

Entre normas e discricionariedade: a reprodução da transfobia na política pública de assistência social e a regulação do acesso

Between norms and discretion: the reproduction of transphobia in public social assistance policy and the regulation of access

Fernanda Cristina da Silva¹   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Natália Guimarães Duarte Sátyro²   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

O presente artigo examina a política pública de assistência social, destacando a interface entre a prática da burocracia de nível de rua e os impactos da discricionariedade na perpetuação das desigualdades sociais. Com base em uma perspectiva qualitativa e exploratória, sustentada por um estudo de caso, a investigação busca compreender se a transfobia opera como um instrumento de exclusão social regulador de acesso ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) e, se presente, de que forma se expressa no cotidiano de trabalho dos profissionais. A pesquisa empírica foi realizada nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) do município de Belo Horizonte, e a produção dos dados contemplou entrevistas semiestruturadas e grupos focais, conduzidos por meio de vinhetas qualitativas. Os resultados evidenciaram que a transfobia integra as práticas da burocracia de nível de rua no âmbito da política analisada, manifestando-se pela prevalência de valores individuais e de instituições informais que resultam em encaminhamentos limitadores dos direitos da população transgênero.

Palavras-chave: Assistência social. Discricionariedade. Desigualdades sociais. Burocracia do nível de rua.

Recebido em: 24/02/2026

Aceito em: 17/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20832260](https://doi.org/10.5281/zenodo.20832260)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: 6.161.937 (CEP UFMG).

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Doutora em Ciência Política pela UFMG (2025). Atualmente é servidora pública, assistente social da UFMG e integrante do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da UFMG.

² Pós doutora pela Oxford University (2016/2017). É Professora Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

ABSTRACT

This article examines public social assistance policy, highlighting the interface between street-level bureaucracy practices and the impacts of discretion in perpetuating social inequalities. Based on a qualitative and exploratory perspective, supported by a case study, the investigation seeks to understand whether transfobia operates as an instrument of social exclusion regulating access to the Unified Social Assistance System (Suas) and, when present, how it is expressed in the daily work of professionals. The empirical research was conducted in the Social Assistance Reference Centers (Cras) of the municipality of Belo Horizonte, and data production included semi-structured interviews and focus groups, conducted using qualitative vignettes. The results showed that transfobia is integrated into street-level bureaucracy practices within the analyzed policy, manifesting itself through the prevalence of individual values and informal institutions that result in referrals that limit the rights of the transgender population.

Keywords: Social assistance. Discretion. Social inequalities. Street-level bureaucracy.

1 Introdução

O conceito de burocracia de nível de rua surgiu para descrever uma categoria específica de ocupação pública, caracterizada por determinadas condições de trabalho. No desempenho de suas funções, os agentes de base interagem diretamente com os cidadãos na entrega das políticas públicas e dispõem de margem de discricionariedade no uso da autoridade. Assim, burocratas de nível de rua são “[...] trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no exercício das suas funções e que têm discricionariedade na execução de seu trabalho” (Lipsky, 2010, p. 23). Nesse contexto, a discricionariedade é expressa como o arbítrio do burocrata diante das escolhas possíveis, nos limites efetivos de seu poder diante das estruturas institucionais (Hupe; Hille; Buffat, 2015).

No processo de implementação das políticas públicas, as classificações oficiais estabelecidas pelas políticas não se aplicam automaticamente. Sua efetivação depende, em grau significativo, da intervenção dos agentes estatais (Lotta; Kirschbaum, 2022). Nessa perspectiva, Lipsky (2010) destaca que o acesso dos cidadãos aos seus direitos, por meio da atuação dessas burocracias, não ocorre de forma direta, mas sim por meio de interações complexas com servidores públicos que influenciam os benefícios e as penalidades recebidas.

No cumprimento de suas atribuições, os burocratas convertem normas gerais em práticas concretas durante os contatos diários com seu público-alvo, concretizando a política pública na entrega de bens, serviços e sanções (Lotta; Kirschbaum, 2022). Suas práticas não são neutras e emergem de instituições formais e informais que moldam culturas e modos de pensar (Helmke; Levitsky, 2006).

A implementação de uma política pública depende de julgamentos e decisões dos profissionais da linha de frente, que têm grande discricionariedade. Nesse contexto, a

temática deste artigo perpassa pelo potencial reprodutor de desigualdade dos burocratas do nível de rua, uma vez que a discricionariedade de suas ações pode estar pautada em julgamentos e discriminações (Lispky, 2010). Esse processo de reprodução de desigualdades é permeado por uma série de fatores e pode também ser explicado pela natureza contraditória da ação do burocrata. Tal contradição reside na intencionalidade da ação que combina o poder de moldar o comportamento do usuário com o constrangimento de ter sua agência moldada, resultando no protagonismo de comportamentos não intencionais.

Parte-se da concepção de política pública como espaço de proteção e promoção social (Castro, 2015). Consideram-se, ainda, as insuficiências na compreensão da discricionariedade exercida pela burocracia de nível de rua no contexto das políticas públicas (Thomazinho; Lotta; Aliberti, 2024). Diante disso, esta pesquisa tem como propósito analisar se a transfobia, “[...] percepções estereotipadas negativas e atos discriminatórios contra homens e mulheres transexuais e travestis” (Jesus, 2013, p. 106), atua como mecanismo regulador de acesso ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Busca-se verificar se ela está presente na atuação desses agentes e, em caso afirmativo, compreender como se manifesta no cotidiano de trabalho desses profissionais. O artigo contribui para o debate sobre políticas sociais e sua função central de assegurar direitos sociais, conferindo-lhe, portanto, expressiva relevância teórica.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, o estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, desenvolvida a partir de um estudo de caso. O campo empírico selecionado foi a política pública de assistência social do município de Belo Horizonte – MG, escolhida em razão das transformações significativas pelas quais passou ao longo do tempo, transitando de práticas marcadas pelo clientelismo e pela tutela para uma atuação orientada pela perspectiva de direitos, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Além disso, a pesquisa de campo teve como *lócus* os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), sendo os sujeitos da investigação os profissionais do Suas lotados nessas unidades e responsáveis pelo atendimento direto à população. A coleta dos dados ocorreu por meio da realização de grupos focais, e sua interpretação foi conduzida a partir da técnica de análise de conteúdo.

A opção por Belo Horizonte levou em consideração o grau de estruturação e institucionalização da política de assistência social no município, já que esse “[...] possui uma rede socioassistencial robusta, contando com unidades e todos os serviços tipificados nacionalmente para o atendimento e acompanhamento da população, de acordo com os níveis de complexidade do Suas” (Belo Horizonte, 2022, p. 126).

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, apresenta-se uma revisão bibliográfica, destacando as principais contribuições sobre burocracia de nível de rua, reprodução de desigualdades sociais e discricionariedade. A segunda seção descreve o processo metodológico desenvolvido. A seção seguinte discute os resultados empíricos, correlacionando-os com a análise e a discussão. Por fim, apresentam-se as considerações finais, que sintetizam os principais achados e as implicações teóricas e práticas do estudo.

2 A burocracia do nível de rua e a reprodução de desigualdades sociais

A discricionariedade da burocracia do nível de rua é fator de extrema relevância na implementação da política pública. A prática decisória dos burocratas tem suas bases estruturadas em aspectos institucionais formais e aspectos individuais informais (Helmke; Levitsky, 2006).

A análise parte da premissa de que o poder discricionário, elemento constituinte do trabalho da burocracia na implementação da política pública, é conformado a partir de instituições formais e informais. As instituições informais são regras não escritas e formalizadas, portanto não evidentes para quem não faz parte de uma determinada cultura, mas que pautam as ações daqueles ali inseridos (Helmke; Levitsky, 2006, p. 5-6).

Os burocratas do nível de rua têm, então, uma atuação permeada por decisões e se relacionam com os usuários a partir de observações implícitas e visões de mundo, nas quais, não raras vezes, prevalecem o senso comum, os estereótipos e os preconceitos. Nesse cenário, a burocracia do nível de rua pode reproduzir padrões de desigualdades, já que a discricionariedade de suas ações pode incluir julgamentos permeados por visões individuais e institucionais (Lipsky, 2010).

A literatura sobre o tema tem evidenciado que, ainda que as políticas oficiais determinem um tratamento equalizador, a burocracia do nível de rua tem atuado na lógica do favorecimento de alguns cidadãos em detrimento de outros, reproduzindo, assim, desigualdades sociais. Logo, a busca constante de cidadãos por acesso a direitos é permeada por conflitos, barreiras burocráticas e tratamentos desiguais em decorrência de contextos não apenas de classe social, mas também de raça, gênero, cultura e religião, entre outras condições que são estruturantes e que incidem sobre a implementação da política pública.

Nesse sentido, estamos tratando de instituições que atuam de maneira contrária às suas próprias regras, a depender da maneira como essas mesmas regras são vivenciadas por seus trabalhadores e da pressão que esses experimentam. O conflito político não se

expressa apenas como a disputa de grupos de interesse, mas também está localizado nas lutas entre trabalhadores individuais e cidadãos (Lipsky, 2010).

As práticas discricionárias que reproduzem desigualdades estão presentes nas mais diversas políticas públicas e também se manifestam nas ações dos burocratas de base na operacionalização de políticas públicas voltadas à proteção da população de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais/transgêneros/travestis, *queer*, intersexo, assexuais e outras identidades (LGBTQIA+). Como exemplo, estruturas programáticas e legislações que segmentam por sexo levam gestores de políticas habitacionais a excluir pessoas transgênero³ cotidianamente. Independentemente do nível governamental, essas posições políticas conflitantes repercutem na implementação das políticas públicas administradas por burocratas que questionam os direitos da população LGBTQIA+ (Baker; Hillier; Perry, 2020).

Um estudo recente realizado nos Estados Unidos evidencia que a ausência de uma legislação federal tem impulsionado centenas de distritos escolares a formular suas próprias normas de proteção e garantia de direitos à população LGBTQIA+. Uma investigação na Filadélfia demonstrou como a burocracia de nível de rua pode prejudicar esse processo, evidenciando barreiras enfrentadas por pessoas transgênero ao acessar serviços públicos nos Estados Unidos.

A tentativa de implementar uma legislação protetiva aos direitos de pessoas transgênero, no distrito estudado, revelou diversas práticas excludentes e reprodutoras de desigualdades por parte de docentes e outros agentes estatais escolares (Baker; Hillier; Perry, 2020). As conclusões da pesquisa na Filadélfia indicaram fatores que influenciaram diretamente as reações da burocracia distrital frente à nova política:

[...] crenças familiares e hábitos de prática; internalização da burocracia; relação ambivalente com a mediação entre a agência pessoal, parental e estudantil; e barreiras de sentimento ligadas às próprias crenças sobre a percepção de direitos concorrentes (Baker; Hillier; Perry, 2020, p. 104, tradução nossa).

A barreira de sentimento mais evidente foi a crença de que é impossível proteger equitativamente os direitos de todos, de modo que a política configuraria um jogo de soma zero, com vencedores e perdedores claros, em que a proteção de uns implicaria a desproteção de outros (Baker; Hillier; Perry, 2020).

Os autores do estudo na Filadélfia também consideram que a resistência à implementação da política de proteção aos alunos transgênero relaciona-se ao caráter neoliberal da política pública estadunidense, que impõe condições de trabalho adversas

³ O termo “transgênero” reúne diferentes identidades que se afastam, em maior ou menor grau, do modelo binário de gênero. Essa categoria inclui vivências que rompem com as normas tradicionais baseadas na divisão entre masculino e feminino, referindo-se a pessoas cuja identidade de gênero não corresponde ao sexo biológico atribuído no nascimento (Lanz, 2014; Leite; Silva, 2025).

aos burocratas envolvidos. Ambientes superlotados e recursos escassos para atendimento levaram a perceber a política como mais uma tarefa a ser executada em condições precárias e insuficientes (Baker; Hillier; Perry, 2020).

A pesquisa demonstrou como burocratas de nível de rua continuam a apresentar barreiras na concretização de políticas públicas e que a forma como interpretam e operacionalizam essas políticas determinará o alcance da educação pública e da proteção estatal para estudantes transgênero.

O medo de sanções, um sentimento internalizado da burocracia, e o próprio nível de apoio aos jovens transgênero continuam a interagir na aplicação desigual de políticas e legislação de proteção para esta população (Baker; Hillier; Perry, 2020, p. 107, tradução nossa).

No Brasil, as políticas públicas também não têm se constituído enquanto espaço seguro à população LGBTQIA+, comunidade considerada mais vulnerável à violência e negativas de direitos fundamentais no país. Dentro de toda a diversidade contida na referida sigla, a exclusão extrema sempre foi lugar ocupado por pessoas transgênero, que não conseguem ter reconhecida nem a sua própria identidade (Jesus, 2013). A política pública do país vem sendo lócus de ações discriminatórias e seus agentes sendo autores de práticas que excluem e discriminam de maneira intencional ou não.

Assim, a dimensão da desigualdade econômica, parte integrante do que Pires chamara de matriz das desigualdades sociais, compõe um entrelaçamento de outras tantas dimensões da desigualdade que são

[...] estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões.

[...]

A acumulação ou a potenciação simultânea das disparidades relacionadas com a classe social (ou nível socioeconômico), o gênero, o pertencimento racial ou étnico, território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como também em marcadas diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos (Pires, 2019, p. 16-17).

O uso da discricionariedade para reforçar elementos contrários ao Estado democrático de direitos e reforçar ações discriminatórias passa por dimensões que reforçam o Estado de (não) direito (Brinks, 2006). Desse modo, frequentemente se sobrepõe ao agente estatal, orientado pelo cumprimento estrito da lei, e ao agente cidadão, que se pauta pela afirmação da sua identidade, guardando obediência normativa e cultural (Maynard-Moody; Musheno, 2003; Harrits; Mooler, 2014).

A possibilidade de desenvolvimento de relações clientelistas aparece nesse cenário, já que a realidade do trabalho no nível da rua dificilmente poderia estar mais distante do ideal burocrático de distanciamento impessoal na tomada de decisões. Como esclarecem Hupe, Hille e Buffat (2015), ao delinear as características da burocracia, Weber explicita uma noção de racionalidade vista como um princípio dominante para a organização das atividades na ordem societária. Na realidade vivenciada pela burocracia do nível de rua, “[...] o comportamento de cada agente depende de suas disposições pessoais, afastando-o do tipo ideal de burocrata weberiano impessoal e objetivo, que opera sem qualquer inclinação emocional” (Eiró, 2019, p. 621).

Logo, a discricionariedade permite intervir em nome dos usuários e reforçar a prestação de serviços personalistas.

A expressão “burocracia de nível de rua” sugere esse paradoxo: “Burocracia” implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade, “nível da rua” implica uma distância do centro onde a autoridade presumivelmente reside (Lipsky, 2010, p.10, tradução nossa).

Há, assim, uma ambivalência na prática dos burocratas, na qual por vezes são poderosos em função da posição que ocupam na oferta das políticas, ao mesmo tempo que enfrentam constrangimentos estruturais em um amplo cenário político e socioeconômico. Se, por um lado, os agentes públicos são capazes de moldar o comportamento dos usuários, por outro também têm sua capacidade de agência afetada pelas estruturas estatais e, por conseguinte, podem reproduzir comportamentos de maneira não intencional.

Nesse contexto, cumpre destacar que as conotações estruturais moldam a capacidade de agência dos sujeitos, impactando-a de maneira importante, contudo nunca a determinam totalmente (Lotta; Nunes, 2019). Sobre o assunto, Hassen *et al.* (2021) assumem que os burocratas não são um grupo conscientemente dominante e que a reprodução da desigualdade pode ocorrer de maneira inconsciente e figurar como uma consequência não intencional do trabalho realizado.

Diante do exposto, Lotta e Nunes (2019) afirmam que a ampla margem de discricionariedade e poder dos profissionais da linha de frente reflete as tensões, ambiguidades, desigualdades e contradições das políticas públicas. A discricionariedade, por um lado, pressupõe uma liberdade prescritivamente concedida pelo criador da regra àquele que supostamente aplicará tal regra. Por outro lado, a mesma discricionariedade se refere à utilização efetiva da liberdade concedida nesse processo (Hupe; Hille; Buffat, 2015).

Para responder a tantas tensões, limitações e ambiguidades no desempenho de suas funções, os burocratas vão desenvolver o que Lipsky (2010) chamou de mecanismo de *coping*, que pode ser compreendido como esforços comportamentais utilizados pelos burocratas. São estratégias utilizadas na interação com os usuários das políticas com a finalidade de enfrentar as demandas e os conflitos do cotidiano (Cavalcanti; Lotta; Torres

Júnior, 2018). Em outras palavras, o mecanismo de *coping* consiste em comportamentos desenvolvidos pelos profissionais da linha de frente das políticas públicas, como resultado do estresse e de toda a pressão experimentada na prática cotidiana desses profissionais.

Tummers *et al.* (2015) categorizam os mecanismos de *coping* em três tipos: o primeiro diz respeito àqueles que aproximam o burocrata dos usuários, como o contorno às regras e maior atenção a grupos mais necessitados em detrimento de grupos que julgam necessitar menos. Nesse cenário, atuam em um processo de compensação institucional por meio do “reparo de políticas” (Masood; Nisar, 2021; Peeters; Campos, 2022).

O segundo tipo é composto por estratégias que afastam os burocratas dos usuários, tendo como exemplo a rotinização dos serviços e o estabelecimento de limites de interações diárias, que podem dificultar o acesso do usuário à política operacionalizada. Aqui, o foco na sobrevivência no trabalho pode gerar um “compromisso alienativo” (Usman *et al.*, 2021; Peeters; Campos, 2022).

Por fim, o terceiro tipo passa pelas estratégias que colocam o burocrata contra os clientes. Nesse último caso, os burocratas podem entrar em situação de confrontar os usuários que julgam agressivos, exigindo uma rígida adesão às regras da política ou quebrando as mesmas regras na interação com esses usuários. Nessas circunstâncias, ocorre o que a literatura chama de “privatização informal” ou “burocracia predatória”, na qual interesses individuais e pessoais dos burocratas prevalecem sobre os interesses públicos. Tal cenário pode favorecer ofertas seletivas e prestação de serviços de maneira desigual (Blundo, 2006; Peeters; Campos, 2022).

Diante do exposto, evidencia-se que a natureza do trabalho dos burocratas do nível de rua é permeada por contradições, uma vez que eles são poderosos e dispõem de um certo nível de autoridade sobre os cidadãos atendidos, mas concomitantemente sofrem grande pressão no cotidiano de trabalho. O estresse decorrente dessa contradição leva à adoção de diversas estratégias na interação com os usuários. Tais estratégias funcionam como mecanismos de defesa que não só protegem os burocratas, mas também são capazes de reproduzir desigualdades sociais, ainda que de maneira não proposital.

3 Metodologia

A pesquisa foi conduzida a partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, por meio da realização de um estudo de caso, entendido como uma

[...] análise aprofundada de uma única unidade ou de um número reduzido de unidades (os casos), com a finalidade de compreender uma classe mais ampla de unidades semelhantes (uma população de casos) (Seawright; Gerring, 2008, p. 2, tradução nossa).

O acesso à política de assistência social se deu por intermédio dos Cras, equipamentos públicos selecionados por constituírem a principal via de entrada dos usuários na política. Os participantes da pesquisa foram os profissionais administrativos (recepcionistas) do Suas vinculados aos Cras e responsáveis pelo atendimento direto à população.

Tal escolha se justifica pelo fato de que, em geral, na política analisada, o primeiro contato cotidiano com os usuários ocorre por meio dos profissionais da recepção, função que desempenha papel central na regulação do acesso aos serviços. Visando apreender a “imagem” já delineada pela própria composição burocrática da política e por seus mecanismos de recrutamento, não foram adotados critérios adicionais de controle referentes a características como cor, sexo, identidade de gênero, faixa etária, entre outras.

Com base nos critérios de localização territorial e volume de demanda, foi selecionado o Cras com maior número de atendimentos em cada uma das nove regionais administrativas do município. Desse modo, a estratégia amostral excluiu os Cras situados em uma mesma regional que apresentavam menor demanda quantitativa.

O acesso aos sujeitos da pesquisa deu-se por meio da realização de grupos focais, técnica característica da pesquisa qualitativa que visa à obtenção de informações a partir da interação entre os participantes. Nessa dinâmica, os integrantes foram incentivados a expressar suas percepções acerca dos temas discutidos e das categorias centrais do estudo.

A condução da investigação também observou o critério de saturação. Assim, a coleta de dados foi encerrada após a realização de dois grupos focais, que reuniram um total de 21 trabalhadores administrativos (recepcionistas). Os grupos focais foram compostos por profissionais provenientes de diferentes equipamentos, desde que compartilhassem o mesmo cargo.

A condução dos grupos focais baseou-se na utilização de vinhetas qualitativas, definidas como narrativas que apresentam situações hipotéticas a serem analisadas e respondidas pelos participantes (Finch, 1987; Lotta; Kirschbaum, 2022). Aplicadas em uma dinâmica coletiva, as vinhetas apresentaram cenários fictícios inspirados em dilemas reais. Com o objetivo de apoiar as pesquisadoras na compreensão dos comportamentos e dos processos de construção de sentido, elas permitem identificar crenças, preferências e atitudes dos participantes (Harrits, 2019; Lotta; Kirschbaum, 2022). Nesse contexto, a transfobia foi definida como o dispositivo de exclusão social selecionado para a análise da discricionariedade dos participantes.

Durante a realização dos grupos, os participantes foram instados a tomar decisões a partir de cenários equivalentes, diferenciados apenas pelas características das personagens. Para operacionalizar essas variações, foram introduzidas alterações na

identidade de gênero das personagens, com o intuito de identificar eventuais mudanças nas escolhas e nos processos decisórios.

De tal forma, os participantes foram distribuídos em dois grupos distintos (A e B). Ao grupo A foi apresentada a vinheta de base (VB) com personagem cisgênero, e ao grupo B foi aplicada a vinheta com variável (VV), que trazia uma personagem transgênero. Desse modo, as variações que possibilitaram a análise das ações discricionárias dos burocratas foram concentradas no grupo B (VV). A partir dessa dinâmica, os participantes foram convidados a refletir sobre os dilemas apresentados nas vinhetas e estimulados a indicar como solucionariam tais situações em seu cotidiano profissional.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, cujo propósito consiste em promover uma leitura sistemática e objetiva do *corpus* empírico, buscando apreender seus significados e identificar padrões recorrentes (Bardin, 1977). O processo analítico contou com o suporte do *software* de análise qualitativa Atlas.ti, utilizado para a sistematização, codificação e categorização das ideias iniciais, conforme categorias previamente estabelecidas.

As práticas dos burocratas foram examinadas a partir de duas dimensões analíticas: uma dimensão discursiva e uma dimensão procedimental. Essa última relacionada à materialização concreta de suas condutas, expressa nos encaminhamentos adotados. A dimensão discursiva considerou o contexto interpretativo mobilizado pelos profissionais diante do dilema apresentado nas vinhetas, analisando o conjunto de valores acionados em suas falas. Nessa etapa, o interesse centrou-se nos significados atribuídos pelos participantes, ainda que tais concepções não fossem determinantes para a resolução do caso.

Já a dimensão denominada ação prática concentrou-se na forma como os profissionais efetivamente solucionaram o dilema proposto, privilegiando a resposta final apresentada para além do discurso produzido.

No que se refere às limitações do estudo, reconhecem-se os limites inerentes ao uso das vinhetas como estratégia de coleta de dados, destacando-se que as reações expressas diante das situações hipotéticas não necessariamente correspondem, de maneira direta, ao comportamento dos participantes em contextos reais. Contudo, mais do que prever condutas dos burocratas de nível de rua, o método adotado permitiu explorar suas crenças, seus valores, seus julgamentos e, em última instância, suas escolhas discricionárias (Thomazinho; Lotta; Aliberti, 2024). Em razão das limitações relacionadas ao direito de imagem, a seção seguinte apresenta uma descrição detalhada das imagens utilizadas nas vinhetas, sem que essas sejam disponibilizadas neste trabalho.

Os procedimentos adotados neste estudo obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde

(CNS), sendo a investigação aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) sob o parecer de número 6.161.937.

4 Resultados e discussão

Compondo o rol daqueles que são historicamente excluídos pelas estruturas sociais, a população LGBTQIA+ tem sido alvo de muitos ataques, discriminações e preconceitos na vida em sociedade. A homofobia, atitudes e sentimentos negativos, discriminatórios ou preconceituosos em relação às pessoas LGBTQIA+, tem protagonizado uma cadeia de eventos e decisões que extrapolam as relações sociais, alcançando as relações econômicas e políticas e impactando no acesso aos direitos da população em questão (Acontece; Antra; ABGLT, 2022).

De acordo com o Observatório de Mortes e Violências LGBTQIA+, no Brasil a população LGBTQIA+ segue sendo a comunidade mais vulnerável à violência e negativas de direitos fundamentais no país (Acontece; Antra; ABGLT, 2022). Dados do observatório indicam que, no ano de 2024, 291 pessoas morreram somente por terem orientação sexual distinta do “padrão” social da heterossexualidade (Grupo Gay da Bahia, 2024). A população LGBTQIA+ também é excluída quando o assunto é inserção no mercado formal de trabalho, já que a taxa de empregabilidade no país é menor para pessoas que compõem esse grupo, se comparado aos cisgêneros heterossexuais (Acontece; Antra; ABGLT, 2022). Os LGBTQIA+ são ainda estigmatizados, humilhados e discriminados pelas políticas públicas brasileiras, com destaque para a política de saúde. O *Dossiê 2022: Mortes e Violências contra LGBTI+ no Brasil*, publicado em 2023, aponta uma “LGBTIfobia” estrutural e denuncia o descaso do poder público no que concerne a políticas públicas capazes de conter o avanço da violência, evidenciando que o Estado tem sido agente direto de violências e violações, em especial das pessoas transgênero (Acontece; Antra; ABGLT, 2023).

A transfobia torna as pessoas transgênero alvos de preconceito, negativas de acesso a direitos, exclusão estrutural e diversos tipos de violência. No Brasil, a exclusão extrema sempre foi o lugar destinado a pessoas transgênero. Sem o reconhecimento da própria identidade, o acesso a direitos civis básicos fica inviabilizado (Jesus, 2013).

Na conjuntura do governo Bolsonaro, o país assistiu ao fortalecimento de grupos anti-LGBTQIA+, representados em especial por políticos da extrema direita, milícias paramilitares e líderes religiosos fundamentalistas. Assim, o Dossiê denuncia que não só a transfobia, mas também a discriminação de pessoas LGBTQIA+, de maneira mais ampla, têm sido mantidas nos ambientes políticos e sociais, aumentando os riscos de violações de direitos humanos. Trata-se de uma omissão estatal ratificada institucionalmente pela forma como “[...] os órgãos de segurança pública e do sistema judiciário negligenciam as demandas relacionadas às violências motivadas por orientação

sexual e/ou identidade de gênero, tanto em sua causa raiz como na materialização da prática violenta contra a vida das pessoas LGBTQIA+” (Acontece; Antra; ABGLT, 2023, p. 8).

À vista disso, a vinheta empregada para identificar a presença de práticas transfóbicas na atuação cotidiana dos burocratas descreve a situação vivenciada pela personagem fictícia Roberta. No delineamento experimental adotado, no grupo A (VB) a personagem é apresentada por meio da imagem de uma mulher cisgênero, enquanto no grupo B (VV) é representada pela imagem de uma mulher transgênero, permitindo a comparação sistemática das respostas e decisões dos participantes diante de diferentes marcadores de identidade de gênero.

Quadro 1: Vinheta

Os profissionais do CRAS estão diante da seguinte situação: Roberta e suas filhas estão em acompanhamento pela equipe do CRAS. Ela recebe o auxílio BH, benefício de transferência de renda da prefeitura, que está perto do prazo de acabar. Roberta possui duas filhas menores de idade, ela tem enfrentado dificuldades em garantir a alimentação das filhas e mantê-las frequentes na escola porque às vezes vendem bala no sinal. O dinheiro do benefício recebido tem sido destinado para compra de itens de beleza, pois na última entrevista de emprego disseram a ela que está muito mal cuidada. Como este é um benefício municipal, cabe à equipe do CRAS decidir pelo cancelamento ou renovação por mais um ano do benefício. A equipe tem até dois dias para tomar essa decisão, mas está dividida porque parte da equipe defende a renovação e outra parte defende o cancelamento.	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
Mulher cisgênero, parda, de estatura mediana, cabelos encaracolados e amarrados, vestida com uma blusa de alças verde claro. Está de pé e ao fundo da imagem uma rua sem calçamento e uma casa em construção à esquerda.	Mulher transgênero, parda, de estatura mediana, cabelos encaracolados e soltos na altura dos ombros. Está de pé, vestida com uma blusa preta de mangas curtas e segurando com as duas mãos uma flor vermelha com um cabo longo. Ao fundo da imagem uma rua com uma casa azul à direita e um homem encostado em uma das casas à esquerda da imagem. O homem veste blusa azul e calça jeans.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do dilema vivenciado pela personagem Roberta, os profissionais participantes elaboraram discursos distintos a partir das imagens A (VB) e B (VV), conforme pode ser observado no quadro apresentado a seguir:

4.1 Discurso

Quadro 2: Dimensão discurso

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“Eu penso que retirar o benefício pode até piorar a situação que ela ta vivendo”.	“Ela ta errada, ela precisa ser orientada sobre como gastar seu benefício”.
“Eu penso que para ela arrumar emprego ela precisa ta limpinha, como a unha bem cortadinha, cabelo bem cheirosinho, pode até não estar com o cheiro do melhor sabonete, melhor perfume, do melhor creme, mas tem que estar limpa. Não é porque a pessoa é pobre que ela não precisa ter higiene né?”	“Se ela não mudar, tem que cortar esse benefício”. “Se o Cras receber denúncia que ela tava na loja comprando produto de beleza tem que cortar”.

Fonte: Elaboração própria.

A análise comparativa dos discursos produzidos pelos grupos investigados evidencia a imposição de condições mais restritivas para a renovação do benefício quando associadas à imagem do grupo B (VV). É exclusivamente nesse grupo que se observa a predominância do discurso favorável ao corte do benefício, ainda que projetado para o futuro e condicionado ao cumprimento de determinadas condicionalidades.

Em contrapartida, embora o grupo A (VB) não apresente discursos que condicionem explicitamente a manutenção do benefício, emergem enunciados de caráter higienista, nos quais o desemprego é associado à aparência e às condições de higiene da usuária, o que também pode operar como mecanismo de reprodução de desigualdades sociais.

Esse discurso higienista se expressa, por exemplo, na recomendação de que, em uma eventual entrevista de emprego, a personagem se apresente “asseada, cheirosa e com uma roupa limpa”, inclusive com a sugestão de recorrer ao empréstimo de vestimentas de terceiros. A incorporação desse tipo de orientação no contexto da política pública revela um cotidiano de práticas profissionais atravessadas por valores pessoais e sociais de natureza moralizante. São práticas que tendem a deslocar o foco da garantia de direitos para a responsabilização individual dos usuários, em contradição com os princípios que orientam a atuação no âmbito da assistência social.

4.2 Ação prática

No que concerne às soluções encontradas pelos profissionais, há correspondência direta entre os discursos e a ação prática:

Quadro 3: Dimensão ação prática

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
a) renovação do benefício sem condições impostas; b) acionamento da rede socioassistencial; c) encaminhamento ao mercado de trabalho.	a) imposição de condições para renovação do benefício; b) futuro cancelamento do benefício; c) acionamento do conselho tutelar; d) acolhimento institucional das crianças.

Fonte: Elaboração própria.

Embora o grupo A (VB) tenha mobilizado, em alguma medida, um discurso de caráter higienista, tal perspectiva não se mostrou predominante. Prevaleceu entre os participantes desse grupo a defesa da garantia de renda para a família, sendo que os encaminhamentos propostos convergiram, de modo geral, para a renovação do benefício da usuária sem a imposição de condicionalidades para a continuidade do acesso.

Em contraste, observa-se uma coerência entre discurso e ação prática no grupo B (VV), no qual as soluções apresentadas se estruturam majoritariamente em torno da imposição de condicionalidades, da possibilidade de corte do benefício, da responsabilização materna pela situação vivenciada pelas crianças e pela institucionalização dessas.

A comparação entre as práticas adotadas pelos dois grupos permite inferir que a transfobia pode ter operado como um elemento adicional no processo decisório dos burocratas analisados. Esses achados dialogam com Voigt (2018), na medida em que a provisão do serviço à mãe transgênero foi atravessada por instituições informais, com julgamentos e valores morais orientando as ações a ela direcionadas.

Os encaminhamentos direcionados à usuária transgênero extrapolaram a possibilidade de suspensão do benefício socioassistencial, incluindo o acionamento de órgãos do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e a cogitação da retirada das crianças de sua convivência familiar. Tais medidas não foram mobilizadas quando situações análogas envolveram crianças sob a responsabilidade de mães cisgênero, evidenciando um tratamento institucional diferenciado pautado pela identidade de gênero da usuária. Esses achados permitem identificar a incidência do que a literatura denomina “burocracia predatória”, na qual interesses individuais, valores morais e juízos pessoais dos burocratas sobrepõem-se aos princípios e objetivos da política pública, resultando em ofertas seletivas e na prestação desigual de serviços (Blundo, 2006; Peeters; Campos, 2022).

No que compete à situação hipotética analisada, cumpre destacar que há limites no que é possível inferir a partir do trabalho com profissionais da recepção. Ainda assim, é nesse ponto que se configura a porta de entrada para o acesso aos benefícios sociais. Uma compreensão equivocada de que o usuário pode não fazer jus ao benefício gera barreiras atitudinais que dificultam seu acesso. Esse entendimento pode comprometer não apenas a obtenção do benefício pleiteado, mas também, de forma mais ampla, o próprio acesso à política pública.

Ao relacionar o perfil sociodemográfico dos participantes com os resultados observados nos grupos A (VB) e B (VV), identificou-se uma associação significativa entre a religião e o exercício de uma discricionariedade potencialmente reprodutora de desigualdades. A prática religiosa dos participantes emergiu de forma tão significativa ao longo da investigação que não pôde ser ignorada. Contudo, por não se tratar de um aspecto previamente delimitado como foco analítico, mas sim de um achado empírico que se destacou no decorrer da pesquisa, cabe, nesse momento, apresentar apenas considerações iniciais, ainda que relevantes, sobre o tema.

Para essa análise inicial, foram considerados dois critérios: a) a existência de vinculação religiosa por parte dos participantes e b) o engajamento efetivo na prática religiosa, entendido como a frequência a instituições, cerimônias e rituais religiosos. A ênfase analítica recaiu sobre a prática religiosa, sob a premissa de que a vivência cotidiana, em espaços institucionais religiosos, tende a exercer maior influência sobre crenças, valores e condutas do que a mera autodeclaração de pertencimento religioso. Assim, a religião foi considerada em articulação direta com sua prática social.

No exame específico do grupo B (VV), observa-se um elevado índice de vinculação religiosa entre os profissionais participantes. Embora o percentual de praticantes não supere o registrado no grupo A (VB), é justamente no grupo B (VV) que se concentram os profissionais que manifestaram maior intolerância frente às questões sociais e à diversidade expressa pela personagem fictícia, bem como aqueles cujas respostas apresentaram maior potencial de reprodução de desigualdades. Esses profissionais integram os 71% do grupo que declararam possuir vinculação religiosa associada à prática ativa, o que reforça a hipótese de que a prática religiosa, articulada a valores morais específicos, pode influenciar, de maneira significativa, o exercício da discricionariedade no contexto da implementação das políticas socioassistenciais.

Quadro 4: Religião

Atividade religiosa	Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Índice de vinculação religiosa	25% sem religião 75% evangélicas Total: 75% religiosas	43% católicas 57% evangélicas Total: 100% religiosas
Índice de prática religiosa	100% praticantes	71% praticantes

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima sugere que a vinculação religiosa associada à sua prática é fator que deve ser considerado na análise da prática discricionária da burocracia do nível de rua envolvida na investigação. A influência da religião nas ações profissionais do Suas constitui um tema sensível e central para a análise crítica da implementação das políticas públicas no Brasil. Embora a religiosidade componha o repertório moral, cultural e

identitário dos indivíduos, sua transposição para o exercício profissional pode tensionar princípios fundamentais que orientam o Suas, como a laicidade do Estado, a universalidade do acesso e o respeito à diversidade (Brasil, 2005).

Quando crenças religiosas passam a orientar decisões profissionais, seja na definição de prioridades e na forma de atendimento, seja na avaliação de demandas dos usuários, corre-se o risco de substituir critérios normativos e ético-profissionais por juízos morais particulares, comprometendo a equidade e a garantia de direitos, especialmente para grupos historicamente vulnerabilizados, como a população LGBTQIA+ e as famílias que não correspondem a modelos tradicionais (Natividade; Luna, 2024).

A terceirização contratual dos profissionais que atuam na recepção constitui um fator organizacional central para o debate proposto, uma vez que a totalidade dos trabalhadores que exercem essa função nos Cras de Belo Horizonte possui vínculo empregatício terceirizado. A concentração de práticas discricionárias com potencial de reprodução de desigualdades entre esses profissionais evidencia a relevância da capacitação em serviço direcionada a esse segmento.

Embora a Política Nacional de Educação Permanente do Suas (PNEP/Suas) preveja ações formativas destinadas a todos os trabalhadores do sistema, independentemente do nível de escolaridade ou do tipo de vínculo empregatício, observa-se que, no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte, os esforços de capacitação tendem a se concentrar nos profissionais concursados, com vínculo efetivo ou de contratação direta. Salienta-se que o investimento em fatores organizacionais, como a ampliação e a qualificação das ações de formação continuada para profissionais terceirizados, pode contribuir para a reorientação da discricionariedade desses agentes, fortalecendo a implementação de uma política pública ancorada no paradigma dos direitos (Brasil, 2013).

No que se refere à relação entre discurso e prática, os participantes apresentaram ações discricionárias coerentes com os enunciados por eles mobilizados, indicando que a construção da ação prática dos burocratas é atravessada por discursos previamente constituídos e por estruturas culturais individuais e coletivas que orientam suas decisões. Esses achados reiteram a pertinência da teoria das instituições informais e dialogam com as formulações de Voigt (2018) ao evidenciar a presença de conteúdos informais na aplicação da discricionariedade.

Moisés (2008), por sua vez, destaca a conexão efetiva entre as dimensões micro dos comportamentos individuais e as dimensões macro das estruturas sistêmicas. A influência recíproca entre estrutura institucional e cultura política já havia sido apontada por Almond e Verba (1963) ao afirmarem que as escolhas institucionais são moldadas por valores e que o funcionamento positivo ou negativo das instituições contribui para a continuidade ou a transformação da cultura política. Nesse sentido, Moisés (2008) sustenta a existência de

uma relação de causalidade cruzada, na qual estrutura institucional e cultura política se constituem simultaneamente como causa e efeito uma da outra.

Diante do exposto, compreende-se que o repertório decisório dos sujeitos é influenciado não apenas pelas instituições e pelas organizações nas quais estão inseridos, mas também por seus contextos sociais e culturais, que conformam e delimitam tais escolhas. As políticas públicas, portanto, não podem ser compreendidas como variáveis independentes, uma vez que se encontram atravessadas por múltiplos fatores, entre os quais se destacam os valores e a cultura política. Assim, o contexto social exerce impacto direto sobre os julgamentos institucionais e sobre as ações dos sujeitos que representam o Estado, de modo que as atitudes produzidas nesse terreno resultam de uma combinação complexa de fatores estruturais, culturais e individuais (Moisés, 2008).

A atuação dos profissionais que trabalham na recepção dos equipamentos do Suas ocupa uma posição estratégica na regulação do acesso dos usuários às políticas de proteção social. Esses trabalhadores exercem funções centrais de acolhimento, escuta inicial, orientação e encaminhamento, configurando-se como burocratas do nível de rua que, por meio de suas interações cotidianas, materializam ou negam direitos. Quando tais profissionais atuam de maneira transfóbica, seja por meio do desrespeito ao nome social, da exposição constrangedora da identidade de gênero, seja pela recusa velada em prestar atendimento, o acesso ao sistema deixa de ser um direito universal e passa a ser condicionado por julgamentos morais e normas de gênero excludentes (Acontece; Antra; ABGLT, 2023).

A transfobia na recepção dos equipamentos do Suas não se expressa apenas em atos explícitos de discriminação, mas também pode se manifestar em práticas sutis de regulação do acesso, como a demora intencional no atendimento, o fornecimento incompleto de informações ou o direcionamento inadequado dos usuários transgênero para outros serviços. Essas ações, frequentemente naturalizadas no cotidiano institucional, operam como mecanismos informais de exclusão e reforçam barreiras simbólicas e administrativas que afastam essa população da rede socioassistencial. Trata-se, portanto, de uma forma de violência institucional que contradiz os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), especialmente aqueles relacionados à equidade, à dignidade humana e ao respeito à diversidade (Acontece; Antra; ABGLT, 2022, 2023).

Do ponto de vista analítico, tais práticas podem ser compreendidas à luz da literatura sobre discricionariedade e burocracia do nível de rua, que demonstra como decisões aparentemente técnicas são atravessadas por valores, crenças e preconceitos individuais (Lipsky, 2010). No caso da recepção, a ausência de formação continuada, a precarização dos vínculos de trabalho e a desvalorização dessa função tendem a ampliar o espaço para o exercício de uma discricionariedade não regulada, permitindo que normas cisheteronormativas orientem a interação com os usuários. Assim, a transfobia deixa de

ser um desvio isolado de conduta e passa a integrar o modo como o Estado de (não) direito seleciona, na prática, quem é considerado sujeito legítimo de direitos (Brinks, 2006).

Diante desse cenário, a avaliação crítica da atuação transfóbica na recepção do Suas evidencia a necessidade de enfrentar o problema como uma questão estrutural de implementação de políticas públicas. Isso implica investir em capacitação técnica com enfoque em direitos humanos e diversidade, fortalecer mecanismos de supervisão e responsabilização institucional e reafirmar o compromisso ético-político do Suas com a não discriminação (Brasil, 2005). Garantir o acesso pleno da população transgênero aos serviços socioassistenciais não é uma concessão moral, mas sim uma obrigação estatal que demanda a transformação das práticas cotidianas e das culturas organizacionais que sustentam a exclusão.

Nesse sentido, a atuação no âmbito do Suas exige uma postura reflexiva e ética capaz de distinguir convicções pessoais das responsabilidades institucionais inerentes ao trabalho socioassistencial. A literatura sobre burocracia do nível de rua evidencia que a discricionariedade é inevitável na implementação das políticas, mas também aponta que ela pode reproduzir desigualdades quando não é mediada por referenciais técnicos, legais e pelos princípios dos direitos humanos (Pires, 2019).

Assim, o desafio colocado aos profissionais não é a negação de sua subjetividade ou trajetória, mas sim o reconhecimento crítico de seus limites no espaço público, de modo a assegurar que a intervenção estatal se paute pela proteção social, pela não discriminação e pela efetivação dos direitos previstos na PNAS (Brasil, 2005).

5 Considerações finais

Esse estudo teve como objetivo analisar se e de que maneira a transfobia opera como um mecanismo regulador de acesso à política pública de assistência social, a partir da atuação da burocracia de nível de rua nos Cras do município de Belo Horizonte. Ancorada na literatura sobre discricionariedade, instituições informais e reprodução de desigualdades, a pesquisa evidenciou que a transfobia se encontra integrada às práticas cotidianas de implementação da política socioassistencial, manifestando-se tanto no plano discursivo quanto nas decisões práticas adotadas pelos profissionais responsáveis pelo atendimento direto aos usuários.

Apesar das limitações inerentes a um estudo com número reduzido de casos, o que impede generalizações, os resultados empíricos demonstraram que, diante de situações equivalentes, a identidade de gênero da usuária foi um fator decisivo para a variação das respostas e dos encaminhamentos oferecidos pelos burocratas.

Enquanto a personagem cisgênero teve, majoritariamente, seu benefício renovado sem imposição de condicionalidades, a personagem transgênero foi submetida a julgamentos

morais mais severos, à imposição de exigências adicionais, à ameaça de corte do benefício e a encaminhamentos punitivos, como o acionamento do conselho tutelar e a possibilidade de acolhimento institucional das crianças. Tais diferenças indicam que a transfobia operou como um elemento adicional no exercício da discricionariedade, regulando o acesso aos direitos socioassistenciais de forma desigual.

A análise das dimensões discursiva e procedimental revelou uma coerência significativa entre os valores mobilizados pelos profissionais e suas ações práticas, reforçando a hipótese de que as decisões discricionárias são atravessadas por instituições informais, crenças morais e repertórios culturais pré-existentes. Nesse sentido, o estudo dialoga com a literatura que aponta que a discricionariedade, embora inerente à burocracia de nível de rua, pode assumir um caráter reprodutor de desigualdades quando orientada por normas sociais excludentes, estereótipos e preconceitos, em contradição com os princípios formais da política pública (Pires, 2019).

Outro achado relevante refere-se à associação entre prática religiosa e maior incidência de decisões potencialmente discriminatórias no grupo exposto à vinheta com personagem transgênero. Embora a religiosidade, por si só, não explique, de forma determinística, as práticas observadas, os dados sugerem que valores morais vinculados à vivência religiosa ativa podem influenciar o exercício da discricionariedade quando não mediada por referenciais técnico-éticos e pelo compromisso com a laicidade do Estado. Esse resultado reforça a importância de compreender a implementação das políticas públicas como um espaço permeado por tensões entre normas institucionais e valores individuais.

Do ponto de vista teórico, o artigo contribui para o aprofundamento do debate sobre burocracia de nível de rua ao evidenciar como a transfobia pode ser compreendida como uma instituição informal que estrutura práticas discricionárias e produz efeitos concretos na garantia ou na negação de direitos. Ao articular a literatura sobre discricionariedade, reprodução de desigualdades e cultura política, o estudo reforça a compreensão de que as políticas públicas não operam de forma neutra, sendo continuamente moldadas por interações entre agentes estatais e usuários, em contextos marcados por assimetrias de poder e desigualdades estruturais (Lipsky, 2010).

No plano prático, os achados apontam para a necessidade de enfrentar a transfobia no âmbito da assistência social como um problema estrutural de implementação da política pública, e não como desvios individuais isolados. Isso implica investir, de maneira sistemática, em processos de formação inicial e continuada dos trabalhadores do Suas, com especial atenção aos profissionais terceirizados que atuam na recepção dos equipamentos, incorporando conteúdos relacionados a direitos humanos, diversidade de gênero, ética profissional e enfrentamento às discriminações (Brasil, 2013). Todos esses aspectos devem ser interpretados com cautela, tendo em vista a impossibilidade de generalização decorrente do tamanho reduzido da amostra. Trata-se de um estudo que

contribui, sobretudo, para a compreensão dos mecanismos envolvidos, mais do que para a extrapolação de seus achados.

Por fim, conclui-se que garantir o acesso pleno da população transgênero ao Suas não constitui uma concessão moral ou uma opção administrativa, mas sim uma obrigação do Estado democrático de direito. Enfrentar a transfobia na burocracia de nível de rua exige a transformação das práticas cotidianas, das culturas organizacionais e dos arranjos institucionais que sustentam a exclusão, reafirmando o papel da política de assistência social como instrumento de proteção social e de promoção da dignidade humana (Brasil, 2005).

Referências

ANDRADE, Luís Fernando Silva; BRITO, Mozar José de. Política e expansão urbanas em Lavras-MG: o direito à cidade em disputa. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2206-2229, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.46096>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3. reimpr. da 1. ed. 2016. Lisboa: Edições 70, 2016.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima; VIEIRA, Márcia Paula Chaves. Interpretações e poderes em disputa: o ressurgimento do Centrão na política brasileira. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 36-59, 2022.

BEZES, Phippe. Seeing public bureaucracies like a sociologist: (a plea towards) reconnecting sociology and public administration. In: HUSTEDT, Thuriid; RANDMA-LIV, Tiina; SAVI, Riin. **Public administration and disciplines**. Leuven: Leuven University Press, 2020. p. 163-186. Disponível em https://www.jstor.org/stable/j.ctvv417th.13#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 16 mar. 2026.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1995.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [Estatuto da Cidade]. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria Nacional de Trânsito. **Frota de veículos – 2024**. Brasília, DF: SNT, atualizado em 15 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2024?form=MG0AV3>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos**. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) — Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio De Janeiro: Ipea, 2019. cap. 3, p. 105-125. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap3.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KIRCHHEIMER, Otto. The catch-all party. *In*: MAIR, Peter (ed.). **West european party system**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ci. Soc.**, São Luís, v.9 n. 18, jul/dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 16 mar. 2026.

LAVRAS. Lei Complementar nº 419, de 17 de dezembro de 2020. Revisão do Plano Diretor do Município de Lavras, nos termos do Parágrafo 3º do Artigo 40 Lei Federal 10.527. **Diário Oficial do Município**, n. 2426, 17 dez. 2020.

LE GALÈS, Patrick. Urban governance in Europe: what is governed? *In*: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie (ed.). **The New Blackwell Companion to the City**. Malden: Blackwell, 2011. p. 747-758.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO. **Princípios e valores**. São Paulo: PSD, 2011. Disponível em: <https://psd.org.br/principios-e-valores/>. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVA, Alessandro Soares da. A ação pública: um outro olhar sobre Estado, sociedade e políticas pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 8, p. 1, p. 194-204, 2018.

SILVA, Wainer Antonio; MORAES, Renato Almeida de. Direita e esquerda no pensamento de Norberto Bobbio. **Agenda Política**, São Carlos, v. 7, n. 1, p. 168-192, 2019. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/239>. Acesso em: 16 mar. 2026.

STEPHAN, Ítalo *et al.* Participação popular e cooperação intermunicipal: os Planos Diretores de Cruzília e Minduri MG. **Arquitextos**, São Paulo, ano 9, n. 100.03, set. 2008.

ZITOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. *In*: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília, DF: Enap, 2021. cap. 6, p. 114-134.