

**ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 3.109/2023: RESERVA DE VAGAS PARA
PESSOAS TRANS E TRAVESTIS NO ENSINO SUPERIOR FEDERAL**

JAQUELINE DOS ANJOS VIEIRA

Foz do Iguaçu
2026

**ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 3.109/2023: RESERVA DE VAGAS PARA
PESSOAS TRANS E TRAVESTIS NO ENSINO SUPERIOR FEDERAL**

JAQUELINE DOS ANJOS VIEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Wellington Nunes

Foz do Iguaçu
2026

JAQUELINE DOS ANJOS VIEIRA

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 3.109/2023: RESERVA DE VAGAS PARA PESSOAS TRANS E TRAVESTIS NO ENSINO SUPERIOR FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Wellington Nunes (UNILA)

Prof. Dra. Luiza Araujo Damboriarena (UNILA)

Prof. Dr. Juan Ignacio Brizuela (UNILA)

Foz do Iguaçu, 30 de junho de 2026.

Dedico à minha mãe, por cada renúncia silenciosa,
incentivo e gesto de amor que me trouxeram até aqui.
Nada do que conquisto é apenas meu; há em cada passo
a força de suas mãos e a grandeza de seus sonhos.

Às mulheres negras que, com coragem e resistência,
abriram caminhos para que outras pudessem sonhar,
estudar e ocupar espaços. Se hoje posso estar aqui, é
porque muitas vieram antes de mim.

Este trabalho também é uma homenagem a vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, por todo amor, apoio e incentivo ao longo da minha trajetória. Sua força, cuidado e dedicação foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. Cada conquista minha carrega também a sua presença, suas renúncias e sua fé em mim.

Aos meus amigos, agradeço pelo apoio, pela escuta, pelo incentivo e pela presença em todos os momentos dessa caminhada.

Ao meu orientador, professor Wellington Nunes, agradeço pela orientação, pelas leituras atentas, pelas contribuições ao desenvolvimento deste trabalho e pela paciência durante todo o processo de construção da pesquisa.

Aos professores e professoras do curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, agradeço pelos ensinamentos, debates e contribuições à minha formação acadêmica e pessoal.

Por fim, agradeço à Universidade Federal da Integração Latino-Americana, instituição que possibilitou minha formação e ampliou meus horizontes acadêmicos, profissionais e pessoais.

"Eles combinaram de nos matar, mas nós combinamos de não morrer. E foi assim que aprendemos a transformar a dor em resistência, a ausência em presença e o silêncio em voz."

Conceição Evaristo

RESUMO

Este trabalho analisa o Projeto de Lei nº 3.109/2023, de autoria da deputada federal Erika Hilton, que propõe a reserva de vagas para pessoas trans e travestis nas instituições federais de ensino superior. O estudo parte do debate sobre ações afirmativas e busca examinar, sob a perspectiva das políticas públicas, a coerência, a viabilidade e os desafios institucionais associados ao desenho da proposta.

Adotou-se abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, baseada em análise documental. O corpus da pesquisa compreendeu o inteiro teor do Projeto de Lei nº 3.109/2023, sua tramitação legislativa, legislação correlata e literatura especializada em políticas públicas. A análise foi conduzida a partir do ciclo de políticas públicas (agenda, formulação e decisão) e de critérios relacionados ao desenho institucional, tais como coerência normativa, viabilidade administrativa, coordenação interinstitucional e mecanismos de controle.

Os resultados indicam que a proposta apresenta coerência entre o problema público identificado — a exclusão educacional da população trans e travesti — e o instrumento adotado, a reserva de vagas. A análise da agenda evidencia que a formulação do projeto decorre da convergência entre evidências de vulnerabilidade social, difusão de ações afirmativas e ampliação da representação política LGBTQIA+. Contudo, foram identificadas lacunas operacionais relacionadas à implementação, especialmente quanto à definição de responsabilidades, mecanismos de coordenação entre órgãos federais e instituições de ensino, procedimentos de controle e estratégias de monitoramento.

Conclui-se que o Projeto de Lei nº 3.109/2023 apresenta desenho institucional normativamente consistente e alinhado aos objetivos de ampliação da inclusão educacional. Entretanto, sua efetividade dependerá do fortalecimento das capacidades institucionais das universidades federais, da definição mais clara de mecanismos de governança e da estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação. Como contribuição, o estudo propõe indicadores para o monitoramento da política, oferecendo subsídios para futuras avaliações de sua implementação.

Palavras-chave: Políticas públicas; ações afirmativas; ensino superior; população trans e travesti; desenho institucional.

ABSTRACT

This study analyzes Bill No. 3.109/2023, proposed by Federal Deputy Erika Hilton, which establishes a quota policy for transgender and transvestite individuals in federal higher education institutions. Grounded in the debate on affirmative action policies, the research examines the proposal from a public policy perspective, focusing on its coherence, feasibility, and institutional challenges.

A qualitative, descriptive-analytical approach was adopted, based on documentary analysis. The research corpus included the full text of Bill No. 3.109/2023, its legislative process, related legislation, and specialized literature on public policies. The analysis was conducted using the public policy cycle framework (agenda-setting, formulation, and decision-making) and institutional design criteria, including normative coherence, administrative feasibility, interinstitutional coordination, and control mechanisms.

The findings indicate that the proposal presents coherence between the identified public problem—the educational exclusion of transgender and transvestite populations—and the instrument adopted, namely the reservation of vacancies. However, operational gaps were identified regarding implementation, particularly concerning the definition of responsibilities, coordination mechanisms between federal agencies and higher education institutions, control procedures, and monitoring strategies.

The study concludes that Bill No. 3.109/2023 presents a normatively consistent institutional design aligned with the objective of expanding educational inclusion. Nevertheless, its effectiveness will depend on strengthening the institutional capacities of federal universities, establishing clearer governance mechanisms, and structuring monitoring and evaluation systems. As a contribution, the study proposes indicators for monitoring the policy, providing support for future evaluations of its implementation.

Keywords: Public policies; affirmative action; higher education; transgender and transvestite population; institutional design.

RESUMEN

Este trabajo analiza el Proyecto de Ley n.º 3.109/2023, presentado por la diputada federal Erika Hilton, que propone la reserva de plazas para personas trans y travestis en las instituciones federales de educación superior. A partir del debate sobre las acciones afirmativas, el estudio examina la propuesta desde la perspectiva de las políticas públicas, considerando su coherencia, viabilidad y desafíos institucionales.

Se adoptó un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo-analítico, basado en el análisis documental. El corpus de la investigación incluyó el texto completo del Proyecto de Ley n.º 3.109/2023, su tramitación legislativa, legislación relacionada y literatura especializada en políticas públicas. El análisis se desarrolló a partir del ciclo de políticas públicas (agenda, formulación y decisión) y de criterios relacionados con el diseño institucional, tales como coherencia normativa, viabilidad administrativa, coordinación interinstitucional y mecanismos de control.

Los resultados indican que la propuesta presenta coherencia entre el problema público identificado —la exclusión educativa de la población trans y travesti— y el instrumento adoptado, es decir, la reserva de plazas. Sin embargo, se identificaron vacíos operativos relacionados con la implementación, especialmente en la definición de responsabilidades, mecanismos de coordinación entre organismos federales e instituciones de educación superior, procedimientos de control y estrategias de monitoreo.

Se concluye que el Proyecto de Ley n.º 3.109/2023 presenta un diseño institucional normativamente consistente y alineado con el objetivo de ampliar la inclusión educativa. No obstante, su efectividad dependerá del fortalecimiento de las capacidades institucionales de las universidades federales, de una definición más clara de los mecanismos de gobernanza y de la estructuración de sistemas de monitoreo y evaluación. Como contribución, el estudio propone indicadores para el monitoreo de la política, ofreciendo insumos para futuras evaluaciones de su implementación.

Palabras clave: Políticas públicas; acciones afirmativas; educación superior; población trans y travesti; diseño institucional.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz analítica ex ante do PL nº 3.109/2023

Quadro 2 – Dimensões analíticas e indicadores preliminares de monitoramento ex ante

Quadro 3 – Síntese da formulação à luz dos critérios analíticos utilizados

Quadro 4 – Síntese da decisão à luz dos critérios analíticos utilizados

Quadro 5 – Síntese do desenho institucional à luz dos critérios analíticos utilizados

Quadro 6 – Síntese da gestão e governança à luz dos critérios analíticos utilizados

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTRA	Associação Nacional de Travestis e Transexuais
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans, Queer, Intersexo, Assexuais e outras identidades
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MEC	Ministério da Educação
PL	Projeto de Lei
SISU	Sistema de Seleção Unificada
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

INTRODUÇÃO.....	13
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
1.1 Políticas públicas: conceitos e categorias	18
1.2 Modelos de análise e o ciclo de políticas públicas	18
1.3 Formação da agenda: problemas públicos, atenção governamental e múltiplos fluxos	19
1.4 Formulação e decisão: atores, arenas e instrumentos de política	20
1.5 Implementação e desenho institucional: arranjos, capacidades e governança	21
1.6 Monitoramento, avaliação e indicadores	21
1.7 Ações afirmativas no ensino superior e diversidade de gênero: bases normativas e debates	22
2. METODOLOGIA.....	24
2.1 Delineamento da pesquisa	24
2.2 Objeto, unidade de análise e recorte	24
2.3 Corpus documental e critérios de seleção	25
2.4 Procedimentos de coleta, registro e organização dos dados.....	25
2.5 Procedimentos de análise	26
2.5.1 Codificação e categorização do texto legislativo.....	27
2.5.2 Critérios de análise do desenho institucional	28
2.6 Proposição de critérios e indicadores de monitoramento	28
2.7 Rigor, limitações e considerações éticas	29
3. ANÁLISE DO PL Nº 3.109/2023.....	31
3.1 Critérios de análise.....	31
3.2 Agenda.....	32
3.3 Formulação.....	33
3.4 Decisão.....	37
3.5 Desenho institucional.....	39
4. SISTEMA DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA (PROPOSTA EX ANTE).....	44
4.1 Acesso.....	44
4.2 Permanência.....	45
4.3 Integridade e controle.....	48
4.4 Ambiente institucional.....	50
4.5 Gestão e governança.....	53
Existência e Funcionamento de Comitês Institucionais (Indicador de Processo)....	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

A consolidação das ações afirmativas no ensino superior brasileiro, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), ampliou o debate sobre instrumentos capazes de enfrentar desigualdades persistentes no acesso e na permanência universitária (BRASIL, 2012).

Entendidas como políticas orientadas a reduzir barreiras estruturais e ampliar oportunidades para grupos historicamente excluídos, as ações afirmativas incidem sobre dimensões múltiplas da vida social. Em termos de políticas públicas, isso implica reconhecer que o problema não se limita a "ofertar vagas", mas envolve a construção de regras, procedimentos, responsabilidades institucionais e mecanismos de governança capazes de viabilizar a implementação e produzir resultados sustentáveis em contextos organizacionais diversos. Nesse sentido, o estudo de ações afirmativas demanda atenção ao desenho institucional: quem implementa, como implementar, com quais instrumentos, sob quais controles e com quais garantias de direitos.

É nesse quadro que se insere o Projeto de Lei nº 3.109/2023, de autoria da Deputada Federal Erika Hilton (PSOL-SP), que propõe instituir reserva de vagas para pessoas trans e travestis nas universidades federais e demais instituições federais de ensino superior (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023). O texto estabelece, para ingresso em cursos de graduação por curso e turno, a reserva mínima de 5% das vagas para pessoas trans e travestis e fixa regra específica para cursos com menos de 50 vagas, que devem reservar ao menos 3 vagas (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023). Além disso, o projeto define o público-beneficiário a partir do critério de autodeclaração, prevê atividade fiscalizatória pelas instituições e veda a exigência de laudos médicos, bem como institui consequências administrativas em caso de fraude, com garantia de contraditório e ampla defesa (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023).

O PL 3.109/2023 também amplia o escopo para além do momento do ingresso ao distribuir responsabilidades entre órgãos federais e instituições de ensino. O texto atribui ao Ministério da Educação e ao Ministério dos Direitos Humanos (por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da População LGBTQIA+) o acompanhamento, monitoramento e avaliação do programa (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023). No nível das instituições federais de ensino superior, prevê-se a criação de comitês técnicos, em conjunto com organizações e atores LGBTQIA+ auto-organizados, com competências que envolvem

desde apuração de denúncias de transfobia e ações de permanência até capacitação de servidores, preferência para residência estudantil em situação de vulnerabilidade, divulgação para evitar ociosidade das vagas, cursinhos preparatórios, apoio a estágios e mercado de trabalho, respeito ao nome social, acesso a banheiros conforme identidade de gênero e proteção integral de dados dos beneficiários (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023).

Considerado como objeto de pesquisa, portanto, o PL 3.109/2023 não se reduz a um texto legislativo isolado: ele constitui uma proposta de política pública que combina instrumento redistributivo (reserva de vagas) com arranjos de governança e salvaguardas administrativas, permitindo observar escolhas de desenho institucional ainda na fase de proposição. Essa característica torna a análise particularmente adequada a uma abordagem *ex ante*, isto é, uma análise feita antes da implementação, focada na consistência do desenho, nas premissas e nas condições institucionais de viabilidade.

Diante disso, este Trabalho de Conclusão de Curso realiza uma análise *ex ante* do PL 3.109/2023 articulando dois eixos complementares. O primeiro eixo mobiliza o ciclo de políticas públicas como lente para compreender o PL enquanto evidência empírica das etapas de formação de agenda, formulação e tomada de decisão, situando a proposição na arena legislativa e identificando atores, arenas e regras relevantes para o processo decisório. O segundo eixo aprofunda a discussão ao examinar o desenho institucional proposto - isto é, as regras do instrumento (reserva), os mecanismos de elegibilidade e controle, a distribuição de competências entre órgãos federais e universidades, e os dispositivos voltados à permanência, governança e proteção de direitos. Para as fases do ciclo que dependem de execução e resultados (implementação e avaliação), o trabalho propõe critérios e indicadores de monitoramento compatíveis com o texto do PL, de modo a oferecer uma base de mensuração futura caso a política venha a ser aprovada.

A pertinência do tema também se sustenta pelo cenário de vulnerabilidade e violência que afeta a população trans e travesti no Brasil. O dossiê anual da ANTRA referente a 2024 afirma que o Brasil segue, pelo 16º ano consecutivo, como o país que mais assassina pessoas trans no mundo, e ressalta desafios de subnotificação e monitoramento (BENEVIDES, 2025).

Outro elemento analítico importante diz respeito à relação entre representação política e construção de agendas. A presença de parlamentares LGBTQIA+ pode influenciar quais

problemas ganham visibilidade, quais diagnósticos são priorizados e quais alternativas são formuladas. No caso do PL 3.109/2023, a autoria por Erika Hilton, deputada federal em exercício na legislatura 2023-2027 (BRASIL. Câmara dos Deputados, s.d.), permite discutir a formulação legislativa como arena de produção de propostas voltadas ao reconhecimento e à cidadania (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023). No mesmo sentido, a atuação de parlamentares como Duda Salabert (PDT-MG) (BRASIL. Câmara dos Deputados, s.d.) reforça a relevância de analisar o papel de atores políticos na pauta de direitos e inclusão. Em diálogo com a literatura, Biroli (2018) argumenta que desigualdades estruturais afetam a qualidade da democracia e que a representação tem impacto sobre a responsividade institucional e sobre quais experiências e demandas são reconhecidas nos processos decisórios (BIROLI, 2018).

No plano empírico, a tramitação do PL também fornece elementos para localizar a proposta no processo decisório. A ficha de tramitação registra que a matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, tramita em regime ordinário e foi distribuída às Comissões de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, Educação e Constituição e Justiça e de Cidadania (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2026). Consta ainda a designação de relatoria na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial em dezembro de 2025 e o encerramento do prazo para emendas em 25 de fevereiro de 2026, sem apresentação de emendas (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2026).

Como objetivo geral, o trabalho busca analisar o PL 3.109/2023 como proposta de política pública, focalizando sua construção, seu desenho institucional e sua posição nas etapas iniciais do ciclo de políticas. Como objetivos específicos, propõe-se: (i) contextualizar a discussão das ações afirmativas no ensino superior e situar o PL no debate contemporâneo; (ii) descrever e interpretar a proposta à luz do ciclo de políticas públicas (agenda, formulação e decisão), identificando arenas, atores e regras do processo legislativo; (iii) examinar criticamente o desenho institucional do PL, destacando instrumentos, mecanismos de elegibilidade e controle, arranjos de governança e salvaguardas de direitos; e (iv) propor critérios e indicadores de monitoramento coerentes com os dispositivos do PL, para orientar futuras avaliações de implementação e resultados.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, com ênfase em análise documental. O corpus principal é composto pelo inteiro teor do PL 3.109/2023 e pela documentação

pública de tramitação na Câmara dos Deputados, complementados por referências normativas e bibliográficas utilizadas para fundamentar o debate sobre ações afirmativas, desenho institucional e representação política. O procedimento analítico combina: (a) leitura sistemática do texto legal para identificar regras, atores e responsabilidades; (b) categorização dos dispositivos segundo dimensões de desenho institucional (elegibilidade, implementação, governança, mecanismos de controle e garantias de direitos); e (c) construção de uma matriz inicial de critérios e indicadores de monitoramento, conectando objetivos declarados e mecanismos previstos às formas possíveis de acompanhamento.

Por fim, o trabalho organiza-se da seguinte forma: após esta introdução, o Capítulo 1 apresenta o referencial teórico que fundamenta a pesquisa, abordando conceitos de políticas públicas, ciclo de políticas, desenho institucional, implementação, monitoramento e ações afirmativas. Em seguida, o Capítulo 2 descreve os procedimentos metodológicos adotados, incluindo o delineamento da pesquisa, o corpus documental, as categorias analíticas e os critérios utilizados na análise ex ante do Projeto de Lei nº 3.109/2023. O Capítulo 3 desenvolve a análise do projeto, examinando sua inserção nas etapas de agenda, formulação e decisão, bem como seu desenho institucional. Por fim, o Capítulo 4 apresenta uma proposta de sistema de monitoramento da política, com critérios e indicadores voltados ao acompanhamento de sua implementação, permanência, governança e mecanismos de controle, seguida das considerações finais do estudo.

Diante do exposto, este trabalho busca responder à seguinte questão de pesquisa: Em que medida o desenho institucional do Projeto de Lei nº 3.109/2023 é coerente, implementável e capaz de produzir os resultados pretendidos, à luz da literatura de políticas públicas?

As hipóteses formuladas orientam a análise desenvolvida nos capítulos seguintes, especialmente na avaliação do desenho institucional e na proposição do sistema de monitoramento da política.

Para orientar a análise proposta neste trabalho, são formuladas as seguintes hipóteses:

- **H1 (agenda):** A inserção do tema na agenda pública decorre da convergência entre evidências de vulnerabilidade da população trans, difusão de políticas afirmativas e atuação de parlamentares LGBTQIA+.

- **H2 (coerência):** O PL apresenta coerência entre seu objetivo redistributivo e o instrumento adotado (reserva de vagas), embora existam lacunas operacionais.
- **H3 (implementação):** A efetividade da política depende das capacidades institucionais das universidades federais, não totalmente especificadas no texto.
- **H4 (governança):** O arranjo institucional proposto tende a gerar desafios de coordenação entre diferentes níveis institucionais e organizações responsáveis pela implementação da política.
- **H5 (monitoramento):** O Projeto de Lei nº 3.109/2023 permite a construção de indicadores para acompanhamento da política, mas não define explicitamente mecanismos ou um sistema estruturado de monitoramento e avaliação.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o referencial teórico que fundamenta a análise ex ante do Projeto de Lei nº 3.109/2023, compreendendo-o como uma proposição de política pública (em fase de formulação e decisão) e, simultaneamente, como um “desenho” que antecipa requisitos de implementação, governança e avaliação. No âmbito do curso de Administração Pública e Políticas Públicas da UNILA, obras de Leonardo Secchi, Michael Howlett, Joan Subirats e Paulo Jannuzzi, entre outros, constituem bibliografia estruturante para compreender conceitos, modelos analíticos, instrumentos, implementação e avaliação de políticas públicas (UNILA, 2019).

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E CATEGORIAS

A literatura de políticas públicas consolida-se como um campo aplicado e interdisciplinar voltado à compreensão de como problemas coletivos são definidos, discutidos e enfrentados por meio de decisões públicas, instrumentos e arranjos institucionais. Para Secchi (2010), políticas públicas podem ser entendidas como diretrizes e cursos de ação adotados por atores estatais (frequentemente em interação com atores não estatais) com vistas a responder a problemas públicos. Essa ênfase desloca o foco de “programas” isolados para o processo de definição de prioridades, escolha de instrumentos e coordenação de organizações, destacando que políticas são produzidas em contextos de conflito, negociação e restrições institucionais.

Souza (2006), ressalta que a área se desenvolveu a partir de diferentes tradições analíticas — como o incrementalismo, o institucionalismo e abordagens que privilegiam atores, ideias e redes — e que a escolha de um modelo depende do tipo de pergunta de pesquisa. Frey (2000), ao discutir a análise de políticas públicas no Brasil, destaca o caráter heurístico de modelos e tipologias, úteis para organizar a observação empírica sem reduzir a complexidade do processo político. Em síntese, um referencial conceitual sólido precisa reconhecer que políticas públicas não são apenas produtos técnicos, mas construções político-institucionais atravessadas por valores, disputas e assimetrias de poder.

1.2 MODELOS DE ANÁLISE E O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Entre os modelos mais difundidos está o ciclo de políticas públicas, frequentemente

utilizado como ferramenta didática e analítica para decompor processos complexos em fases inter-relacionadas. Howlett, Ramesh e Perl (2013) descrevem o ciclo como uma sequência que envolve: (i) formação de agenda e definição de problemas; (ii) formulação de alternativas; (iii) tomada de decisão; (iv) implementação; e (v) avaliação e retroalimentação. Secchi (2010) também apresenta a lógica de etapas, sublinhando que se trata de um esquema analítico — não de uma descrição linear —, pois as fases podem ocorrer simultaneamente, com idas e vindas, e variam conforme o tipo de política e o contexto institucional.

Para uma análise ex ante de um projeto de lei, o ciclo permite situar o objeto nas fases de formulação e decisão legislativa, mas também exige olhar para elementos que “antecipam” a implementação e a avaliação (por exemplo: regras de elegibilidade, responsabilidades administrativas, mecanismos de coordenação e produção de dados). Nesse sentido, o ciclo não substitui a análise substantiva do desenho institucional; ele orienta a pergunta analítica: que problemas e objetivos são reconhecidos? quais instrumentos e regras são propostos? quais atores e organizações precisarão operacionalizá-los? Quais evidências e indicadores serão necessários para monitorar resultados?

1.3 FORMAÇÃO DA AGENDA: PROBLEMAS PÚBLICOS, ATENÇÃO GOVERNAMENTAL E MÚLTIPLOS FLUXOS

A formação de agenda é a etapa em que determinadas questões ganham prioridade na atenção governamental, enquanto outras permanecem fora do foco decisório. Subirats et al. (2008) observam que a “relevância pública” de um problema depende de processos de definição, enquadramento e disputa, nos quais diferentes atores buscam impor interpretações legítimas sobre causas, responsabilidades e soluções. Assim, não basta a existência de uma condição social adversa; é necessário que ela seja reconhecida como problema público e se torne politicamente acionável. Um dos referenciais centrais para compreender por que algumas ideias avançam e outras não é o modelo dos múltiplos fluxos. Kingdon (1995) argumenta que a entrada de um tema na agenda depende da convergência entre três fluxos: o dos problemas (indicadores, crises e feedbacks que chamam atenção), o das soluções (um “caldo” de ideias e alternativas disponíveis) e o da política (mudanças no humor nacional, correlação de forças e agendas de governo). Quando esses fluxos se alinham, abrem-se “janelas de oportunidade”, frequentemente aproveitadas por empreendedores de política (policy entrepreneurs) que investem

recursos para promover uma solução.

No caso de proposições legislativas voltadas à equidade educacional e à proteção de minorias de gênero, a agenda tende a ser influenciada por (i) dados e relatos de exclusão e violência; (ii) experiências anteriores de ação afirmativa no ensino superior; (iii) mobilização de movimentos sociais; e (iv) atuação de parlamentares e frentes temáticas. Biroli (2018) contribui ao enfatizar que a ampliação de vozes e experiências no campo político afeta tanto quais temas são considerados relevantes quanto o modo como são formulados, indicando a relação entre representatividade, agenda pública e democracia substantiva.

1.4 FORMULAÇÃO E DECISÃO: ATORES, ARENAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Na formulação, alternativas são desenhadas a partir de diagnósticos e objetivos, resultando em escolhas de instrumentos e regras. Secchi (2016) propõe que a análise de políticas públicas integre diagnóstico de problemas e recomendação de soluções, explicitando pressupostos, evidências e critérios de decisão. Já Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que instrumentos de política (policy instruments) variam quanto ao grau de coercitividade, aos custos de administração e aos efeitos distributivos.

Cotas e reservas de vagas são instrumentos tipicamente redistributivos, pois alteram a distribuição de oportunidades e recursos (neste caso, acesso ao ensino superior público), buscando reduzir desigualdades e enfrentar barreiras estruturais. O desenho de instrumentos redistributivos é especialmente sensível a disputas normativas (o que é “justo” e “igualitário”), a critérios de elegibilidade e comprovação, e a mecanismos institucionais de implementação (por exemplo: comissões, procedimentos de heteroidentificação, ou, no caso de identidade de gênero, regramentos de autodeclaração e proteção contra constrangimentos).

A decisão, por sua vez, envolve arenas formais (comissões, plenário, processos de relatoria e emendas) e arenas informais (negociações partidárias, coalizões, pressão de grupos de interesse e opinião pública). Capella (2006) evidencia que diferentes perspectivas teóricas enfatizam dimensões distintas desse processo — como o papel de ideias, instituições, redes e coalizões —, oferecendo lentes úteis para mapear atores-chave e suas estratégias na tramitação legislativa.

1.5 IMPLEMENTAÇÃO E DESENHO INSTITUCIONAL: ARRANJOS, CAPACIDADES E GOVERNANÇA

Embora projetos de lei sejam formulados antes da execução, análises ex ante requerem atenção ao desenho institucional, isto é, ao conjunto de regras, estruturas organizacionais e mecanismos de coordenação necessários para transformar uma decisão normativa em práticas efetivas. Howlett, Ramesh e Perl (2013) assinalam que a implementação é condicionada por capacidades administrativas, coordenação interorganizacional e coerência entre objetivos e instrumentos. Subirats et al. (2008) reforçam que a “lógica de intervenção” de uma política deve ser traduzida em procedimentos, responsabilidades e recursos, sob pena de produzir resultados simbólicos ou inconsistentes.

A literatura sobre implementação no Brasil destaca, ainda, a importância de compreender a atuação concreta de burocracias e organizações na ponta, as margens de discricionariedade e os arranjos institucionais que viabilizam coordenação e aprendizagem. Trabalhos reunidos por Lotta (2019) mostram que a implementação não é uma etapa meramente técnica; ela é permeada por interpretações, rotinas e escolhas que podem reforçar ou mitigar desigualdades. Em políticas de inclusão educacional, isso implica considerar desde regras de ingresso e matrícula até serviços de permanência (assistência estudantil, acolhimento institucional e enfrentamento de discriminações).

1.6 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES

Monitorar e avaliar políticas públicas significa produzir evidências sobre processos, resultados e efeitos, subsidiando correções de rota e prestação de contas. Cohen e Franco (2013) e Cano (2006) discutem a avaliação de projetos e programas sociais como um campo com múltiplas abordagens (avaliação de processos, de resultados, de impacto), que exige clareza sobre objetivos e teoria de mudança. Aguilar e Ander-Egg (1994) enfatizam que critérios avaliativos precisam ser definidos desde a concepção do programa, articulando dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

No caso de avaliações ex ante, uma tarefa central é propor critérios e indicadores de monitoramento. Jannuzzi (2006) define indicadores sociais como medidas que traduzem conceitos abstratos (por exemplo, inclusão, desigualdade, permanência) em informações observáveis, com fontes de dados, periodicidade e limites de interpretação. Ao analisar políticas afirmativas no ensino superior, indicadores podem incluir: taxas de ingresso, evasão e conclusão; acesso a bolsas e auxílios; ocorrências registradas de discriminação;

utilização do nome social; e desempenho acadêmico em recortes que permitam observar desigualdades e avanços.

Assim, a avaliação não é um apêndice final, mas um componente do desenho institucional: quanto mais clara a formulação de objetivos, públicos e mecanismos de implementação, mais viável se torna construir um sistema de monitoramento coerente. Esse ponto é especialmente relevante em instrumentos redistributivos, que demandam transparência procedimental, proteção de direitos e capacidade de produzir dados confiáveis para evitar tanto a ineficácia quanto a reprodução de estigmas.

1.7 AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR E DIVERSIDADE DE GÊNERO: BASES NORMATIVAS E DEBATES

Ações afirmativas podem ser compreendidas como políticas ou medidas estatais (e, por vezes, institucionais) destinadas a reduzir desigualdades estruturais e ampliar oportunidades para grupos historicamente discriminados, operando por meio de preferências, reservas, metas ou apoios específicos. No Brasil, a institucionalização mais ampla desse instrumento no ensino superior ocorre com a Lei nº 12.711/2012, que dispõe sobre a reserva de vagas nas instituições federais de ensino, posteriormente alterada e atualizada (BRASIL, 2012; BRASIL, 2023). A consolidação do regime de cotas também foi acompanhada por debates jurídico-constitucionais, com decisões do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a constitucionalidade de ações afirmativas no acesso à universidade (BRASIL, 2012).

No que se refere à diversidade de gênero, marcos normativos sobre identidade e reconhecimento contribuem para reduzir barreiras institucionais. O Decreto nº 8.727/2016 dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2016). No campo educacional, a Resolução CNE/CP nº 1/2018 define o uso do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares, reforçando parâmetros para tratamento respeitoso e não discriminatório (BRASIL, 2018). Tais normas não equivalem a reservas de vagas, mas são componentes relevantes do ambiente institucional que condiciona acesso e permanência.

A produção acadêmica recente aponta que estudantes trans e travestis enfrentam obstáculos específicos na trajetória escolar e universitária, incluindo discriminação, violências simbólicas e barreiras burocráticas que afetam permanência e bem-estar. Estudos identificam experiências de exclusão e estratégias de resistência no cotidiano

universitário, evidenciando a necessidade de políticas articuladas que combinem acesso e condições de permanência (VIANA et al., 2022; BENTO, 2011). No debate público contemporâneo, entidades representativas como a ANTRA têm produzido notas técnicas sobre ações afirmativas para pessoas trans no ensino superior, destacando a relevância de mecanismos de proteção institucional e enfrentamento da transfobia (ANTRA, 2024).

Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 3.109/2023 insere-se como proposta de ação afirmativa específica, ao buscar instituir reserva de vagas para pessoas trans e travestis em instituições federais de ensino superior (BRASIL, 2023). Para analisá-lo, o referencial deste capítulo sugere articular: (i) modelos do processo de políticas (ciclo, agenda, formulação e decisão), (ii) análise de instrumentos e desenho institucional (regras, governança e capacidades) e (iii) fundamentos normativos e empíricos sobre ações afirmativas e diversidade de gênero, com proposição de critérios e indicadores para monitoramento.

O referencial teórico apresentado neste capítulo fornece as categorias analíticas que orientam a análise do Projeto de Lei nº 3.109/2023. Os conceitos relacionados ao ciclo de políticas públicas permitem examinar a construção da agenda, a formulação da proposta e seu percurso decisório no âmbito legislativo. Já as discussões sobre desenho institucional, implementação, governança e monitoramento oferecem subsídios para avaliar a coerência dos instrumentos adotados, a distribuição de responsabilidades entre os atores envolvidos e os desafios associados à futura implementação da política.

Com base nesse referencial teórico, o capítulo seguinte apresenta os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, explicitando o delineamento analítico, o corpus documental, as categorias de análise e os critérios utilizados para examinar o desenho institucional do Projeto de Lei nº 3.109/2023 em perspectiva ex ante.

2. METODOLOGIA

Com base no referencial teórico apresentado no capítulo anterior, especialmente nas discussões sobre ciclo de políticas públicas, desenho institucional, implementação e monitoramento, este capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados para analisar o Projeto de Lei nº 3109/2023 como proposta de política pública.

A pesquisa é conduzida como análise ex ante, isto é, anterior à implementação, concentrando-se na coerência do desenho proposto, na distribuição de responsabilidades, nos mecanismos operacionais previstos e na viabilidade institucional do arranjo (BRASIL, 2018). Essa opção é compatível com o enfoque de Secchi, que propõe esquemas analíticos capazes de examinar políticas públicas a partir de dimensões como conteúdo, temporalidade (ciclo), atores e instituições, mesmo quando o objeto ainda está em construção (SECCHI, 2014).

2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa tem abordagem qualitativa, com finalidade descritivo-analítica e estratégia de estudo de caso, tomando o PL nº 3109/2023 como caso específico de proposição de ação afirmativa no ensino superior federal. Na literatura, estudos de políticas públicas frequentemente combinam descrição de processos e análise interpretativa de escolhas de desenho, buscando explicar como problemas são definidos e como alternativas são estruturadas (SOUZA, 2006; RUA, 2014).

O estudo mobiliza o ciclo de políticas públicas como lente de organização do processo (agenda, formulação e decisão), adotando o entendimento de que o ciclo é um esquema analítico útil para ordenar empiricamente fases e arenas, ainda que, na prática, elas possam ocorrer de forma não linear (SECCHI, 2014; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009). Para a etapa de agenda, são incorporadas contribuições clássicas sobre formação de agenda e janelas de oportunidade, conforme apresentado por Kingdon em textos difundidos na literatura brasileira (KINGDON, 2006a; KINGDON, 2006b).

2.2 OBJETO, UNIDADE DE ANÁLISE E RECORTE

O objeto empírico é o Projeto de Lei nº 3109/2023, disponível no portal da Câmara dos Deputados, incluindo seu inteiro teor e a ficha de tramitação (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023a; BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026). A unidade de

análise é o desenho normativo-institucional proposto pelo PL, compreendendo: (i) instrumento de política (reserva de vagas); (ii) definição do público e elegibilidade; (iii) governança e distribuição de competências; (iv) mecanismos de controle e integridade; e (v) previsões de permanência, monitoramento e avaliação (SECCHI, 2014; SECCHI, 2016).

Como referência de contextualização normativa, utiliza-se a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) por constituir marco de institucionalização de ações afirmativas no ensino superior federal e por oferecer parâmetros para comparação de instrumentos de reserva de vagas e sua operacionalização (BRASIL, 2012).

2.3 CORPUS DOCUMENTAL E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

O corpus documental foi delimitado por critérios de oficialidade (fontes institucionais), pertinência ao objeto e às categorias analíticas e atualidade (versões consultadas e data de acesso). Foram incluídos: (a) inteiro teor do PL e justificativa; (b) ficha de tramitação e movimentações públicas; (c) legislação correlata (Lei nº 12.711/2012); e (d) referências técnico-metodológicas sobre análise ex ante e construção de indicadores (BRASIL, 2018; BRASIL, 2010).

2.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA, REGISTRO E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

A coleta foi realizada por levantamento e salvamento dos documentos em seus repositórios oficiais, registrando-se para cada item: título, órgão responsável, data de publicação ou atualização, URL e data de acesso. Em seguida, os documentos foram sistematizados em fichamentos e em uma matriz de extração, procedimento recomendado em pesquisas documentais para assegurar transparência do percurso analítico (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Para sistematizar a análise ex ante do Projeto de Lei nº 3.109/2023, elaborou-se uma matriz analítica que articula os eixos do ciclo de políticas públicas, os critérios analíticos mobilizados, as hipóteses de pesquisa e os produtos analíticos esperados.

Quadro 1 – Matriz analítica ex ante do PL nº 3.109/2023

Eixo analítico	Operacionalização (perguntas analíticas)	Evidências/documentos	Critérios analíticos mobilizados	Hipóteses relaciona das	Produto analítico esperado
----------------	--	-----------------------	----------------------------------	-------------------------	----------------------------

Ciclo – Agenda	Como o problema público é apresentado e legitimado? Quais evidências e enquadramentos aparecem?	Justificativa do PL; referências mobilizadas; dados sobre violência e exclusão educacional.	Coerência; clareza normativa.	H1	Descrição da construção do problema público e identificação da janela de oportunidade.
Ciclo – Formulação	Qual alternativa é proposta? Como o público-alvo e os instrumentos são definidos? Existem salvaguardas?	Artigos do PL; regras de elegibilidade; percentual de vagas; critérios de autodeclaração.	Coerência; clareza normativa; integridade e controle.	H2	Mapeamento dos instrumentos adotados e análise de coerência entre objetivos e mecanismos propostos.
Ciclo – Decisão	Em quais arenas o PL tramita? Quais atores, comissões e pontos de veto podem influenciar a decisão?	Ficha de tramitação; despachos; relatórios; movimentações legislativas.	Coordenação interinstitucional; viabilidade política.	H1 e H2	Reconstrução do percurso decisório e identificação das arenas institucionais.
Desenho institucional	Quem implementa? Como se distribuem responsabilidades, mecanismos de coordenação e controle?	Dispositivos sobre MEC, IFES, comitês institucionais, permanência e prevenção de fraudes.	Viabilidade administrativa; coordenação; integridade e controle; clareza normativa.	H3 e H4	Diagnóstico ex ante das capacidades institucionais, riscos e lacunas operacionais.
Monitoramento e avaliação	Quais dimensões precisam ser monitoradas? Quais dados e indicadores seriam necessários?	Dispositivos do PL; literatura sobre monitoramento; guias metodológicos.	Controle; viabilidade; coordenação.	H5	Proposta preliminar de critérios e indicadores para monitoramento ex ante.

Fonte: elaboração própria, com base em Secchi (2014; 2016), Howlett, Ramesh e Perl (2013), Gomide e Pires (2014) e Brasil (2010; 2018).

A matriz apresentada organiza o percurso analítico da pesquisa e estabelece vínculo explícito entre o referencial teórico, as categorias analíticas e os procedimentos utilizados na análise do PL nº 3.109/2023.

2.5 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

A análise foi realizada em duas camadas complementares. A primeira organiza o material conforme as etapas do ciclo (agenda, formulação e decisão), permitindo reconstruir o percurso do PL e seus elementos constitutivos (SECCHI, 2014; RUA, 2014). A segunda

aprofunda o desenho institucional, examinando o arranjo de governança e implementação proposto e suas exigências de capacidade estatal, em diálogo com a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Para operacionalizar a análise, foram elaborados os Quadros 1 e 2, que sistematizam as dimensões analíticas derivadas do referencial teórico e os critérios utilizados na avaliação ex ante do PL nº 3.109/2023. O Quadro 1 organiza as categorias relacionadas ao ciclo de políticas públicas, ao desenho institucional e aos produtos analíticos esperados, enquanto o Quadro 2 apresenta as dimensões preliminares do sistema de monitoramento e exemplos de indicadores associados. Esses instrumentos metodológicos permitem estabelecer vínculo explícito entre categorias teóricas, evidências empíricas do texto legislativo e critérios de análise utilizados nos capítulos seguintes.

2.5.1 Codificação e categorização do texto legislativo

O inteiro teor do PL foi lido integralmente e codificado por categorias analíticas. A codificação combinou categorias dedutivas (derivadas do referencial do ciclo e do desenho institucional) e categorias indutivas (subcategorias emergentes do material, quando recorrentes). O procedimento segue recomendações de análise de conteúdo e de sistematização documental, voltadas a tornar explícita a passagem do texto bruto para categorias interpretativas (MENDES; MISKULIN, 2017; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

As categorias dedutivas foram construídas a partir do referencial teórico mobilizado no capítulo anterior, especialmente das discussões sobre ciclo de políticas públicas, instrumentos redistributivos, desenho institucional, governança e monitoramento. Entre as principais categorias dedutivas utilizadas destacam-se: agenda, formulação, decisão, coerência entre objetivos e instrumentos, clareza normativa, viabilidade administrativa, coordenação interinstitucional e mecanismos de integridade e controle. Essas categorias orientam a análise desenvolvida no capítulo 3, especialmente na interpretação do PL nº 3.109/2023 à luz do ciclo de políticas públicas e dos critérios de análise do desenho institucional.

Já as categorias indutivas foram identificadas a partir da leitura sistemática do próprio texto do PL e dos documentos analisados, considerando os temas recorrentes e os problemas institucionais evidenciados pela proposta. Entre elas, destacam-se: acesso,

permanência, integridade e controle, ambiente institucional, gestão e governança. Essas categorias são utilizadas principalmente no capítulo 4, no qual se propõe um sistema de monitoramento ex ante da política, estruturado a partir das dimensões observadas no desenho normativo do projeto.

2.5.2 Critérios de análise do desenho institucional

A análise ex ante do desenho institucional considerou: clareza normativa (definições e comandos), coerência entre objetivos e instrumentos, distribuição de competências entre órgãos federais e instituições de ensino, mecanismos de integridade e controle e previsões de coordenação e monitoramento (SECCHI, 2016; BRASIL, 2018). O conceito de arranjos institucionais é utilizado para explicitar como regras, organizações e relações interinstitucionais podem ampliar ou restringir capacidades de implementação e governança (GOMIDE; PIRES, 2014).

Essas categorias analíticas orientam a análise desenvolvida no capítulo 3 e fundamentam a construção das dimensões e indicadores de monitoramento apresentados no capítulo 4.

2.6 PROPOSIÇÃO DE CRITÉRIOS E INDICADORES DE MONITORAMENTO

Para as etapas do ciclo relacionadas à implementação e avaliação - ainda não observáveis empiricamente - foram propostos critérios e indicadores de monitoramento. A construção seguiu orientações metodológicas de guias governamentais: definição do que medir, forma de cálculo (quando aplicável), fonte de dados administrativa, periodicidade e nível de desagregação, além de limitações esperadas (BRASIL, 2010; BRASIL, 2018). A proposta é deliberadamente inicial e serve como base para futuras avaliações quando (e se) a política vier a ser executada em instituições federais.

Com base nas categorias analíticas identificadas na análise ex ante do projeto, o quadro a seguir apresenta dimensões preliminares de monitoramento e exemplos de indicadores compatíveis com os problemas institucionais observados no desenho da política.

Quadro 2 – Dimensões analíticas e indicadores preliminares de monitoramento ex ante

Dimensão	Problema identificado no capítulo 3	Critério analítico relacionado	Exemplos de indicadores	Fontes de dados
Acesso	Possível ociosidade ou preenchimento insuficiente das vagas reservadas.	Coerência entre objetivos e instrumentos.	Taxa de ocupação das vagas; proporção de ingressantes trans e travestis.	SISU; registros acadêmicos das IFES.
Permanência	Risco de evasão e dificuldades de permanência estudantil.	Viabilidade administrativa; efetividade da política.	Taxa de evasão; taxa de conclusão; acesso a bolsas e auxílios.	Registros acadêmicos; assistência estudantil.
Integridade e controle	Ausência de mecanismos operacionais detalhados de verificação e controle.	Integridade e mecanismos de controle.	Número de denúncias; processos instaurados; casos confirmados de fraude.	Ouvidorias; comissões institucionais; processos administrativos.
Ambiente institucional	Possibilidade de discriminação institucional e insuficiência de medidas de acolhimento.	Clareza normativa; viabilidade institucional.	Uso do nome social; registros de transfobia; capacitação de servidores.	Registros institucionais; ouvidorias; relatórios administrativos.
Gestão e governança	Fragilidade potencial da coordenação entre MEC, MDH e IFES.	Coordenação interinstitucional; viabilidade administrativa.	Existência de comitês; frequência de reuniões; produção de relatórios.	Atas; relatórios institucionais; documentos oficiais.

Fonte: elaboração própria, com base em Jannuzzi (2006), Brasil (2010; 2018) e Secchi (2016).

As dimensões e indicadores apresentados constituem uma proposta inicial de monitoramento ex ante, voltada à produção futura de evidências sobre implementação, efetividade e governança da política pública.

2.7 RIGOR, LIMITAÇÕES E CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

Para reforçar a transparência e a confiabilidade, a pesquisa adota: (i) rastreabilidade do corpus (lista de documentos, versões e datas); (ii) matriz de codificação com vínculo explícito entre trechos do PL e categorias analíticas; e (iii) triangulação documental entre texto do PL, tramitação e normas correlatas (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009; BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026).

A principal limitação decorre do caráter ex ante: não há mensuração de resultados reais, mas análise de coerência e viabilidade com base no desenho proposto (BRASIL, 2018). Do ponto de vista ético, trata-se de pesquisa com documentos públicos, sem coleta de dados com seres humanos. Ainda assim, busca-se rigor na linguagem e no tratamento analítico ao discutir grupos historicamente vulnerabilizados, evitando generalizações e assegurando fidelidade às fontes (RUA, 2014).

Foi utilizada ferramenta de inteligência artificial generativa (ChatGPT, OpenAI) apenas para revisão linguística, sugestões de redação, padronização de referências conforme ABNT e verificação de consistência formal (títulos, quadros e citações). A IA não produziu dados, achados ou interpretações do estudo. A curadoria, validação e as conclusões apresentadas são de inteira responsabilidade da autora.

3. ANÁLISE DO PL Nº 3.109/2023

3.1 CRITÉRIOS DE ANÁLISE

Como informado anteriormente, a análise do Projeto de Lei nº 3.109/2023 é conduzida a partir de critérios derivados da literatura de políticas públicas, com ênfase na abordagem de análise ex ante do desenho institucional. Esses critérios permitem examinar a coerência da proposta, suas capacidades de implementação e os desafios relacionados à governança e ao monitoramento da política pública.

Para tanto, adotam-se os seguintes critérios analíticos:

- Coerência entre objetivos e instrumentos da política: refere-se à compatibilidade entre os objetivos declarados pelo projeto e os mecanismos institucionais utilizados para alcançá-los;
- Clareza normativa: relacionada à definição de regras, público-alvo, competências institucionais e procedimentos administrativos previstos no PL;
- Viabilidade administrativa: considera as capacidades institucionais necessárias à implementação da política, incluindo estruturas administrativas, assistência estudantil, recursos humanos e mecanismos de acompanhamento;
- Coordenação interinstitucional: envolve a articulação entre Ministério da Educação, instituições federais de ensino superior e demais atores responsáveis pela operacionalização da política;
- Integridade e mecanismos de controle: refere-se à existência de dispositivos voltados à prevenção de fraudes, garantia de direitos, tratamento de denúncias e transparência institucional.

Esses critérios orientam a análise das diferentes dimensões do projeto, permitindo avaliar suas potencialidades e limitações enquanto proposta de política pública. A partir desses elementos, as seções seguintes examinam o PL nº 3.109/2023 considerando as etapas de formulação, decisão e desenho institucional, buscando identificar os principais desafios relacionados à implementação, governança e monitoramento da política proposta.

3.2 AGENDA

A inserção do tema da reserva de vagas para pessoas trans e travestis no ensino superior federal pode ser compreendida à luz da literatura sobre formação de agenda, especialmente a partir do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2006). Segundo o autor, a entrada de um tema na agenda governamental depende da convergência entre três fluxos relativamente independentes: os problemas, as soluções disponíveis e o contexto político. Quando esses fluxos se articulam, abre-se uma janela de oportunidade que favorece a formulação e o avanço de propostas de política pública.

No fluxo dos problemas, observa-se a consolidação de evidências relacionadas à vulnerabilidade social da população trans e travesti no Brasil. Estudos, relatórios e levantamentos produzidos por organizações da sociedade civil e instituições de pesquisa apontam elevados índices de violência, discriminação, evasão escolar e exclusão educacional, evidenciando a persistência de barreiras estruturais ao acesso e à permanência dessa população em diferentes espaços sociais. A crescente visibilidade dessas desigualdades contribuiu para a construção do tema como problema público passível de intervenção estatal.

No fluxo das soluções, a proposta de reserva de vagas para pessoas trans e travestis não surge de forma isolada. Ela se insere em um contexto mais amplo de expansão e difusão das ações afirmativas no ensino superior brasileiro. A consolidação de políticas voltadas à redução das desigualdades sociais, especialmente após a Lei nº 12.711/2012, ampliou a legitimidade institucional de mecanismos redistributivos destinados a grupos historicamente excluídos. Além disso, experiências desenvolvidas por universidades que passaram a adotar ações afirmativas voltadas à população trans contribuíram para demonstrar a viabilidade dessa alternativa como instrumento de inclusão educacional.

No fluxo político, destaca-se a ampliação da presença de representantes LGBTQIA+ em espaços institucionais de poder, especialmente após as eleições de 2022. A eleição de parlamentares pertencentes a grupos historicamente sub-representados ampliou a visibilidade de pautas relacionadas à diversidade, aos direitos humanos e ao combate às desigualdades. Nesse contexto, a literatura sobre representação política oferece contribuições importantes para compreender a inserção dessas demandas na agenda legislativa. Conforme discutem Pitkin (1967) e Phillips (1995), a representação descritiva refere-se à presença de indivíduos pertencentes a determinados grupos sociais nos

espaços de decisão política, enquanto a representação substantiva diz respeito à defesa efetiva dos interesses desses grupos por meio da ação política. No contexto brasileiro, Biroli (2018) argumenta que a ampliação da diversidade nos espaços de representação pode favorecer a incorporação de demandas historicamente marginalizadas aos processos decisórios. Sob essa perspectiva, a atuação de parlamentares LGBTQIA+, incluindo a autora do projeto analisado, pode ser compreendida como expressão da articulação entre representação descritiva e representação substantiva. A presença desses atores em posições institucionais relevantes contribui para ampliar a visibilidade de problemas sociais específicos e para transformar demandas coletivas em propostas legislativas concretas.

A análise da agenda evidencia que a inserção do tema da reserva de vagas para pessoas trans e travestis no ensino superior federal não resulta de um fator isolado, mas da convergência entre diferentes elementos sociais, institucionais e políticos. A crescente visibilidade das situações de violência, discriminação e exclusão educacional enfrentadas por essa população contribuiu para a construção do problema público, enquanto a difusão de ações afirmativas ampliou a legitimidade de propostas voltadas à promoção da equidade. Paralelamente, a ampliação da representação política de grupos LGBTQIA+, especialmente após as eleições de 2022, favoreceu a incorporação dessas demandas à agenda legislativa nacional. Nesse contexto, os achados da pesquisa oferecem suporte à hipótese H1, indicando que a entrada do tema na agenda pública decorre da articulação entre evidências de vulnerabilidade social, disponibilidade de alternativas de política pública e atuação de representantes comprometidos com a defesa dos direitos da população trans e travestis.

3.3 FORMULAÇÃO

A etapa de formulação do Projeto de Lei nº 3.109/2023 pode ser compreendida como o momento em que demandas sociais relacionadas à exclusão educacional da população trans e travesti são traduzidas em instrumentos concretos de política pública. À luz da literatura sobre políticas redistributivas e desenho institucional, o projeto busca estruturar uma resposta estatal voltada à ampliação do acesso ao ensino superior federal por meio da reserva de vagas, incorporando mecanismos específicos de elegibilidade, permanência e monitoramento.

A coerência entre objetivos e instrumentos pode ser observada no fato de que o PL

estabelece a reserva mínima de 5% das vagas por curso e turno para pessoas trans e travestis, além da previsão de reserva mínima de três vagas em cursos com menor oferta. Trata-se de um instrumento redistributivo diretamente orientado à ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior federal para um grupo historicamente excluído das políticas educacionais. Nesse sentido, o desenho da proposta demonstra compatibilidade entre o problema público identificado — a exclusão educacional da população trans — e o mecanismo institucional escolhido para enfrentá-lo.

Além da reserva de vagas, o projeto incorpora dispositivos relacionados à permanência estudantil, à utilização do nome social e à prevenção de discriminações institucionais. Esses elementos indicam que a proposta reconhece que a inclusão não se limita ao ingresso formal na universidade, mas depende também da existência de condições institucionais mínimas para permanência e participação acadêmica. A formulação do PL, portanto, aproxima-se de abordagens que compreendem ações afirmativas não apenas como instrumentos de acesso, mas como políticas de inclusão institucional mais amplas.

No que se refere à clareza normativa, o texto legislativo apresenta definição relativamente explícita do público-alvo da política, estabelecendo como beneficiárias pessoas trans e travestis que desejem ingressar em instituições federais de ensino superior. Também são previstos instrumentos como autodeclaração, utilização do nome social e mecanismos de acompanhamento institucional. Entretanto, embora o projeto delimite objetivos e diretrizes gerais, permanecem lacunas operacionais relacionadas aos procedimentos de implementação.

Entre essas lacunas, destaca-se a ausência de detalhamento sobre procedimentos padronizados de verificação, instâncias responsáveis pela análise de eventuais denúncias e critérios uniformes para operacionalização da política pelas instituições federais de ensino. Nesse sentido, a inexistência de parâmetros nacionais mais específicos pode ampliar a discricionariedade administrativa das universidades, produzindo assimetrias na implementação da política entre diferentes instituições.

Essa dimensão torna-se particularmente relevante porque universidades federais possuem distintos níveis de capacidade administrativa, estruturas de assistência estudantil e experiências prévias com políticas de diversidade de gênero. Nesse contexto, a efetividade da política pode variar conforme os recursos institucionais disponíveis, o grau de capacitação das equipes administrativas e a existência de estruturas internas

voltadas à promoção da diversidade e dos direitos humanos.

A formulação do PL também evidencia tensões típicas de políticas redistributivas voltadas ao reconhecimento de identidades sociais historicamente marginalizadas. A adoção da autodeclaração, por exemplo, fortalece o reconhecimento da identidade de gênero e reduz práticas potencialmente constrangedoras para os beneficiários da política. Contudo, ao mesmo tempo, produz desafios relacionados à integridade administrativa e à definição de mecanismos institucionais de controle e prevenção de fraudes.

Nesse sentido, observa-se tensão entre a necessidade de garantir direitos e evitar práticas discriminatórias e a necessidade de construir mecanismos institucionais capazes de assegurar legitimidade e transparência à política pública. Embora o projeto mencione mecanismos de prevenção de fraudes, o texto ainda apresenta baixo detalhamento procedimental quanto às formas de apuração, responsabilização e funcionamento das instâncias de controle.

Sob a perspectiva da viabilidade administrativa, a implementação da política exigirá capacidades institucionais adicionais por parte das instituições federais de ensino. Entre essas capacidades destacam-se a criação de fluxos administrativos específicos, mecanismos de acolhimento institucional, canais de denúncia, procedimentos de acompanhamento estudantil e estratégias de articulação entre pró-reitorias, assistência estudantil, ouvidorias e demais setores responsáveis pela execução da política.

A multiplicidade de atores envolvidos também amplia a complexidade da coordenação institucional necessária à implementação do PL. Além do Ministério da Educação, a política demandará atuação articulada entre universidades federais, órgãos de assistência estudantil, estruturas de promoção dos direitos humanos e instâncias de controle administrativo. A ausência de definição mais detalhada sobre competências, fluxos decisórios e responsabilidades institucionais pode gerar dificuldades de coordenação e heterogeneidade na implementação.

Assim, a análise da formulação do PL nº 3.109/2023 demonstra que a proposta apresenta coerência entre o objetivo redistributivo e os instrumentos institucionais adotados, especialmente no que se refere à reserva de vagas e ao reconhecimento da especificidade da exclusão educacional da população trans e travestis. Entretanto, também evidencia lacunas relacionadas à operacionalização da política, à coordenação

interinstitucional e aos mecanismos de controle, elementos que poderão influenciar diretamente a efetividade da implementação.

A partir dos elementos analisados, o quadro a seguir sintetiza a etapa de formulação do PL nº 3.109/2023 à luz dos critérios analíticos utilizados na pesquisa.

Quadro 3 – Síntese da etapa de formulação à luz dos critérios analíticos

Critério analítico	Evidências identificadas no PL	Análise
Coerência entre objetivos e instrumentos	Reserva mínima de vagas; ações de permanência; uso do nome social	Os instrumentos adotados são compatíveis com o objetivo redistributivo de ampliação do acesso e inclusão institucional da população trans e travestis.
Clareza normativa	Definição do público-alvo; previsão de autodeclaração; diretrizes gerais de implementação	O PL apresenta diretrizes relativamente claras, mas mantém lacunas operacionais quanto aos procedimentos de implementação e controle.
Viabilidade administrativa	Necessidade de estruturas institucionais de acolhimento e acompanhamento	A implementação exige capacidades administrativas adicionais e diferentes níveis de preparação institucional entre universidades.
Coordenação interinstitucional	Participação de MEC, IFES e estruturas institucionais diversas	A política depende de articulação entre múltiplos atores, mas o PL ainda detalha pouco os mecanismos de coordenação.
Integridade e mecanismos de controle	Previsão de prevenção de fraudes e mecanismos de verificação	O texto reconhece a necessidade de controle, porém apresenta baixo detalhamento procedimental quanto à operacionalização dessas medidas.

Fonte:Elaboração própria com base em Secchi (2016), Howlett, Ramesh e Perl (2013) e BRASIL. Câmara dos Deputados (2026).

A síntese apresentada demonstra que, embora o projeto apresenta coerência entre objetivos e instrumentos, permanecem lacunas relacionadas à operacionalização, coordenação institucional e mecanismos de controle, aspectos que poderão influenciar diretamente a implementação da política.

3.4 DECISÃO

A etapa de decisão do Projeto de Lei nº 3.109/2023 ocorre no interior do processo legislativo federal, envolvendo arenas institucionais formais e informais nas quais diferentes atores disputam a legitimidade, a viabilidade e o alcance da política proposta. Nesse contexto, a tramitação legislativa não depende exclusivamente da qualidade técnica do projeto, mas também da correlação de forças políticas, das disputas ideológicas e da capacidade de articulação entre atores favoráveis e contrários à proposta.

Do ponto de vista institucional, o projeto tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões da Câmara dos Deputados. Isso significa que a matéria poderá ser aprovada sem necessidade de deliberação em plenário, desde que não haja recurso para apreciação pelo conjunto dos parlamentares. A tramitação envolve especialmente as Comissões de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; Educação; e Constituição e Justiça e de Cidadania, arenas nas quais diferentes perspectivas políticas e jurídicas poderão influenciar o conteúdo final da proposta.

A análise dessa etapa evidencia a existência de múltiplos pontos de veto institucionais. A política pode sofrer alterações por meio de emendas parlamentares, disputas entre comissões e resistência política organizada durante a tramitação. Em políticas redistributivas voltadas a grupos historicamente marginalizados, esses pontos de veto tornam-se particularmente relevantes, pois o debate tende a extrapolar aspectos técnicos e incorporar disputas morais, ideológicas e identitárias.

Nesse sentido, a decisão sobre o PL nº 3.109/2023 insere-se em um contexto político marcado por controvérsias em torno de políticas de diversidade, reconhecimento de direitos e ações afirmativas. A ampliação de mecanismos redistributivos voltados à população trans e travesti pode mobilizar tanto coalizões favoráveis à ampliação da cidadania e da inclusão educacional quanto grupos contrários às políticas afirmativas ou às pautas relacionadas à diversidade de gênero.

A atuação de parlamentares LGBTQIA+ e de movimentos sociais organizados também exerce papel relevante nessa etapa. Esses atores contribuem para manutenção da pauta na agenda legislativa, para produção de legitimidade política em torno da proposta e para articulação de apoio institucional à tramitação do projeto. Ao mesmo tempo, a política

permanece sujeita às dinâmicas de negociação partidária, formação de coalizões e mudanças no ambiente político-institucional.

Sob a perspectiva analítica, observa-se que a viabilidade política do projeto depende não apenas da coerência entre objetivos e instrumentos, mas também da capacidade de construção de apoio político e institucional ao longo da tramitação legislativa. A decisão sobre políticas públicas redistributivas frequentemente envolve disputas sobre prioridades orçamentárias, legitimidade dos critérios de elegibilidade e interpretações concorrentes sobre igualdade e justiça social.

Além disso, o caráter conclusivo da tramitação em comissões amplia a importância das arenas institucionais especializadas, uma vez que pareceres técnicos e posicionamentos das relatorias podem influenciar significativamente o destino da proposição. Nesse cenário, atores institucionais específicos — como presidentes de comissão, relatores e lideranças partidárias — tornam-se particularmente relevantes para o avanço ou bloqueio da proposta.

A análise da etapa decisória também demonstra que o projeto ainda se encontra em fase inicial de institucionalização política. Embora a proposta dialogue com marcos normativos já consolidados no campo das ações afirmativas, como a Lei nº 12.711/2012, a ampliação dessas políticas para a população trans e travesti ainda enfrenta disputas políticas e institucionais mais intensas, especialmente em contextos de polarização sobre pautas relacionadas à diversidade de gênero.

Assim, a etapa de decisão evidencia que a tramitação do PL nº 3.109/2023 ocorre em ambiente institucional marcado por múltiplos atores, disputas políticas e diferentes possibilidades de veto e negociação. Isso reforça a compreensão de que políticas públicas não resultam apenas de escolhas técnicas, mas de processos complexos de negociação e disputa em torno da definição legítima dos problemas públicos e das formas de intervenção estatal.

Considerando os elementos institucionais e políticos identificados na tramitação legislativa, o quadro a seguir sistematiza a análise da etapa decisória do PL nº 3.109/2023.

Quadro 4 – Síntese da decisão à luz dos critérios analíticos utilizados

Critério analítico	Evidências identificadas no PL e na tramitação	Análise
Coerência entre objetivos e instrumentos	Tramitação de política redistributiva voltada à inclusão educacional	O projeto mantém coerência com os objetivos declarados, mas sua aprovação depende de disputas políticas e institucionais.
Clareza normativa	Distribuição às comissões temáticas e tramitação legislativa formal	O processo decisório segue regras institucionais definidas, embora sujeito a alterações e negociações parlamentares.
Viabilidade administrativa e política	Possibilidade de emendas, alterações e disputas legislativas	A viabilidade da política depende da construção de apoio político e institucional durante a tramitação.
Coordenação interinstitucional	Participação de diferentes comissões e atores legislativos	A decisão envolve múltiplas arenas institucionais e articulação entre atores políticos diversos.
Integridade e mecanismos de controle	Análise pelas comissões e controle legislativo formal	O processo legislativo funciona como mecanismo institucional de deliberação, revisão e controle da proposta.

Fonte: Fonte: elaboração própria com base na ficha de tramitação do PL nº 3.109/2023 (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2026) e na literatura de políticas públicas.

A análise evidencia que a decisão legislativa envolve múltiplos atores, arenas e pontos de veto, reforçando que a viabilidade da política depende tanto da qualidade técnica da proposta quanto da construção de apoio político e institucional.

3.5 DESENHO INSTITUCIONAL

O desenho institucional do Projeto de Lei nº 3.109/2023 estrutura-se a partir da combinação entre instrumentos redistributivos de acesso ao ensino superior, mecanismos de permanência estudantil, dispositivos de proteção de direitos e arranjos de governança voltados à implementação e ao monitoramento da política. Nesse sentido, o PL não se limita à criação de reserva de vagas, mas propõe um conjunto mais amplo de responsabilidades institucionais que envolvem diferentes órgãos federais e instituições de ensino superior.

Do ponto de vista da coerência entre objetivos e instrumentos, observa-se que a reserva mínima de vagas para pessoas trans e travestis constitui mecanismo compatível com o objetivo central da política, que é ampliar o acesso ao ensino superior federal para um grupo historicamente excluído. O instrumento adotado possui natureza redistributiva e se insere em um repertório já consolidado de ações afirmativas no contexto brasileiro, especialmente após a institucionalização da Lei de Cotas.

Além da dimensão de acesso, o PL incorpora dispositivos voltados à permanência estudantil e à proteção institucional dos beneficiários da política. Entre esses elementos destacam-se a utilização do nome social, a previsão de medidas de enfrentamento à discriminação, a possibilidade de acesso prioritário à assistência estudantil e a criação de estruturas institucionais de acompanhamento. Esses mecanismos indicam reconhecimento de que a inclusão educacional depende não apenas do ingresso formal na universidade, mas também da existência de condições institucionais adequadas para permanência e participação acadêmica.

No entanto, embora o projeto apresente relativa coerência normativa em seus objetivos gerais, observa-se a existência de lacunas operacionais relevantes no que se refere à implementação da política. O texto estabelece diretrizes amplas para atuação das instituições federais de ensino, mas apresenta baixo detalhamento sobre fluxos administrativos, procedimentos padronizados e responsabilidades específicas de execução.

Essa limitação torna-se particularmente relevante porque a efetividade da política dependerá diretamente das capacidades institucionais das universidades federais. A implementação do PL exigirá estruturas administrativas capazes de operacionalizar processos de ingresso, acolhimento, acompanhamento estudantil, tratamento de denúncias e articulação intersetorial. Isso envolve desde sistemas de registro e reconhecimento do nome social até equipes técnicas capacitadas para lidar com situações de discriminação, conflitos institucionais e procedimentos administrativos relacionados à política.

Sob a perspectiva da viabilidade administrativa, o projeto pressupõe capacidades institucionais que não se encontram distribuídas de maneira homogênea entre as universidades federais. Algumas instituições já possuem estruturas voltadas à promoção da diversidade e inclusão mais consolidadas. Universidades como a Universidade Federal

da Integração Latino-Americana, a Universidade Federal da Bahia e a Universidade de Brasília desenvolveram, em diferentes níveis, políticas de inclusão, ações afirmativas e mecanismos institucionais voltados ao acolhimento de grupos historicamente sub-representados. Em contraste, outras instituições podem apresentar menor capacidade administrativa ou menor experiência na implementação de iniciativas direcionadas à população LGBTQIA+, o que tende a produzir diferenças na execução da política.

Nesse contexto, a ausência de mecanismos nacionais mais detalhados de coordenação e padronização pode produzir assimetrias relevantes na implementação da política. A depender das capacidades locais, universidades distintas poderão desenvolver procedimentos, critérios e estratégias institucionais bastante diferentes, gerando heterogeneidade na execução da política pública.

A análise do desenho institucional também evidencia desafios relacionados à coordenação interinstitucional. O PL distribui competências entre Ministério da Educação, Ministério dos Direitos Humanos, instituições federais de ensino superior, comitês institucionais e demais estruturas administrativas responsáveis pela operacionalização da política. Embora a implementação da política envolva necessariamente o Ministério da Educação e as instituições federais de ensino superior, o PL não define de forma explícita qual órgão seria responsável pela coordenação nacional, acompanhamento e consolidação das informações relacionadas à política. Essa indefinição constitui uma das lacunas identificadas no desenho institucional da proposta.

A multiplicidade de atores envolvidos exige fluxos permanentes de comunicação, definição clara de competências e mecanismos de articulação institucional capazes de integrar diferentes níveis decisórios e administrativos. Entretanto, o texto legislativo não especifica como ocorrerá a coordenação entre os diferentes órgãos envolvidos, quais instâncias terão competência deliberativa ou como serão solucionados eventuais conflitos administrativos entre instituições responsáveis pela implementação da política.

Outro elemento relevante refere-se ao papel das burocracias de implementação. A operacionalização concreta da política dependerá da atuação cotidiana de pró-reitorias, setores de assistência estudantil, ouvidorias, secretarias acadêmicas, comissões institucionais e demais agentes administrativos responsáveis pela execução das medidas previstas no PL. Assim, a política dependerá não apenas da existência formal das regras,

mas também da capacidade das burocracias universitárias de interpretar, aplicar e adaptar os dispositivos legais às realidades institucionais específicas.

Nesse sentido, observa-se que a implementação poderá ser influenciada por diferentes graus de discricionariedade administrativa. A inexistência de procedimentos operacionais padronizados pode ampliar margens de interpretação institucional, fazendo com que universidades adotem critérios distintos para acompanhamento, acolhimento, tratamento de denúncias e operacionalização das ações previstas no projeto.

A dimensão da integridade e dos mecanismos de controle também ocupa posição central no desenho institucional do PL. O texto prevê medidas voltadas à prevenção de fraudes e à proteção dos direitos dos beneficiários, incluindo procedimentos administrativos e garantias de contraditório e ampla defesa. Entretanto, embora exista reconhecimento da necessidade de controle institucional, permanecem indefinidos aspectos importantes relacionados aos mecanismos de verificação, às instâncias responsáveis pela apuração de denúncias e aos procedimentos administrativos aplicáveis em casos de fraude.

Essa situação produz tensão institucional relevante. De um lado, a adoção da autodeclaração fortalece o reconhecimento da identidade de gênero e evita práticas potencialmente constrangedoras para os beneficiários da política. De outro, a ausência de critérios operacionais mais específicos pode gerar insegurança institucional quanto aos mecanismos de controle e integridade administrativa.

Assim, o desenho institucional do Projeto de Lei nº 3.109/2023 apresenta coerência entre seus objetivos redistributivos e os instrumentos adotados, especialmente no que se refere à ampliação do acesso e à incorporação de medidas de permanência estudantil e proteção institucional. Contudo, a análise evidencia que a efetividade da política dependerá significativamente das capacidades administrativas das instituições federais de ensino, da existência de mecanismos mais claros de coordenação interinstitucional e da definição de procedimentos operacionais capazes de reduzir assimetrias na implementação.

Em síntese, o PL apresenta desenho institucional consistente em termos normativos e alinhado às diretrizes contemporâneas de inclusão e reconhecimento de direitos, mas ainda mantém lacunas relacionadas à operacionalização, governança e controle institucional. Esses elementos confirmam parcialmente as hipóteses H3 e H4, ao indicar

que a implementação da política dependerá da capacidade institucional das universidades e da efetividade dos mecanismos de coordenação entre os diferentes atores envolvidos.

A síntese a seguir organiza os principais achados da análise do desenho institucional do PL nº 3.109/2023 com base nos critérios analíticos definidos na pesquisa.

Quadro 5 – Síntese do desenho institucional à luz dos critérios analíticos utilizados

Critério analítico	Evidências identificadas no PL	Análise
Coerência entre objetivos e instrumentos	Reserva de vagas; medidas de permanência; uso do nome social	O desenho institucional apresenta compatibilidade entre o objetivo de inclusão educacional e os instrumentos redistributivos adotados.
Clareza normativa	Definição geral de competências e diretrizes institucionais	O PL estabelece objetivos e responsabilidades amplas, mas apresenta lacunas quanto aos procedimentos operacionais de implementação.
Viabilidade administrativa	Necessidade de estruturas administrativas, assistência estudantil e equipes capacitadas	A implementação depende de capacidades institucionais específicas, distribuídas de forma desigual entre universidades federais.
Coordenação interinstitucional	Participação de MEC, MDH, IFES e comitês institucionais	A multiplicidade de atores amplia a complexidade da coordenação e exige mecanismos mais claros de articulação institucional.
Integridade e mecanismos de controle	Previsão de prevenção de fraudes e garantia de contraditório	O PL reconhece a necessidade de controle institucional, mas mantém indefinições procedimentais relevantes.

Fonte: Fonte: elaboração própria com base no PL nº 3.109/2023 (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023) e na literatura sobre desenho institucional.

Os elementos identificados demonstram que o projeto apresenta desenho institucional relativamente consistente em termos normativos, embora ainda existam lacunas operacionais relacionadas à coordenação, implementação e mecanismos de controle institucional.

4. SISTEMA DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA (PROPOSTA EX ANTE)

Este capítulo apresenta uma proposta de sistema de monitoramento para o Projeto de Lei nº 3.109/2023, considerando sua análise como política pública ainda não implementada. A construção dos indicadores busca estabelecer uma base inicial para acompanhamento da política, alinhando-se às diretrizes do desenho institucional proposto no PL. O sistema está organizado em cinco dimensões analíticas: acesso; permanência; integridade e controle; ambiente institucional; gestão e governança, de modo a contemplar diferentes aspectos relevantes para a efetividade da política.

4.1 ACESSO

Justificativa

A dimensão de acesso responde diretamente ao principal instrumento identificado no capítulo 3, a reserva de vagas, e às limitações observadas quanto à ocupação efetiva das vagas reservadas.

Indicadores

Taxa de Ocupação das Vagas Reservadas (Indicador de Resultado): Mede a proporção de vagas destinadas a pessoas trans e travestis que foram efetivamente preenchidas.

Proporção de Ingressantes Trans e Travestis (Indicador de Resultado): Avalia o impacto da política na composição do corpo discente, comparando o número de ingressantes beneficiários com o total de ingressantes.

Forma de Cálculo

Taxa de Ocupação = (Número de vagas preenchidas por pessoas trans e travestis / Número total de vagas reservadas) * 100

Proporção de Ingressantes = (Número de ingressantes trans e travestis / Total de ingressantes na instituição) * 100

Fonte de Dados

Sistemas de seleção unificada (SISU, SisuTrans, etc.)

Registros acadêmicos das instituições de ensino superior (IFES)

Bases administrativas das universidades federais

Limitações

Subnotificação ou inconsistência no registro da identidade de gênero: Muitos sistemas acadêmicos ainda não possuem campos adequados para o registro da identidade de gênero, o que pode levar a dados incompletos ou imprecisos.

Variação na autodeclaração: A dependência exclusiva da autodeclaração, sem mecanismos de validação claros, pode dificultar a mensuração precisa do público-alvo.

Como limitação, destaca-se a possível subnotificação ou inconsistência no registro da identidade de gênero, especialmente em contextos institucionais que ainda não possuem sistemas adequados para isso. Os fatores apresentados anteriormente indicam que os indicadores de acesso estão sujeitos a limitações relacionadas principalmente à disponibilidade e à qualidade das informações sobre identidade de gênero nos sistemas institucionais. A inexistência de procedimentos padronizados de registro pode gerar subnotificação e dificultar a comparação entre diferentes instituições federais de ensino superior. Ainda assim, esses indicadores permanecem fundamentais para o monitoramento da política, pois permitem verificar se o principal instrumento previsto no PL — a reserva de vagas — está produzindo os resultados esperados em termos de ampliação do acesso. Além disso, a tendência é que a qualidade das informações melhore progressivamente à medida que as instituições desenvolvam sistemas mais adequados de registro, acompanhamento e produção de dados relacionados à população beneficiária.

Os indicadores propostos permitem acompanhar o grau de efetivação do principal instrumento previsto no PL, a reserva de vagas para pessoas trans e travestis. Apesar das limitações relacionadas à disponibilidade e qualidade dos dados, sua utilização fornece evidências relevantes sobre a capacidade da política de ampliar o acesso ao ensino superior federal e reduzir barreiras historicamente enfrentadas por esse grupo.

4.2 PERMANÊNCIA

A dimensão de permanência deriva diretamente das limitações identificadas no desenho institucional do Projeto de Lei nº 3.109/2023, especialmente no que se refere às condições necessárias para assegurar a inclusão educacional efetiva da população trans

e travesti no ensino superior federal. Nesse sentido, o monitoramento da política não pode restringir-se ao ingresso formal dos estudantes beneficiários, devendo também considerar os fatores institucionais, econômicos e sociais que influenciam sua trajetória acadêmica.

A literatura sobre ações afirmativas e inclusão educacional mostra que políticas de acesso tendem a produzir resultados limitados quando não acompanhadas de mecanismos capazes de garantir permanência estudantil. No caso da população trans e travesti, essa dimensão torna-se particularmente relevante devido à elevada vulnerabilidade social, às trajetórias marcadas por exclusão educacional e às situações recorrentes de discriminação institucional.

Conforme discutido na análise do desenho institucional do PL, a proposta reconhece parcialmente essa problemática ao prever prioridade em políticas de assistência estudantil e medidas voltadas à proteção institucional dos estudantes beneficiários. Entretanto, a efetividade dessas medidas dependerá das capacidades administrativas e estruturas de apoio disponíveis nas universidades federais.

A permanência estudantil envolve múltiplas dimensões institucionais, incluindo condições materiais de subsistência, acesso à assistência estudantil, integração acadêmica, proteção contra discriminação e existência de ambientes universitários minimamente inclusivos. Dessa forma, o monitoramento dessa dimensão deve considerar não apenas taxas formais de evasão e conclusão de curso, mas também fatores institucionais capazes de influenciar a continuidade das trajetórias acadêmicas.

Outro aspecto relevante refere-se às desigualdades de capacidade institucional entre universidades federais. Instituições com estruturas mais consolidadas de assistência estudantil e políticas de diversidade podem apresentar maior capacidade de acompanhamento e acolhimento dos estudantes beneficiários, enquanto universidades com menor estrutura administrativa poderão enfrentar maiores dificuldades na implementação das ações previstas.

Nesse contexto, a construção de indicadores de permanência torna-se fundamental para acompanhar a efetividade das medidas institucionais voltadas à redução da evasão e à garantia de condições adequadas de inclusão acadêmica. O monitoramento contínuo dessa dimensão permitirá identificar tanto avanços quanto limitações na implementação da política pública.

Justificativa da dimensão

A dimensão de permanência é central para avaliar a efetividade da política pública, uma vez que o acesso ao ensino superior, isoladamente, não garante inclusão educacional efetiva. O acompanhamento das trajetórias acadêmicas dos estudantes beneficiários permite verificar se as instituições federais de ensino estão oferecendo condições adequadas de permanência, suporte institucional e redução das barreiras que historicamente afetam a população trans e travestis.

Indicadores

- Taxa de Permanência dos Estudantes Beneficiários (Indicador de Resultado): mede a proporção de estudantes trans e travestis que permanecem regularmente matriculados ao longo do curso.
- Taxa de Evasão (Indicador de Resultado): mede a proporção de estudantes beneficiários que interrompem ou abandonam o curso antes da conclusão.
- Percentual de Beneficiários Atendidos pela Assistência Estudantil (Indicador de Processo): Avalia o acesso dos estudantes trans e travestis a programas de auxílio financeiro, moradia, alimentação e apoio institucional.
- Número de Acompanhamentos Psicossociais Realizados (Indicador de Processo): mede a oferta de suporte psicossocial aos estudantes beneficiários da política.
- Taxa de Conclusão de Curso (Indicador de Resultado): Verifica a proporção de estudantes beneficiários que concluem regularmente a graduação.

Forma de Cálculo

- Taxa de Evasão = $(\text{Número de evasões de estudantes trans e travestis} / \text{Número de ingressantes trans e travestis}) * 100$
- Taxa de Conclusão = $(\text{Número de concluintes trans e travestis} / \text{Número de ingressantes trans e travestis}) * 100$
- Acesso a Auxílios = $(\text{Número de estudantes trans e travestis com auxílio} /$

Total de estudantes trans e travestis) * 100

Fonte de Dados

- Registros acadêmicos das IFES
- Sistemas internos de gestão de assistência estudantil
- Relatórios de programas de bolsas e auxílios

Limitações

- Fatores externos à política: Condições socioeconômicas, discriminação institucional e questões de saúde mental podem influenciar os resultados, dificultando a atribuição direta de causalidade à política de cotas.
- Dificuldade de mensuração de bem-estar: Aspectos qualitativos como o sentimento de pertencimento e bem-estar são difíceis de serem capturados por indicadores quantitativos.

A influência de fatores externos representa um desafio para a interpretação dos resultados observados, uma vez que aspectos socioeconômicos, trajetórias educacionais anteriores e experiências de discriminação podem afetar a permanência dos estudantes independentemente das medidas previstas pela política. Ainda assim, os indicadores propostos permanecem fundamentais para avaliar se as ações implementadas contribuem para reduzir barreiras à continuidade dos estudos e ampliar as condições de permanência da população beneficiária. Embora não permitam estabelecer relações causais diretas, esses indicadores fornecem evidências relevantes sobre tendências, padrões de permanência e possíveis obstáculos enfrentados pelos estudantes ao longo de sua trajetória acadêmica.

Considerando que o PL também prevê ações voltadas à permanência, esses indicadores tornam-se essenciais para avaliar se a política produz resultados para além do ingresso.

4.3 INTEGRIDADE E CONTROLE

Justificativa

A dimensão de integridade e controle está relacionada à garantia de que a política seja implementada de forma justa, transparente e livre de fraudes. É crucial para a legitimidade

da política e para evitar o desvirtuamento de seus objetivos, especialmente em um contexto de autodeclaração.

Indicadores

- Número de Denúncias de Fraude (Indicador de Processo): Quantidade de relatos de supostas fraudes no processo de autodeclaração ou acesso às vagas.
- Número de Processos Administrativos Instaurados (Indicador de Processo): Quantidade de investigações formais iniciadas a partir das denúncias.
- Número de Casos de Fraude Confirmados (Indicador de Resultado): Quantidade de casos em que a fraude foi comprovada após o devido processo legal.

Forma de Cálculo

- Taxa de Denúncias = $(\text{Número de denúncias de fraude} / \text{Número de beneficiários}) * 100$
- Taxa de Confirmação de Fraude = $(\text{Número de casos de fraude confirmados} / \text{Número de processos administrativos instaurados}) * 100$

Fonte de Dados

- Ouvidorias das IFES
- Comitês institucionais de acompanhamento e validação
- Registros administrativos de processos disciplinares

Limitações

- Subnotificação de denúncias: O medo de retaliação ou o desconhecimento dos canais institucionais podem levar à subnotificação de casos de fraude ou discriminação.
- Dificuldade de comprovação: A natureza da autodeclaração pode tornar a comprovação de fraude um processo complexo e sensível, exigindo comissões bem preparadas.

Como limitação, destaca-se a subnotificação de denúncias, seja por medo de retaliação ou por desconhecimento dos canais institucionais.

A subnotificação constitui um desafio relevante para o monitoramento da integridade institucional, pois pode levar à subestimação da ocorrência de práticas discriminatórias e dificultar a identificação de problemas que demandam intervenção por parte das instituições. Ainda assim, os indicadores propostos permanecem importantes para avaliar a capacidade institucional de registrar, encaminhar e responder às denúncias recebidas, bem como para identificar tendências e padrões ao longo do tempo. Além disso, medidas como a ampliação da divulgação dos canais de denúncia, a garantia de proteção aos denunciantes e o fortalecimento da confiança nas instâncias responsáveis podem contribuir para reduzir esse problema e aumentar a qualidade das informações utilizadas no monitoramento da política.

A dimensão de integridade e controle responde às lacunas identificadas no desenho institucional do PL quanto à ausência de mecanismos operacionais detalhados de verificação e controle. Nesse sentido, torna-se fundamental para garantir a legitimidade, a transparência e a efetividade da política pública.

4.4 AMBIENTE INSTITUCIONAL

A dimensão de ambiente institucional deriva diretamente dos desafios relacionados à discriminação, ao acolhimento e à proteção institucional identificados na análise do desenho institucional do Projeto de Lei nº 3.109/2023. Nesse sentido, a efetividade da política pública não depende apenas da ampliação formal do acesso ao ensino superior, mas também da capacidade das instituições federais de ensino de produzir ambientes acadêmicos minimamente inclusivos, seguros e livres de práticas discriminatórias.

A literatura sobre inclusão educacional e diversidade demonstra que estudantes pertencentes a grupos historicamente marginalizados frequentemente enfrentam barreiras institucionais que ultrapassam dimensões estritamente econômicas ou administrativas. No caso da população trans e travesti, essas barreiras incluem situações recorrentes de transfobia institucional, violência simbólica, desrespeito à identidade de gênero, invisibilização e dificuldades de integração acadêmica.

Conforme discutido na análise do PL, o projeto incorpora medidas voltadas à utilização do nome social, ao enfrentamento de discriminações e à proteção institucional dos estudantes beneficiários. Esses elementos indicam reconhecimento de que a inclusão educacional exige não apenas mecanismos redistributivos de acesso, mas também

condições institucionais capazes de assegurar pertencimento, acolhimento e reconhecimento de direitos.

Entretanto, a implementação efetiva dessas medidas dependerá significativamente da capacidade institucional das universidades federais de desenvolver protocolos administrativos, canais de denúncia, estratégias de acolhimento e ações permanentes de sensibilização da comunidade acadêmica. A existência formal das normas não garante, por si só, a transformação das práticas institucionais cotidianas.

Nesse contexto, a dimensão de ambiente institucional relaciona-se diretamente à cultura organizacional das instituições federais de ensino. A construção de ambientes universitários mais inclusivos exige processos contínuos de formação administrativa, capacitação de servidores, desenvolvimento de políticas de diversidade e fortalecimento de mecanismos institucionais de prevenção e enfrentamento da discriminação.

Outro aspecto relevante refere-se às desigualdades institucionais entre universidades federais. Instituições com maior experiência em políticas de diversidade e estruturas mais consolidadas de promoção dos direitos humanos podem apresentar maior capacidade de acolhimento institucional, enquanto universidades com menor estrutura administrativa poderão enfrentar maiores dificuldades na implementação das ações previstas no PL.

A construção de indicadores voltados ao ambiente institucional torna-se, portanto, fundamental para acompanhar a capacidade das instituições de promover inclusão acadêmica efetiva e reduzir situações de discriminação e violência institucional. O monitoramento dessa dimensão deve combinar indicadores quantitativos e qualitativos, considerando não apenas registros formais de denúncias, mas também percepções relacionadas ao acolhimento, ao respeito à identidade de gênero e à experiência institucional dos estudantes beneficiários.

Justificativa da dimensão

A dimensão de ambiente institucional é central para avaliar se as instituições federais de ensino conseguem transformar o acesso formal em experiências efetivas de inclusão acadêmica. O monitoramento dessa dimensão permite identificar condições institucionais relacionadas ao acolhimento, à prevenção da discriminação e à promoção de ambientes universitários mais seguros e inclusivos para estudantes trans e travestis.

Indicadores

- Número de Denúncias de Discriminação ou Transfobia (Indicador de Resultado): Mede registros formais de situações de discriminação relacionadas à identidade de gênero no ambiente universitário.
- Tempo Médio de Resposta às Denúncias (Indicador de Processo): Avalia a capacidade institucional de tratamento e encaminhamento de situações de discriminação.
- Percentual de Servidores Capacitados em Diversidade e Direitos Humanos (Indicador de Processo): mede a realização de ações institucionais de formação e sensibilização.
- Índice de Percepção de Acolhimento Institucional (Indicador de Resultado): Avalia a percepção dos estudantes beneficiários sobre respeito, inclusão e segurança no ambiente acadêmico.
- Existência de Protocolos Institucionais de Prevenção à Discriminação (Indicador de Estrutura): Verifica a presença de normas, canais e procedimentos formais voltados à proteção institucional.

Os indicadores propostos permitem acompanhar não apenas a existência formal de mecanismos institucionais de proteção, mas também a capacidade das universidades federais de produzir ambientes acadêmicos efetivamente inclusivos. Dessa forma, o monitoramento do ambiente institucional contribui para avaliar dimensões qualitativas da implementação da política pública relacionadas ao acolhimento, à proteção de direitos e à redução da discriminação institucional.

Forma de Cálculo

- $\text{Proporção de Uso do Nome Social} = (\text{Número de estudantes trans e travestis com nome social registrado} / \text{Total de estudantes trans e travestis}) * 100$
- $\text{Taxa de Capacitação} = (\text{Número de servidores capacitados} / \text{Total de servidores}) * 100$

Fonte de Dados

- Regulamentos internos das IFES
- Registros acadêmicos e de secretaria
- Ouvidorias e núcleos de direitos humanos
- Relatórios de capacitação de pessoal

Limitações

- Mensuração de aspectos qualitativos: A percepção de acolhimento e respeito é subjetiva e difícil de ser capturada por indicadores puramente quantitativos, exigindo pesquisas de clima organizacional ou grupos focais.
- Subnotificação de discriminação: O medo ou a descrença na efetividade das denúncias podem levar à subnotificação de casos de discriminação.

Os fatores apresentados indicam que os indicadores relacionados ao ambiente institucional possuem limitações inerentes à mensuração de dimensões subjetivas, como percepção de acolhimento, respeito e pertencimento. Esses aspectos podem variar entre indivíduos e contextos institucionais, dificultando sua representação por meio de medidas exclusivamente quantitativas. Ainda assim, os indicadores propostos permanecem relevantes para o monitoramento da política, pois permitem identificar tendências, mapear problemas recorrentes e acompanhar mudanças no ambiente universitário ao longo do tempo. Além disso, a combinação de dados quantitativos com instrumentos qualitativos, como pesquisas de percepção, entrevistas e consultas periódicas aos estudantes, pode contribuir para reduzir parte dessas limitações e ampliar a capacidade analítica do sistema de monitoramento.

4.5 GESTÃO E GOVERNANÇA

Justificativa

A dimensão de gestão e governança deriva diretamente dos desafios de coordenação interinstitucional identificados no capítulo 3, especialmente no que se refere à distribuição de competências entre Ministério da Educação, Ministério dos Direitos Humanos e instituições federais de ensino superior. Nesse sentido, o monitoramento da política não depende apenas da existência formal de indicadores, mas também da capacidade institucional de produzir, integrar, compartilhar e utilizar informações de maneira

coordenada entre diferentes atores administrativos.

A implementação do Projeto de Lei nº 3.109/2023 pressupõe a atuação simultânea de múltiplas estruturas institucionais responsáveis por processos de ingresso, assistência estudantil, acolhimento institucional, prevenção de discriminação, tratamento de denúncias e acompanhamento acadêmico. Essa multiplicidade de atores amplia a complexidade da governança da política e exige mecanismos permanentes de articulação institucional.

Sob a perspectiva da gestão pública, a efetividade da política dependerá significativamente da capacidade das universidades federais de desenvolver fluxos administrativos estáveis, produzir dados confiáveis e estabelecer rotinas institucionais de monitoramento. Entretanto, conforme discutido no capítulo anterior, as instituições federais de ensino apresentam níveis distintos de capacidade administrativa, experiência prévia com políticas de diversidade e disponibilidade de estruturas voltadas à promoção dos direitos humanos.

Nesse contexto, a ausência de mecanismos nacionais mais detalhados de coordenação e padronização pode gerar assimetrias relevantes na implementação e no acompanhamento da política pública. Universidades distintas poderão produzir dados em formatos diferentes, adotar procedimentos administrativos heterogêneos e desenvolver níveis variados de capacidade de monitoramento institucional.

A governança da política também envolve desafios relacionados ao fluxo de informações entre instituições. O monitoramento efetivo das ações afirmativas voltadas à população trans e travesti exige integração entre sistemas acadêmicos, assistência estudantil, ouvidorias, comissões institucionais e demais setores responsáveis pela execução da política. Isso inclui tanto a produção de informações quantitativas — como taxas de ingresso, permanência e evasão — quanto registros qualitativos relacionados a acolhimento institucional, denúncias de discriminação e funcionamento dos mecanismos de proteção.

Além da produção de dados, a política exigirá mecanismos institucionais capazes de transformar informações em processos contínuos de avaliação e aperfeiçoamento administrativo. Nesse sentido, o monitoramento não deve ser compreendido apenas como instrumento de controle burocrático, mas também como mecanismo de aprendizagem

institucional e de fortalecimento da capacidade estatal.

A construção de estruturas de governança também dependerá da definição clara de responsabilidades institucionais. Será necessário estabelecer quais órgãos serão responsáveis pela consolidação nacional dos dados, pela elaboração de relatórios periódicos, pela definição de diretrizes operacionais e pela coordenação entre as instituições federais de ensino. A inexistência de definição mais detalhada sobre esses fluxos pode dificultar a padronização do monitoramento e reduzir a comparabilidade dos dados produzidos pelas diferentes universidades.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel das burocracias de implementação. A operacionalização cotidiana da política dependerá da atuação de pró-reitorias, setores de assistência estudantil, secretarias acadêmicas, ouvidorias e comissões institucionais responsáveis pela execução das medidas previstas no PL. Assim, o sucesso do monitoramento dependerá não apenas da existência formal de indicadores, mas também da capacidade das burocracias universitárias de produzir registros consistentes, interpretar informações e transformar dados em ações administrativas concretas.

A dimensão de gestão e governança também se relaciona diretamente à sustentabilidade institucional da política pública. A manutenção de mecanismos permanentes de monitoramento exigirá recursos administrativos, capacitação técnica, atualização contínua dos sistemas de informação e articulação entre diferentes níveis institucionais. Sem essas condições, existe o risco de fragmentação das ações de acompanhamento e enfraquecimento da capacidade de avaliação da política.

Nesse sentido, a construção de indicadores de gestão e governança torna-se fundamental para acompanhar não apenas os resultados finais da política, mas também as condições institucionais necessárias para sua implementação. O monitoramento dessa dimensão permite identificar níveis de coordenação administrativa, capacidade institucional, produção de dados e funcionamento das estruturas responsáveis pela operacionalização da política pública.

Indicadores

Existência e Funcionamento de Comitês Institucionais (Indicador de Processo)

Verifica a criação e o funcionamento regular de comitês ou estruturas institucionais

responsáveis pelo acompanhamento da política nas instituições federais de ensino superior.

Produção de Relatórios de Monitoramento (Indicador de Processo)

Avalia a existência, periodicidade e regularidade da produção de relatórios destinados ao acompanhamento da implementação da política pelos órgãos e instituições responsáveis.

Articulação Interinstitucional (Indicador de Processo)

Analisa a existência de mecanismos formais de coordenação e cooperação entre os diferentes órgãos governamentais e instituições de ensino superior envolvidos na implementação da política.

Embora esses indicadores apresentem limitações relacionadas à mensuração da efetividade da coordenação institucional, eles oferecem evidências relevantes sobre a capacidade administrativa das instituições responsáveis pela implementação da política. Além disso, permitem acompanhar a existência de estruturas formais de gestão, a produção de informações e os mecanismos de articulação entre os diferentes atores envolvidos. Dessa forma, constituem instrumentos importantes para o monitoramento da governança da política, especialmente em seus estágios iniciais de implementação.

Com base nos elementos discutidos nesta seção, o quadro a seguir sintetiza os principais indicadores propostos para o monitoramento da dimensão de gestão e governança da política.

Quadro 6 – Síntese da gestão e governança à luz dos critérios analíticos utilizados

Dimensão	Indicador	Tipo	Objetivo
Gestão e governança	Existência e funcionamento de comitês institucionais	Processo	Verificar a criação e o funcionamento de estruturas responsáveis pelo acompanhamento da política
Gestão e governança	Produção de relatórios de monitoramento	Processo	Acompanhar a geração e sistematização de informações sobre a implementação da política

Gestão e governança	Articulação interinstitucional	Processo	Avaliar mecanismos de coordenação entre órgãos governamentais e instituições de ensino superior
---------------------	--------------------------------	----------	---

Fonte: elaboração própria com base no PL nº 3.109/2023 (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023), na ficha de tramitação (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2026) e em Jannuzzi (2006).

Os indicadores apresentados permitem acompanhar aspectos relacionados à coordenação institucional, à produção de informações e à capacidade administrativa necessária para a implementação da política. Embora não esgotem todas as dimensões da governança, fornecem subsídios para identificar desafios de gestão e aperfeiçoar os mecanismos de articulação entre os diferentes atores envolvidos na execução da proposta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o desenho institucional do Projeto de Lei nº 3.109/2023, que propõe a reserva de vagas para pessoas trans e travestis nas instituições federais de ensino superior. A partir do referencial das políticas públicas e da análise documental do projeto, buscou-se compreender sua inserção na agenda pública, sua formulação, seus mecanismos institucionais e suas possibilidades de monitoramento.

Os resultados indicam que a proposta apresenta coerência entre o problema público identificado e o instrumento adotado, respondendo a demandas historicamente relacionadas à exclusão educacional da população trans e travestis. A análise da agenda evidenciou que a formulação do projeto decorre da convergência entre vulnerabilidades sociais, difusão de políticas afirmativas e atuação de representantes políticos comprometidos com a pauta da diversidade de gênero.

Em relação às hipóteses formuladas, os resultados oferecem suporte à interpretação de que a inserção do tema na agenda pública foi influenciada pela combinação de fatores sociais e políticos. Também foi identificada compatibilidade entre os objetivos da proposta e os instrumentos previstos, embora persistam lacunas relacionadas à operacionalização, à coordenação institucional e aos mecanismos de monitoramento e avaliação. Nesse sentido, os achados confirmam a relevância dos desafios de governança destacados ao longo da pesquisa - especialmente do fortalecimento das capacidades institucionais das universidades federais, da definição mais clara de mecanismos de governança e da estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação.

Como contribuição, o estudo demonstra o potencial da análise ex ante para identificar oportunidades de aprimoramento no desenho institucional de políticas públicas antes de sua implementação. Além disso, propõe indicadores voltados ao acompanhamento do acesso, permanência, integridade, ambiente institucional e governança da política, oferecendo subsídios para futuras avaliações.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se o fato de que o objeto analisado corresponde a uma proposta legislativa ainda em tramitação, o que impossibilita a observação empírica de seus resultados. Futuras pesquisas poderão acompanhar a evolução do projeto e, caso ele seja implementado, analisar seus efeitos concretos sobre a inclusão educacional da população trans e travesti no ensino superior federal.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de serviços e programas sociais. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ANTRA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Nota técnica sobre políticas de ações afirmativas para pessoas trans e travestis e o enfrentamento à transfobia no contexto da educação superior. Brasil: ANTRA, 2024. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2024/09/nota-tecnica-acoes-afirmativas-trans.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BENEVIDES, Bruna G. Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2024. Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2025. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2025/01/dossie-antra-2025.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BENTO, Berenice. Na escola se aprende que a diferença faz a diferença. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 549-559, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/DMNhhmpzNbKWgH8zbGQhLQks/>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Duda Salabert: biografia. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, s.d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/220639/biografia>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Erika Hilton: biografia. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, s.d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/220645/biografia>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.109, de 2023. Estabelece reserva de vagas para pessoas trans e travestis nas universidades federais e demais instituições federais de ensino superior e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2369770>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3109/2023: ficha de tramitação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2369770>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução CNE/CP nº 1, de 19 de janeiro de 2018. Define o uso do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares. Brasília, DF: CNE, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/normas-classificadas-por-assunto/nome-social>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8727.htm. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Indicadores de programas: guia metodológico. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2010. Disponível em: https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/777/84/1/Indicadores_programas-guia_metodologico.pdf. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF. Constitucionalidade das políticas de ação afirmativa no ensino superior. Brasília, DF: STF, 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=342597>. Acesso em: 26 fev. 2026.

CANO, Ignácio. Introdução à avaliação de programas sociais. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 26 fev. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2. ed. New York: HarperCollins, 1995.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006a. v. 1, p. 219-224. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 26 fev. 2026.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006b. v. 1, p. 225-246. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 26 fev. 2026.

LOTTA, Gabriela (org.). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 26 fev. 2026.

MENDES, Rosana Maria; MISKULIN, Rosana Giaretta Sguerra. A análise de conteúdo como uma metodologia. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 47, n. 165, p. 1044-1066, jul./set. 2017.

PHILLIPS, Anne. The politics of presence. Oxford: Clarendon Press, 1995.

PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. Berkeley: University of California Press, 1967.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília, DF: CAPES: UAB, 2014. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/145392>. Acesso em: 26 fev. 2026.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, São Leopoldo, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/>. Acesso em: 26 fev. 2026.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, 2008.

UNILA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. Projeto Pedagógico do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas (PPC 2019). Foz do Iguaçu: UNILA, 2019. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/graduacao/administracao-publica/arquivos/PPCdeADPPP2019.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2026.

VIANA, C. P. et al. A vivência de estudantes transgênero na universidade. Acta Paulista de Enfermagem, São Paulo, v. 35, eAPE01852, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ape/a/tqwsFwjhL93ZprfS3cbrzZb/>. Acesso em: 26 fev. 2026.