

Título do capítulo	CAPÍTULO 19 (CO)PRODUÇÃO, TRADUÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO TRANSCIDADANIA EM SÃO PAULO
Autores	Catarina Ianni Segatto Roberto Rocha Coelho Pires Mariana Pinheiro de Carvalho
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/9786556351001cap19
Título do livro	Políticas Públicas Informadas por Evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática
Organizadores	Natália Massaco Koga Maurício Mota Saboya Pinheiro Pedro Lucas de Moura Palotti Raissa Menezes de Oliveira Roberto Rocha Coelho Pires Érica Rocha dos Santos Miguel Loureiro
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2026
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-100-1
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-100-1

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2026

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

(CO)PRODUÇÃO, TRADUÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO TRANSCIDADANIA EM SÃO PAULO

Catarina Ianni Segatto¹
Roberto Rocha Coelho Pires²
Mariana Pinheiro de Carvalho³

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre as evidências nas políticas públicas discutem seu uso, principalmente, no processo decisório ao longo da formulação das políticas, incluindo tanto as arenas institucionais existentes, que permitem a participação de diferentes atores nesse processo, como os tipos de evidências utilizados por eles e suas hierarquizações (Cairney, 2016; Howlett e Craft, 2013; Stoker e Evans, 2016). Também há estudos que discutem as barreiras e os vieses envolvidos nesse processo e os usos das evidências para legitimar determinados enquadramentos (*frames*) e ideias (Cairney, 2016; Fischer e Gottweis, 2012; Stoker e Evans, 2016). Apesar disso, poucos estudos discutem o uso de evidências no processo de implementação de políticas, particularmente na interação entre trabalhadores da linha de frente e beneficiários (Howlett e Craft, 2013).

Em meio a uma percepção de um desencontro entre os debates sobre evidências e implementação de políticas, o objetivo deste capítulo é compreender como evidências podem ser produzidas e utilizadas em processos de implementação de políticas, influenciando melhorias no acesso e nas experiências dos beneficiários com políticas e serviços públicos.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas, em especial aqueles orientados pela perspectiva da burocracia de nível de rua, produziram um acúmulo fundamental para a compreensão da discricionariedade exercida pelos burocratas de nível de rua, da influência de diversos fatores sobre essa discricionariedade – como fatores contextuais, institucionais, organizacionais, profissionais e

1. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP); e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). *E-mail*: catarina.segatto@gmail.com.

2. Coordenador de Planejamento e Análise de Políticas Públicas na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: roberto.pires@ipea.gov.br.

3. Pesquisadora júnior do CEM; e doutoranda do Departamento de Ciência Política da USP. *E-mail*: mariana.pinheiro.carvalho@usp.br.

peçoais –, bem como das práticas, decisões e interações entre burocratas e cidadãos e seus efeitos no acesso às políticas públicas (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Pires e Lotta, 2019). No entanto, o debate sobre evidências não foi explorado em profundidade por esses estudos.

São limitadas as pesquisas que aprofundam a compreensão da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva do cidadão (Dubois, 2023), incorporando suas percepções e representações para compreender a implementação das políticas. Estudos recentes sobre a perspectiva do usuário demonstram como esses indivíduos ajustam suas narrativas para destacar experiências ou enfatizar aspectos específicos destas (Soss, 1999). Além disso, atributos pessoais, especialmente raça e gênero, moldam as relações e interações dos cidadãos com os serviços públicos, bem como suas percepções sobre seu acesso a políticas e direitos (Serre, 2017). Outros estudos exploram como eles passam por experiências de limbo e espera (Auyero, 2012; Eiró, 2017) e/ou acessam serviços a partir de intermediações (Magri, Lotta e Miranda, 2023; Pires e Miranda, 2025). Há ainda um conjunto crescente de estudos que explora os desafios enfrentados pelos indivíduos ao interagir com o Estado, conhecidos como fardos administrativos (Martin, Delaney e Doyle, 2024), que também operam como um mecanismo de regulação estatal do gênero (Herd e Moynihan, 2025).

Este estudo analisa o caso do Programa Transcidadania, implementado no município de São Paulo desde 2015, uma política voltada para a redução das vulnerabilidades, a garantia de acesso a políticas públicas e a inclusão das pessoas trans. O programa prevê a transferência de renda para as beneficiárias⁴ a partir do pagamento de uma bolsa (por meio do Programa Operação Trabalho – POT) por três anos, período em que estas realizam atividades, como a continuidade do ensino regular e a realização de cursos profissionais, com o acompanhamento dos centros de referência (Magri, 2021).

A produção de evidências contou com um processo de interação, diálogo e construção conjunta entre gestores, profissionais, professores, pesquisadores e alunos. Desenvolveu-se uma análise qualitativa da implementação do Programa Transcidadania, por meio da realização de entrevistas em profundidade com trabalhadores da linha de frente e da aplicação de instrumentos da Inlua: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas⁵ junto a gestores e profissionais envolvidos com o programa. A utilização da Inlua no estudo teve uma dupla função. Primeiro, orientou o roteiro para a coleta e a análise de informações sobre como os processos ordinários de implementação do Transcidadania podem

4. Utilizaremos o termo beneficiárias para nos referirmos às beneficiárias, beneficiários e beneficiárias, já que este foi o termo utilizado por todos os entrevistados do programa, cujo início foi marcado por uma articulação forte com as mulheres trans que viviam no centro de São Paulo.

5. Para mais informações acessar: <https://inlua.ipea.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

engendrar riscos de exclusão, barreiras de acesso e tratamento inadequado do público-alvo, especialmente considerando-se os subgrupos que enfrentam maiores vulnerabilidades, numa perspectiva interseccional. Em segundo lugar, em um nível metanalítico, a utilização da Inclua ofereceu uma oportunidade de avaliação de um instrumento para a produção de evidências a partir dos processos de implementação, por meio da sistematização de experiências e conhecimentos práticos dos agentes envolvidos, visando contribuir para aperfeiçoamentos nos arranjos de gestão, nos fluxos de operação, na conduta dos agentes públicos e, finalmente, na experiência dos usuários no acesso aos serviços.

Este capítulo está organizado em seis seções, sendo esta introdução a primeira. Na segunda seção, é discutida a literatura sobre produção e uso de evidências nas políticas públicas, destacando-se o papel limitado da implementação e dos implementadores nesse processo. Na terceira, é apresentada uma breve sistematização da literatura sobre implementação, com destaque para os riscos de exclusão, tratamento inadequado e reprodução de desigualdades que podem emergir das interações entre agentes de implementação e beneficiários. Em seguida, na quarta seção, é apresentada a trajetória do Programa Transcidadania e os arranjos que sustentam a sua operação. Na quinta seção, os dados coletados sobre a implementação do programa são discutidos e analisados, com foco nos avanços e nos obstáculos para a inclusão de pessoas trans. As considerações finais compõem a sexta seção.

2 O LUGAR DOS IMPLEMENTADORES NA (CO)PRODUÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS

A literatura sobre o uso de evidências nas políticas públicas tem buscado compreender, de um lado, como ocorre a produção de evidências e, de outro, como se dá a incorporação e o uso das evidências nas políticas públicas. No debate sobre a produção de evidências, os estudos buscam compreender que atores as produzem – tomadores de decisão (políticos e burocratas), produtores de conhecimento (especialistas, acadêmicos e profissionais) e atores que traduzem o dado e a informação em alternativas de ação, os *knowledge brokers* (burocratas, especialistas e organizações da sociedade civil) – e que tipos de evidência produzem – informação, conhecimento e recomendações –, incluindo métodos de coleta e análise de dados utilizados por eles (Capano e Malandrino, 2022; Segatto *et al.*, 2022).

Alguns estudos, como a teoria das duas comunidades (Caplan, 1979), separam as comunidades de produtores e de consumidores de evidências para evidenciar que os desafios e as barreiras entre ambas as comunidades impedem o uso de evidências nas políticas públicas, incluindo diferenças em seus valores, práticas, linguagens e ritmos (Newman, Cherney e Head, 2016) e falta de contato

e desconfiança (Chapman, 2016). No entanto, outros estudos mostram que não há uma separação entre essas duas comunidades, as quais são compostas por acadêmicos, pesquisadores e tomadores de decisão, de modo que há mais interação, circulação e hibridismo do que separação entre elas (Wehrens, 2014).

Ainda assim, há assimetrias nesse processo. Especialistas, acadêmicos e profissionais frequentemente têm maior centralidade nas decisões de políticas públicas, sendo considerados produtores mais legítimos, incontestáveis e não politizados. Diversas abordagens, como a dos múltiplos fluxos e a das coalizões de defesa, reconhecem a importância da pesquisa e do conhecimento nas decisões sobre políticas públicas. Os estudos sobre comunidades epistêmicas e comunidades de políticas públicas, por exemplo, também discutem como os especialistas e os acadêmicos influenciam o processo decisório, o que é ainda mais expressivo em contextos de ambiguidade, de incerteza e de problemas complexos. É comum que os tomadores de decisão busquem conhecimento científico, acadêmico e profissional, incluindo especialistas que demonstrem evidências sobre a efetividade de determinadas soluções e grupos de especialistas reconhecidos por determinadas comunidades e redes para subsidiar as decisões e aumentar sua legitimidade a partir de processos que pareçam mais racionais e objetivos (Christensen, 2021).

Combinada à maior legitimidade de determinados produtores de conhecimento, há uma hierarquização das fontes de evidências relacionadas a métodos considerados mais consistentes, particularmente abordagens mais quantitativas e experimentais (Cairney, 2016; Head, 2016). Isso tem sido alterado com o reconhecimento de evidências qualitativas, provenientes de julgamentos profissionais e de experiências de usuários (Head, 2016).

Além disso, a literatura aponta que há diversos desafios à incorporação e ao uso de evidências provenientes de conhecimento científico, acadêmico e profissional. De um lado, a produção do conhecimento e a sua mobilização no processo decisório não são atividades neutras, nem isentas de valores, mas são social e politicamente inseridas. Especialistas oferecem aconselhamento a tomadores de decisão baseando-se em evidências científicas e em julgamentos de natureza moral, social e política que podem reforçar certos enquadramentos e formas de categorizar grupos (Cairney, 2016; Christensen, 2021; Dente e Humet, 2014).

De outro lado, na incorporação de evidências, os tomadores de decisão estão sujeitos a vieses cognitivos, como a tendência a superestimar a frequência e a probabilidade de determinados eventos, a reforçar decisões previamente tomadas, a manter o *status quo*, a alimentar expectativas irreais e a buscar informações que confirmem suas próprias crenças (viés de confirmação) (Cairney, 2016). Também podem ser afetados pelo negacionismo de lideranças políticas e pelas restrições institucionais e organizacionais, incluindo informações limitadas, assimetrias

de informação, incertezas, conflitos, ambiguidades, fragilidades institucionais e escassez de recursos (Koga *et al.*, 2020; Howlett e Craft, 2013; Stoker e Evans, 2016). Além disso, estudos recentes mostram que os tipos de evidências utilizados variam segundo os diferentes tomadores de decisão e os setores de políticas públicas (Saguin *et al.*, 2024).

Em função dessas barreiras, alguns estudos apontam a importância da difusão e da tradução de conhecimento por meio de mecanismos para impulsionar, extrair, adquirir, traduzir e incorporar evidências e do intercâmbio com diálogos deliberativos para discutir a síntese das evidências (Chapman, 2016). Alguns estudos defendem que as evidências possam ser provenientes de outros atores, como implementadores e cidadãos, a partir da ideia de que o conhecimento científico não detém primazia sobre os saberes construídos por outros atores (Howlett e Craft, 2013), e problematizam a divisão entre produtores e consumidores de evidências, mostrando que não é tão incomum a coprodução (Wehrens, 2014; Gofen, Rønning e Sønderskov, 2025).

A coprodução pode envolver diferentes formas, além da disseminação, tradução e mediação de conhecimento. As evidências devem ser produzidas por meio da participação dos cidadãos e dos implementadores de políticas, especialmente dos trabalhadores da linha de frente, sendo resultado de diferentes representações, práticas e formas de conhecimento de importantes atores na produção das políticas, bem como da interação entre eles. Esses processos também são relevantes como forma de construção da legitimidade das decisões tomadas (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023; Capano e Malandrino, 2022; Gofen, Rønning e Sønderskov, 2025; Howlett e Craft, 2013; Innes e Booher, 2010; Spink, 2001).

No entanto, há enormes desafios para a incorporação de outros atores nesse processo. De um lado, seu conhecimento frequentemente não é considerado utilizável, científico, legítimo e incontestável e, de outro, há uma dificuldade de incorporar pluralismo e contestação (Capano e Malandrino, 2022). Há estudos que mostram a participação dos cidadãos nesse processo (Hall *et al.*, 2016), mas poucos estudos analisam os implementadores.

3 INTERAÇÕES ENTRE AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO E BENEFICIÁRIOS: RISCOS DE EXCLUSÃO, TRATAMENTO INADEQUADO E REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

Há décadas, a literatura sobre implementação vem contribuindo para os debates no campo de políticas públicas, indicando o longo e complexo itinerário entre a tomada de decisão e a efetiva entrega de bens e serviços públicos à população e como esses processos necessariamente impõem transformações e recriações (Majone e Wildavsky, 1984). Isso ocorre porque os processos de implementação envolvem

uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais), procedimentos e (inter)ações (Bardach, 1977), que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados (Hill e Hupe, 2014).

As transformações provocadas nas políticas e nos seus públicos pelos processos de implementação podem envolver desde inovações em termos de gestão e do relacionamento com os atendidos até desvios, corrupção e captura do interesse público por agentes privados. Porém, tem ganhado relevância nos debates contemporâneos a ideia de que a implementação pode representar um *locus* de reprodução de desigualdades (Pires, 2019; Lotta e Pires, 2019), especialmente quando as políticas públicas são colocadas em ação em contextos caracterizados por desigualdades sociais extremas e fraquezas institucionais (Lotta *et al.*, 2022; Peeters, Lotta e Nieto-Morales, 2024). Passa-se a questionar: como a operação cotidiana dos serviços públicos, a atuação dos agentes executores e as interações entre estes e os destinatários das políticas poderiam contribuir para uma distribuição desigual de oportunidades e para o reforço de formas de exclusão já existentes? E, se a implementação contribui para a acumulação de desvantagens por parte de grupos sociais já vulnerabilizados, quais seriam os mecanismos responsáveis por deflagrá-la?

Entendemos esses mecanismos como fatores que aumentam as probabilidades de qualquer política criar novas ou agravar velhas formas de desigualdade. Lipsky (1984) também chamou a atenção para o papel desses mecanismos na produção de um amplo processo de “destituição”, baseado em práticas burocráticas rotineiras (*bureaucratic disentanglement*), não em reformas legais que explicitamente propõem a retração de direitos. Isto é, enquanto, no plano formal, cidadãos continuam sendo concebidos como portadores de direitos sociais, no cotidiano da prestação dos serviços e benefícios, que deveria materializar esses direitos, formas de exclusão acabam sendo introduzidas, seja por meio dos arranjos institucionais e seus instrumentos, seja por meio das interações corriqueiras dos agentes públicos com os destinatários.

Os arranjos estruturam e dão suporte aos processos de implementação e materializam o modelo de governança embutido na provisão do serviço (Pires e Gomide, 2024), indicando os diferentes papéis desempenhados pelos atores envolvidos (quem faz o quê), assim como seus modos específicos de articulação, coordenação interinstitucional e instrumentação (Capano, Howlett e Ramesh, 2015; Marques, 2013; Le Galès, 2010). Um olhar atento aos arranjos de implementação provoca dois tipos de questões fundamentais para reflexões sobre reprodução de desigualdades, conforme a seguir.

- 1) Quem teve (ou não) a oportunidade de fazer parte do arranjo e ter seus interesses e pontos de vista institucionalmente representados? E, considerando-se que os arranjos frequentemente envolvem uma distribuição desigual de poder, recursos e papéis entre os atores participantes, quais são as capacidades (conectividade, centralidade etc.) de cada ator de interferir em decisões críticas sobre as estratégias de implementação e os cursos de ação a serem seguidos?
- 2) Dado que o processo de estabilização das relações entre os múltiplos atores envolvidos no arranjo envolve o desenvolvimento ou a adoção de instrumentos (procedimentos formais, protocolos, sistemas de informação, indicadores, formulários etc.), quais visões, valores e preconceções sobre os usuários e seus modos de vida são fixados? Quais as implicações desses instrumentos, supostamente técnicos, para os usuários dos serviços e programas?

Quando enfocamos as interações nas linhas de frente do serviço público, ganham relevo as crenças, os comportamentos e as práticas cotidianas dos agentes de implementação. O conceito de “burocracia de nível de rua” (Lipsky, 1980; Hupe, Hill e Buffat, 2015) buscou precisamente chamar a atenção para o papel crucial desenvolvido por atores até então ignorados nas avaliações de políticas públicas, mas cujo trabalho cotidiano apresenta sérias implicações em termos da redefinição dos objetivos e do conteúdo de uma política, assim como das formas de relação com seus públicos (usuários, beneficiários, públicos-alvo etc.). Esses agentes se encontram em meio a um contínuo exercício de acomodação entre o desiderato formal e as condições reais e específicas da execução. Nesse processo, diversos elementos e referências que não fazem parte do conjunto de prescrições legais e formais passam a se embrenhar nas atividades de implementação de uma política pública (Dodier, 1989). Esses ajustamentos abrem caminhos para que os agentes de implementação consigam retomar algum controle sobre suas rotinas e cargas de trabalho perante as situações caóticas que se apresentam diante deles. Além disso, são oportunidades para que julgamentos morais, baseados em valores e preconceções compartilhados pelos agentes, e às vezes até pelos usuários, adentrem a esfera da execução da política pública.

A literatura associada a uma “sociologia do guichê” vem avançando nessas discussões, por meio de uma perspectiva interacionista-crítica das relações entre grupos sociais subalternos e as políticas e serviços públicos (Pires, 2017). Tal como proposto por Dubois (1999), as interações no guichê devem ser entendidas como influenciadas por relações de classe e possuindo efeitos sociais sobre os usuários dos serviços, nas quais discussões sobre poder e dominação passam a ganhar centralidade. Tais interações são marcadas por uma assimetria e uma

dependência estrutural do usuário em relação ao agente administrativo, uma vez que a dependência em relação ao serviço ou benefício se acumula com uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento das demandas dos usuários.

O trabalho dos agentes do guichê envolve, em grande parte, a verificação e o processamento de informações sobre usuários. Narrativas de situações íntimas, pessoais e particulares precisam ser enquadradas em categorias administrativas restritivas. E, por estarem associadas ao acesso a serviços e benefícios importantes para os usuários, na maior parte do tempo, as categorias administrativas produtoras de identidades são aceitas e fortemente interiorizadas, ao ponto de os indivíduos passarem a definir a si mesmos a partir dessas classificações frequentemente estigmatizantes (“família desestruturada”, “cotista”, “usuário/inscrito no programa X” etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação. Assim, o controle burocrático das identidades no guichê apresenta-se como exemplar do potencial de violência simbólica, pois impõe aos indivíduos uma leitura sobre sua existência social.

Os aprendizados acumulados pela aplicação dessas abordagens teóricas a casos empíricos permitiram o desenvolvimento, pelo Ipea, de um conjunto de ferramentas de avaliação de riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação de políticas públicas, por meio da Inclua. A Inclua foi concebida para auxiliar trabalhadores, profissionais e gestores envolvidos com a execução de serviços públicos, especialmente aqueles voltados para a garantia de direitos de grupos sociais vulnerabilizados, na condução de um diagnóstico situacional dos processos de implementação nos quais estão envolvidos. O diagnóstico leva os agentes envolvidos a refletirem sobre os modos de organização e operação do serviço no qual atuam, com especial ênfase para as formas como grupos sociais vulnerabilizados são representados e efetivamente tratados.

O diagnóstico envolve cinco dimensões que perpassam os diferentes momentos e arenas da implementação, contemplando: i) relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva; ii) participação social e representação institucional; iii) comunicação, acesso à informação e mobilização; iv) interações e a experiência do usuário; e v) monitoramento, avaliação e retroalimentação.

Em cada uma dessas dimensões, os agentes envolvidos são confrontados com questões cujas respostas contribuem para a definição de graus de risco de reprodução de desigualdades.⁶ A visualização do risco é também imediatamente sucedida de uma descrição das possíveis consequências associadas. Por exemplo, se as respostas dos agentes envolvidos com o serviço levarem à identificação de

6. Para uma descrição mais detalhada da metodologia e da identificação e avaliação de riscos propostas, ver o *Guia Inclua: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (Ipea, 2022).

fragilidades nas estratégias de comunicação e divulgação (dimensão 3), os agentes são chamados a perceber os efeitos que isso pode ter.

A dificuldade de reconhecimento das ofertas pelo público, especialmente por parte dos grupos e segmentos historicamente em desvantagem, pode prejudicar a formação de demanda e o acesso aos bens e serviços, reforçando (ao invés de mitigando) as vulnerabilidades já existentes (Ipea, 2022).

A partir dos resultados do diagnóstico, os agentes envolvidos são também provocados a conhecerem materiais de apoio à ação, disponibilizados na biblioteca da Inlua, como forma de incentivar a definição de estratégias concretas para fazer frente aos riscos identificados.

Nesse sentido, a plataforma Inlua é, simultaneamente, um produto de tradução do conhecimento – que mobiliza achados de pesquisas anteriores sob a forma de um roteiro de autoavaliação por parte de trabalhadores e gestores públicos – e um processo que permite a sistematização do conhecimento desses agentes, oriundos da prática e da experiência acumulada, sob a forma de evidências que apontam para vulnerabilidades e informam ações voltadas para o aprimoramento do serviço.

4 O PROGRAMA TRANSCIDADANIA EM SÃO PAULO: TRAJETÓRIA E ARRANJOS

Segundo levantamento da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra), entre 2008 e 2024, o Brasil foi o país que mais assassinou pessoas trans no mundo,⁷ com uma média de 125 assassinatos por ano, mesmo se considerando prováveis subnotificações. Nesse contexto nacional, o estado de São Paulo ocupa o primeiro lugar no *ranking* desde 2017, considerando-se números absolutos (Benevides, 2025). Ao mesmo tempo, a capital do estado possui um programa voltado para pessoas trans há dez anos, que se tornou referência nacional e internacional, mesmo passando por quatro gestões municipais com mandatários de posições partidárias e políticas diversas.

Formalmente, o Programa Transcidadania foi instituído em 2015, durante a gestão municipal do prefeito Fernando Haddad (2012-2015),⁸ do Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Decreto nº 55.874, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social (São Paulo, 2015). No entanto, diversos legados institucionais – de políticas para pessoas trans ou políticas LGBTI+ em geral – foram importantes para sua posterior institucionalização, tanto considerando políticas do município de São Paulo como de outros municípios e dos níveis estaduais e nacionais.

7. *Ranking* global organizado pela organização não governamental (ONG) Transgender Europe, com dados produzidos por instituições da sociedade civil.

8. Magri (2021, p. 44) cita a força política do prefeito na instituição do programa: “A mãe do prefeito morava na região da avenida Indianópolis, no bairro do Planalto Paulista, na zona sul da cidade, lugar de intensa atividade da prostituição de travestis e mulheres transexuais, e isso o sensibilizou quanto à necessidade de uma política pública para essas pessoas”.

Ainda assim, o argumento consolidado sobre a capacidade federal de indução local de políticas sociais pós-redemocratização no federalismo brasileiro (Arretche, 2012, 2015) não pode ser estendido à difusão de políticas públicas destinadas à garantia dos direitos das pessoas LGBTQIAPN+. Embora a grande diversidade de políticas encontrada hoje em nível subnacional tenha sido precedida por políticas federais – como o programa Brasil sem Homofobia (BSH), criado em 2004 –, estas parecem ter tido pouca capacidade de normatização ou transferência de recursos (Pereira, 2024).

Isso não significa, no entanto, que as políticas LGBTI+ do município de São Paulo, incluindo o Programa Transcidadania, não componham um processo mais amplo de difusão de políticas públicas. Conforme Pereira (2024), as políticas LGBTI+ nos diversos entes subnacionais foram marcadas pelo que o autor define como “ativismo multinível”, redes de ativistas que atuam e circulam simultaneamente em diversos níveis de governo.

Nesse sentido, destaca-se uma política que viria a ser fundamental para a estruturação político-institucional do Programa Transcidadania em São Paulo: os centros de referência LGBTI+. Do ponto de vista da trajetória de circulação nacional, as iniciativas pioneiras dos centros foram no estado do Rio de Janeiro – em 1999, sob o governo de Anthony Garotinho, então no Partido Democrático Trabalhista (PDT) – e no município de Campinas – em 2001, sob os governos de Toninho e Izalene Tiene, ambos do PT. Tais iniciativas serviram de referência para a institucionalização nacional do modelo a partir do BSH, em 2004 (Pereira, 2024).

A criação dos centros no município de São Paulo se deu nesse contexto de indução federal por meio de editais de financiamento para a criação de centros nos entes subnacionais.⁹ Em 2006, a partir de convênio firmado pela gestão municipal de Gilberto Kassab – à época (2006-2012) filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), depois denominado Democratas (DEM) – com o governo federal, foi criado o Centro de Referência em Direitos Humanos de Prevenção e Combate à Homofobia (CCH) (São Paulo, 2011). Dois anos depois, em parceria entre poder público municipal, sociedade civil e União Europeia, foi criado o Centro de Referência e Defesa da Diversidade (CRD), na região central da cidade. Em 2015, o CCH foi descontinuado e deu lugar ao Centro de Referência de Cidadania LGBTI+ (CCLGBTI+), equipamento público referenciado no atendimento especializado à população LGBTI+, que conta com equipes multiprofissionais (São Paulo, 2026).

9. Magri (2021, p. 38-40) destaca que a criação de casas de acolhimento para jovens trans na cidade de São Paulo é anterior ao desenvolvimento de políticas públicas do Estado, citando o exemplo do Palácio das Princesas fundado por Brenda Lee ainda na década de 1980. Além disso, o mesmo autor cita duas políticas LGBTI+ municipais que antecederam a criação dos centros, a Coordenadoria de Assuntos da Diversidade Sexual e o Conselho de Atenção à Diversidade Sexual, ambos criados em 2005.

Hoje em dia, a cidade possui cinco centros de referência LGBTI+, um em cada região: Cláudia Wonder (zona oeste); Laura Vermont (zona leste); Luana Barbosa dos Reis (zona norte); Edson Neris (zona sul); e Brunna Valin (centro). Os CCLGBTI+ têm como objetivo promover o acesso e a garantia de direitos e a integração social, cultural, laboral e econômica da população LGBTI+ na cidade de São Paulo. O Programa Transcidadania corresponde a uma das frentes de atuação desses centros, nos quais são oferecidos apoio pedagógico, psicológico, jurídico e social à população trans.

Além disso, em nível municipal, outra política fundamental para a posterior estruturação do Transcidadania foi o POT,¹⁰ instituído pelo governo da prefeita Marta Suplicy (PT, 2001-2004). Formulado inicialmente com o objetivo de estimular a busca de ocupação e reinserção no mercado de trabalho, a implementação do POT é competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET), mas abrange diversos projetos desenvolvidos por outros órgãos municipais em que há pagamento de valor pecuniário mensal.¹¹ Em 2008, houve a edição de um POT-LGBT, que ofereceu dezesseis bolsas para travestis e mulheres transexuais em um programa de qualificação profissional (Magri, 2021, p. 40).

Desde a criação do Transcidadania, de competência da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), o POT é o modelo de auxílio mensal utilizado. A estruturação do programa via POT faz com que alguns critérios de participação do Transcidadania estejam vinculados aos critérios do POT especificamente, como valor do auxílio mensal, carga horária semanal e tempo de permanência no programa.

Além disso, são critérios próprios ao programa: i) ser maior de 18 anos; ii) residir no município de São Paulo por no mínimo dois anos; iii) se autodeclarar pessoa transexual ou travesti; iv) estar previamente matriculada no ensino fundamental ou médio; v) pertencer à família com renda mensal *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo; e vi) caso não possua família, não ter renda bruta mensal que ultrapasse o valor correspondente a 50% do salário mínimo vigente (São Paulo, 2026).

10. Instituído inicialmente como Programa Ação Coletiva de Trabalho pela Lei Municipal nº 13.178/2001 (São Paulo, 2001), foi renomeado e modificado em 2003, pela Lei Municipal nº 13.689 (São Paulo, 2003).

11. O POT abrange diversos projetos em que há pagamento do valor pecuniário mensal. Segundo o *site* da SMDET, além do Transcidadania, atualmente estão vigentes: Vivência Prática em Gestão de Documentos; Projeto Telecentros Comunitários; Praças Mais Cuidadas; Programa Agente Suas; Projeto POT Redenção; Programa Zeladores de Parques; POT Esportes, POT Mães Guardiãs – Agente de Busca Ativa Escolar; POT Gaes – Guardiãs da Alimentação Escolar (Mães, Guardiãs, Horta); Projeto Abastece SP; Projeto Agricultura; POT Zeladores de Quarteirão; POT Oportunidades; Projeto Agentes de Desenvolvimento Sustentável; e Projeto Defesa Civil. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/desenvolvimento/w/cursos/operacao_trabalho/610. Acesso em: jun. 2025.

A regulamentação atual do programa foi instituída pelo Decreto Municipal nº 58.227/2018. No formato atual, seu objetivo é

promover os direitos humanos, a autonomia financeira, a elevação de escolaridade, a qualificação profissional e a preparação para o mercado de trabalho das travestis, das mulheres transexuais e dos homens trans em situação de vulnerabilidade social, bem como a humanização dos serviços públicos prestados pelo município a essas pessoas (São Paulo, 2026).

Nele, ficou instituído o Comitê Intersecretarial do Programa Transcidadania,¹² bem como a manutenção dos três eixos de atuação que o acompanham desde sua criação: autonomia, cidadania e oportunidades. Esses eixos devem perpassar a atuação dos profissionais na rotina do programa desde a inscrição até o desligamento das beneficiárias, que inclui, entre outros: acolhida da pessoa trans; avaliação e acompanhamento interdisciplinar; recepção inicial; elaboração de plano individual de atendimento (PIA); inclusão no grupo para a realização das atividades; e orientação para vinculação a outros serviços oferecidos.

Além do comitê instituído formalmente de maneira intersecretarial e da articulação com a SMDDET, responsável pelo POT, a implementação do programa também envolve outros órgãos municipais. Por exemplo, a exigência de matrícula inclui a Secretaria Municipal de Educação (SME), e a rede municipal de saúde é fundamental para o atendimento de questões específicas dessa população, como terapias hormonais. Além disso, cada CCLGBTI+ também estabelece vínculos locais com outros serviços, como é o caso da parceria entre o centro da zona leste e o Descomplica (para destinar postos de trabalho às beneficiárias do programa), ou com a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), para manter um telecentro dentro do equipamento.

Ao longo do seu período de vigência, o programa passou por algumas mudanças significativas. De maneira geral, conforme a tabela 1, o número de beneficiárias¹³ e o valor do auxílio mensal aumentou progressivamente; atualmente, cada um dos cinco centros administra 204 vagas do programa. Também houve aumento do tempo de permanência no programa de 24 para 36 meses. Além disso, até 2017, o programa acontecia de maneira centralizada no Centro de Cidadania localizado na região central; a partir de então, passou a ocorrer de maneira descentralizada, com um equipamento por região da cidade, conforme citado anteriormente.

12. Constituído pela Portaria nº 084/SMDHC/2023, com a incumbência de acompanhar, avaliar a implementação e propor aprimoramentos e aperfeiçoamentos ao programa.

13. O número de beneficiárias do Transcidadania constou do Programa de Metas da gestão Bruno Covas-Ricardo Nunes – filiados respectivamente ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) –, entre 2021 e 2024, que previa “dobrar o número de pessoas beneficiárias do Programa Transcidadania, aumentando o atendimento para 1.020 pessoas” (São Paulo, 2021, p. 88).

TABELA 1
Números do Transcidadania desde sua criação

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Número de beneficiárias ¹	98	182	147	219	199	418	510	543	651	1.020 ²
Valor do auxílio mensal ³ (R\$)	827,40	983,34	1.001,70	-	1.047,90	-	1.155,00	1.272,60	1.386,00	1.593,90

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Número de pessoas beneficiárias que, em dezembro de cada ano, estavam ativas no programa e receberam o auxílio pecuniário. Disponível em: <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php>. Acesso em: jun. 2025.

² Número de vagas existentes conforme divulgado no site da SMDHC. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/lgbti/w/menu/150965>. Acesso em: jun. 2025.

³ Conforme o site da SMDHC. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/lgbti/w/menu/150965>. Acesso em: jun. 2025.

Atualmente, cada um dos cinco CCLGBTI+ é gerido por meio de termo de colaboração¹⁴ celebrado entre a prefeitura e cinco organizações da sociedade civil (OSCs) distintas, com prazo inicial de cinco anos. Por meio dos centros e das unidades móveis, a parceria tem como objetivo geral a execução das políticas públicas de promoção e defesa de direitos da população LGBTI+. Nesse cenário, a implementação do Transcidadania é um dos objetivos específicos que compõem o termo, assim como implementar o Programa Respeito Tem Nome, ser referência para a população LGBTI+, fortalecer e integrar a Rede de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, entre outros.

5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO TRANSCIDADANIA: AVANÇOS E OBSTÁCULOS NA INCLUSÃO DE PESSOAS TRANS

A análise do Programa Transcidadania no município de São Paulo foi realizada a partir de entrevistas e visitas realizadas na Coordenação de Políticas para LGBTI+ e nos cinco centros de referência LGBTI+¹⁵ com gestores e profissionais, incluindo a aplicação do Guia Inclua (quadro 1). A coleta dos dados foi realizada no âmbito de uma atividade de extensão vinculada à disciplina *Práticas extensionistas em políticas públicas* ofertada no curso de ciências sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP. A atividade de extensão incluiu a coleta e a análise de dados realizada de maneira colaborativa com os gestores da Coordenação de Políticas para LGBTI+ responsáveis pela gestão do programa por meio de quatro etapas. Na primeira etapa, foram realizadas conversas com gestores do programa, buscando compreender as principais demandas em relação à análise da sua implementação, bem como sistematizaram-se documentos e estudos

14. Os termos de colaboração definem diversos aspectos do serviço a ser executado por cada OSC, como distrito de localização do equipamento, horário de funcionamento, serviços a serem oferecidos, estratégias metodológicas e equipe de trabalho. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/direitos_humanos/w/termos-de-colabora%C3%A7%C3%A3o-2024. Acesso em: jun. 2025.

15. Utilizamos a sigla LGBTI+ de acordo com a nomeação das referidas políticas públicas. No entanto, para nos referirmos às pessoas, usamos a sigla atual mais completa: LGBTQIAPN+.

já realizados sobre o programa. Foram feitas apresentações com especialistas, ex-gestores que tiveram experiência na implementação do programa e gestores que realizaram a avaliação deste em 2024 para a compreensão sobre a trajetória e o contexto de sua implementação. Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores do programa e dos equipamentos para compreender as suas características e principais processos de implementação. Na terceira etapa, o Guia Inclua foi adaptado e aplicado aos gestores que responderam a um roteiro de questões reflexivas que permitem a aferição dos indicadores associados a cada uma das dimensões de análise (quadro 1). Por fim, na quarta etapa, foi realizada a apresentação da sistematização dos dados coletados a fim de subsidiar a construção de evidências em colaboração. Assim, a produção de evidências resultou de um processo de diálogo e de construção conjunta entre gestores, profissionais, professores, pesquisadores e alunos.

QUADRO 1

Síntese das dimensões e dos indicadores que compõem a metodologia de avaliação de riscos de reprodução de desigualdades, propostas pelo Guia Inclua

Dimensão 1 – Relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva Abrange as relações institucionais relacionadas com o processo de implementação, considerando tanto articulações entre órgãos governamentais quanto organizações do setor privado e da sociedade civil. Visa identificar as implicações de falhas de articulação e conflitos interinstitucionais sobre os segmentos específicos do público atendido.	Indicador 1.1: Divisão do trabalho, coordenação e conflito interinstitucional
	Indicador 1.2: Instrumentos de gestão pró-igualdade
Dimensão 2 – Participação social e representação institucional Foca os mecanismos de participação social e a representação institucional de pontos de vistas e experiências de segmentos específicos do público nos processos de implementação.	Indicador 2.1: Representação institucional
	Indicador 2.2: Participação social e território
Dimensão 3 – Comunicação, acesso à informação e mobilização Olha para os esforços de comunicação e a disponibilização de informação relevante para segmentos historicamente em desvantagem, considerando linguagem adequada e adaptada.	Indicador 3.1: Comunicação/divulgação
	Indicador 3.2: Acesso à informação
	Indicador 3.3: Linguagem adequada e adaptada
Dimensão 4 – Interações e a experiência da usuária Enfatiza os momentos e as experiências de interação entre as usuárias e os serviços ou programas, chamando a atenção para as exigências impostas às usuárias para o envolvimento com a oferta pública, as normas e os instrumentos que medeiam a relação entre o público e os serviços, e os comportamentos e as práticas das agentes públicas perante as atendidas.	Indicador 4.1: Exigências sobre as usuárias
	Indicador 4.2: Normas e instrumentos que regulam a relação com os públicos
	Indicador 4.3: Comportamentos e práticas das agentes públicas
Dimensão 5 – Monitoramento, avaliação e retroalimentação Analisa os processos de monitoramento da execução, e avalia os resultados e os efeitos da política, serviço ou programa em questão. Considera tanto a produção e o uso de informações como os esforços de incorporação de pontos de vistas e experiências de grupos historicamente em desvantagem na produção e análise dos dados.	Indicador 5.1: Sistemas de monitoramento e acompanhamento
	Indicador 5.2: Avaliação de efeitos não pretendidos sobre as usuárias
	Indicador 5.3: Envolvimento das destinatárias

Fonte: Ipea (2022).

Elaboração dos autores.

A seguir, apresentamos os resultados das entrevistas associadas à aplicação da metodologia proposta no Guia Inlua. No que se refere à dimensão 1, o desenho do programa pressupõe uma forte articulação entre áreas de políticas públicas. No entanto, o Transcidadania enfrenta alguns desafios relacionados à sua concretização por meio do POT. Conforme descrito anteriormente, a criação do POT em 2001 o compreendia como instrumento da estratégia de desenvolvimento, inclusão e enfrentamento da pobreza, especificamente uma das ações de redistribuição de renda. Ao longo das últimas décadas, o POT foi sendo incorporado como instrumento de outras políticas, como o Transcidadania (Duque, 2021). Na atual gestão, o POT é gerenciado pela SMDet.

Ainda que o Transcidadania tenha outros objetivos e envolva outras ações, como a promoção da cidadania e o acesso a serviços e políticas, o POT constitui-se como o eixo estruturante do programa (Duque, 2021). Alguns entrevistados apontaram que é comum haver uma confusão de que o Transcidadania limita-se ao POT. A articulação entre esses dois eixos é desafiadora e tem reverberações para a implementação do programa, que demanda necessariamente o envolvimento de políticas distintas, exigindo coordenação entre a SMDet e a SMDHC.

Além dessa articulação, a SMDHC precisa coordenar os esforços do programa em relação às secretarias relacionadas a outras políticas e serviços, como Assistência Social, Educação, Saúde e Transporte. É no sentido desse esforço que foi criado o Comitê Intersecretarial em 2018, para promover maior articulação, mas alguns entrevistados relataram que suas reuniões não são frequentes e contínuas ao longo do tempo. Segundo eles, as fragilidades na articulação resultam em desafios à efetivação de maior acesso das beneficiárias a esses serviços e políticas.

Além de realizar a articulação com as outras secretarias, a Coordenação de Políticas LGBTI+ acompanha a implementação realizada pelos centros por meio da gestão e fiscalização do termo de colaboração. Atualmente, esse acompanhamento é feito via painel de indicadores gerado pelo Sistema Integrado de Atendimentos em Direitos Humanos (Siad) e pela realização de visitas técnicas, além de inúmeros contatos cotidianos.

No que se refere à dimensão 4, alguns entrevistados mencionaram que o funcionamento e as regras do POT não necessariamente produzem convergência ou são compatíveis com os outros objetivos e ações do programa. Um exemplo significativo disso, relatado em diversas entrevistas, é a necessidade de comprovação de dedicação de 30 horas semanais ao programa, o que varia entre as beneficiárias, já que isso depende das atividades realizadas por elas. Em função da

dificuldade de acompanhar todas as atividades realizadas por elas e do controle de sua presença, as regras em relação às atividades complementares foram flexibilizadas. Sobre isso, um dos entrevistados aponta:

[há] muitos [...] questionamentos delas em relação, por exemplo, [à regra de que] precisam ser feitas 30 horas semanais de atividades. Então, elas têm que cumprir semanalmente 30 horas semanais, 20 horas dessas têm que vir do ensino regular, então elas precisam estar matriculadas no ensino regular e, [para completar] as outras 10 horas, precisam participar das atividades que são realizadas no centro ou de atividades externas, ir ao teatro, ir ao museu, ir ao cinema, [trazer] uma declaração de que elas vão à UBS [unidade básica de saúde] para fazer algum exame de *check-up*. Tudo isso vai valer como horas, contanto que elas enviem essas declarações. Juntando com a frequência escolar, elas vão cumprir aí essas 30 horas. É uma escolha delas. Então, no início, tinha muito conflito, [as beneficiárias perguntavam]: “A gente vai precisar estar todo dia no centro?”. [O servidor respondia:] “Não precisa estar todos os dias participando de todas as atividades, mas você precisa cumprir com essas 30 horas”.

A dificuldade de dedicação de 30 horas por semana está relacionada a diversas camadas de vulnerabilidade que compõem a vida das beneficiárias do programa. Diversos entrevistados relatam certa incompatibilidade entre os critérios de frequência e horário e as trajetórias de vidas marcadas justamente pela irregularidade e pela instabilidade: “Tem gente que não consegue, assim, é da vida da pessoa, uma pessoa que está em situação de rua há muito tempo, há anos, é difícil, [é] muito solta, muito solta, a relação com o tempo”. Nesse sentido, a adaptação a uma rotina semanal formalmente regrada envolve processos mais amplos de uma mudança na vida das beneficiárias, que podem demandar um tempo mais prolongado.

Do ponto de vista da atuação dos profissionais dos centros, esse conflito resulta em diversas formas de adaptação do programa em sua implementação, como relata um entrevistado: “Porque é muito difícil você trabalhar com um atendimento de horário e dia certinho, porque ele não vai acontecer. E aí, eu acho que acaba até frustrando a pessoa, porque ela vai sentir culpa, ah, eu não consegui vir”. A busca ativa das beneficiárias também é uma forma de tentar mantê-las vinculadas ao programa, quando dão sinais de abandono da escola ou do centro. Mas alguns profissionais apontaram que em alguns casos é difícil até mesmo contactar as beneficiárias, que “oscilam muito em questões de telefone, de endereço, a gente não consegue localizar”.

Ao mesmo tempo que essas adaptações foram mencionadas por profissionais de todos os centros e apresentam elementos em comum, também foram frequentes os apontamentos sobre a necessidade de um olhar caso a caso, tanto para considerar

as trajetórias prévias de cada beneficiária como para abordar as dificuldades de adaptação ao ambiente escolar:

[...] às vezes, na escola, seu acesso é negado. Então, o nosso papel também é escutar. A gente escutou, beleza. Próximo passo. Aí a gente vai dialogar com a Secretaria de Direitos Humanos, que vai dialogar com outra secretaria, e assim a gente vai dialogando para entender e analisar esse caso específico. E aí é um grande processo, porque [a análise] é caso a caso, e existem muitas especificidades e coisas complicadas de caso usuário [do programa].

Esse relato mostra que a adaptação não é restrita à atuação do centro. Ao contrário, exige relacionamento com a secretaria e outros órgãos, o que demanda novas formas de articulação e relações institucionais e aumenta a complexidade na implementação.

As formas de adaptação são influenciadas pelas características dos profissionais que realizam o acompanhamento das beneficiárias e a articulação dos serviços e das políticas no território, já que é comum que sejam membros da comunidade LGBTQIAPN+, incluindo pessoas trans – há inclusive ex-beneficiárias contratadas em alguns centros, o que está relacionado à dimensão 2. Isso diminui a discriminação e a violência que afetam as beneficiárias e possibilita um atendimento mais sensível, possivelmente reduzindo a reprodução de desigualdades na interação entre eles e outros trabalhadores da linha de frente e as beneficiárias. Em alguma medida, isso relaciona-se à dimensão de representação institucional de pontos de vistas e experiências de segmentos específicos do público nos processos de implementação.

Ao mesmo tempo, são inúmeras as diferenças entre as beneficiárias, e, além disso, suas características e trajetórias também influenciam a implementação. Os entrevistados mencionaram diversas divisões internas ao público-alvo do programa, especialmente considerando raça e desigualdades entre os grupos, como mulheres e homens trans. Isso resulta em demandas diferentes a outros serviços e políticas, como insegurança alimentar, habitação, tratamento psiquiátrico, mudança de gênero ou sexo, escolarização e empregabilidade. Um dos entrevistados dos centros apontou:

a maior parte é de mulher trans travesti, acho que 80% ou mais. A maioria de 30, 40 anos [de idade], em situação de extrema vulnerabilidade, do tipo insegurança alimentar, situação de rua. A maioria chega em situação de rua e, depois de um, dois anos de programa, já consegue mais uma estabilidade de alugar um quarto [...]. A maioria com problema de relacionamento abusivo, muitas sofrem violência física, psicológica dos companheiros. [...] Os homens trans são minoria, geralmente já chegam com a escolaridade mais elevada, [...] e aí não sei por que, tem que fazer várias pesquisas do porquê.

Um profissional sinalizou cisões entre beneficiárias de idades distintas, que vivenciaram seus processos de transição em contextos de diferentes receptividades sociais. Essas diferenças geracionais podem influenciar a maneira como cada beneficiária vai se relacionar com as atividades do programa, seja por ter uma relação prévia menos traumática com o ambiente escolar, seja porque seus vínculos familiares amparam sua permanência.

Outra distinção diz respeito às diferentes etapas do processo de transição de gênero e de sexo, ou mesmo em relação a outras letras da sigla LGBTQIAPN+: “É bem difícil com as pessoas não binárias”.

No que se refere à dimensão 3, especificamente aos meios de divulgação do programa, ainda que haja um material de divulgação, ela é realizada predominantemente por mecanismos informais, especialmente a partir de relações pessoais entre as próprias beneficiárias com outras pessoas trans em situação de vulnerabilidade. No entanto, segundo relatado por um gestor de um dos centros, ainda que não haja uma divulgação maior e mais formalizada, as vagas são preenchidas, havendo lista de espera na maioria das unidades.

Em relação à dimensão 5, os mecanismos de monitoramento e de avaliação foram desenvolvidos nos últimos anos. O monitoramento de dados relacionados ao perfil e às características das beneficiárias, bem como de sua participação nas atividades do programa, era realizado, mas somente como forma de coleta de dados e controle, já que eram registradas em planilhas do Excel. Isso mudou com a criação do Siad, sistema informatizado que permite o monitoramento pela coordenadoria a partir de dados regionalizados relacionados às características das beneficiárias.

Esse acompanhamento é fundamental, já que a continuidade no programa, isto é, a assiduidade nas atividades, é um dos desafios centrais enfrentados pelas beneficiárias, como descrito anteriormente. Ao mesmo tempo que o Siad é um instrumento de acompanhamento das metas e dos objetivos de cada centro, ele também pode sinalizar barreiras e dificuldades que as beneficiárias porventura estejam enfrentando para frequentar cotidianamente a escola, por exemplo, ensinando a busca ativa em alguns casos. Nesse processo, são inclusive identificados casos de violência nos quais as beneficiárias estão imersas e expostas em outros serviços e políticas, como apontou um dos entrevistados.

Às vezes, acaba sendo também um monitoramento disso, para entender se isso é devido a alguma violação de direito dentro do espaço escolar, e aí a gente precisa também chamar esses atores para a gente repensar, então, que tipo de estratégias a gente pode estabelecer para que isso não aconteça, prevenindo essa violência.

No entanto, esse sistema também apresenta limitações, já que ainda não há uma avaliação das egressas do programa e de seu impacto a longo prazo. Além disso, é difícil que os profissionais dos centros consigam acompanhar as mais de duzentas beneficiárias.

A nossa maior demanda [...] é realmente conseguir fazer um acompanhamento de verdade, que não seja só preencher tabelas. Porque no final do mês a gente tem todo o levantamento do mês, aí a gente tem que preencher as frequências escolares, as frequências das atividades aqui. Tudo isso é muito burocrático, é chato, mas é a parte mais fácil, a parte mais difícil do nosso trabalho é realmente conseguir acompanhar e ajudar.

Outro aspecto fundamental na implementação do Transcidadania, não incluído nas dimensões do Guia Inlua, são as características e as dinâmicas dos territórios em que os centros estão situados. O primeiro equipamento criado foi na região central da cidade, justamente por ser uma região que historicamente concentrou a população LGBTQIAPN+ em situação de vulnerabilidade. A expansão do programa foi acompanhada por sua descentralização para outras regiões da cidade, o que foi importante para aumentar seu alcance e acesso, mas trouxe novos desafios. Ainda que essas regiões sejam muito diversas em relação às suas características populacionais, geográficas e territoriais, em todas há um único centro, e as vagas são distribuídas uniformemente entre eles.

Também há desafios relacionados ao acesso aos centros por meio do transporte público, o que pode implicar tanto gastos financeiros mais altos para algumas beneficiárias que têm o auxílio do programa como principal fonte de renda como tempos de deslocamento distintos, ambos os aspectos relacionados com desigualdade na implementação. Sobre isso, um dos entrevistados aponta a existência de

territórios que são muito grandes. Então, quando a gente pega, por exemplo, território da zona norte, da zona sul e da zona leste, são territórios que um equipamento só consegue fazer a cobertura. Então, acaba gerando gastos demais para pessoas que moram em outros extremos.

Além disso, o território também molda as articulações em rede com outros serviços e políticas e possíveis empregadores, o que é central na efetivação dos três eixos principais do programa:

porque a nossa articulação é o território. Não adianta o usuário ser do Capão Redondo, porque eu não fiz a articulação. Posso, óbvio, não vou deixar de ligar, de ajudar a resolver. Mas dentro da nossa rede, do nosso território, a gente já tem essa articulação e os parceiros demarcados dentro do serviço.

Outro entrevistado aponta:

mensualmente, a gente tem um fórum de saúde LGBT, com todos os equipamentos da rede, desde o SAE [Serviço de Atenção Especializada], [até o] Caps [Centro de Atenção Psicossocial], a UBS. E, também, a gente participou das reuniões com os supervisores desses equipamentos, e a gente também participou de processos de formação, juntamente com esses equipamentos também. Então, a gente tem conversado, no mês passado, eu falo por aqui, aqui dentro do centro mesmo, para a gente se apresentar, conhecer a nossa equipe como um todo, como a gente também vai a esses locais.

Nesse sentido, os profissionais dos centros atuam como intermediários para promover o acesso a outros serviços e políticas, como aponta um entrevistado:

o psicólogo acompanhou [a usuária do programa] na consulta. A gente vai fazer esse acompanhamento, não somente dentro do serviço mas também fora. E a gente sabe o quanto essas pessoas [trans] sofrem preconceito. E o quanto o todo, a rede, também não sabe acolher e não sabe tratar. Então, coisas emergenciais, a gente vai sim com você, com quem precisar, fora desses espaços para fazer esse acompanhamento, de acordo com a disponibilidade dele [do servidor do centro].

Por fim, as entrevistas em profundidade ressaltaram um aspecto que atravessa os três eixos do Transcidadania (autonomia, cidadania e oportunidades) e que diz respeito ao projeto de futuro que ele consegue permitir a muitas beneficiárias. Alguns entrevistados atribuem essa dimensão ao desenvolvimento da autoestima e à quebra dos diversos estigmas atribuídos às pessoas trans: “e ao longo do programa você vai vendo isso, além da autonomia, a autoestima da pessoa melhorando”. Mas há um caráter ainda mais profundo, resultante da implementação do programa, de abertura de horizonte e possibilidades:

nós não temos controle de todas as políticas de empregabilidade, de educação, não tem como. Mas com base nas ferramentas que a gente tem, a gente consegue propiciar para essas pessoas viver espaços de discussão, de conversa, de protagonismo, de arte-cultura, de expressão de quem elas são, que lá fora elas não vão encontrar.

O quadro 2 apresenta o resultado das análises de maneira sistematizada.

QUADRO 2

Síntese das dimensões do Guia Inlua relacionadas à análise da implementação do Programa Transcidadania

Dimensões de análise	Avaliação a partir dos indicadores	Consequências em termos de riscos de reprodução de desigualdades
Dimensão 1 – Relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de coordenação intersecretarial entre a SMDHC e a SMDT.• Desenho do programa envolve necessariamente outros setores de políticas, mas, embora haja uma instância intersecretarial formalizada, há dificuldade de implementar uma agenda de reuniões contínuas, com profissionais mobilizados por cada pasta.• Relação com outros setores de políticas acontece por meio de cooperação da equipe de cada centro com as redes de equipamentos de saúde, assistência social e educação de cada território, além de outras iniciativas específicas (Descomplica, SMIIT, facultades particulares etc.). Essas relações dependem da iniciativa dos profissionais e das OSCs envolvidas, o que produz variações de implementação entre regiões.• Gestão dos CCLGBTI+ é feita por meio de termos de colaboração entre prefeitura e OSCs padronizados para todas as unidades, com objetos e metas previamente estabelecidos, e o acompanhamento é frágil.	Desarticulações e dificuldades de coordenação interinstitucionais podem repercutir em sobrecarga da equipe técnica, déficits de atenção ou até repercussões negativas para o atendimento ao público, especialmente dos segmentos historicamente em desvantagem.
Dimensão 2 – Participação social e representação institucional	<ul style="list-style-type: none">• Não existem mecanismos de participação ou representação social formalmente estabelecidos.• Centros incluem a contratação de membros da comunidade LGBTQIAPN+ nas suas equipes, o que diminui os riscos de exclusão e tratamento inadequado do público-alvo.• A descentralização do programa visou diminuir desigualdades de acessos entre as diferentes regiões da cidade, mas há apenas um centro por região e as vagas são distribuídas uniformemente entre eles, ainda que as regiões apresentem características demográficas e territoriais muito distintas entre si.• As articulações com a rede de equipamentos e o território são fundamentais para a implementação do programa, mas elas não estão previstas no âmbito das secretarias ou no desenho do programa. Os profissionais atuam como intermediários, articulando os serviços e as políticas no território para garantir o acesso das beneficiárias, reduzindo a exposição das beneficiárias a formas de discriminação no acesso e na interação com outros serviços.	A ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento, escuta e influência de segmentos e territórios historicamente em desvantagem nos processos de implementação do programa pode reforçar a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas.
Dimensão 3 – Comunicação, acesso à informação e mobilização	<ul style="list-style-type: none">• As unidades móveis possuem papel fundamental na divulgação e no encaminhamento de potenciais beneficiárias ao equipamento fixo.• Meio predominante de divulgação para alcançar novas beneficiárias é o contato com beneficiárias ou ex-beneficiárias.• Não existem recursos exclusivos disponíveis para materiais e campanhas de mobilização específicos. Mesmo assim, a maioria dos centros está com todas as vagas preenchidas e com lista de espera para novas beneficiárias.	Os recursos para a ampliação do acesso à informação e a adaptação de estratégias de mobilização a segmentos específicos do público são limitados. Porém, isso tem sido compensado por dois fatores – o número limitado de vagas e os esforços mais informais de comunicação –, de modo que se apresenta como uma dimensão menos crítica na condução do programa, sem maiores prejuízos no que diz respeito ao acesso, engajamento e usufruto das ofertas por parte das usuárias.

(Continua)

(Continuação)

Dimensões de análise	Avaliação a partir dos indicadores	Consequências em termos de riscos de reprodução de desigualdades
Dimensão 4 – Interações e experiência da usuária	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de PIA como instrumento fundamental de interação e cocriação junto com as beneficiárias de um projeto até a conclusão do programa. • Necessidade de adequação do Transcidadania aos critérios e à documentação exigidos pelo POT, o que não permite, por exemplo, o atendimento de pessoas trans menores de idade ou que já concluíram o ensino médio. • Dificuldades de mediação entre os públicos-alvo dos diferentes programas que compõem as atividades de cada CCLGBTI+, além do Transcidadania. • A implementação demanda que as agentes públicas olhem caso a caso cada beneficiária, considerando as especificidades de suas trajetórias prévias. São relatadas diversas formas de adaptação: flexibilização de horários e aferição de frequência; busca ativa para manter beneficiárias vinculadas; diálogo e mediação com outros equipamentos públicos; acompanhamento das beneficiárias em alguns serviços; entre outras. • Demanda de mediação de conflitos e divisões entre beneficiárias resultantes dos diversos fatores interseccionais das desigualdades e vulnerabilidade que as afetam: raça, questões geracionais, diferentes subgrupos da sigla LGBTQIAPN+, etapas dos processos de transição de gênero e de sexo em que se encontram, relação prévia com o ambiente escolar e vínculos familiares. • Outras vulnerabilidades sociais que dificultam a vinculação das beneficiárias ao Programa, como insegurança alimentar, condições de moradia e questões de saúde mental. 	<p>Identificaram-se algumas limitações importantes no que diz respeito à adaptação das exigências a segmentos do público atendido, revelando potenciais riscos de exclusão e atendimento inadequado. Além disso, dinâmicas associadas a conflitos entre as usuárias podem também representar riscos à adesão ou exclusão de segmentos mais vulnerabilizados do público atendido.</p>
Dimensão 5 – Monitoramento, avaliação e retroalimentação	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento e acompanhamento pela Coordenação de Políticas LGBTQI+ acontecem via painel de indicadores, realização de visitas técnicas e contatos cotidianos. • Principal obrigatoriedade monitorada é a dedicação de 30 horas semanais das beneficiárias ao programa, incluindo a frequência escolar. • Monitoramento e acompanhamento das beneficiárias pela equipe dos centros acontecem durante a sua trajetória no programa, com o acompanhamento jurídico e psicológico e o desenvolvimento de atividades de formação no próprio centro (oficinas, encontros, palestras etc.), e mediante contato via telefone e visita domiciliar a algumas beneficiárias que apresentam maior dificuldade de vinculação. • Não há uma avaliação sistematizada dos impactos do programa na vida das egressas a longo prazo, nem por parte da coordenação nem pelos centros. 	<p>A realização de monitoramento contribui para o acompanhamento e a individualização do atendimento a casos específicos, revelando possíveis situações de exclusão e desatenção que podem ser tratadas durante a interação das usuárias com o programa. A ausência de avaliação e acompanhamento das egressas pode contribuir para invisibilizar possíveis efeitos não intencionais derivados do envolvimento com o programa.</p>

Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo mostrou como evidências podem ser produzidas a partir de processos de implementação em colaboração entre pesquisadores e implementadores. Partimos do reconhecimento de uma ausência de diálogo entre as literaturas sobre evidências – que tende a focar os processos decisórios das políticas públicas – e

implementação – que tende a não conceber o conhecimento prático resultante de suas análises como evidência. Esse desencontro acaba levando a um papel limitado para os implementadores nos debates sobre produção e uso de evidências.

Por meio da análise do Programa Transcidadania, no município de São de Paulo, avançamos em relação a dois pontos principais, reconhecendo que: i) a análise da implementação e das interações dos implementadores com os usuários constitui conhecimento útil e aplicável ao aprimoramento contínuo das políticas públicas; e ii) são relevantes metodologias e instrumentos que permitam a sistematização desse conhecimento eminentemente prático e experiencial em termos de evidências aplicáveis.

Com relação ao primeiro ponto, a análise da implementação do Programa Transcidadania revelou dois eixos que atravessam a sua implementação. O primeiro refere-se às desigualdades e às vulnerabilidades que marcam as trajetórias das beneficiárias; além das relacionadas a gênero, há aquelas relacionadas à raça e à pobreza, que se interseccionam. Também envolvem trajetórias e realidades diversas das beneficiárias, como históricos de violência, uso abusivo de drogas, rompimento de vínculos familiares, situação de rua etc. Nesse caso, os profissionais dos centros adaptam o programa para que ele não só considere as desigualdades e as vulnerabilidades das beneficiárias, mas para que estas consigam realizar as atividades planejadas e continuar no programa. Em função dessas desigualdades e vulnerabilidades, os profissionais atuam como intermediários, articulando os serviços e as políticas no território para reduzir fardos, como barreiras de acesso e formas de discriminação e de violência. Essas desigualdades e vulnerabilidades, no entanto, reforçam conflitos entre os diferentes grupos de beneficiárias no cotidiano da implementação.

O segundo eixo relaciona-se às dinâmicas e às características dos territórios, que afetam o acesso aos centros, a provisão de serviços nos territórios e a articulação entre os centros e os serviços. O programa supõe coordenação e cooperação, mas é marcado pela divisão entre a dimensão da renda, concretizada por meio da bolsa concedida pelo POT, e a dimensão do acesso a direitos sociais, materializada no acesso a serviços. Ambas as dimensões requerem a articulação entre serviços e centros no território e entre as secretarias, o que gera desafios para sua efetivação.

Com relação ao ponto sobre metodologias e instrumentos para a tradução de experiências de processos de implementação em evidências, neste capítulo testaram-se as ferramentas oferecidas pela Inlua. Para além de orientar a coleta dos dados, a metodologia do Guia Inlua – organizada em cinco dimensões de análise e treze indicadores de riscos de reprodução de desigualdades – permitiu o enquadramento dos relatos de experiências de gestores e trabalhadores do programa em um roteiro analítico que busca avaliar diferentes aspectos do processo

de implementação em termos de riscos de exclusão, barreiras de acesso e tratamento inadequado do público-alvo. A sistematização orientada pela ferramenta contribuiu para conectar as percepções e as experiências cotidianas dos agentes envolvidos com apontamentos que potencialmente podem contribuir para aperfeiçoamentos nos arranjos de coordenação do programa, nos seus instrumentos de operação, na conduta dos agentes públicos envolvidos e, finalmente, nas experiências vividas pelos usuários ao acessarem os serviços.

A experiência de produção de evidências em colaboração entre universidade e prefeitura, a partir do diálogo com burocratas e trabalhadores da linha de frente em diferentes níveis – coordenadoria e centros de referência –, reforça a importância da incorporação da implementação ao debate sobre evidências. Já é consenso na literatura sobre implementação que esses atores tomam decisões e adaptam políticas no momento da sua execução, afetando seus resultados. Assim, futuros estudos que envolvam formas de colaboração e de articulação na produção e no uso de evidências são fundamentais para avançar nesse debate.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012.

ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

AUYERO, J. **Patients of the State**: the politics of waiting in Argentina. Durham: Duke University Press, 2012.

BANDOLA-GILL, J.; ARTHUR, M.; LENG, R. I. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 2, p. 275-298, 2023.

BARDACH, E. **The implementation game**. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, 1977.

BENEVIDES, B. (org.). **Dossiê**: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2024. Brasília: Distrito Drag; Antra, 2025. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2025/01/dossie-antra-2025.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policy making**. Stirling: University of Stirling, 2016.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Re-thinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities. *In*: CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (ed.). **Varieties of governance**. Basingstone: Palgrave Macmillan, 2015. p. 3-24.

CAPANO, G.; MALANDRINO, A. Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990-2020). **Policy Sciences**, v. 55, n. 3, p. 399-428, 2022.

CAPLAN, Nathan. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, 1979.

CHAPMAN, E. Mecanismos de tradução do conhecimento para a formulação de políticas informadas por evidências. **Boletim do Instituto de Saúde**, v. 17, n. 1, p. 7-17, 2016.

CHRISTENSEN, J. Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. **Policy & Politics**, v. 49, n. 3, p. 455-471, 2021.

DENTE, B.; HUMET, J. S. **Decisiones públicas**: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Planeta, 2014.

DODIER, N. Le travail d'acomodation des inspecteurs du travail en matière de securité. **Cahiers du Centre d'Étude de l'Emploi**, n. 33, p. 281-306, 1989.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

DUBOIS, V. Classes subalternas e instituições públicas: um programa de pesquisa internacional e sua aplicação no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 9-18, jul. 2023.

DUQUE, V. **Como um programa social se torna um instrumento**: o caso do Programa Operação Trabalho em São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

EIRÓ, F. O Programa Bolsa Família e os pobres “não merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 13, out. 2017.

FISCHER, F.; GOTTSWEIS, H. (org.). **The argumentative turn revisited**: public policy as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

GOFEN, A.; RØNNING, R.; SØNDERSKOV, M. Street-level bureaucracy and co-creation: towards theory synthesis and cross-fertilization. **Public Management Review**, v. 27, n. 8, p. 1912-1937, 2025.

HALL, D. M. *et al.* Beyond “buy-in”: designing citizen participation in water planning as research. **Journal of Cleaner Production**, v. 133, n. 1, p. 725-734, 2016.

HEAD, B. W. Toward more “evidence-informed” policy making? **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016.

HERD, P.; MOYNIHAN, D. Gendered administrative burden: regulating gendered bodies, labor, and identity. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 35, n. 1, p. 45-57, jan. 2025.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. Londres: Sage, 2014.

HOWLETT, M.; CRAFT, J. Policy advisory systems and evidence-based policy: the location and content of evidentiary policy advice. *In*: YOUNG, S. P. (org.). **Evidence-based policy-making in Canada**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: University of Bristol, 2015.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. **Planning with complexity**: an introduction to collaborative rationality for public policy. Londres: Routledge, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Guia Inlua**: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://inlua.ipea.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/9587-guia-inlua-vf-28mar22.pdf>.

KOGA, N. M. *et al.* **O que informa as políticas públicas**: *survey* sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Brasília: Ipea, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2619).

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. *In*: BEVIR, M. (ed.). **The sage handbook of governance**. Londres: Sage Publications, 2010. p. 235-253.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, M. Bureaucratic disenfranchisement in social welfare programs. **Social Service Review**, Chicago, v. 58, n.1, p. 3-27, mar. 1984.

LOTTA, G. *et al.* Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. **Public Administration and Development**, v. 42, n. 1, p. 3-10, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pad.1968>. Acesso em: 26 set. 2025.

LOTTA, G.; PIRES, R. Street-level bureaucracy research and social inequality. *In*: HUPE, P. (ed.). **Research handbook on street-level bureaucracy**: the ground floor of government in context. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

MAGRI, G. Políticas públicas para pessoas transexuais em São Paulo: da luta política ao Transcidadania. *In*: Cedec (org.). **Transver o mundo: existências e (re)existências de travestis e pessoas trans no 1º mapeamento das pessoas trans no município de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2021. p. 37-69.

MAGRI, G.; LOTTA, G.; MIRANDA, J. Território e violência: o vínculo nas políticas públicas da “Cracolândia” de São Paulo. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 41-52, jul. 2023.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (ed.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

MARTIN, L.; DELANEY, L.; DOYLE, O. Everyday administrative burdens and inequality. **Public Administration Review**, v. 84, n. 4, p. 660-673, 2024.

MAYNARD-MOODY, S. W.; MUSHENO, M. C. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities” theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016.

PEETERS, R.; LOTTA, G.; NIETO-MORALES, F. (ed.). **Street-level bureaucracy in weak state institutions**. 1. ed. Bristol: Bristol University Press, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/jj.9692611>. Acesso em: 26 set. 2025.

PEREIRA, M. M. Ativismo multinível: movimento LGBTI+ e a circulação de políticas públicas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 2, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.361>. Acesso em: 26 set. 2025.

PIRES, R. R. C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 81, p. 5-24, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/412>. Acesso em: 26 set. 2025.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, p. 1-17, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>. Acesso em: 26 set. 2025.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152.

PIRES, R. R. C.; MIRANDA, J. Intermediações no acesso de pessoas em situação de rua a serviços públicos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 30, p. 1-18, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92447>. Acesso em: 26 set. 2025.

SAGUIN, K. *et al.* Variation in evidence use across policy sectors: the case of Brazil. **Policy and Society**, v. 43, n. 4, p. 521-555, nov. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 13.178, de 17 de setembro de 2001. Institui o programa ação coletiva de trabalho do município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 17 set. 2001. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13178-de-17-de-setembro-de-2001>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 13.689, de 19 de dezembro de 2003. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 13.178, de 17 de setembro de 2001, que institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho e dá outras providências, bem como altera sua denominação para Programa Operação Trabalho. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 19 dez. 2003. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13689-de-19-de-dezembro-de-2003/consolidado>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 52.652, de 16 de setembro de 2011. Cria o Centro de Referência em Direitos Humanos na Prevenção e Combate à Homofobia – CCH, no município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 16 set. 2011. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52652-de-16-de-setembro-de-2011>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 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; altera disposições dos Decretos nº 44.484, de 10 de março de 2004, e nº 40.232, de 2 de janeiro de 2001. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 29 jan. 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55874-de-29-de-janeiro-de-2015>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). **Programa de metas 2021/2024**: versão final participativa. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). Transcidadania: coordenação de políticas para LGBTI+. **Prefeitura de São Paulo**, 3 fev. 2026. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/lgbti/w/menu/150965>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SEGATTO, C. I. *et al.* E o nível subnacional? Os (não) usos das políticas informadas por evidências na política educacional estadual brasileira. *In*: KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 805-828.

SERRE, D. Class and gender relations in the welfare state: the contradictory dictates of the norm of female autonomy. **Social Sciences**, v. 6, n. 2, p. 1-10, 2017.

SOSS, J. Welfare application encounters: subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations. **Administration & Society**, v. 31, n. 1, p. 50-94, 1999.

SPINK, P. **Avaliação democrática**: propostas e práticas. Rio de Janeiro: Abia, 2001.

STOKER, G.; EVANS, M. Evidence-based policy making and social science. *In*: STOKER, G.; EVANS, M. (ed.). **Evidence-based policy making in social sciences**: methods that matter. Bristol: Policy Press, 2016. p. 15-28.

WEHRENS, R. Beyond two communities-from research utilization and knowledge translation to co-production? **Public Health**, v. 128, n. 6, p. 545-551, jun. 2014.

