

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; Cezar Cardoso de Souza Neto; Fabio Fernandes Neves Benfatti – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-578-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito — CONPEDI realizou o IX Encontro Virtual do CONPEDI, que aconteceu de 22 a 26 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, com o tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”.

A realização de mais uma edição virtual reafirma o compromisso do CONPEDI com a promoção do conhecimento jurídico acessível, democrático e plural, fortalecendo a integração da comunidade acadêmica nacional e ampliando os espaços de apresentação e debate da produção científica em Direito.

Nesta edição, o evento propõe uma reflexão sobre os desafios contemporâneos da jurisdição constitucional na efetivação de direitos, especialmente diante das demandas sociais, institucionais e democráticas que atravessam o cenário jurídico brasileiro, no GT DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, teve a apresentação dos seguintes artigos:

1 - ECA DIGITAL E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO INFANTOJUVENIL NO AMBIENTE VIRTUAL BRASILEIRO – de Rodrigo Murad Vitoriano, presente artigo analisa a efetividade dos direitos sociais de crianças e adolescentes no ambiente digital brasileiro, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e das inovações introduzidas pela Lei nº 15.211/2025, denominada “ECA Digital”. Considerando a centralidade das tecnologias digitais na vida infantojuvenil, o estudo problematiza a capacidade das políticas públicas existentes em assegurar a proteção integral desse grupo em contextos virtuais.

3 - O RECONHECIMENTO DA IAG COMO PRECURSORA DE SUCESSIVAS DISRUPÇÕES TECNOLÓGICAS COMO CONDIÇÃO PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA EFETIVA PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E PRESERVAÇÃO DA ESPÉCIE HUMANA de Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues , Cezar Cardoso de Souza Neto , José Sérgio Saraiva, demonstrar que a Inteligência Artificial Generativa, embora seja uma evolução da tecnologia Inteligência Artificial, sendo somente considerada como mais uma de suas “ondas” é a precursora de uma grande mudança para a sociedade, que necessita ser pensada de forma mais profunda, ante as sucessivas disrupções tecnológicas que certamente não deixarão de acontecer, de forma constante.

4 - MÉTODO ABA E TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: INSUFICIÊNCIA QUALITATIVA DA OFERTA PÚBLICA E OMISSÃO ESTRUTURAL COMO PARÂMETROS DE EXIGIBILIDADE JUDICIAL de Rafael da Silva Melo Glatzl , Keylla dos Anjos Melo Glatzl, tem por tema a recusa estatal ao fornecimento do método ABA (Applied Behavior Analysis) a crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no âmbito do Sistema Único de Saúde e a exigibilidade judicial dessa prestação. A hipótese é a de que tal recusa, quando ausente oferta pública equivalente em frequência, intensidade e especialização, configura violação do dever constitucional de proibição de proteção deficiente e não constitui exercício legítimo de discricionariedade administrativa.

5 - A EVOLUÇÃO HUMANITÁRIA DA PRESENÇA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA SOCIEDADE, de Maria Vitória De Araújo Lopes Luz , Glaucia Maria de Araújo Ribeiro analisa a evolução humanitária e jurídica da pessoa com deficiência na sociedade brasileira, perscrutando as transformações históricas e axiológicas que fundamentam essa trajetória. Partindo de uma retrospectiva que remonta ao período colonial, marcado pela invisibilidade e pela exclusão segregacionista, a pesquisa investiga a transição do modelo médico-assistencialista para o paradigma social e de direitos humanos.

7 - O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) E O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL, de Silvio Carlos Leite Mesquita , Nena Mendes Castro Buceles , Fabiano Ferreira de Aragão, analisa a atuação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil, considerando a violência de gênero como fenômeno multifacetado e estrutural associado às desigualdades históricas de poder entre homens e mulheres. O estudo tem como objetivo compreender de que maneira as políticas públicas de segurança pública vêm sendo desenvolvidas para prevenir, combater e reduzir a violência contra a mulher, especialmente a partir da implementação do SUSP e da integração institucional entre os órgãos de segurança pública e defesa social.

8 - O INVISÍVEL EXÍLIO URBANO: COERÇÃO TERRITORIAL POR FACÇÕES E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL de Marcus Euler Rodrigues Barrocas , Jáder Rocha Pereira dos Santos , Samy Chagas Brasiliense Canuto, o deslocamento interno urbano provocado por coerção territorial exercida por facções criminosas, com o objetivo de verificar sua caracterização jurídica como modalidade contemporânea de deslocamento forçado e identificar os deveres de proteção devidos pelo Estado brasileiro. Parte-se da hipótese de que a eliminação da "alternativa razoável de permanência" por grupos armados não estatais converte mudanças residenciais intraurbanas em deslocamentos compulsórios, exigindo um tratamento que extrapole a esfera penal.

9 - Inclusão Digital como Política de Reintegração Social de Egressos do Sistema Penal, de Henrique Bassi Da Silva, a exclusão social e a alta reincidência de egressos do sistema penal brasileiro, agravadas pela ausência de políticas eficazes de inclusão no contexto da sociedade da informação. A ineficácia da pena privativa de liberdade em cumprir seu papel ressocializador impõe a busca por novos vetores de reintegração.

10 - ESTADO, FAVELA E NECROPOLÍTICA: POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SELETIVIDADE ESTATAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO, de Rubia Spirandelli

11 - Educação como base para o Acesso à Justiça: Uma Análise da Eficácia dos Direitos Sociais sob a Ótica do Direito Educacional, de Daniel Alexandre Pinto de Paiva , Rafael Oliveira Lourenço da Silva , Thiago Affonso De Araujo Costa, a relação de interdependência entre o direito social à educação e o acesso à justiça à luz da Constituição Federal de 1988. Diante do abismo entre a normatividade constitucional e a realidade material brasileira, investiga-se como o déficit educacional atua como o principal entrave cognitivo à efetivação dos direitos fundamentais. A pesquisa adota o método dedutivo com abordagem qualitativa, amparada em revisão bibliográfica, documental e na análise de dados estatísticos secundários do IBGE, INEP e PISA.

12 - A ORFANDADE POR FEMINICÍDIO NO BRASIL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: LACUNAS NA PROTEÇÃO MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS de Karini Luana Santos Pavelquesi , Liana Raimundo De Lima Lourenço, analisa o cenário do Estado Democrático de Direito brasileiro, sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana quanto à proteção de órfãos do feminicídio, especialmente, ocorrido no âmbito intrafamiliar. Trata-se de pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Investiga-se a problemática da ausência de dados e informações, o que evidencia a invisibilidade estatística sobre as crianças e adolescentes vítimas secundárias do crime letal de gênero.

13 - JUSTIÇA BIVALENTE E SEGURIDADE SOCIAL TRANSGÊNERO NO BRASIL SOB A ÓTICA DA REDISTRIBUIÇÃO E DO RECONHECIMENTO de José Antonio de Faria Martos , Laura Samira Assis Jorge Martos , Silvio Marques Garcia, a seguridade social transgênero no Brasil a partir da teoria da justiça bivalente desenvolvida por Nancy Fraser, especialmente em sua crítica ao deslocamento das lutas sociais da redistribuição econômica para o reconhecimento cultural. A expressão seguridade social transgênero é empregada como categoria jurídico-analítica destinada a evidenciar a necessidade de leitura integrada da saúde, da previdência social e da assistência social à luz da identidade de gênero, da igualdade material e da vedação de proteção insuficiente.

digitais permanece marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, educacionais e regionais, atingindo principalmente grupos socialmente vulneráveis. Nesse contexto, o estudo investiga de que forma a ausência de inclusão digital compromete o exercício da cidadania e limita a efetividade das garantias constitucionais previstas na Constituição Federal de 1988.

15 - O RECONHECIMENTO DA IAG COMO PRECURSORA DE SUCESSIVAS DISRUPÇÕES TECNOLÓGICAS COMO CONDIÇÃO PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA EFETIVA PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E PRESERVAÇÃO DA ESPÉCIE HUMANA; de Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues , Cezar Cardoso de Souza Neto , José Sérgio Saraiva, demonstrar que a Inteligência Artificial Generativa, embora seja uma evolução da tecnologia Inteligência Artificial, sendo somente considerada como mais uma de suas “ondas” é a precursora de uma grande mudança para a sociedade, que necessita ser pensada de forma mais profunda, ante as sucessivas disrupções tecnológicas que certamente não deixarão de acontecer, de forma constante. No que diz respeito à administração da Justiça, pois, toda mudança afeta os ser humano em seus Direitos e na sua dignidade enquanto sujeito de direitos, demanda políticas públicas efetivas de proteção, o que justificou o trabalho realizado.

16 - A FUNÇÃO JURÍDICA DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMO GARANTIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR: ENTRE A DISCRICIONARIEDADE E O DEVIDO PROCESSO LEGAL; de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann , Matheus Novais da Silva, a função jurídica das comissões de heteroidentificação no âmbito das políticas públicas de cotas raciais no ensino superior brasileiro, com enfoque na tensão entre discricionariedade administrativa e observância do devido processo legal. O problema central consiste em compreender em que medida tais comissões atuam como instrumentos legítimos de concretização da igualdade material sem violar garantias fundamentais. Parte-se da hipótese de que as comissões de heteroidentificação são juridicamente válidas e necessárias para assegurar a efetividade da política de cotas, desde que observem critérios objetivos, transparência e garantias

Cezar Cardoso de Souza Neto

Fabio Fernandes Neves Benfatti

Janaína Machado Sturza

JUSTIÇA BIVALENTE E SEGURIDADE SOCIAL TRANSGÊNERO NO BRASIL SOB A ÓTICA DA REDISTRIBUIÇÃO E DO RECONHECIMENTO

BIVALENT JUSTICE AND TRANSGENDER SOCIAL SECURITY IN BRAZIL FROM THE PERSPECTIVE OF REDISTRIBUTION AND RECOGNITION

José Antonio de Faria Martos ¹
Laura Samira Assis Jorge Martos ²
Silvio Marques Garcia ³

Resumo

O presente artigo analisa a seguridade social transgênero no Brasil a partir da teoria da justiça bivalente desenvolvida por Nancy Fraser, especialmente em sua crítica ao deslocamento das lutas sociais da redistribuição econômica para o reconhecimento cultural. A expressão seguridade social transgênero é empregada como categoria jurídico-analítica destinada a evidenciar a necessidade de leitura integrada da saúde, da previdência social e da assistência social à luz da identidade de gênero, da igualdade material e da vedação de proteção insuficiente. O problema de pesquisa consiste em verificar em que medida a seguridade social brasileira, embora constitucionalmente estruturada como sistema integrado de proteção social, ainda opera com insuficiências normativas e administrativas diante das vulnerabilidades específicas da população trans e travesti. Parte-se da hipótese de que essa população ocupa posição paradigmática de coletividade bivalente, pois sofre simultaneamente injustiças de má distribuição material e injustiças de falso reconhecimento institucional. A metodologia adotada é qualitativa, jurídico-dogmática e bibliográfica, com análise constitucional, doutrinária, legislativa e jurisprudencial. Sustenta-se que a efetivação constitucional dos direitos fundamentais da população trans exige a superação de políticas públicas meramente declaratórias, fragmentadas ou judicializadas, mediante a construção de uma matriz permanente de reconhecimento e redistribuição. Conclui-se que a justiça social transgênero não se satisfaz com a retificação registral nem com a igualdade formal, exigindo desenho institucional capaz de reconhecer a identidade de gênero como dimensão da personalidade e enfrentar a vulnerabilidade socioeconômica produzida pela exclusão escolar,

Palavras-chave: Palavras-chave: justiça bivalente, Seguridade social, População trans, Reconhecimento, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes transgender social security in Brazil through Nancy Fraser's theory of bivalent justice, especially her critique of the displacement of social struggles from economic redistribution to cultural recognition. The expression transgender social security is employed as a legal-analytical category aimed at highlighting the need for an integrated reading of health care, social insurance and social assistance in light of gender identity, substantive equality and the prohibition of insufficient protection. The research problem consists of examining to what extent Brazilian social security, although constitutionally structured as an integrated system of social protection, still operates with normative and administrative insufficiencies regarding the specific vulnerabilities of transgender and travesti people. The article argues that this population constitutes a paradigmatic bivalent collectivity, since it experiences both material maldistribution and institutional misrecognition. The methodology is qualitative, legal-dogmatic and bibliographical, based on constitutional, doctrinal, legislative and jurisprudential analysis. It maintains that the constitutional effectiveness of transgender fundamental rights requires overcoming merely declaratory, fragmented or judicialized public policies through the construction of a permanent matrix of recognition and redistribution. It concludes that transgender social justice cannot be fulfilled only through civil registry rectification or formal equality, demanding institutional design capable of recognizing gender identity as a dimension of personhood while confronting the socioeconomic vulnerability produced by educational, labor, social security, assistance and health exclusion.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Bivalent justice, Social security, Transgender people, Recognition, Redistribution, public policies

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a proteção jurídica da população trans e travesti passou por importante transformação no Brasil, especialmente a partir da interpretação constitucional dada pelo Supremo Tribunal Federal aos direitos da personalidade, à igualdade e à dignidade humana.

A identidade de gênero deixou de ser compreendida apenas como tema registral ou médico e passou a ser analisada como questão constitucional vinculada à dignidade da pessoa humana, à igualdade e ao livre desenvolvimento da personalidade. Essa mudança não decorreu principalmente de reforma legislativa, mas da atuação do Supremo Tribunal Federal e da mobilização de movimentos sociais que passaram a exigir respostas institucionais mais efetivas.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.275, julgada pelo STF em 2018, consolidou o entendimento de que a pessoa transgênero tem direito à alteração do prenome e do gênero no registro civil independentemente de cirurgia, laudo médico ou autorização judicial.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 26 e o Mandado de Injunção n.º 4.733, por sua vez, enquadraram a homotransfobia nos termos da Lei n.º 7.716/1989 enquanto persiste a inércia do legislador.

Apesar de sua importância, essas decisões não resolvem todas as consequências jurídicas decorrentes do reconhecimento da identidade de gênero. A partir desses julgados, a questão jurídica passa a envolver também os efeitos concretos do reconhecimento da identidade de gênero no acesso a políticas previdenciárias, assistenciais, sanitárias e laborais.

A teoria de Nancy Fraser contribui para essa análise porque permite examinar, conjuntamente, o reconhecimento jurídico da identidade e as condições materiais de proteção social. Em seu ensaio seminal "Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista", Fraser identifica o risco de que lutas por reconhecimento sejam tratadas como substitutas, e não como complementares, das lutas por redistribuição (FRASER, 2001). Para a autora, certas coletividades são bivalentes: sofrem simultaneamente injustiças de ordem econômica e injustiças de ordem cultural, de modo que respostas unilaterais são inevitavelmente insuficientes.

A hipótese central deste artigo é que a população trans e travesti constitui, no contexto brasileiro, expressão paradigmática dessa bivalência: a recusa do reconhecimento produz exclusão material e o desrespeito.

Sem reconhecimento, a política social pode, paradoxalmente, reproduzir a humilhação que deveria combater, resultando em proteção formal sem efetividade material. Esse diagnóstico impõe a necessidade de uma categoria analítica capaz de articular, de forma integrada, os três pilares da seguridade social brasileira: saúde, previdência e assistência.

Para dar conta desse objetivo, o artigo propõe a categoria "seguridade social transgênero" como chave de leitura constitucional integrada. Esclarece-se, desde logo, que não se pretende afirmar a existência de um subsistema normativo autônomo ou paralelo à seguridade social constitucional.

O propósito é demonstrar que saúde, previdência e assistência social, quando examinadas em relação à população trans e travesti, exigem leitura articulada sob a perspectiva da identidade de gênero, da não discriminação e da vedação de proteção insuficiente.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser enunciado nos seguintes termos: em que medida a seguridade social brasileira, estruturada constitucionalmente como sistema integrado de saúde, previdência e assistência social, é capaz de responder às vulnerabilidades específicas da população trans e travesti quando analisada sob a ótica da justiça bivalente de Nancy Fraser?

A hipótese adotada é a de que a efetividade dos direitos fundamentais dessa população exige uma matriz institucional simultaneamente redistributiva e recognitiva, pois o reconhecimento jurídico da identidade de gênero, embora indispensável, não basta quando desacompanhado de políticas públicas capazes de enfrentar as múltiplas formas de exclusão que a transfobia estrutural produz.

Os objetivos específicos são: (a) examinar criticamente a teoria da justiça bivalente em Nancy Fraser, confrontando-a com perspectivas complementares de Axel Honneth, Iris Marion Young e Rainer Forst; (b) articular identidade de gênero, dignidade humana e constitucionalismo antissubordinatório a partir da Constituição Federal de 1988 e dos principais marcos jurisprudenciais; (c) identificar lacunas nos três pilares da seguridade social que afetam especificamente a população trans e travesti; (d) problematizar a ausência de dados desagregados por identidade de gênero e seus efeitos sobre o ciclo de políticas públicas; e (e) avaliar iniciativas legislativas voltadas à educação e à empregabilidade como dimensões de uma política pública bivalente.

A metodologia adotada é qualitativa, com emprego do método dedutivo e perspectiva jurídico-dogmática. A pesquisa combina revisão bibliográfica de doutrina constitucional, teoria política e estudos de gênero com análise normativa (Constituição Federal, legislação ordinária, portarias e resoluções administrativas) e exame jurisprudencial (decisões do Supremo Tribunal

Federal). O recorte temporal concentra-se nas transformações normativas e jurisprudenciais posteriores à Constituição Federal de 1988, com ênfase no período a partir da década de 2010, marcado pela consolidação dos principais marcos de proteção da população LGBT no Brasil. Não se pretende esgotar o debate empírico, tampouco oferecer análise sociológica exaustiva; o artigo opera no campo do Direito Constitucional e da teoria das políticas públicas, com preocupação propositiva e crítica.

O texto está estruturado em nove seções, além da introdução e da conclusão. Após a análise do referencial teórico de Fraser (seção 2), examina-se a articulação entre identidade de gênero, dignidade humana e constitucionalismo antissubordinatório (seção 3). As seções 4 a 8 aprofundam, respectivamente, a seguridade social como campo de justiça bivalente, a invisibilidade estatística, a lacuna previdenciária trans, a saúde como dimensão corporal da seguridade e a assistência social como instrumento de autonomia material. A seção 9 discute os limites da judicialização e a necessidade de políticas públicas permanentes. A conclusão retoma a hipótese central e formula proposições jurídicas.

2 A JUSTIÇA BIVALENTE EM NANCY FRASER: ENTRE REDISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E PARIDADE PARTICIPATIVA

Nancy Fraser articula sua crítica a partir de uma constatação histórica que não perde atualidade: ao longo do século XX, sobretudo em seu último quartel, as lutas por reconhecimento ganharam centralidade no vocabulário político progressista, deslocando parcialmente as lutas por redistribuição que haviam marcado os conflitos sociais clássicos.

Demandas por afirmação identitária passaram a competir com reivindicações distributivas clássicas no interior dos movimentos sociais e dos partidos de esquerda. Para Fraser (2001, p. 245-247)., a centralidade do reconhecimento se torna problemática quando desloca a dimensão distributiva da justiça para posição secundária.

A autora recusa tanto o reducionismo economicista, que subordina todas as formas de injustiça à estrutura de classe, quanto o culturalismo radical, que dissolve a desigualdade material em diferença simbólica.

A justiça, nessa perspectiva, exige abordagem que considere simultaneamente a distribuição de recursos, a posição social dos sujeitos e os padrões institucionais de reconhecimento. Existem injustiças que se enraízam na estrutura econômica (exploração, privação, marginalização laboral) e que se formam na ordem cultural e simbólica

(invisibilidade, estigmatização, negação de status). Em muitos casos, essas dimensões se reforçam circularmente, produzindo sujeitos simultaneamente empobrecidos e desautorizados.

O conceito central da teoria fraseriana é o de paridade participativa: a condição em que todas as pessoas podem participar da vida social como pares, em igualdade de condições. Essa paridade é obstruída tanto pela má distribuição quanto pelo falso reconhecimento, quando padrões institucionalizados de valor cultural depreciam determinadas identidades, negando-lhes status de parceiros plenos na interação social (FRASER; HONNETH, 2003, p. 36).

Para compreender por que determinadas coletividades exigem respostas combinadas, Fraser introduz a distinção entre grupos que sofrem injustiças predominantemente distributivas (como a classe trabalhadora), grupos que sofrem injustiças predominantemente recognitivas (como certas minorias culturais) e grupos bivalentes, que sofrem ambas simultaneamente. Gênero e raça são, na sua análise, os exemplos mais claros de bivalência: a opressão de gênero combina exploração econômica com desvalorização simbólica de tal forma que os dois aspectos se alimentam mutuamente.

Vale ressaltar, porém, que a formulação fraseriana não está isenta de críticas. Axel Honneth, com quem Fraser travou seu debate mais conhecido, sustenta que todas as reivindicações de justiça podem ser reconduzidas à luta por reconhecimento, pois a distribuição desigual de recursos materiais também expressa, em última instância, um padrão de desrespeito (FRASER; HONNETH, 2003, p. 110-197).

Young, por sua vez, amplia o diagnóstico ao identificar cinco faces da opressão, exploração, marginalização, impotência, imperialismo cultural e violência, que nem sempre se articulam do modo bidimensional proposto por Fraser (YOUNG, 1990, p. 39-65).

Forst acrescenta a dimensão da justificação: a injustiça não consiste apenas em ser privado de recursos ou de reconhecimento, mas em ser submetido a normas e práticas que não podem ser justificadas perante os próprios sujeitos afetados (FORST, 2012, p. 1-45).

No âmbito do Direito, a teoria fraseriana tem um efeito analítico relevante que frequentemente escapa à dogmática jurídica: ela evidencia que a fragmentação de áreas do Direito (civil, previdenciário, assistencial, penal) em compartimentos estanques pode produzir respostas parciais a problemas que são, na vida concreta das pessoas, inseparavelmente articulados.

A exclusão laboral e a desproteção previdenciária não são fenômenos alheios à negação da identidade de gênero; são seus efeitos mais duradouros. A violência institucional no sistema de saúde, quando combinada à pobreza, tende a agravar barreiras de acesso e a ampliar a dependência de redes informais ou precarizadas de cuidado.

A distinção fraseriana entre remédios afirmativos e remédios transformativos também é relevante para avaliar o alcance das políticas públicas. Remédios afirmativos corrigem resultados desiguais sem alterar as estruturas que os produzem, cotas em um mercado de trabalho que segue discriminatório, por exemplo, ou reconhecimento nominal da identidade em um sistema de saúde que permanece hostil.

Remédios transformativos, por sua vez, atacam as causas profundas da subordinação, alterando as estruturas econômicas e culturais que a geram. A política pública bivalente adequada à proteção da população trans não é apenas a que abre portas; é a que transforma as condições de acesso a essas portas.

3 IDENTIDADE DE GÊNERO, DIGNIDADE HUMANA E CONSTITUCIONALISMO ANTISSUBORDINATÓRIO

A Constituição Federal de 1988 não menciona expressamente a identidade de gênero. Essa omissão textual, contudo, não autoriza concluir que a matéria esteja fora do sistema constitucional. O texto fundamental adota uma estrutura aberta de direitos fundamentais, ancorada na dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), na igualdade (art. 5.º, caput), na liberdade (art. 5.º, caput e II), na inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5.º, X), na vedação de discriminação (art. 3.º, IV) e no livre desenvolvimento da personalidade, extraível do conjunto normativo da Constituição. O próprio art. 5.º, § 2.º, confirma que o catálogo de direitos fundamentais não é fechado.

A identidade de gênero deve ser compreendida como dimensão constitutiva do livre desenvolvimento da personalidade. Não se trata de preferência subjetiva irrelevante para o Direito, nem de mera categoria administrativa criada por decreto.

Ela integra a autocompreensão da pessoa e condiciona sua inserção nas relações sociais e institucionais. Por isso, a negativa de reconhecimento da identidade de gênero atinge o núcleo da dignidade humana tal como a compreende Sarlet: qualidade intrínseca do ser humano que impõe ao Estado não apenas abstenção de interferências arbitrárias, mas deveres positivos de respeito, proteção e promoção (SARLET, 2018, p. 70-75). A dignidade impede imposições estatais que incompatibilizem a vida pública da pessoa com sua identidade e fundamenta deveres positivos de proteção institucional.

O constitucionalismo antissubordinatório, desenvolvido na doutrina brasileira, parte da insuficiência da igualdade formal. Não basta proibir tratamento desigual explícito; é necessário

identificar e dismantelar as estruturas que produzem desvantagens persistentes para determinados grupos.

Rios demonstrou que a discriminação não se resume à intenção ofensiva individual: ela pode operar por efeitos, por critérios aparentemente neutros (impacto desproporcional) e por práticas institucionais que reproduzem hierarquias sem que nenhum agente específico possa ser responsabilizado individualmente (RIOS, 2006, p. 71-95).

Sob essa perspectiva, o combate à discriminação por identidade de gênero exige não apenas a proibição de condutas discriminatórias, mas a revisão ativa de protocolos, formulários, cadastros, critérios administrativos e práticas institucionais que invisibilizam ou constroem a população trans.

Piovesan situa esse debate no eixo da proteção internacional dos direitos humanos, demonstrando que a vedação de discriminação com base em gênero e orientação sexual integra o corpus normativo internacional ao qual o Brasil adere e que, nos termos do art. 5.º, § 2.º, da Constituição, complementa o rol interno de direitos fundamentais (PIOVESAN, 2022)

Barroso, por sua vez, ressalta que a constitucionalização abrangente produzida pela Constituição de 1988 implica que os princípios constitucionais irradiam sobre todas as normas do ordenamento, inclusive as de Direito Previdenciário, Sanitário e Assistencial (BARROSO, 2023)

No plano jurisprudencial, a ADI 4.275 representa o marco mais relevante para este debate. O STF, por maioria, reconheceu o direito de alteração do prenome e do gênero diretamente no registro civil, independentemente de cirurgia ou laudo médico, com base na dignidade da pessoa humana, no livre desenvolvimento da personalidade e no direito à igualdade.

A decisão afastou a lógica patologizante que condicionava o reconhecimento jurídico da identidade ao cumprimento de exigências clínicas e cirúrgicas. Butler (2003, p. 59-78). havia demonstrado, em perspectiva filosófica, que essas exigências não protegem nenhum interesse legítimo do Estado; ao contrário, reforçam a norma cisgênera ao tratar a transição como desvio que precisa ser medicamente legitimado.

Bento (2006, p. 87-130)., no contexto brasileiro, documenta como essa lógica capturou historicamente a experiência transexual por discursos médicos e jurídicos que exigiam sofrimento performático e adequação corporal como condições de acesso ao Direito.

Uma ressalva é necessária para evitar conclusão mais ampla do que aquela efetivamente decidida pelo STF. O reconhecimento constitucional da identidade de gênero opera no plano do *status*: define quem a pessoa é para o Direito. Isso não resolve, por si só, o que essa pessoa

pode fazer, acessar ou obter de um sistema de proteção social que foi historicamente construído sobre categorias binárias de gênero. A ADI 4.275 não decidiu os efeitos previdenciários da retificação do registro civil. O precedente, contudo, não disciplinou de forma específica seus efeitos nos demais sistemas administrativos.

A ADO 26 e o MI 4.733 completam o quadro jurisprudencial ao enfrentar a omissão legislativa na proteção penal contra práticas homotransfóbicas. Embora a tutela penal seja instrumento de resposta limite, essas decisões afirmam que a discriminação fundada em identidade de gênero alcança a dignidade constitucional protegida pelo ordenamento. O que se exige do Estado não se resume à punição da violência: exige-se a organização de condições materiais e institucionais que previnam a exclusão antes que ela se converta em violação passível de persecução penal.

4 SEGURIDADE SOCIAL TRANSGÊNERO COMO CAMPO DE JUSTIÇA BIVALENTE

A Constituição Federal define a seguridade social como conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, caput). A integração constitucional entre saúde, previdência e assistência revela uma opção por modelo amplo de proteção social.

A seguridade social é sistema constitucional de proteção contra riscos sociais, vulnerabilidades e desigualdades estruturais, fundado na solidariedade e orientado ao bem-estar e à justiça social. Seus princípios: universalidade, uniformidade, equivalência, seletividade, distributividade, irredutibilidade dos benefícios e gestão democrática, configuram um arcabouço normativo de forte conteúdo redistributivo.

A categoria *seguridade social transgênero* é adotada neste artigo como instrumento de leitura constitucional integrada. O ponto central é que quando a identidade de gênero opera como fator estrutural de exclusão em múltiplas esferas da vida a resposta constitucional não pode depender de atuações administrativas isoladas e desarticuladas. A seguridade social, enquanto sistema integrado, é o campo normativo mais adequado para articular essas dimensões.

Sob a ótica da justiça bivalente, os três pilares da seguridade apresentam, em relação à população trans e travesti, injustiças simultaneamente materiais e simbólicas. Na saúde, a barreira não se limita à existência do serviço, mas alcança a forma de atendimento e o reconhecimento da identidade da pessoa usuária. Na previdência, o problema não está apenas

na contagem do tempo de contribuição, mas também na ausência de critérios administrativos claros para pessoas que retificaram o registro civil. Na assistência social, a limitação aparece quando instrumentos de avaliação de vulnerabilidade não captam trajetórias de expulsão familiar, evasão escolar e discriminação laboral.

A previdência não envolve apenas a contagem de tempo de contribuição, mas a definição de qual critério de gênero se aplica a uma trajetória contributiva marcada por informalidade estrutural. A assistência não envolve apenas o aferimento de renda, mas a compreensão de vulnerabilidades que não se capturam em formulários construídos para populações cisgêneras.

Em cada um desses pilares, o reconhecimento e a redistribuição se entrelaçam de modo insolúvel. Uma unidade de saúde que chama a pessoa trans pelo nome anterior pratica injustiça de reconhecimento. A ausência de um Processo Transexualizador reflete em hipótese de injustiça de redistribuição.

A sobreposição entre constrangimento institucional e falta de oferta adequada de serviço evidencia a insuficiência de respostas administrativas isoladas. O mesmo raciocínio se aplica à previdência (critério de gênero versus trajetória contributiva precária) e à assistência (reconhecimento da identidade versus diagnóstico inadequado da vulnerabilidade).

Essa arquitetura impõe uma consequência jurídica relevante: a Administração Pública não pode, sem incorrer em violação constitucional, reconhecer a identidade de gênero para fins de registro civil e ignorá-la para fins de proteção social. A coerência interna do ordenamento constitucional proíbe essa duplicidade. O reconhecimento jurídico da identidade, ao irradiar sobre os demais sistemas administrativos, exige que estes se reorganizem para absorver, e não para contradizer, o que o próprio Estado afirmou sobre a pessoa.

5 INVISIBILIDADE ESTATÍSTICA E O PROBLEMA DA AUSÊNCIA DE DADOS

Um dos obstáculos menos visíveis ao desenho de políticas públicas para a população trans e travesti é a ausência de dados oficiais consistentes. Sem informações desagregadas por identidade de gênero em cadastros, censos, registros administrativos e sistemas de monitoramento, é impossível dimensionar com precisão o alcance das vulnerabilidades, identificar os territórios mais críticos, avaliar o impacto das políticas existentes e formular respostas proporcionais às necessidades verificadas.

A falta de informações sobre inserção laboral, uso do nome social no SUS, acesso a benefícios previdenciários e critérios administrativos aplicados impede avaliação mais precisa das políticas existentes.

Bucci (2013, p. 47) observa que políticas públicas juridicamente estruturadas exigem diagnóstico qualificado como condição de eficácia sem dados, o programa existe no papel, mas opera às cegas.

Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revela que apenas 25% das pessoas trans estavam empregadas formalmente em 2023, percentual 6,8 pontos abaixo da média nacional; entre mulheres trans, a taxa cai para 20,7%; e a remuneração média das pessoas trans equivale a cerca de 68% da média nacional, diferença que persiste mesmo entre pessoas com ensino superior completo.

Esses dados, ainda que parciais, evidenciam a profundidade da exclusão econômica. Sua sistematização ainda é incipiente, e a ausência de variável de identidade de gênero em cadastros como o CNIS, o CadÚnico e o sistema de prontuários do SUS perpetua o problema.

A coleta desses dados, entretanto, exige cautela jurídica. A coleta de dados sobre identidade de gênero envolve tensão legítima com o direito à privacidade, à proteção de dados pessoais e à não exposição indevida de informações sensíveis.

A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/2018) classifica dados sobre saúde e orientação sexual como dados sensíveis, sujeitos a regime diferenciado de tratamento. A superação da invisibilidade estatística não pode, portanto, ser alcançada por qualquer meio: exige consentimento informado, mecanismos robustos de anonimização, finalidade específica e proporcional, e vedação de uso das informações para fins discriminatórios.

A solução constitucionalmente adequada passa pela criação, sob supervisão do Conselho Nacional de Justiça e dos órgãos de proteção de dados, de mecanismos voluntários e seguros de autodeclaração de identidade de gênero em sistemas administrativos relevantes (INSS, SUS, SUAS, Ministério do Trabalho). A experiência do campo dos direitos de pessoas com deficiência pode servir de referência metodológica, com as devidas adaptações para a especificidade da população trans.

6 A LACUNA PREVIDENCIÁRIA TRANS E O DEVER DE PROTEÇÃO SUFICIENTE

A previdência social é, dentre os pilares da seguridade, o campo em que a ausência de regulamentação específica para a população trans produz as consequências mais graves em

termos de segurança jurídica. A ausência de regra expressa não torna o problema insolúvel, mas aumenta o risco de tratamentos administrativos inconsistentes.

A Emenda Constitucional n.º 103/2019 manteve critérios diferenciados de idade mínima e tempo de contribuição para homens e mulheres em diversas situações. O fundamento histórico dessa diferenciação é a compensação parcial pela sobrecarga de trabalho não remunerado de cuidado que recai sobre as mulheres e pela desigualdade estrutural do mercado de trabalho. Quando uma pessoa trans retifica seu registro civil, a questão jurídica que emerge é: qual critério de gênero deve ser aplicado na aferição dos requisitos previdenciários? A legislação previdenciária não oferece resposta expressa e uniforme.

As saídas possíveis têm custos distintos. Aplicar o sexo atribuído ao nascimento nega reconhecimento à identidade de gênero juridicamente afirmada e, pior, trata a decisão do STF como efeito limitado ao campo registral, o que contraria a lógica da irradiação constitucional. Aplicar automaticamente o gênero retificado sem qualquer ponderação pode, em certos casos, desconsiderar trajetórias contributivas marcadas por exclusão laboral estrutural, cuja proteção exige resposta mais refinada.

A solução constitucionalmente mais consistente parte de algumas premissas articuladas. Primeiro, a identidade de gênero reconhecida no registro civil deve produzir efeitos previdenciários, porque o Estado não pode reconhecer uma pessoa para fins civis e desconhecê-la nos fins de proteção social, vedação essa que decorre da coerência interna do ordenamento e da proibição de proteção insuficiente. Segundo, a aplicação dos critérios de gênero deve observar a finalidade protetiva que os justifica, evitando tanto o apagamento da identidade quanto o uso oportunista da categoria. Terceiro, a Administração Previdenciária deve editar instrução normativa específica, com presunção de boa-fé, respeito à privacidade, vedação de exigências patologizantes e procedimentos claros de transição cadastral. Quarto, o CNIS e as demais bases de dados devem ser adaptados para preservar o histórico contributivo sem expor a identidade anterior da pessoa.

O princípio da proibição de proteção insuficiente, desenvolvido a partir do direito constitucional alemão e incorporado à doutrina brasileira, indica que o Estado viola a Constituição não apenas quando interfere excessivamente em direitos, mas também quando protege de modo insuficiente bens jurídicos constitucionalmente relevantes (SARLET, 2018, p. 397-415). A lacuna previdenciária trans é expressão direta dessa omissão: ausente norma clara, o direito à proteção previdenciária existe formalmente, mas sua efetividade depende de condições que o próprio Estado não criou.

Importa também destacar que a exclusão laboral da população trans não é fenômeno separado da desproteção previdenciária: é sua causa estrutural mais profunda. A pessoa expulsa da escola, rejeitada no mercado formal e empurrada à informalidade não apenas deixa de obter renda imediata, deixa de contribuir, de acumular tempo, de formar histórico previdenciário, de acessar benefícios por incapacidade e de garantir aposentadoria em condições dignas.

A discussão previdenciária, portanto, deve considerar fatores anteriores ao requerimento administrativo, especialmente os obstáculos educacionais e laborais que dificultam a formação de histórico contributivo.

7 SAÚDE, CORPO E DESPATOLOGIZAÇÃO COMO DIMENSÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

Seria equivocado reduzir a saúde da população trans ao Processo Transexualizador. A saúde integral dessa população abrange atenção básica, saúde mental, prevenção de violências, cuidado hormonal, saúde sexual e reprodutiva, acompanhamento clínico contínuo, acolhimento de pessoas trans idosas e cuidado diante de condições crônicas.

Reduzir a pauta ao Processo Transexualizador não apenas empobrece o debate; reproduz, paradoxalmente, a lógica patologizante que a despatologização pretende superar, ao tratar a saúde trans como se ela se resumisse à transição médica.

A Política Nacional de Saúde Integral LGBT, instituída pela Portaria GM/MS n.º 2.836/2011, e a Portaria GM/MS n.º 2.803/2013, que redefiniu e ampliou o Processo Transexualizador no SUS, representam avanços normativos relevantes. Eles deslocam a saúde trans de uma lógica clandestina ou individualizada para o âmbito de uma política pública. Esse deslocamento, porém, é insuficiente quando não acompanhado de capilaridade territorial: um direito que só pode ser exercido em poucos centros especializados, mediante longas filas e deslocamentos inviáveis, permanece formalmente reconhecido e materialmente restringido.

A despatologização preserva a necessidade de cuidado clínico, mas desloca o foco da doença para a autonomia e para a integralidade do atendimento. Significa, de forma mais precisa, retirar a identidade de gênero do lugar de doença e posicionar o cuidado em saúde no lugar correto: o da autonomia, da integralidade e do consentimento informado.

A exigência de performance de sofrimento é uma forma de violência institucional que, frequentemente, afasta a pessoa do serviço público e empurra-a para a automedicação ou para circuitos clandestinos de cuidado, com riscos severos à saúde.

No campo da saúde, a dimensão material do acesso ao serviço e a dimensão institucional do reconhecimento da identidade se apresentam de forma particularmente associada. A redistribuição aparece no acesso concreto a consultas, medicamentos, exames, hormonioterapia, acompanhamento multiprofissional e procedimentos.

O reconhecimento aparece no respeito ao nome social, na escuta qualificada, na não patologização e na recusa de protocolos humilhantes. Quando uma pessoa trans é chamada pelo nome anterior em uma unidade de saúde, há injustiça de reconhecimento que, não raramente, a faz não retornar ao serviço. As duas dimensões são inseparáveis na experiência concreta.

A capacitação permanente dos profissionais de saúde e a revisão de formulários, sistemas de prontuário e protocolos de atendimento são medidas de caráter redistributivo com efeito imediato no reconhecimento. Elas não exigem legislação nova: exigem gestão comprometida, financiamento adequado e supervisão dos gestores do SUS. O dado ausente sobre a magnitude real dos problemas de acesso é, também nesse campo, obstáculo concreto ao diagnóstico e ao monitoramento.

8 ASSISTÊNCIA SOCIAL, VULNERABILIDADE E AUTONOMIA MATERIAL

A assistência social ocupa, no sistema da seguridade, o papel de proteção não contributiva destinada a quem dela necessitar. Seu fundamento constitucional é a necessidade social, não a prévia inserção no mercado de trabalho ou a contribuição previdenciária. Por isso, ela é o pilar da seguridade mais imediatamente relevante para as situações de vulnerabilidade extrema enfrentadas por parcela significativa da população trans e travesti, especialmente em casos de ruptura familiar, ausência de renda, baixa escolaridade, violência e informalidade laboral.

A análise assistencial precisa evitar tanto a invisibilização da identidade de gênero quanto a presunção automática de vulnerabilidade. O primeiro é a invisibilização: tratar a identidade de gênero como dado irrelevante para a avaliação da vulnerabilidade social, como se a transfobia estrutural não produzisse barreiras específicas ao trabalho, à moradia, à convivência familiar e ao acesso a serviços. O segundo é a vitimização automática: presumir que toda pessoa trans seja vulnerável, incapaz ou dependente de proteção estatal apenas em razão de sua identidade de gênero.

A abordagem constitucionalmente correta é concreta, situada e antissubordinatória: a identidade de gênero não define, por si só, a situação de vulnerabilidade, mas pode ser fator estrutural de produção de barreiras cumulativas, a escola que não acolheu, a família que

expulsou, o mercado que recusou, o serviço público que constrangeu, a previdência que não reconheceu. Cada exemplo de exclusão reaparece como necessidade assistencial posterior.

O SUAS precisa de instrumentos capazes de captar essa causalidade estrutural, sem reduzir a pessoa trans à condição de vítima permanente ou de sujeito passivo de tutela estatal.

O Benefício de Prestação Continuada, previsto no art. 203, V, da Constituição, garante um salário mínimo mensal à pessoa idosa e à pessoa com deficiência sem meios de prover a própria manutenção. Ele não é benefício específico para a população trans, e seria equivocado pretender que o fosse.

Contudo, nos casos em que barreiras sociais, físicas, psíquicas ou institucionais impostas pela transfobia estrutural impeçam a participação plena e efetiva em igualdade de condições, a avaliação da deficiência deve ser biopsicossocial, conforme o modelo incorporado pela Lei n.º 13.146/2015, e essa avaliação não pode ignorar o contexto de exclusão que produziu o impedimento. A transfobia estrutural, quando combinada a impedimentos de longo prazo, pode compor o quadro de barreiras juridicamente relevantes.

A política assistencial bivalente exige, em síntese: cadastro qualificado e voluntário por identidade de gênero, com proteção robusta dos dados; busca ativa capacitada; acolhimento que preserve a identidade de gênero e garanta sigilo; articulação funcional com a saúde e com as políticas de trabalho e emprego; e indicadores capazes de distinguir vulnerabilidade genérica de vulnerabilidade produzida pela transfobia estrutural. O objetivo da assistência não é controlar vidas, nem confirmar expectativas de dependência: é reconstruir condições mínimas de autonomia material.

9 POLÍTICAS PÚBLICAS, TRANSCIDADANIA E OS LIMITES DA CIDADANIA POR SENTENÇA

O STF tem desempenhado papel decisivo na proteção dos direitos da população LGBTQIA+ no Brasil. A ADI 4.275, a ADO 26 e o MI 4.733 são exemplos de atuação jurisdicional em contextos de omissão legislativa e discriminação estrutural. Esse papel, porém, revela também uma insuficiência democrática profunda: direitos fundamentais não deveriam depender, de modo ordinário, de grandes julgamentos paradigmáticos para se tornarem acessíveis.

Quando o acesso a direitos depende de judicialização reiterada, a cidadania torna-se seletiva, pois alcança com mais facilidade quem dispõe de informação, apoio institucional ou

representação jurídica. A população mais vulnerabilizada, justamente a que mais precisa da política pública, muitas vezes não chega ao processo.

A teoria fraseriana permite compreender esse limite com precisão: A decisão judicial pode afirmar o status jurídico da pessoa, mas sua efetividade depende da reorganização administrativa e orçamentária das políticas públicas. Um acórdão pode afirmar que a identidade de gênero deve ser respeitada. Sua efetividade, porém, depende de cartórios, sistemas cadastrais, servidores, unidades de saúde, agências do INSS, Centros de Referência de Assistência Social, escolas, empregadores e órgãos de controle.

Para Forst, a injustiça reside em ser submetido a normas e práticas que não podem ser justificadas perante os próprios sujeitos afetados e um sistema em que a pessoa trans precisa judicializar para ser chamada pelo nome correto em uma unidade de saúde é um sistema que não consegue se justificar perante ela (FORST, 2012, p. 30-45).

Políticas públicas trans devem operar em três níveis articulados: Transformar princípios constitucionais em regras claras, uniformes e passíveis de controle; Criar fluxos simples, seguros e respeitosos que não dependam da boa vontade individual de cada servidor; e Assegurar acesso real a renda, cuidado, trabalho, educação e proteção social. Sem esses três níveis operando conjuntamente, o sistema permanece retórico.

O Projeto de Lei n.º 388, de 2026, de autoria da Deputada Federal Erika Hilton, propõe a instituição do Programa Nacional de Educação e Empregabilidade para Pessoas Trans e Travestis — Programa TransCidadania —, em tramitação na Câmara dos Deputados. A proposição prevê bolsas de estudo para estudantes trans em situação de vulnerabilidade social, qualificação profissional, inclusão no mercado de trabalho e garantia de respeito à autodeclaração de identidade de gênero em todos os critérios de acesso ao programa. Trata-se de iniciativa legislativa em curso, não de norma vigente, razão pela qual sua análise tem caráter prospectivo.

A leitura fraseriana desse tipo de proposta é iluminadora. Educação e empregabilidade são dimensões redistributivas: elas interferem diretamente no acesso a renda, contribuição previdenciária e proteção social futura. O respeito à autodeclaração de identidade de gênero, a participação de organizações trans no desenho do programa e a vedação de práticas discriminatórias são dimensões recognitivas.

A eficácia constitucional da proposta dependerá de sua capacidade de articular essas duas dimensões sem reduzir a população trans a objeto de tutela estatal, garantindo-lhe o papel de sujeito ativo na definição dos critérios de acesso e na avaliação dos resultados.

O dado do IPEA que aponta apenas 25% de empregabilidade formal entre pessoas trans em 2023 evidencia que a exclusão do mercado de trabalho não é fenômeno residual ou individual: é efeito estrutural de uma sociedade que expulsa determinadas identidades dos circuitos formais de produção e consumo.

Uma política que intervenha nesse ponto não faz favores; cumpre uma obrigação constitucional de igualdade material. A relação entre trabalho e previdência é, nesse sentido, direta: sem emprego formal ou protegido, não há contribuição suficiente, carência, tempo contributivo nem acesso regular a benefícios previdenciários em condições dignas.

Governança é o ponto mais sensível. A política pública não pode depender apenas da boa vontade administrativa ou de governos específicos: deve ter norma, orçamento, indicadores, mecanismos de responsabilização e participação social com paridade participativa.

CONCLUSÃO

A seguridade social transgênero, compreendida como categoria jurídico-analítica de leitura integrada da saúde, da previdência e da assistência social sob a ótica da identidade de gênero, da igualdade material e da proibição de proteção insuficiente revela o dilema contemporâneo da justiça descrito por Nancy Fraser.

A população trans e travesti no Brasil não sofre apenas injustiça econômica, nem apenas injustiça simbólica: sofre ambas, de forma combinada e mutuamente reforçada. A recusa do reconhecimento produz exclusão material.

A exclusão material aprofunda o desrespeito. Sem renda, documentação adequada e acesso a serviços, o reconhecimento jurídico da identidade de gênero permanece promessa formal. Sem reconhecimento institucional da identidade, a proteção social pode reproduzir, em seu próprio funcionamento, a humilhação que deveria combater.

O reconhecimento jurídico da identidade de gênero, consolidado pela ADI 4.275, é conquista constitucional decisiva e irrenunciável. Mas ele não se basta a si mesmo. A efetividade dos direitos fundamentais da população trans exige que o reconhecimento traverse a seguridade social: que o nome e o gênero sejam respeitados na unidade de saúde, que a identidade retificada produza efeitos previdenciários claros e seguros, que a vulnerabilidade produzida pela transfobia estrutural seja reconhecida pelos instrumentos da assistência social, e que os três pilares da seguridade operem de forma integrada e coordenada.

As lacunas são concretas e corrigíveis. A ausência de dados desagregados por identidade de gênero pode ser superada por mecanismos voluntários e seguros de autodeclaração, desde que respeitados os limites da LGPD e garantida a proteção efetiva das informações.

A lacuna previdenciária pode ser enfrentada por instrução normativa clara do INSS, fundada na coerência constitucional que a ADI 4.275 impõe. A saúde pode ser humanizada por capacitação permanente, revisão de protocolos e descentralização do Processo Transsexualizador. A assistência pode ser tornada mais precisa por cadastros qualificados e instrumentos de busca ativa.

A iniciativa legislativa do Programa TransCidadania, se aprovada e implementada com as dimensões redistributiva e recognitiva articuladas, pode representar passo relevante nessa agenda bivalente. Sua potência, contudo, dependerá de financiamento estável, participação social efetiva e integração com os sistemas de saúde, previdência e assistência, sem o que se corre o risco de produzir mais um programa formal sem efetividade material.

A Constituição de 1988, ao estruturar a seguridade social sobre universalidade, igualdade e solidariedade, exige que o reconhecimento da identidade de gênero produza efeitos também na proteção social.

O reconhecimento jurídico da identidade de gênero somente alcança densidade constitucional quando repercute nas rotinas administrativas, nos critérios previdenciários, nos serviços de saúde, nos instrumentos assistenciais e nas políticas de educação e trabalho. A proteção social da população trans e travesti, portanto, exige respostas institucionais capazes de enfrentar simultaneamente barreiras materiais e formas persistentes de desvalorização social.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

BENTO, Berenice. **A reinvenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 388, de 2026. **Institui o Programa Nacional de Educação e Empregabilidade para Pessoas Trans e Travestis — Programa TransCidadania**. Autora: Dep. Erika Hilton. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2601395>. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989. **Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor**. Brasília, DF: Presidência da República, 1989.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS n. 2.836**, de 1.º de dezembro de 2011. Institui, no âmbito do SUS, a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS n. 2.803**, de 19 de novembro de 2013. Redefine e amplia o Processo Transsexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.275/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento: 1.º mar. 2018. DJe: 07 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgamento: 13 jun. 2019. DJe: 06 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 4.733/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento: 13 jun. 2019. DJe: 06 out. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

FORST, Rainer. **The right to justification: elements of a constructivist theory of justice**. Translated by Jeffrey Flynn. New York: Columbia University Press, 2012.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista**. In: SOUZA, Jessé (org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Universidade de Brasília, p. 245-282.2001.

FRASER, Nancy. **Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world**. New York: Columbia University Press, 2009.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange**. London: Verso, 2003.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

RIOS, Roger Raupp. **Para um direito democrático da sexualidade**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, v. 12, n. 26, p. 71-100, jul./dez. 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.