

14º Seminário Nacional Sociologia & Política

Saberes em Confluência

GT 09 – Violência, Segurança Pública e Justiça Criminal

**QUANDO A POLÍTICA SE FAZ NO ATENDIMENTO: BUROCRACIA EM
NÍVEL DE RUA E ATENÇÃO À PESSOA EGRESSA DO SISTEMA PRISIONAL**

PAIVA, Pamela de Gracia¹.

INTRODUÇÃO

A análise da implementação de políticas públicas tem se consolidado como um campo fundamental para a compreensão do funcionamento do Estado na prática. Distanciando-se de abordagens centradas exclusivamente nos marcos normativos e institucionais, esse debate passa a considerar o cotidiano da ação estatal como espaço privilegiado de produção das políticas. Nesse sentido, as interações entre agentes públicos e cidadãos tornam-se centrais para compreender como direitos são efetivamente acessados, mediado por práticas, interpretações e decisões tomadas no nível da execução.

É nesse contexto que se insere a abordagem da burocracia em nível de rua, desenvolvida a partir das contribuições de Michael Lipsky, que desloca o olhar analítico para os profissionais que atuam diretamente no atendimento à população. Esses agentes, presentes em áreas como assistência social, saúde, educação e sistema de justiça, exercem suas funções em ambientes marcados por pressões institucionais, limitações estruturais e demandas

¹ Doutoranda pelo programa de Pós-Graduação em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (CAPES). Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Psicopedagogia pelo Centro Universitário Uninter. Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Metodologia da História e Geografia pelo Centro Universitário Uninter. Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Uninter. Graduada em História pela Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). Graduada em Marketing pelo Centro Universitário Uninter. E-mail de contato: phanngp@gmail.com

complexas, o que amplia o espaço para o exercício da discricionariedade no cotidiano do trabalho.

A discricionariedade, nesse sentido, configura-se como um elemento constitutivo da implementação das políticas públicas, e não como uma exceção ao funcionamento institucional. Ao lidarem com situações não totalmente previstas pelas normas, os burocratas de nível de rua mobilizam saberes profissionais, experiências prévias e percepções sobre os usuários, influenciando a forma como os serviços são ofertados. Desse modo, as políticas públicas passam a ser compreendidas como processos dinâmicos, construídos na interação entre regras formais e práticas concretas, com potencial tanto para reduzir quanto para reproduzir desigualdades sociais.

No campo das políticas voltadas às pessoas egressas do sistema prisional, essas dinâmicas assumem especial relevância, considerando-se a condição histórica de vulnerabilidade e estigmatização que marca essa população. Equipamentos como o Escritório Social ocupam lugar estratégico ao atuar como instâncias de acolhimento e articulação com a rede de proteção social, sendo espaços nos quais a atuação dos agentes de linha de frente se torna decisiva para o acesso a direitos e oportunidades de reinserção social.

Diante disso, este texto propõe uma reflexão sobre a atuação do Escritório Social de Vitória/ES à luz do referencial da burocracia em nível de rua, buscando compreender como as práticas cotidianas dos agentes públicos influenciam a materialização da política de atenção à pessoa egressa. Ao problematizar a discricionariedade no contexto dos atendimentos realizados, pretende-se contribuir para o debate sobre os desafios e as possibilidades de aprimoramento das políticas públicas voltadas à garantia de direitos no pós-cárcere.

SOBRE A BUROCRACIA EM NÍVEL DE RUA, UMA BREVE REFLEXÃO

Desde 1980 há estudos que contemplam a burocracia em nível de rua, com a obra de Michael Lipsky, e outros estudiosos que também se debruçaram sobre o tema, ao longo dos anos. Esses burocratas podem ser compreendidos como aqueles servidores do Estado que estão inseridos em atividades como segurança, saúde e educação, ligados diretamente à população, realizando atendimentos, recebendo as demandas dessas pessoas e direcionando-as para outros serviços públicos,

Os burocratas de nível de rua dominam as controvérsias políticas sobre serviços públicos por duas razões. Primeiro, os debates sobre o escopo adequado e o foco dos serviços públicos são, essencialmente, debates sobre o escopo e a função desses funcionários públicos. Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua têm um impacto considerável na vida das pessoas. (LIPSKY, 2019, p. 39)

Ou seja, os atendimentos prestados à população não são neutros, há uma “percepção crítica de que leis, regras e mandatos formais não se transformam, de forma automática ou simples, em ação nas linhas de frente do serviço público.” (Cavalcanti *et al*, p. 228) E ainda, “o poder discricionário dos burocratas do nível de rua é decisivo na distribuição de bens e serviços públicos; portanto a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas.” (Oliveira, 2012, p. 1552)

No que se refere aos serviços públicos, há por trás as políticas públicas, voltadas para atender as demandas da população, para Gomes (2015, p. 895) “por gestão definimos desde a formulação e o planejamento da política pública, o acompanhamento de sua implantação, a avaliação de seus resultados e a retroalimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes.” Ou seja, as políticas públicas são formuladas, planejadas, implementadas e avaliadas, podendo ser descontinuadas ou não.

Sobre o Escritório Social de Vitória/ES, essa política foi implementada em 2016, e desde então tem passado pelo processo de avaliação e reformulação. Segundo a Resolução nº 307/2019, ela institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação,

Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se: I – Escritório Social: equipamento público de gestão compartilhada entre os Poderes Judiciário e Executivo, responsável por realizar acolhimento e encaminhamentos das pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares para as políticas públicas existentes, articulando uma política intersetorial e interinstitucional de inclusão social que se correlaciona e demanda iniciativas de diferentes políticas públicas estaduais e municipais, sistemas e atores da sociedade civil. (BRASIL, 2019)

Ou seja, é um equipamento em que há o acolhimento e o encaminhamento para outras políticas públicas, principalmente aqueles que compõem a Rede de Proteção², que articula diferentes tipos de atendimentos para garantir direitos e prevenir a violação da população vulnerável, entretanto, assim como tantas outras políticas, aquilo que está na Resolução nem

² A Rede de Proteção é formada por: Unidades básicas de saúde (UBS/UPA), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Conselho Tutelar, Ministério Público e Delegacias.

sempre é seguido à risca, pois “as políticas ocorrem, ou não ocorrem, do modo como foi intencionado pelos autores.” (Oliveira, 2012, p. 1553)

A ação dos burocratas da linha de frente é mais uma variável na equação da aplicação das políticas, porque são eles que de fato traduzem os programas em bens e serviços concretos, quer dizer, os cidadãos são beneficiados ou punidos pelo poder público por meio dos funcionários que trabalham nos guichês; nos consultórios, nas salas de aula; nos pátios dos presídios; nas esquinas das ruas. Todavia, o agente da base tem que ir além da execução dos programas, porque muitas vezes os formuladores deles não sabem o que querem atingir com eles ou não sabem como alcançar os objetivos deles. No debate público acerca da implementação não raro se encontra implícita a suposição de que os fins das políticas e os meios para sua execução estão bem definidos. (Oliveira, 2012, p. 1553)

A partir dessa perspectiva, observa-se que a burocracia em nível de rua não apenas executa políticas públicas, mas as reformula na prática, a partir das interações cotidianas com os usuários dos serviços. Conforme argumenta Michael Lipsky, as condições concretas de trabalho dos servidores, como falta de recursos materiais, falta de profissionais, de capacitação, excesso de demandas, ambiguidades normativas e pressões institucionais, podem levar esses agentes a desenvolverem rotinas próprias de atuação, que funcionam como mecanismos de adaptação e sobrevivência institucional. Assim, a política pública efetivamente vivenciada pela população é aquela produzida no encontro entre norma e prática, marcada por decisões discricionárias que podem tanto ampliar quanto restringir o acesso a direitos.

No caso do Escritório Social, essa dinâmica se torna ainda mais evidente, considerando-se o perfil da população atendida, historicamente marcada por estigmatização, vulnerabilidade social e múltiplas violações de direitos. A atuação dos burocratas de nível de rua nesse equipamento exige não apenas o domínio técnico das políticas setoriais, mas também sensibilidade social, capacidade de mediação interinstitucional e julgamento ético diante de situações complexas que extrapolam os limites formais das normativas, para Lipsky (2019, p. 17), “as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com incertezas e pressões no trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles realizam”. Desse modo, o acolhimento e os encaminhamentos realizados não são meros atos administrativos, mas práticas carregadas de valores, percepções e interpretações que influenciam diretamente as trajetórias de reintegração social das pessoas egressas do sistema prisional.

Por fim, refletir sobre a burocracia em nível de rua implica reconhecer que a efetividade das políticas públicas depende, em grande medida, da valorização, formação contínua e suporte institucional oferecido a esses agentes. A distância entre o desenho normativo e a implementação concreta evidencia a necessidade de modelos de gestão mais sensíveis à realidade do trabalho na ponta, capazes de incorporar o conhecimento prático produzido pelos burocratas da linha de frente. Assim, compreender a burocracia em nível de rua não significa apenas analisar limitações da ação estatal, mas também identificar possibilidades de aprimoramento das políticas públicas a partir do cotidiano onde o Estado, de fato, se materializa para os cidadãos.

A DISCRICIONARIDADE NOS ATENDIMENTOS DE GUICHÊ

Os Escritórios Sociais são espaços de acolhimento para egressos do sistema prisional, nesses espaços, que começaram a ser implementados a partir de 2016, há um grupo de profissionais para prestar atendimento a essas pessoas nas áreas da assistência social, psicologia, educação e qualificação, trabalho e atendimento jurídico, por meio de profissionais concursados e/ou contratados por um prazo determinado.

Em novembro de 2026, houve a possibilidade de visitar o primeiro Escritório Social implementado no Brasil, localizado no Estado do Espírito Santo, na capital Vitória, localizado no centro da cidade e de fácil acesso, dividindo o espaço com o Centro de Cadastramento de Visitantes (CECAVI). O contato com a instituição foi realizado no mês de agosto, para agendar a visita³. Nos dias combinados, compareci no Escritório, sendo recebida no primeiro dia pela M., analista do executivo do E.S, conversamos, ela me explicou um pouco mais sobre a dinâmica do Escritório e me disponibilizou uma sala para realizar as entrevistas.

As entrevistas foram realizadas com nove profissionais, servidores técnicos, que realizam os atendimentos e acolhem as demandas dos egressos que procuram o auxílio do E.S, essas pessoas possuem diferentes formações, idade, perfil, ideologia, crenças, que acabam por interferir em algum momento nos atendimentos realizados, considerando a trajetória profissional deles. Para Lipsky (2019, p. 72), “não só os padrões de equidade são insuficientes para impor níveis de preocupação, como também os burocratas de nível de rua, como todos os outros, têm padrões pessoais de avaliação sobre se o quanto alguém merece ou

³ Projeto submetido ao Comitê de Ética em Ciências Humanas, na Universidade Federal do Paraná em aprovado em 18/04/2025, CAAE nº 86046825.0.0000.0214, parecer nº 7.514.170.

não.” E segundo Cavalcanti (2018, p. 229), “na medida em que são responsáveis por executar as políticas no contato com os cidadãos, esses profissionais acabam, ao mesmo tempo, personificando ou materializando a imagem do Estado e tomando decisões alocativas que impactam o bem-estar da população.”

Tabela 1 – Sobre os entrevistados⁴

Formação	Gênero	Idade	Etnia/Raça
Assistente Social (1)	Feminino	44	Branca
Assistente Social (2)	Feminino	45	Parda
Assistente Social	Feminino	47	Branca
Assistente Social	Feminino	46	Branca
Psicóloga	Feminino	26	Branca
Psicólogo	Masculino	52	Branco
Policial Penal (Enfermagem)	Feminino	46	Negra
Policial Penal (Direito)	Feminino	36	Branca
Direito	Feminino	43	Branca

Fonte: Questionário de entrevistas.

No que se refere a procura pelo Escritório Social, em Vitória/ES, há a busca ativa, uma ação contínua, realizada por estagiários do setor psicossocial, que ligam para todas as pessoas que tiveram alvarás de soltura expedidos. Também há o trabalho de divulgação do Escritório nas unidades prisionais, sejam conversando com as “correries”⁵, ou nas rádios que alguns estabelecimentos prisionais possuem, segundo a entrevistada 1, “*lá nas unidades tem a rádio, né? E a gente também divulga nas rádios da unidade prisional.*”

A gente está indo aos poucos, foram acho que só três unidades. Eu acho que esse seria o acompanhamento do pré-egresso. Mas antes fazia também. A gente tinha os grupos, era feito um filtro pelo assessor jurídico da unidade, via quem é que tinha para receber a progressão de regime e eles faziam... a gente fazia os grupos. Aí depois ficou um tempo parado e agora voltou de novo com a divulgação. (ENTREVISTADA 1)

Sobre os atendimentos no Escritório Social de Vitória, há uma triagem realizada pelos servidores técnicos, assistentes sociais, que têm como objetivo identificar qual ou quais são as

⁴ Para este texto serão utilizados trechos duas entrevistas, com duas assistentes sociais, sinalizadas na tabela como 1 e 2.

⁵ Presos que realizam trabalhos dentro da instituição prisional e conseguem transitar entre os outros apenados.

demandas que os egressos apresentam, para posterior a esse primeiro atendimento, ser encaminhado para outros profissionais ou para a Rede de Proteção,

A gente vai fazendo a anamnese, identifica ali a situação, a demanda que ele buscou, são várias demandas, cada um tem a sua demanda específica e a gente faz o contato com a rede, a interlocução com a rede para fazer esse encaminhamento. Ou então, se for questão da família, atendimento à família, também a gente faz a introdução com a rede comum. Que presta serviço. É observada a questão da escolaridade, é observada a questão da saúde, da assistência também, né? Então tem alguns parâmetros ali, no prontuário dele. (ENTREVISTADA 1)

Ou seja, pode se pensar sobre uma hierarquia nos atendimentos que serão realizados pelos servidores, considerando as demandas apresentadas, e a urgência em resolver tais questões, “um assistente social, por exemplo, pode decidir se dá atenção a um caso que tenha percebido como merecedor de prioridade em detrimento a outro visto como não tão urgente [...]”. (Cavalcanti *et al*, 2018, p. 230)

Para Lipsky (2019, p. 55), “a maioria das organizações os burocratas de nível de rua têm uma considerável discricionariedade para determinar a natureza, quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações.” Além disso, “espera-se que os profissionais exerçam discricionariedade em suas áreas de atuação. Eles são geralmente respeitados em suas áreas de especialização e são relativamente livres da supervisão de seus superiores ou do controle por parte dos clientes.” (Lipsky, 2019, p. 56)

Ao analisar duas entrevistas, ambas assistentes sociais do Escritório de Vitória, uma delas relatou que no curso de graduação ela não teve contato com temáticas voltadas para o sistema de justiça criminal, sistema carcerário, sendo o foco do seu curso na área da saúde, ao ser questionada sobre o seu entendimento sobre a ressocialização e a reinserção social dos egressos, ela argumentou que:

Sobre a ressocialização de egresso do sistema prisional, eu não me recordo de ter visto nada. Hoje, na prática, eu entendo como um passo importante na vida desse sujeito. Que sai do encarceramento e vem para a sociedade. Muitas vezes passou pelo encarceramento, sei lá, 20 anos, 10 anos. E tudo mudou. [...] Então, eu vejo que o trabalho de escritório social é um trabalho de fundamental importância na vida do egresso, porque muitos saem perdidos, não tem apoio, alguns têm uma condição financeira, às vezes tem uma família que apoia, que orienta, mas para a maioria, para a grande maioria, o escritório social é esse alicerce mesmo que dá esse suporte. (Entrevistada 2).

O que eu entendo sobre ressocialização é que o egresso tem a oportunidade de se reinserir, voltar à vida normal em sociedade, ou aquelas pessoas que passaram por situação prisional, elas foram privadas por um tempo, e aí tem a questão da exclusão, né? E aí o que eu entendo sobre a reintegração é isso, fazer com que ela tenha acesso aos benefícios que são prestados a ela, tenha acesso às políticas que são voltadas para a pessoa egressa. (Entrevistada 1).

A profissional nº 2 nunca tinha visitado o ambiente penitenciário, trabalhou anteriormente com população em situação de rua, com pessoas em situação de drogadição, mas a experiência com egressos do sistema prisional é recente, sendo ela nova de concurso, diferente da profissional nº 1, que já possui 10 anos de atuação em unidades prisionais diversas e trabalha no Escritório desde 2016, ou seja, desde a implementação.

Nos últimos meses, o Escritório de Vitória buscou levar para os apenados das penitenciárias do Estado a informação, de que há um espaço de acolhimento, sobre as visitas nas penitenciárias, a entrevistada comentou:

A máxima (penitenciária de segurança máxima), já é um pouco mais impactante. Quando eu cheguei estavam todos virados para a parede, algemados. Eram mais jovens, pretos. Maioria preto. Não tinha nenhum branco. Na máxima. A maioria eram jovens e pretos. Todos algemados. Como era a primeira vez no presídio. Me senti um pouco impactada. (Entrevistada 2)

Pela fala da assistente social, fica evidenciada suas próprias experiências profissionais, ou a falta dela, no caso dos egressos e encarcerados, e ainda, há a divergência dos atendimentos realizados por esta técnica e outras pessoas que também atendem no Escritório, pois não há um modelo de atendimento estabelecido a ser seguido por todos, ou seja, cada assistente social e/ou psicólogo fará o atendimento conforme o próprio entendimento dos documentos norteadores e também considerando seus próprios valores, de acordo com Cavalcanti, Lotta e Pires (2018, p. 234), “diferentes tipos de formação profissional conformam valores que influenciam resultados das políticas.” Isso também ocorre no preenchimento e evolução social dos casos no sistema. Sobre os atendimentos a entrevistada relatou que:

E, assim, eu vejo que cada técnico conduz de uma maneira diferente. Eu e outra assistente social, a gente é mais próxima aqui, né? A gente tem outros técnicos. Então, muitas vezes, eu e ela, a gente tem uma visão diferente, assim, com relação a outros técnicos, né? Porque o nosso entendimento é que o sujeito tem que despertar a sua autonomia, tem que desenvolver a sua autonomia. A gente não pode ficar ali **tutelando, tratando igual neném, assim**. Pra você ter ideia, eu já ouvi de uma técnica que o artigo 217⁶ é uma situação delicada, é estupro de vulnerável e ela afetou a pessoa, né? Igual, amenizando. A gente tem que chamar pra responsabilidade. **Tem, assim, o crime que a pessoa cometeu conduz muito o meu atendimento**. Se eu vejo no Infopen, que é feminicídio, e eu sei que a pessoa já está participando de um grupo no CIAPS⁷, porque eu sei que lá tem um grupo

⁶ Estupro de vulnerável. Art. 217-A. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos: Pena – reclusão, de 10 (dez) a 18 (dezoito) anos, e multa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.

⁷ Centrais Integradas de Alternativas Penais no Espírito Santo (Ciapes). Coordenada pela Secretaria da Justiça (Sejus), em parceria com o Poder Judiciário, as Ciapes funcionam em Vitória e Viana e são responsáveis pelo

referente à violência doméstica, a pessoa talvez já esteja mais aberta para me escutar. E alguns que cometeram feminicídio. Eu falo, mas essa lei Maria da Penha só serve para prejudicar o homem. Um exemplo que eu já ouvi. Eu falo, tá, mas o que você vê nos noticiários? Mais homem matando mulher ou mulher matando homem? E aí a gente tenta desenrolar uma conversa, um diálogo. Mas assim, quando eu vejo que eu tenho essa abertura. Não é todo mundo que eu vou buscar no momento reflexivo. Não é todo o egresso não. Tem alguns que já se fecham ali. Não quero. Então eu não vou. (Entrevistada 2)

Segundo a entrevistada, o tipo de crime pelo qual a pessoa foi condenada irá influenciar o seu atendimento, fato que pode deixar o atendimento prejudicado para o usuário, que não encontrará neutralidade e imparcialidade no Escritório Social, segundo Cavalcanti (2018, p. 236), esse tipo de interação poderá ter efeito negativo, pois excluirá essa pessoa, já estigmatizada, o que pode “contribuir para processos de reprodução de desigualdades sociais já existentes.” Lipsky (2019, p. 73), argumenta que “claramente, a discricionariedade oferece a oportunidade de intervenção em nome dos clientes, bem como a discriminação entre eles.” Dessa forma, há a necessidade e/ou orientação em realizar os atendimentos, pois o Escritório é “portas abertas”, entretanto, o atendimento será realizado por técnicos que possuem valores e crenças pessoais, ou seja, “além da adesão rígida às regras, os burocratas podem quebrar as regras e confrontarem os clientes.” (Cavalcanti *et al*, 2018, p. 238)

A entrevistada seguiu comentando um pouco mais sobre sua visão em relação aos atendimentos realizados, sendo contrária ao tipo de atendimento realizado por uma de suas colegas, e ainda, comentou algumas vezes sobre o quão delicado é o tipo de atendimento que elas realizam, por ser uma população que pode oferecer risco,

A gente não pode romantizar o nosso público, né? Não pode, não. Inclusive, essa pessoa falou que nós somos como mães para eles. Eu não sou mãe de egresso. Eu tenho uma filha de 16 e um de 4 anos, né? Então, a gente tem que tomar cuidado. É uma seara delicada, assim, é um público complexo, né? A gente tem que saber. Então, o nosso fazer profissional, a gente tem que pensar rápido ali. Perguntou o nome da pessoa, o que ela precisa, procurou no Infopen... então, por ali a gente já pode se guiar no nosso atendimento. (Entrevistada 2)

Ainda sobre a discricionariedade, no que se refere ao perfil dos atendidos, ou o tipo social que é o alvo da incriminação, conforme argumentam Sinhoretto e Batitucci (2023), o racismo institucional perpassa todas as relações e constroem as subjetividades, levando um certo perfil ao encarceramento, conforme apontado em relatórios federais quantitativos sobre a população prisional do Brasil, e constatado pelos profissionais que realizam os atendimentos

no pós cárcere. Ao pensar no perfil criminalizável, homens pobres, racializados, jovens e em situação de uso/venda de drogas, a entrevistada relata que,

Pelo pouco tempo que eu tô, eu já consigo definir um perfil, sabe? Quando o crime é estupro, por exemplo. O perfil geralmente é um homem branco. Arrumado, inteligente. Já a questão do tráfico e roubo, geralmente são jovens, pretos, da periferia. Com o tempo a gente vai tendo essas sacadas. Eu já consigo ver isso. E crimes assim, o feminicídio também, muito homem, mais velho, branco. (Entrevistada 2)

Sobre o encarceramento por tráfico, há muito da discricionariedade do policial, “uma característica fundamental do policiamento ostensivo é a capacidade do policial de ‘suspeitar’ da ‘atitude’ de um indivíduo em seu trabalho de patrulhamento das ruas. A essa habilidade dá-se o nome de ‘tirocínio’. (Sinhoretto e Batitucci, 2023, p. 7) E ainda, “a autorização para um policial abordar qualquer pessoa sem estar de posse de um mandado judicial está na ‘fundada suspeita’, mencionada no Código de Processo Penal.” (Sinhoretto e Batitucci, 2023, p. 7) Essa suspeita, ainda incorrerá nessas pessoas, com esses perfis, mesmo após o cumprimento da pena privativa de liberdade.

Dessa forma, na fala da entrevistada há frases que apontam para o medo, de como os egressos podem encarar e se comportar nos atendimentos, por serem pessoas que cometeram crimes, principalmente crimes voltados a violência contra a mulher, segundo a assistente social, em relação aos atendimentos: *“a pessoa pode surtar e ficar nervosa. A gente corre risco e tem que pensar rápido. E como contornar. E estar sempre mediando até onde eu posso ir com o fulano. A gente tem que sentir no atendimento.”* (Entrevistada 2) Demonstrou não se sentir segura, citou algumas vezes o risco que eles correm, que devem pensar rápido para sair de algumas situações difíceis de lidar, e um dos receios dela é a entrada dos egressos no espaço, que é portas abertas.

Para Antonio Oliveira (2012, p. 1564), ao discorrer sobre a burocracia policial, “esse conflito é agravado pelos meios a que seus agentes podem recorrer em seus contatos com os cidadãos. A polícia é um aparelho que suscita reações e julgamentos contrastados, fortemente influenciados por reações afetivas mais ou menos conscientes e por preconceitos ideológicos.” Não apenas os policiais, mas os burocratas que atendem pessoas que cometeram crimes e/ou passaram pelo sistema prisional, pois essa marca, esse estigma seguirá com a pessoa, mesmo após o cumprimento de pena, e os trabalhadores concursados dos Escritório Social não estão isentos de preconceitos ideológicos.

A assistente social ainda comentou sobre a insegurança que sente ao atender alguém que entra em sua sala de atendimento com bolsa, mochila, mala: *“aí, a gente sugeriu um armário, que é esse armário que está fechado aqui. Está fechado. Enfim. E aí, eles vão chegar ali, passar pelos vigilantes e guardar os pertences nesse armário.”* Ao ser indagada sobre o motivo que levou a essa ação, ela respondeu:

O que estava ocorrendo da pessoa entrar com bolsa. E ficar mexendo na bolsa. A gente não sabe o que a pessoa vai tirar dali. **A T. já falou que atendeu um com arma na mão. Então é, a gente corre risco.** E a gente fica numa posição. Que a gente não consegue fugir. Que é um “bequinho”⁸. Que vai para a porta. Ele está aqui. Um “bequinho”. Então para a gente fugir, correr e passar pelo... Então por isso que todo cuidado é pouco assim. Para não deixar a pessoa... Teve um que eu atendi. Que encrespou com relação ao trabalho. Porque agora para encaminhar para o setor do trabalho, o egresso tem que apresentar toda a documentação. Só sobe (para o outro setor), com toda a documentação ali, mostrando. E aí ele quis porque quis subir. Falou: “mas da última vez que eu vim não foi assim. Porque antes não era assim”. E aí eu fui conversar com o responsável do setor de trabalho. E aí ele percebeu na conversa que estava tendo uma contradição. O cara é muito esperto, manjou, né? E eu olhei para ele, aí ele falou, “chupa”. Aí eu só fiz assim (mostrando a saída), pra fora. Depois você volta. Mas aí eu fiquei tão nervosa, vim aqui falar com a N., já chorando, de nervoso, sabe? Desceu dois profissionais do Setor Trabalho para conversar com ele. Para acalmar os ânimos. A N. também foi. Nesse segundo momento ele sentou quietinho até a cabeça baixa. (Entrevistada 2)

Neste relato de um atendimento prestado, a assistente social comenta que se sentiu vulnerável, considerando o espaço físico de sua sala de atendimento, que a impediria de fugir se houvesse alguma situação de violência, e ainda, se sentiu desacatada e desrespeitada, precisando solicitar a intervenção de outros servidores, e só concluiu o atendimento após se sentir segura novamente. Também contou que uma colega, assistente social, teria atendido alguém que estava portando uma arma. Este tipo de situação poderia ter resultado em à demanda do egresso não ser resolvida, ele que foi em busca de trabalho, sendo um dos pontos de maior vulnerabilidade para essa população, que sai do sistema prisional, entretanto, ela prosseguiu com o atendimento, não revelando se ele conseguiu ou não a vaga que estava buscando, mas sendo atendido e ouvido.

Dessa forma, os servidores técnicos que realizam os atendimentos no Escritório Social, eles podem ser considerados a ponta, assim como a polícia militar que realiza a prisão, talvez pensando em duas pontas, opostas, e no meio há todo o restante dos burocratas de médio e alto escalão. Assim como a polícia, os servidores do Escritório não conseguem

⁸ A entrevistada se refere a “bequinho” sua sala de atendimento, pois é uma sala pequena, com uma mesa, cadeira, computador, armário, e ela fica virada para a porta, ou seja, quando o egresso chega, ele fica de frente para ela, caso precisasse sair rapidamente, poderia ser impedida, pois a pessoa que está em atendimento poderia facilmente fechar a porta e segurar ela no espaço da sala de atendimento, ela ficaria encurralada.

monitorar seu público, o que há de informações ainda é pouco, mesmo com dez anos de implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise desenvolvida, foi possível compreender que a política de atenção à pessoa egressa do sistema prisional, materializada no Escritório Social de Vitória/ES, se constitui fundamentalmente no espaço do atendimento. Mais do que um dispositivo institucional de encaminhamentos, o Escritório se configura como um local no qual a política pública é constantemente produzida, reinterpretada e ajustada a partir das interações entre os burocratas de nível de rua e os usuários do serviço. Nesse sentido, o estudo evidencia que a implementação da política não ocorre de forma linear ou automática, mas é atravessada por escolhas, julgamentos e percepções construídas no cotidiano do trabalho.

O referencial da burocracia em nível de rua, conforme desenvolvido por Michael Lipsky, entre outros autores, mostrou-se central para a compreensão das dinâmicas observadas no Escritório Social. As entrevistas revelaram que a discricionariedade dos profissionais não apenas orienta os fluxos de atendimento, mas também define prioridades, estabelece limites e condiciona o acesso dos egressos aos serviços ofertados. Elementos como formação profissional, experiências anteriores, crenças pessoais e interpretações sobre o tipo de crime cometido emergem como fatores decisivos na condução dos atendimentos, confirmando a centralidade do agente da linha de frente na concretização da política pública.

Os dados empíricos também evidenciaram que sentimentos de medo, insegurança e vulnerabilidade dos profissionais influenciam diretamente suas práticas. As condições estruturais do espaço físico, a percepção de risco associada ao perfil dos usuários e a ausência de protocolos claros de atendimento contribuem para a adoção de estratégias defensivas, que podem reforçar posturas seletivas e excludentes. Tais dinâmicas demonstram que a discricionariedade, quando não acompanhada de suporte institucional adequado, tende a produzir tratamentos desiguais, potencializando estigmas e reproduzindo desigualdades sociais já existentes no contexto do pós-cárcere.

Nesse cenário, o estudo aponta que a ausência de um modelo minimamente padronizado de atendimento amplia o espaço para interpretações individuais, tornando a política sensível às subjetividades dos profissionais. Embora a autonomia técnica seja um

elemento inerente ao trabalho dos burocratas de nível de rua, sua atuação precisa ser acompanhada por diretrizes claras, formação continuada e espaços institucionais de reflexão ética. Esses elementos são fundamentais para reduzir os efeitos negativos da discricionabilidade e fortalecer práticas alinhadas aos princípios de equidade, garantia de direitos e inclusão social que orientam a política de atenção à pessoa egressa.

Por fim, ao analisar o Escritório Social sob a perspectiva da burocracia em nível de rua, este artigo contribui para o debate sobre a implementação de políticas públicas voltadas a populações historicamente marginalizadas. Ao evidenciar que o Estado se materializa, para os egressos do sistema prisional, nas práticas concretas dos profissionais que os atendem, reforça-se a necessidade de políticas públicas mais sensíveis ao cotidiano da linha de frente. Compreender essas dinâmicas não apenas permite identificar limites da ação estatal, mas também aponta caminhos para o aprimoramento das políticas de reintegração social, reconhecendo o papel central dos burocratas de nível de rua na efetivação dos direitos no pós-cárcere.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019.** Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3147>. Acesso em: 07 fev. 2026.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.S.; PIRES, R. R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org). **Burocracia e políticas no Brasil:** intersecções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018, p. 227-246.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cad. EBAPE.BR**, v. 13, nº 4, artigo 12, Rio de Janeiro, out/dez, 2015.

ENTREVISTADA 1. Entrevista cedida a Pamela de Gracia Paiva, em Vitória/ES no dia 18/11/2025.

ENTREVISTADA 2. Entrevista cedida a Pamela de Gracia Paiva, em Vitória/ES no dia 18/11/2025.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua:** dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

SINHORETTO, J. BATITUCCI, E. Policiamento ostensivo e desigualdades em São Paulo e Minas Gerais. **Caderno CRH**, v. 36, p. 1-16, 2023.