

## Formação da agenda governamental do Programa TransCidadania-

A ampliação da política pública de educação para transexuais segundo a teoria do  
*Multiple Stream*

Formation of government agenda of the TransCidadania Program

The expansion of public policy education for transsexuals according to the Multiple  
Stream theory

**Alex Jorge Braga Alves**

[alex.jorge.sj@gmail.com](mailto:alex.jorge.sj@gmail.com)

Graduado em Comunicação Social com  
habilitação em jornalismo e domínio  
adicional de empreendedorismo pela PUC-  
Rio.

### Resumo

O presente estudo trata da aplicação da teoria do *Multiple Stream*, desenvolvida pelo cientista político John Kingdom, no caso da estadualização do programa TransCidadania em São Paulo. A política pública de educação para pessoas transgêneros já existe desde 2014 na prefeitura da capital, e por iniciativa de uma deputada estadual LGBTI+ há um projeto de lei que estende o Programa a toda essa Unidade da Federação.

**Palavras-chave:** políticas públicas; transgeneridade; educação; cidadania.

### Abstract

The present study deals with the application of the “Multiple Stream” theory, developed by political scientist John Kingdom, in the case of statehood of the TransCidadania program in São Paulo. The politic public of education for transgender people has existed since 2014 in the capital's city hall, and at the initiative of an LGBTI+ state deputy there is a bill that extends the Program to this entire federation unit.

**Keywords:** public policy; transgenitarity; education; citizenship.

## Introdução

Nos últimos anos, as pessoas LGBTI+<sup>1</sup> conquistaram espaços significativos na sociedade brasileira. Vários direitos foram conquistados, como: o reconhecimento de união estável e a adoção por casais homoafetivos, além da criminalização da lgbtfobia. Apesar dos avanços, ainda se fala muito dos desafios de ser LGBTI+ no país, sobretudo em junho, mês dedicado à diversidade sexual, porém somente os homens brancos, cisgêneros, de classe média têm visibilidade.

Ouve-se muito nos discursos em prol dos LGBTs sobre o direito de amar, porém o direito de existir, mais necessário e primitivo, não é garantido à toda essa comunidade. Esse é o caso das pessoas transgêneros, que não aparecem na mídia, não têm representatividade em propaganda e estão sempre alijadas do mercado de trabalho.

É função do Estado, por meio de políticas públicas, inserir socialmente os transgêneros. É preciso que essas pessoas tenham acesso à educação formal, saúde e, principalmente, segurança. Compete ao Estado garantir o exercício de cidadania a todos os indivíduos, e é com esse objetivo que surgiu o programa “Transcidadania” da Prefeitura de São Paulo.

## A realidade social do transsexual

Convém em primeiro lugar explicar o que é transgeneridade. As pessoas transgêneras são aquelas que não se identificam com o seu sexo biológico de nascimento, mas sim com o outro gênero. Representados pela letra “T” na sigla LGBTI+, desde 2018 os indivíduos transgêneros não são considerados doentes pela Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>2</sup>. Importante ressaltar que a transgeneridade tem relação com o gênero da pessoa, e não com a orientação sexual, ou seja, se pode ser um transgênero heterossexual, homossexual, bissexual, ou, até mesmo, assexual.

No âmbito social as pessoas transgêneras clamam por serem reconhecidas não por seu “sexo biológico”, mas por sua identidade de gênero, por quem psicologicamente consideram

<sup>1</sup> - A sigla significa lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, intergênero e o + que inclui outras orientações e identidades sexuais. Essa sigla é utilizada pelo manual de comunicação LGBTI+, elaborado pela Aliança Nacional LGBTI+. <<https://www.grupodignidade.org.br/wp-content/uploads/2018/05/manual-comunicacao-LGBTI.pdf> > Acesso em: 23/06/2022.

<sup>2</sup> - <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/18/internacional/1529346704\\_000097.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/18/internacional/1529346704_000097.html)> Acesso em 23/06/2022

ser. Há um grande preconceito da sociedade com os transgêneros, os discursos excludentes geram inúmeras patologias psíquicas, e, também, legitimam práticas violentas contra essa população.

Em pesquisa realizada pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), as pessoas transgêneros no Brasil têm estimativa de vida de até 35 anos de idade<sup>3</sup>, menos da metade da média de vida nacional que é de 75 anos. A pesquisa também informa que o país assassina 1 LGBTI+ a cada 19 horas, liderando o ranking mundial. “O Brasil aparece como primeiro colocado com quatro vezes mais assassinatos que o México, segundo país com mais casos registrados, entre janeiro de 2008 e abril de 2013 foram 436 mortes relatadas” (São Paulo, 2014, p. 3)

Dentro da transgeneridade existe uma divisão: as travestis e os transexuais. As travestis são aquelas que se apresentam com uma performance feminina, mas não necessariamente se identificam o gênero feminino, como explica a pesquisadora Jacqueline Gomes Jesus explica melhor o conceito:

São travestis as pessoas que vivenciam papéis de gênero feminino, mas não se reconhecem como homens ou como mulheres, mas como membros de um terceiro gênero ou de um não-gênero. É importante ressaltar que travestis, independentemente de como se reconhecem, preferem ser tratadas no feminino, considerando insultuoso serem adjetivadas no masculino: as travestis, sim; os travestis, não. (Jesus, 2012. p.9)

No Brasil, as pessoas transgêneros conquistaram o direito ao nome social sem necessidade de um longo processo judicial. Por unanimidade, o plenário do Supremo Tribunal Federal, em 1º de maio, de 2018, autorizou a inclusão de pessoas transexuais no artigo 58 da lei 6.015/1973, que autoriza a mudança de nome em casos vexatórios ou que cause constrangimento. A partir disso, a mudança pode ser feita em qualquer cartório do país, a legislação veio para garantir mais respeito e dignidade para as pessoas trans.

Além da transexualidade, existem outras formas de expressão de gênero, é o caso dos cisgêneros. As pessoas que se identificam completamente com o “sexo biológico” do nascimento são chamadas de cisgêneras. Por exemplo: uma mulher que nasceu com o sexo biológico de fêmea e se apresenta socialmente como uma identidade de gênero feminina é cisgênera.

Depois de fazer esse breve percurso de esclarecimentos dos termos, surge uma questão: Por que tanta repulsa com os transgêneros, e a diversidade sexual de uma maneira geral? A

<sup>3</sup> - <<https://antrabrasil.files.wordpress.com/2022/01/dossieantra2022-web.pdf>> - Acesso em 23/06/2022  
DIGNIDADE RE-VISTA | ISSN2525-698X| 2022 | V. XIV | N. 14 | A ciência explica a felicidade: ser feliz é uma escolha?. Pastoral Universitária Anchieta PUC-RIO.

resposta pode estar no pensamento do filósofo francês Michel Foucault, que, a partir da obra “Microfísica do Poder”, 1978, analisa a construção discursiva sobre a sexualidade humana, contestando todo o arcabouço teórico que expõe a heterossexualidade como padrão da humanidade. Em outra obra, a “História da Sexualidade”, o filósofo percorre criticamente o pensamento ocidental que legitima a sexualidade humana a partir da categorização binária de macho e fêmea.

As obras de Foucault oferecem subsídios metodológicos e teóricos para analisar as práticas sociais, sobretudo os discursos como forma de poder na contemporaneidade. A base da construção do pensamento está nas relações entre saber e poder que constituíram o modo de subjetivação; por meio de discursos científicos, elaborou-se um mecanismo de repressão da sexualidade, que age como interdição e silenciamento de práticas sexuais ditas ilegítimas.

Até o final do século XVII, três grandes códigos explícitos [...] regiam as práticas sexuais: o direito canônico, a pastoral cristã e a lei civil. Eles fixavam, cada qual à sua maneira, a linha divisória entre o lícito e o ilícito. Todos estavam centrados nas relações matrimoniais: o dever conjugal [...]. Romper as leis de casamento ou procurar prazeres estranhos merece, de qualquer modo, condenação. (Foucault, 1988, p.38-39)

O filósofo francês busca conhecer os caminhos que autorizam a interferência do saber– poder na sexualidade das pessoas, impedindo de seguirem seus próprios desejos carnaais. Segundo Guilherme Paiva Carvalho, especialista no pensamento foucaultiano, a consequência dessa intervenção é a vulnerabilidade da sexualidade do indivíduo aos poderes discursivos das ciências, os quais controlam os corpos de todos.

A classificação Internacional de Doenças (CID) caracterizou o “homossexualismo”, em 1948, como um desvio sexual, que foram alocados como uma subcategoria de personalidade patológica, a qual agrupava inúmeros comportamentos sexuais não reprodutivos, definindo o homossexualismo como uma conduta desviante da heterossexualidade reprodutora. (Carvalho, 2017, p. 14)

A sexualidade demanda uma nova ótica vinda da complexa rede – de saberes e da moralidade – que constitui a sociedade e a cultura. Para que as pessoas possuidoras de corpos diferenciados não sejam alvo de estigmas sobre a própria condição corpórea e reprodutiva, é imprescindível ampliar a visão da estrutura anatômica dos órgãos dos sistemas reprodutores naturalizados por discursos de verdade. Apesar da descaracterização da transexualidade como doença, os discursos do saber reforçam estigmas atribuídos às pessoas que escapam da heterossexualidade normativa direcionada para a reprodução biológica.

Com o discurso sustentado no saber científico, que promulgava a transexualidade como atividade contra a natureza, e no saber ético, que considerava um desvio de virtude e pecado, os contrários às manifestações de afeto LGBT sustentam que esses atos podem influenciar negativamente outras pessoas. Dessa forma, encara-se a sexualidade não como uma pulsão de vida, mas como uma construção social, em que todos devem se adequar ao que alguém, em um certo momento, promulgou como o correto.

## O Programa TransCidadania

A fim de levar inclusão e consciência cidadã para esse público, um dos mais vulneráveis da sociedade brasileira, a Prefeitura de São Paulo, sob o comando de Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores, instituiu o “TransCidadania”, criado em janeiro de 2015, por meio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, e que foi mantida nos dois governos sucessivos:

Programa da Prefeitura de São Paulo destinado a promover os direitos humanos e a cidadania e oferecer condições e trajetórias de recuperação de oportunidades de vida para travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social. O programa possui como dimensão estruturante a oferta de condições de autonomia financeira, por meio da transferência de renda condicionada à execução de atividades relacionadas à inclusão da escolaridade básica. Preparação para o mundo do trabalho e formação profissional, formação cidadã. A essas ações soma-se um exercício de aperfeiçoamento institucional no que tange à preparação de serviços e equipamentos públicos para atendimento qualificado e humanizado. (São Paulo, 2014, p. 8)

A administração da maior cidade do país lançou um programa pioneiro de combate a LGBTfobia e inclusão social, que está se tornando referência internacional, segundo a Unesco. O “TransCidadania” está dividido em três eixos, a saber: Mais Cidadania, Mais Oportunidade e Mais Autonomia. No Mais Cidadania “serão desenvolvidas ações destinadas à formação da consciência cidadã bem como do resgate da condição de exclusão” (Marco Referencial, 2014, p. 9). No Mais Oportunidade se “pretende reunir e concentrar ações articuladas destinadas a permitir à aquisição de competências básicas no processo de inserção ocupacional” (São Paulo, 2014, p.9). E, por último, o Mais Autonomia que considera “a garantia de condição de autonomia financeira, que possa possibilitar estabilidade para a consecução de capacidades e habilidades consideradas pela sociedade como necessárias à inclusão econômica e social”. (Marco Referencial, 2014, p.8).

O programa tem a duração de no máximo dois anos, período em que os participantes vão terminar um ou mais ciclos da educação básica por meio da Educação de Jovens e Adultos

(EJA), farão um curso de extensão universitária sobre cidadania, cursarão um ensino profissionalizante, e, ainda, farão experiência de inserção em uma instituição social da capital paulista. As aulas são ministradas no Centro integrado de Educação de Jovens e Adultos do bairro da Sé e na Escola Municipal de Ensino Fundamental Celso Leite, localizada na Bela Vista, onde se ministram os cursos de Ensino Médio e Ensino Fundamental respectivamente. A formação se divide da seguinte forma:

1º Módulo (1º Semestre)	2º Módulo (2º Semestre)	3º Módulo (3º Semestre)	4º Módulo (4º Semestre)
Curso de extensão Cidadania, Direito Humanos e Democracia	Plano de Participação Social	Curso de preparação para o mundo do trabalho	Estágio
EJA	EJA	EJA	EJA
	PRONATEC <sup>4</sup>	PRONATEC	

Para conseguir a permanência dos beneficiários até a conclusão dos estudos foi pensado um auxílio financeiro para o sustento. A prefeitura vai utilizar o Programa Operação Trabalho (POT), que é uma política de transferência de renda condicionada à realização de atividade de qualificação e formação profissional. Foi criado pela lei municipal 13.178/2001, o valor concedido é de um salário mínimo nacional.

## A ampliação do Transcidadania

A deputada e educadora Erica Malunguinho, de 37 anos, nasceu e residiu em Pernambuco até os 17 anos. Vinda de uma família de pequenos agricultores, Erica iniciou sua pesquisa em artes performáticas, elaborando questões de construção de identidades transvestigeneres. Ao chegar a São Paulo, aos 20 anos, continuou os estudos, adentrando o universo da educação e dos movimentos raciais. Em 2018, Erica é eleita Deputada Estadual pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol), e uma de suas propostas é ampliar à nível estadual o programa

<sup>4</sup> - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego foi criado pelo Governo Federal em 2011 e ainda em vigência, que tem por finalidade ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica. DIGNIDADE RE-VISTA | ISSN2525-698X| 2022 | V. XIV | N. 14 | A ciência explica a felicidade: ser feliz é uma escolha?. Pastoral Universitária Anchieta PUC-RIO.



“TransCidadania”, que vamos analisar aplicando a Teoria de *Multiple Streams*, do cientista político norte-americano John Kingdom, que divide o processo de formulação de Políticas Públicas em cinco etapas: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas; a escolha dominante dentre as alternativas; a implementação das decisões; e, por fim, as reformulação de políticas públicas em andamento. O foco da nossa abordagem está nessa última parte.

O modelo de Kingdom preocupa-se com o estágio pré-decisório na formulação de políticas. O autor busca investigar o porquê de um número extenso de questões são deixados de lado, e apenas algumas se transformam em problema e são atendidas por políticas. Para entender a seleção, Kingdom afirma que existem problemas e condições, essa última é uma dificuldade percebida que não gera uma resposta em contrapartida. Para ele, as situações só se tornam problemas quando os agentes públicos se importam em resolvê-las. O despertar de atenção ocorre por meio de um indicador básico que pode ser: evento, crise ou símbolo; ou, no caso de reformulação (que é o caso de expansão do TransCidadania), um *feedback*, como: monitoramento dos gastos, reclamações de servidores e cidadãos, surgimento de consequências não antecipadas.

No segundo momento, também chamado de segundo fluxo, se considera que a averiguação do problema não está atrelada a uma solução, então é preciso encontrar uma resolução para o problema escolhido. As soluções são elaboradas em comunidades, chamadas de “caldo primordial de solução”, fazendo alusão ao “caldo primordial” onde flutuam as moléculas biológicas. Neste *Brain storming*, as ideias sofrem alterações: algumas são fundidas, outras descartadas, e as que vão se tornando mais viáveis vão sendo selecionadas para a aprovação; as comunidades que geram as alternativas são compostas por acadêmicos, parlamentares, pesquisadores, e funcionários públicos. Depois de difundidas, as ideias que permaneceram vão sendo tratadas como alternativas viáveis de resolução até chegar a uma, com o ultimado dos que competem tomar as decisões.

Finalmente, na terceira etapa, ou terceiro fluxo, são construídas as coalizões para a aprovação de soluções. De maneira diferente da segunda etapa, nesse momento a comunidade é construída pelas conversas esclarecimentos, persuasão e divulgação das ideias. Nesse jogo político três elementos ajudam na decisão, o primeiro é o chamado de clima, ou seja, situação das pessoas que partilham das mesmas questões, durante um determinado período. O segundo elemento é a coalizão em cima da ideia, os grupos políticos estão polarizados ou unidos nessa

pauta, pois quanto mais unidos tiverem mais fácil será a chance de aprovação da medida. E o terceiro fluxo refere-se as mudanças que ocorrem frequentemente no cenário político, como acontece com cargos eletivos e cargos de confiança os governos.

Além da implementação, temos a mudança de agenda, que não configura como uma implementação de política pública, mas uma mudança no itinerário do projeto. É o que propõe Érica ao lançar a transformação de um projeto municipal para lei estadual. Segundo Kingdom, uma oportunidade de mudança ocorre pela presença os atores envolvidos nas agendas podendo ser facilitadores para que as questões cheguem na fase de decisão do processo. No caso, o principal ator é o governador do estado, pois é o líder do governo e o responsável por manejar os recursos e fazer as nomeações, porém ele sozinho não é decisivo para que a política pública chegue à fase final. Na sequência, existem os ocupantes dos altos cargos públicos, indicados diretamente pelo governador, caso dos secretários e dos assessores executivos das secretarias; eles podem enriquecer a pauta e dar foco aos debates. Em seguida estão os parlamentares, deputados estaduais, função da Erica Malunguinho, que por seus cargos eletivos, possuem influência e competências, facilitadoras do processo decisório da política. Os parlamentares possuem estabilidade, por cumprirem mandados, o que dá capacidade de influência e força para levar adiante as questões:

A grande influência dos atores do Poder legislativo sobre a agenda governamental reside na estabilidade de deputados, senadores, e seus assessores. Embora a mudança nos quadros do legislativo seja constante, Kingdom afirma que a alternância desses indivíduos é comparativamente menor do que entre aqueles que fazem parte dos altos cargos da burocracia governamental.” (Capella, 2005, p.15)

Esses três atores são chamados de visíveis. Há, também, os atores invisíveis, que são a mídia e o funcionalismo público, eles possuem influência também nas agendas, apesar de não terem caráter deliberativo. A mídia pode canalizar a atenção dos diversos atores para uma questão específica, mover a opinião pública, favorecendo assim indiretamente o processo. E os funcionários que não possuem diretamente o poder decisório, por não estarem em cargos da alta cúpula, podem propor soluções alternativas para os problemas pois convivem cotidianamente com o problema. Como podemos ver, os atores invisíveis não têm tanto poder decisório, mas seu papel é de propor alternativas enriquecendo a agenda de decisão.

A aplicação dessa teoria na ação parlamentar da Érica Malunguinho, se resume em dizer que a deputada aproveitou um momento oportuno, chamada “janela”, para ampliar o projeto “TransCidadania”. O seu lugar de fala, de mulher transgênero, e a boa avaliação dessa política



pública incentivou a elaboração do Projeto de Lei 491 / 2019, que cria o programa estadual “TransCidadania”, muito similar ao de nível municipal. Para a sua aprovação a deputada precisa de grande apoio da Assembleia Legislativa de São Paulo, seja para quórum favorável, seja para mobilização de implementação; pois o projeto político do governador do estado, João Dória, principal ator na promoção de políticas públicas estaduais, não tem em seu projeto de governo simpatia a programas de inclusão social.

## Conclusão

A transexualidade e a travestilidade fazem frente ao binarismo masculino e feminino da sociedade, o fenômeno se insere no contexto da sexualidade humana, mas recebe forte estigmatização e preconceito. Para viver saudavelmente a sua experiência identitária, estes indivíduos precisam de apoio pautado na não patologização e na integração social. Sendo assim, esse estudo teórico buscou explorar a ideia de identidade social em transexuais e travestis, e a importância e necessidade de apoio do Estado para a sobrevivência dos indivíduos trans.

A ANTRA publicou em 2018 um estudo das mortes da população “T”. No relatório, a instituição observa que 90 por cento da população de Travestis e Transexuais utilizam a prostituição como fonte de renda, e possibilidade de subsistência, pois a inserção no mercado formal de trabalho ainda é muito falha. Há ainda outro fator que ajuda na exclusão: a deficiência na qualificação profissional, causadas pelo abandono social, familiar e escolar.

O relatório do Projeto Arco-íris / AfroReggae estima que é aos 13 anos a idade média que os Transgêneros, Transexuais e Travestis são expulsas de casa pelos pais<sup>5</sup>. E somente cerca de 0,02 por cento estão na universidade, 72 por cento não possuem o ensino médio e 56 por cento o ensino fundamental.

Diante desses dados alarmantes, é mister uma tomada de atitude dos que assumem cargos públicos no Brasil. A democracia só existirá de fato quando todos puderem ter garantido os direitos e exercer conscientemente a cidadania. Por isso, programas como o “TransCidadania” são importantes instrumentos de fortificação dos alicerces democráticos brasileiros.

## Referências

---

<sup>5</sup> - <<http://www.afroreggae.org/wp-content/uploads/2014/06/InfoReggae-01-AI%C3%A9m-Arco-%C3%8Dris.pdf>> Acesso em 23/06/2022

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismos e subversão da identidade**. Tradução Renato Aguiar – Rio de Janeiro – Civilização Brasileira, 2003.

CAPELLA, Ana Maria. “**Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**”. In:HOCHMAN, G. et alli (org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p.87 -122.

CARVALHO, Guilherme Paiva. **Discurso e Poder em Foucault**. Curitiba: Appris, 2017

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade 2; o uso dos prazeres**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque - Rio de Janeiro - Edições Graal, 1984.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 24.ed. São Paulo: Edições Graal, 2007.

JESUS, Jaqueline Gomes. **Orientações sobre a população transgênero: conceitos e termos**. Brasília. 2012.

MEYER, Dagmar E. Estermann. **Teorias e políticas de gênero: fragmentos históricos e desafios atuais**. Revista Brasileira de Enfermagem, v. 57, n. 1, p. 13-18, 2004.

Associação Nacional de Travestis e Transexuais(ANTRA). Mapa dos assassinatos de Travestis e Transexuais no Brasil. 2017. Disponível em: <<https://antrabrasil.files.wordpress.com/2018/02/relatc3b3rio-mapa-dos-assassinatos-2017-antra.pdf>> Acesso em 23/06/2022.

SÃO PAULO. Assembléia Legislativa. Projeto de Lei Nº 491, DE 2019. Institui o Programa Estadual TransCidadania e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000264113>> Acesso em: 23/06/2022. Texto Original.

SÃO PAULO. Câmara Municipal da cidade de São Paulo. Lei Nº 13.178, DE 2001. Institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho do Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13178-de-17-de-setembro-de-2001/>> Acesso em:23/06/2022. Texto Original.

SÃO PAULO. Nota Conceitual do Programa TransCidadania. 2014. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: <[https://www.academia.edu/34364753/NOTA\\_CONCEITUAL\\_PROGRAMA\\_TRANSCIDADANIA\\_Coordena%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Pol%C3%ADticas\\_LGBT](https://www.academia.edu/34364753/NOTA_CONCEITUAL_PROGRAMA_TRANSCIDADANIA_Coordena%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_LGBT)> Acesso em: 23/06/2022.