializada nos temas, que contava com profissionais da Prefeitura de São Paulo, representantes da sociedade civil e membros da Universidade de São Paulo (USP), que trabalham essa temática em nível de extensão universitária.

Em relação à interação com os destinatários, é possível afirmar que o Transcidadania tem grande interação com seus participantes. Isso porque, apesar de o curso ter grade única, a todos igualmente imposta, os participantes têm e precisam ter atuação ativa. Primeiramente porque, diferente dos programas de baixa interação, não se trata de atividades que possam ser executadas sem a mobilização dos participantes. Ao contrário, os participantes precisam procurar o Programa, se inscrever nas turmas, ser frequentes nas aulas e obter a pontuação mínima para aprovação nas disciplinas.

Além da participação e presença, os participantes precisam ser "conhecidos" pelo Programa. Isso porque, após as disciplinas teóricas introdutórias, a grade possui um período dedicado à realização de estágio profissional, que deverá ser desempenhado em área afeta às capacidades e interesses de cada participante. O Programa é parceiro também do Pronatec, para o qual encaminha participantes que se inscrevem nos mais diferentes cursos, de acordo com a área profissional em que pretendem se inserir. Não se trata, portanto, de um curso de formação de uma (única) profissão, mas de capacitação profissional como um todo, independente da área em que cada participante quiser atuar.

James Quinn Wilson (1973) também apresenta uma tipologia que aqui pretendemos utilizar, que diz respeito aos custos e benefícios de cada programa, projeto ou política. Na definição de Wilson (1973), podemos enquadrar o Programa Transcidadania como sendo de "custos difusos e benefícios concentrados". Os custos são difusos porque o Programa é custeado pela população em geral. O que alimenta o programa é o cofre

municipal sem que haja taxa ou preço público cobrado com arrecadação a ele vinculada.

E os benefícios são concentrados porque não alcançam a população como um todo. As bolsas, a oportunidade de estudo formal e a capacitação para o trabalho são usufruídas somente por quem participa do Programa. Essa, no entanto, é uma interpretação muito imediatista e simples do Programa. Se vistos e considerados a longo prazo, os benefícios do TransCidadania têm um alcance muito maior que seus usuários.

Capacitar e tirar das ruas a população de travestis e transexuais reduz a marginalização social, os riscos de saúde e de violência a que esses grupos encontram-se constantemente submetidos e até os índices de criminalidade, uma vez que possibilitam a um grupo historicamente excluído outras formas de atuação e busca pelo sustento. Além disso, aumenta a população economicamente ativa, o acesso desses grupos a bens e serviços e a diversificação do mercado de trabalho formal. Todos ganham com uma sociedade mais justa, menos desigual e com mais acesso a cidadania.

A IMPLEMENTAÇÃO, OS PARÂMETROS SITUACIONAIS E A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA.

O Programa Transcidadania é considerado inicialmente como uma política pública de implementação programada, teve seus objetivos e metas determinados *ex-ante*, na etapa de elaboração, a partir de um diagnóstico prévio da situação da população LGBT, bem como da vulnerabilidade e marginalização dos que compõem essa parcela da população no mercado de trabalho, frutos da discriminação e preconceito a que estão submetidos em escala mundial, nacional e especificamente no Município de São Paulo.

Além disso, é importante salientar a complexidade do contexto social que circunscreve a implementação do Programa em questão, seja pelas peculiaridades dos atores envolvidos, especialmente os beneficiados, que possuem diferentes expectativas diante dos resultados que as ações possam inferir em suas trajetórias, bem como pelo contexto social discriminatório que estabelece oposição de parcela da sociedade, que ainda interioriza o preconceito às pessoas trans e não reconhece a importância de promover justiça social incluindo esse grupo.

O Programa Transcidadania configura-se, sobretudo, como uma política pública especificamente voltada para a ressocialização de travestis e transexuais a partir da capacitação e inclusão no mercado de trabalho, e em grande medida no resguardo desse segmento populacional excluído e invisibilizado por convencionalismos pré-concebidos da sociedade e até o momento desamparados por grandes projetos e políticas públicas sociais vigentes no país. Vale ressaltar, nesse sentido, a importância do aprendizado gerado e absorvido na fase de implementação do Programa no que tange ao seu caráter adaptativo, tanto para melhoria do programa público em questão, quanto para a orientação de novos programas e políticas, como afirma Silva e Melo (2000).

O caráter discricionário do Programa permite que, no processo de implementação e em razão de uma certa flexibilidade de decisões sob uma supervisão direta, sejam tomadas medidas adaptativas a partir de práticas criativas que garantam maior eficiência dos recursos despendidos e do contexto de atuação (Berman, 1978). Assim, no caso do Transcidadania, as necessidades individuais dos beneficiários, desde situações pontuais como adequação dos locais de cursos com as regiões de residência dos participantes, como necessidade de acompanhamento psicológico, tratamentos de saúdes (como ressaltado no plano do projeto, os tratamentos hormonais), etc, são consideradas durante a implementação como particularidades individuais, reforçando a importância da discricionariedade. Porém, a coordenação central é importante no sentido de manter normas pré-estabelecidas e coordenadas, garantindo que a discricionariedade não ultrapasse os limites da adaptabilidade necessária e coloque em risco os objetivos centrais do Programa, mantendo os critérios de ajustes alinhados com as concepções dos seus formuladores.

Dessa forma, a implementação do Programa Transcidadania mescla os princípios das abordagens *top-down* – na medida em que precisa manter claras as ações de operacionalização do Programa a partir da coordenação central que deve, durante todas as etapas, sistematizar as normas estruturadoras do projeto – com princípios da abordagem *bottom-up*. As características *bottom-up* mantêm o caráter discricionário e flexível no processo de implementação da política, permitindo ganhos em inovação,

resgatando ideias da etapa de formulação e, a partir das experiências práticas no momento de implementação, assimilando novas ideias que permitam a reformulação e melhoria contínuas do programa.

Pessoas envolvidas com a implementação do Programa, ouvidas posteriormente, afirmaram que o objetivo era exatamente que as conversas fossem "feitas de baixo para cima". Para tanto, foi preciso "começar por baixo, convencer as diretorias" sobre a importância das atividades, para que as pessoas que trabalhariam com esse público se envolvessem com a causa e as atividades não fossem desempenhadas unicamente como cumprimento a ordens superiores. (CONCILIO, AMARAL, SILVEIRA, 2017a, p. 25-26).

Assim, a implementação é concebida de forma mais fluida a partir da interação entre as intenções expressas na etapa de formulação e adaptações do contexto de ação, incluindo "variáveis cognitivas" a partir "das ideias e visões de mundo dos atores" (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

A partir do pressuposto por Berman (1978), é importante analisar as políticas públicas a partir dos parâmetros situacionais pertinentes ao contexto, o que contribui para a redução dos problemas na fase de implementação. Para tanto, o autor define cinco parâmetros situacionais que "capturam" as contingências da situação da política, e definem aspectos da natureza da política, bem como a situação institucional do contexto e a interação entre eles.

O primeiro parâmetro a ser analisado é o escopo da mudança. Nesse ponto, é notável que a alta programabilidade do Transcidadania, a partir de grades de cursos bem definidas e um ciclo de desenvolvimento individual bem estruturado, são insumos necessários para evitar a mudança do escopo durante a implementação, bem como linearidade com o foco da política. Em outro ponto, ao analisar a especificidade do público-alvo, os interesses diversos e as realidades distintas na qual a política é implementada, é dado ao implementador certo grau de discricionariedade, visto que a política demanda a mobilização de todos os participantes, o que gera uma atuação ativa dos beneficiários.

Outro parâmetro é o grau de conflito sobre metas e meios. Esse parâmetro

reflete o conflito entre o conteúdo da política e as ferramentas a serem utilizadas. Um método adaptativo lida com situações conflituosas, de modo que a implementação requer negociação com as partes interessadas. Ao analisar o Programa Transcidadania a partir do eixo de inclusão da população excluída ao mercado de trabalho, é notável que a forma de operacionalização, por meio de capacitação e incentivo ao acesso, atende o exigido para o atingimento da meta.

O grau de certeza da tecnologia, terceiro parâmetro, trata da incerteza sobre a tecnologia e a teoria utilizadas. Nesse contexto, destaca-se que o resultado da política depende tanto da tecnologia e dos conceitos utilizados, como da efetividade da implementação. Partindo da ideia de que o Transcidadania foi elaborado a partir de discussões realizadas por equipes especializadas nos temas abordados, compostas por profissionais da Prefeitura de São Paulo, representantes da sociedade civil e da USP, especialistas que trabalham essa temática em nível de extensão universitária, é possível inferir que há embasamento teórico aprofundado que fundamenta a aplicabilidade da política. Entende-se ainda que a política foi definida a partir do consenso teórico vigente, o que não impede que ela sofra alterações no decorrer do tempo. Desse modo, é preciso manter equipe capacitada a fim de implementar as atualizações adequadas, de acordo com a mudança do entendimento teórico, sem que o objetivo do Programa seja danificado.

As atividades do Programa são desenvolvidas por uma equipe multidisciplinar composta, como vimos, por profissionais de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social, com funções específicas mas atuações interdependentes:

A equipe multidisciplinar tem, dentre suas atribuições, acompanhar as(os) beneficiárias(os) e dar apoio aos equipamentos de referência. Podemos nos perguntar por que a decisão dos profissionais psicólogas(os), assistentes sociais, e pedagogas(os) e não de outros? A conclusão da escolaridade básica é central para o Programa. Portanto, torna-se imprescindível a presença da pedagoga, para acompanhamento das(os) beneficiárias(os), e suporte aos profissionais das instituições escolares vinculadas ao Transcidadania. Além disso, é importante que haja uma linha pedagógica que norteie, por exemplo, o curso de Direitos Humanos, os profissionalizantes e as oficinas. Esta população é historicamente excluída e solicita profissionais que trabalhem no sentido da garantia de direitos e tenham uma escuta qualificada, como a de profissionais psicólogas(os) e assistentes sociais. (CONCILIO, AMARAL, SILVEIRA, 2017b, p. 54).

Outra característica importante e que merece destaque em relação à equipe é a diversidade presente nas identidades dos profissionais envolvidos com as atividades. Para Santana (2017, p. 110), é um diferencial que a equipe técnica seja constituída a partir da própria comunidade, empregando profissionais transexuais (e de outras identidades abrangidas pela população LGBT) e possibilitando, assim, a geração de emprego e renda para essas pessoas. Além de uma "inteligente estratégia institucional", para a autora, trata-se de um ato político de possibilitar e mobilizar, a partir do próprio *corpus* do Programa, a ação transformadora" que se pretende incentivar.

O parâmetro da característica do ambiente trata da estabilidade do ambiente de implementação da política. Nesse ponto, tratam-se dos pesos e contra-pesos do ambiente de implementação que podem afetar ou não os resultados da política. É notável que o ambiente de implementação da política é instável. Isso porque se trata de uma população marginalizada, que por anos é excluída do acesso ao mercado de trabalho e tem muitos dos seus direitos limitados, além de enfrentar a resistência e perseguição de uma parcela da sociedade cujos interesses políticos podem influenciar no desenvolvimento do Programa. No entanto, a inclusão desse grupo é destaque na agenda política internacional, o que traz certa garantia da preservação da política e dos assistidos, pelo menos a médio prazo.

Quanto a operacionalização do Programa, cabe destacar que o mesmo se insere na tipologia de Nogueira (1998, p. 15), como uma "política de alta programabilidade e alta interação com o seu beneficiário". Nesse contexto, espera-se no âmbito de sua gestão, sequências de atividades claramente definidas pelo gestor, mas também o resguardo de uma determinada discricionariedade do implementador, em virtude de seu conhecimento técnico específico e de sua inerente proximidade com os destinatários do Programa Transcidadania.

Considerando que cabe ao programa o pagamento de bolsas, o que exige um controle formal e centralizado no cumprimento das regras e processos estabelecidos previamente que garantem o recebimento do benefício, a gestão do programa se dá a partir de uma organização híbrida, envolvendo tanto aspectos de uma gestão *top-down*

(MATLAND, 1995, p. 146; SECCHI, 2013, p. 23) para tratar os aspectos de alta programabilidade, primando então por características burocráticas como competências definidas de cada ator envolvido, com descrições detalhadas de todos os processos e tarefas, bem como gestão altamente hierarquizada, com programação central e pouca participação de beneficiários e outros atores envolvidos.

Por outro lado, no que tange ao caráter de grande interação com o beneficiário da política, determinada discricionariedade é necessária, trazendo à baila características de um modelo *bottom-up*. Aspectos demasiado centralizadores impedem a adequação do Programa na ponta, isto é, no momento da sua implementação, de acordo com as necessidades do público-alvo e também da capacidade técnica do responsável pela sua implementação.

Neste eixo da política, nota-se uma maior proximidade com o modelo de “implementação adaptativa” (BERMAN, 1978, p. 9), que dá maior ênfase à execução, entendendo que existem evidentes limitações ao planejamento e que este é incapaz de prever todas as respostas de que a política necessitará durante sua implantação. Concede, portanto, maior autonomia aos implementadores e maior liberdade para sua ação, além de reduzir o controle exercido sobre eles, promovendo, inclusive, maior participação destes na formulação da política. O modelo traz consigo, de forma inerente, maiores incertezas quanto aos seus resultados finais.

O Decreto nº 55.874, de 2015, que institui o Programa, traz em seu texto a estrutura administrativa do Programa, além de suas diretrizes, e definição das competências cabidas à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, responsável de articular juntamente às demais Secretarias Municipais a implementação do Programa (SÃO PAULO, 2015).

O decreto evidencia as características de uma política programada, com uma estrutura de gestão bem definida, responsabilidades claras e objetivos delimitados, porém, não se furta a disponibilizar diretrizes que, buscando coordenar a implementação da política, para que a discricionariedade inerente do responsável pela execução em um modelo que demanda a proximidade com os usuários esteja sempre alinhada com o que

se planejou inicialmente (SÃO PAULO, 2015a).

Por fim, cabe ressaltar que os pontos levantados mostram que há uma fragilidade inerente ao modelo de política pública utilizado pelo Programa Transcidadania, que exige uma estrutura e gestão envolvendo aspectos contraditórios – centralização e descentralização – trazendo, assim, um constante desafio para os atores envolvidos. Existem, contudo, evidências de que o Programa está adequado à tipologia proposta por Nogueira (1998, p. 15), envolvendo centralização em determinados momentos, e discricionariedade em outros. Ou seja, existem tanto gestores e técnicos da ponta com autonomia e flexibilidade quanto planos de cursos bem definidos e previsões legais dos objetivos e estrutura administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transexualidade vista como uma questão social é um problema recente. Embora partamos do pressuposto de que, se existem seres humanos transexuais, a transexualidade existe desde que existe o ser humano, os registros desses casos não remontam a tempos muito distantes. Somente a partir de 1997, as mulheres transexuais passaram a ocupar espaço social e se mobilizar na forma de um movimento, depois que o Conselho Federal de Medicina deixou de considerar “mutilações” as mudanças que essas pessoas realizavam nos seus corpos na tentativa de se identificarem com seu gênero. (PEDRA, 2018, p. 119).

No caso das travestis, a sua existência tem registros bem mais antigos, mas muitas vezes associados à prostituição, à prática de crimes e a episódios de violência, compondo um quadro de marginalização que as décadas não conseguiram corrigir no nosso país, o que só permitiu que elas se organizassem enquanto movimento social em meados da década de 1990 (FACCHINI, 2009, p. 140).

Para além de todas as discussões biológicas (e biologizantes), então, é preciso reconhecer que a marginalização social é ainda uma realidade na vida daqueles que não se encaixam no reducionista e enrijecedor binário dos gêneros masculino e feminino. E, como realidade social, a segregação e a invisibilidade precisam ser combatidas pelo

Estado. A partir desse entendimento, ficam as dúvidas em relação ao real interesse e às suficientes capacidade e preparação do Estado para intervir nesses quadros.

O que se vê, ainda hoje, a partir da conjugação de preconceitos, descaso e ignorância, é um quadro de negligência estatal, atraso legislativo, desorientação judicial e marginalização social reinante, que obstaculiza o exercício da cidadania, segrega e invisibiliza quando deveria incluir. Quadro esse que precisa ser modificado, assim como a realidade desses grupos. E as políticas públicas, como se vê no exemplo do Programa Transcidadania, têm o poder de intervir na realidade de forma eficaz e efetiva.

Em um contexto de exclusão social e vulnerabilidade de travestis e transexuais, bem como o déficit de empregabilidade, o Programa Transcidadania volta-se para a capacitação e inclusão no mercado de trabalho da população atingida, possibilitando a emancipação econômica e a transformação da realidade dos assistidos, bem como proteção dos direitos humanos. Trata-se, assim, de uma política pública que se operacionaliza por meio da capacitação, inclusão no mercado de trabalho e fortalecimento da cidadania.

Ao analisar os parâmetros situacionais da implementação da política, é notável que os meios utilizados estão de acordo com as metas do Programa, o que viabiliza a efetividade da implantação. Além disso, o arranjo institucional, que tem se mostrado aberto a políticas de inclusão de minorias, é fator que contribui para a implantação e efetividade do Programa. Em outro ponto, por ter um escopo baseado em estudos e debates realizados por profissionais da área, entende-se que o arcabouço teórico é suficientemente adequado para a elaboração e implementação sem novos obstáculos (que não os já existentes e enfrentados por essa população).

Cabe, dessa maneira, concluir que a elaboração e a implantação do Programa Transcidadania caminham em consonância, o que contribui para os resultados auferidos pelo Programa. Ainda assim, entende-se que mudanças teóricas e culturais podem interferir na sua aplicabilidade, mas não necessariamente de forma negativa. Mesmo porque o que também se espera a partir da inserção de travestis e transexuais é provocar, na sociedade, mudanças culturais em favor da tolerância à diversidade e do respeito às

identidades de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENTO, Berenice. **Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal.** *Contemporânea* – Revista de Sociologia da UFSCar, São Carlos, v. 4, n. 1, jan.-jun. 2014, p. 165-182.

BENTO, Berenice. **Transvi@dos: gênero, sexualidade e direitos humanos.** Salvador: EDUFBA, 2017.

BERMAN, Paul. **Designing implementation to match policy situation: a contingency analysis of programmed and adaptive implementation.** 1978.

BORTOLINI, A.S. Diversidade sexual e de gênero na escola - Uma perspectiva Intercultural e Interrelacional. *Revista Espaço Acadêmico (UEM)*, ano XI, nº 123, p.27 - 37, 2011.

BREGANTINI, Daysi. Muito além da diversidade de gêneros. *CULT – Revista Brasileira de Cultura*. Rio de Janeiro, nº 205, ano 18, set. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CONCILIO, Isabela Leite; AMARAL, Marcos; SILVEIRA, Paula Morena. Contextualização da construção do Programa Transcidadania. *In: CONCILIO, Isabela Leite; AMARAL, Marcos; SILVEIRA, Paula Morena. (Orgs.). Transcidadania: Práticas e Trajetórias de um Programa Transformador.* São Paulo: Koinonia, 2017a.

CONCILIO, Isabela Leite; AMARAL, Marcos; SILVEIRA, Paula Morena. Trabalho em equipe multidisciplinar. *In: CONCILIO, Isabela Leite; AMARAL, Marcos;*

SILVEIRA, Paula Morena. (Orgs.). **Transcidadania: Práticas e Trajetórias de um Programa Transformador.** São Paulo: Koinonia, 2017b.

FACCHINI, Regina. Entre compassos e descompassos: um olhar para o “campo” e para a “arena” do movimento LGBT brasileiro. *Revista Bagoas*, nº 4, 2009, p. 131-158.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-

socialista". Trad.: Júlio Assis Simões. **Cadernos de Campo**. São Paulo, n. 14/15, p. 231-9, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

JUNQUEIRA, Rogério Diniz. Pedagogia do Armário. **CULT – Revista Brasileira de Cultura**. Rio de Janeiro, nº 202, ano 18, jun. 2015.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 2013, v. 21, nº 48, pp.101-110.

LOURO, Guacira. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista**. 6ª Ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MATLAND, Richard. **Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation**. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No. 2. (Apr., 1995), pp. 145-174.

MATTOS, Amana Rocha; Cidade, Maria Luiza Rovaris. Para pensar a cisheteronormatividade na psicologia: lições tomadas do transfeminismo. **Revista Periódicus**, v. 1, p. 132-153, 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaperiodicus/article/viewFile/17181/11338>. Acesso em: 2 abr. 2018.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: De la certeza omnipotente al comportamiento estratégico**. CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

PEDRA, Caio Benevides. **Acesso a cidadania por travestis e transexuais no Brasil: um panorama da atuação do Estado no enfrentamento das exclusões**. 2018. 274 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

SANTANA, Chinaira Raiazac Faria. **Inserção laboral de travestis e transexuais na cidade de São Paulo: o Programa TransCidadania**. 2017. 186 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia:

Psicologia Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia: Psicologia

Social , Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20490>. Acesso em: 2 abr. 2018.

SÃO PAULO **Decreto 55.874 de 29 de janeiro de 2015**. Institui o Programa Transcidadania, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social.

SÃO PAULO. **Nota Conceitual - Programa TransCidadania**. Prefeitura de São Paulo. Coordenação de Políticas LGBT. 2015a.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Cadernos NEPP 48, Campinas, NEPP-UNICAMP, 2000.

SILVA, Vera Alice Cardoso. Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. **Revista Pensar BH**. Belo Horizonte, Ed. nº 14, dez. 2005 a fev. 2006.

WILSON, James Q. **Political Organizations**. New York: Basic Books, 1973.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revive
revistadece@gmail.com

PEDRA, Caio Benevides; SOUSA, Evelyne Cirilo; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos; SILVA, Thaysa Sonale. Políticas públicas para inserção social de travestis e transexuais: uma análise do Programa Transcidadania. Data de submissão: 30/08/17 | Data de aprovação: 06/12/17.

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

PEDRA, Caio Benevides; SOUSA, Evelyne Cirilo; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos; SILVA, Thaysa Sonale. Políticas públicas para inserção social de travestis e transexuais: uma análise do Programa Transcidadania. In: **Revive** – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 170-199, jan./jul.2018.
