

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

LUIZA GRUGEL RAIMUNDO

DA RUA AO GUICHÊ: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE  
DOCUMENTAÇÃO CIVIL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA UAI  
PRAÇA SETE

Belo Horizonte

2025

Luiza Grugel Raimundo

DA RUA AO GUICHÊ: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE  
DOCUMENTAÇÃO CIVIL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA UAI  
PRAÇA SETE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Marcos Arcanjo de Assis

Belo Horizonte  
2025

R153d Raimundo, Luiza Grugel.  
Da rua ao guichê: uma análise da implementação do serviço de documentação civil para população em situação de rua na Uai Praça Sete / Luiza Grugel Raimundo. – 2025.  
154 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Arcanjo de Assis.

Bibliografia: f. 135-145

1. População de rua - Prestação de serviços - Belo Horizonte (MG).  
2. População de rua - Políticas públicas - Brasil. 3. População de rua - Documentação - Registro civil. 4. Burocracia - Políticas públicas. 5. Desigualdade.

CDU 304-058.5(815.11)

**Luiza Grugel Raimundo**

**Da rua ao guichê: uma análise da implementação do serviço de documentação para população em situação de rua em Belo Horizonte**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

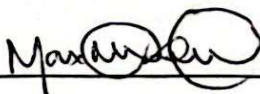
**Aprovada na Banca Examinadora**



Professor Marcos Arcanjo de Assis (Orientador) – Fundação João Pinheiro / FJP



Professora Lara Farah Valadares (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / FJP



Professor Max Melquiades da Silva (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / FJP

Belo Horizonte, 04 de dezembro de 2025

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço profundamente aos meus pais, que me acompanharam em cada etapa desta trajetória com amor incondicional, apoio firme e incentivo constante. Foram eles que me ensinaram a acreditar nos meus sonhos e a ter coragem para seguir cada decisão com responsabilidade e esperança.

Agradeço também aos meus irmãos, cuja presença tornou o caminho mais leve, divertido e humano. Em cada conversa, em cada gesto de apoio, encontrei força para continuar.

Ao meu orientador, Marcos, deixo minha gratidão sincera por ter sido mais que um orientador: foi um amigo e um porto seguro nos momentos de dúvida, sempre oferecendo escuta e confiança no meu potencial.

À minha avó Maria, agradeço por ter acreditado no meu sonho desde o início e por ter incentivado esta conquista. E à minha avó Teresinha, que já não está fisicamente presente, mas permanece viva em mim por meio de tudo o que me ensinou, pelo amor que deixou e pelo apoio que sempre me ofereceu - sua memória segue sendo uma luz no meu caminho.

Agradeço ainda aos meus tios, Hilda e Gustavo, que acompanharam esta jornada desde o começo e nunca deixaram de incentivar meus passos, torcendo por mim.

Sou grata à equipe da SUBDigital (Subsecretaria de Transformação Digital e Atendimento ao Cidadão), pelo acolhimento generoso, por cada aprendizado compartilhado e por terem contribuído para minha formação com experiências que levarei para toda a vida.

Ao meu amor, meu companheiro de caminhada, agradeço por tornar tudo mais tranquilo, por estar ao meu lado nos dias difíceis e por dividir comigo cada conquista com carinho e parceria.

E, por fim, agradeço aos meus amigos, os Cadelas, que fizeram dessa jornada algo ainda mais especial, construindo comigo momentos inesquecíveis, trazendo alegria, risadas e apoio incondicional quando eu mais precisei.

*Daniel não tinha documentos,  
RG, certidão ou carteira profissional.  
Não tinha sobrenome,  
não tinha número, nem cidade natal.  
Quase um bicho, dormia na rua sobre as  
notícias  
e acordava na sarjeta, na calçada ou no lixo.  
Os dentes, em intervalos,  
mastigavam as migalhas do mundo,  
as sobras do planeta.  
Era soldado  
das tropas dos famintos.  
Os trapos — fardas dos miseráveis —  
cobriam-lhe apenas o peito, a bunda e o  
pinto.  
Sangrava de dia  
o açoite do abandono.  
Amigos? Só os cães,  
que o protegiam dos seres humanos.  
Morreu  
velho e abatido  
depois de viver, todos os dias,  
durante trinta e sete anos,  
como se nunca tivesse existido.*

— Sérgio Vaz

## RESUMO

Este trabalho analisa a implementação do serviço de documentação civil destinado à população em situação de rua (PSR) na Unidade de Atendimento Integrado (UAI) Praça Sete, em Belo Horizonte, buscando compreender como arranjos institucionais, instrumentos de política e interações no nível de rua influenciam o acesso a direitos básicos materializados na Certidão de Nascimento e na Carteira de Identidade Nacional. À luz dos estudos sobre implementação de políticas públicas, burocracia de nível de rua e sociologia do guichê, o estudo investiga os mecanismos institucionais e interacionais que podem gerar barreiras, seletividades e padrões de exclusão da PSR no cotidiano de implementação do serviço. A metodologia adotada combina análise documental, observação direta intensiva e entrevistas semiestruturadas com gestores, atendentes e usuários do centro de facilitação documental da UAI, permitindo captar a dinâmica prática de implementação e a influência do uso da discricionariedade, das classificações sociais e das estratégias de enfrentamento ao contexto de trabalho dos agentes. O referencial analítico apoia-se especialmente no modelo de mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas proposto por Pires (2019), articulando dimensões estruturais e interacionais. Os resultados evidenciam, no plano institucional, falhas de conectividade entre órgãos, limitações na articulação intersetorial e instrumentos que operam de forma seletiva, moldando sentidos e rotinas que nem sempre favorecem os usuários mais vulneráveis. No plano interacional, identificam-se práticas de categorização moral, divergências entre normas e ação local, seletividade no atendimento e estratégias de enfrentamento utilizadas pelos burocratas para lidar com pressões organizacionais, as quais impactam diretamente a experiência dos usuários. Essas práticas, muitas vezes não explicitadas, configuram “truques de implementação” que limitam o alcance dos objetivos formais da política e contribuem para a reprodução de desigualdades. Conclui-se que, embora o centro de facilitação documental represente um avanço institucional relevante, a efetivação do direito à documentação civil depende não apenas da existência do serviço, mas da qualidade da implementação, da articulação entre órgãos e das interações cotidianas no guichê. O estudo evidencia que a documentação civil, quando mediada por arranjos frágeis e práticas seletivas, pode se transformar de um instrumento de inclusão em um dispositivo que reforça vulnerabilidades, apontando para a necessidade de aprimoramentos institucionais e formativos no serviço.

Palavras-chave: documentação civil; população em situação de rua; implementação de políticas públicas; burocracia de nível de rua; sociologia do guichê; desigualdades.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the implementation of the civil documentation service provided to people experiencing homelessness at the Integrated Service Unit (UAI) Praça Sete in Belo Horizonte, examining how institutional arrangements, policy instruments, and street-level interactions influence access to basic rights materialized in the Birth Certificate and the National Identity Card. Drawing on classical and contemporary studies on policy implementation, street-level bureaucracy, and the sociology of the counter, the study investigates the institutional and interactional mechanisms that may generate barriers, selectivity, and exclusion within daily service delivery. The methodology combines document analysis, direct observation, and semi-structured interviews with managers, street level bureaucrats, and users of the documentation facilitation center, enabling the identification of practical implementation dynamics and the role of discretion, social classifications, and coping strategies employed by agents. The analytical framework is based primarily on Pires (2019) model of mechanisms and risks of reproducing inequalities, articulating structural and interactional dimensions. The results show, at the institutional level, connectivity failures between agencies, limitations in intersectoral coordination, and instruments that operate selectively by shaping meanings and routines that do not always benefit the most vulnerable users. At the interactional level, the findings reveal moral categorizations, divergences between formal norms and local action, selective service provision, and coping strategies developed by street-level bureaucrats to manage organizational pressures that directly affect users' access. These practices, often implicit, constitute "implementation tricks" that constrain the policy's formal objectives and contribute to the reproduction of inequalities. The study concludes that although the documentation facilitation center represents an important institutional advancement, the effectiveness of the right to civil documentation depends not only on the existence of the service but also on implementation quality, interagency coordination, and everyday interactions at the counter. The findings indicate that civil documentation, when mediated by fragile arrangements and selective practices, can shift from an instrument of inclusion to a mechanism that reinforces vulnerability, highlighting the need for institutional improvements and training in frontline services.

Keywords: civil documentation; homelessness; public policy implementation; street-level bureaucracy; inequalities.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Síntese descritiva do modelo de mecanismos e riscos para reprodução de desigualdades

Figura 2: Marcos Históricos do Registro Civil e da Cidadania no Brasil

Figura 3: Mapa de pessoas de até 5 anos de idade com o registro de nascimento em cartório (%) - UF 2022

Figura 4: Síntese histórica da formação da população em situação de rua no Brasil

Figura 5: Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil

Figura 6: Fachada principal da UAI Praça Sete, em Belo Horizonte

Figura 7: Fluxo de solicitação da certidão

Figura 8: Fluxo de emissão da CIN no centro de facilitação documental

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Síntese da revisão sobre BNR

Quadro 2: Síntese da revisão sobre sociologia do guichê

Quadro 3: Síntese dos principais estudos analisados

Quadro 4: Códigos das entrevistas

Quadro 5: Subcategorias de análise dos mecanismos e riscos para reprodução de desigualdades

Quadro 6: Mecanismos e riscos para reprodução de desigualdades na implementação do serviço de documentação para pessoas em situação de rua em BH

Quadro 7: Documentos coletados e analisados na pesquisa

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACNUR – Agência da ONU para Refugiados  
ACT's – Acordos de Cooperação Técnica  
ACS – Agentes Comunitários de Saúde  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BH – Belo Horizonte  
BNR – Burocratas de Nível de Rua  
CadÚnico – Cadastro Único  
CAI – Centrais de Atendimento Integrado  
CEGUAÍ – Coordenadoria Especial de Gestão das Unidades de Atendimento Integrado  
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais  
CIN – Carteira de Identidade Nacional  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
Codefat – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
Contran – Conselho Nacional de Trânsito  
COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais  
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social  
DCGUAÍ – Diretoria Central de Gestão das Unidades de Atendimento Integrado  
DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito  
DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais  
DPU – Defensoria Pública da União  
FHEMIG – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais  
FJP – Fundação João Pinheiro  
IA – Inteligência Artificial  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IIMG – Instituto de Identificação de Minas Gerais  
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JEC – Juizado Especial Cível

LGBTQIA+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais e Outras

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

MDHC – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

MG – Minas Gerais

MG App – Aplicativo Minas Gerais

MGS – Minas Gerais Serviços

MNPR – Movimento Nacional da População de Rua

NIS – Número de Identificação Social

OBPopRua/POLOS-UFMG – Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua

ONU – Organização das Nações Unidas

ON RCPN – Operador Nacional do Registro Civil das Pessoas Naturais

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família

PAS – Programa de Avaliação Seriada

PBF – Programa Bolsa Família

PF – Polícia Federal

PIS – Programa de Integração Social

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PMPEF – Programa de Modernização do Poder Executivo Federal

PNH – Política Nacional de Humanização

PNPSR – Política Nacional para a População em Situação de Rua

Pop Rua/Jus – População de Rua/Justiça

PopRuaJud – Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua

Portal MG – Portal Minas Gerais

PPP – Parceria Público-Privada

PROCON – Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor

PSIU – Posto de Serviços Integrados Urbanos

PSR – População em Situação de Rua

RCPN – Registro Civil das Pessoas Naturais

Recivil-MG / Recivil – Sindicato dos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais

de Minas Gerais

RF – Receita Federal

RG – Registro Geral

SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Bahia)

SACI – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Santa Catarina)

SEAS – Serviços Especializados em Abordagem Social

SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEPLAG/MG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SIGA Web – Sistema Integrado de Gestão de Atendimento

SINE – Sistema Nacional de Emprego

Sinasc – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos

SIRC – Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

Sisu – Sistema de Seleção Unificada

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUBDigital – Subsecretaria de Transformação Digital e Atendimento ao Cidadão

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TJ – Tribunal de Justiça

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TJMMG – Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais

TRF – Tribunal Regional Federal

TRF6 – Tribunal Regional Federal da 6ª Região

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

TRT-MG – Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

UAI – Unidade de Atendimento Integrado

UF – Unidade Federativa

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UnB – Universidade de Brasília

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VPA – Valor por Atendimento

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
2	QUANDO INTENÇÕES E ESCOLHAS TECNOLÓGICAS PODEM SE TRANSFORMAR (OU NÃO) EM AÇÃO E PROVISÃO: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	21
2.1	As políticas públicas e o campo de análise .....	21
2.2	Abordagens de análise de implementação de políticas públicas .....	23
2.3	O nível de rua na implementação: a atuação discricionária dos burocratas de nível de rua.....	25
2.4	O nível de rua na implementação: a sociologia do guichê .....	29
2.5	Implementação e riscos para reprodução de desigualdades: um modelo de análise .....	33
2.6	Síntese dos argumentos analíticos .....	44
3	METODOLOGIA.....	46
4	AS UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO DE MINAS GERAIS E O ACESSO À DOCUMENTAÇÃO CIVIL .....	53
4.1	O registro civil: da caridade ao direito de cidadania .....	53
4.2	O modelo de serviços integrados de atendimento ao cidadão no Brasil ..	59
4.3	O atendimento integrado ao cidadão em Minas Gerais .....	61
4.3.1	As Unidades de Atendimento Integrado (UAIs) em Minas Gerais.....	64
4.3.2	O centro de facilitação documental e a semana do Registre-se .....	70
5	UMA VISÃO GERAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA ....	76
5.1	Da mendicância à situação de rua .....	76
5.2	O que explica a situação de rua? .....	77
5.3	A trajetória da situação de rua no Brasil.....	79
5.4	Quem é a população em situação de rua no Brasil? .....	85
6	MECANISMOS E RISCOS PARA A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA .....	92
6.1	A implementação do serviço de documentação civil para PSR em BH....	92

6.1.1	A UAI Praça Sete e o serviço de documentação civil.....	92
6.1.2	O dia a dia no centro de facilitação .....	97
6.1.3	Arranjo organizacional da implementação do serviço .....	99
6.2	Mecanismos institucionais e riscos para reprodução de desigualdades	100
6.2.1	Falhas de conectividade.....	100
6.2.2	Barreiras institucionais e de acesso .....	107
6.2.3	Aplicação seletiva de regras e discricionariedade.....	113
6.3	As interações na implementação do serviço e riscos para reprodução de desigualdades .....	117
6.3.1	Classificações e representações sociais .....	117
6.3.2	Interações facilitadoras e não facilitadoras.....	120
6.3.3	Pressões e técnicas de <i>coping</i> .....	123
6.4	Síntese conclusiva .....	126
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	130
	REFERÊNCIAS .....	135
	APÊNDICE A – documentos coletados e analisados na pesquisa.....	146
	APÊNDICE B – roteiro de entrevista com pessoas gestoras .....	150
	APÊNDICE C – roteiro de entrevista com pessoas atendentes .....	151
	APÊNDICE D – roteiro de entrevista com pessoas usuárias do serviço .....	152
	APÊNDICE E – roteiro de observação .....	153

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca analisar o serviço de documentação civil para pessoas em situação de rua na UAI Praça Sete, em Belo Horizonte, compreendendo como esse público, historicamente marcado por exclusão, estigmatização e ausência de vínculos formais com o Estado, acessa direitos básicos materializados na Certidão de Nascimento e na Carteira de Identidade Nacional. Embora a documentação civil seja o fundamento para a obtenção de benefícios sociais, acesso à saúde, educação, trabalho e políticas públicas, o processo de emissão desses documentos ainda envolve barreiras institucionais, burocráticas e relacionais que afetam de modo desproporcional cidadãos em vulnerabilidade extrema. Assim, este estudo se propõe a investigar como os arranjos institucionais, os instrumentos de implementação e as interações cotidianas entre atendentes e usuários influenciam o acesso a esses direitos básicos.

O acesso à documentação civil básica é um direito fundamental e requisito essencial para o pleno exercício da cidadania. Sem os devidos registros, o Estado acaba por não reconhecer os indivíduos como cidadãos e, por consequência, não garantir suas necessidades (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2022).

A Organização das Nações Unidas definiu, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a meta de fornecer identidade legal para todos até 2030 (ONU, 2015). No entanto, essa ainda é uma realidade distante para muitos brasileiros. Estatísticas do Registro Civil do Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), evidenciam que 2,7 milhões de brasileiros não possuem nem certidão de nascimento, tampouco um RG, carteira de trabalho, CPF ou qualquer outro documento.

As populações em maior situação de vulnerabilidade social, especialmente pessoas de baixa renda, negras, com baixa escolaridade, residentes de áreas periféricas e em situação de rua, compõem a maior parte dos indivíduos sem documentação civil no Brasil. Esse grupo é também o mais afetado pelos efeitos da ausência de registro, que limita o acesso a serviços essenciais como saúde, educação, assistência social, benefícios previdenciários, políticas de transferência de renda e programas de inclusão (IBGE, 2022). A falta de certidão de nascimento ou de documento de identidade atua como uma “porta de entrada bloqueada” no sistema de direitos, reproduzindo desigualdades históricas e ampliando a exclusão social.

A vulnerabilidade abordada neste trabalho refere-se a um conjunto de privações simultâneas que fragilizam a capacidade dos indivíduos de acessar direitos básicos e de estabelecer vínculos formais com o Estado. Trata-se de uma vulnerabilidade multidimensional, que combina pobreza extrema, ausência de moradia, rupturas familiares, insegurança alimentar, exposição à violência, dificuldades de acesso a serviços públicos e, frequentemente, histórico de discriminação racial e de trajetórias marcadas por estigmas sociais. Nesse contexto, a falta de documentação civil não é apenas um efeito dessas vulnerabilidades, mas também um fator que as aprofunda: sem certidão de nascimento ou carteira de identidade, esses indivíduos encontram barreiras adicionais para comprovar sua existência administrativa, acessar políticas públicas, participar da vida econômica e exercer plenamente sua cidadania (RUA, 2014).

Essa pesquisa tem o olhar voltado para a população em situação de rua, grupo no qual essas vulnerabilidades se intensificam e assumem formas ainda mais agudas. A PSR vivencia uma condição extrema de precariedade material e simbólica, marcada pela ausência de moradia regular, pela ruptura de vínculos comunitários e familiares, pela dificuldade de acesso a serviços públicos e por recorrentes experiências de violência institucional e social. Assim, a falta de registro civil atua como um mecanismo que reproduz e aprofunda a exclusão, mantendo essas pessoas fora dos circuitos formais de proteção social e dificultando trajetórias de saída das ruas (RUA, 2014). É nesse contexto que políticas de facilitação documental assumem papel estratégico para a garantia de direitos e para o reconhecimento institucional da PSR como sujeito de direitos e não apenas como objeto de assistência ou controle.

Em âmbito federal, em 2023 criou-se o Registre-se, um evento nacional do Registro Civil para fornecimento de Certidão de Nascimento para essas populações, que ocorre uma vez ao ano durante uma semana. Em Belo Horizonte, esse evento ocorre na Unidade de Atendimento Integrado (UAI) Praça Sete. A partir dessa iniciativa, surgiu a ideia da criação do centro de facilitação documental: guichês fixos específicos para atendimento de populações em situação de vulnerabilidade, passando de um evento específico para um serviço perene.

A etapa de implementação de políticas públicas é decisiva para que esse serviço alcance seus objetivos e os direitos se efetivem, uma vez que é nesse momento que a política se materializa (Lotta, 2019). Ainda assim, a simples existência do serviço ou de um guichê específico não garante, por si só, o acesso aos direitos,

pois ele depende diretamente da forma como o serviço é operacionalizado pelos burocratas de nível de rua. Estes são os agentes responsáveis pela implementação das políticas face a face com o cidadão, atuando em condições de trabalho conflituosas, caracterizadas por recursos escassos, objetivos e metas ambíguos, medidas de desempenho insuficientes e pressões cruzadas de gestores e usuários (Lipsky, 2019).

Para lidar com esses conflitos e pressões, eles disciplinam e categorizam usuários, distribuem benefícios e estruturam o contexto de interação, usando a discricionariedade para implementar as políticas. Também criam mecanismos de enfrentamento à essas pressões, quebrando regras, usando recursos pessoais, burocratizando o atendimento, priorizando casos fáceis, ou direcionando suas práticas as demandas dos usuários, buscando satisfação com o trabalho (Lipsky, 2019; Lotta, 2019; Tummers *et al*, 2015). O exercício da discricionariedade por esses agentes influencia significativamente as condições de acesso dos usuários, podendo, inclusive, gerar barreiras e reforçar desigualdades (Pires, 2019).

A construção do trabalho se baseia na literatura de implementação de políticas públicas, que oferece contribuições fundamentais para compreender como decisões tomadas no cotidiano dos serviços moldam os resultados das políticas. Autores como Pressman e Wildavsky (1973) e Lipsky (1980) demonstram que a implementação é uma etapa complexa, permeada por múltiplos pontos de veto, limitações de recursos, interpretações locais e ajustes informais que reconfiguram aquilo que foi planejado.

A partir desse diálogo clássico, a perspectiva da burocracia de nível de rua, formulada por Lipsky (1980), é particularmente relevante para este estudo. Segundo o autor, esses agentes possuem poder considerável para definir quem acessa o quê, quando e como, por meio da aplicação de regras, da gestão da fila, da interpretação dos critérios e do uso da discricionariedade para lidar com pressões cotidianas. A implementação, portanto, passa a ser entendida como um espaço de produção de política pública e não como mera execução das normas. Assim, escolhas feitas no guichê, mesmo que pequenas, podem modificar profundamente a experiência do usuário, produzir inclusão ou exclusão, facilitar ou restringir direitos.

Além disso, a abordagem da Sociologia do Guichê, com base em Dubois (2015), aprofunda a compreensão sobre as interações diretas entre Estado e cidadão,

destacando que esse encontro é marcado por assimetrias de poder, negociações, expectativas conflitantes e performances institucionais

A literatura brasileira de implementação tem avançado ao analisar como arranjos institucionais, instrumentos de política e capacidades estatais moldam a provisão de serviços públicos. O modelo de Pires (2019) e os estudos de caso em que ele se baseou, evidenciam que a estrutura organizacional, a conectividade entre órgãos, a clareza dos fluxos e a forma como instrumentos são utilizados na prática criam condições específicas para a efetivação ou a limitação dos direitos sociais. Falhas de coordenação, excesso de camadas burocráticas, disputas institucionais e desigualdades no poder de voz entre atores são elementos frequentes que afetam diretamente o cotidiano da implementação. Esses trabalhos mostram que a política não opera apenas por diretrizes formais, mas também por meio de trocas simbólicas, classificações morais, rotinas de triagem e enquadramentos que podem reforçar padrões de desigualdade.

Com base nesses pressupostos analíticos, este trabalho de conclusão de curso analisa a implementação, no nível de rua, do serviço de documentação civil para população em situação de rua na UAI Praça Sete em Belo Horizonte. A pesquisa busca responder: *Quais são os mecanismos e riscos para a reprodução de desigualdades na operação dos instrumentos de implementação e nas interações entre os burocratas e usuários nos guichês de atendimento do serviço de documentação civil para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte e quais os efeitos para as experiências dos usuários?*

Para responder à essa questão, o objetivo geral da pesquisa é analisar a implementação do serviço de documentação civil para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte com foco nos mecanismos institucionais e interacionais que podem expressar riscos para a reprodução de desigualdades. Para isso, os objetivos específicos foram definidos como:

- Mapear o desenho do serviço de documentação para a população vulnerável na UAI - Praça Sete, entendendo seus objetivos formais, diretrizes e instrumentos de implementação;
- Identificar aspectos institucionais e relacioná-los com mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades;
- Identificar as relações envolvidas na implementação do serviço e os possíveis mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades;

- Interpretar os efeitos desses mecanismos e interações para a experiência dos usuários.

Dessa forma, essa pesquisa se mostra importante para o campo de políticas públicas tanto de forma acadêmica, quanto social e profissional. Do ponto de vista teórico, a pesquisa se justifica pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre a implementação das políticas públicas a partir de uma perspectiva crítica, como iniciado nos estudos de Pressman e Wildavsky (1973). Além disso, observa-se uma ainda limitada produção acadêmica que aprofunda os desdobramentos empíricos da abordagem do Ipea sobre mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Embora o marco conceitual desenvolvido por Pires (2019) e colaboradores tenha avançado de forma significativa na compreensão das dinâmicas institucionais que moldam os resultados das políticas, há escassez de pesquisas que examinem empiricamente como esses mecanismos se manifestam em serviços específicos e em contextos concretos de atendimento, sobretudo aqueles voltados a populações em situação de vulnerabilidade extrema. No contexto da UAI, a análise dos instrumentos de implementação permitiria, a partir da fusão das abordagens, identificar como decisões operacionais do burocrata de nível de rua e a atuação institucional impactam o acesso aos serviços públicos (Lipsky, 1980).

A relevância social desta pesquisa decorre da centralidade que a documentação civil possui para o exercício da cidadania e para o acesso a políticas públicas. A ausência de registro civil opera como uma das formas mais profundas de exclusão, impedindo que indivíduos acessem serviços de saúde, assistência social, previdência, educação, habitação e benefícios socioassistenciais. No caso da população em situação de rua, essas barreiras se acumulam, perpetuando ciclos de invisibilidade e vulnerabilidade extrema. Compreender como o serviço de documentação civil funciona na prática e quais obstáculos permeiam o cotidiano da implementação é fundamental para orientar políticas mais equitativas, reduzir desigualdades e responder de forma efetiva às demandas de um grupo historicamente marginalizado.

A justificativa profissional está relacionada à importância prática dos achados para o aprimoramento da rotina de trabalho nas Unidades de Atendimento Integrado (UAIs) e para a gestão do centro de facilitação documental. Ao analisar os mecanismos institucionais e as interações que ocorrem no atendimento às pessoas

em situação de rua, o estudo oferece subsídios concretos para gestores, supervisores e atendentes compreenderem os desafios da implementação, identificarem pontos de tensão, aperfeiçoarem fluxos e reduzirem barreiras de acesso. Os resultados contribuem diretamente para o aperfeiçoamento da política no nível operacional, permitindo que as UAIs desenvolvam práticas mais eficientes, inclusivas e alinhadas aos princípios da humanização e da garantia de direitos. Dessa forma, o trabalho não apenas amplia o conhecimento acadêmico, mas também gera insumos aplicáveis ao cotidiano dos profissionais responsáveis por executar o serviço.

A metodologia adotada neste estudo combina análise documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas com gestores, atendentes e usuários do centro de facilitação documental da UAI Praça Sete. O trabalho de campo possibilitou compreender tanto os arranjos institucionais que estruturam o serviço quanto as dinâmicas cotidianas das interações entre burocratas de nível de rua e pessoas em situação de vulnerabilidade. As entrevistas foram analisadas à luz do referencial teórico de Pires (2019) sobre mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades, permitindo identificar padrões, tensões e estratégias práticas mobilizadas pelos agentes. Essa abordagem qualitativa possibilitou captar nuances do processo de implementação que não aparecem nos normativos formais e forneceu evidências essenciais para responder à pergunta de pesquisa.

Assim, essa pesquisa será organizada por meio de 5 capítulos, além da presente introdução e das considerações finais. O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico sobre análise de políticas públicas, estudos de implementação e o estudo sobre reprodução de desigualdades. O capítulo 3 explica a metodologia utilizada para o estudo. Em sequência, o capítulo 4 apresenta as unidades de atendimento integrado e o acesso à documentação civil, destacando marcos históricos do registro civil e da cidadania e o modelo de atendimento integrado. O quinto capítulo traz uma visão geral sobre o principal público-alvo do serviço: a população em situação de rua. Por fim, a seção final analisa, por meio da abordagem da sociologia do guichê e do modelo do IPEA, a implementação do serviço de documentação para pessoas em situação de vulnerabilidade. São trazidos também os apêndices contendo o quadro de documentações utilizadas e os roteiros das entrevistas e da observação de campo.

## **2 QUANDO INTENÇÕES E ESCOLHAS TECNOLÓGICAS PODEM SE TRANSFORMAR (OU NÃO) EM AÇÃO E PROVISÃO: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Esse capítulo tem como propósito situar a pesquisa no campo dos estudos de implementação, articulando-a com as principais abordagens teóricas e metodológicas que orientam essa vertente da análise de políticas públicas. Nele, são revisitados os principais referenciais sobre o campo de análise e implementação de políticas públicas, destacando suas evoluções conceituais e práticas, chegando à contribuição da Sociologia do Guichê como lente analítica para compreender as interações entre Estado e cidadãos na linha de frente. Por fim, apresenta-se o modelo teórico adotado neste trabalho, que servirá de base para o entendimento do serviço e a análise empírica desenvolvida no capítulo final.

### **2.1 As políticas públicas e o campo de análise**

A análise de políticas públicas constitui um campo essencialmente multidisciplinar, dedicado a compreender, propor e avaliar alternativas para problemas que afetam coletividades, sendo marcada por abordagens que abrangem desde o diagnóstico de demandas sociais até a recomendação de soluções práticas. Como destaque, Rua (2009) aponta a diferenciação entre política, política pública e decisões políticas, reforçando que as políticas públicas se caracterizam por serem decisões revestidas de poder estatal e marcadas por conflitos e cooperação de múltiplos atores sociais e governamentais.

Além das dimensões administrativas e operacionais da implementação, é fundamental reconhecer que as políticas públicas também resultam de processos políticos mais amplos. Como destacam Almond e Powell Jr. (1972), toda política envolve a articulação de interesses, preferências e demandas provenientes de diferentes grupos sociais e institucionais. Grisa (2018) reforça essa perspectiva ao indicar que políticas públicas são produtos da disputa e negociação de ideias, valores e concepções sobre os problemas sociais e suas soluções, e não meramente respostas técnicas. Rua (2009), por sua vez, argumenta que políticas são resultados da atividade política em sentido pleno, atravessadas por conflitos, acordos e correlações de força.

Assim, ao analisar o serviço de documentação civil, torna-se necessário situá-lo também na dimensão da *politics*, compreendendo que tanto o desenho dos

instrumentos quanto a sua execução refletem escolhas políticas, visões de mundo e prioridades institucionais. Essa perspectiva amplia o olhar sobre a implementação ao evidenciar que os mecanismos e riscos identificados no cotidiano do guichê não emergem apenas de decisões técnicas, mas também de disputas, direcionamentos e valores que conformam a política pública desde sua formulação até sua operação.

Diversos modelos teóricos orientam a análise de políticas públicas, tais como o racional-compreensivo (baseado na adequação entre fins e meios e utilização de informação objetiva, mas criticado por Lindblom pela sua baixa viabilidade prática), o incrementalista (focado em pequenos ajustes sucessivos) e o *mixed-scanning* de Etzioni, que diferencia decisões estruturantes das rotineiras. Saravia (2006) corrobora que as políticas públicas são fluxos de decisões voltados a manter ou modificar realidades sociais, revelando-se estratégias condicionadas por valores, contextos institucionais e interesses concorrentes dos atores envolvidos.

Das várias definições de políticas públicas, há perspectivas mais instrumentais que as definem como uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (Secchi, 2014, p. 02). Dessa forma, ela é o tratamento ou a resolução de um problema que afeta uma coletividade e é reconhecido como relevante para intervenção. Por outro lado, Lasswell (1951) entende que “política pública é o estudo de quem ganha o quê, por que e que diferença faz”, trazendo uma visão multidimensional que envolve relações de poder, interesses e impactos sociais. Sua definição enfatiza a política pública como processo de decisão e resultado social, perguntando: quem se beneficia, por que isso acontece e quais são as consequências.

Historicamente, o estudo da ação do Estado evoluiu, primeiramente, sob a influência do direito e da administração clássica, migrando a partir do pós-guerra para uma visão mais dinâmica ligada à atuação de agências e atores políticos, num contexto de rápida transformação institucional, democracia e transparência, sendo esse processo especialmente evidente nos grandes movimentos de reforma administrativa nos Estados Unidos e América Latina a partir dos anos 1960. Ao longo do tempo, a análise de políticas ampliou seu escopo, incluindo categorias como formulação, implementação, monitoramento e avaliação, reconhecendo que resultados nem sempre correspondem à intenção original da decisão política, reforçando a necessidade do acompanhamento crítico do processo e dos impactos das políticas públicas. Assim, políticas públicas abrangem todos os níveis de diretrizes, desde as estratégicas, intermediárias até as operacionais, que se articulam.

Cada nível possui diferentes atores, interesses e configurações institucionais, exigindo do analista a escolha do foco adequado de estudo dentre os fatores: problema, atores, agenda, decisão e implementação (Secchi, 2014).

No Brasil, a implementação se depara com dificuldades crônicas como fragmentação, descontinuidade e primazia da política econômica sobre a social, que são reflexos de características históricas de autoritarismo, centralização e patrimonialismo (Faleiros, 2000; Oliveira, 2006; Draibe, 1993). Devido à importância do entendimento sobre os desafios que permeiam a implementação das políticas públicas no dia a dia e a necessidade de um olhar mais atento à essa fase, o foco do presente estudo será nesta etapa.

## **2.2 Abordagens de análise de implementação de políticas públicas**

Os estudos de implementação são uma vertente do campo que busca compreender o momento de materialização da política, que ocorre após as fases de agenda e formulação, e antes da fase de avaliação, se entendemos a política como um ciclo. Esse entendimento pode ser visto como limitado se considerados os fatores de retroalimentação das políticas, mas, nesse caso, entender a política como um ciclo se mostra como um instrumento analítico útil (Souza, 2003). Nesse ciclo, a primeira fase é a agenda, onde são definidas as questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão (Capella, 2006). Em seguida, é feita a formulação da política pública, onde há o planejamento, tomada de decisão, organização e envolvimento de atores. A terceira fase é a implementação, momento que a política é de fato concretizada. Essa fase depende fortemente da ação dos burocratas e dos instrumentos de ação estatal. E a última etapa é a de avaliação, na qual características da política são avaliados e mensurados, buscando entender os pontos fracos e fortes, podendo ter como foco diferentes aspectos (impacto, desenho, resultados) (Lotta, 2019).

Dentre as teorias de análise das políticas públicas, é possível destacar algumas mais relevantes para a abordagem buscada. A literatura sistematiza quatro gerações dos estudos de implementação. A primeira delas, nos anos 1970, tinha como foco a preocupação normativa e entendia que apenas os atores democraticamente eleitos deveriam tomar as decisões do Estado. Essa geração, desenvolvida principalmente nos Estados Unidos, consistia no olhar para o processo

de implementação “de cima para baixo”. A ideia era de entender quais atores burocráticos teriam atrapalhado o cumprimento dos objetivos propostos (Lotta, 2019). Essa perspectiva, chamada de *top down*, retoma o papel do Estado no processo de decisão pública, parte da formulação da política no nível central e analisa sua execução com base na clareza dos objetivos, enfatizando o papel dos formuladores e a fidelidade na execução. Nesse caso, falhas na política são vistas como falhas na implementação em seguir as prescrições, e a solução seria aumentar as regras, definições e o controle sobre quem os executa (Pressman e Wildavsky, 1973; Barrett, 2004, Lotta, 2019).

Como forma de contraposição, nos anos 1970 e 1980, a abordagem *bottom up*, defendida por Lipsky (1980), foca nos atores locais e nos chamados burocratas de nível de rua, ressaltando a autonomia e a capacidade de adaptação desses agentes diante das realidades concretas, o que influencia diretamente os resultados da política. Dessa forma, a ideia é entender a política da forma que ela ocorre de fato, sem entender a implementação como “elo perdido” das prescrições, mas sim como um momento de construção da política que também exige tomada de decisão. Para os autores que defendem essa abordagem, o foco deve ser o olhar de baixo para cima para analisar a forma que a política pública de fato acontece (Lotta, 2019).

Assim, nos anos 1980, influenciados por pesquisas da Sociologia e dos estudos organizacionais, surgiram análises que voltaram o foco para os atores da implementação, especialmente os chamados burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*). Esses estudos evidenciaram que a implementação não é um processo mecânico, mas envolve múltiplas decisões cotidianas tomadas por esses agentes, mostrando que compreender seu comportamento e autonomia é essencial para entender o funcionamento real das políticas públicas (Lipsky, 2019; Lotta, 2019).

Na década de 1990, surge uma terceira geração que busca sair do dualismo entre as teorias *top down* e *bottom up*. Ela compreende os processos decisórios contínuos que envolvem todas as etapas da política pública e tem como foco de análise os modelos sintéticos para análise de implementação, como o modelo de Matland (1995) para análise de ambientes de formulação e de implementação que observa ambiguidade e conflito como elementos de previsão de ações (Lotta, 2019).

Esse estudo busca se apropriar da abordagem *bottom up* para compreender as interações do agente estatal com o cidadão, mas sem perder de vista o papel dos formuladores e a lacuna entre o desenho e a implementação do serviço estudados

pela abordagem *top down*, assim como os modelos sintéticos da terceira geração. Em seu livro “Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil” Lotta (2019) define esse momento dizendo que: “há uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados”.

Ademais, a presente análise também tem como guia os estudos de implementação da atual “quarta geração”, que, como explicado pela autora, é caracterizada pela diversidade de modelos analíticos, pela ampliação internacional da produção acadêmica e pela incorporação de influências de outras áreas, especialmente da Sociologia. Essa geração também passa a abordar temas mais complexos relacionados à ação estatal contemporânea, como governança, instrumentos de ação pública, parcerias entre atores estatais e não estatais, arranjos institucionais, coordenação multinível e capacidades estatais de implementação (Lotta, 2019).

Vale ressaltar que no Brasil, os estudos chegam a partir dessa quarta geração, tornando-se mais sistemáticos na década de 2010. Esse movimento foi impulsionado pela publicação organizada por Faria (2012), que reuniu diferentes abordagens sobre o tema. Inicialmente, os trabalhos concentravam-se na atuação da burocracia e dos burocratas de nível de rua (Lotta, 2015; Pires, 2009; Lima, 2012) e, posteriormente, ampliaram o foco para capacidades estatais, arranjos institucionais e instrumentos de implementação (Gomide; Pires, 2014; Souza, 2016; Bichir; Brettas; Canato, 2017).

### **2.3 O nível de rua na implementação: a atuação discricionária dos burocratas de nível de rua**

No momento de implementação ocorrem as principais interações entre o cidadão e o Estado. Essas interações são intermediadas pelos já citados burocratas de nível de rua (BNR) que se mostram como agentes centrais na materialização da política pública. Estão entre eles policiais, professores, agentes comunitários de saúde, assistentes sociais e, também, atendentes de Unidades de Atendimento Integrado.

Lipsky (2019) apresenta uma análise fundamental sobre os burocratas que atuam na linha de frente da prestação de serviços públicos enfatizando o papel decisivo desses indivíduos na implementação das políticas públicas, pois interagem

diretamente com os cidadãos e exercem considerável discricionariedade na distribuição de benefícios e sanções. Juízes decidem quem terá maior ou menor pena, policiais decidem quem abordar e servidores públicos decidem quem recebe algum benefício. Os serviços podem envolver ou demandar mais ou menos discricionariedade, mas todas apresentam essa característica em algum grau. A partir dessas dinâmicas, as decisões individuais desses profissionais, quando somadas, constituem o comportamento da organização e constroem a política pública efetivamente recebida e vivida pela população.

Lipsky (2019) destaca que os burocratas de nível de rua trabalham sob condições marcadas por recursos cronicamente insuficientes, alta demanda por serviços, metas institucionais ambíguas ou conflitantes e com cidadãos, que nem sempre são voluntários. Essa conjuntura obriga esses agentes a desenvolverem rotinas e simplificações para lidar com a pressão, como o “processamento em massa de clientes”, o que acaba influenciando diretamente a qualidade dos atendimentos e a experiência dos usuários. O exercício da discricionariedade, longe de ser um mero desvio ou falha, é evidente e, em alguns casos, pode ser necessário diante da complexidade das situações enfrentadas, exigindo decisões que muitas vezes não podem ser totalmente previstas ou codificadas em normas pré-estabelecidas.

Outro ponto crucial da análise de Lipsky (2019) é o paradoxo entre as expectativas organizacionais, que visam eficiência e controle, e as necessidades individuais dos burocratas de nível de rua, que buscam minimizar riscos e pressões pessoais no trabalho, além de manter alguma autonomia. Essa disparidade gera uma controvérsia ligada ao trabalho na linha de frente, ou um duplo conflito: entre os agentes e seus gestores e entre os burocratas e os usuários dos serviços. Os burocratas controlam os clientes não apenas pela alocação de recursos, mas também estruturando o contexto da interação, ensinando comportamentos esperados e atribuindo recompensas ou sanções psicológicas. Essa interação é fundamental para a construção social do “cliente”, que é moldado e percebido dentro das categorias e rotinas burocráticas.

Dessa forma, os BNR representam a ponte entre o cidadão e o Estado, sofrendo pressões de ambos os lados e tomando decisões e formulando estratégias para tentar conciliá-las em meio aos desafios encontrados. Nesse sentido, Lipsky (2019) incorporou o conceito da psicologia de *coping* à análise do trabalho dos BNR, compreendendo-o como um conjunto de estratégias adaptativas utilizadas para lidar

com as pressões e limitações do cotidiano profissional. Inicialmente, o autor associou o *coping* a diferentes padrões de comportamento, que poderiam variar entre a rigidez burocrática, a personalização do atendimento ou a indolência. Posteriormente, essa noção foi ampliada por diversos estudos que identificaram múltiplas formas de enfrentamento: desde adaptações e flexibilizações das regras para atender melhor os usuários (Tummers *et al.*, 2015) até práticas voltadas à satisfação profissional (Nielsen, 2006), ao uso de recursos pessoais (Dubois, 2010) e aplicação seletiva ou restritiva das normas (Moller, 2016; Tummers, 2017).

O trabalho de Tummers e colaboradores (2015) representou um marco nesse debate ao sistematizar o conceito de *coping* e propor uma definição aplicável a diferentes contextos. Para os autores, o *coping* consiste em “esforços comportamentais empregados pelos trabalhadores da linha de frente ao interagir com os clientes, com o objetivo de dominar, tolerar ou reduzir as demandas e conflitos externos e internos do trabalho” (Tummers *et al.*, 2015, p.2 *apud* Assis, 2023, p.37). Essa revisão identificou três padrões principais: estratégias de aproximação, quando há flexibilização de regras para atender às necessidades dos usuários; estratégias de afastamento, associadas à rotinização e ao racionamento do serviço; e estratégias contra os usuários, quando há foco excessivo nas normas e interações mais rígidas ou agressivas.

Entre os comportamentos descritos por Lipsky (2019), destaca-se o *creaming*, uma prática de racionamento baseada na seleção de beneficiários considerados mais “fáceis” ou com maior probabilidade de sucesso, segundo critérios burocráticos. Essa estratégia surge diante da escassez de recursos e da pressão por resultados, pois permite aos agentes priorizarem casos que melhor evidenciem o desempenho do serviço. O *creaming* reflete, assim, um mecanismo de gestão da carga de trabalho e de cumprimento de metas, especialmente quando é inviável atender todos os elegíveis.

Diversos estudos empíricos evidenciam a presença do *creaming* em diferentes contextos. Lipsky (2019) observou que jovens com maior chance de ingresso no ensino superior eram priorizados em programas de fortalecimento profissional. Nielsen (2006) identificou comportamento similar em fiscais que favoreciam empresas com interesses convergentes ou maior compreensão das regras, enquanto Baviskar (2019) constatou que professores dinamarqueses priorizavam alunos mais promissores devido à sobrecarga e à falta de recursos. Essas práticas, embora

possam representar esforços de eficiência, geram diferenciações no acesso aos serviços públicos.

Por fim, tanto o *coping* quanto o *creaming* revelam como os BNR utilizam sua discricionariedade para administrar pressões organizacionais, relacionais e operacionais, ajustando o ritmo e a forma de atendimento aos usuários. Essas estratégias, contudo, têm efeitos diretos sobre a implementação das políticas públicas e sobre a equidade no tratamento dos beneficiários. A literatura recente (Pires; Lotta, 2019) alerta que tais práticas podem reforçar desigualdades e gerar dinâmicas de diferenciação social, uma vez que as decisões cotidianas dos agentes de rua influenciam quem tem acesso e de que modo os serviços são prestados.

Quadro 1: Síntese da revisão sobre BNR

CONCEITO	SÍNTESE
BNR	Agentes estatais que interagem diretamente com os cidadãos na ponta (ex.: atendentes, professores, policiais), convertendo diretrizes em prática cotidiana e, assim, materializando as políticas públicas.
Conflitos relacionais do trabalho	Tensões simultâneas entre pressões organizacionais (metas, regras, escassez de recursos), demandas dos usuários (casos complexos, urgência) e necessidades/limites pessoais do agente, gerando dilemas entre eficiência, equidade e responsividade.
Discricionariedade	Margem de decisão inerente ao trabalho de linha de frente, por meio da qual o agente interpreta normas, prioriza casos e define procedimentos diante de ambiguidades, conflitos de objetivos e restrições operacionais.
<i>Coping</i>	Conjunto de estratégias adaptativas empregadas pelos BNR para lidar com pressões e incertezas: aproximação (flexibilização para atender necessidades), afastamento (rotinização/acionamento) e ações contra o usuário (endurecimento

	normativo), afetando qualidade e equidade do atendimento.
<i>Creaming</i>	Estratégia de seleção de “casos fáceis” ou com maior probabilidade de êxito para cumprir metas sob restrição de recursos; melhora indicadores, mas arrisca produzir desigualdades ao desfavorecer perfis mais complexos.

Fonte: Elaboração própria.

## 2.4 O nível de rua na implementação: a sociologia do guichê

As práticas cotidianas que concretizam as políticas públicas na implementação, manifestadas nas interações diretas entre burocratas e usuários, tornam o espaço do atendimento, especialmente o guichê, um cenário central de mediação. É nesse ambiente que se materializam as escolhas, interpretações e julgamentos dos agentes, dando forma concreta às políticas públicas. As dinâmicas de *coping* e *creaming* não ocorrem em abstrato, mas se expressam no contato face a face, onde o Estado ganha visibilidade e suas ações são percebidas pelos cidadãos.

Nesse contexto, o guichê é, muitas vezes, o principal local de encontro entre a sociedade e o Estado, se mostrando como um símbolo das relações entre instituições públicas e pessoas sujeitas à administração (Péguy, 1907 *apud* Dubois, 2019). Sendo assim, esse espaço se mostra como um marco de separação e ao mesmo tempo um ponto de encontro (Chevalier, 1983 *apud* Dubois, 2019).

A Sociologia do Guichê, ou *sociologie du guichet*, é uma abordagem importante para a análise de políticas públicas, permitindo compreender a implementação desigual de políticas sociais e os efeitos sobre populações marginalizadas. Ela surgiu na França a partir de meados da década de 1990 e oferece uma perspectiva analítica fundamental para o estudo da implementação de políticas públicas e dos equipamentos de provisão dos serviços. Diferente da produção anglo-saxônica, majoritariamente influenciada por Michael Lipsky (1980), que prioriza a discricionariedade do burocrata e a decisão como unidades de análise, a sociologia do guichê centra-se nas interações rotineiras entre burocratas e usuários de serviços. O guichê é utilizado metaforicamente para designar os encontros, sejam eles físicos ou virtuais, onde as intenções políticas abstratas se concretizam. Trata-se de um local

estratégico para a observação das práticas constitutivas do funcionamento governamental e das relações Estado-sociedade (Pires, 2017).

O campo da Sociologia do Guichê se consolidou a partir de aportes da sociologia da administração francesa e do interacionismo simbólico norte-americano que utiliza uma microsociologia das interações face a face (Goffman, 1968). A metodologia dessa abordagem se baseia fortemente na abordagem etnográfica, por meio da compreensão minuciosa e aprofundada do trabalho administrativo e das interações, e na observação prolongada *in loco* do trabalho e dos encontros administrativos. Essa lente de análise busca desmistificar a crença em "usuários padrões" e "burocratas impessoais", revelando que ambos são atores sociais dotados de trajetórias e personalidades que se adaptam estrategicamente aos constrangimentos da interação.

O debate interno da sociologia do guichê se estrutura em duas vertentes principais. A primeira, exemplificada por Jean-Marc Weller (1999), em "O Estado no Guichê", foca na coprodução dos serviços em meio a redes sociotécnicas (Callon, 1986; Latour, 1989 *apud* Pires, 2017). Nesta visão, o trabalho administrativo envolve traduzir demandas singulares do usuário em categorias jurídicas, administrativas e financeiras padronizadas, exigindo que burocratas e usuários cheguem a um acordo sobre a definição da situação. Weller valoriza a agência criativa dos burocratas para estabilizar os problemas. Por outro lado, Vincent Dubois (1999), em "A Vida no Guichê", desenvolve uma crítica interacionista, rejeitando a noção de coprodução por considerá-la descontextualizada da estrutura social. Dubois (1999) insere as interações no guichê em relações de classe, poder e desigualdade, identificando uma assimetria estrutural inevitável. No contexto das políticas sociais, isso se torna ainda mais evidente pela transição de direitos sociais para modelos baseados na avaliação individual de benefícios e ajudas, aproximando-se de uma "caridade pública" e uma "magistratura social". Os agentes tornam-se "juizes" da pertinência das demandas, impondo categorias administrativas que podem ser estigmatizantes, como "família desestruturada", configurando uma forma de violência simbólica e institucional que interfere na constituição dos próprios usuários e na reprodução de suas posições sociais subordinadas.

Dessa forma, o guichê não é apenas o ponto de contato necessário ("políticas no guichê"), mas o local onde reside o modelo operativo de intervenção pública que visa a regular as populações ("políticas do guichê"). Segundo Dubois (2019), há um

“truque da implementação”: muitas vezes, as falhas ou limitações de uma política não indicam que ela foi mal aplicada, mas sim que cumpre objetivos não declarados oficialmente. Nesse contexto, os burocratas de nível de rua acabam tendo que lidar com as contradições da política pública no dia a dia, criando soluções próprias com base em regras práticas e julgamentos pessoais. Nesse contexto, as contradições da política oficial são transferidas para os escalões subalternos, que são obrigados a abordar tecnicamente o que não foi decidido politicamente. Esse uso da discricionariedade, especialmente em situações de escassez de recursos ou pressão por metas, pode resultar na adoção de critérios internos que discriminam determinados grupos (Dubois, 2019).

Para populações vulneráveis, as interações no guichê transformam a demanda por um direito de documentação em uma situação de dependência estrutural do usuário em relação ao agente público, embora os estudos também demonstrem que, mesmo sob dominação, os usuários desenvolvem táticas e estratégias para lidar com a administração e acelerar de alguma forma a resolução de seus casos, seja pela presença de um familiar mais jovem que possa se dedicar aos trâmites burocráticos, por um vizinho com experiência prévia no assunto, ou ainda pelo engajamento dos próprios agentes do serviço, diferentes atores podem contribuir para o desenrolar de um caso (Pires, 2017).

A Sociologia do Guichê estabeleceu que o guichê não é apenas um ponto de contato necessário, mas um dispositivo de governo que visa a regular as populações, revelando o poder estatal em ação e a assimetria estrutural nas relações Estado-sociedade. Ao dar centralidade analítica às interações cotidianas entre burocratas e usuários, a abordagem desvenda como o uso da discricionariedade e a casuística burocrática se manifestam em práticas locais, como *coping* e *creaming*. Essas práticas, muitas vezes resultantes de contradições internas ou da pressão por metas, levam à adoção de critérios informais que, intencionalmente ou não, podem discriminar determinados grupos (Pires, 2017; Dubois, 2019).

Dessa forma, o foco no nível da rua permite ir além da simples descrição da execução da política, oferecendo elementos cruciais para a análise dos efeitos sociais dessas dinâmicas sobre os públicos beneficiários, estabelecendo o guichê como o local onde a reprodução de desigualdades e padrões de dominação social podem ser evidenciados nos processos de implementação de políticas públicas.

Quadro 2: Síntese da revisão sobre sociologia do guichê

CONCEITO	SÍNTESE
Guichê	Espaço físico ou simbólico onde ocorrem as interações diretas entre Estado e cidadão. É o ponto de mediação em que políticas públicas se concretizam e o Estado se torna visível por meio da ação dos burocratas.
Políticas do guichê	Referem-se ao modelo operativo de governo que atua a partir do guichê para regular as populações, evidenciando o poder estatal em ação e as práticas cotidianas de controle e classificação social (Dubois, 2019).
Política no guichê	Dizem respeito às práticas concretas de implementação que acontecem no atendimento, no contato direto entre burocratas e usuários, onde escolhas e julgamentos individuais moldam o modo como a política é efetivamente entregue.
Magistratura social	Conceito de Dubois (1999) que descreve o papel dos agentes públicos como “juízes” das demandas sociais, interpretando casos e impondo categorias administrativas que podem reproduzir desigualdades e estigmas.
Truque de implementação	Idea de que falhas na política não significam má aplicação, mas a execução de objetivos não declarados oficialmente, revelando contradições entre discurso e prática e transferindo essas tensões aos níveis operacionais.

Efeitos sociais	Dizem respeito ao impacto concreto que as interações entre burocratas e usuários produzem sobre as relações entre Estado e sociedade. Eles se manifestam tanto no plano material, quanto no plano simbólico que reforçam ou mitigam desigualdades.
-----------------	--

Fonte: Elaboração própria.

## 2.5 Implementação e riscos para reprodução de desigualdades: um modelo de análise

A desigualdade social sempre foi um tema central nas ciências sociais, mas sua definição varia conforme os objetivos analíticos e políticos de quem a utiliza. No final do século XX, as abordagens neoclássicas ganharam destaque, especialmente na economia e em organizações internacionais como a ONU e o Banco Mundial. Essas instituições passaram a adotar uma visão mais restrita, entendendo a desigualdade como as diferenças nas oportunidades de acesso e posse de bens valorizados socialmente, geralmente medidas por indicadores de renda, como o Índice de Gini, dentro de cada país. Embora essa perspectiva facilite comparações quantitativas entre indivíduos e nações, ela não contempla outras dimensões fundamentais da desigualdade, que são captadas por abordagens mais amplas e complexas (Costa, 2019, p. 53).

Sérgio Costa (2019) introduz o conceito de “desigualdades entrelaçadas” para melhor compreensão da complexidade das desigualdades na sociedade. Essa expressão foi inspirada no conceito de “modernidade entrelaçada”, de Conrad e Randeria (2002) que se refere ao caráter interdependente e simultâneo da constituição da modernidade. Dessa forma, o conceito de Costa (2019) entende que a articulação entre diferentes dimensões sociais como raça, classe e gênero permite construir uma ideia mais abrangente de desigualdades, no qual a exclusão de indivíduos ou grupos torna-se mais intensa à medida que essas características se acumulam.

Em diálogo com essa perspectiva, Silva (2021) reforça que compreender as desigualdades sociais requer reconhecer a forma como as estruturas de poder e as

identidades sociais se entrecruzam, produzindo efeitos concretos nas experiências e oportunidades de vida dos indivíduos. A autora destaca que a interseccionalidade, conceito criado por Kimberlé Crenshaw, é um instrumento teórico e metodológico que permite observar como diferentes marcadores sociais, como raça, gênero, classe e território, se combinam e potencializam as desigualdades. No campo das políticas públicas, essa abordagem possibilita avaliar de forma mais crítica a efetividade e a equidade das ações estatais, pois evidencia que medidas aparentemente neutras podem reproduzir exclusões quando desconsideram as múltiplas dimensões da desigualdade. Assim, a interseccionalidade, articulada ao conceito de desigualdades entrelaçadas de Costa (2019), amplia a capacidade analítica de compreender os mecanismos pelos quais o Estado e suas políticas ora mitigam, ora reforçam processos históricos de marginalização.

Kidd (2017) enfatiza mecanismos de exclusão social em todas as esferas do governo e da sociedade. O autor reforça que arranjos de distribuição não equitativa de recursos são reproduzidos e reforçados pelas barreiras de acesso às políticas. Ele utiliza um tripé conceitual para explicar as barreiras de acesso às políticas públicas: desvantagens estruturais, forças de exclusão e limitações em capacidades.

As desvantagens estruturais dizem respeito ao local onde os indivíduos nascem e residem e o nível de desenvolvimento desses locais, o que se refere à existência e qualidade de estruturas que dão suporte à vida naquele lugar, como falta de estradas e leque de serviços públicos e privados (Kidd, 2017).

As forças de exclusão se referem a questões raciais e de gênero, que envolvem discriminação e vieses institucionalizados carregando estigmas e preconceitos contra grupos sociais. Essas ocorrem, para o autor, sob pretexto de que as regras seriam iguais para todos e de conhecimento de todos, além do desmerecimento de demandas dessas populações. Um exemplo trazido é a política de transferência de renda sul-africana, onde as mulheres beneficiárias são minoria porque precisam de acompanhantes homens para garantir a segurança para o retorno delas com o dinheiro (Kidd, 2017).

Por fim, as limitações em capacidades (Kidd, 2017) se referem às dificuldades, à nível individual, encontradas por algumas pessoas, como problemas de saúde, deficiências, estar exposto à violência doméstica ou não ser alfabetizado. Essas características diminuem as oportunidades de acessar certos serviços e espaços e tornam mais difícil a transposição de barreiras de acesso para esses indivíduos. Além

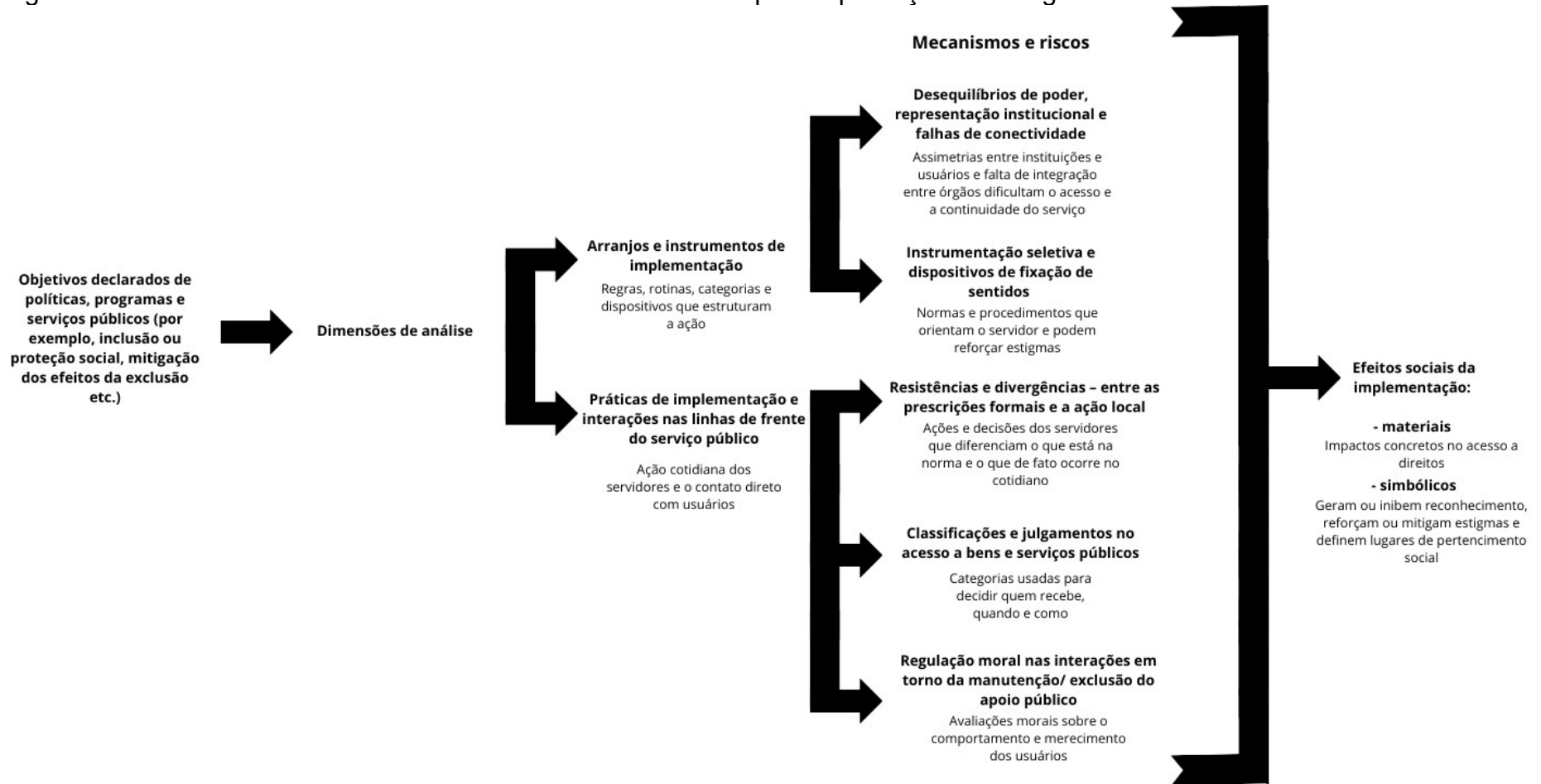
disso, as limitações em capacidades também se escalam para grupos, como no caso de uma pessoa analfabeta que não consegue preencher um formulário para um serviço, isso se expande para o grupo de indivíduos analfabetos (Fainblat, 2024).

Em concordância com o conceito de desigualdades entrelaçadas de Costa (2019), Kidd (2007) também menciona “múltiplas desvantagens”, onde dois ou três dos pontos do tripé podem incidir sobre um mesmo indivíduo, como o fato de que pessoas que sofrem racismo também podem habitar um território com pouca infraestrutura e estarem mais expostas à violência urbana.

A obra organizada por Pires (2019) enfatiza que a reprodução de desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas pode ser compreendida a partir da articulação entre os objetivos declarados das políticas e as práticas concretas desenvolvidas na linha de frente do serviço público. A principal questão levantada pelo autor é: Em que medida a implementação de políticas públicas não seria um *locus* importante (entre outros) de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades?

A partir desse e outros questionamentos, o autor propõe um modelo analítico que permite sistematizar os principais mecanismos e riscos envolvidos na reprodução de desigualdades durante a implementação de políticas públicas. A análise comparativa foi feita em duas etapas: a identificação dos objetivos formais, dos efeitos não pretendidos e dos mecanismos que engendram esses efeitos; e as relações entre mecanismos e efeitos, buscando encontrar padrões. Dessa forma, a partir de mecanismos que desempenham papéis semelhantes, foi possível criar categorias mais abstratas e cartografar analiticamente os mecanismos operantes nessas dinâmicas. Tal modelo orienta a identificação de como diferentes dimensões, tanto estruturais quanto práticas, influenciam os resultados das políticas, servindo como base para a análise detalhada das interações entre arranjos institucionais, instrumentos e ações cotidianas dos agentes públicos (Pires, 2019). A figura abaixo sistematiza o modelo.

Figura 1: Síntese descritiva do modelo de mecanismos e riscos para reprodução de desigualdades



Fonte: Elaboração própria a partir de Pires (2019). Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1Na28vg3R6aHn8bMeBxjqzu97-w7vIPqk?usp=sharing>.

É possível destacar duas dimensões de análise: os arranjos e instrumentos de implementação e as práticas de interação entre burocratas e usuários. Em relação à primeira, destacam-se como mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades os desequilíbrios de poder e representação institucional, as falhas de conectividade e a instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos (Pires, 2019).

No caso dos desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade, Souza (2019) aborda o caso da abordagem da questão de gênero no mercado de trabalho brasileiro pelo Codefat. Nota-se que o assunto foi raramente abordado, a presença feminina no conselho sempre muito baixa e, quando os temas apareciam, a ideia era adiar, não especificar e não buscar informações adicionais. Dessa forma, observou-se uma representação institucional feminina insuficiente, desequilíbrio de poder entre os atores (conselheiros homens e mulheres) e fraca articulação com outras organizações, o que perpetuou formas de exclusão na agenda do conselho (Souza, 2019).

Assim, quando o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade exige respostas mais articuladas e complexas do poder público, mas os arranjos de implementação falham em garantir essa integração, o problema inicial não apenas deixa de ser solucionado, como pode se agravar. A articulação entre os serviços vai além de uma simples questão administrativa, tornando-se um fator decisivo para o acesso a direitos e ao suporte estatal. Portanto, a falta de conexão entre serviços, equipamentos e instituições pode reforçar desigualdades e manter grupos vulneráveis afastados das políticas e dos recursos públicos (Pires, 2019).

Outro aspecto dos arranjos e instrumentos é a instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos. Instrumentos são definidos como “entidades não humanas ou a objetos que não só estabilizam, mas conferem sentido e formas específicos às relações que se desdobram no decurso da ação coletiva da implementação” (Pires, 2019, p.31), como procedimentos padronizados, indicadores, formulários, entre outros. Esse aspecto pode ser identificado no caso do capítulo 7, de Marcos Assis e Tatiana Sandim (2019), que analisam o arranjo institucional de implementação do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os autores observam que, embora o programa seja formalmente estruturado de maneira intersetorial, as rotinas e instrumentos burocráticos do cotidiano, como os formulários, cadastros e fluxos de encaminhamento, acabam fixando sentidos restritos sobre o público atendido,

reforçando a fragmentação entre políticas e a naturalização de uma visão assistencialista sobre a vulnerabilidade.

Segundo Lascoumes e Le Galès (2007), os instrumentos não devem ser vistos apenas como ferramentas técnicas, mas também como dispositivos sociais, pois refletem valores, concepções e percepções sobre os atores envolvidos e moldam o sentido das interações que regulam. Isso significa que eles não são neutros: ao serem aplicados, podem fortalecer ou enfraquecer determinados grupos, distribuir recursos e responsabilidades de forma desigual e facilitar o acesso para uns enquanto dificultam para outros. Assim, ao analisar os instrumentos que organizam as relações entre os diferentes atores na implementação de políticas, é possível identificar como certas visões e valores são incorporados a eles e como isso influencia a forma seletiva com que beneficiam ou excluem determinados grupos de usuários. Um exemplo que pode ser trazido é o abordado no capítulo 11 pelas autoras Janine Mello e Danusa Marques. As autoras analisam o fato de só as mães poderem retirar o benefício do Bolsa Família, critério que engendra a ideia das mulheres como responsáveis pelo cuidado das crianças, reforçando estereótipos, amplificando desigualdades e reduzindo oportunidades de inserção econômica para essas pessoas (Mello; Marques, 2019).

Lipsky (1984 *apud* Pires, 2019) também destaca o papel desses mecanismos na construção de um amplo processo de “destitularização”, sustentado por práticas burocráticas rotineiras (*bureaucratic disentanglement*), e não por reformas legais que declarem abertamente a redução de direitos. Em outras palavras, mesmo que, no plano formal, os cidadãos continuem sendo reconhecidos como titulares de direitos sociais, no dia a dia da oferta de serviços e benefícios que deveriam garanti-los, formas de exclusão acabam sendo produzidas pelas ações rotineiras dos diferentes agentes envolvidos.

No modelo de Pires (2019), a segunda dimensão de análise são as interações cotidianas entre o cidadão e o Estado. É possível entendê-la por meio da ótica dos estudos sobre burocratas de nível de rua. Nessa dimensão, são mecanismos e riscos para a reprodução de desigualdades: resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local, bem como classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos e regulação moral nas interações em torno da manutenção/exclusão do apoio público.

No caso das resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local, é possível identificar que um dos mecanismos ligados ao uso da discricionariedade pelos agentes de linha de frente é a resistência em seguir normas, diretrizes e decisões institucionais. Em certos casos, esses profissionais optam por ignorar ou adaptar silenciosamente as orientações recebidas. Quando essas orientações buscam ampliar a inclusão, o acesso ou a atenção a grupos vulneráveis, essa resistência pode resultar em negligência, invisibilidade ou em abordagens inadequadas ao público que necessita de apoio estatal. Um exemplo é o caso do Juizado Especial Cível estudado por Olívia Pessoa (2019), onde os magistrados e servidores públicos demonstram resistência em adotar uma postura mais acessível, linguagem mais simples e menos formalista, indo na contramão dos objetivos declarados de incluir parcelas antes excluídas pelo sistema judiciário.

Um segundo mecanismo presente nas interações entre burocratas de nível de rua e usuários são as operações de classificação, por meio das quais os agentes de linha de frente criam categorias práticas para lidar com as incertezas do trabalho cotidiano. Essas classificações ajudam a simplificar decisões e definir o tipo de resposta a cada usuário, como oferecer mais atenção, negar o serviço ou exigir documentos extras. No entanto, elas combinam critérios formais das normas institucionais com julgamentos morais e estereótipos sociais, reproduzindo desigualdades (Pires, 2019).

Em contextos marcados por desigualdade social, a necessidade de diferenciar o público atendido acaba reforçando tendências de estereotipação, levando à distribuição desigual de atenção e tratamento. Esses julgamentos normativos moldam a forma como os agentes percebem quem é mais ou menos “merecedor” do apoio estatal. Em suma, indivíduos com trajetórias singulares passam a ser enquadrados em categorias que orientam o atendimento, revelando o caráter interpretativo e seletivo da implementação, e evidenciando como valores, percepções e representações dos agentes podem sustentar práticas discriminatórias e excludentes. O estudo de Marina Oliveira e Cynthia Carvalho, no capítulo 23, focou em uma escola da rede pública do Rio de Janeiro que implementou um programa de aceleração de aprendizagem envolvendo a formação de uma turma especial. Somente os estudantes classificados como “merecedores” foram encaminhados para as turmas especiais, enquanto os “indisciplinados” ou “desinteressados” seguiam estigmatizados e enfrentando o atraso nas turmas regulares.

O terceiro tipo de mecanismo associado à produção de riscos de reprodução de desigualdade nas interações de implementação relaciona-se à regulação moral das condutas dos beneficiários da ação pública. Diferentemente dos mecanismos de resistência e classificação, que atuam no acesso aos serviços ou benefícios, a regulação moral ocorre nas interações voltadas à manutenção do apoio, uma vez que o sujeito já é reconhecido como beneficiário, evidenciando que receber um benefício implica consequências para além do serviço prestado. Dubois (2015, p. 2) observa que, no contexto socioeconômico francês contemporâneo, a precarização da classe trabalhadora e a intensa competição por trabalho, benefícios assistenciais e habitação renovam formas de separação social e simbólica (Lamont, 2000), distinguindo não apenas quem trabalha de quem não trabalha, mas também, entre os não trabalhadores, quem “merece” apoio e se comporta adequadamente daqueles que não o fazem. Embora haja diferenças entre os contextos francês e brasileiro, essa análise indica que o apoio público a necessitados tende a vir acompanhado de expectativas de conduta, definindo formas “certas” de ser e agir. A regulação moral pode ser exercida tanto por agentes de implementação quanto pelos próprios usuários ou suas comunidades, influenciando o sentido de lugar e valor social dos beneficiários por meio da internalização de culpa ou da construção de uma autoimagem subordinada ou estigmatizada (Dubois, 1999; Siblot, 2006). O caso estudado por Eiró (2019) do PBF também pode ser usado como exemplo, visto que agentes de implementação no Ceará avaliavam moralmente os gastos das famílias, valorizando despesas essenciais e desaprovando supérfluas, reforçando a internalização de uma posição social subordinada pelos beneficiários.

Essas práticas geram efeitos sociais da implementação, tanto materiais, como o não recebimento de um benefício, quanto simbólicos, como o reforço de estigmas e a deslegitimação da cidadania de determinados grupos (Pires, 2019). Vale destacar também os truques de implementação, conceito de Dubois (2010) já citado e possivelmente presentes nos mecanismos referidos que permite que governos e sociedades sustentem normas e discursos pró inclusão, mas cuja efetivação prática é frustrada pela dinâmica da implementação. Assim, mesmo políticas com objetivos inclusivos podem resultar, na prática, na exclusão de seus públicos-alvo.

Lotta (2019) também contribui para esse debate no livro *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*, ao refletir sobre o papel central dos burocratas de nível de rua no contexto brasileiro, considerando fatores

institucionais e organizacionais que afetam seu trabalho. A autora destaca que o modo como esses profissionais interpretam regras, percebem demandas e constroem estratégias cotidianas molda não apenas a efetividade das políticas, mas também a experiência concreta de cidadania dos usuários, revelando como desigualdades podem ser reforçadas ou mitigadas na ponta do serviço. Roberto Pires, por sua vez, aprofunda essa discussão no texto “Sociologia do Guichê e Implementação de Políticas Públicas” (2016), no qual analisa as práticas dos agentes públicos a partir de uma perspectiva sociológica, destacando como normas, saberes e rotinas cotidianas interferem na forma como as políticas são efetivamente entregues aos cidadãos. Ao mostrar como os atendentes mobilizam princípios morais, percepções subjetivas e adaptações práticas para lidar com demandas complexas, Pires demonstra que a implementação é um processo intrinsecamente político, marcado por disputas simbólicas e decisões situadas que podem, conscientemente ou não, gerar desigualdades.

Em termos de arranjos e instrumentos de implementação, Paulo Spínola e Leila Ollaik no capítulo 13 da obra de Pires (2019) discutem como os instrumentos governamentais, longe de serem escolhas neutras e técnicas, são frequentemente definidos de maneira intuitiva, e acabam por reproduzir desigualdades ao estruturar quem acessa ou não os serviços públicos. Já no capítulo 14, Isabella Goellner analisa o caso da Universidade de Brasília (UnB), demonstrando como os dispositivos de seleção universitária, como vestibular, PAS e Sisu, produzem uma estratificação social entre os estudantes, ao gerar perfis socioeconômicos distintos conforme as vias de ingresso, reforçando desigualdades no acesso ao ensino superior.

No âmbito das práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público, Gabriela Lotta, no capítulo 22, investiga a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), revelando como suas ações discricionárias, baseadas em julgamentos subjetivos e vínculos pessoais, modulam quem efetivamente acessa os serviços, podendo reforçar ou atenuar desigualdades. No capítulo 25, Camila Penna aborda a política de reforma agrária conduzida pelo Incra de Marabá, mostrando como a construção do chamado “perfil de cliente” é resultado de uma bricolagem entre normas técnicas e interpretações tácitas dos servidores, moldadas em parceria com movimentos sociais, o que evidencia a presença de classificações informais que afetam o acesso à política.

Já no capítulo 26, Flávio Eiró analisa a “boa implementação” do Programa Bolsa Família (PBF), destacando como as interações entre assistentes sociais e beneficiárias extrapolam as regras formais, inserindo elementos de regulação moral e discricionariedade, que podem reforçar ou suavizar barreiras de acesso ao benefício. Mani Marins, no capítulo 28, investiga o estigma e as repercussões do status de beneficiária, demonstrando como a identidade social atribuída às mulheres atendidas pelo PBF interfere na forma como são tratadas e percebidas, com efeitos simbólicos importantes. Por fim, no capítulo 29, e Maria Tarcisa Bega e Viviane Santos analisam o caso do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em Curitiba, mostrando como a diferenciação entre “famílias da fila” e “famílias da ocupação” produz uma reprodução institucional de status diferenciados, criando distinções e hierarquias entre beneficiários que deveriam ser tratados de forma igualitária.

Assim, tais estudos ilustram e validam o modelo teórico-metodológico que orienta esta pesquisa, ao demonstrar como os processos e interações cotidianas na implementação podem transformar políticas públicas formalmente inclusivas em dispositivos que reproduzem desigualdades, tanto através de instrumentos seletivos quanto de práticas classificatórias e julgamentos morais. Este referencial é central para o foco deste estudo, que busca compreender como, no âmbito do atendimento documental para pessoas em vulnerabilidade, tais mecanismos podem atuar como barreiras de acesso e reproduzir desigualdades já existentes, mesmo em políticas desenhadas para promover a inclusão. O quadro abaixo apresenta de forma sintética os estudos referenciados e utilizados como base para a análise realizada.

Quadro 3: Síntese dos principais estudos analisados

REFERÊNCIA	BREVE DESCRIÇÃO	MECANISMOS DO MODELO IDENTIFICADOS
Souza, 2019.	Análise da baixa representação feminina e da invisibilidade da pauta de gênero no Codefat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desequilíbrios de poder e representação institucional</li> <li>- Falhas de conectividade</li> <li>- Efeito simbólico</li> </ul>

Sandim; Assis, 2019.	Discute como o arranjo formalmente intersetorial do PAIF não se concretiza na prática devido às rotinas, fluxos e instrumentos burocráticos que segmentam o atendimento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentação seletiva e fixação de sentidos</li> <li>- Falhas de conectividade</li> <li>- Efeitos materiais</li> </ul>
Mello; Marques, 2019.	Examina como o Bolsa Família reforça papéis tradicionais ao permitir apenas mães retirarem o benefício.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentação seletiva</li> <li>- Fixação de sentidos</li> <li>- Efeitos simbólicos</li> </ul>
Pessoa, 2019.	Mostra resistências de servidores e magistrados em adotar linguagem acessível e práticas inclusivas, contrariando diretrizes formais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resistências e divergências</li> <li>- Efeito material</li> <li>- Efeito simbólico</li> </ul>
Oliveira; Carvalho, 2019.	Analisa como professores classificam quem é 'merecedor' de turmas especiais de aceleração.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Classificações e julgamentos</li> <li>- Efeito simbólico</li> <li>- Efeito material</li> </ul>
Eiró, 2019.	Mostra que a implementação do Bolsa Família é vista como "boa" porque funciona na prática, mas depende de mediações informais dos assistentes sociais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulação moral</li> <li>- Efeito simbólico</li> <li>- Efeito material</li> </ul>
Marins, 2019.	Analisa como beneficiárias do PBF sofrem estigmas sociais, afetando sua autoestima, identidade e relações comunitárias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulação moral e efeitos simbólicos</li> <li>- Fixação de sentidos</li> </ul>
Bega; Santos, 2019.	Estuda como servidores do MCMV criam distinções informais entre perfis de beneficiários, resultando em tratamento desigual.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Classificações e julgamentos</li> <li>- Efeito material</li> <li>- Efeito simbólico</li> </ul>
Lotta, 2019.	Estudo da discricionariedade dos Agentes Comunitários de Saúde na definição de prioridades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Classificações e julgamentos</li> <li>- Efeito material</li> </ul>

		- Resistências e divergências
Penna, 2019.	Mostra como servidores definem um 'perfil ideal' para beneficiários da reforma agrária.	- Classificações e julgamentos - Fixação de sentidos - Efeitos materiais

Fonte: Elaboração própria.

## 2.6 Síntese dos argumentos analíticos

Ao longo deste capítulo foram apresentados conceitos, pressupostos e elementos analíticos da literatura sobre implementação e BNR que sustentam o marco teórico desta pesquisa. A seguir, são sintetizados os argumentos discutidos que são relevantes para a análise empírica da implementação do Serviço:

- *Abordagem de análise Bottom up*: perspectiva que busca estudar a política pública “de baixo para cima”, entendendo a implementação também como momento de construção da política pública.
- Discricionariedade e estratégias de *coping/creaming*: Margem de decisão dos BNR, combinada com rotinas de enfrentamento das pressões de trabalho, que podem produzir seleções, prioridades e filtragens.
- Guichê e a sociologia do guichê: o espaço de atendimento é entendido como dispositivo de governo e lugar crucial para observar como normas, instrumentos e relações de poder se materializam nas interações face a face, especialmente com populações vulneráveis.
- Mecanismos: arranjos institucionais, instrumentos de implementação e práticas classificatórias e morais dos agentes operam como mecanismos que estruturam o acesso aos serviços, definindo quem entra, como entra e em quais condições se mantém como beneficiário.
- Riscos para reprodução de desigualdades: tais mecanismos podem produzir riscos concretos de reforço de desigualdades, gerando efeitos materiais (concessão, restrição ou perda de benefícios e documentos) e simbólicos (estigmas, deslegitimação da cidadania e reforço de posições sociais subordinadas).

Esses argumentos estruturam o marco teórico adotado neste trabalho. Ele orienta o desenho metodológico, a construção dos instrumentos de pesquisa e a descrição e análise dos resultados, permitindo examinar como, no atendimento documental voltado à população em situação de rua, os arranjos institucionais, o trabalho dos BNR e as dinâmicas do guichê podem tanto favorecer a inclusão quanto reproduzir desigualdades.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo parte da tradição das pesquisas sobre burocracias de nível de rua, que entendem a implementação como um processo situado, marcado por interações, interpretações e exercícios de discricionariedade. Como destacam Lotta (2019), Dubois (1999; 2015) e Pires (2019), investigar o funcionamento cotidiano das políticas públicas exige observar concretamente como normas e instrumentos são traduzidos pelos agentes na linha de frente e como essas traduções moldam o acesso dos usuários.

A partir das questões e apontamentos apresentados por Pires (2019), o percurso analítico deste trabalho foi construído, destacando que o objeto central do estudo é a implementação do serviço no nível do guichê, isto é, o modo como o desenho institucional do atendimento documental é traduzido na prática pelos atendentes da UAI Praça Sete e vivenciado pelos usuários em situação de vulnerabilidade. O foco recai sobre o cotidiano da oferta do serviço, entendendo que é nesse espaço micro de interação que normas, protocolos e instrumentos ganham sentido concreto e produzem efeitos sociais. Assim, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: *Quais são os mecanismos e riscos para a reprodução de desigualdades na operação dos instrumentos de implementação e nas interações entre os burocratas e usuários nos guichês de atendimento do serviço de documentação civil para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte e quais os efeitos para as experiências dos usuários?*

Ao adotar essa perspectiva, foi mobilizada a sociologia do guichê, conforme formulada por Vincent Dubois e retomada por Pires (2019), que evidencia como as relações face a face entre burocratas de nível de rua e cidadãos constituem um lócus privilegiado de produção ou mitigação de desigualdades. Nesse sentido, buscou-se compreender como atendentes interpretam, ajustam ou flexibilizam as regras, e como usuários interpretam essas mediações, revelando mecanismos de resistência, classificação prática e regulação moral que emergem no cotidiano da implementação.

Trata-se, assim, de uma pesquisa interpretativa, interessada nos significados atribuídos às práticas pelos próprios agentes do guichê e pelos usuários que dependem do serviço. A abordagem adotada é qualitativa, pois privilegia o exame aprofundado das experiências, percepções e interações que estruturam o atendimento, permitindo captar os mecanismos que conectam desenho institucional, instrumentos, práticas cotidianas e riscos de reprodução de desigualdades.

Para atender a essa abordagem, foi utilizado um conjunto articulado de fontes e técnicas qualitativas de coleta de dados, incluindo análise documental, observação direta com olhar etnográfico e entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos na implementação.

Os registros administrativos incluem documentos públicos e informações fornecidas pelos gestores. Foram utilizados documentos de diferentes órgãos envolvidos com o serviço, com distintas informações. Entre os materiais acessados, destacam-se:

- Relatórios do Registre-se disponibilizados publicamente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que fornecem dados sobre a execução da Semana Nacional do Registro Civil, como atendimentos realizados, documentos emitidos e parcerias estabelecidas;
- Protocolo de Intenções da UAI Praça Sete, formalizado entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG) e instituições como a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), que estabelece compromissos para ações conjuntas voltadas à emissão de documentos para a população em situação de vulnerabilidade;
- Relatórios internos da Semana do Registre-se, produzidos pela equipe da UAI Praça Sete, contendo informações sobre o planejamento, execução e resultados das atividades realizadas, e relatórios do Centro de Facilitação Documental, que registram atendimentos e parcerias institucionais;
- Relatórios com Dados abertos disponibilizados pela UAI, trazendo estatísticas sobre atendimentos realizados, documentos emitidos e o perfil dos usuários atendidos.

Esses documentos foram fundamentais para compreender as práticas de facilitação documental e a emissão de documentos para populações em situação de vulnerabilidade, contribuindo para a fundamentação teórica e empírica deste trabalho. O quadro 7 no Apêndice A enumera os demais documentos utilizados no estudo.

O capítulo “Quando intenções e escolhas tecnopolíticas podem se transformar (ou não) em ação e provisão: a implementação de políticas públicas” foi baseado na bibliografia referente ao campo de análise e implementação de políticas públicas. Já o capítulo “As unidades de atendimento integrado de minas gerais e o acesso à documentação civil” foi construído a partir de um conjunto diversificado de fontes

documentais que subsidiam a contextualização institucional e histórica, destacando-se relatórios do Registre-se, o protocolo de intenções firmado entre o TJ e a SEPLAG, relatórios internos e dados abertos do centro de facilitação documental e da UAI. Já o capítulo “Uma visão geral sobre a população em situação de rua” foi desenvolvido a partir da bibliografia referente ao assunto e dados abertos do IBGE e IPEA sobre a PSR. O capítulo final, que contém a análise dos dados coletados, se baseou nas informações adquiridas – dados, relatos e observações - e na bibliografia analisada.

Além da mobilização documental, o principal método de coleta de dados foi a observação intensiva da implementação do serviço, ocorrida na Unidade de Atendimento Integrado Praça Sete entre os dias 5 de setembro e 10 de outubro de 2025. As visitas ocorreram na parte da manhã, visto que é o horário de maior movimento e quando o defensor público faz atendimentos em seu posto. A pesquisa de campo consistiu na observação, tanto do ponto de vista do atendente, quanto do ponto de vista do usuário, nas cadeiras de espera e do outro lado do guichê. Os gestores, supervisores, seguranças e atendentes foram informados, estavam cientes e consentiram com o estudo. A presença da pesquisadora foi orientada por princípios éticos de discrição e respeito, buscando minimizar interferências nas rotinas observadas.

As observações foram sistematizadas em um caderno de observação, tendo como guia o roteiro de observação montado previamente e anexado no Apêndice E. A partir do roteiro foram observados aspectos como organização e estrutura do espaço, fluxo e dinâmica do atendimento, perfil dos usuários atendidos, comportamento dos burocratas de nível de rua, instrumentos de implementação em prática, interação usuários e atendentes, resultados práticos e efeitos da implementação do serviço. As anotações registravam tanto situações que se afastavam das rotinas esperadas, revelando improvisações, ajustes práticos ou tensões no atendimento, quanto padrões recorrentes, como orientações repetidas pelos atendentes, estratégias de manejo de filas ou respostas típicas a determinados perfis de usuários. Além disso, o caderno incluía descrições de expressões, tempos de espera, hesitações, argumentações utilizadas pelos atendentes, dúvidas frequentes dos usuários e pequenos eventos cotidianos que ajudavam a compreender como o serviço é efetivamente traduzido na prática.

Para contribuir com a pesquisa, também foram feitas 13 entrevistas semiestruturadas, sendo 4 com atendentes dos guichês do centro de facilitação

documental na UAI Praça Sete, 5 com gestores que trabalharam ou trabalham nas UAIs e 5 com usuários do serviço.

A partir do projeto de trabalho, houve a submissão ao Comitê de Ética da FHEMIG, onde foi aprovado pelo parecer nº 7.789.320. Antes das entrevistas, todos os participantes foram informados sobre os objetivos do estudo e seus direitos, assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As informações coletadas foram tratadas com confidencialidade, assegurando o anonimato dos participantes e a proteção dos dados.

As entrevistas foram realizadas entre 25 de agosto e 11 de outubro, tiveram a duração média de 25 minutos, e versaram sobre o desenho do serviço – no caso dos gestores - e a experiência com a gestão/atendimento. Elas foram fundamentais para captar o funcionamento do centro de facilitação documental e a percepção desses indivíduos sobre os pontos fortes e aspectos que necessitam de melhoria. O quadro abaixo sistematiza segundo a posição em relação ao serviço e o gênero dos entrevistados.

Quadro 4: Códigos das entrevistas

<b>TIPO DE ENTREVISTADO</b>	<b>CÓDIGO</b>
Gestora	Entrevista_Gestora1
Gestor	Entrevista_Gestor2
Gestora	Entrevista_Gestora3
Gestor	Entrevista_Gestor4
Gestora	Entrevista_Gestora5
Gestora	Entrevista_Gestora6
Atendente	Entrevista_Atendente1
Atendente	Entrevista_Atendente2
Atendente	Entrevista_Atendente3
Atendente	Entrevista_Atendente4
Cidadão	Entrevista_Cidadão1
Cidadão	Entrevista_Cidadão2

Cidadão	Entrevista_Cidadão3
Cidadão	Entrevista_Cidadão4
Cidadão	Entrevista_Cidadão5

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas foram feitas com os atendentes de maneira remota pela plataforma *Google Meet*, para tornar o momento o mais confortável e sincero possível. Os gestores foram entrevistados alguns de maneira presencial, em seus escritórios ou na própria UAI e outros de maneira remota, a depender da disponibilidade apresentada. As entrevistas com os cidadãos usuários dos serviços foram feitas de maneira presencial, no espaço de espera, próximo ao guichê de atendimento. Os cidadãos foram abordados ao saírem do guichê e após a explicação da pesquisa, aqueles que aceitaram participar da entrevista, responderam às perguntas realizadas.

Tanto os roteiros de observação e de entrevista quanto o tratamento e a análise dos dados coletados se guiaram pelo arcabouço da Sociologia do Guichê e do modelo de Pires (2019). Enquanto a primeira oferece um olhar micro analítico sobre as interações cotidianas entre burocratas e usuários, o segundo permite compreender como essas interações podem se inserir em dinâmicas estruturais de reprodução de desigualdades.

A Sociologia do Guichê baseia-se numa abordagem etnográfica robusta, que é a marca notável desses estudos, e que consiste na observação por períodos prolongados do trabalho e dos encontros *in loco*, incluindo o trabalho em salas de espera e *back office*. O método se concentra em alguns focos de análise, sendo os mais relevantes: as rotinas e recursos de trabalho (espaços físicos, instrumentos) e a descrição das interações em si (conteúdo das conversas, tensões e acordos). Essa análise busca reconhecer cidadãos e BNR como atores sociais que se adaptam estrategicamente aos constrangimentos da interação. Ademais, ao mesmo tempo em que reconhece a dominação institucional e a dependência estrutural do usuário, a etnografia permite entender as nuances das relações de poder e dar atenção às atitudes dos usuários. Usuários desenvolvem táticas e estratégias de adaptação para lidar com a administração, mobilizando recursos como o apoio de familiares mais jovens para a papelada, o conhecimento de vizinhos com experiência, ou mesmo o engajamento dos próprios agentes do serviço (Pires, 2016).

Foram identificados também os objetivos formais e declarados do serviço, bem como os efeitos não pretendidos e os mecanismos que os produziram ao longo do processo de implementação. Em um segundo momento, analisou-se a relação entre esses mecanismos e os efeitos observados, buscando-se padrões recorrentes nos estudos de caso.

Com base na abordagem e no modelo citados, a partir dos dados coletados, as entrevistas e notas de campo foram transcritas integralmente e organizadas em uma planilha no Excel, o que possibilitou identificar padrões, recorrências, variações nas práticas das agentes e nas formas de classificação e representação dos usuários e características que remetiam às categorias criadas com base no modelo. Para a criação dessas categorias, o material foi submetido a um processo de codificação inspirado na análise qualitativa temática (Yin, 2016), com o uso de Inteligência Artificial (IA) de forma complementar e responsável, restrito ao suporte técnico na organização e codificação dos dados. A IA auxiliou na identificação inicial de padrões e possíveis categorias temáticas, todas posteriormente revisadas, validadas e refinadas criticamente pela pesquisadora, sem qualquer interferência na autoria intelectual da pesquisa, em conformidade com os cuidados éticos e garantindo a originalidade do trabalho. As categorias principais de Pires (2019) “Desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade”, “Instrumentalização seletiva e dispositivos de fixação de sentidos”, “Resistências e divergências entre prescrições formais e ação local”, “Classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos” foram desdobradas em subcategorias específicas conforme o Quadro 5:

Quadro 5: Subcategorias de análise dos mecanismos e riscos para reprodução de desigualdades

<b>DIMENSÕES DE ANÁLISE</b>	<b>CATEGORIA DO MODELO</b>	<b>SUBCATEGORIA PARA A ANÁLISE</b>
Arranjos e instrumentos de implementação	Desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade	Falhas de conectividade
		Barreiras institucionais e de acesso

	Instrumentalização seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Aplicação seletiva de regras/discricionariedade
Práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público	Resistências e divergências entre prescrições formais e ação local	Conflito entre protocolos e prática
	Classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos	Estigmatização de usuários vulneráveis
		Interações facilitadoras e interações não facilitadoras
	-	Pressões sofridas e técnicas de <i>coping</i>

Fonte: Elaboração própria.

O processo de codificação permitiu identificar padrões e tensões recorrentes nas falas e nas interações observadas, possibilitando articular empiria e teoria de modo interpretativo e indutivo. A última subcategoria “pressões sofridas e técnicas de *coping*” não se vincula de forma direta a nenhuma categoria específica do modelo, uma vez que atravessa e dialoga com diferentes dimensões analíticas. É importante ressaltar, ainda, que as categorias e subcategorias não operam de maneira isolada: um mesmo relato ou situação pode se referir simultaneamente mais de uma delas, refletindo a natureza interdependente e multifacetada das experiências observadas.

Encerrada a apresentação dos procedimentos metodológicos, o capítulo seguinte contextualiza o cenário institucional no qual o serviço se insere, destacando o problema do sub registro, o funcionamento das Unidades de Atendimento Integrado de Minas Gerais e seu papel na garantia do acesso à documentação civil.

## **4 AS UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO DE MINAS GERAIS E O ACESSO À DOCUMENTAÇÃO CIVIL**

Este capítulo tem como objetivo contextualizar o problema do sub-registro civil no Brasil e em Minas Gerais, ressaltando a importância da documentação civil para o exercício pleno da cidadania. Analisando o arcabouço das políticas relacionadas, destaca-se o evento Registre-se, uma iniciativa federal para erradicação do sub-registro. Em Minas Gerais, ele ocorre no principal equipamento de promoção do direito à documentação em Belo Horizonte: a UAI. Para explicar a operação desse equipamento, o texto percorre a trajetória histórica e institucional do modelo de atendimento ao cidadão até a consolidação das Unidades de Atendimento Integrado. Por fim, é trazida a criação do Centro de Facilitação Documental na UAI Praça Sete, iniciativa que busca democratizar o acesso à documentação para pessoas em situação de rua e que será o foco de análise do trabalho.

### **4.1 O registro civil: da caridade ao direito de cidadania**

O registro civil é o ponto de partida para o reconhecimento do indivíduo como cidadão. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) estima que aproximadamente 73% das crianças nascidas anualmente no mundo possuem registro de nascimento. No entanto, há disparidades significativas entre as regiões. Enquanto na Europa Ocidental e na América do Norte a cobertura é universal, com 100% das crianças menores de 5 anos registradas, e na Europa do Leste e Ásia Central esse índice chega a 99%, em outras regiões os números são mais baixos. Na América Latina e no Caribe, 94% das crianças de até 5 anos têm registro, já no Oriente Médio e Norte da África o percentual é de 92%, e no Sul da Ásia, de 65%. O continente africano apresenta os índices mais críticos: na África Oriental e Austral, apenas 40% das crianças menores de 5 anos são registradas; na África Ocidental e Central, 54%; e na África Subsaariana, o menor índice do continente, apenas 46% (Claro, 2020).

A falta de registro civil representa um entrave crucial que impede o alcance da cidadania plena. Para Marshall (1950), a cidadania representa uma conquista de direitos no sistema capitalista e sua importância está justamente em seu caráter integrador: ela não elimina as desigualdades econômicas, mas estabelece um padrão comum de dignidade e reconhecimento, que limita a distância entre as classes e

fortalece o senso de pertencimento coletivo. Ao incluir os direitos sociais no conceito de cidadania, Marshall mostra que o Estado tem papel ativo na promoção da justiça e da coesão social, transformando o exercício da cidadania em um instrumento de equilíbrio entre liberdade, igualdade e solidariedade. Dessa forma, o sub-registro e a consequente limitação aos direitos como cidadão, perpetuam a desigualdade social e tornam os serviços públicos mais distantes daqueles que mais precisam.

No Brasil, até meados do século XIX, o registro de nascimento era atribuição da Igreja Católica, o que gerava o registro civil apenas para as pessoas filiadas a essa religião. A partir de 1861, com a proliferação de outras denominações, instituiu-se o registro para os que professam religiões diversas à oficial, (Caltram, 2010, p. 31) introduzindo a questão do registro civil para dentro do Estado, mas sem ainda determinações de caráter universal. Apenas em 1888 foi aprovado oficialmente, por Decreto, o Regulamento do Registro Civil, que normatiza o registro para nascimento, casamento e morte.

Em 1973, foi sancionada a Lei de Registros Públicos 6.015, que regula o tema até hoje. No entanto, alguns quesitos foram se modificando desde a década de 1970. Antes, o registro era feito por meio de declaração do pai ou responsável, que, acompanhado de duas testemunhas e mediante o pagamento, recebia a certidão. Após 1990, passa a ser necessária a declaração de nascido vivo, fornecida pelo hospital (Scochi, 2004). Hoje, o registro de nascimento pode ser feito pelos pais munidos de documento de identidade e certidão de casamento. Quando os pais não são casados, a presença do pai é obrigatória para que a criança receba seu nome. A mãe pode indicar o suposto pai no momento do registro, cabendo ao juiz notificá-lo conforme a Lei nº 8.560/1992, que trata da investigação de paternidade. O registro tardio exige procedimento específico: para pessoas de 12 a 18 anos, é necessário processo acompanhado pelos pais ou representante legal, já os maiores de 18 anos podem requerer o registro por conta própria (Brasileiro, 2008, p. 54).

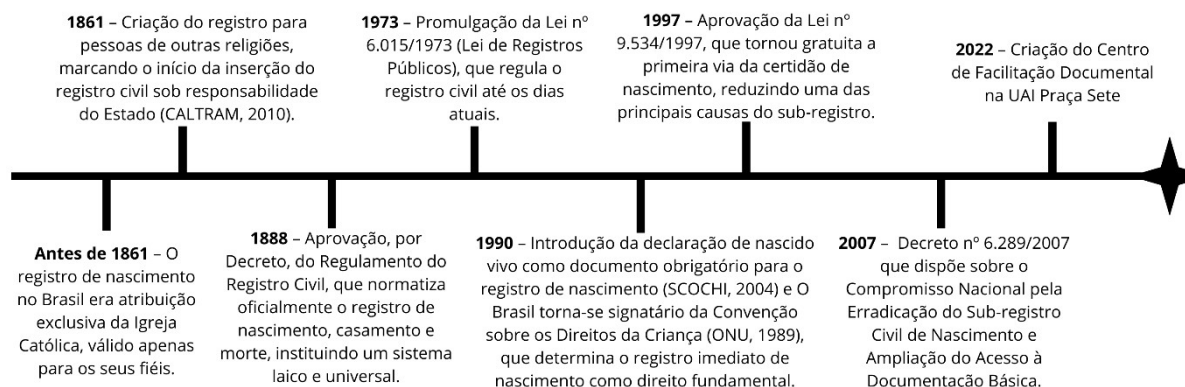
A partir de 1997, com a lei 9.534, a primeira via da certidão de nascimento se tornou gratuita, buscando minimizar um dos motivos do sub-registro, que era a impossibilidade do pagamento. Vale ressaltar que muitos cartórios não deixaram de receber pelo serviço, devido a dois principais motivos: alguns insistiram por anos em continuar cobrando ilegalmente; e, os que não cobram dos cidadãos, com a Lei Federal 10.169 de 2000, podem se beneficiar do fundo de compensação feito por cada Unidade da Federação.

Essas medidas de âmbito nacional dialogam diretamente com compromissos assumidos pelo Brasil, especialmente no que diz respeito à proteção integral dos direitos da criança e à garantia do registro imediato de sua existência. O Brasil é signatário da Convenção sobre os Direitos das Crianças, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1989, que define que “a criança deve ser registrada imediatamente após seu nascimento e, desde o momento do nascimento, terá direito a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e ser cuidada por eles”. Nesse sentido, como reconhecido pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, o Registro Civil de Nascimento e a consequente emissão da Certidão de Nascimento constituem o primeiro passo para o acesso à documentação básica. Esse reconhecimento foi reforçado em 2007, por meio do Decreto 6.289, quando o Brasil assumiu o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, consolidando a articulação entre União, estados e municípios na busca pela universalização do registro civil e pela garantia do direito à identidade como fundamento da cidadania. Para o governo federal, segundo o Decreto nº 10.063 - que inclusive, revogou o Decreto 6.289/2007 -, de 14 de outubro de 2019, a documentação civil básica inclui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF, a Carteira de Identidade ou Registro Geral, e a Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS.

Dessa forma, é a partir da certidão de nascimento que se tem a porta de entrada para todos esses documentos básicos e o consequente exercício da cidadania.

Percebe-se que a certidão de nascimento se configura como um pré-requisito para a participação em aspectos relevantes da vida social. Numa época e numa sociedade profundamente permeada pela burocracia, pelo controle e pelas noções de indivíduo e de identidade civil (nome, sobrenome, nacionalidade, naturalidade, sexo, idade completa, números infinitos), a certidão representa a porta de ingresso dos sujeitos ao mundo social, marcando a história e o cotidiano das crianças, bem como sua subjetividade (Brasileiro, 2008, p.57).

Figura 2: Marcos Históricos do Registro Civil e da Cidadania no Brasil



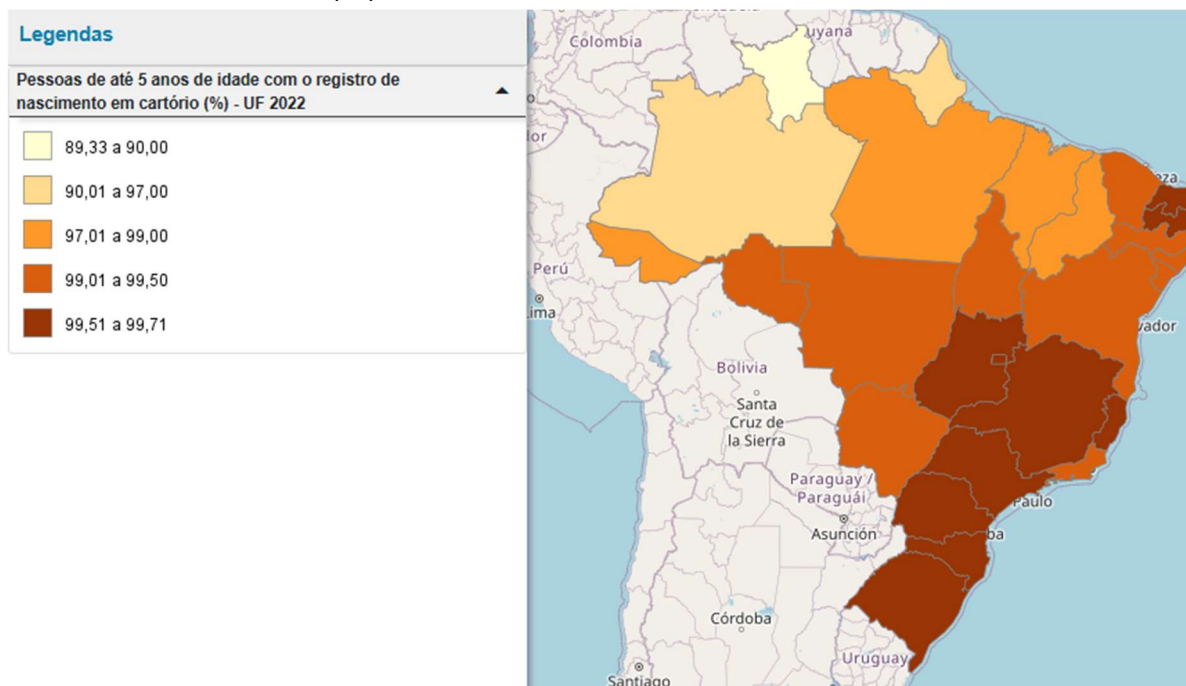
Fonte: Elaboração Própria. Disponível em:

<https://drive.google.com/drive/folders/1uKvP3XyCDjDHj2QBQgxLhfX8hm-E0IW?usp=sharing>

A partir da linha do tempo ilustrada e descrita é possível perceber que, até o século XX, o tema do sub-registro ainda não era tratado com a devida preocupação. Próximo a virada do século e nos últimos 25 anos, nota-se um maior esforço governamental relativo a esse problema.

Apesar dos normativos que definem a importância e a essencialidade do direito à documentação civil básica para todos os indivíduos e das políticas já realizadas, a realidade ainda não se encontra em um patamar ideal. Até 2003, quase 750 milhões de crianças nascidas por ano não tinham o registro civil de nascimento. O sub-registro começou a ser reduzido de fato a partir de políticas públicas específicas para o tema, como a campanha feita em 1999 pelo Ministério da Saúde. Hoje, segundo dados do IBGE (2022), mais de 3 milhões de brasileiros não possuem certidão de nascimento. Os mesmos dados trazem que aproximadamente 50 milhões não têm CPF ou estão com o documento cancelado. O mapa abaixo, obtido na plataforma do Censo 2022 do IBGE, traz os dados de pessoas de até 5 anos de idade com o registro de nascimento em cartório (%) por unidade federativa, sendo as cores mais claras representando onde há os maiores déficits e as cores escuras onde há menores porcentagem de falta de registro.

Figura 3: Mapa de pessoas de até 5 anos de idade com o registro de nascimento em cartório (%) - UF 2022



Fonte: Censo Demográfico 2022.

É possível perceber que há disparidades entre as regiões brasileiras. O Norte é a região do País com maior percentual de déficit, 7,5%; seguido do Nordeste, com 2,5%; Centro-Oeste, 1,23%; Sudeste, 1,1% e o Sul, com 0,28%. O sub-registro civil, embora em queda nos últimos anos, ainda atinge de forma desproporcional populações em situação de vulnerabilidade, como pessoas em situação de rua, indígenas, ribeirinhos e populações negras periféricas.

No período de 2003 a 2015, os dados apresentaram avanços significativos na cobertura dos nascimentos. No caso de Minas Gerais, em 2010, a cobertura era de 96% pelo Registro Civil e 95% pelo Sinasc, o que significa que o sub-registro estava limitado a 4% e 5% respectivamente, patamares que, de acordo com o IBGE, indicam boa qualidade estatística para fins demográficos e sociais. Antes desse progresso, em 2000, cerca de 87% a 90% dos nascimentos eram registrados, indicando sub-registro de 10% a 13%, enquanto em 2003 os registros tardios representavam 3,5% dos nascimentos e, em 2012, apenas 0,62%. A partir de 2011, as séries das duas bases tornaram-se praticamente coincidentes, evidenciando a universalização progressiva do registro de nascimentos e a diminuição do sub-registro em Minas Gerais. (Horta, 2018).

Essa redução do sub-registro deve-se, em grande parte, às políticas e programas realizados ao longo dos últimos anos. Como citado, até o início dos anos 2000, o Brasil ainda enfrentava índices elevados de sub-registro, o que significava que milhões de crianças permaneciam invisíveis para o Estado e impedidas de acessar direitos básicos. A partir de campanhas e iniciativas isoladas, como as promovidas pelo Ministério da Saúde em campanha feita em 1999 e o Plano Presidente Amigo da Criança (2004-2007), o país iniciou um processo de enfrentamento do problema. Um momento crucial foi o Decreto nº 6.289, de dezembro de 2007, que instituiu o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento. Este decreto inaugurou uma política pública coordenada, com metas para os 10 anos seguintes e forte mobilização multissetorial. Foram criados comitês gestores em nível nacional, estadual e municipal, articulando órgãos governamentais, sociedade civil e organismos internacionais para promover ações de registro universal. Entre as estratégias adotadas, destacam-se a instalação de postos avançados de registro em maternidades, a realização de mutirões em áreas de difícil acesso e a padronização e informatização dos sistemas de registro civil, com a criação do SIRC (Sistema Nacional de Informações de Registro Civil).

Em 2023, o Provimento nº 140 da CNJ reconheceu que a ausência de documentação básica é um dos principais entraves ao acesso a políticas públicas e à própria existência jurídica do cidadão perante o Estado. Também neste Provimento, criou-se a semana do Registre-se, que busca ampliar o acesso à documentação civil - e hoje, a outros serviços - para populações vulneráveis.

Nesse sentido, a visão governamental foi se atualizando e passou-se a entender cada vez mais a documentação como não apenas um requisito administrativo, mas também com um papel estruturante na constituição da cidadania, como destaca Santos (2000) ao afirmar que o acesso aos meios de vida e aos direitos garantidos é condição concreta para a cidadania plena. A ausência de documentos impede o acesso à saúde, educação, programas sociais e ao mercado de trabalho, aprofundando processos de exclusão e invisibilidade social. Assim, compreender os mecanismos que dificultam ou facilitam o acesso à documentação é fundamental para a efetivação de políticas públicas inclusivas e para a garantia do direito à cidadania.

A cidadania, enquanto conceito, é fundamental para a compreensão do acesso a direitos e à igualdade social, especialmente em contextos de vulnerabilidade. Ela não se limita ao simples reconhecimento legal, mas envolve a garantia de acesso a

serviços e benefícios essenciais para a plena participação social e política. Como define Santos (2000), a cidadania está diretamente ligada ao acesso real aos meios de vida e à possibilidade concreta de usufruir dos direitos que o Estado promete garantir. Dessa forma, a falta de documentação básica, como a certidão de nascimento e a carteira de identidade, impede o exercício efetivo da cidadania, colocando indivíduos em uma situação de marginalização e invisibilidade, o que mostra a importância da efetividade do serviço de documentação para a população vulnerável. Assim, torna-se evidente a necessidade de políticas públicas e serviços que facilitem a emissão de documentos essenciais e o atendimento às demandas da população, principalmente dos indivíduos em situação de vulnerabilidade. É nesse contexto que surgiram as Unidades de Atendimento Integrado (UAIs), concebidas como estratégias de aproximação do Estado com o cidadão, ao oferecer serviços de forma centralizada, ágil e acessível, contribuindo de maneira decisiva para a efetivação da cidadania.

#### **4.2 O modelo de serviços integrados de atendimento ao cidadão no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 acentuou o federalismo ao estabelecer mais autonomia e atribuições aos entes subnacionais. Essa descentralização gerou uma responsabilização difusa, que acabou por gerar dúvida sobre onde buscar os serviços (Abrucio; Franzese, 2007). A falta de definição sobre quem prestaria os serviços de atendimento ao cidadão e de como esse serviço seria prestado acaba por dificultar o acesso dos indivíduos. Esse cenário gerou uma “indústria de despachantes”, indivíduos que intermediavam o cidadão com o Estado (Brasil, 1998).

No movimento de repensar a gestão pública brasileira pós Constituição ocorreu, a criação do Modelo de Gestão de Atendimento Integrado (MGAI) (Bresser-Pereira, 2000).

Bent, Kernaghan e Marson (1999) propõem a classificação de projetos de atendimento ao cidadão em três tipos, conforme finalidade e estrutura: *Gateway*, que orienta o cidadão aos serviços com base em suas necessidades; *One-stop shop*, que reúne diversos serviços públicos num só local físico ou eletrônico; e *Seamless services*, que integram serviços de diferentes esferas de governo, atendendo grupos com necessidades específicas ao longo de diferentes jurisdições.

Interessa aqui o modelo denominado internacionalmente como “*one-stop shops*”, que cria um tipo de “shopping” de serviços públicos, ofertando vários em um único local, seja o balcão, o telefone, a internet ou quiosques de autoatendimento (Oliveira, 2014; Reis *et al*, 2022). Embora a ideia desses *shoppings* de serviços já fosse intencionada pelo Ministério da Desburocratização do Governo Federal desde 1979, foi apenas na década de 1990 que começaram de fato as práticas estaduais, características das reformas de segunda geração, que envolviam eficiência na gestão por resultados e descentralização. A primeira experiência desse modelo no Brasil foi o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SACI), implementado em Santa Catarina em 1991, onde o governo estadual, em parceria com a companhia telefônica Telesec, passou a empregar a oferta de serviços e informações, priorizando a implantação dos postos em regiões mais populosas. Posteriormente, em 1995, na Bahia, houve também um Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) mais próximo do modelo atual, com a implementação de um shopping de serviços públicos para os cidadãos baianos (Oliveira, 2014).

No ano de 1998, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) instituiu o projeto denominado “Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão - SAC/BRASIL”, com a finalidade de fomentar a instalação de SACs em todas as 27 unidades federativas do país. Para viabilizar essa iniciativa, foram elaborados manuais destinados aos governos estaduais, os quais continham orientações detalhadas sobre as diretrizes do programa, além de um guia básico para a implantação, abordando aspectos como adequação das instalações físicas, capacitação de recursos humanos, padrões de atendimento e o portfólio de serviços a ser oferecido (Araújo, 2018).

O guia inicial “Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão – SAC/BRASIL” definiu que o Governo Federal se comprometeria a oferecer apoio técnico, transferir recursos financeiros e monitorar a execução física e financeira do projeto. Por sua vez, os estados eram responsáveis por prover a infraestrutura, o quadro de pessoal e garantir a operação do serviço. Além disso, era exigido que o estado parceiro contribuísse com pelo menos 40% do financiamento total, enquanto os 60% restantes eram custeados pelo Governo Federal, com recursos da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Dessa forma, a criação das Centrais de Atendimento Integrado foi uma iniciativa do governo federal e resultou de uma articulação entre os diferentes níveis federativos (Brasil, 1998). Assim, a partir do

Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF), foram criadas 23 Centrais de Atendimento Integrado (CAI), com nomes variados pelo Brasil.

### **4.3 O atendimento integrado ao cidadão em Minas Gerais**

Em Minas Gerais, houve a instituição do Decreto Estadual 38.303/1996 que criou o Programa de Informação e Atendimento ao Cidadão, definiu a criação do Disque Serviço Público, um canal de informações sobre os serviços prestados pelo estado, e criou o Posto de Serviços Integrados Urbanos, PSIU, inaugurado em setembro de 1997.

Baseando-se em outros modelos brasileiros de atendimento integrado, como o SACI e o SAC, a inauguração dos PSIU em Minas Gerais considerou a divisão das mesorregiões do estado, levando em conta a densidade populacional e a demanda reprimida. Inicialmente, os postos tinham como objetivo “facilitar o acesso do cidadão ao serviço público, mantendo um atendimento diversificado em apenas um local físico, multiplicado nas diversas Regiões Administrativas do Estado” (Minas Gerais, 1996) e eram coordenados pela Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração. Especificamente para a fase de implantação, foi criada uma Comissão Especial com gestores públicos de áreas centrais e de tecnologia. Essa comissão estabeleceu as diretrizes dos projetos, aprovou e acompanhou as atividades de implantação, promoveu e acompanhou parcerias intra e intergovernamentais para levantar, analisar e divulgar dados sobre os serviços públicos ofertados.

Os postos foram espalhados pelo estado, nos municípios de Araçuaí, Belo Horizonte – Praça Sete, Belo Horizonte – Barreiro, Caratinga, Coronel Fabriciano, Curvelo, Diamantina, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Lavras, Muriaé, Montes Claros, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Ponte Nova, Pouso Alegre, São João Del Rei, São Sebastião do Paraíso, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlândia e Varginha (Reis, 2025). Oliveira (2014) aponta que a distribuição levou em consideração fatores como a divisão das mesorregiões, o tamanho da população e o volume de demanda reprimida dessas áreas. Além disso, a iniciativa buscava ampliar a presença do governo estadual no interior, como resposta à insatisfação dos cidadãos com os serviços públicos oferecidos. A abertura dos postos também foi uma escolha estratégica para reaproveitar instalações e equipes provenientes do extinto Minas Caixa. A análise da distribuição permitiu

observar que a escolha territorial dos postos de atendimento apresenta uma cobertura ampla e equilibrada entre as diferentes regiões do estado, contemplando tanto áreas de alta densidade populacional quanto municípios do interior. Nota-se, contudo, uma maior concentração de unidades em polos regionais, como o Triângulo Mineiro, o que reflete a busca por eficiência administrativa e alcance populacional. Essa configuração evidencia um esforço de descentralização planejada, que, ao mesmo tempo em que amplia o acesso, reforça a importância de centros urbanos intermediários como pontos de articulação entre o Estado e a população das áreas periféricas e rurais.

Posteriormente, em um contexto de fortalecimento da gestão pública e de reorganização administrativa do Estado, o modelo dos PSIU passou por um processo de reestruturação institucional. Em 2003, a gestão foi transferida para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), cuja finalidade era coordenar e integrar ações setoriais do governo, reforçando o papel dos postos como instrumentos de descentralização e desenvolvimento regional. Essa transição representou um movimento de consolidação do atendimento integrado e abriu caminho para novas iniciativas de modernização administrativa e desburocratização.

Entre 2007 e 2010, foi implementado o Projeto Descomplicar, coordenado pela SEPLAG com o objetivo de simplificar e agilizar as relações do Estado de Minas Gerais com as empresas e os cidadãos e que tinha três frentes: empresa-estado, estado-estado e cidadão-estado. Na frente estado-estado, o objetivo era revisar e padronizar processos internos. Já na frente cidadão-estado, o foco era simplificar o atendimento direto ao público. E, por fim, na frente empresa-estado o objetivo era simplificar a abertura de empresas, feito por meio do programa Minas Fácil. Criado em 2006, esse programa tinha como objetivo reduzir o tempo de abertura de empresas, passando de uma média de três meses para cinco a oito dias. A estratégia envolveu centralizar serviços em um só local, revisar regras e leis que atrasavam processos, negociar com diferentes órgãos e implantar plataformas digitais (Minas Gerais, 2011).

Nesse contexto, o PSIU começou a ser tratado como uma peça estratégica da modernização do Estado, sendo sua gestão transferida para a recém-criada Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) em 2006, instituída com a função de coordenar a formulação, execução e avaliação de políticas públicas, além de integrar as áreas de planejamento, gestão e finanças. Essa mudança deu ao PSIU

um novo status: ele deixou de estar restrito a uma lógica de política urbana, vinculada anteriormente à SEDRU, e passou a ser considerado um projeto estruturador, alinhado à agenda de governo eletrônico, à busca por eficiência administrativa e ao foco no atendimento ao cidadão.

Também em 2006, houve um aporte de recursos do Banco Mundial de US\$170 milhões, o que acabou por demandar uma reformulação dos postos de atendimento pela SEPLAG. Como os projetos estruturadores tinham prioridade para alocação deste recurso, o Governo de Minas Gerais contratou a Fundação João Pinheiro e a empresa Res Pública Consultoria em Qualidade de Serviços Públicos para avaliar a situação dos 26 postos espalhados pelo estado e apresentar propostas de desburocratização em conformidade com o PMDI. Os estudos identificaram a dependência entre os governos e discrepâncias entre os órgãos que dificultavam a abordagem unificada, a falta de capacitação e a falta de padronização no atendimento e a ausência de indicadores básicos para medir eficiência e qualidade, apontando a necessidade de uma reestruturação completa para implementar um novo modelo (Majeed, 2013).

No PSIU, a maior parte da equipe era formada por servidores públicos vindos de diferentes órgãos, tanto federais quanto estaduais e municipais. Como o atendimento ao cidadão não costumava ser visto como prioridade dentro do governo, era frequente que lotassem funcionários que tinham alguma dificuldade de relacionamento ou eram pouco qualificados. O treinamento oferecido era escasso e não chegava a todos, tornando inexistente uma cultura voltada para a ética e o bom atendimento à população. Outro problema era que os coordenadores dos postos eram escolhidos mais por questões políticas do que por competência técnica, o que não colaborava para a gestão. Nas cidades menores, muitos relatos falam de uma rede informal entre esses gestores e comerciantes ou políticos locais, ou seja, uma troca de favores para tapar buracos da estrutura precária dos postos. Além disso, faltava completamente um sistema de gestão que permitisse monitorar dados básicos, como tempo de espera ou atendimento, então o que se sabia sobre o funcionamento dos postos em cidades longe da capital era mínimo. Os prédios usados normalmente não eram adequados ao atendimento público, com móveis velhos e sem padrão, espaços improvisados e sinalização confusa. Faltava qualquer preocupação com o conforto e a eficiência do atendimento (Majeed, 2014).

Em consequência, a partir de uma análise incluindo estudos e trabalho de campo, todos os postos do PSIU foram reformulados e, por meio do Decreto Estadual 44.817/2008, passaram a ser oficialmente chamados de Unidade de Atendimento Integrado (UAI) (Sousa *et al.*, 2012; Nessim, 2015). A mudança do nome seria necessária para quebrar a ideia negativa sobre o serviço. A análise do porte e da demanda de cada PSIU permitiu compreender melhor o funcionamento do serviço e aprimorar sua gestão. A partir disso, foram criadas condições para implantar sistemas de monitoramento e controle, sem alterar a estrutura do modelo, mas ajustando sua forma de gestão, com foco no fortalecimento da identidade e na autonomia dos órgãos envolvidos (Oliveira, 2014). Assim, as UAIs surgem a partir de um movimento de desburocratização de facilitação para os negócios e investimentos privados, com o objetivo de criar um conceito de gestão, inovação e excelência no atendimento (Minas Gerais, 2013c).

#### **4.3.1 As Unidades de Atendimento Integrado (UAIs) em Minas Gerais**

O Decreto Estadual 44.817/2008 definiu a finalidade das UAIs como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público, mantendo um atendimento diversificado em apenas um local físico, instalado nas diversas cidades do Estado. Esse decreto também criou a Coordenadoria Especial de Gestão das Unidades de Atendimento Integrado (CEGUAI), subordinada à SEPLAG.

Guiada pelas linhas de ação Estado-Estado e cidadão-Estado do projeto Descomplicar, a primeira medida adotada pela SEPLAG na implantação das Unidades de Atendimento Integrado foi estabelecer que a prestação dos serviços deveria seguir novos princípios orientados por um modelo de gestão focado em resultados. Esse modelo se fundamentava na combinação de técnicas de gestão por processos e colaboração entre órgãos. Inicialmente, o propósito era fazer das UAIs um padrão exemplar de atendimento para demais instituições públicas, servindo também como espaços experimentais de inovação nos serviços oferecidos. Além disso, buscava-se incentivar os órgãos parceiros a alinharem suas retaguardas às demandas da central de atendimento, apoiando o processo de modernização do Estado por meio da eficiência na prestação dos serviços públicos (Minas Gerais, 2013a, p.19).

As novas UAIs vieram com uma proposta de ampliar o tempo de funcionamento, incluindo horários até mais tarde, aos sábados e feriados, para dar conta do que o público precisava. A ideia era garantir que não haveria interrupção dos serviços durante o expediente: em Belo Horizonte, o atendimento ficou das 7h às 19h nos dias úteis e das 8h às 14h aos sábados; já nas cidades do interior, funcionavam das 8h às 17h, de segunda a sexta (Majeed, 2013).

Outra facilidade trazida foi a criação de guichês de pagamento dentro das unidades. O público não precisava mais esperar que o banco abrisse para pagar taxas e depois voltar com o recibo, e agora, passou-se a resolver tudo em um mesmo local. E os bancos privados passaram a operar esses guichês no mesmo horário dos demais serviços (Majeed, 2013).

O visual das UAIs também mudou: cada unidade ganhou arquitetura, cores e layout iguais, junto com regras e procedimentos padronizados. O propósito era tornar o atendimento equivalente em todas as unidades, seja na capital ou em qualquer canto do estado. A secretária da SEPLAG à época, Girão, destacou que o plano era garantir que o cidadão tivesse o mesmo padrão de serviço, não importando a cidade (Oliveira, 2014).

Parte dessa mudança envolveu reestruturar a equipe. Em vez de cada órgão cuidar do seu grupo de funcionários no atendimento, como era feito no antigo PSIU, a Secretaria contratava diretamente o pessoal pelas regras da MGS, que são menos rígidas e permitem fazer escala para trabalhar em turnos, inclusive à noite e nos finais de semana. Cada setor público treinava a equipe conforme as exigências do serviço, e isso facilitava acompanhar o desempenho, corrigir falhas ou, se preciso, substituir quem não estivesse cumprindo bem o papel. Essas mudanças começaram em pequenas doses, com duas UAIs em 2007 geridas pelo governo estadual por meio da MGS, depois oito em 2008, crescendo ano a ano (Reis *et al*, 2022b).

Em 2009, a SEPLAG recebeu a tarefa de transformar os PSIUs remanescentes em UAI no modelo de parceria público privada (PPP) e abrir novas unidades também nesse modelo. O objetivo era agregar politicamente para as eleições que se aproximavam, visto que as PPPs eram um ponto forte do governo da época. A ideia era de que geraria eficiência econômica, flexibilidades administrativas e facilitaria a padronização (Avrichir, 2018). Foram feitas três licitações para o processo de abertura das UAIs modelo PPP: Fase I, Fase II e Fase III. A primeira delas, firmada em 2010, inaugurou tanto o modelo de PPPs para UAIs no estado

quanto a primeira experiência nacional de parceria desse tipo em serviços de atendimento ao cidadão. O contrato, com prazo de 20 anos, incluiu as unidades de Betim, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberlândia e Varginha, sendo que apenas Betim recebeu uma central inédita, enquanto as demais substituíram antigos postos do PSIU (Reis *et al*, 2022b).

Já a PPP Fase II foi lançada em 2014, com previsão de concessão de 23 unidades por 17 anos. Contudo, mudanças na gestão estadual resultaram em suspensão administrativa no ano seguinte, reduzindo o escopo para apenas 13 unidades implantadas, entre elas Contagem, Ipatinga e Venda Nova, inéditas no modelo. Ainda em 2014 foi publicado o edital da Fase III, destinado à UAI Praça Sete, em Belo Horizonte, a maior do estado. O contrato também enfrentou suspensões sucessivas entre 2015 e 2019, até ser retomado em 2021, com aditivo que atualizou parâmetros contratuais. A transição foi concluída em 2023, quando a unidade passou a ser gerida integralmente pela concessionária (Reis *et al*, 2022b).

Os três contratos adotaram o modelo de concessão administrativa, no qual a remuneração da concessionária é feita pelo Estado de Minas Gerais, principalmente por meio do Valor por Atendimento (VPA), calculado conforme a quantidade de atendimentos realizados. O desempenho das unidades impactava diretamente na remuneração, já que os contratos previam um coeficiente de eficiência (COEF) baseado em indicadores como satisfação dos usuários e cumprimento das metas de atendimento. Além disso, havia possibilidade de aplicação de multas em caso de descumprimento contratual, cabendo à SEPLAG a supervisão, fiscalização e eventual penalização (Avrichir, 2018) (Reis *et al*, 2022b).

Em termos de custos, estudos comparativos apontaram que o VPA das PPPs se manteve semelhante ao da gestão direta, não gerando grandes diferenças para o Estado. Por outro lado, o modelo PPP apresentou vantagens esperadas como maior flexibilidade na contratação de pessoal e maior agilidade na aquisição de bens e serviços. Porém, também trouxe desafios, como a alta rotatividade de funcionários, a tendência de reduzir gastos em manutenção para maximizar lucros e a falta de incentivo à digitalização dos serviços, já que menos atendimentos presenciais significam menor remuneração para a concessionária (Reis, 2025), o que é um problema até hoje e deveria ser repensado para um próximo contrato.

Apesar do discurso de modernização e eficiência associado às Parcerias Público-Privadas, o modelo traz riscos que precisam ser analisados com cautela,

sobretudo quando aplicado a serviços de natureza essencial, como o atendimento ao cidadão. A vinculação da remuneração ao volume de atendimentos, por exemplo, tende a gerar incentivos distorcidos: quanto mais atendimentos presenciais realizados, maior a receita da concessionária, o que pode desestimular a digitalização de serviços e perpetuar práticas desatualizadas e menos eficientes. Além disso, o foco em resultados quantitativos, traduzido por indicadores de desempenho e metas contratuais, corre o risco de reduzir a complexidade social da política a métricas de produtividade, desconsiderando aspectos qualitativos como acolhimento, acessibilidade e satisfação real dos usuários. Esses elementos tensionam o equilíbrio entre a busca por eficiência gerencial e o princípio da universalidade do atendimento, podendo reproduzir desigualdades no acesso aos serviços públicos.

Outro ponto de atenção é o deslocamento da responsabilidade pública para agentes privados, o que pode enfraquecer o papel do Estado na coordenação e monitoramento de políticas voltadas à cidadania. A rotatividade de funcionários, a pressão por resultados e a fragmentação entre contratante e concessionária criam ambientes de trabalho que dificultam a construção de vínculos institucionais e o comprometimento com o serviço público. Sob a ótica teórica deste trabalho, esses riscos evidenciam a distância entre o projeto formal da política e o alcance real dos objetivos, visto que a implementação é permeada por pressões, adaptações e estratégias cotidianas dos burocratas de linha de frente.

Por fim, em 2019, criou-se o último modelo de gestão: o Programa UAI Compartilha, uma forma de implementação de UAIs através da parceria entre Estado e Município, por meio da câmara municipal ou prefeitura. Ele surgiu da demanda de prefeitos e vereadores que buscavam expandir a rede para seus municípios, em um contexto em que o Estado de Minas Gerais não tinha condições financeiras de ampliar sozinho a capilaridade das UAIs (Reis *et al*, 2022b).

O modelo funciona por meio de convênios entre a SEPLAG e os municípios, que podem ser tanto o Executivo quanto o Legislativo local. Nessa parceria, cabe ao município assumir a maior parte do financiamento e infraestrutura: disponibilizar o imóvel, mobiliário, equipamentos, equipe de trabalho, manutenção e insumos. Já o Estado é responsável por garantir o *know-how* do modelo UAI, supervisionar, monitorar indicadores, aprovar projetos arquitetônicos, fornecer sistemas de gestão e intermediar a relação com os órgãos prestadores de serviços (Reis *et al*, 2022b).

Os serviços ofertados são definidos em conjunto, a partir de um Pacote Básico, e os municípios podem agregar serviços adicionais de interesse local. Na prática, o modelo pode ser comparado a uma “franquia pública”: o município adere às regras, padrões visuais, fluxos e processos previamente estabelecidos pelo Estado, garantindo uniformidade da rede. Ao mesmo tempo, caracteriza-se como uma forma de descentralização vertical, em que o Estado transfere parte da execução aos municípios, mas mantém forte padronização e supervisão. O programa começou com convênios assinados em 2019, mas a primeira inauguração ocorreu apenas em 2021, devido à pandemia e ao processo eleitoral municipal de 2020. Até julho de 2024, haviam sido inauguradas 16 UAIs Compartilha, em cidades como Leopoldina, Três Corações, Araxá, João Monlevade e Extrema (Reis, 2025).

Dessa forma, a história das UAIs se desenha como uma narrativa de institucionalização de um modelo de atendimento ao cidadão que combinou centralização política e técnico-gerencial, padronização de processos e expansão operacional em rede. Nos anos seguintes ao decreto que as inaugurou, a SEPLAG assumiu o papel de articuladora e governante do modelo: planejou e financiou a infraestrutura, contratou equipamentos e pessoal, e passou a monitorar a operação das unidades pela perspectiva de “gestão por processos” e “estado para resultados” (Oliveira, 2014). Apesar desse papel da secretaria, observa-se que, ao longo do tempo, vem ocorrendo uma descentralização da gestão das UAIs, primeiro por meio das PPPs e depois, por meio da UAI Compartilha. Em ambos, o Estado vem se distanciando dessa gestão, seja para dar espaço às empresas concessionárias ou ao município. Essa tendência à descentralização, embora apresentada sob o discurso da eficiência e da corresponsabilidade, traz riscos importantes à coerência e à continuidade da política. O distanciamento do Estado da gestão direta das UAIs pode enfraquecer a capacidade de coordenação estratégica e de manutenção de padrões de qualidade entre as unidades, além de diluir responsabilidades na prestação do serviço. Na prática, o modelo tende a fragmentar a política pública, submetendo-a a lógicas locais, empresariais ou contratuais que nem sempre convergem com os princípios da universalidade e da equidade no atendimento ao cidadão. Assim, o movimento que começou como centralização para garantir padronização e controle termina, paradoxalmente, revelando os limites desse modelo, ao transferir a execução para instâncias que operam sob diferentes incentivos e capacidades. Por fim, é importante reconhecer que este estudo não permite afirmar, de forma conclusiva, a

maior efetividade de um modelo de gestão em relação a outro, cabendo aqui a possibilidade de uma pesquisa posterior que faça essa comparação.

No que tange ao desenho institucional, as UAIs congregam um conjunto de atores com papéis definidos. No topo está a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), responsável pela coordenação política, pelo aporte orçamentário e pela governança técnica, e, internamente foi criada uma estrutura específica para conduzir e supervisionar a rede, a CEGUAI, hoje DCGUAI, que centraliza a tomada de decisões e o monitoramento. Além da SEPLAG, foram envolvidas também as agências setoriais (por exemplo DETRAN, Polícia Civil/IIMG, Ministério do Trabalho/SINE, Receita Federal, PROCON, TJMG, entre outras) por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACT's), que colocaram seus serviços e expertise técnica à disposição das unidades em troca da utilização do espaço e da SEPLAG arcar com os custos dos serviços. Esses ACT's descrevem, entre outros pontos, os serviços que a agência presta, as instalações e equipamentos de uso, horários, regras de gestão de pessoal e as obrigações financeiras de cada parte.

O desenho organizacional das UAIs foi pensado no padrão já citado de *one-stop shop* padronizado: cada serviço oferecido tem um fluxo detalhado, manual de operações e matriz de responsabilidades. A equipe de coordenação trabalha junto às agências para desenhar fluxogramas, aperfeiçoar procedimentos e definir as relações entre os atores na cadeia de entrega.

Em termos de serviços, as UAIs se transformaram em pontos de presença de mais de quarenta tipos de atendimento integrados: emissão de carteira de identidade (RG), carteiras de trabalho (CTPS), emissão de passaportes, serviços do DETRAN (registro de veículos, taxas, multas, exames), intermediação de emprego e benefícios, emissão de guias e cobranças (CEMIG, COPASA), atendimento ao consumidor (PROCON), protocolos ao INSS, regularização eleitoral, registros e serviços do Tribunal de Justiça e Junta Comercial, entre outros.

No plano da operação diária, o desenho previu dispositivos para padronizar o atendimento e a experiência do usuário: sistema de senhas e organização por ordem de chegada para evitar favorecimentos, terminais de autoatendimento, sinalização padronizada, "funcionários-volantes" na linha de frente para tirar dúvidas (o esquema "posso ajudar"), e infraestrutura com mais espaço e assentos para acomodar o público. Internamente, as UAIs passaram a operar com supervisores

responsáveis por zelar pelo cumprimento dos procedimentos e por indicadores de qualidade (Oliveira, 2014).

Para medir e gerir desempenho foi criado um arranjo tecnológico e gerencial robusto. A SEPLAG implantou sistemas (o SIGA Web e bases de dados gerenciais) que alimentam uma Sala de Situação na CEGUAI, agora DCGUAI: painéis em tempo real mostram números de atendimentos, tempos de espera, tempos médios por serviço e índices de satisfação captados por teclados nos guichês. Como métrica de pagamento e controle operacional, havia o já citado COEF que passou a ponderar pagamentos e avaliar a qualidade. Os resultados desse monitoramento mostraram elevado grau de satisfação dos usuários (índices médios do COEF próximos de níveis muito altos nos anos 2012 e 2013) e ganhos de escala na entrega de serviços como RG (as UAIs responderam por parcela crescente das emissões entre 2011 e 2013) (Oliveira, 2014).

Do ponto de vista de recursos humanos e responsabilidades, na gestão direta a SEPLAG passou a contratar e pagar pessoal alocado nas UAIs, enquanto as agências parceiras forneciam capacitação técnica, materiais específicos (por exemplo, papel e tinta para emissão de identidade) e assumiam a responsabilidade por manter seus processos atualizados. Esse arranjo contribuiu de maneira positiva para problemas orçamentários dos órgãos participantes (permite que liberassem seus servidores para outras tarefas), mas exigiu negociações para contornar barreiras legais e procedimentais, como normas federais que regulam certas atribuições (como o Código de Trânsito e resoluções do Contran) impunham limites sobre a transferência de competências e demandavam autorizações formais (Oliveira, 2014).

Portanto, a UAI é hoje um dos principais instrumentos que intermediam a relação entre o cidadão e o Estado, e se mostra como uma ferramenta imprescindível para a realização de diversos serviços públicos.

#### **4.3.2 O centro de facilitação documental e a semana do Registre-se**

Dentre os serviços prestados nas unidades, a UAI Praça Sete hoje em dia é um ponto focal importante no que tange à população em situação de rua. A Resolução 425 da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ), de outubro de 2021, instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Ela estabelece diretrizes para garantir o acesso célere,

simplificado e humanizado à Justiça a essa população, reconhecendo suas múltiplas vulnerabilidades. A política busca superar barreiras históricas ligadas à ausência de documentação civil, residência fixa, exclusão digital, estigmas sociais e tratamento burocratizado. Entre seus objetivos centrais estão: assegurar o direito à identificação civil e ao alistamento eleitoral, monitorar e qualificar a tramitação de processos envolvendo essa população, propor medidas para melhorar a efetividade judicial e fomentar a coleta e análise de dados sobre o acesso à Justiça (CNJ, 2021).

A política também enfatiza a necessidade de cooperação com outros poderes, órgãos do sistema de justiça, políticas de assistência social e organizações da sociedade civil, além de prever atendimento itinerante em locais de permanência da população de rua. Nos princípios orientadores, destacam-se o respeito à dignidade, à autonomia e à diversidade (cultural, étnica, racial, geracional, religiosa, de gênero, deficiência, saúde mental e uso de substâncias), a não criminalização, a redução de danos e a não estigmatização. O texto prevê ainda medidas específicas para crianças, adolescentes, mulheres, idosos, migrantes, pessoas LGBTQIA + e com deficiência (CNJ, 2021).

Em relação à documentação civil, a Resolução reforça que a identificação é dever do Estado e condição essencial para o exercício da cidadania. Estabelece prioridade na emissão e registro tardio de nascimento, garantindo gratuidade e prazos abreviados, além de integração entre cartórios, Defensorias e institutos de identificação. Define também que não estar portando documentos ou a ausência de endereço fixo não podem ser impeditivos ao acesso à Justiça ou à prática de atos processuais (CNJ, 2021).

Em síntese, a política reconhece a população em situação de rua como sujeito de direitos e cria instrumentos para reduzir desigualdades no acesso a esses direitos. No eixo da documentação civil, busca eliminar entraves burocráticos e discriminatórios e assegurar, de forma prioritária, a emissão de registros básicos, entendendo-os como condição indispensável para a inclusão cidadã.

Como forma de concretizá-la, em maio de 2022 foi instituído pela portaria nº180 o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua. Ele é responsável por coordenar, implementar e aperfeiçoar a Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, prevista na Resolução CNJ nº 425/2021.

O Comitê é composto por uma ampla rede de representantes federais do sistema de justiça (STJ, tribunais regionais, magistrados estaduais e federais), Ministério Público, Defensorias Públicas, Advocacia Pública, sociedade civil organizada, academia e organismos internacionais como o ACNUR. Também participam movimentos sociais ligados à população em situação de rua, como o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e a Pastoral do Povo de Rua. Seu objetivo é promover a gestão integrada da política, articular tribunais e instituições parceiras, acompanhar a implementação de medidas voltadas à garantia de direitos, fomentar pesquisas e dados estatísticos e apoiar ações concretas como mutirões de cidadania. Assim, o Comitê atua como espaço de governança e participação social, para dar efetividade à política e assegurar que as demandas dessa população sejam efetivadas (CNJ, 2022).

A partir desse Comitê Nacional, foi criado pelo TJMG em julho de 2022 o Pop Rua/Jus, a versão estadual do comitê que tem a função de propor e acompanhar o planejamento estratégico e desenvolver projetos no âmbito de Minas Gerais. Ele é um órgão consultivo e deliberativo de caráter colegiado, composto por oito magistrados ou servidores do TJMG e oito profissionais ligados a diferentes entidades e órgãos públicos e privados com destacada atuação na sociedade civil no tema "pessoa em situação de rua e suas interseccionalidades" (TJMG, 2022).

Como um de seus esforços para dar efetividade à Resolução 425, em dezembro de 2022 um protocolo de intenções de grande alcance social foi assinado entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, dirigentes do TJMG, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e Sindicato dos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado de Minas Gerais (Recivil-MG). Com um prazo de vigência de 36 meses e passível de prorrogação, a parceria tem como objetivo a criação de um centro de facilitação documental na UAI Praça Sete (TJMG, 2022).

Foi definido que nesse espaço, que hoje conta com quatro guichês, seria oferecido atendimento multidisciplinar, humanizado<sup>1</sup> e desburocratizado de serviços públicos, tendo como um foco a documentação civil para a população em situação de

---

<sup>1</sup> Atendimento humanizado, neste trabalho, é entendido como uma prática que reconhece o usuário como um ser integral, considerando suas dimensões biológicas, emocionais e sociais (Horta, 1979), e que promove relações baseadas na acolhida e na escuta qualificada, conforme orienta a Política Nacional de Humanização (PNH) (Brasil, 2013).

rua. A premissa é de que o atendimento ocorra sem necessidade de agendamento prévio, sem estigmatizações e com uma linguagem que não reforce preconceitos. Atualmente, os principais serviços oferecidos no centro são as segundas vias de certidões de nascimento, casamento e óbito, e a Carteira de Identidade Nacional.

Ademais, o Comitê também efetivou outras ações como a entrega da cartilha “Direitos das pessoas em situação de rua” e a realização de outra edição do projeto “Rua de Direitos” onde há prestação de diversos serviços nos Centros Pop, como emissão de documentos, regularização eleitoral e orientação jurídica e psicológica (TJMG, 2023).

Em consonância com essas ações, em 2023 foi inaugurado um posto de atendimento da Defensoria Pública na UAI Praça Sete ao lado do espaço do centro de facilitação documental, também para atender esses indivíduos em relação a dúvidas jurídicas e problemas na documentação (TJMG, 2023). No mesmo ano, a Semana Nacional do Registro Civil foi instituída pelo Provimento n. 140/2023. Ela faz parte do Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis, criado pela Corregedoria Nacional de Justiça. A terceira edição ocorreu dos dias 12 a 16 de maio de 2025, e teve como foco, segundo a CNJ, na “população indígena, as pessoas em situação de rua, a população em cumprimento de medidas de segurança, em situação manicomial, carcerária e egressos do cárcere”, sendo a maioria dos atendidos os indivíduos em situação de rua. Segundo a CNJ, as pessoas interessadas em obter o registro civil poderão declarar sua condição de hipossuficiência e solicitar a gratuidade por meio de formulário eletrônico. Já os oficiais de registro civil terão direito ao ressarcimento de todos os atos gratuitos realizados no âmbito do projeto, conforme estabelecido no provimento. Em Belo Horizonte, o equipamento de implementação dessa política é a Unidade de Atendimento Integrado localizada na Praça Sete (CNJ, 2023).

Ao analisar os avanços de um ano para o outro no Brasil, observa-se uma expansão no escopo de atendimento deste serviço: a primeira edição (maio de 2023) teve como foco prioritário a população em situação de rua, alcançando 99.855 atendimentos totais e 24.853 certidões emitidas em todo o país (CNJ, 2023). Já a segunda edição (maio de 2024) manteve o propósito de erradicar o sub-registro civil e ampliar o acesso à documentação, mas focou de modo prioritário na população em cumprimento de medidas de segurança, situação carcerária e egressos do cárcere, bem como na população indígena (CNJ, 2024).

Em Minas Gerais, o avanço foi marcado pelo aumento quantitativo dos serviços prestados pelo Tribunal de Justiça do Estado (TJMG, em conjunto com o TRF da 6ª Região), que saltou de cerca de 3.725 atendimentos e 663 certidões emitidas em 2023 para 6.685 atendimentos e 1.454 certidões emitidas em 2024, com ações específicas direcionadas a pré-egressos, adolescentes em conflito com a Lei e comunidades indígenas, como a Xacriabá (CNJ, 2024).

Segundo a gestora 1 entrevistada, ao longo dos anos o número de órgãos participantes também aumentou. Na terceira e última edição, já estavam presentes a Receita Federal do Brasil, O Tribunal Regional Eleitoral, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público, o Instituto Nacional do Seguro Social, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e um representante da Prefeitura de Belo Horizonte para tratar assuntos referentes ao Cadastro Único.

Cabe ressaltar que, em julho de 2025 foi estabelecido o Comitê Local da Política de Atenção a Pessoas em Situação de Rua do Poder Judiciário (PopRuaJud), que funciona como uma capilarização do já existente PopRuaJud nacional. Ele é composto pelo TJMG, pelo Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6), pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-MG), pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) e pelo Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais (TJMMG). Essa criação se deu em decorrência da Resolução nº 605/2024 do CNJ que modificou a Resolução nº 425/2021, tornando obrigatória a criação de comitês locais PopRuaJud. Além disso, estabeleceu a realização de mutirões de cidadania e acesso à Justiça e instituiu o Índice PopRuaJud e o Prêmio Nacional PopRuaJud (TJMG, 2025).

A consolidação do centro de facilitação documental na UAI Praça Sete e a realização recorrente da Semana Nacional do Registro Civil representam avanços significativos para a efetivação dos direitos da população em situação de rua, ao promover o acesso gratuito e rápido à documentação básica. Essas iniciativas não apenas materializam o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, mas também funcionam como porta de entrada para outros direitos como saúde, assistência social, educação e trabalho. Ao reconhecer e documentar essas pessoas como cidadãos de pleno direito, o Estado contribui para sua reintegração social e simbólica, fortalecendo o vínculo entre políticas públicas e justiça social.

O olhar adotado neste estudo volta-se para o processo de implementação do Centro de Facilitação Documental da UAI Praça Sete, com enfoque na burocracia de

nível de rua. Esse enfoque permite compreender como a política pública de acesso à documentação civil se concretiza no cotidiano, nas interações diretas entre atendentes, gestores e cidadãos. O centro, embora inserido na estrutura organizacional das Unidades de Atendimento Integrado, apresenta especificidades: nele se concentram fluxos específicos voltados à população em situação de rua, exigindo adaptações materiais, simbólicas e operacionais. Assim, o espaço de atendimento torna-se um ambiente das tensões entre o desenho institucional e a prática, em que os agentes públicos mediam, reinterpretem e, por vezes, reinventam a política de documentação em meio às pressões, carências e demandas emergentes. É justamente nesse entrecruzamento entre regras formais e práticas cotidianas que se torna possível observar como as intenções declaradas de cidadania e inclusão social ganham forma ou enfrentam limites no nível da execução.

De forma geral, o presente capítulo apresentou a trajetória das políticas e dos modelos de atendimento ao cidadão em Minas Gerais, culminando na criação do Centro de Facilitação Documental na UAI Praça Sete. A partir da reconstrução histórica do modelo, buscou-se evidenciar como o Estado estruturou seus instrumentos de atendimento, seus arranjos de gestão e suas transformações ao longo do tempo. No próximo capítulo, o foco desloca-se para as características da população em situação de rua no Brasil e em Minas Gerais, e a trajetória histórica dessa população, de modo a compreender os desafios de acesso a direitos e os contextos sociais que tornam necessária a existência de iniciativas como o Registre-se e o próprio centro analisado.

## **5 UMA VISÃO GERAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

O objetivo deste capítulo é fornecer um panorama sobre a população em situação de rua por meio de uma breve visão histórica e uma articulação da literatura para melhor compreender a complexidade desse conceito. É trazida então, uma trajetória dessa população no Brasil, destacando as principais políticas desenvolvidas e os desafios enfrentados por esses indivíduos.

### **5.1 Da mendicância à situação de rua**

A mendicância remonta à Grécia Antiga, vinculada ao surgimento da propriedade privada e à ruptura da solidariedade típica das sociedades arcaicas, quando as dificuldades eram absorvidas pela comunidade. Na Roma Antiga, o avanço da propriedade privada, a expansão dos regimes escravocratas e as guerras expulsaram pequenos produtores rurais para as cidades, gerando massas de pedintes até a Idade Média.

Com a descentralização do poder, o sistema feudal estabeleceu vínculos entre senhores e servos, garantindo trabalho, abrigo e subsistência. Porém, com o fim dos feudos e a ascensão do mercado, os trabalhadores foram lançados à própria sorte, devendo buscar individualmente sua sobrevivência (Bursztyn, 2003).

A moral sobre a exclusão também se transformou: na Idade Média, a mendicância era vista como privilégio divino, já que a esmola fazia parte da missão cristã e após a Reforma Protestante, a riqueza passou a ser sinal de predestinação, reforçando o valor do acúmulo e marginalizando os pobres (Stoffels, 1977).

Ao longo dos anos, diante da incapacidade estatal, o “pedinte” foi classificado como desviante e transgressor, tornando-se uma “figura simbólica para a manipulação das contradições sociais” (Stoffels, 1977, p.83). O Estado respondia com repressão, sem enfrentar os determinantes estruturais da exclusão.

No Brasil, o fenômeno segue lógica semelhante, centrada na economia e no trabalho. A urbanização, especialmente a partir das décadas de 1960 e 1970, impulsionou a migração para as cidades. Atualmente, a situação de rua atinge novos perfis, como desempregados, egressos do sistema prisional e pessoas sem vínculos comunitários, mostrando-se um fenômeno recente e fortemente urbano (Bursztyn, 2003).

## 5.2 O que explica a situação de rua?

Nesse contexto, a população em situação de rua pode ser considerada como um fenômeno urbano que possui múltiplas causas e variações históricas, mas que se torna um importante elemento na composição da pobreza nas sociedades capitalistas. A questão enquanto fenômeno social capitalista tem origens ligadas às cidades pré-industriais europeias no final do século XVIII quando a força de trabalho daqueles que a tinham como único bem a oferecer, não foi absorvida pelo sistema capitalista. Dessa maneira, a população em situação de rua está vinculada ao processo de acumulação de capital, no qual se gera continuamente uma superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção do sistema capitalista. Como observa Tiene, “mulheres e homens são levados a viver nas ruas por uma condição imposta por uma sociedade de classes, estruturada para proteger a mercadoria e o mercado, e não as pessoas e a vida” (Tiene, 2004, p.19 *apud* Silva, 2006, p. 18).

Para a literatura, podemos considerar alguns aspectos principais em relação ao fenômeno. O primeiro é a multiplicidade de fatores que o causam, abrangendo questões estruturais (ausência de moradia, desemprego, mudanças econômicas), biográficos (rompimentos familiares, doenças mentais, uso de álcool ou drogas), eventos pessoais e desastres naturais. A literatura destaca especialmente as rupturas de vínculos familiares, falta de trabalho e renda, além do uso frequente de álcool e outras drogas como determinantes centrais (Silva, 2006). O consumo alcóolico e narcótico é amplamente difundido pois cumpre duas funções principais: mitigar fome, frio e doenças e atuar como elemento de socialização (Costa, 2005).

Outro fator relevante é o fato de que a população em situação de rua é vista como expressão radical da questão social contemporânea. Autores como Castel (1998) e Rosanvallon (1998) defendem haver uma "nova questão social", atrelada à insegurança no trabalho assalariado e novas formas de pobreza, enquanto Netto (2004) e Iamamoto (2004, 2005) argumentam que não há uma nova questão social, mas sim a renovação da antiga, determinada pelas relações capital-trabalho. Essas análises orientam o debate teórico e as estratégias de enfrentamento, confrontando perspectivas universalistas e focalizadas.

Ademais, a concentração de pessoas em situação de rua ocorre principalmente nos grandes centros urbanos onde há mais circulação de capital,

infraestrutura para subsistência (exemplo: coleta de recicláveis, acesso a doações) e serviços públicos e filantrópicos. Estudos como as pesquisas do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e Censos Municipais de Belo Horizonte e São Paulo de 1998 a 2005 mostram que as alternativas de trabalho, renda e sobrevivência na rua são favorecidas nessas áreas (Silva, 2006).

Também vale ressaltar a questão do preconceito, que é uma constante no que tange a esses indivíduos, marcado pelas múltiplas nomeações pejorativas atribuídas a essa população (mendigos, vagabundos etc.), suscitando discriminação, violência e responsabilização individual pelo infortúnio. Borin (2003) evidencia como os indivíduos em situação de rua são vistos com olhar de medo, nojo e descaso, e como isso reforça a exclusão social, sendo amplificado por práticas higienistas e repressivas, levando a ocorrências como o massacre de pessoas em situação de rua em São Paulo em 2004. Para exemplificar o preconceito e o sofrimento desses indivíduos, Silva (2006) recorre à pesquisa de Rosa (2005) que registrou depoimentos de 14 pessoas em situação de rua:

Um problema frequentemente lembrado pelos entrevistados é a humilhação que sofrem quando confundidos com maloqueiro, mendigos, vagabundos, ou seja, com os que já se entregaram, desistiram de lutar e de trabalhar. Diante disso, a força dos preconceitos e estigmas, em relação à população de rua, atua como reforço dessa identidade negativa (Rosa, 2005, p. 122 *apud* Silva, 2006, p.93).

Apesar de apresentar características gerais que afetam a todos os indivíduos dessa população, como o preconceito, o fenômeno varia conforme o território, refletindo fatores socioeconômicos, culturais e demográficos locais. Por exemplo, em Recife há mais jovens em situação de rua do que em São Paulo e Belo Horizonte, em função do perfil demográfico da cidade. Escorel (2000) ressalta como diferentes cidades moldam e são moldadas pelos perfis das suas populações de rua (Recife, São Paulo, Belo Horizonte, Brasília).

No Brasil, observa-se tendência à naturalização do fenômeno, agravada pela escassez de políticas sociais universalistas e de dados científicos. Essa naturalização atribui ao indivíduo a responsabilidade pela sua situação, isentando a sociedade e o Estado de enfrentá-la, o que perpetua a invisibilidade e a ausência de respostas públicas efetivas. Vale ressaltar também a heterogeneidade dessa população, o que dificulta o uso de tipologias e o desenvolvimento de políticas abrangentes (Silva, 2006).

Para fins deste trabalho, é necessário delimitar as principais causas relacionadas a esse fenômeno, com o objetivo de considerar as vulnerabilidades que estão por trás do contato no guichê e refletem nessas interações. Considera-se três condições principais, definidas por Silva (2006) como as mais relevantes para delimitar a noção de população de rua: a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente.

A concepção de vulnerabilidade apresentada não se restringe à dimensão econômica, ou seja, não se limita apenas às privações materiais e à indigência normalmente associadas à linha da pobreza. Segundo Oliveira (1995), tal visão é insuficiente porque não esclarece as condições pelas quais os grupos tornam-se vulneráveis visto que essas situações decorrem de um processo de discriminação e de exclusão promovido por outros sujeitos sociais, afetando, além dos pobres, grupos como mulheres, negros, indígenas, desempregados, entre outros.

Nessa perspectiva, a vulnerabilidade é resultado da ação de fatores não só econômicos, mas também culturais, sociais e políticos, que dificultam o acesso desses grupos aos direitos e às políticas públicas. A superação das vulnerabilidades exige o enfrentamento dos processos de discriminação e o reconhecimento do caráter produzido e multidimensional da vulnerabilidade, exigindo políticas sociais específicas e transformadoras.

Por fim, destaca-se que essa análise orienta a escolha do termo "população em situação de rua" reforçando o caráter temporário da circunstância, rejeitando denominações que reforçam o mito de opção de estilo de vida, e reafirmando o vínculo estrutural e social do fenômeno à sociedade capitalista e não ao indivíduo.

### **5.3 A trajetória da situação de rua no Brasil**

A presença de pessoas vivendo em extrema vulnerabilidade social, sem acesso à moradia e sobrevivendo em espaços públicos, não é um fenômeno recente no Brasil. Embora o termo "população em situação de rua" seja relativamente recente e esteja vinculado ao reconhecimento desse grupo como sujeito de direitos, a história da pobreza extrema e da exclusão social remonta ao período colonial, passando por diferentes formas de tratamento ao longo da formação do Estado brasileiro.

A população negra escravizada por mais de quatro séculos no Brasil teve sua trajetória marcada pela segregação e exclusão social. O país foi o último das Américas a abolir a escravidão, tendo trazido mais de 6 milhões de pessoas escravizadas (Reis; Gomes, 2005 *apud* Conselho Federal de Psicologia, 2017). Com a abolição em 13 de maio de 1888, grande parte dessa população foi libertada sem acesso à terra, moradia ou trabalho, sendo lançada à pobreza extrema. O Estado, em vez de garantir condições mínimas, reforçou a marginalização com medidas como a Lei da Vadiagem, que criminalizava aqueles que não estivessem trabalhando ou em casa, configurando uma política de higienização das ruas (Silva, 2015).

Posteriormente, durante a lenta industrialização brasileira, evitou-se utilizar essa força de trabalho disponível, visto que o pensamento era de que aqueles que viviam da economia de subsistência se encontravam dispersos e não conseguiriam se adaptar ao trabalho assalariado regular (Theodoro, 2004). Até que o Estado interviesse para acelerar a transição para a consolidação do trabalho livre. Vale ressaltar também a questão sanitária-higienista da época, onde a realidade era de crescimento descontrolado das cidades devido à emergência das indústrias, péssimas condições de higiene e condições habitacionais de insalubridade. E mesmo as medidas sanitárias tomadas em relação à essas pessoas eram com o objetivo de evitar epidemias e doenças que chegassem nas elites, o que culminou em eventos como a Revolta da Vacina, que foi uma resposta à truculência e imposições estatais para esses indivíduos marginalizados. Ademais, a extinção dos cortiços como medida higienista e em busca de empreendimentos lucrativos acabou mandando os moradores, sem ter para onde ir, para os morros (futuramente, favelas) e para as ruas (Cerqueira, 2011).

Posteriormente, a Era Vargas marcou a criação das primeiras políticas sociais no Brasil, sobretudo ligadas à seguridade dos trabalhadores formais. Entretanto, os benefícios eram restritos a quem tinha emprego com carteira assinada, o que excluía grande parte da população pobre. Os desempregados, subempregados e trabalhadores informais, muitos deles vivendo nas ruas, permaneceram à margem da proteção estatal (Silva, 2006). Com o crescimento da urbanização e da industrialização, aumentou a pressão migratória do campo para a cidade. Muitos trabalhadores não encontravam postos formais e acabavam em ocupações precárias ou em situação de rua. Ainda assim, essa população não era reconhecida como público específico de políticas públicas.

No período de 1940 a 1970, o Brasil passava por intenso processo de êxodo rural, urbanização desordenada e mudanças no acúmulo de capital e nas relações de trabalho. Milhares de pessoas se deslocaram para os grandes centros em meio ao agravamento de fatores estruturais, como a redução de empregos no setor industrial, o que repercutiu na distribuição espacial dos indivíduos e no fenômeno e no perfil da população em situação de rua. A resposta do Estado ao longo dos anos foi predominantemente repressiva e operações policiais e internações compulsórias em abrigos ou instituições psiquiátricas eram utilizadas como forma de “limpeza social” das “classes perigosas” (Iamamoto, 2000).

Com a redemocratização, o debate sobre direitos humanos ganhou força, e a Constituição de 1988 representou um marco ao reconhecer a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental.

No entanto, é apenas nos anos 1990 que se iniciam os primeiros estudos sobre a população em situação de rua no Brasil. Os primeiros levantamentos surgem revelando a dimensão do fenômeno em meio às transformações do capitalismo global. A partir da segunda metade dos anos 1990, verifica-se a expansão da superpopulação relativa, ligada à redução de empregos industriais, ao crescimento do trabalho precarizado e ao pauperismo, especialmente entre indivíduos aptos ao trabalho, mas excluídos do mercado. Assim, compreender o processo de formação do mercado de trabalho brasileiro e a transição do modelo agrário-exportador para o urbano-industrial é fundamental para explicar a expansão e o perfil da população em situação de rua, sobretudo a partir de 1980 e com maior intensidade após 1995 (Silva, 2006). A moradia passou a integrar o rol dos direitos sociais a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000.

Nesse contexto, emergiram movimentos organizados da população em situação de rua, especialmente em Belo Horizonte e São Paulo, que reivindicavam políticas públicas e denunciavam a violência sofrida por esse grupo. O Movimento Nacional da População em Situação de Rua consolidou-se como ator político relevante a partir da década de 1990. Desde a década de 1960, já havia iniciativas de organização da população em situação de rua em algumas cidades brasileiras, intensificadas nas décadas seguintes com apoio de organizações sociais. Parte desse grupo, especialmente catadores de materiais recicláveis, criou associações e cooperativas que deram origem ao Movimento Nacional dos Catadores. Entre o final dos anos 1990 e início dos 2000, diversas mobilizações expuseram publicamente as

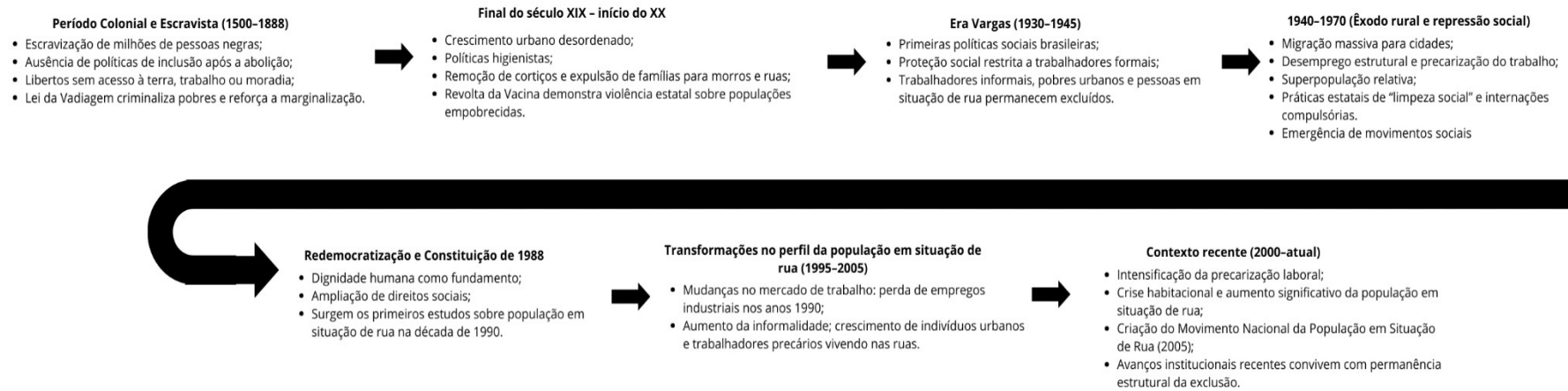
condições de vida nas ruas e fortaleceram a presença desse segmento em fóruns e conselhos de políticas sociais.

A chacina da Praça da Sé, em São Paulo (2004), impulsionou a articulação de grupos em São Paulo e Belo Horizonte para consolidar o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). O movimento foi oficialmente lançado em 2005, durante o 4º Festival Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte, com a participação de representantes de várias cidades. Em 2008, o MNPR conquistou espaço institucional ao eleger seu primeiro representante para o Conselho Nacional de Assistência Social (Movimento Nacional da População de Rua, 2023).

Essas mobilizações e conquistas institucionais do MNPR ocorreram em um contexto de profundas transformações no mercado de trabalho brasileiro, que impactaram diretamente a configuração da população em situação de rua. Ou seja, enquanto o movimento se consolidava como ator político e social, estudos acadêmicos já evidenciavam mudanças no perfil desse grupo, revelando como a precarização das relações laborais e a exclusão do mercado formal intensificaram o fenômeno (Rua, 2006).

Silva (2006) analisou oito pesquisas em quatro capitais brasileiras entre 1995 e 2005, identificando mudanças no perfil da população em situação de rua associadas às transformações no mundo do trabalho. Entre 1995 e 2000, predominavam pessoas de origem rural e ex-trabalhadores qualificados do setor industrial, justamente o mais afetado pela perda de empregos na década de 1990. Já entre 2000 e 2005, cresceu a presença de indivíduos de origem urbana e com ocupações ligadas a serviços, construção civil, trabalho autônomo e atividades informais, evidenciando uma precarização mais ampla do mercado de trabalho. A autora conclui que a reestruturação produtiva, o desemprego e a informalidade foram determinantes na expansão do fenômeno população em situação de rua nestas cidades.

Figura 4: Síntese histórica da formação da população em situação de rua no Brasil



Fonte: Elaboração própria. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/17QVEy4il7392iZmlz5qZPigB8d9jFv8X?usp=sharing>.

Esse histórico consolidou um ciclo de pobreza estrutural, em que a população em situação de rua permaneceu dependente de práticas assistencialistas, insuficientes para garantir dignidade. Apenas em 2009 foi instituída a Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua (PNPSR) que definiu esse grupo como heterogêneo, marcado pela pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados e ausência de moradia convencional. A política atribui aos entes federados a responsabilidade de implementar ações intersetoriais envolvendo assistência social, saúde, educação, moradia, entre outras áreas (Brasil, 2009). Em 2023, foi ajuizada pelo Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, com o objetivo de reforçar o que está previsto na Política Nacional, trazendo implicações práticas a serem implementadas nos municípios, estados e governo federal. Algumas das ações definidas foram a garantia da segurança pessoal e de bens desses indivíduos, o fornecimento de abrigo aos animais das pessoas em situação de rua, o não recolhimento nem remoção compulsória dessas pessoas de nenhum local e a vedação da arquitetura hostil.

Dessa forma, a PNPSR é um marco importante para as ações voltadas para a população em situação de rua e segue gerando frutos até os dias atuais. Atualmente, a PNPSR junto ao SUAS estruturam a rede de serviços voltados à PSR, definem como diretrizes a garantia de acolhimento, a abordagem social continuada e o acesso a direitos básicos. No âmbito da assistência social, destacam-se os Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centro POP), responsáveis pelo atendimento especializado, provisão de alimentação, higiene, guarda de pertences, construção de planos individuais e articulação com demais políticas públicas. Para situações de violação de direitos e extrema vulnerabilidade, operam também os Serviços Especializados em Abordagem Social (SEAS), responsáveis por identificar, acompanhar e encaminhar pessoas em situação de rua para a rede socioassistencial. Em complemento, os serviços de acolhimento institucional (albergues, repúblicas e casas de passagem) oferecem abrigo provisório. Na saúde, o Consultório na Rua, instituído pela Política Nacional de Atenção Básica, desempenha papel fundamental ao levar cuidados de saúde diretamente aos territórios ocupados por essa população, articulando-se com unidades básicas e equipes multiprofissionais (Brasil, 2009; Sicari, Zanella, 2018). Outro eixo crucial diz respeito à documentação civil, dado que a PNPSR prevê prioridade na emissão de

certidões de nascimento e identidade, bem como a gratuidade para pessoas em condição de hipossuficiência, embora sua operacionalização varie intensamente entre municípios e dependa de arranjos institucionais locais.

#### **5.4 Quem é a população em situação de rua no Brasil?**

O direito à moradia digna foi reconhecido internacionalmente em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e incorporado à Constituição Federal de 1988, passando a integrar o rol dos direitos sociais no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, no artigo 6º. Ao longo das décadas seguintes, o ordenamento jurídico brasileiro foi complementado por marcos normativos e programas que visaram ampliar o acesso à habitação, como o Estatuto da Cidade (2001) e programas federais de habitação social (Brasil, 2000; Brasil, 2001). Apesar disso, o Brasil e o mundo ainda enfrentam muitas dificuldades na garantia desse direito.

É no contexto de defesa desse direito que se encontram as pessoas em situação de rua. O decreto nº 7.053 de 2009 define como população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

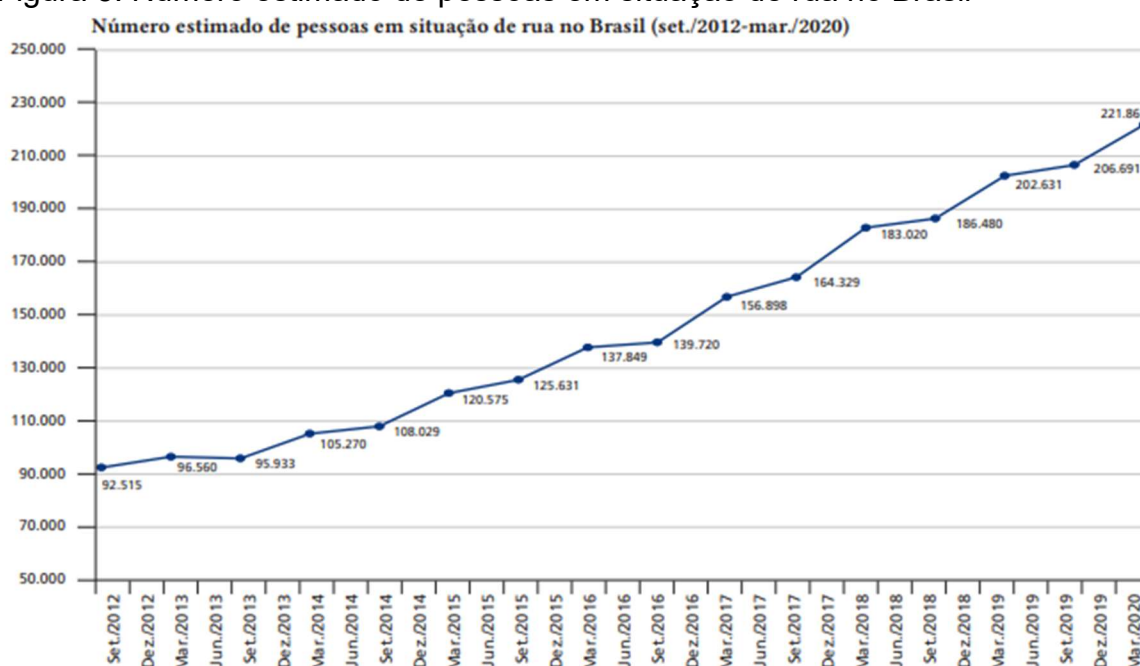
É importante diferenciar, ainda, o conceito de moradia enquanto direito social da lógica dos serviços de acolhimento temporário. Abrigos, albergues e unidades de pernoite são respostas emergenciais e assistenciais que não substituem o acesso a uma moradia adequada, com permanência, segurança jurídica e condições materiais compatíveis com a dignidade da pessoa humana.

A população em situação de rua no Brasil apresenta perfis e experiências diversas, que vão desde indivíduos que utilizam a rua temporariamente até aqueles que têm nela seu modo de vida. Vieira, Bezerra e Rosa (1994), em estudo publicado no livro *População de Rua: quem é, como vive, como é vista*, identificam três categorias em relação ao tempo de permanência na rua: (i) pessoas em situação circunstancial, geralmente motivadas por desemprego, busca de parentes ou

tratamento de saúde, que buscam abrigos como rodoviárias ou albergues; (ii) pessoas que vivem recentemente na rua, que começam a estabelecer vínculos sociais e fontes de rendimento; e (iii) indivíduos em situação crônica, que sofrem debilitação física e mental por exposição contínua à violência, à má alimentação e ao uso de álcool e drogas. A pesquisa mostra que, à medida que aumenta o tempo na rua, cresce também a inserção no “mundo da rua”, tornando a condição mais estável e crônica.

A Nota Técnica nº 73/2020 do IPEA traz a série histórica estimativa do número de pessoas em situação de rua de 2012 a 2020 no Brasil:

Figura 5: Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil



Fonte: IPEA (2020).

O gráfico apresentado mostra a evolução do número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil entre setembro de 2012 e março de 2020. Nota-se uma tendência de crescimento contínuo ao longo do período, partindo de 92.515 pessoas em 2012 e alcançando 221.869 em 2020. Esse aumento mais do que duplica a população em situação de rua em menos de uma década, evidenciando tanto a persistência quanto o agravamento do fenômeno. Em momentos específicos, como entre 2016 e 2017, observa-se um crescimento mais acelerado, o que pode estar relacionado a contextos econômicos e políticos de crise que impactaram fortemente a renda e a proteção social das camadas mais vulneráveis da população.

O estudo também evidencia que a maior concentração está na região Sudeste, que sozinha chegou a contabilizar mais da metade do total nacional ao longo dos anos. Em 2020, por exemplo, o Sudeste registrava mais de 124 mil pessoas em situação de rua, ou 56,2% do total de brasileiros nessa situação. Essa disparidade regional reflete a dinâmica de urbanização, concentração populacional e desigualdades sociais específicas de cada parte do país. O aumento da população em situação de rua no Brasil está relacionado não apenas ao desemprego, mas também à alta inflacionária de 2021, que afeta especialmente as famílias de baixa renda (Lameiras, 2021). Soma-se a isso o enfraquecimento da assistência social, evidenciado pelo menor orçamento da área em dez anos (IPEA, 2021). No entanto, a ausência de uma contagem oficial nacional impede o monitoramento preciso do crescimento desse grupo (Natalino, 2020).

No Brasil, além de todas as dificuldades enfrentadas pela população em situação de rua, esses indivíduos se encontram ainda mais invisibilizados devido à falta ou inconsistência dos dados relativos à temática. Sem estatísticas coerentes, torna-se muito mais difícil formular e implementar políticas públicas eficazes para essa população. Em 2021, a Defensoria Pública da União (DPU) em Cuiabá, ao tentar incluir essa população no Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19, não encontrou dados consistentes visto que esses indivíduos não são computados no Censo Demográfico<sup>2</sup>. O Ministério da Saúde havia indicado o total de 66.963 pessoas, enquanto a última estimativa do IPEA trazia um total de 221.869, sendo esse dado imprescindível para a vacinação desses indivíduos contra a COVID. Então, a DPU ingressou com uma ação civil pública para que seja feita a inclusão dessa população no Censo Demográfico e solicitou uma retificação do dado equivocado.

Neste contexto, o Programa Polos de Cidadania, da UFMG, fez um levantamento com base no Cadastro Único para Programas Sociais. Segundo esse levantamento, em março de 2021 havia 160.097 pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico, sendo 107.301 tendo atualizado seus dados nos últimos 24 meses. Desses, 3,38% se encontravam na região Norte, 12,7% na região

---

<sup>2</sup> O Censo Demográfico de 2022 não incorporou oficialmente a população em situação de rua em sua contagem, tendo o IBGE realizado apenas um levantamento complementar de caráter experimental. O último estudo nacional de grande amplitude permanece sendo a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, de 2008, cuja robustez e abrangência não foram reproduzidas em estudos posteriores. Desde então, o que se observa é a produção de diagnósticos pontuais e relatórios setoriais, sem que haja um levantamento nacional com escopo e profundidade equivalentes.

Nordeste, 7% na região Centro Oeste e Distrito Federal, 62,62% no Sudeste e 14,3% no Sul (Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a população em situação de rua, 2021).

Na região Sudeste, 91,15% das pessoas em situação de rua se encontram abaixo da linha da pobreza. Em Minas Gerais está 11,84% da população brasileira em situação de rua, sendo que 69% dos cadastros estão atualizados na base do CadÚnico e 90,39% estão em situação de extrema pobreza e pobreza. Na capital do estado, Belo Horizonte, 92,13% estão na faixa de renda da pobreza ou extrema pobreza, sendo que apenas 20,8% estavam com seus cadastros atualizados nem 2020, o que significava menos acesso à programas sociais durante a pandemia (Dias, 2021).

O relatório traz também informações sobre o perfil da população em situação de rua a partir de recortes de sexo e cor/raça. No que se refere ao sexo, observa-se uma predominância masculina bastante significativa: 86% das pessoas cadastradas estão nessa categoria, contra apenas 14% de mulheres. Esse dado é expressivo, sobretudo quando comparado à composição geral da população brasileira, em que os homens representam 48,5% (IBGE, 2022). Ou seja, trata-se de uma sobrerrepresentação do público masculino nas ruas.

Em relação à cor/raça, os números revelam que 51,7% das pessoas em situação de rua são pardas, 16,2% pretas, 31,5% brancas, 0,4% amarelas e 0,2% indígenas. Chamam atenção, nesse aspecto, os percentuais ligados à população negra: ao somar pardos e pretos, chega-se a quase 68% do total, enquanto, na população em geral, esse grupo corresponde a aproximadamente 56% (IBGE, 2019).

No caso de Belo Horizonte, o cenário é ainda mais acentuado. Na capital, 88,5% das pessoas cadastradas em situação de rua são homens e 11,5% mulheres. Quanto à cor/raça, 60,3% se autodeclaram pardas, 23,2% pretas, 15,7% brancas, 0,4% amarelas e 0,1% indígenas. Isso significa que 83,5% da população em situação de rua na capital mineira é composta por pessoas pretas ou pardas, revelando a profundidade da desigualdade racial nesse contexto. Assim, os dados reforçam a necessidade de compreender o fenômeno da população em situação de rua também como uma das expressões do racismo estrutural que marca a sociedade brasileira (Dias, 2021).

Vale ressaltar que a Prefeitura de Belo Horizonte possui um Censo de População de Rua que teve 4 edições, nos anos de 1998, 2006, 2014 e 2022. A

edição de 1998 apresentou um total de 916 pessoas em situação de rua na cidade, e a edição de 2022 identificou 5.344 indivíduos vivendo nessa situação.

O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania desenvolveu em 2023 um diagnóstico sobre a PSR com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal, como o Censo Demográfico 2022 e o Cadastro Único. Os dados do cadastro também evidenciaram um perfil majoritariamente masculino (87%), adulto (55%) e negro (68%).

Os dados mais recentes encontrados são referentes ao estudo do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da UFMG (OBPopRua/POLOS-UFMG). O estudo foi realizado em março de 2025 e os dados foram divulgados em abril. Os resultados demonstraram que 335.151 pessoas estão em situação de rua no Brasil, sendo 30.355, 9% em Minas Gerais. MG é o terceiro estado no ranking nacional com maior número de indivíduos nessa situação e BH, que possui 4,3% do total desses indivíduos no Brasil, também ocupa o terceiro lugar no ranking de capitais, ficando atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Samuel Rodrigues, coordenador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) em Minas Gerais e membro do Comitê Nacional de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População de Rua (Ciamp-Rua), ressalta que esse número ainda é subnotificado e pode ser até 30% maior (Estado de Minas, 2025), o que demonstra uma necessidade de um olhar mais atento à essa população por parte dos governos.

Além do problema da fragilidade e escassez de pesquisas do tema, outros desafios perpassam o cotidiano desses indivíduos, como a violência. Ainda de acordo com o estudo da UFMG, entre os anos de 2020 e 2024 foram registrados 46.865 casos no Brasil, sendo metade nas capitais brasileiras. Belo Horizonte ficou em quarto lugar, com 1.283 ocorrências. A violência não é apenas um fenômeno isolado, mas um reflexo de estruturas sociais desiguais e de uma política pública fragmentada que atua mais na contenção do problema do que em sua prevenção. A ausência de abordagens intersetoriais e continuadas contribui para perpetuar o ciclo de exclusão. Assim, a análise da violência contra a população em situação de rua deve ser entendida como parte de um contexto mais amplo de vulnerabilidade estrutural, em que a falta de moradia, de proteção social e de reconhecimento institucional se entrelaçam, configurando um quadro persistente de negação de direitos e cidadania

(Observatório brasileiro de políticas públicas com a população em situação de rua - POLOS/UFMG, 2024).

No Brasil, como já abordado, a vulnerabilidade dessa população se reflete em graves violações de direitos, incluindo moradia, alimentação, água potável, saúde, educação, segurança e trabalho. O ponto de partida desses direitos é a documentação, e essa população é a mais afetada pelo sub-registro no Brasil. Segundo a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, realizada em 2008, 24,8% das PSR não possuem nenhum documento de identificação, menos da metade (42,2%) possui CPF e 41,1% não possui carteira de identidade. Como consequência, esses indivíduos são privados do acesso à direitos e benefícios, e a pesquisa comprova este fato, visto que 88,5% das PSR afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Dados mais recentes, do diagnóstico do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, apontam que 23% desses indivíduos cadastrados no CadÚnico não possuem certidão de nascimento. Esses números evidenciam que a ausência de documentação não é apenas um problema administrativo: ela opera como mecanismo estrutural de exclusão, distanciando essas pessoas dos serviços que proporcionam uma maior qualidade de vida e a possibilidade de saída da situação de rua. Esse problema estrutural é reforçado pela discriminação historicamente construída, presente inclusive na administração pública.

O estigma, entendido como construção social que desvaloriza indivíduos em relação à norma social, se manifesta em rótulos como “vagabundos”, “loucos”, “sujos”, “perigosos” ou “coitadinhos” (Goffman, 1988; Mattos; Ferreira, 2004). Essas denominações se relacionam tanto à percepção de produtividade e mérito individual quanto a preconceitos ligados à pobreza, criminalidade e uso de drogas. Teixeira e colaboradores (2019) destacam a associação comum entre pessoas em situação de rua e criminalidade, analfabetismo ou consumo de drogas, reforçando a ideia de “falha de caráter” e fraqueza de vontade.

Os efeitos do preconceito são profundos. As reações variam entre indiferença e violência física, incluindo homicídios, enquanto o rótulo de “perigosos” legitima remoções forçadas de logradouros públicos por agentes estatais (Valencio *et al.*, 2008). Além disso, a estigmatização gera violência simbólica, levando muitos a internalizarem percepções de inutilidade ou fracasso, afastando-se de familiares ou buscando grupos que ofereçam identidade e apoio. Em contrapartida, algumas pessoas resistem aos estigmas por meio do trabalho em atividades informais ou

economia solidária, afirmando suas biografias e lutando por direitos sociais (Mattos; Ferreira, 2004; Costa, 2005).

Em síntese, a população em situação de rua no Brasil é marcada por trajetórias diversas, vulnerabilidades profundas e estigmas sociais que agravam sua exclusão. As condições precárias de vida, a saúde debilitada, a marginalização e a violência simbólica reforçam a necessidade de respostas estruturadas e efetivas do Estado. Esses elementos evidenciam que enfrentar a realidade das pessoas em situação de rua demanda políticas públicas integradas, capazes de garantir direitos fundamentais, promover inclusão social e oferecer caminhos de autonomia e proteção. A assistência e proteção social à essa população devem dialogar com políticas habitacionais estruturantes para assegurar que o atendimento de emergência possa também levar a oportunidades mais duradouras.

Além disso, devem não só serem formuladas com atenção, mas também implementadas de forma a atender as demandas dessa população evitando barreiras de acesso e mecanismos de reprodução de desigualdades. Nesse sentido, iniciativas como o programa Registre-se e o Centro de Facilitação Documental da UAI Praça Sete se mostram fundamentais, pois aproximam o Estado dos indivíduos em maior vulnerabilidade, promovendo o acesso à documentação civil e, conseqüentemente, aos direitos básicos que ela viabiliza. Ao garantir o primeiro passo para o exercício da cidadania, essas ações concretizam o princípio da dignidade humana e reafirmam o papel do Estado na inclusão social e na reparação histórica de desigualdades.

O capítulo apresentou uma visão geral sobre a população em situação de rua, abordando sua formação histórica, causas estruturais e perfil contemporâneo. O fenômeno é resultado de processos sociais e econômicos de longa duração, desde a marginalização pós-abolição até a precarização do trabalho no capitalismo urbano-industrial. Os principais fatores que levam à situação de rua são a pobreza extrema, vínculos familiares rompidos, ausência de moradia e discriminação. O capítulo também revisitou a trajetória das políticas públicas voltadas para esse grupo, culminando na Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua (2009), e evidenciou os desafios atuais, como a falta de dados, a violência e a invisibilidade social. Por fim, reforça que compreender o fenômeno requer uma abordagem intersetorial e complexa.

## **6 MECANISMOS E RISCOS PARA A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

Esse capítulo tem como objetivo utilizar a metodologia descrita para o estudo, retomando a abordagem da Sociologia do Guichê e o modelo de análise de mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades do IPEA. Ao final, as abordagens e modelos estudados no referencial bibliográfico servem como guia da análise documental, da análise das entrevistas e da pesquisa de campo, onde os relatos e observações serão utilizados para exemplificar e explicar a análise. Para isso, o capítulo se divide em 4 seções, que abordam, respectivamente: a implementação do serviço de documentação civil para PSR em BH, mecanismos institucionais e riscos para reprodução de desigualdades, as interações na implementação do serviço e riscos para reprodução de desigualdades e a síntese conclusiva do capítulo.

### **6.1 A implementação do serviço de documentação civil para PSR em BH**

Este tópico descreve e analisa o cotidiano da implementação dos serviços de Carteira de Identidade Nacional (CIN) e de Certidão de Nascimento voltados à população em situação de rua no centro de facilitação documental da Unidade de Atendimento Integrado (UAI) Praça Sete, em Belo Horizonte. A partir de observações diretas, registros administrativos e relatos de servidores, busca-se compreender e analisar não apenas os fluxos formais de atendimento, mas também as práticas cotidianas que emergem para lidar com imprevistos, desafios de infraestrutura e diversidade de perfis dos usuários.

#### **6.1.1 A UAI Praça Sete e o serviço de documentação civil**

A Unidade de Atendimento Integrado analisada se localiza na Praça Sete de Setembro, no Centro de Belo Horizonte, no encontro das avenidas Afonso Pena e Amazonas. Trata-se de uma região de intensa movimentação e fluxo de pessoas, muito acesso à linhas de ônibus, comércio, muitas pessoas oferecendo serviços como “compro ouro” e “foto na hora” (para a carteira de identidade) abordando de forma intensa quem passa por ali.

Figura 6: Fachada principal da UAI Praça Sete, em Belo Horizonte



Fonte: Lisboa, 2023.

O edifício conta com um prédio principal tombado e um prédio anexo, possui 4 entradas, sendo a principal localizada no centro da praça, na esquina das duas avenidas, que não corresponde a que leva aos guichês de atendimento para pessoas em situação de rua, localizada em uma rua lateral. Ao entrar, o potencial usuário é abordado por um atendente identificado com o colete “posso ajudar”, que passa instruções para o serviço desejado. Caso esse atendente não esteja presente, um segurança informa sobre os serviços. Se o usuário já tiver familiaridade, se dirige direto ao guichê que deseja. Depois de entrar, ao final de um dos corredores, se encontra o centro de facilitação documental. Nele há quatro guichês de atendimento e um espaço de espera com 12 cadeiras.

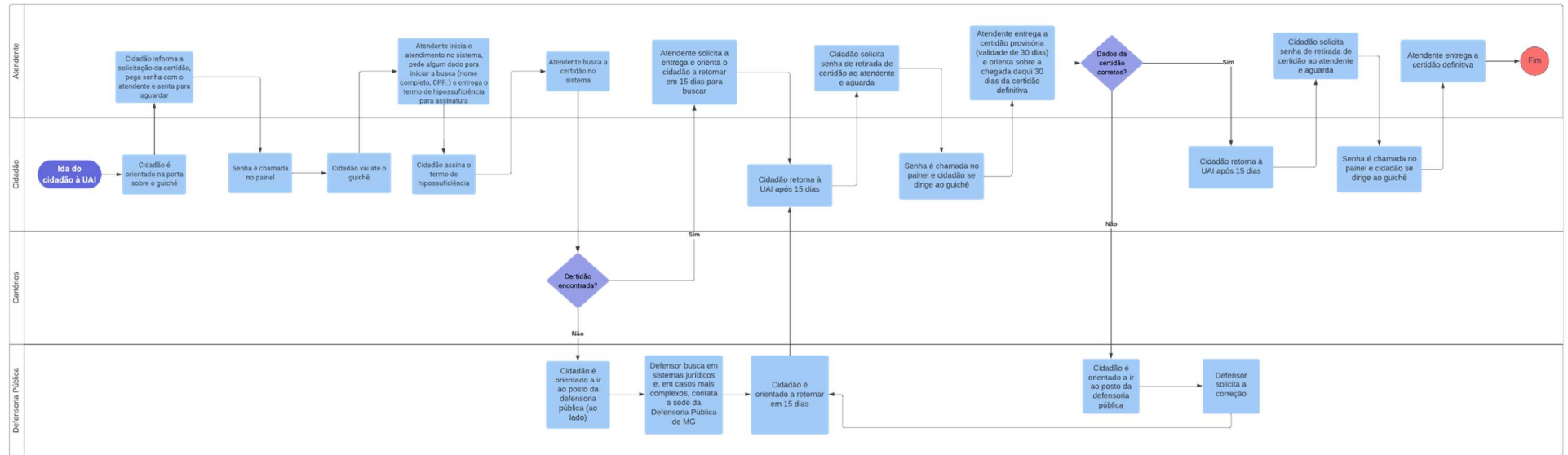
Ao chegar ali, o usuário deve ir a qualquer um dos guichês, entre um atendimento e outro, e solicitar uma senha para atendimento. O atendente pergunta qual o serviço buscado: solicitação ou retirada de Certidão de Nascimento ou Casamento ou emissão de Carteira de Identidade Nacional. Se, no momento que o usuário chega o atendente está ocupado, ele deve aguardar até que se chame o próximo para pegar a senha, caso não tenha outra pessoa já aguardando. Assim que o número é exibido no painel, o usuário se desloca até ao guichê indicado.

Ao sentar, o atendimento referente ao serviço é iniciado. Dados pessoais necessários para a realização do atendimento são solicitados. No caso da certidão, a Folha Resumo do Cadastro Único não é necessária, mas será solicitada a assinatura de um termo declarando a situação de rua para obter a gratuidade devido à hipossuficiência econômica. Ao final do atendimento, o usuário é orientado a voltar após 15 dias para buscar a certidão provisória – que tem validade de 30 dias -, no mesmo local, realizando o mesmo procedimento de solicitação de senha. Observou-se que a maioria das pessoas não volta para retirar a certidão definitiva, visto que a provisória já pode ser utilizada para a emissão da CIN. Mas caso o indivíduo deseje, ele deve voltar após 30 dias e realizar o mesmo procedimento de emissão de senha para retirar a certidão definitiva.

No caso de atendimento para carteira de identidade, é solicitado certidão de nascimento e a Folha Resumo do Cadastro Único. Quando o cidadão esquece ou desconhece a necessidade desse documento, é orientado a buscá-lo no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), sendo o mais próximo localizado aproximadamente a 800 metros e 11 minutos de distância a pé do Centro de facilitação. Com todos os documentos em mãos, o procedimento segue com a coleta de biometria, fotografia 3x4 retirada no próprio guichê e assinatura. Ao final, o usuário é orientado a voltar a UAI para buscar a CNI em aproximadamente uma semana.

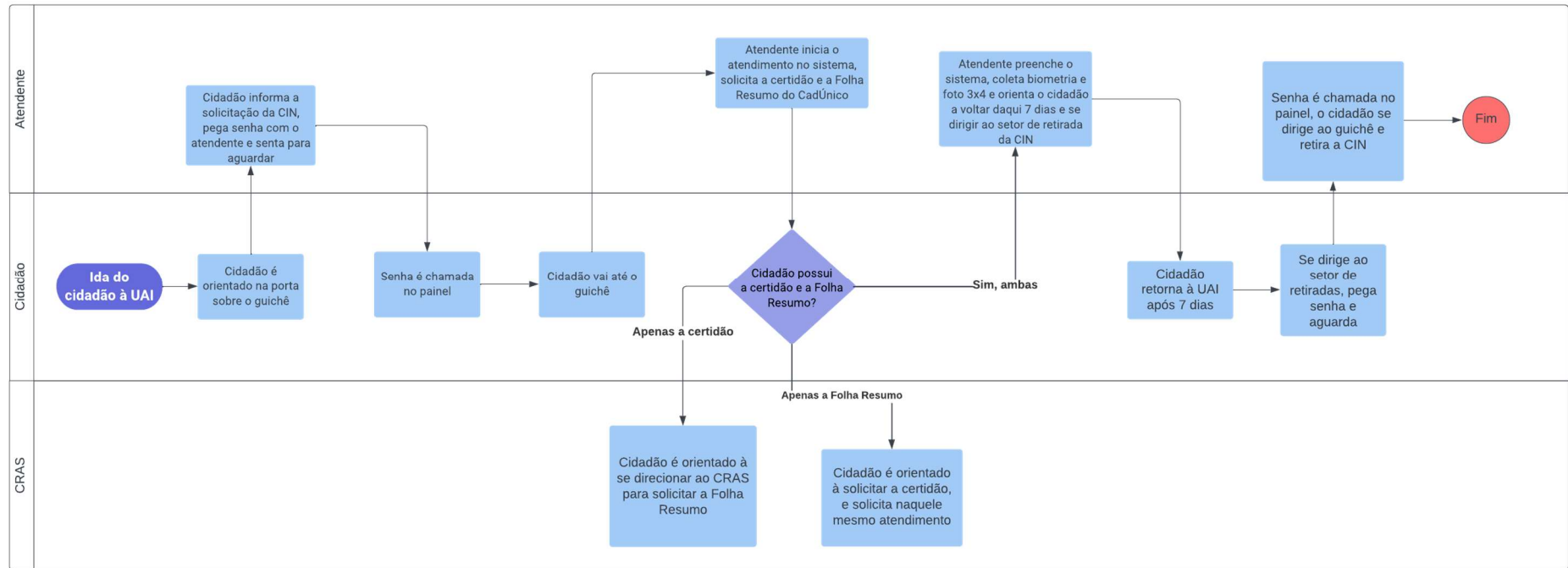
Assim, o procedimento mais frequente envolve solicitar a certidão e, ao retornar para retirá-la, emitir a CIN, apresentando para tal a Folha Resumo do Cadastro Único. Com a retirada da carteira de identidade, o fluxo padrão de atendimento da PSR no centro de facilitação é finalizado.

Figura 7: Fluxo de solicitação e entrega da certidão de nascimento no centro de facilitação documental



Fonte: Elaboração própria. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/folders/1JEYfZDWR0xAH\\_JyfNOJleyoo8KWt3hEW?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1JEYfZDWR0xAH_JyfNOJleyoo8KWt3hEW?usp=sharing).

Figura 8: Fluxo de emissão da CIN no centro de facilitação documental.



Fonte: Elaboração própria. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/folders/1JEYfZDWR0xAH\\_JyfNOJleyoo8KWt3hEW?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1JEYfZDWR0xAH_JyfNOJleyoo8KWt3hEW?usp=sharing).

A demanda pelo serviço de documentação civil entre a população em situação de rua é elevada indicando a importância e, ao mesmo tempo, a complexidade operacional do atendimento. Os dados do centro de facilitação mostram que, apenas para certidões, foram realizados 775 atendimentos em setembro, sendo 373 solicitações e 402 entregas. Em outubro, de um total de 572, houve 334 solicitações e 238 entregas. Por fim, em novembro, até o dia 10, de 120 atendimentos, 80 foram solicitações e 40 entregas de certidão. Essa procura intensa expressa, por um lado, o volume reprimido de pessoas sem documentação básica e, por outro, o papel central das UAIs como principal porta de entrada para regularização civil.

No caso da Carteira de Identidade Nacional (CIN), a base de dados de 2023 a 2025 analisada indica uma média de 90 a 120 emissões mensais relacionadas à população em situação de rua. Em setembro, foram registrados 88 atendimentos para emissão de CIN (47 solicitações de 1ª via e 41 de 2ª via). Em outubro, houve um aumento significativo, totalizando 111 emissões (54 de 1ª via e 57 de 2ª via) e em novembro, 58 emissões (27 de 1ª via e 31 de 2ª via). Pensando na ideia de que o fluxo mais comum é o da solicitação da certidão seguido pela emissão da CIN, observa-se que apenas uma fração dos usuários que conseguem acessar o primeiro serviço retorna, de fato, para concluir o segundo. Nos três últimos meses analisados, os números demonstram 787 solicitações de certidão e apenas 257 emissões de CIN. Como os serviços governamentais normalmente solicitam um documento com foto, a certidão não substitui a CIN para o acesso a benefícios e direitos, e por isso o esperado seria que todos os indivíduos que solicitassem a certidão, a utilizassem para emitir a CIN. No entanto, a realidade observada não é essa, e a diferença entre os números demonstra a existência de um gargalo e evidencia que a presença de várias etapas necessárias no processo pode ampliar desigualdades de acesso e aprofundar a distância entre intenção e provisão do serviço.

### **6.1.2 O dia a dia no centro de facilitação**

O cotidiano do centro de facilitação documental na UAI Praça Sete é marcado por ritmos corriqueiros e por picos de demanda que orientam tanto a organização do trabalho quanto às estratégias informais dos atendentes. A maior demanda observada é pela manhã, e à tarde o número de atendimentos cai bastante. Observou-se que, no momento de pico, os atendentes ficam mais apreensivos e sobrecarregados, pois além do atendimento em si, também chegam solicitações de senha, perguntas sobre

o serviço, e uma fila de espera que os aguarda ansiosamente. O posto da defensoria pública atende apenas pela manhã, mas não é o motivo do alto volume de atendimentos, visto que, a demanda por esse serviço é significativamente baixa. As principais situações de busca do atendimento pelo defensor são nos casos de erros na Certidão de Nascimento.

Como mencionado, ao chegar, o usuário retira senha e aguarda em um espaço de espera até que o painel chame seu número. No guichê, acontece o fluxo previsto: triagem, solicitação de dados, verificação da Folha Resumo do Cadastro Único e, quando aplicável, pedido de certidão e emissão da CIN. Esse processo costuma ocorrer de forma linear, mas na prática há encaixes fora do protocolo, indicando a coexistência entre procedimentos formais de contabilização dos atendimentos e práticas cotidianas que buscam contornar gargalos e reduzir o sofrimento imediato do usuário, o que é abordado adiante.

Os atendentes da UAI Praça Sete são os responsáveis diretos pela execução dos serviços e constituem o elo central entre o cidadão e o sistema administrativo. Sua rotina envolve o registro de atendimentos nos sistemas integrados, como o da Polícia Civil e de Cartórios para busca da certidão, conferência de documentos e alimentação de bases de dados, como a que controla o tempo para emissão da CIN. Além disso, orientam os usuários sobre prazos de retorno e documentação complementar. Observa-se que, durante o expediente, há momentos de revezamento entre os atendentes, pequenas pausas para conferência de informações e necessidade de comunicação constante entre guichês para esclarecer dúvidas. A operação é respaldada por supervisores que, normalmente, estão transitando pela unidade ou em salas determinadas. Eles auxiliam em casos específicos como eventuais inconsistências cadastrais, situações que fogem do conhecimento do atendente e problemas com os sistemas.

Embora o atendimento siga protocolos predefinidos, é visível a necessidade de adaptação frente a situações que fogem ao padrão, como falta de documentos, dificuldades de leitura ou dúvidas dos usuários. Ademais, atrasos no retorno de certidões emitidas por cartórios, instabilidades nos sistemas digitais e variações na equipe de atendimento são situações recorrentes, típicas do trabalho na linha de frente segundo a literatura (Lipsky, 2019). Essa dimensão prática exige agilidade e cooperação entre os funcionários e são desenvolvidos mecanismos para lidar com essas situações, como reorganizações rápidas de fila, redistribuição informal de

tarefas, interpretações flexíveis das normas e pequenas adaptações no procedimento que garantem a continuidade do fluxo de atendimento mesmo diante de imprevistos.

O contato direto com o público marca a dinâmica da implementação do serviço e evidencia a diversidade de perfis atendidos diariamente. Como abordado anteriormente, a população em situação de rua é um grupo heterogêneo, e por isso, esse serviço recebe pessoas de diferentes faixas etárias, condições sociais e níveis de escolaridade, sendo o denominador comum a situação de vulnerabilidade. As interações ocorrem de forma direta e constante: atendentes explicam o funcionamento do serviço, orientam sobre a necessidade de apresentar a folha resumo Cadastro Único e fornecem informações sobre prazos e etapas seguintes.

Nos períodos do Registre-se, o fluxo tende a se intensificar, por ser um evento nacional que engloba diferentes órgãos e serviços, demandando reorganização do espaço e reforço no apoio operacional. É separado um ambiente maior para os atendimentos e a logística é reforçada. É feita uma cerimônia de abertura que conta com a presença de autoridades e representantes da mídia, que entrevistam burocratas e cidadãos, buscando cobrir o evento. Os atendentes são orientados a utilizar uma linguagem acessível e humanizada e é comum que os servidores adaptem o modo de explicação conforme a compreensão do cidadão.

### **6.1.3 Arranjo organizacional da implementação do serviço**

A UAI Praça Sete é gerida pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG), no modelo de parceria público-privada (PPP). Nesse arranjo, a gestão estratégica e a coordenação geral do serviço permanecem sob responsabilidade da Seplag, enquanto a execução cotidiana das atividades é realizada pela concessionária privada, que emprega os funcionários. A hierarquia é composta por atendentes, gerentes, supervisores, assistentes de gestão e líderes. Embora o atendimento ao público e a gestão direta sejam feitas por funcionários da concessionária, a Seplag mantém presença constante por meio do setor de operações da Diretoria de Gestão das UAIs, responsável pelo acompanhamento direto das unidades. Os representantes desse setor realizam visitas periódicas, ao menos uma vez por semana, para observar o funcionamento dos serviços, monitorar indicadores de desempenho e orientar ajustes operacionais. Esse modelo busca equilibrar a eficiência administrativa da gestão privada com o controle e a supervisão pública,

criando um sistema de coprodução que combina diferentes lógicas institucionais dentro da UAI.

A implementação do serviço em si depende de um arranjo interinstitucional que articula diferentes órgãos públicos. O fluxo diário envolve a participação da Defensoria Pública de Minas Gerais, responsável principalmente pela análise dos casos de equívocos na Certidão ou não localização desta; do Sindicato dos Oficiais de Registro Civil de Minas Gerais, relacionado à emissão das certidões de nascimento; e da Polícia Civil, relacionada à emissão da Carteira de Identidade Nacional (CIN). Atualmente, as atividades do cartório e da Polícia Civil são executadas por atendentes da própria UAI que passaram por formações específicas. Após realizarem o curso de capacitação, esses atendentes estão habilitados a “atender cartório”, ou seja, operar os sistemas cartorários e emitir certidões. De forma semelhante, aqueles que concluem o curso da Polícia Civil podem realizar o atendimento da CIN, o que inclui o uso do sistema específico, a coleta de biometria e a captura da fotografia no momento do atendimento. Em alguns casos, um mesmo atendente possui as duas formações e executa ambos os tipos de serviço. Apesar de os fluxos estarem significativamente estruturados e cada órgão manter seus sistemas e responsabilidades, a cooperação cotidiana se sustenta fortemente em interações diretas, trocas de mensagens e comunicações informais entre os representantes das instituições parceiras.

## **6.2 Mecanismos institucionais e riscos para reprodução de desigualdades**

Tal como proposto por Pires (2019), observou-se falhas de conectividade, barreiras institucionais e aplicação seletiva de regras pelos atendentes na implementação do serviço de documentação civil para PSR. Estes elementos representam potenciais riscos para dificultar o acesso deste público à Certidão de Nascimento e à CNI, o que será apresentado nesta seção.

### **6.2.1 Falhas de conectividade**

Pires (2019) entende que falhas de conectividade emergem quando as articulações previstas entre atores governamentais e não governamentais – essenciais para enfrentar problemas complexos de forma integrada - não acontecem,

revelando “vulnerabilidades institucionais” (Spink, 2017; Sandim, 2018 *apud* Pires, 2019).

No caso do serviço de documentação civil para PSR, foram identificadas as seguintes falhas de conectividade: i) ambiguidade e ausência de diretrizes sobre o papel do Operador Nacional; ii) desarticulação entre UAI e equipamentos do SUAS; iii) falhas no fluxo de comunicação e encaminhamento entre diferentes órgãos públicos (como Receita Federal, Polícia Federal e cartórios); iv) desarticulação entre empresa concessionária, Estado e atendente. Tais falhas podem produzir barreiras de acesso, seja na demora para acessar o documento, seja nos custos para deslocamentos ao guichê, ou ainda reforçar estigmatizações diante da necessidade de, a cada contato com o Estado, reafirmar a sua condição de vulnerabilidade.

A primeira falha de conectividade identificada é referente à organização do Registre-se e os sistemas cartoriais. Segundo o relatório da primeira edição do evento, a organização cabia ao Conselho Nacional da Justiça (CNJ) a partir da capilarização com os representantes estatais e posteriores alinhamentos com os órgãos envolvidos (CNJ, 2023), no caso de MG, a Diretoria Central de Gestão das UAIs na Seplag. No entanto, gestores relataram nas entrevistas que, recentemente, surgiu o Operador Nacional, entidade responsável por coordenar a modernização e digitalização dos serviços de registro civil. Trata-se de associação civil sem fins lucrativos, com uma diretoria e um conselho deliberativo compostos por indivíduos ligados a associações de oficiais de registro civil e que funciona como “uma ponte entre cartórios, órgãos públicos e a sociedade, visando promover um sistema integrado, eficiente e seguro para registros e emissão de certidões, bem como para o intercâmbio de informações<sup>3</sup>.” O órgão foi formalmente autorizado pelo CNJ em 2023, porém iniciou suas operações concretas em 2024 (ON-RCPN, 2024).

Mesmo já operando há quase dois anos, ainda há muitas dúvidas dos gestores sobre o que de fato irá mudar no Registre-se e no centro de facilitação documental. Na prática, o que foi observado foi o aumento do tempo de chegada das certidões, e são levantadas hipóteses sobre a relação direta desse fato com o início da atuação do Operador Nacional. Atendentes também relataram sobre a piora nesse tempo de espera:

---

<sup>3</sup> OPERADOR NACIONAL DO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS (ON-RCPN). Sobre Nós. Disponível em: <https://onrcpn.org.br/sobre-nos/>. Acesso em: 30 set. 2025

Depois que o sistema mudou está demorando muito para chegar. Tem cidadão que espera 3,4 meses para pegar a certidão. E antigamente, assim, o pessoal que pedia a certidão de Belo Horizonte, de Minas, era de 7 a 10 dias, mais ou menos. Hoje em dia está esperando 30 dias, 2 meses, em alguns casos (Entrevista\_Atendente1)

Agora existe o Operador Nacional, ele é como se fosse a integração de todas as políticas relacionadas a essa questão cartorial no Brasil... Isso está meio nebuloso assim, sabe, meio que ficamos sem entender como que vão ser os próximos passos, impactou inclusive, por exemplo, no tempo de entrega dessas certidões que são solicitadas previamente a emissão do documento de carteira de identidade nacional... (Entrevista\_Gestora3)

Olha, é que nem eu disse, eu acho que a coisa que deveria melhorar para ontem é esses prazos de entrega de certidão. (...) Porque às vezes o cidadão passa muito tempo esperando. E eles me falam para a gente assim, eu vou ficar sem documento até quando? (Entrevista\_Atendente3)

Isso pode demonstrar uma falha de conectividade e de comunicação institucional, evidenciando que a introdução de novas entidades e estruturas administrativas nem sempre é acompanhada de orientações claras sobre funções, responsabilidades e impactos práticos. A ausência de compreensão consolidada sobre o papel do ON-RCPN e sobre como ele se relaciona com os cartórios, o CNJ e os órgãos locais gera incertezas na execução das atividades, podendo afetar a eficiência do Registre-se e a experiência dos usuários nos serviços de documentação. Além disso, essa situação ressalta a importância de esclarecimento institucional e capacitação dos gestores locais, para que haja integração efetiva entre o operador nacional, as unidades de atendimento e os demais atores envolvidos. Sem esse alinhamento, corre-se o risco de que mudanças estruturais não se traduzam em melhorias práticas.

Ainda na questão do tempo de emissão e entrega dos documentos, é destacado pelos gestores uma espera ainda maior quando a certidão do indivíduo é de outro estado, o que demanda um esforço grande do atendente para encontrar o cartório referente, e um tempo ainda maior para esse cartório enviar a certidão. Um ponto observado é a diferença desse tempo de entrega no evento do Registre-se e no centro de facilitação. Durante o primeiro, as certidões são entregues no dia seguinte ou no mesmo dia em casos prioritários. Já no centro de facilitação documental, cidadãos alegaram mais de um mês de espera. Ou seja, isso demonstra que com a coordenação e os esforços necessários, existe a possibilidade de diminuir consideravelmente esse prazo. Essa diferença do tempo entre o evento e o atendimento cotidiano vai além de uma questão administrativa, pois traduz-se em

efeitos concretos sobre a vida dos usuários, como ser considerado indigente enquanto não tiver o documento, o que pode impedir o acesso a outros serviços públicos.

O problema maior aqui é o tempo de espera da certidão. Isso daí atrapalha a gente mesmo. (Entrevista\_Cidadão5)

Eu vou ficar sem documento, eu estou indigente. Estou como indigente. (Entrevista\_Cidadão4)

Eu já tinha feito pedido, né? Mas... pra gente que mora na rua, a gente sempre tem um obstáculo na frente. Então aí a gente tem que tirar um tempinho pra resolver, as vezes tempo demais... Aí agora o que eu precisei dela pra fazer o meu bolsa aluguel, né? Aí estou correndo atrás (Entrevista\_Cidadão2)

Dessa forma, a necessidade de os usuários se deslocarem várias vezes ao guichê para verificar a chegada da certidão demanda transporte e tempo e pode gerar ansiedade e frustração, além de provocar que revivam sua situação de vulnerabilidade todas as vezes que se encontram com o estado pelo guichê, recebem uma negativa e têm de protelar o acesso à direitos básicos que dependem da posse da documentação civil.

Assim, as falhas de conectividade podem engendrar barreiras de acesso, visto que o ônus proveniente da demora da entrega do documento pode ser tão grande que a PSR acaba por não acessá-lo. Pessoa (2019, p. 508) encontrou resultado similar no Juizado Especial Cível (JEC), destacando que a lentidão dos processos é um obstáculo que "eleva os custos para as partes e pressiona os que são economicamente fracos a abandonarem suas causas ou aceitarem acordos".

Para Dubois (2010), a mera aplicação de categorias administrativas ou a concessão de um documento pelo Estado é um ato de dominação simbólica. Nesse sentido, dentro do jogo social de poder, a posse do documento move a pessoa para fora da categoria de "indigente", conferindo-lhe um novo status para si próprio e para a sociedade. Com isso, estar sem a documentação civil torna essas pessoas ainda mais invisíveis no sistema, perpetuando desigualdades e vulnerabilidades, e evidencia como a demora na entrega impacta diretamente na vida cotidiana daqueles que mais dependem da celeridade e da eficiência do serviço público.

A segunda falha de conectividade diz respeito à necessidade de buscar a Folha Resumo do CadÚnico no CRAS ou CREAS para conseguir emitir a identidade. Alguns gestores relataram que a comunicação entre os órgãos envolvidos é deficiente: antes, cidadãos eram enviados ao CRAS para obter a Folha Resumo e o encaminhamento,

mas os profissionais do CRAS afirmavam que não era necessário, gerando confusão e atrasos no atendimento.

Aí, isso já estava dando problema. Porque o pessoal ia lá só com o encaminhamento. Não dava para fazer. Porque precisava mais da Folha Resumo. Aí, a gente teve problema com o CRAS (Entrevista\_Atendente2)

Como relatado pelo atendente, esse era um problema porque além da necessidade de buscar no CRAS, necessitava-se de dois documentos, e muitas vezes nem os próprios atendentes dos equipamentos sabiam dessa exigência. Um ponto positivo que representa um avanço neste tópico é a percepção de que basta a Folha Resumo para realização do atendimento comprovação da situação de hipossuficiência, então não houve mais a necessidade do encaminhamento. No entanto, mesmo com a simplificação do procedimento para exigir apenas a Folha Resumo, o fato de o cidadão precisar se deslocar até o CRAS e depois retornar a UAI ainda representa um grande desgaste, sobretudo para pessoas em situação de vulnerabilidade. Chegar até o CRAS demanda deslocamento, tempo de espera adicional e muitas vezes em condições precárias, o que agrava a situação de quem já enfrenta limitações socioeconômicas e urgência no acesso aos documentos.

Eu tive que vim, voltei no CRAS pra buscar a folha resumo, e voltei pra cá. Isso acaba atrasando o que a gente precisa né (Entrevista\_Cidadão4)

Às vezes mora longe do CRAS, o acesso é mais difícil, tem muitos lugares remotos mesmo que fica muito complicado para a pessoa ir. (Entrevista\_Gestora6)

Cada um informa uma coisa... eu mesmo não sabia que ia ter que ir lá e voltar, isso desanima a gente... (Entrevista\_Cidadão3)

Esse trajeto repetido evidencia uma falha de conectividade entre os órgãos e a necessidade de um guichê específico na UAI, com um atendente responsável pelo CadÚnico, similar ao modelo utilizado durante o evento Registre-se. Com isso, a PSR poderá obter a Folha Resumo e realizar os procedimentos necessários no mesmo local, reduzindo deslocamentos e desgastes.

Além do CRAS e do CREAS, observam-se também falhas de conectividade com outros órgãos, como a Polícia Federal e a Receita Federal. Foram registradas situações em que pessoas em situação de rua, naturais de outros países, enfrentaram problemas relacionados ao CPF. Em um dos relatos, o atendente orientou o cidadão

a procurar a Receita Federal, mas ele informou já ter ido e sido encaminhado de volta à UAI, recebendo orientações conflitantes.

Eu já fui na Receita Federal, me mandaram pra cá. Agora chego aqui e me mandam pra lá? (Nota de campo, 2025)

Esse tipo de desencontro gera um efeito de “pula-pula” entre os serviços, na linha do que Sandim e Assis (2019, p. 216) analisam sobre as falhas de conectividade do arranjo institucional formal do PAIF, serviço do SUAS. Nestes casos, o risco de reprodução de desigualdades se materializa porque os custos referentes ao 'conserto' dessas desconexões institucionais são transferidos inteiramente para os usuários mais vulneráveis. No caso da documentação, essa ineficiência também impõe ao cidadão um "desgaste físico, emocional e financeiro significativo" e a necessidade de reiterar seus problemas em diferentes guichês, o que força as famílias a "reafirmarem sua condição de subalternidade a cada outro serviço acessado".

Portanto, a falha em garantir um fluxo contínuo e eficiente de informações onera a trajetória do indivíduo, promovendo uma acumulação de desvantagens materiais e simbólicas, ao invés de mitigar a exclusão.

Uma terceira falha de conectividade se relaciona aos riscos da implementação do modelo de gestão terceirizada do serviço, caracterizada como Parceria Público-Privada (PPP), que pode gerar uma desconexão entre o Estado e os funcionários da empresa, influenciando o atendimento. A partir das observações, foram percebidas situações de sobrecarga de trabalho, adoecimento e desgaste, condições típicas de contexto de trabalho de BNR.

E no caso ainda da UAI ainda é uma questão que é... Tem a empresa, né? Então, assim, é o... A administração ainda tem a ponte, que é a empresa, que aí vai ligar pra gente, assim, menos ainda, né? ... Os males da terceirização, né? Que aí gera, assim, despersonalização, essa... Essa visão de pessoas como um número mesmo, né? (...) Então, assim, ali é o serviço público que é desvalorizado. O funcionário ganha muito mal. Tanto que até o cidadão, quando a gente fala que a gente ganha um salário, é assim, 'nossa, mas como assim? Eu achava que vocês ganhavam uns R\$3.000, R\$4.000, que é um serviço importante, né? Você mexendo com dados dessas pessoas' (...) muitas pessoas utilizam o atestado como maneira de ser mandado embora mesmo, sabe? Eu só canso do serviço, né, eu tô lá um ano e quatro meses, e é um serviço que é muito maçante, porque é um serviço público, né, com público em geral, e aí, assim, é um serviço que você repete todo dia a mesma coisa, né, e isso é muito tempo de trabalho pra um retorno financeiro pequeno. (Entrevista\_Atendente4)

Na UAI em geral o pessoal pede demissão direto. É meio que um emprego de transição mesmo. A maioria que tá aqui tá procurando outras oportunidades melhores... (Notas de campo, 2025)

Ele está depressivo mesmo. Me disse que não está aguentando Recivil.  
(Notas de campo, 2025)

O atendente 4 mencionou que “os males da terceirização geram uma visão das pessoas como número”, o que sugere que a percepção de desvalorização do trabalhador poderia impactar a qualidade do serviço prestado. Relatos incluem fatores como remuneração considerada insatisfatória por alguns profissionais, falta de estabilidade e condições físicas de trabalho pouco confortáveis e sobrecarga de tarefas. Essa hipótese também é reforçada pela fala de outros atendentes alegando uma “rotatividade relativamente alta” e o uso do emprego na UAI “como um emprego de transição enquanto busca outras oportunidades”. Também foi observada uma reclamação sobre o descaso relativo à saúde mental dos atendentes, principalmente nos guichês do centro de facilitação documental, incluindo a fala sobre uma pessoa “estar muito depressiva e não aguentar Recivil”, sendo “Recivil” o nome dado aos guichês do centro de facilitação documental.

Portanto, independente do modelo de gestão do serviço de documentação (direta ou PPP) problemas como sobrecarga de trabalho, desmotivação e dificuldades de conectividade, intensificados com falta de recursos, treinamento ou coordenação adequada entre os órgãos envolvidos podem levar a um enfraquecimento da qualidade do atendimento, ao aumento das tensões nas interações e à adoção de práticas defensivas que acabam restringindo o acesso dos usuários mais vulneráveis. Ainda assim, no modelo de PPP o vínculo trabalhista do atendente com a empresa gestora pode modificar a relação estado-cidadão, com a adoção de uma lógica de “cliente”, intensificando esses efeitos, o que pode ser investigado em pesquisas futuras.

O que se pode afirmar é que é responsabilidade dos órgãos públicos responsáveis, em conjunto com a empresa contratada para a gestão do serviço, desenvolver estratégias que promovam a valorização do trabalhador, seja por meio de condições adequadas de trabalho, remuneração justa, capacitação contínua e suporte emocional. Assim como destacado por Sousa, Castelo Branco e Bastos (2024), ao garantir que os profissionais se sintam reconhecidos e motivados, aumenta-se a probabilidade de que desempenhem suas funções com maior comprometimento, atenção e qualidade, refletindo diretamente na eficiência do atendimento e na experiência dos cidadãos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade.

Por fim, cabe destacar o avanço de conectividade visto que, há situações em que cartórios não são localizados, obrigando os cidadãos a recorrerem ao posto da Defensoria Pública, que fica ao lado dos guichês, para obter orientação. Essa possibilidade de entrar em contato com o defensor naquele mesmo local demonstra um avanço considerável no quesito de conectividade entre os órgãos, e fica de exemplo para as questões citadas acima.

Portanto, nesta subseção evidenciou-se que a implementação do serviço ainda apresenta desconexões institucionais, podendo impactar negativamente a experiência dos usuários, ao imporem burocracias e inflexibilidade no atendimento que podem dificultar o acesso à documentação, prolongar a resolução das demandas e reforçar desigualdades já existentes.

### **6.2.2** Barreiras institucionais e de acesso

As barreiras institucionais e de acesso observadas no contexto do serviço de documentação para pessoas em situação de rua na UAI Praça Sete se manifestam em múltiplas dimensões: físicas, burocráticas, informacionais e simbólicas. Elas refletem a dificuldade de compatibilizar as normas e procedimentos administrativos com as condições reais de vida desse público. Como aponta o modelo de Pires (2019), tais barreiras configuram obstáculos que, embora muitas vezes não sejam intencionais, acabam por restringir o acesso de determinados grupos a políticas públicas, contribuindo para a reprodução de desigualdades.

A primeira dimensão observada diz respeito às barreiras burocráticas e procedimentais, especialmente relacionadas à necessidade de cumprir etapas intermediárias para a obtenção da documentação. O caso mais recorrente é a obrigatoriedade da apresentação da Folha Resumo do Cadastro Único (CadÚnico) para emissão da Carteira de Identidade Nacional (CIN). Embora essa exigência tenha como finalidade assegurar a gratuidade do documento para pessoas em situação de vulnerabilidade, na prática, como visto, ela gera um obstáculo adicional, pois o cidadão precisa se deslocar até o CRAS ou CREAS, aguardar atendimento e retornar à UAI.

Além disso, a primeira via da Carteira de Identidade Nacional é gratuita para todos os cidadãos, ou seja, caso seja a primeira via daquele cidadão e ele esteja sem a folha resumo, ele pode ser orientado a tentar um encaixe sem agendamento no guichê comum - o que é uma possibilidade para qualquer pessoa. Porém, foi relatado

pelos atendentes que nem sempre existe essa orientação, e assim, por não ser oferecido essa possibilidade, o cidadão acaba por ter o acesso ao serviço protelado para passar pelo CRAS e voltar.

O problema é o pessoal do outro setor. Tipo assim, o pessoal não gosta de fazer identidade de morador de rua. Para falar a verdade, ninguém gosta de dar apoio. A gente está ali, eu e as meninas, só porque eles escolheram a gente. A gente foi lá e deu de um apoio no setor. Mas, no outro setor, ninguém gosta de te dar apoio. E assim, a gente fala com o pessoal “olha, já que você não tem a Folha Resumo, é a primeira via, dá uma olhada na recepção para ver se tem algum encaixe que você puder fazer.” E às vezes tem encaixe na recepção. A pessoa vai lá para poder fazer. Chega no setor. A pessoa acaba falando que é morador de rua. E manda lá para a gente denovo. E não faz identidade. (Entrevista\_Atendente2)

A gente às vezes até manda pra recepção quando é primeira via, mas às vezes eles mandam de volta pra cá (Entrevista\_Atendente1)

Esse processo revela o que Lipsky (1980) descreve como a tensão entre regras administrativas e a realidade dos usuários, em que a formalidade do procedimento pode limitar o acesso e gerar redirecionamentos sucessivos, fazendo com que a transferência dos custos da descoordenação para o usuário, sobretudo para aqueles em maior situação de vulnerabilidade. Trata-se de uma dinâmica típica do trabalho de burocratas de nível de rua, na qual decisões aparentemente pequenas, como acolher ou recusar um encaixe, produzem efeitos concretos no acesso ao direito e podem, cumulativamente, reforçar desigualdades.

Outro episódio observado ilustra como pequenas falhas na comunicação entre atendente e usuário podem se tornar barreiras de acesso. Em determinado atendimento, um cidadão procurou o serviço de emissão da Carteira de Identidade Nacional (CIN) portando sua certidão de nascimento. No entanto, o documento apresentava uma mancha que comprometia a leitura de algumas informações, o que levou o atendente a negar a solicitação da identidade. O cidadão reagiu de forma exaltada e demonstrou insatisfação com a negativa, expressando frustração diante da impossibilidade de prosseguir com o atendimento. Ocorre que, naquele mesmo guichê, seria possível solicitar uma nova via da certidão, o que solucionaria o problema e permitiria a continuidade do processo. No entanto, essa informação não lhe foi repassada, e o usuário deixou o local sem a orientação necessária para garantir seu direito à documentação.

Atendente: Essa certidão assim não tem como. Tá manchada.  
Cidadão: Sério? Tô precisando muito  
Atendente: Não tem como. (Notas de campo, 2025)

Esse caso evidencia como a ausência de comunicação empática e informativa pode resultar na interrupção de um atendimento que, com um simples esclarecimento, teria sido resolvido no mesmo momento. É possível levantar a hipótese de que a postura do cidadão, marcada pela irritação e pelo desgaste emocional, tenha influenciado a reação do atendente, que, diante de um comportamento considerado “difícil”, optou por encerrar a interação de forma rápida, sem oferecer as orientações adequadas.

Situações como essa revelam como aspectos subjetivos e relacionais da burocracia de nível de rua, como o humor, o estresse e a percepção de ameaça, podem interferir na efetividade do serviço público e, conseqüentemente, na garantia de direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade. Ademais, também faz sentido relacionar com o já citado conceito de Lipsky (2019) de “destitularização”, visto que, apesar do plano formal entender esses cidadãos como portadores de direitos sociais, as práticas corriqueiras podem reproduzir formas de exclusão.

As barreiras também se manifestam no acesso digital, que é um requisito prévio para agendamento em diversos serviços públicos. Em entrevistas, gestores relataram que, no fluxo padrão, nos guichês comuns, o cidadão deve realizar um agendamento prévio pelo Portal MG ou pelo aplicativo MG App. Contudo, a maioria das pessoas em situação de rua não dispõe de computador, celular ou acesso estável à internet, o que tornaria o processo excludente desde a etapa inicial. Foi desenvolvida a solução do centro de facilitação documental funcionar por livre demanda, sem a necessidade de agendamento prévio. Essa exigência do agendamento online, aparentemente neutra, cria um filtro socioeconômico que favorece os cidadãos com maior familiaridade tecnológica e recursos, e dificulta o acesso daqueles em vulnerabilidade, configurando uma barreira estrutural dentro do desenho institucional do serviço.

No processo padrão a pessoa necessariamente precisa fazer um agendamento prévio, e ela faz o agendamento prévio nos canais oficiais do governo, que é no portal MG, ou no aplicativo MGAPP, ou seja, vai precisar de um computador, ou vai precisar de um smartphone, que são coisas, ferramentas que essa pessoa em situação vulnerável não vai ter. Uma outra forma dela fazer o agendamento seríamos terminar já o atendimento, os tótems que ficam lá na unidade, mas até talvez por essa dificuldade de mexer mesmo, eles também não o fazem, então a diferença hoje para o atendimento dessas pessoas é que o serviço para eles não é agendado, então é um serviço de livre demanda (...) o objetivo principal é a gente conseguir trazer cidadania para essas pessoas, independente de que contexto, de que cenário elas estejam inseridas, como elas são vulneráveis a gente então utilizou desses artifícios, de pensar em um ponto fixo, de abrir mão de um requisito muito importante para a gente que é o agendamento e que no caso delas

essa dificuldade impossibilitaria, inviabilizaria o acesso.  
(Entrevista\_Gestora3)

Eu acho que cada cidade deveria ter um posto de atendimento exclusivo pra essas pessoas, porque lá, nesse centro, elas não precisam de agendamento pra fazer identidade não, ela já é encaminhada direto.

E em outros lugares não, quando não tem esse posto, essa pessoa vai fazer a identidade. E pra uma pessoa em situação de rua, pra ela ter que fazer o agendamento aí tem tempo, tem dia pra esperar, tem horário, dificuldade.  
(Entrevista\_Gestora6)

Dessa forma, o fato de não necessitar de agendamento demonstra um avanço importante que representa efeitos materiais e simbólicos positivos da implementação e configura um mecanismo que reduz barreiras de acesso, ou seja, uma forma exemplar de democratizar o serviço.

Além das procedimentais e tecnológicas, há também barreiras simbólicas e psicológicas que permeiam o acesso ao serviço. As falas dos atendentes e gestores revelam que muitos cidadãos em situação de rua se sentem intimidados ou constrangidos em entrar em prédios públicos, especialmente aqueles associados ao sistema de justiça. A gestora 5 relatou que algumas pessoas evitam ir ao fórum ou à própria UAI por medo de serem presas, o que demonstra como o estigma e o histórico de exclusão institucional moldam o comportamento desses cidadãos diante do Estado.

Então assim, é muito difícil para essa pessoa, vamos supor que ela teve um conflito com a lei, ela cometeu um furto, alguma coisa ali e teve que ter conflito com a lei e ela de uma certa forma foi apagada porque ela está ali, às vezes aquele processo pode prescrever ou extinguir a punibilidade, mas na cabeça dela está ali, ela não vem aqui no fórum porque na cabeça dela se ela entrar aqui no fórum ela vai ser presa, às vezes ela tem o direito de receber algo de um familiar que morreu, que tem alguma coisa aqui, ou mesmo ela trabalhou com carteira assinada, então ela teria um direito, um benefício do INSS, mas ela vai ter sempre mente, 'eu não vou no fórum não, eu vou ser presa', então de alguma forma o fórum e outros equipamentos tem que chegar até ela  
(Entrevista\_Gestora5)

Esse tipo de barreira não é visível nos regulamentos formais, mas é decisivo para o não acesso, ou seja, trata-se de uma fronteira simbólica que pode reforçar a distância entre o cidadão vulnerável e as instituições públicas.

Esses obstáculos também aparecem em situações de falta de informação e desentendimento sobre o funcionamento do serviço. As entrevistas destacam que muitos usuários não compreendem os procedimentos, os prazos ou a documentação necessária, o que leva à frustração e ao abandono do processo. Os trechos abaixo ilustram a sobreposição entre a vulnerabilidade social e emocional e a rigidez

burocrática do atendimento, em que a ausência de flexibilidade reforça o sentimento de exclusão.

Vem muitos moradores que estão sem o CADÚnico, aí ficam muito frustrados... a pessoa já não está com o psicológico 100%, então imagina receber uma negativa de que não vai conseguir o documento para ele poder pegar o benefício (Entrevista\_Gestora1)

Minha certidão não chegou até hoje? Já tem mais de mês! Como vou pegar o Bolsa Família? (Notas de campo, 2025)

Então assim, às vezes demora a certidão pra chegar, principalmente de outros lugares, aí essa pessoa recebe a certidão, não deu tempo dela fazer a identidade no mesmo dia, porque ela tem que ter o encaminhamento pra fazer a identidade, até ir, voltar, de repente nem deu tempo e ela sumiu aquela certidão. E aí a gente tem que pedir uma outra certidão, começar tudo de novo, mandar um outro pedido e isso vai demorar. Aí a frustração é grande (Entrevista\_Gestora6)

Outro aspecto relevante está nas condições práticas e materiais de acesso ao serviço. Muitos cidadãos chegam à UAI após percorrer longas distâncias a pé, frequentemente com fome e cansaço. Quando precisam retornar várias vezes para concluir o processo, seja por demora na chegada das certidões, necessidade de complementar documentação ou falhas de comunicação, o desgaste físico e emocional se intensifica. Como já mencionado, esse ciclo de idas e vindas, relatado por diversos atendentes e usuários, gera desincentivos pois quando o acesso se torna tão exaustivo, o cidadão simplesmente desiste, permanecendo sem documento e, conseqüentemente, sem acesso a direitos básicos.

É possível considerar também como uma barreira, a questão logística citada anteriormente caracterizada pela ausência da opção de envio de documentos a abrigos ou a previsão de um guarda-volumes seguro para os usuários sem residência fixa. Isso demonstra uma lacuna no desenho do serviço que restringe a capacidade efetiva de prestação de serviços públicos.

Atualmente não há um espaço que permita que os documentos fiquem guardados, o que facilita perda, roubo e comprometimento da documentação, gerando insegurança e o desgaste da solicitação de uma nova via. Um guarda-volumes, na própria UAI ou no CRAS por exemplo, parece que poderia contribuir para a diminuição dos problemas citados.

Então eu acho que a gente teria que pensar em uma alternativa de ter um local pra que essas pessoas tenham, de fazer acesso pra elas que guardem essa documentação pra eles, que tem essa opção pra guardar a certidão, um guarda volumes, não sei.. Porque muitos falam, não pode ficar aqui não, porque depois a gente não pode pegar esse documento pra você guardar e vir. Então é importante ter um local pra que eles guardassem a documentação. (Entrevista\_Gestora6)

Também não há a opção de envio dos documentos para o local solicitado pelo cidadão, como abrigos, mesmo quando este é o endereço de residência temporária. Foi registrado o caso de um cidadão que reside em um abrigo em Contagem e solicitou a entrega da CIN nesse local, a fim de evitar um deslocamento longo e desgastante até a UAI, mas teve o pedido negado. Por outro lado, pessoas em condições consideradas “normais” ou domiciliadas em suas residências podem receber o documento diretamente em casa, sem precisar se deslocar.

Não dá pra mandar para o abrigo que eu estou? É em contagem, aqui fica muito longe pra eu buscar.. (Notas de campo, 2025)

Compreende-se que há diversas questões logísticas envolvidas, como a necessidade de transporte seguro, conferência de dados na entrega e coordenação entre órgãos, mas essa limitação afeta especialmente cidadãos sem residência fixa ou em situação de rua, evidenciando a importância de mecanismos que permitam maior flexibilidade e inclusão no processo de entrega dos documentos.

Resultados similares foram identificados por Moretti e Vilela (2019, p. 407) ao analisarem como a adoção de instrumentos e regras, como as de contratação e controle na área da saúde frequentemente impõem restrições à concretização do direito ao reduzir o "espaço de possibilidades" para a ação do Estado. Da mesma forma, no caso da documentação, a ausência de mecanismos flexíveis de entrega e armazenamento se manifesta como uma restrição institucional que pode afetar precisamente o segmento que a política busca atender prioritariamente: indivíduos em situação de rua. Essa limitação força o cidadão a empreender um deslocamento até a UAI para a retirada, além da própria situação de rua facilitar a perda, roubo e comprometimento da documentação. Assim, o que é um entrave logístico pode se converter em um risco de exclusão, evidenciando que instrumentos de políticas públicas, que não são neutros, podem tornar as coisas "mais difíceis e fora do alcance para uns do que para outros" (Pires, 2019, p. 32).

Barreiras institucionais emergem quando há uma assimetria entre a lógica burocrática e as condições de vida do público-alvo, e sua persistência contribui para perpetuar o ciclo de invisibilidade. O reconhecimento dessas barreiras, portanto, é essencial para pensar estratégias de mitigação, como a integração de sistemas, a presença de guichês intersetoriais (como o do CadÚnico no Registre-se), a flexibilização da entrega, diminuição dos prazos.

### 6.2.3 Aplicação seletiva de regras e discricionariedade

A subcategoria aplicação seletiva de regras e discricionariedade refere-se às situações em que as normas e instrumentos de implementação das políticas públicas são aplicados de forma desigual ou interpretados de maneira variável pelos burocratas de nível de rua, gerando diferentes resultados para grupos distintos. A aplicação seletiva está associada à instrumentação da política, ou seja, à forma como os procedimentos e critérios técnicos moldam o alcance real dos direitos (Pires, 2019). No contexto da UAI Praça Sete, essa dimensão se manifesta na forma como as regras, originalmente criadas para garantir organização e segurança nos processos, acabam sendo utilizadas, consciente ou inconscientemente, de modo a restringir ou facilitar o acesso de determinados cidadãos aos serviços.

Sobre esse mecanismo, a pesquisa identificou três pontos principais: i) a existência de avaliações subjetivas dos atendentes sobre quem parece estar em situação de vulnerabilidade mais ou menos severa; ii) situações de flexibilização ou endurecimento dos procedimentos em função das percepções individuais dos burocratas sobre a urgência, a trajetória ou o comportamento do usuário; e iii) momentos de ausência de supervisão ou orientação formal, nos quais os atendentes precisam decidir sozinhos como proceder, assumindo riscos e produzindo variabilidade na implementação.

O primeiro ponto que ilustra a aplicação seletiva de regras está relacionado à avaliação visual e comportamental dos usuários no momento do atendimento. Alguns relatos mostram haver um julgamento prévio baseado na aparência do cidadão, um tipo de triagem informal que depende da percepção individual do burocrata sobre quem “parece” ou não estar em situação de rua. Essa prática, ainda que não resulte necessariamente em exclusão explícita, representa um exercício de discricionariedade relacional que pode reforçar desigualdades. A decisão de questionar a condição de vulnerabilidade de um usuário mais “bem-vestido” demonstra como os burocratas, na ausência de critérios objetivos claros, recorrem a marcadores sociais visíveis (como vestimenta, higiene ou comportamento) para decidir como aplicar as regras. Nesse contexto, a vulnerabilidade passa a ser interpretada e não apenas declarada, e o acesso ao direito, caso pudesse ser negado, se tornaria condicionado a percepções subjetivas, abrindo margem para práticas

seletivas e para a reprodução de estigmas. As falas abaixo ilustram essas considerações.

O setor é para o pessoal em situação de rua, só que se chega uma pessoa bem-vestida, mais limpinha, a gente não pode negar atendimento. A gente só pergunta, né? Se ela fica em algum abrigo, se realmente ela está em situação de rua (Entrevista\_Atendente1)

Do mesmo jeito que chegam pessoas mais organizadas, entendendo do serviço, também chegam muitos com mau cheiro, sob efeito de drogas, alterados. Temos que atender né, é pra todos. (Entrevista\_Atendente2)

Também foi citada pela Gestora 6 a ideia do indivíduo “em trajetória”. Essa categoria se refere, segundo a entrevistada, aquele indivíduo que está saindo da situação de rua, ou seja, que já vivenciou períodos de vulnerabilidade extrema, mas que atualmente apresenta sinais de reintegração social, como moradia provisória ou trabalho formal ou informal. A gestora ressalta que essas pessoas também podem e devem ser atendidas no centro de facilitação documental. Na prática, observa-se que os atendentes não negam o acesso ao serviço, reconhecendo que instrumentos como a assinatura do termo de hipossuficiência e a apresentação da Folha Resumo do CRAS funcionam como formas válidas de autodeclaração da situação de vulnerabilidade. Isso também encontra respaldo nas reuniões de formulação do serviço feitas pelo Comitê PopRua Jus, uma vez que, segundo as gestoras 3 e 6, ficou estabelecido que a forma mais eficaz de democratizar o acesso aos serviços e reduzir o risco de exclusões decorrentes da discricionariedade dos atendentes é adotar a autodeclaração como critério principal, aliada ao princípio de não negar atendimento a nenhum usuário. Essa orientação reforça a importância de procedimentos claros e inclusivos, garantindo que todos os cidadãos, independentemente de aparência ou trajetória, possam exercer seus direitos sem serem submetidos a julgamentos subjetivos. Dessa forma, mesmo diante de avaliações subjetivas sobre a condição social ou trajetória do usuário, a implementação cotidiana garante mecanismos que permitem o atendimento, preservando direitos formais e oferecendo caminhos administrativos para que cidadãos em diferentes graus de vulnerabilidade tenham acesso aos serviços, gerando efeitos positivos.

A pessoa é em situação de rua ou pode ser também pessoa que, em trajetória, ou seja, aquela pessoa que está superando a situação de rua, está recebendo um bolsa aluguel por exemplo. Então, ela também faz parte desse público. Então, a gente pensou, se chega uma pessoa, porque também é muito complicado, se chega uma pessoa, porque ele pode chegar lá limpinho, arrumadinho. E aí, o atendente fala assim, ‘você não está em situação de rua?’ Não, vai conversar. ‘Você está em situação de rua ou trajetória de rua?’

Porque esse atendimento é exclusivo para esse público. E aí, a pessoa confirmando que está, 'você já foi atendido em qual instituição?' Ela vai falar que já foi para um abrigo, para o abrigo ela vai falar o nome do abrigo. Então, isso facilita a nossa identificação. (Entrevista\_Gestora6)

E aí, eu acho que pra facilitar e pra não gerar um constrangimento, pra tentar também desburocratizar, a gente tentou facilitar. Então, é autodeclaratório. (Entrevista\_Gestora6)

Essas pessoas estão numa situação tão vulnerável que a gente pedir qualquer outra coisa, além da própria presença dela ali, já dificulta para eles.. Então a ideia era de minimizar esses requisitos e tornar mais abrangente, por isso autodeclaratório. (Entrevista\_Gestora3)

A discricionariedade dos atendentes é limitada por orientações internas e pela supervisão hierárquica, que atua como um mecanismo de controle da aplicação das regras ao mesmo tempo que orienta o exercício da discricionariedade (Hupe, 2013). Os atendentes identificam quando é possível adaptar procedimentos às situações específicas dos usuários, mas também lembrando que tais escolhas podem implicar consequências, o que os leva a tomar decisões de forma individual.

A gente conversa antes com a chefe para perguntar se pode (...) E aí ele fala para a gente: pode tomar, mas também vai ter consequências para vocês. (Entrevista\_Atendente2).

Eu vejo, eu, assim, quando a gente tá, é, esse horário de quatro a sete horas à noite, a gente tem uma autonomia barra abandono, porque não tem líder. Então, assim, a gente fica muito, sem saber onde recorrer se acontecer alguma coisa que escape do nosso conhecimento ali do dia a dia. Igual teve vezes que eu erre o preenchimento lá de certidão, que eu não sabia e eu não tinha ninguém pra ver, e eu não tinha ninguém pra perguntar. (Entrevista\_Atendente4)

Por exemplo, vai fazer a identidade, se tiver com o braço machucado, a gente conversando com a pessoa e vendo ali se dá pra coletar a digital ou não. A gente tem que decidir ali (Entrevista\_Atendente1)

Essas falas ilustram como a falta de orientação formal ou supervisão imediata pode gerar falhas na aplicação dos procedimentos, mesmo quando há intenção de seguir corretamente as regras. Assim, a discricionariedade não é apenas uma escolha consciente de flexibilizar normas para atender melhor o usuário, sendo usada no seu espaço (Hupe, 2013), mas também uma necessidade prática diante da ausência de instruções ou apoio institucional. A consequência pode ser em dois sentidos: por um lado, há potencial para decisões adaptativas que beneficiam o usuário e, por outro, existe risco de inconsistência no serviço e vulnerabilidade para os atendentes.

Além das limitações e mediações institucionais, a prática cotidiana também revela como os atendentes utilizam sua discricionariedade para atender casos que fogem do padrão esperado. Em uma das falas, o atendente descreve um caso em que

quebrou o protocolo formal para atender um usuário com necessidades complexas, sendo necessário avaliar múltiplos fatores como condições de saúde, limitações de mobilidade, questões de saúde mental e histórico do usuário para decidir agir fora do procedimento padrão atendendo a uma necessidade percebida como urgente.

Eu mesmo, uma vez, assim, o moço estava, que ele me contou toda a história dele, ele tinha o número lá do PIS e tudo, e aí, como ele tinha feito uma mudança de cidade, ele estava numa situação, assim, de saúde, muito assim, não conseguia andar e tal, e era uma pessoa bem desorganizada, assim, mentalmente, tinha uma questão de saúde mental que eu percebi, aí eu falei assim, ó, hoje eu vou te atender sem encaminhamento, eu vi que você tem o número aqui do seu NIS, né, no cadastro, e aí você nunca teve a identidade, aí eu vou te atender sem ser pelo Recivil, vou te atender como se, eu estou fazendo encaixe aqui, porque estou vendo que você precisa muito da identidade, mas não conta isso pra ninguém.. aí ele ficou muito feliz, mas assim, eu fiz, eu quebrei esse protocolo que eu vi que, assim, era uma pessoa que estava totalmente... Fora da curva, né, de necessidade (Entrevista\_Atendente4).

Essa situação exemplifica a discricionariedade como ação (Hupe, 2013), na qual o servidor interpreta sinais particulares de vulnerabilidade nos usuários para ajustar a aplicação das regras. O cuidado em manter a ação confidencial (“não conta isso pra ninguém”) também evidencia que essas decisões não fazem parte de protocolos institucionais, sendo totalmente dependentes do julgamento do servidor, o que gera variabilidade no atendimento e potencial para desigualdade de acesso entre usuários com perfis diferentes, podendo ter efeitos positivos para o cidadão, como no caso citado, ou negativos.

Por outro lado, outra fala ilustra como a discricionariedade também pode estar articulada a critérios institucionais intermediários, que mediam o acesso dos usuários ao serviço:

E aí, a gente não pode negar o atendimento se a pessoa falar que tem uma casa, porque é uma demanda que a pessoa, ela já tem ali a necessidade daquele documento e ela tá passando pra deixar de ser uma pessoa em situação de rua (Entrevista\_Atendente4).

Neste caso, a regra formal que se refere a autodeclaração como uma pessoa em situação de rua continua sendo aplicada, mas existe uma interpretação que leva em consideração a trajetória do usuário e sua necessidade de reintegração social. O atendente 4 reconhece que, mesmo que o indivíduo afirme que já tenha condições de moradia, o que seria divergente da autodeclaração assinada no termo, o acesso ao documento é justificado por sua função de consolidar direitos e facilitar a saída da situação de vulnerabilidade.

Assim, a discricionariedade no atendimento não se limita a decisões arbitrárias, mas se manifesta na interpretação contextual das regras formais, considerando fatores individuais e trajetórias de vida dos usuários.

Em síntese, a análise demonstra que a aplicação seletiva de regras e o uso da discricionariedade pelos atendentes operam em um campo de tensões entre a normatividade institucional e as demandas particulares que emergem no cotidiano do serviço. Embora a discricionariedade possa gerar riscos de desigualdade e subjetividade no acesso aos direitos, ela também se mostra um instrumento de adaptação capaz de ampliar o alcance da política pública diante das limitações formais e estruturais do sistema.

Tendo apresentado os mecanismos institucionais que podem engendrar riscos para a reprodução de desigualdades na implementação do serviço, com destaque para as falhas de conectividade entre a UAI e os mecanismos do SUAS, as barreiras de acesso como a exigência da Folha Resumo do CadÚnico e para a aplicação seletiva de regras, que pode facilitar ou dificultar o acesso desses indivíduos ao serviço, parte-se para a análise sobre as interações entre os atendentes e as PSR que acessam o serviço.

### **6.3 As interações na implementação do serviço e riscos para reprodução de desigualdades**

As interações na linha de frente frequentemente envolvem pressões, processos decisórios e a possibilidade de reprodução de desigualdades (Pires, 2019). Para a implementação do serviço de documentação civil para a PSR, foram identificados três principais aspectos de análise: classificações e representações sociais, interações facilitadoras e não facilitadoras, pressões e técnicas de *coping*.

#### **6.3.1 Classificações e representações sociais**

A classificação dos usuários na linha de frente atua como um filtro simbólico e prático que afeta tanto o modo como as regras são aplicadas quanto a forma como os sujeitos são reconhecidos como titulares de direitos (Lipsky, 1980; Dubois, 2010; Pires, 2019). No serviço analisado, o estigma associado à pobreza e à ausência de moradia não apenas pode influenciar o comportamento individual dos atendentes, mas também se materializar na organização espacial, nas práticas cotidianas e nas

dinâmicas entre setores, gerando um ambiente em que determinados usuários são percebidos como “problemáticos” ou “fora do padrão” e, por isso, tratados de forma diferenciada.

Foram identificados os seguintes elementos sobre as interações: i) a localização separada do guichê; ii) negativa de encaixe da população em situação de rua no guichê comum; iii) estigmatização dos atendentes em relação aos cidadãos e de outros atendentes com os funcionários do Recivil.

O primeiro elemento é a localização do guichê. O centro de facilitação documental é propositalmente separado dos outros setores e próximo à porta, para facilitar a chegada e evitar constrangimentos para as pessoas em situação de rua. Essa prática parte de uma intenção legítima de criar um ambiente mais confortável e menos excludente para pessoas que chegam com roupas sujas, pertences ou sinais de vulnerabilidade extrema. No entanto, ainda que bem-intencionada, essa separação também pode reforçar estigmas ao marcar visualmente a diferença entre os usuários e destacar a condição de “outro” ou “fora do padrão”.

Eles são atendidos num outro espaço físico mesmo, separado, que fica próximo à entrada da unidade, porque lá é uma unidade enorme, um complexo muito grande, e a gente também pensou na dificuldade deles terem que ficar transitando e deslocando lá, não só pelo tamanho do lugar, talvez pela dificuldade mesmo da questão espacial, mas também pela vergonha, eles se sentem com vergonha, muitos estão sem tomar banho, muitos vêm com vários pertences, então isso acaba afastando essas pessoas e é tudo que a gente não quer, então para que a gente conseguisse acolher eles de uma forma que não fosse excludente, porque também era uma grande preocupação nossa fazer um espaço em separado, eles se sentirem distintos, mas a gente precisa de alguma forma, na diferença de cada um, tratá-los como iguais, que acho que é o principal ponto.(Entrevista\_Gestora3)

A pessoa comum sentando ali misturado com o resto, não vai dar certo, a gente separa assim. (Entrevista\_Gestora1)

Vale ressaltar que, caso o usuário possua um agendamento para a primeira via da CIN, realizado por ele próprio ou por um assistente social, ele pode ser atendido nos guichês comuns. Esse ponto levanta uma outra questão referente à estigmatização. Como comentado, se a pessoa em situação de rua chega até o guichê do Recivil sem a Folha Resumo e está buscando solicitar a primeira via da CIN, ela pode e deve ser direcionada a tentar um encaixe nos guichês e ser atendido fora do centro de facilitação documental. No entanto, essa não é a realidade observada.

O problema é o pessoal do outro setor. Tipo assim, o pessoal não gosta de fazer identidade de morador de rua (...) E assim, a gente fala com o pessoal ‘olha, já que você não tem a Folha Resumo, é a primeira via, dá uma olhada na recepção para ver se tem algum encaixe que você puder fazer.’ E às vezes

tem encaixe na recepção. A pessoa vai lá para poder fazer. Chega no setor. A pessoa acaba falando que é morador de rua. E manda lá para a gente denovo. E não faz identidade. (Entrevista\_Atendente2)

Esse comportamento, além de representar uma barreira de acesso, também reflete a estigmatização tanto por parte dos atendentes da recepção que, de forma automática, orientam essas pessoas aos guichês do Recivil, sem analisar a situação, quanto por parte dos atendentes dos guichês comuns de emissão da CIN, que evitam encaixar essas pessoas por não gostarem de atendê-las. A fala da recepcionista ilustra essa situação.

Está em situação de rua? Então é Recivil. (Notas de campo, 2025)

A estigmatização também se manifesta na percepção de comportamento agressivo ou disruptivo de parte do público, frequentemente interpretado como um problema de conduta, reforçando estereótipos negativos e influenciando a forma como os atendentes percebem e atendem essa população.

Olha, são mais homens para mim. E assim, no geral eles chegam lá muito agressivos, querendo brigar mesmo, xingando(...) porque existem algumas regras, eles se reparam com essas regras, eles ficam mais agressivos. (Entrevista\_Atendente3)

Então, a maioria dos que chegam, assim, é mais agressivos, e o maior público são os homens, que fala palavrão mesmo, durante o atendimento, que aí começa a questionar mesmo o funcionamento até mesmo da própria UAI, assim. (Entrevista\_Atendente4)

Olha assim, eu acho que quem tá de fora, é muito difícil (...) o mau cheiro, o pessoal agressivo, tem tudo isso, né, às vezes chega um usuário de droga, por exemplo, bem alterado. O pessoal agressivo (...) às vezes chega um usuário de droga, por exemplo, bem alterado, assim, tem uns que chega lá querendo bater na gente. (Entrevista\_Atendente1)

Esse estigma não se resume aos cidadãos usuários do serviço, mas se estende também aos próprios atendentes. Os guichês do Recivil são percebidos como “mal-vistos” pelos colegas, levando a resistência em atuar nesse setor e construção de uma narrativa interna de aversão a atuar no serviço.

Aí as pessoas ficam lá, são os funcionários, a maioria, quando passam, depois se você observar, eles olham com um olhar assim, meio de um certo nojo, um certo distanciamento (...) desde tantas vezes eu já fiquei lá assim, e a pessoa assim, ‘ah, você no Recivil,’ ‘nossa, aí eu não trabalharia aqui’ sendo que quando a gente entra na Uai, eles especificam que a gente pode atender o público em geral, né, inclusive as pessoas em situação de rua. Mas tem uma resistência muito grande dos funcionários de querer ir pro Recivil, sabe? Quando eu fiz o curso pro Recivil, inicialmente eu fiquei assim, nossa, acho que eles estão querendo me colocar pra fazer o curso porque eu tô fazendo poucas identidades, muita gente criou teoria falando assim, que (...) eles colocam as pessoas lá meio que pra castigar a pessoa, tipo, porque muitos

funcionários não querem ir pro Recivil porque é muito mal-visto o setor lá dentro da Uai, sabe? (Entrevista\_Atendente4)

O pessoal dos outros setores olha com cara feia, dá pra ver que eles não atenderiam morador de rua. (Entrevista\_Atendente2)

Em conclusão, as classificações no atendimento às pessoas em situação de rua, que etiquetam os usuários como agressivos, desorganizados e alterados, revelam-se como fronteiras simbólicas que separam e hierarquizam os usuários, engendrando um risco de reproduzir o mesmo processo de exclusão que o serviço busca combater. O estigma que fundamenta as classificações atinge não apenas os cidadãos atendidos, mas também os servidores que lidam diretamente com esse público, como essas percepções se consolidam no ambiente organizacional.

### **6.3.2 Interações facilitadoras e não facilitadoras**

Esse tópico busca analisar relações entre gestores, atendentes e usuários buscando identificar interações facilitadoras que são “dinâmicas interativas em que os interlocutores utilizam recursos e expressões comunicativas para contextualizar as mensagens e facilitar a compreensão delas” (Assis, 2023, p.172) e/ou interações não facilitadoras marcadas por “mensagens de cobrança ou autoridade”, “demarcando vínculos de distanciamento entre técnicas e usuários” (Assis, 2023, p.171). Dessa forma, as interações facilitadoras dizem respeito às condutas que minimizam os obstáculos enfrentados pelos usuários e ampliam sua capacidade de acessar os serviços e as interações não facilitadoras envolvem relações marcadas por forte desigualdade entre burocrata e usuário, nas quais predomina a autoridade institucional e a condução unilateral do atendimento. Conforme Pires (2019), as interações no nível do guichê configuram um espaço relacional em que o direito é concretizado ou limitado, a depender da forma como os burocratas interpretam e traduzem as normas em prática. Assim, compreender essas interações é fundamental para identificar como os vínculos humanos estabelecidos no cotidiano da política pública podem tanto mitigar quanto reproduzir desigualdades no acesso à cidadania.

Foram identificados os seguintes elementos sobre as interações: i) escolha de atendentes com perfis específicos e esforço para humanização do atendimento; ii) esforço para tornar o ambiente confortável e seguro para o atendimento; iii) interações facilitadoras que envolvem satisfação, acolhimento e empatia; e iv) interações não facilitadoras, que tornam o acesso mais difícil.

O primeiro ponto relevante é a escolha dos atendentes para o centro de facilitação documental. Normalmente, eles são escolhidos dentre os atendentes dos guichês comuns e indicados para realização do curso “de cartório”, onde são orientados sobre atendimento humanizado e sobre a realização do serviço de solicitação de Certidão de Nascimento. Como já citado, os próprios atendentes acreditam que a indicação para realização do curso e a ida para os guichês do Recivil seja uma forma de punição pelo não cumprimento de metas. No entanto, essa escolha é embasada no perfil do atendente, sendo escolhidos aqueles com “maior paciência”, mais compreensivos e empáticos. Nesse sentido, nota-se um esforço em tornar o ambiente fértil para interações facilitadoras.

A diferença é que aquele atendente que está sempre lá embaixo, que é onde fica de forma perene fazendo esse atendimento, ele tem um perfil mais ajustado para esse público. (...) não dá para ter todos os atendentes com esse perfil específico. Mas, naturalmente, a gente vai escolher aqueles ali que são um pouco mais, enfim, ajustados a essa demanda. (Entrevista\_Gestora3)

As pessoas que ficam ali, que fazem atendimento na Uai da Praça 7, nós fazemos um treinamento, tanto do atendimento mais operacional, mas também um treinamento para o atendimento humanizado. E aí nós entramos em contato, nós fizemos, entramos em contato com uma escola do Tribunal de Justiça, eu esqueci o nome da escola, mas tem uma escola lá dentro, que inclusive faz esse treinamento humanizado. (Entrevista\_Gestora6)

A pessoa vai entrar para o Recivil tem treinamento, o curso de cartório, treinamento para o atendimento humanizado (...) Porque quem fez o treinamento já tem ‘trato’ para poder lidar com eles. Tem mais respeito com aquele cidadão, paciência. (Entrevista\_Gestora1)

Outro ponto relevante é o acrílico instalado no guichê. Como muitas pessoas em situação de rua sofrem dificuldades relacionadas à higiene como impossibilidade de banho ou de escovar os dentes, é frequente a chegada de indivíduos com mau cheiro ou mau hálito. Dessa forma, a interação se torna constrangedora para o próprio indivíduo e desconfortável para o atendente. Um dos cidadãos entrevistados, por exemplo, cobria a boca ao responder as perguntas, provavelmente constrangido devido ao próprio hálito. Além disso, há situações em que usuários apresentam doenças contagiosas ou tentam se aproximar fisicamente dos atendentes em busca de atenção ou acolhimento, o que aumenta o desconforto e o risco de exposição. Nesse contexto, a instalação do acrílico no guichê foi uma medida adotada para equilibrar a proteção sanitária e o bem-estar dos servidores, sem comprometer a comunicação e o atendimento humanizado.

E a gente também trata os atendentes, com todo cuidado, com máscara. A gente já deixa disponível para eles máscaras. A gente já deixa luvas disponíveis para eles. (...) Nós colocamos também... Antes não tinha o vidro,

né? O acrílico. E a gente colocou a pedido deles, porque eles ficam muito expostos, né? Então a gente colocou o vidro lá. (Entrevista\_Gestora1)

Na estrutura eu acho que hoje em dia está mais tranquilo, porque aquela questão do acrílico, né, que ajudou bastante... Eu acho que importa bastante, é mais seguro pra gente. (Entrevista\_Atendente1)

Apesar do acrílico ser uma barreira física e até simbólica entre o cidadão e o Estado, garantir que o atendente e os usuários se sintam confortáveis e seguros durante o atendimento parece ser importante para a construção de interações facilitadoras, pois influencia diretamente a qualidade da comunicação.

Foram observadas também interações facilitadoras em falas de usuários do serviço entrevistados, que relatam gratidão pelo tratamento recebido, mencionando que foram ouvidos e respeitados.

Eu já fiquei amigo deles lá, teve um dia que na hora do almoço ele passou quase uma hora conversando comigo. (Entrevista\_Cidadão1)

Sempre sou bem atendido, não tenho nada a reclamar, o pessoal daqui é muito atencioso. (Entrevista\_Cidadão5)

O serviço me atende perfeitamente, não tenho nenhuma crítica. Se melhorar estraga. (Entrevista\_Cidadão2)

Como o cidadão 1, por exemplo, que conta que passou “quase uma hora conversando” com um atendente em horário de almoço, destacando a paciência e o cuidado demonstrados. Outros afirmaram que “sempre são bem atendidos” e que o serviço cumpre seus objetivos, evidenciando que o reconhecimento simbólico e o tratamento digno possuem grande valor subjetivo para quem costuma vivenciar situações de exclusão e desumanização em outros espaços públicos.

Essas interações facilitadoras também se manifestam em práticas didáticas, como permitir que o usuário acompanhe o preenchimento de seus dados durante a emissão da identidade por meio de uma segunda tela virada para o cidadão. Já outras falas de aproximação com a realidade do usuário, em diálogos como “Você é lá de Goiás, né? É muito longe!” e “Já voltou? Ficou com saudades de mim?” em tom de brincadeira, ajudam a criar um atendimento mais próximo.

Por outro lado, as interações não facilitadoras emergem justamente quando o vínculo relacional não se estabelece ou é interrompido por barreiras institucionais, emocionais ou estruturais. A falta de tempo, o excesso de demandas e as condições de trabalho pressionadas podem levar o atendente a adotar uma postura mais impaciente e mecânica, transformando o atendimento em um ato burocrático e

distante. Um exemplo observado foi o de um cidadão em situação de rua, aparentemente com alguma condição mental, que se recusava a assinar a Carteira de Identidade, dizendo que “não assinava coisas sem ler”. Foi convencido sem muitas explicações, apenas com “é para a identidade, todo mundo assina”. Mesmo após aceitar, precisou repetir a assinatura diversas vezes, demonstrando confusão, mas sem sinais de agressividade. A atendente, diante da demora e da fila, acabou perdendo a paciência e dizendo: “anda logo, é sua última chance, senão não vai dar pra fazer, tem mais gente esperando”. Além disso, o cidadão apresentou dificuldade em olhar para a câmera durante a foto e demonstrou insatisfação quando o atendente não girou a tela para que pudesse conferir o resultado. Essa ação contraria a função da segunda tela, que existe justamente para permitir que o usuário acompanhe o processo e verifique seus dados e a fotografia, garantindo seu direito à transparência e participação no atendimento.

Além disso, também foi observados momentos de impaciência ao ter que explicar o fluxo do processo inúmeras vezes, surgindo falas como “Já te falei” e “Aguarda” em tons ríspidos. Os episódios observados ilustram como a sobrecarga e a pressão por agilidade podem reduzir a sensibilidade do atendimento, comprometendo a comunicação e o acolhimento.

### **6.3.3 Pressões e técnicas de *coping***

Como já apresentado, a literatura sobre burocracia de nível de rua destaca que os agentes que implementam políticas públicas trabalham sob condições adversas: objetivos ambíguos, excesso de demanda, regras complexas, escassez de recursos e problemas da organização. Essas condições fazem com que esses agentes exercitem discricionariedade ao atender o público, acomodando normas formais à realidade local. Nesse contexto, os burocratas de nível de rua são pressionados tanto pela sociedade quanto pelo Estado, estímulos internos e externos que tencionam a atuação desses burocratas. Para enfrentá-las, os BNR desenvolvem técnicas de *coping*, ou estratégias adaptativas para lidar com essas pressões, podendo aproximar-se de práticas de flexibilização ou reforçar exclusões (Lipsky, 2010; Tummers *et al.*, 2015; Brodtkin, 2012; Nielsen, 2006).

Tummers e outros autores (2015) identificaram três padrões mais gerais de *coping*: aproximação, quando se quebram ou ajustam regras para atender melhor o usuário; afastamento, quando se rotiniza ou se racionaliza o atendimento para limitar o

contato e estratégias contra os usuários, caracterizadas por rigidez excessiva e interações agressivas.

A partir disso, a análise das entrevistas e observações de campo revela que os atendentes experimentam pressões variadas e constroem respostas variadas para lidar com elas. Esse tópico tem como objetivo retomar mecanismos e riscos já identificados, com um novo olhar: o enquadramento deles como pressões sofridas pelos BNR e suas estratégias de coping. Foram identificados os seguintes elementos sobre as interações: i) pressões exercidas pela burocracia e falhas de conectividade; ii) pressões exercidas usuários do serviço; iii) pressões exercidas pela empresa concessionária e pelo Estado. E essas pressões geram estratégias de *coping* de afastamento ou aproximação.

O primeiro ponto de pressão sobre os atendentes é a burocracia e a falta de conectividade referentes à necessidade da Folha Resumo do CadÚnico para emissão da CIN. Essa exigência, que obriga o usuário a ir ao CRAS e voltar, representa uma falta de articulação entre os órgãos que cria um “vai e vem” que frustra usuários e atendentes. Como resposta a essa pressão, muitos atendentes recorrem a estratégias de *coping* de aproximação: caso seja a primeira via, tentam contatar a supervisora e pedem um encaixe sem agendamento nos guichês comuns para atender aquele indivíduo.

Geralmente, a gente manda. A gente liga para a supervisora. Ela fala, ‘olha, tem encaixe, pode mandar’. Mas acaba que os próprios atendentes... Ela tem que ligar para o pessoal. Fala, ‘olha, tem encaixe’. Não é só porque está em situação de rua. Você não pode negar atender a pessoa. Acaba gerando uma tensão entre nós e eles. (Entrevista\_Atendente2)

Já outros quebram regras para emitir documentos quando percebem que a pessoa está em situação de vulnerabilidade extrema, como no caso já citado em que o atendente abriu uma exceção para uma pessoa que ele considerou que precisava.

Outra pressão advém das frustrações das expectativas dos usuários. Os atendentes relatam “usuários agressivos”, que “falam palavrões” e, em alguns casos, ameaçam fisicamente os servidores. Muitos desses cidadãos demonstram insatisfação e desconfiança em relação às regras do serviço. A partir dessas situações, os atendentes desenvolvem diferentes estratégias. Uma delas é o atendimento sem a emissão de senha, que demonstra uma estratégia de agilizar o atendimento, tornando a interação o mais breve possível, resolvendo o mais rápido possível a questão do usuário.

Eu já observei, ele atendendo sem emitir senha. A pessoa quer ver se a certidão chegou. Aí ele só fala assim, ah, me fala seu nome. Aí fala. E ele olha lá se a certidão chegou e fala, não, chegou não. Aí eu já falei assim, oh, você sabe que isso não é o protocolo. Porque faz um serviço de atendimento. E aí você atende a pessoa sem a senha. Como que a UAI vai contabilizar as pessoas que ela atende? (...) Então assim, aí eles começam a questionar o serviço da UAI. Aí quando você vai emitir uma senha, eles falam assim, 'ah, mas o menino olhou pra mim um dia assim sem senha' [...] Aí acaba que fica parecendo que o problema é você, né? Como se eu tivesse um problema pessoal com ele. Fica como se eu fosse o chato que não quer atender. Só que eu tô fazendo certo. (Entrevista\_Atendente4)

É possível entender essa atitude como uma forma de *coping* de aproximação, atendendo aquele cidadão de forma privilegiada, tendo como objetivo evitar frustrações e reclamações. Isso pode ser considerado um efeito material e simbólico positivo da implementação, ou um mecanismo que reduz barreiras de acesso, que, apesar de fugir do protocolo e ter consequências organizacionais, demonstra uma aproximação com o cidadão e uma busca pela garantia do direito dessa pessoa.

Resultado similar foi observado por Assis (2023) em estudo sobre BNR do Paefi, serviço socioassistencial do SUAS executadas nos CREAS. O autor diante de situações de tensão emocional, comportamentos agressivos e usuários que desafiam as regras institucionais, os profissionais recorrem a estratégias de “*anti-creaming*”<sup>4</sup> e *coping* de aproximação para evitar rupturas no atendimento, priorizando casos “difíceis” ou “desorganizados” justamente para evitar escaladas de conflito. Em um dos exemplos analisados por Assis, técnicos flexibilizam procedimentos, atendem sem todos os documentos ou realizam encaminhamentos imediatos para evitar que o usuário abandone o serviço, reduzindo sua ansiedade e garantindo o acesso a direitos, dinâmica semelhante à prática dos atendentes da UAI ao realizar atendimentos rápidos, sem senha, para prevenir crises e preservar a integridade da interação.

O terceiro ponto é o Estado, representado pelos gestores e supervisores, que define regras e protocolos e monitoram o serviço. Esses atores exercem pressões relacionadas a quantidades e tempo de atendimento, metas, obediência à protocolos e atendimento humanizado. Essa relação hierárquica cria uma tensão constante entre o cumprimento das normas e a atenção às necessidades imediatas dos usuários. Diante disso, alguns servidores se tornam mais rígidos, evitando decisões que

---

<sup>4</sup> Estratégia “*anti-creaming*”: “ao invés de priorizar casos fáceis destaca os difíceis, de modo a tolerar os conflitos cotidianos com a desmotivação do usuário e com a determinação da gestão local ou regional do serviço para seguir trabalhando com a família.” (Assis, 2023, p. 219)

possam gerar penalidades, o que acaba por deixar o atendimento mais mecanizado e menos empático. Atendentes menos flexíveis também realizam atendimentos de forma mais fria, realizando o mínimo de interações possíveis, praticando assim estratégias de *coping* com padrão de afastamento. Outros, divididos pelas pressões do Estado e da sociedade, optam por estratégias de *coping* de aproximação que beneficiem os cidadãos, como a busca por um encaixe ou flexibilizações da rotina.

Você tem a Folha Resumo? Então não dá. Chama o próximo por favor. (Notas de campo, 2025)

Eu vou te atender sem encaminhamento (...) estou fazendo um encaixe aqui porque estou vendo que você precisa muito da identidade (Entrevista\_Atendente4)

Tendo apresentado os mecanismos, no âmbito das interações atendentes e usuários, que podem engendrar riscos para a reprodução de desigualdades na implementação do serviço, com destaque para estratégias de *coping* de aproximação como o atendimento sem senha e o *coping* de afastamento para lidar com as pressões sofridas, apresenta-se uma síntese conclusiva sobre os principais achados da pesquisa.

#### **6.4 Síntese conclusiva**

O modelo analítico proposto por Pires (2019), utilizado como referência nesta pesquisa, parte da compreensão de que a implementação de políticas públicas não é um processo neutro, mas um campo de disputas onde se articulam intenções, instrumentos e práticas que podem tanto reduzir quanto reproduzir desigualdades. O modelo destaca duas dimensões principais: i) arranjos e instrumentos de implementação, que tratam das estruturas institucionais, normas e recursos que moldam o funcionamento do programa; e, ii) práticas de implementação e interações na linha de frente, que dizem respeito à atuação concreta dos agentes e à experiência cotidiana dos cidadãos.

Na primeira dimensão de arranjos e instrumentos de implementação, identificou-se falhas de conectividade entre órgãos, desarticulação entre níveis de governo e limitações que dificultam a execução contínua do serviço. Os problemas da burocracia e a ausência de canais integrados entre cartórios, CRAS, CREAS e UAI geram descompassos que obrigam os atendentes a recorrerem a estratégias informais para contornar os entraves como enviar usuários para “encaixes” nos

guichês comuns e realizar atendimentos sem senha para evitar novos deslocamentos e frustrações, evidenciando tanto o potencial inovador quanto às fragilidades do arranjo institucional. Tais disfunções se traduzem em barreiras materiais e simbólicas, que facilitam ou dificultam o acesso.

Já na segunda dimensão, identificou-se pressões sofridas, técnicas de *coping* e classificações morais, revelando a complexidade das relações entre atendentes e usuários. As pressões organizacionais, emocionais e morais levam os burocratas de nível de rua a desenvolver estratégias de *coping* que equilibram a obediência às normas e a sensibilidade diante da vulnerabilidade dos cidadãos, como o atendimento sem emissão de senha para evitar conflitos ou a decisão de “quebrar regras” para atender casos percebidos como urgentes ou extremos. Essas práticas, ora rígidas, ora empáticas, definem o alcance real da política e determinam quem será incluído ou excluído do serviço. Além disso, o julgamento moral, a forma de comunicação e a postura dos atendentes produzem efeitos simbólicos potentes: podem reforçar sentimentos de dignidade e reconhecimento ou, inversamente, de humilhação e exclusão.

De forma mais ampla, a análise evidencia o percurso entre os objetivos declarados do serviço – garantir o direito à documentação civil – e seus efeitos concretos e simbólicos na ponta. Enquanto os efeitos materiais se expressam em resultados mensuráveis como número de documentos emitidos e tempo de espera, os efeitos simbólicos dizem respeito às representações sobre o Estado e à experiência subjetiva de cidadania.

Observa-se que, os efeitos materiais dessas dinâmicas se traduzem em desigualdades concretas de acesso ao serviço, como a demora, erros de registro, necessidade de múltiplas idas ao órgão, que impactam diretamente a vida das pessoas em situação de rua, prolongando sua exclusão civil. Já os efeitos simbólicos se expressam na forma como os cidadãos percebem o Estado: ora como presença acolhedora e reparadora, ora como instância distante, punitiva e arbitrária. A emissão da documentação (e a espera por ela) não é apenas um ato técnico, mas um dispositivo que confere sentido à existência social. O usuário que chora ao recebê-la e diz "agora eu vou conseguir sair da rua" demonstra o poder simbólico do instrumento em legitimar sua existência perante o Estado. Nesse sentido, o serviço atua como espaço ambíguo de produção de cidadania, simultaneamente inclusivo e excludente,

em que os burocratas de nível de rua desempenham papel decisivo na tradução das políticas em experiências vividas.

Apesar dos desafios e contradições evidenciados na análise, também foram observados aspectos positivos e práticas que reforçam os efeitos positivos da política. Muitos atendentes demonstram compromisso ético e sensibilidade social ao reconhecer a importância do serviço prestado, percebendo-se como agentes de transformação na vida dos cidadãos em situação de vulnerabilidade. As estratégias de *coping*, nesse sentido, não se limitam a mecanismos de defesa, mas também funcionam como instrumentos de aproximação, permitindo que os atendentes estabeleçam vínculos de confiança e acolhimento com os usuários. O quadro 6 apresenta uma síntese dos resultados da pesquisa.

Quadro 6: Mecanismos e riscos para reprodução de desigualdades na implementação do serviço de documentação para pessoas em situação de rua em BH

Dimensão	Mecanismos e riscos	Como se expressa no serviço
<b>Institucional</b>	Falhas de conectividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demora na entrega da certidão;</li> <li>• Orientações conflitantes entre UAI, CRAS, PF, RF, cartórios fazendo com que usuários sejam enviados de um órgão para o outro sem resolução</li> </ul>
	Barreiras institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigatoriedade da Folha Resumo gerando múltiplos deslocamentos até o CRAS;</li> <li>• Guichês comuns negando encaixe para primeira via.</li> </ul>
	Aplicação de regras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigência documental;</li> <li>• Aplicação de regras de forma seletiva baseada na percepção subjetiva, como facilitar o atendimento para uns e não para outros</li> </ul>
<b>Relacional</b>	Classificações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Julgamentos baseados em aparência, higiene e comportamento (“bem-vestido”, “agressivo”)</li> </ul>

	Interações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitadoras como a partir de encaixes ou flexibilizações</li> <li>• Não facilitadoras como a interrupção do atendimento sem esclarecimentos</li> </ul>
	Pressões e <i>coping</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimentos sem senha para evitar conflitos;</li> <li>• Decisões de “quebrar protocolo” em casos extremos;</li> <li>• Rigidez e atendimentos mecanizados devido à pressão organizacional.</li> </ul>
<b>Efeitos sociais</b>	Materiais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impossibilidade de acesso à direitos como Bolsa Família e Bolsa Aluguel</li> </ul>
	Simbólicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentimento de humilhação, inferioridade;</li> <li>• Reforço de estigmas;</li> <li>• Desmotivação para buscar direitos e medo de acessar serviços públicos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho analisou a implementação do serviço de documentação civil para pessoas em situação de rua na UAI Praça Sete, com foco na emissão da Certidão de Nascimento e da Carteira de Identidade Nacional. Tal serviço consiste em um arranjo institucional intersetorial que busca garantir o acesso a documentos básicos a um público historicamente excluído, articulando órgãos como UAI, os cartórios por meio do Sindicato dos Oficiais de Registro Civil de Minas Gerais, CRAS/CREAS, Defensoria Pública e o Operador Nacional. O trabalho se inscreve no campo dos estudos de implementação de políticas públicas, especialmente nas pesquisas que investigam como burocratas de nível de rua, instrumentos administrativos, arranjos organizacionais e interações cotidianas podem produzir efeitos de inclusão ou exclusão no acesso a direitos.

A implementação é entendida não apenas como execução técnica, mas como um espaço de mediação entre estruturas institucionais, recursos disponíveis e a sociedade por meio da ação cotidiana dos agentes, que é marcada por ambiguidades, pressões e adaptações. A partir da sociologia do guichê, e com base em autores como Lipsky (2010) e Dubois (2010), evidencia-se que as interações diretas entre burocratas e cidadãos configuram arenas de poder e produção simbólica, nas quais o Estado se faz presente e onde se definem, na prática, os contornos da cidadania.

Nessa perspectiva, o modelo analítico proposto por Pires (2019) contribui ao articular essas dimensões em torno de mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades, que podem emergir dos arranjos institucionais e os instrumentos de implementação ou das práticas cotidianas e interações de linha de frente gerando efeitos materiais e simbólicos das políticas que resultam justamente da convergência ou do descompasso entre essas esferas.

A principal pergunta desta pesquisa foi: *Quais são os mecanismos e riscos para a reprodução de desigualdades na operação dos instrumentos de implementação e nas interações entre os burocratas e usuários nos guichês de atendimento do serviço de documentação civil para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte e quais os efeitos para as experiências dos usuários?*

É possível dizer que a operação dos instrumentos de implementação do serviço de documentação civil para populações em vulnerabilidade e as interações nos guichês de atendimento engendram mecanismos e riscos de reprodução de

desigualdades na medida em que perpetuam preconceitos, barram o acesso e demonstram distância dos ideais inclusivos que guiaram a formulação, como quando usuários são enviados desnecessariamente ao CRAS para buscar a Folha Resumo mesmo sendo primeira via, ou quando atendentes do setor comum recusam atendimentos à pessoas em situação de rua. Nas interações cotidianas entre burocratas e usuários, a reprodução de desigualdades se manifesta de forma mais sutil e simbólica, como por meio de uma falta de paciência e grosseria ou pela negativa arbitrária sobre um encaixe. As relações de guichê, conforme destacam Lipsky (2010) e Dubois (2010), são arenas onde o Estado se materializa, e nelas os atendentes exercem discricionariedade para decidir quem será atendido, com que prioridade e de que modo, como no caso em que atendentes classificam usuários pela aparência - “se chega uma pessoa bem-vestida, a gente pergunta se está em situação de rua” - ou quando atendentes atendem sem emitir senha para evitar conflitos, enquanto outros seguem rigidamente o protocolo. Pressões institucionais, morais e emocionais levam esses agentes a desenvolverem técnicas de *coping* (Tummers *et al.*, 2015), que tanto podem humanizar o atendimento quanto reforçar práticas seletivas. Julgamentos sobre comportamento, aparência ou merecimento dos usuários acabam moldando a fronteira prática da cidadania, estabelecendo quem é reconhecido como sujeito de direitos, como quando um atendente decide não flexibilizar o encaixe enquanto outro quebra o protocolo para atender alguém com sofrimento mental evidente.

Ainda que o processo de implementação tenha revelado limitações e riscos de reprodução de desigualdades, também se observou aspectos positivos que mitigam essas distorções. Em diversas situações, os burocratas de nível de rua demonstraram sensibilidade e compromisso ético, transformando as interações em experiências de acolhimento e reconhecimento, como ao abrir exceção para uma pessoa em vulnerabilidade extrema. O exercício da discricionariedade, nesse contexto, não se limita a um espaço de poder arbitrário, mas pode funcionar como instrumento de inclusão simbólica, ao permitir que os atendentes flexibilizem regras e encontrem soluções criativas diante das falhas institucionais, como o atendimento sem senha para agilizar devido à demora e a tentativa de encaixe para a primeira via buscando evitar a ida ao CRAS. Essa dimensão relacional pode aproximar o Estado dos cidadãos e reforçar a percepção de legitimidade e cuidado, gerando efeitos materiais e simbólicos positivos da implementação e mecanismos que reduzem barreiras de acesso.

Ademais, as estratégias de *coping*, por vezes associadas à empatia e à escuta ativa envolvendo atendimentos didáticos, diálogos que geram conexão - “Você é lá de Goiás, né? É muito longe!” e “Já voltou? Ficou com saudades de mim?” em tom de brincadeira -, contribuem para humanizar o atendimento, convertendo a política pública em um espaço de encontro, visto que esses atendentes são parte vital da concretização desses direitos.

Algumas recomendações foram propostas como forma de gerenciar os riscos identificados.

- Ampliação da integração entre os sistemas institucionais e a criação de canais de comunicação mais diretos, padronizados e abrangentes entre os órgãos parceiros, como um painel de casos em que todos os órgãos teriam acesso ou um chat compartilhado através da plataforma *Teams*, reduzindo as falhas de conectividade que impactam o fluxo do atendimento;
- Flexibilização da entrega como a possibilidade de envio da certidão ou da CNI diretamente para abrigos ou unidades socioassistenciais indicadas pelo usuário e possibilidade de armazenamento de documentos, seja no CRAS ou na UAI;
- Presença de guichês intersetoriais de caráter permanente, a exemplo da integração com o CadÚnico, evitando deslocamentos e garantindo maior continuidade do fluxo;
- Articulações intersetoriais em busca de uma melhor conectividade entre os órgãos e diminuição dos prazos de retorno para facilitar o acesso dos cidadãos em vulnerabilidade;
- Capacitação continuada dos atendentes para o manejo de públicos diversos promovendo práticas de humanização do atendimento para lidar com situações de forma compreensiva e adaptada às condições concretas dos usuários;
- Valorização e suporte aos atendentes, como por meio de acompanhamento psicológico e espaços de escuta, visando reduzir rotatividade e exaustão emocional.

É importante ressaltar que, apesar de contribuírem para a melhoria contínua do serviço, as capacitações não devem representar fins em si próprias, mas sim serem articuladas à outras ações em prol do aperfeiçoamento do serviço.

Assim, o presente estudo traz uma contribuição acadêmica para a abordagem da Sociologia do Guichê, utilizando a teoria e contribuindo para sua exemplificação

empírica. Ademais, a aplicação e testagem do modelo do IPEA traz uma continuidade dessas análises, aprofundando a compreensão sobre as relações cotidianas entre Estado e cidadão.

De modo mais específico, a replicação do modelo em um serviço de documentação civil, que se mostra tão essencial para a sociedade, especialmente para aqueles cidadãos em vulnerabilidade, permite verificar sua capacidade de interpretar dinâmicas concretas de exclusão e inclusão, demonstrando a potência desse enfoque analítico para investigações futuras.

Do ponto de vista prático, o estudo se mostra relevante ao oferecer um diagnóstico consistente que subsidia ações de aprimoramento no Centro de Facilitação Documental da UAI Praça Sete. Além de contribuir para o aperfeiçoamento local, a pesquisa também se apresenta como uma análise estratégica para orientar a expansão do serviço a outras unidades da rede UAI, oferecendo exemplos de boas práticas e pontos de atenção que podem servir de referência para órgãos e municípios que buscam implementar iniciativas semelhantes.

O estudo reconhece limitações inerentes à pesquisa de campo em contextos institucionais, como a restrição de tempo para observação prolongada e a dificuldade de acesso a determinados documentos administrativos. Além disso, o número reduzido de entrevistas pode não capturar todas as variações existentes entre os atendentes ou usuários. Contudo, a triangulação entre entrevistas, observação e análise documental conferiu robustez e profundidade à investigação.

Reconhece-se também que o foco desta pesquisa recaiu sobre o serviço e os atendentes, privilegiando a dinâmica do guichê e os mecanismos de implementação observados no cotidiano. Tal escolha metodológica deixa de fora outras formas possíveis de abordagem, como uma investigação mais aprofundada da experiência subjetiva das pessoas em situação de rua ao longo de toda a sua trajetória de acesso aos serviços públicos, ou ainda uma análise macro institucional dos processos administrativos, financeiros e organizacionais que estruturam a política em nível estadual e nacional. Assim, os achados devem ser compreendidos dentro desse recorte, que ilumina a dimensão micro das interações, mas não esgota o fenômeno.

Por fim, a título de esclarecimento da relação da autora com o serviço e considerando que a observação direta foi efetuada pessoalmente, utiliza-se aqui a primeira pessoa para descrever de forma mais fidedigna as percepções e análises pessoais.

Enquanto estudante de Administração Pública da Fundação João Pinheiro e prestes a ingressar na gestão pública, na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de Minas Gerais, a escolha do tema deste trabalho surgiu do interesse em compreender mais profundamente os desafios da implementação de políticas públicas em contextos de alta complexidade social. A experiência de estágio na Diretoria Central de Gestão das UAIs me permitiu observar, de forma prática, o funcionamento cotidiano desses equipamentos, as tensões inerentes entre recursos e necessidades e o papel crucial das interações no guichê na efetivação dos direitos.

Essa vivência evidenciou a importância desse equipamento estatal e despertou o desejo de investigar como as práticas administrativas e as estruturas institucionais se articulam para incluir - ou, em alguns casos, excluir - cidadãos em situação de vulnerabilidade. Assim, o estudo reflete não apenas uma inquietação acadêmica, mas também uma percepção construída a partir da vivência direta com a gestão pública, evidenciando que o olhar sensível sobre o cotidiano da implementação é indispensável para aprimorar a qualidade das políticas. Essa experiência também adquire um significado pessoal e profissional profundo diante da minha trajetória como futura gestora pública. Reconheço que o papel do gestor não deve se restringir ao planejamento e à formulação, mas envolver também a capacidade de compreender o que ocorre na ponta, onde as políticas ganham vida. Assim, considero essencial que o Estado incentive e valorize estudos qualitativos como este, que iluminam as nuances do atendimento público.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele.** FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: o impacto das relações intergovernamentais no brasil. O IMPACTO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242213262>. Acesso em: 29 set 2025.
- AGÊNCIA GOV.** IBGE divulga sub-registros e subnotificações de nascimentos e óbitos de 2022. Brasília, 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/ibge-divulga-sub-registros-e-subnotificacoes-de-nascimentos-e-obitos-de-2022>. Acesso em: 29 set. 2025.
- ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR., G. Bingham.** *Uma teoria de política comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- ARAÚJO, Carla Simone Souza; FONSECA, Angélica Batista da.** A interface entre as políticas públicas para a população em situação de rua: revisão integrativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 28, n. 8, p. 2403–2416, 2023. Disponível em: <https://scielosp.org/article/csc/2023.v28n8/2403-2416/pt>. Acesso em: 7 set. 2025.
- ARAÚJO, Lucas de Carvalho.** Emissão de Carteira de Identidade: análise da implantação da obrigatoriedade de agendamento on-line prévio no estado de Minas Gerais. 2018. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.
- ASSIS, Marcos Arcanjo de.** *Burocratas de nível de rua do Sistema Único de Assistência Social: o que fazem, como interagem e classificam os usuários?* 2023. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFMG. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/60229/1/Tese\\_Marcos%20Assis\\_VEntFinal.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/60229/1/Tese_Marcos%20Assis_VEntFinal.pdf). Acesso em: 27 set. 2025.
- AVRICHIR, André Schiffnagel.** Uma análise de incentivos contratuais em arranjos de parceria de atendimento ao cidadão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 52, p. 1214-1236, nov. 2018.
- BARRETT, Susan.** *Implementation Studies: Time for a Revival?* *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249–262, 2004.
- BAVISKAR, Siddhartha.** *The Logic of Creaming: Street-Level Discretion and Inequality in Public Service Delivery*. *Public Administration*, v. 97, n. 1, p. 1–17, 2019.

**BDM/UNB.** Cerqueira, Amarantha Sá Teles. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/2573/1/2011\\_AmaranthaSaTelesdeCerqueira.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/2573/1/2011_AmaranthaSaTelesdeCerqueira.pdf)

. Acesso em: 12 set. 2025.

**BELO HORIZONTE.** Serviços. Atendimento às Pessoas em Situação de Rua. Belo Horizonte, 18 jul. 2022. Disponível em:

<https://servicos.pbh.gov.br/i/5fbc1b9501ce6453773b7b0b/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+atendimento-as-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 06 jun. 2022.

**BENT, Stephen; KERNAGHAN, Kenneth; MARSON, Brian.** *Public Service Values*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1999.

**BICHIR, Renata Mirandola; BRETTAS, Pedro; CANATO, Pedro.** *Capacidades estatais e implementação de políticas sociais: uma análise a partir do caso do Programa Bolsa Família*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 22, n. 71, p. 82–107, 2017.

**BORIN, Marisa do Espírito Santo.** *O Estado e as políticas públicas: uma análise crítica sobre intervenção estatal*. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Marília, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/camil/Downloads/Marisa%20do%20Espirito%20Santo%20Borin.pdf>.

**BOURDIEU, Pierre.** *Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements*. Paris: Actes de la Recherche en Sciences Sociales, v. 81, n.1, p. 86–96, 1990.

**BOURDIEU, Pierre (Dir.).** *La misère du monde*. Paris: Seuil, 1993.

**BRASIL.** Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 2 out. 2025.

**BRASIL.** Emenda Constitucional nº 26, de 30 de junho de 2000. Altera a Constituição Federal para incluir o direito à moradia. Diário Oficial da União, 2000.

**BRASIL.** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, 2001.

**BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.** Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão – SAC/BRASIL. Caderno 17, Brasília: MP, 1998.

**BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Secretaria-Executiva.** *Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos*.

*População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal.* Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat\\_pop\\_rua\\_digital.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf). Acesso em: 05 out 2025.

**BRASIL. Receita Federal.** Fundos de compensação. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/conformidade-tributaria/cartorios/fundos-de-compensacao>. Acesso em: 5 set. 2025.

**BRASIL.** UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO: como implantar. Brasília, 2002.

**BRASILEIRO, Ana Maria.** *Direito ao nome e ao registro civil: uma análise sobre o sub-registro de nascimento no Brasil.* 2008. 237 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

**BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.** *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.* Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 2000.

**BRODKIN, Evelyn Z.** *Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future.* Public Administration Review, v. 72, n. 6, p. 940–949, 2012.

**CALTRAN, João.** *História do registro civil no Brasil: da Colônia ao século XXI.* Revista do Instituto de Registro Civil das Pessoas Naturais, São Paulo, v. 12, p. 45–61, 2010.

**CAPELLA, Ana Cláudia N.** *Formulação de Políticas.* Brasília: Enap, 2018.

**CALLON, M.** Some elements of a sociology of translation. In: LAW, J. (Org.) *Power, action and belief.* London: Routledge, 1986.

**CENSO 2022 – IBGE.** Mapa interativo. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

**CENTRAIS DE ATENDIMENTO SP.** Encontros. Disponível em: <http://www.centraisdeatendimento.sp.gov.br/encontros.htm>. Acesso em: 3 set. 2025.

**CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA.** População em situação de rua. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/ano/Populacao\\_rua.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/ano/Populacao_rua.pdf). Acesso em: 30 set. 2025.

**CONRAD, Sebastian; RANDERIA, Shalini.** *Geteilte Modernität: Globalisierung und multiple Modernen.* In: CONRAD, S.; RANDERIA, S. (orgs.). *Jenseits des*

*Eurozentrismus: Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*. Frankfurt: Campus Verlag, 2002. p. 49–90.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**. Portaria nº 180, de 31 de maio de 2022. Institui o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua. Brasília: CNJ, 2022.

**COSTA, Homero de Oliveira**. *Economia solidária e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005.

**DIAS, L.** *Perfil da população em situação de rua no Brasil*. Observatório Brasileiro de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua (OBPOP), 2021.

**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 23 set. 2025.

**DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**. *Nota Técnica sobre a inclusão da população em situação de rua no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19*. Brasília: DPU, 2021.

**DRAIBE, Sônia Miriam**. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 86, p. 5–48, 1993.

**DUBOIS, Vincent**. *La vie au guichet*. Paris: Economica, 1999.

**DUBOIS, Vincent**. *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*. Burlington: Ashgate, 2010.

**DUBOIS, Vincent**. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto (Org.). *Implementando desigualdades*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

**EM — Estado de Minas**. LISBOA, Ramon. Solicitação de medicamentos na UAI Praça Sete. 2023. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2023/05/08/interna\\_gerais,1491213](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2023/05/08/interna_gerais,1491213). Acesso em: 30 ago. 2025.

**ESTADO DE MG.** Projeto Descomplicar. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/geral/03/2011/estado-atrai-mais-investimentos-com-o-projeto-descomplicar>. Acesso em: 10 out. 2025.

**ETZIONI, Amitai**. *Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision-Making*. Public Administration Review, v. 27, n. 5, p. 385–392, 1967.

**FAINBLAT, Lucas Melo Franco**. *Quem entra e quem fica de fora? Ônus administrativos e reprodução de desigualdades na implementação dos editais da Lei Aldir Blanc (LAB): um estudo de caso em Minas Gerais*. 2024. Dissertação (Mestrado

em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte, 2024.

**FALEIROS, Vicente de Paula.** *Política Social: uma introdução*. São Paulo: Cortez, 2000.

**GOFFMAN, Erving.** *Asiles*. Paris: Éditions de Minuit, 1968.

**GOELLNER, Ilse.** *Os mecanismos de seleção universitária e a reprodução de desigualdades sociais*. In: PIRES, Roberto (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 183–210.

**GOVBR – MDH.** População em situação de rua. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua>.

Acesso em: 28 set. 2025.

**HORTA, Wilma Antunes.** *Cobertura do registro civil de nascimento em Minas Gerais: avanços e desafios*. Revista Mineira de Saúde Pública, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 55–72, 2018.

**HUPE, Peter.** Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *Der Moderne Staat. Zeitschrift für public policy. Recht und Management*, v. 6, n. 2, p. 425–440, 2013.

**IAMAMOTO, Marilda. CARVALHO, Raul de.** *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. 36. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA).** *Nota Técnica n° 73, 2020: Série histórica estimativa da população em situação de rua de 2013 a 2020*. Brasília: IPEA, 2020.

**KIDD, Stephen.** Social exclusion and access to social protection schemes. *Journal of Development Effectiveness*, 2017. DOI: 10.1080/19439342.2017.1305982.

**LAMEIRAS, Maria Andréia Parente.** *Inflação e impactos da crise econômica sobre famílias de baixa renda*. Brasília: IPEA, 2021. (Carta de Conjuntura).

**LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick.** *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007.

**LASSWELL, Harold.** The Policy Orientation. In: LERNER, D; LASSWELL, H. *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951, p. 13-28.

**LATOUR, Bruno.** *La science en action: introduction à la sociologie des sciences.* Paris: La Découverte, 1989.

**LINDBLOM, Charles.** A ciência da decisão incremental. In: HEIDEMMAN, Francisco. SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise, Brasília: UNB, 2014.

**LIMA, Luísa Filizzola Costa.** A atuação da burocracia de nível de rua no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte. 2021. 161 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

**LIPSKY, M.** Bureaucratic disenfranchisement in social welfare programs. *Social Service Review*, Chicago, p. 3-27, Mar. 1984.

**LIPSKY, M.** *Street-Level Bureaucracy.* New York: Russell Sage Foundation, 1980.

**LIPSKY, Michael.** *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.* Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

**LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; FENWICK, Travassos C.** *Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais.* *Dados*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/cKV4L7jPJwPyFT87HLq7LkN/>. Acesso em: 11 out 2025

**LOTTA, Gabriela.** Prefácio à edição brasileira. In: LIPSKY, Michael. *Burocracias do nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.* Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019b. p. 11-14.

**LOTTA, Gabriela; COSTA, Maria Izabel Sanches.** Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. *Revista de Sociologia e Política*. [online], v. 28, n. 76, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287604>. Acesso em 3 out. 2025.

**LOTTA, Gabriela et al.** Por uma agenda de estudos de implementação de políticas públicas. *Rev. Serv. Público*. Brasília, n. 69, p. 779-816, out.-dez. 2018.

**MACHADO, Ana Maria; BONFIM, Janaína.** Situação de rua e políticas sociais. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 121, p. 147–170, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/3K4H63z5jwKhbFrqdTt78rP>. Acesso em: 7 set. 2025.

**MAJEED, Rushda.** A second life for one-stop shops: citizen services in Minas Gerais, Brazil, 2003-2013. In: PRINCETON UNIVERSITY (Org.). *Innovations for successful societies*. Princeton: Princeton University, 2014.

**MARSHALL, Thomas H.** *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

**MATLAND, Richard E.** *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity–Conflict Model of Policy Implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995.

**MATTOS, Marcelo Badaró; FERREIRA, Regina Lúcia Horta.** *Trabalho, sobrevivência e resistência nas ruas: percursos de trabalhadores informais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

**MEDICINA UFMG.** Censo Pop Rua BH. Disponível em: <https://www.medicina.ufmg.br/confira-o-relatorio-final-do-censo-de-populacao-de-rua-de-bh/>. Acesso em: 8 set. 2025.

**MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais; Sindicato dos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado de Minas Gerais.** **Protocolo de Intenções nº 001**, celebrado entre TJMG, SEPLAG/MG, MPMG, DPMG e RECIVIL, para atendimento multidisciplinar, desburocratizado e humanizado às pessoas em situação de rua no âmbito da UAI Praça Sete. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://sei.tjmg.jus.br/autenticidade>. Acesso em: 10 set. 2025. (Código verificador: 11798035; CRC: 301E0AE4).

**MINAS GERAIS. SEPLAG (MG).** UAI Compartilha. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pagina/uai-compartilha>. Acesso em: 15 set. 2025.

**MNPR — Movimento Nacional da População de Rua.** Disponível em: <https://popruasp.wordpress.com/sobre/>. Acesso em: 18 set. 2025.

**MØLLER, Marie.** She isn't someone I associate with pension: a vignette study of professional reasoning. *Professions & Professionalism*, v. 6, n. 1, p. 1-20, 2016.

**MORAES, Patrícia Aparecida Zuza.** *O Serviço Social no atendimento aos usuários nas Unidades de Atendimento Integrado de Uberlândia (MG)*. 2019. 125 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/29336>. Acesso em: 03 out. 2025.

**NATALINO, Marco Antônio Carvalho.** *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2020)*. Brasília: IPEA, 2020. (Nota Técnica nº 73). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2025.

**NESSIM, Silvia.** *Da origem aos desafios dos Postos de Serviços Integrados Urbanos (PSIU) e sua reformulação para as Unidades de Atendimento Integrado (UAIs)*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 66, n. 2, p. 201–220, 2015.

**NIELSEN, Vibeke.** Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope? Public Administration, v. 84, n. 4, p. 861-889, 2006.

**OBPOP RUA / POLOS-UFMG.** Moradia da população de rua. Disponível em: [https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia\\_pop\\_rua.html](https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia_pop_rua.html). Acesso em: 26 ago. 2025.

**OLIVEIRA, Clóvis Henrique Leite de.** *Os desafios da implementação de políticas públicas no Brasil*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 11, n. 52, p. 23–41, 2006.

**OLIVEIRA, D. R.** Unidades de Atendimento Integrado (UAI): um estudo de políticas públicas para o fortalecimento da cidadania no Estado de Minas Gerais. 2014. 156f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

**OLIVEIRA, Maria Coleta.** *Vulnerabilidade, desigualdade e discriminação no Brasil contemporâneo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 45–62, 1995.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU).** *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: ONU, 2015.

**PÉGUY, Charles.** *De la situation faite au parti intellectuel*. Cahiers de la Quinzaine, 1907.

**PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; TORRES JÚNIOR, Roberto.** Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. Cap. 10, p. 247-268.

**PIRES, Roberto Rocha C. (Org.).** *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612\\_implementando\\_desigualdades.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf). Acesso em: 03 set. 2025.

**PIRES, Roberto Rocha C.** Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 81, p. 5–24, jan. 2016. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/412/393>. Acesso em: 4 set 2025.

**PREFEITURA DE BH.** Censo PopRua BH. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/assistencia-social/censopoprua>. Acesso em: 12 set. 2025.

**PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron.** Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. 2nd ed. Berkeley; Los Angeles: University of California, 1974.

**REIS, Laura Cecília Rodrigues; COSTA, Luís de Paulo; SILVEIRA, Debora Regina da; RAMIRO, Roberth Alexssander; ANDRADE, Marina Kleinhappel.** Federalismo e políticas públicas: um estudo das Unidades de Atendimento Integrado em Minas Gerais desde sua concepção até o Projeto UAI Compartilha. In: *CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO – ADM*, 2021. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/221010737.pdf>. Acesso em: 03 out 2025.

**REIS, Laura Cecília Rodrigues et al.** Estudo comparativo dos modelos de gestão das Unidades de Atendimento Integrado (UAI) em Minas Gerais. In: OLIVEIRA, Elisângela de Jesus et al (org.). *Tópicos em Administração*. Belo Horizonte: Poisson, 2022b. p. 42-180. Disponível em: [https://www.poisson.com.br/livros/adm/volume43/Topicos\\_em\\_Administracao\\_vol43.pdf](https://www.poisson.com.br/livros/adm/volume43/Topicos_em_Administracao_vol43.pdf). Acesso em: 13 out 2025.

**RUA, Maria das Graças.** Análise de políticas públicas: conceitos básicos. 2009. Disponível em: <https://acervo.cead.ufv.br/conteudo/pdf/Apostila%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua%202009.pdf>. Acesso em: 03 set. 2025.

**SARAVIA, Enrique.** Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA; FERRAREZI. Brasília: ENAP, 2006.

**SCOCHI, Maria José Soli.** *A importância da Declaração de Nascido Vivo (DNV) para o registro civil: desafios e perspectivas.* Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil, Recife, v. 4, n. 4, p. 411–418, 2004.

**SECCHI, L.** *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.* São Paulo: Cengage Learning, 2014.

**SICARI; ZANELLA.** Pessoas em situação de rua. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 2018.

**SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira.** Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 38, n. 4, p.662–679, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/pcp/a/zZmF6jcYxpRqGS4b5QMX9sQ/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 10 out. 2025.

**SILVA, Maria.** Interseccionalidade e Políticas Públicas: avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e da análise de políticas públicas. *Revista Aval*, vol. 5, n.19. jan-jul, 2021. Disponível em: <[https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/63395/1/2021\\_art\\_acfarranhalssilva.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/63395/1/2021_art_acfarranhalssilva.pdf)>.

Acesso em: 29 jul. 2025.

**SOUSA, A. A. et al.** Pioneirismo em Parcerias Público-Privadas: o modelo alternativo de atendimento ao cidadão no governo de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5. 2012, Brasília. Painel 04/015. Brasília: -, 2012. p. 1-28. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-03/pioneirismo-em-parcerias-publico-privadas-o-modelo-alternativo-de-atendimento-ao-cidadao-no-governo-de-minas-gerais.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

**SOUSA, Carmem Sulamita Ribeiro de; CASTELO BRANCO, Francisca Amália; BASTOS, Iraneide Targino.** Gestão de pessoas no setor público: valorização do capital humano para a melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados. *Pensando a Gestão Pública*. 2024. Disponível em: <<https://editoramanual.com.br/index.php/principal/article/view/108/109>>. Acesso em: 26 set 2025.

**SOUZA, Celina.** Estado do campo em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2003.

**SPIRE, Alexis.** *Accueillir ou reconduire.* Paris: Raisons d'Agir, 2008.

**STOFFELS, Marie Ghislaine.** *Os mendigos na cidade de São Paulo.* Paz e Terra, 1977.

**TEIXEIRA, Solange Maria; SANTOS, Maria José P.** Populações em situação de rua. *Serviço Social & Sociedade*, n. 105, p. 179–199, 2011. Disponível em: [file:///C:/Users/camil/Downloads/Dialnet-PopulacoesEmSituacaoDeRua-4054460%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/camil/Downloads/Dialnet-PopulacoesEmSituacaoDeRua-4054460%20(2).pdf)

**TUMMERS, Lars et al.** Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 4, p. 1099-1126, 2015. Disponível em: doi:10.1093/jopart/muu056. Acesso em: 06 out. 2025.

**TUMMERS, Lars; BEKKERS, Victor.** Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, v. 16, n. 4, p. 527-547, 2014.

**TUMMERS, Lars.** The relationship between coping and job performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 27, n. 1, p. 150-162, 2017.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Programa Polos de Cidadania.** *Levantamento sobre a População em Situação de Rua com base no Cadastro Único (CadÚnico)*. Belo Horizonte, 2021.

**VIEIRA, M.; BEZERRA, P.; ROSA, E.** *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. [S.l.: s.n.], 1994.

**YIN, Robert K.** *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

## APÊNDICE A – DOCUMENTOS COLETADOS E ANALISADOS NA PESQUISA

Quadro 7: Documentos coletados e analisados na pesquisa

Ano	Documento	Breve Descrição	Elaborador	Referência ABNT
1888	Decreto (Regulamento do Registro Civil)	Normatiza o registro civil para nascimento, casamento e óbito.	Governo Federal	BRASIL. Decreto nº 9.886, de 5 de dezembro de 1888. Regulamenta o registro civil para nascimento, casamento e óbito. Diário Oficial da União, 1888.
1973	Lei de Registros Públicos nº 6.015	Regula o registro civil no Brasil até os dias atuais.	Governo Federal	BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos. Diário Oficial da União, 1973.
1988	Constituição Federal	Reconhece a dignidade da pessoa humana e reforça o federalismo, garantindo autonomia aos entes federativos.	Governo Federal	BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 1988.
1992	Lei nº 8.560	Trata especificamente da investigação de paternidade.	Governo Federal	BRASIL. Lei nº 8.560, de 30 de dezembro de 1992. Dispõe sobre investigação de paternidade. Diário Oficial da União, 1992.
1996	Decreto Estadual 38.303	Cria o Programa de Informação e Atendimento ao Cidadão, o Disque Serviço Público e o Posto de Serviços Integrados Urbanos (PSIU).	Governo de Minas Gerais	MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 38.303, de 15 de outubro de 1996. Cria programas e serviços integrados urbanos. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 1996.
1997	Lei nº 9.534	Torna gratuita a primeira via da certidão de nascimento, buscando reduzir o sub-registro.	Governo Federal	BRASIL. Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997. Torna gratuita a primeira via da certidão de nascimento. Diário Oficial da União, 1997.

2000	Emenda Constitucional nº 26	Integra o direito à moradia no rol dos direitos sociais (art. 6º da CF/1988).	Governo Federal	BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 30 de junho de 2000. Altera a Constituição Federal para incluir o direito à moradia. Diário Oficial da União, 2000.
2000	Lei Federal nº 10.169	Permite que cartórios se beneficiem do fundo de compensação feito por cada Unidade Federativa.	Governo Federal	BRASIL. Lei Federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Dispõe sobre fundos de compensação aos cartórios. Diário Oficial da União, 2000.
2001	Estatuto da Cidade	Amplia o acesso à habitação e consolida o ordenamento jurídico urbano.	Governo Federal	BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, 2001.
2003	Lei Delegada nº 106	Transfere a coordenação dos PSIU para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU).	Governo de Minas Gerais	MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 106, de 23 de julho de 2003. Transfere competências de coordenação e supervisão dos PSIU. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 2003.
2007	Decreto nº 6.289	Institui o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento.	Governo Federal	BRASIL. Decreto nº 6.289, de 26 de dezembro de 2007. Institui o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento. Diário Oficial da União, 2007.
2008	Decreto Estadual 44.817	Reformula e renomeia os PSIU como UAI e cria a CEGUAI.	Governo de Minas Gerais	MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 44.817, de 12 de junho de 2008. Reformula os postos PSIU e cria a CEGUAI. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 2008.

2009	Decreto n° 7.053	Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial.	Governo Federal	BRASIL. Decreto n° 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial. Diário Oficial da União, Brasília, 24 dez. 2009. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm</a> . Acesso em: 02 mai. 2021.
2019	Decreto n° 10.063	Define a documentação civil básica (CPF, RG, CTPS).	Governo Federal	BRASIL. Decreto n° 10.063, de 14 de outubro de 2019. Define a documentação civil básica. Diário Oficial da União, 2019.
2020	Nota Técnica n° 73	Apresenta a série histórica estimativa da população em situação de rua (2013–2020).	IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nota Técnica n° 73, 2020. Série histórica estimativa da população em situação de rua de 2013 a 2020. Brasília: IPEA.
2021	Resolução CNJ n° 425	Institui a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua.	CNJ	BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução n° 425, de outubro de 2021. Institui a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua. Diário da Justiça, 2021.
2022	Portaria n° 180	Cria o Comitê Nacional PopRuaJud para promoção de políticas públicas	Comitê Nacional PopRuaJud	BRASIL. Portaria n° 180, de maio de 2022. Institui o Comitê Nacional PopRuaJud.

		de atenção à população em situação de rua.		Diário Oficial da União, 2022.
2022	Protocolo de Intenções da UAI Praça Sete	Criação de um centro de facilitação documental para população em situação de rua.	SEPLAG-MG, TJMG, DPMG, MPMG e Recivil-MG	PROTOCOLO DE INTENÇÕES DA UAI PRAÇA SETE, dezembro de 2022. Parceria para a criação de um centro de facilitação documental na UAI Praça Sete. Belo Horizonte: UAI Praça Sete.
2023	Provimento n° 140	Institui a Semana Nacional do Registro Civil (“Registre-se!”) e o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil.	CNJ	BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Provimento n° 140, 2023. Institui a Semana Nacional do Registro Civil (“Registre-se!”) e o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil. Diário Oficial da União, 2023.
2023	Relatórios do Registre-se (1ª edição)	Documenta a execução da Semana Nacional do Registro Civil em 2023, com foco na população em situação de rua.	CNJ	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatórios do Registre-se, 1ª edição, 2023. Brasília: CNJ.
2024	Relatórios do Registre-se (2ª edição)	Documenta a execução da Semana Nacional do Registro Civil em 2024, focando população carcerária, egressos e indígenas.	CNJ	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatórios do Registre-se, 2ª edição, 2024. Brasília: CNJ.

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PESSOAS GESTORAS

1. Como surgiu a iniciativa de criação de um guichê fixo para atendimento da população em situação de vulnerabilidade na UAI Praça Sete? Quais órgãos participaram da articulação inicial? Como foi a articulação inicial para o surgimento na UAI?
2. Quais são os objetivos institucionais desse serviço? Como os critérios para o atendimento foram definidos (formal, informal)?
3. Como se dá a articulação entre diferentes atores na organização do evento Registre-se? Qual o papel da gestão da UAI em relação às diretrizes nacionais?
4. O que ocorre com a estrutura do serviço durante o evento Registre-se? Quais adaptações são realizadas? (pessoal, espaço, triagem ou fluxos internos)?
5. Como ocorre o processo de localização dos usuários em situação de vulnerabilidade? Como são definidos os públicos prioritários e como se dá o contato com eles?
6. Quais instrumentos ou critérios são utilizados para definir quem será atendido no guichê para população vulnerável (existe padronização ou margem para decisões discricionárias)?
7. Quais são os principais desafios enfrentados na implementação do serviço, tanto em termos de recursos, quanto na relação com atendentes e usuários?
8. Como os atendentes que atuam no guichê para populações vulneráveis são orientados?
9. Como vocês avaliam o impacto social do serviço de documentação para essas populações?
10. Há espaço para sugestões ou escuta ativa por parte dos usuários? Como o retorno dos atendentes ou dos cidadãos chega à gestão?

## **APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PESSOAS ATENDENTES**

1. Há quanto tempo você trabalha na UAI e como foi seu preparo para atender pessoas em situação de vulnerabilidade?
2. Quem é o usuário do serviço? Qual o perfil (fenotípico, etário e comportamental)?
3. Quais as principais diferenças e especificidades entre eles?
4. Quais são as orientações que você recebe para o atendimento nesse guichê específico para populações em situação de vulnerabilidade?
5. Quais são os critérios que você utiliza para identificar quem pode ou não ser atendido no guichê para vulneráveis? Existem casos em que você precisa decidir por conta própria?
6. Você já enfrentou dúvidas, conflitos ou dificuldades em aplicar as regras de atendimento? Como costuma resolvê-los?
7. Já presenciou situações em que pessoas foram impedidas de acessar o serviço? Como você se sentiu e como lidou com isso?
8. Quais estratégias você desenvolveu para lidar com situações difíceis, como falta de documentos, agressividade, ou sofrimento emocional dos usuários?
9. Você sente que tem autonomia para tomar decisões no atendimento? Em que situações isso é positivo ou negativo?
10. Você acredita que o serviço oferecido consegue de fato ampliar o acesso à documentação para quem mais precisa?
11. O que poderia ser melhorado na estrutura ou na rotina de trabalho para que o atendimento a esse público fosse mais eficiente e justo?
12. Cite um caso relevante que você viveu no serviço.

## **APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PESSOAS USUÁRIAS DO SERVIÇO**

1. Como você ficou sabendo que poderia tirar seu documento aqui na UAI?
2. Você teve dificuldade para chegar até aqui ou para entender o que precisava fazer?
3. Foi bem atendido(a)? Como se sentiu durante o atendimento?
4. Pediram muitos documentos? Você teve ajuda de alguém para organizar o que precisava trazer?
5. Já tinha tentado tirar esse documento antes em outro lugar? Como foi?
6. O que mudou ou vai mudar para você agora que tem esse documento?
7. Alguém daqui ou de outro lugar te explicou sobre seus direitos ou outros serviços que você pode acessar com esse documento?
8. Em algum momento sentiu que foi julgado ou maltratado durante o atendimento?
9. Você recomendaria esse serviço para outras pessoas na sua situação? Por quê?
10. Se pudesse sugerir uma melhoria nesse atendimento, o que você mudaria?

## APÊNDICE E – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO

1. Organização e estrutura do espaço
  - a. Como o espaço físico está organizado?
    - i. Há sinalização clara para os cidadãos?
    - ii. Existe um setor separado para a população em situação de vulnerabilidade? Como é o direcionamento dos cidadãos para ele?
    - iii. Há espaços de espera? Com cadeiras e água disponível?
    - iv. Há presença de mediadores sociais ou intérpretes (ex: indígenas, pessoas com deficiência, migrantes)?
    - v. Existem barreiras físicas ou logísticas no acesso ao atendimento?
2. Fluxo e dinâmica do atendimento
  - a. Qual é o tempo médio de espera dos usuários?
  - b. Há distinções visíveis entre usuários? Quem é priorizado?
  - c. O atendimento parece padronizado ou varia muito de um atendente para outro?
  - d. Os procedimentos no guichê estão claros para os usuários? Há confusão ou ruído na comunicação?
3. Perfil dos usuários atendidos
  - a. É possível identificar perfis de vulnerabilidade predominantes (ex: população em situação de rua, indígenas, egressos do sistema prisional)?
  - b. Os usuários chegam sozinhos ou acompanhados?
  - c. Há usuários que desistem de ser atendidos? Por quê?
4. Comportamento dos burocratas de nível de rua
  - a. Demonstram empatia, escuta ativa e paciência?
  - b. Utilizam critérios informais ou julgamentos morais durante o atendimento?
  - c. Como reagem frente a dúvidas, documentos faltantes ou usuários que "fogem ao padrão"?
  - d. É possível identificar estratégias de *coping*? Quais?
5. Instrumentos de implementação em prática

- a. Os atendentes seguem manuais, scripts ou protocolos?
  - b. As regras são aplicadas com flexibilidade ou rigidez?
  - c. Há autonomia dos atendentes para adaptar procedimentos?
  - d. Existe apoio da chefia para resolução de impasses?
6. Interação cidadão–Estado
- a. O usuário compreende o que está sendo feito e por quê?
  - b. Existe troca horizontal ou a relação é verticalizada?
  - c. Há demonstrações de constrangimento, desconfiança, medo ou resistência?
  - d. O atendimento reforça ou atenua a exclusão percebida pelo usuário?
7. Resultados práticos observados
- a. Os usuários saem com a documentação emitida ou com pendências?
  - b. Quais motivos mais comuns impedem a finalização do processo?
  - c. Há retorno previsto ou acompanhamento pós-evento?
  - d. Algum grupo parece ter mais dificuldade em obter a documentação?
8. Efeitos simbólicos percebidos
- a. Os usuários demonstram sentir-se reconhecidos, valorizados ou acolhidos?
  - b. Há reforço de estigmas ou rotulações?
  - c. Que sentimentos parecem dominar: gratidão, frustração, revolta, alívio?
9. Anotações livres
- a. Registro de situações que chamam a atenção, falas marcantes, comportamentos inesperados.
  - b. Observação daquilo que não está previsto: omissões, improvisos, informalidades.
  - c. Registro de contradições entre o discurso institucional e a prática cotidiana.