



Administração Pública e Gestão Social  
ISSN: 2175-5787  
apgs@ufv.br  
Universidade Federal de Viçosa  
Brasil

## Implementação e Trabalhadores de Linha de Frente na Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida

de **Moura Sotero, Erick; Spanghero Lotta, Gabriela**

Implementação e Trabalhadores de Linha de Frente na Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida

Administração Pública e Gestão Social, vol. 13, núm. 2, 2021

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351566014001>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 3.0 Internacional.

## Implementação e Trabalhadores de Linha de Frente na Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida

Implementation and FrontLine Workers in the Socioeducative Measure of Assisted Freedom

Implementación y Trabajadores Frontales en Medidas Socioeducativas de Libertad Asistida

*Erick de Moura Sotero*

*Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil*

ericks.sotero@hotmail.com

Redalyc: [http://www.redalyc.org/articulo.oa?](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351566014001)

id=351566014001

*Gabriela Spanghero Lotta*

*Fundação Getulio Vargas (FGV), Brasil*

gabriela.lotta@gmail.com

Recepción: 19 Septiembre 2019

Aprobación: 04 Febrero 2020

Publicación: 01 Abril 2021

### RESUMO:

**Objetivo da pesquisa:** Buscamos compreender a atuação dos técnicos de referência na medida socioeducativa de liberdade assistida no município de São Paulo, analisando fatores que influenciam na improvisação pragmática e no uso da agência.

**Enquadramento Teórico:** Por meio do levantamento da literatura, suscitamos algumas perspectivas que pudessem influenciar no uso da agência e na improvisação pragmática dos técnicos de referência: características individuais; dimensão organizacional; identidade profissional, status profissional e expectativa dos pares; dinâmica relacional com o sistema e julgamentos e merecimentos que exercem sobre os usuários.

**Metodologia:** A pesquisa se estruturou em três etapas: levantamento bibliográfico, entrevistas semiestruturadas e uso de vinhetas e análise das entrevistas.

**Resultados:** Concluímos que a relação estabelecida entre o técnico de referência e os adolescentes atendidos é feita por meio de interações entre as identidades e as posições sociais que cada um desses atores estabelecem ao longo do processo socioeducativo. Essas interações são resultado da convergência de dois ou mais fatores analisados, influenciando dessa forma a improvisação pragmática e o uso da agência na sua atuação.

**Originalidade:** A pesquisa analisa a implementação da medida socioeducativa de liberdade assistida por meio da atuação dos atores que a implementam. Trata-se de uma agenda nova, tendo em vista que muitas são as pesquisas que analisam a implementação da medida socioeducativa de internação. Nossa análise, por meio da atuação dos técnicos de referência, pode apontar para novos estudos sobre a forma como essa política pública vem sendo implementada.

**Contribuições Teóricas e Práticas:** A análise da atuação desses atores por meio dos processos de inclusão, exclusão e produção e reprodução de desigualdades que exercem ao classificarem seus usuários como mercedores ou não do seu serviço e da política pública aponta para novos estudos sobre a relação entre trabalhadores de linha de frente e usuários ao acesso desses a políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** implementação, trabalhador de linha de frente, liberdade assistida, medida socioeducativa.

### ABSTRACT:

**Research objective:** We seek to understand the role of reference technicians in the socio-educational measure of assisted freedom in the city of São Paulo, analyzing factors that influence pragmatic improvisation and the use of the agency.

**Theoretical Framework:** Through the literature survey, we raised some perspectives that could influence the use of the agency and the pragmatic improvisation of the reference technicians: individual characteristics; organizational dimension; professional identity, professional status and expectations of peers; relational dynamics with the system and judgments and merits that they exert on users.

**Methodology:** The research was structured in three stages: bibliographic survey; semi-structured interviews and use of vignettes and analysis of the interviews.

**Results:** We conclude that the relationship established between the reference technician and the adolescents served is made through interactions between the identities and the social positions that each of these actors establish throughout the socio-

educational process. These interactions are the result of the convergence of two or more factors analyzed, thus influencing pragmatic improvisation and the use of the agency in its performance.

**Originality:** The research analyzes the implementation of the socio-educational measure of assisted freedom through the actions of the actors that implement it. It is a new agenda, considering that there are many researches that analyze the implementation of the socio-educational internment measure. Our analysis, through the performance of the reference technicians, can point to new studies on the way in which this public policy comes being implemented.

**Theoretical and Practical Contributions:** Analyzing the performance of these actors through the processes of inclusion, exclusion and reproduction and production of inequalities that they exercise when classifying their users as deserving or not of their service and public policy, points to new studies on the relationship between frontline workers and users to their access to public policies.

**KEYWORDS:** implementation, front-line worker, assisted freedom, socio-educational measure.

## RESUMEN:

**Objetivo de la investigación:** Buscamos comprender el papel de los técnicos de referencia en la medida socioeducativa de libertad asistida en la ciudad de São Paulo, analizando los factores que influyen en la improvisación pragmática y el uso de la agencia.

**Marco teórico:** A través del relevamiento de la literatura, planteamos algunas perspectivas que podrían influir en el uso de la agencia y la improvisación pragmática de los técnicos de referencia: características individuales; dimensión organizacional; identidad profesional, estatus profesional y expectativas de los compañeros; dinámica relacional con el sistema y juicios y méritos que ejercen sobre los usuarios.

**Metodología:** La investigación se estructuró en tres etapas: levantamiento bibliográfico, entrevistas semiestructuradas y uso de viñetas y análisis de las entrevistas.

**Resultados:** Se concluye que la relación que se establece entre el técnico de referencia y los adolescentes atendidos se realiza a través de interacciones entre las identidades y las posiciones sociales que cada uno de estos actores establece a lo largo del proceso socioeducativo. Estas interacciones son el resultado de la convergencia de dos o más factores analizados, lo que influye en la improvisación pragmática y el uso de la agencia en su desempeño.

**Originalidad:** La investigación analiza la implementación de la medida socioeducativa de libertad asistida a través de las acciones de los actores que la implementan. Es una nueva agenda, considerando que son muchas las investigaciones que analizan la implementación de la medida de internamiento socioeducativo. Nuestro análisis, a través de la actuación de técnicos de referencia, puede apuntar a nuevos estudios sobre la forma en que esta política pública viene siendo implementado.

**Aportes Teóricos y Prácticos:** Analizar el desempeño de estos actores a través de los procesos de inclusión, exclusión y reproducción y producción de desigualdades que ejercen al clasificar a sus usuarios como merecedores o no de su servicio y política pública, apunta a nuevos estudios sobre la relación entre los trabajadores de primera línea y los usuarios para su acceso a las políticas públicas.

**PALABRAS CLAVE:** implementación, trabajador de primera línea, libertad asistida, medida socioeducativa.

## INTRODUÇÃO

A implementação de uma política pública é um momento essencial para que ela alcance seu sucesso perante os cidadãos. Inerente a esse sucesso está a atuação de quem de fato implementa a política na ponta dos serviços públicos. Como tem demonstrado a literatura sobre implementação de políticas públicas, os trabalhadores de linha de frente (ou burocratas de nível de rua) têm papel de destaque no entendimento da trajetória e dos resultados das políticas (Lipsky, 1980; 2019; Lotta, 2015).

O trabalhador de linha de frente representa uma significativa parcela dos trabalhadores próprios ou terceirizados dos diversos órgãos da administração pública. A crescente utilização de contratos e parcerias com organizações sem fins lucrativos por parte dos entes públicos faz com que esses trabalhadores (não contratados diretamente pelo governo) desempenhem atividades típicas dos trabalhadores de linha de frente, ou seja, eles também são os responsáveis pelo contato direto com os cidadãos na implementação de políticas públicas (Lipsky, 1980; 2019).

O papel desenvolvido por esses atores impacta diretamente a vida do cidadão, tornando-os um ponto chave para o sucesso (ou fracasso) de uma política pública. Em virtude da discricionariedade que detêm, da limitação dos recursos, da ambiguidade dos objetivos e estratégias de ação, o trabalhador de linha de frente possui forte capacidade de interferir na dinâmica de uma política (Lipsky, 1980; 2019). Ao mesmo tempo,

como demonstra a literatura mais recente, estes atores têm grande poder de influenciar a vida dos cidadãos tanto em termos de entrega de serviços como de construção de identidades e pertencimento (Lipsky, 1980; 2019; Dubois, 1999; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Pires, 2017).

Sobre este último ponto, a literatura tem demonstrado que estes agentes realizam processos de julgamentos e definição de merecimentos durante a interação com usuários e, assim, operam em uma lógica de classificação identitária dos cidadãos atendidos, colocando-os em grupos de pertencimentos e classificando-os entre merecedores (ou não) das políticas (Maynar-Moody & Musheno, 2003; Oorshot, 2009). Para essa literatura, dois conceitos são centrais para entender atuação dos trabalhadores: agência (habilidade de formar julgamentos) e improvisação pragmática (adaptação entre regras e circunstâncias na implementação). Ambos se fazem presentes no sentido que esses atores dão ao implementar políticas, refletindo na inclusão ou exclusão dos cidadãos (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Tendo em vista a relevância do trabalhador de linha de frente tanto na literatura como na realidade da implementação, o presente artigo analisa, a partir da ótica da improvisação pragmática e do uso da agência, a atuação dos técnicos de referência na Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (MSLA) no Município de São Paulo. Analisaremos, por meio de seis fatores (fator individual/pessoal, fator organizacional, fator profissional, fator sistema, fator julgamento e fator merecimento), quais influenciam a ação desses agentes, considerando julgamentos que exercem sobre os usuários (adolescentes em cumprimento da MSLA e suas famílias) na implementação da política. Devido aos dilemas existentes nas situações conflituosas e ambíguas que estabelecem com os adolescentes, esses profissionais exercem julgamentos (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Assim, analisar quais fatores influenciam esses processos de julgamento colabora para que se entenda a maneira como as diretrizes da política de atendimento à MSLA vêm sendo implementadas.

## CONTEXTO E MÉTODO

O cumprimento da MSLA estabelece um processo de acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente, por meio de uma intervenção e ação socioeducativa estruturada com base em sua vida social, possibilitando que se estabeleçam relações positivas no que se refere a catalisar a integração e inclusão social desse adolescente (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo [SINASE], 2006).

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) exige que haja uma equipe técnica composta por diversas áreas de conhecimento para garantir a efetividade das medidas socioeducativas, como assistente social, psicólogo e advogado. Também pode ter antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, etc., a depender das particularidades de cada serviço. Neste estudo, focamos na atuação dos assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, que são a maioria dos profissionais existentes (SMADS, 2017a).

O trabalho desenvolvido pelos técnicos de referência evidencia o paradoxo dos trabalhadores de linha de frente: as orientações das normas propostas pela política indicam um trabalho individualizado com cada adolescente, entretanto, esses atores devem seguir regras burocráticas, obedecendo a protocolos, elaborando relatórios, transformando a história individual de cada adolescente em dados numéricos para a administração. Sendo assim, seu trabalho é fortemente paradoxal, uma vez que deve agir de maneira sensível e atenta a cada caso, mas precisa classificar essa individualidade em normas burocráticas (Almeida, 2015).

Cabe à equipe acolher o adolescente e sua família, além de realizar orientação social, articulação com a rede de apoio e planejamento e implementação do Plano Individual de Atendimento (PIA) – um para cada adolescente, de acordo com sua realidade e com as características do território no qual está inserido.

A pesquisa empírica foi realizada no período de janeiro de 2018 a março de 2018, em quatro Serviços de MSLA de duas Organizações Sociais não identificadas, que serão chamadas de “OSA” e “OSB”. Elas foram escolhidas com base em quatro critérios: (i) variação de regiões distintas, (ii) ter ao menos um técnico de referência das formações selecionadas (Pedagogia, Psicologia e Serviço Social), (iii) organizações com diferentes perfis (visão e missão) organizacionais e (iv) atender mais de um Serviço de MSLA.

A OSA foi fundada em 2005, por convênios junto à Prefeitura de São Paulo, com foco na territorialidade e oferta de diferentes serviços. Não tem um histórico de relação com a comunidade. Na OSA foram visitados dois Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (SMSE-MA). Entrevistamos os gerentes e seis técnicos de referência (dois pedagogos, dois psicólogos e dois assistentes sociais).

A OSB foi fundada na década de 1980 por lideranças comunitárias de uma tradicional favela de São Paulo. Tem forte ligação com a comunidade e a equipe técnica se envolve nos processos de discussão da prestação de serviços. Na OSB também foram visitados dois SMSE-MA. Entrevistamos gerentes e oito técnicos de referência (um pedagogo, cinco psicólogos e três assistentes sociais).

A pesquisa estruturou-se em três etapas metodológicas: levantamento bibliográfico, entrevistas semiestruturadas e uso de vinhetas e análise das entrevistas. As entrevistas foram realizadas com base em roteiro semiestruturado com 14 perguntas sobre perfil, atividades, percepção sobre o serviço, sobre os jovens atendidos e suas famílias. Também foram aplicadas duas vinhetas para testar percepções e encaminhamentos que os técnicos fariam em situações hipotéticas, mas próximas das reais. O método de vinhetas consiste em projetar situações hipotéticas para imitar situações autênticas, as quais os entrevistados são solicitados a responder (Hughes & Huby, 2004). As entrevistas foram transcritas e analisadas por meio do software Atlas.ti., passando por quatro fases de codificação para identificar os fatores analisados. A primeira codificação considerou cada entrevista na íntegra, buscando dessa forma avaliar os fatores analisados para cada um dos entrevistados. A segunda codificação considerou a separação dos fatores analisados, agrupando todos os trechos das entrevistas por fator. A terceira codificação considerou se as entrevistas da OSA e da OSB apresentavam diferenças (ou não) significativas entre as organizações para cada um dos fatores analisados. A quarta codificação considerou se as entrevistas apresentavam diferenças (ou não) significativas para cada uma das formações dos técnicos de referência (Pedagogia, Psicologia e Serviço Social) de acordo com os fatores analisados. Quando houve diferenças entre as organizações e as formações, elas foram relatadas e apresentadas no resultado. Quando não houve diferenças, o resultado foi apresentado como sendo referente ao técnico de referência. A análise do nosso objeto empírico foi realizada por meio das falas dos entrevistados.

Este artigo está dividido em três partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira apresentamos as principais perspectivas teóricas sobre implementação e trabalhadores de linha de frente. Na segunda abordamos o histórico da MSLA, especialmente em São Paulo. Na terceira analisamos a atuação dos profissionais pesquisados observando os fatores que influenciam sua atuação.

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E TRABALHADOR DE LINHA DE FRENTE: APANHADO TEÓRICO

Os estudos sobre implementação de políticas iniciaram-se na década de 1970, visando compreender porque as políticas públicas falham em sua execução, considerando a diferença entre o planejado e os resultados alcançados. A partir de então, a literatura passou por diversas fases, desde as disputas de modelos analíticos *top down* e *bottom up*, nos anos 1980, até a construção de novos modelos sintéticos, nos anos 1990 – estas fases estão bem descritas em Hill (2007), Barrett (2004) e Lotta (2015). Atualmente, a literatura tem-se dedicado a compreender processos de implementação, incorporando não apenas elementos gerenciais, mas também dimensões sociais, culturais e interativas (Lotta & Pires, 2017).

Internacionalmente, a literatura desdobrou-se em diversas correntes (Cavalcanti, Lotta & Pires, 2018). Por um lado, há a corrente mais tradicional que analisa elementos gerenciais e organizacionais do processo de implementação, com estudos mais recentes incorporando ainda questões de incentivo e comportamento (Brodkin, 2012; Lotta & Pires, 2019; Tummers *et al.*, 2017). Outra vertente da literatura, especialmente aquela da chamada sociologia do guichê, tem observado a implementação a partir de uma lógica mais sociológica e interacionista (Dubois, 1999). Por fim, ainda com um olhar sociológico mais amplo, há diversos estudos compreendendo elementos como moralidades, sistemas de julgamento e classificação, categorias

sociais, entre outros temas que buscam conectar análises sobre a sociedade ao cotidiano de implementação (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Harrits & Moller, 2011; Moller & Stensota, 2019). Há ainda estudos com temáticas mais clássicas na burocracia, como aqueles que olham para *accountability* e responsabilização, aqueles preocupados com questões sobre democracia e representatividade burocrática ou ainda aqueles que olham para práticas de divergência e resistência na burocracia (Gofen, 2014; Thoman, 2019; Hupe *et al.*, 2015).

No Brasil, os estudos sobre implementação são mais recentes, derivando especialmente dos anos 2010 em diante. Por serem ainda novos, eles são bastante diversos em geral (Lotta *et al.*, 2018; Cavalcanti, Lotta, & Pires, 2018). Mais recentemente, no entanto, parte desta literatura nacional tem-se preocupado com a temática de implementação e desigualdades, com diversos estudos atuais que olharam para diferentes burocracias e buscam compreender especificidades do contexto desigual brasileiro para implementação de políticas (Pires, 2019).

Um dos elementos analíticos centrais tanto na literatura nacional como internacional é a análise dos atores envolvidos na implementação, especialmente os trabalhadores de linha de frente (TLF) ou burocratas de nível de rua., conceituados inicialmente por Lipsky (1980). Esses atores são o conjunto dos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos, determinando seu acesso a direitos e benefícios governamentais. Eles são responsáveis pela implementação das políticas, ocupando uma posição de interface entre o Estado e o cidadão, o que os coloca como um ator com grande influência. Como aponta Lipsky (1980), eles são *policymakers*, na medida em que tomam decisões alocativas. Eles classificam os usuários, determinam quem recebe o quê, escolhem intensidade e local das interações e materializam as ações e, em consequência, a imagem cotidiana do Estado para com os usuários (Lipsky, 1980, Dubois, 1999).

Em trabalhos mais recentes, Maynard-Moody e Musheno (2003) buscaram avançar nas discussões sobre os TLF focando sua posição não apenas como trabalhadores, mas também como cidadãos. Para tanto, analisaram narrativas construídas por professores, assistentes sociais e policiais sobre suas atuações e analisaram as motivações, crenças e características morais que orientam as escolhas e ações dos TLF. Os autores concluem que há constantes conflitos no que tange às obrigações em se fazer cumprir a lei e os valores individuais desses atores. Eles não se enxergam como meros executores de regras estabelecidas, nem como profissionais do Estado (*state agents*). Eles se enxergam como pessoas que trabalham para os cidadãos (*citizen agents*). A partir dessa conceituação, os autores propõem uma mudança na forma de analisar a atuação desses trabalhadores com dois novos conceitos: a ideia de improvisação pragmática e uso da agência.

O conceito de agência substituiria o de discricionariedade, que corresponde à autoridade dada aos TLF para adaptarem as regras da política às circunstâncias. A segunda mudança conceitual corresponde à ideia de improvisação pragmática no lugar de tomada de decisão discricionária. A improvisação pragmática entende a adaptação entre regras e circunstâncias como inovação e criatividade, não como desvios (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

O uso da agência e da improvisação pragmática depende dos julgamentos morais dos trabalhadores, que, por sua vez, são baseados em seu conhecimento pessoal e nas constantes interações que exercem com usuários. Isso não significa que esses atores não estão sujeitos a regras e leis, ou que a finalidade da política pública seja desprezada, mas que existem dilemas decorrentes das situações conflituosas e ambíguas no seu cotidiano de trabalho. Dessa forma, o TLF responde a cada usuário de acordo com o que julga como merecimento individual, estabelecido de acordo com o julgamento moral que desenvolvem acerca de cada usuário.

Os autores apontam que o merecimento exercido por esses agentes é resultado de uma espécie de avaliação somativa, que reflete valores culturais dominantes na sociedade e que são refletidos dentro da organização. Assim, para que o usuário seja avaliado como merecedor de determinado serviço público, ele deve atender a uma soma de fatores avaliados pelos TLF no atendimento. Entre esses fatores, estariam a percepção de necessidade genuína, as percepções sobre causa do problema, a honestidade e a capacidade de resposta.

Lipsky (1980; 2019) aponta que uma de suas ações centrais dos TLF é construir processos de categorização dos usuários. Cabe a eles transformar demandas individuais e personalizadas em categorias preexistentes da política. Esse processo de categorização é baseado não apenas nos critérios oficiais determinados pelas políticas, mas também em outros elementos relacionados a julgamentos estabelecidos pelos trabalhadores a respeito dos usuários (Harrits & Moller, 2013). Assim, julgamento e construção de merecimento tornam-se centrais para entender como de fato esses trabalhadores agem.

Além de compreender como os usuários julgam e tomam decisões, parte da literatura tem-se preocupado em compreender quais são os fatores que influenciam a ação dos TLF. Para essa literatura, há diversos fatores relevantes, sejam eles organizacionais, ideológicos, relacionais e profissionais. Meyers e Vorsanger (2010), ao analisarem os vários fatores, apontam que as organizações exercem controle das ações e das escolhas dos trabalhadores, impondo certos padrões de comportamento que seriam mais adequados. No entanto, o acatamento às diretrizes da política depende da percepção de legitimidade e de vinculação com a realidade do ambiente de trabalho. Nos casos em que há divergências de entendimento, o trabalhador busca alternativas para o cumprimento dos objetivos organizacionais.

Os trabalhos de Lotta (2015) também buscam compreender os fatores que influenciam a atuação destes trabalhadores, mas, para a autora, além dos fatores organizacionais, a atuação é fortemente influenciada por fatores relacionais. Os trabalhadores precisam, em seu cotidiano, coordenar e negociar diversos valores, referências, identidades, constrangimentos e normas institucionais. Estes vários elementos impactam as decisões dos trabalhadores e a forma como constroem interações com os usuários (Lotta, 2015).

Outro fator apontado pela literatura para explicar a atuação dos TLF é a identidade profissional, que reflete a maneira como profissionais se reconhecem e reconhecem os aspectos de organização do seu mundo social (Evans, 2010). A importância da identidade profissional pode variar dependendo da área de atuação, tendo profissionais que mantêm essa identidade em suas vidas particulares e profissionais que abandonam completamente sua identidade quando “retiram seu uniforme”. Evans (2011) aponta que a identidade profissional impacta diretamente na maneira como os profissionais categorizam usuários e determinam sua elegibilidade. Certas profissões estão mais voltadas ao bem-estar dos cidadãos enquanto outras não têm essa preocupação. Sendo assim, esse efeito profissional sobre a categorização exerce um potencial de produção de desigualdades. Ellis (2011), ao analisar a atuação dos profissionais da assistência social, aponta que alguns tipos de agentes implementadores atuam como “porteiros” (*gatekeepers*), testando, dessa forma, as elegibilidades dos cidadãos e abrindo ou fechando portas do seu acesso ao Estado (às políticas públicas).

Sendo assim, para nossa análise, pautaremos as perspectivas que englobam as características individuais desses atores, as interações que exercem (com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários) e os fatores organizacionais, relacionais e ideológicos que possam influenciar o uso da agência e a improvisação pragmática na perspectiva de julgamentos, merecimentos e da avaliação somativa que exercem em sua atuação. Para tanto, foram analisados seis fatores (fator individual/pessoal, fator organizacional, fator profissional, fator sistema, fator julgamento e fator merecimento) que podem ou não influenciar na improvisação pragmática no uso da agência por parte desses profissionais.

Tendo, portanto, como base o arcabouço teórico aqui abordado, trataremos a seguir da medida socioeducativa de liberdade assistida no município de São Paulo, bem como os atores que a implementam para, em seguida, analisar estes conceitos e categorias na pesquisa realizada.

## A MSLA COMO POLÍTICA MUNICIPAL

A MSLA propõe acompanhamento e orientação ao adolescente que cometeu algum ato infracional. Ela desponta como prática distinta de intervenção pública no campo da infância e da adolescência em conflito com a lei nos anos 2000, após longo percurso de debates sobre essa problemática, que convergiram à adesão, na legislação, da doutrina de proteção integral, reconfigurando assim as práticas de liberdade vigiada e prestação

de serviço comunitário (Paula, 2011; Almeida, 2015). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) aprofundou e normatizou artigos da Constituição Federal no tocante à temática da infância e da juventude, passando a inserir as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e não mais objetos da tutela estatal (Paula, 2011; Almeida, 2015).

Em seu texto, o ECA regulamenta o funcionamento das entidades que prestam atendimento aos adolescentes inseridos em alguma medida socioeducativa, versando sobre o sistema de justiça juvenil e sua forma de operação. O ECA instituiu instâncias colegiadas – Conselhos de Direitos, Estado e Sociedade Civil – nas três esferas, além de criar os Conselhos Tutelares, com membros escolhidos pela sociedade local e com a responsabilidade de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes (Paula, 2011; Almeida, 2015). O ECA também criou varas especializadas do Poder Judiciário para atuar tanto nos casos de adolescentes que cometeram ato infracional como em situações de vulnerabilidade social, abandono, maus tratos, violência e exploração sexual. Para tal, a legislação prevê a existência de uma equipe de técnicos de referência, com formação interdisciplinar, para assessorar, por meio de laudos psicossociais, as decisões judiciais (Paula, 2011; Almeida, 2015).

A liberdade assistida visa acompanhamento e orientação ao jovem, devendo haver uma pessoa apta para o acompanhamento de suas atividades, disciplinando e encaminhando o adolescente ao âmbito social e educacional. Essa medida é fixada por um prazo de seis meses, podendo haver prorrogação, revogação ou substituição por outra medida. (Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA], 1990).

A MSLA na cidade de SP acontece via convênios com organizações da sociedade civil, tendência observada nas esferas estadual e municipal na temática da infância e adolescência desde os anos 1990 (Paula, 2011). O atendimento à MSLA no município de São Paulo é ofertado por 60 SMSE/MA, executados por 44 organizações da sociedade civil conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e referenciadas nos 30 (trinta) Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS) (SMADS, 2017a). Ao todo, em dezembro de 2017 eram oferecidas 6.075 vagas (SMADS, 2017b) distribuídas nas oito divisões regionais estabelecidas pela SMADS, sendo elas Centro, Leste 1, Leste 2, Norte 1, Norte 2, Oeste, Sul 1 e Sul 2.

O texto do ECA atribui que o técnico de referência deve acompanhar o adolescente durante o período de cumprimento da medida socioeducativa. Por sua vez, o texto do SINASE estabelece algumas atividades específicas para os técnicos de referência: atendimento inicial, visitas a domicílio, atendimento individual e familiar, relatórios e reuniões de equipe (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo [SINASE], 2006). De acordo com Sequeira (2009) o acolhimento e o atendimento inicial são etapas principais. No acolhimento se estabelece o primeiro contato do jovem com o técnico de referência e constrói-se o vínculo. No atendimento inicial é elaborado o Plano Individual de Atendimento, que propõe medidas de acompanhamento da evolução social e pessoal do jovem e de cumprimento das metas de ressocialização.

Na próxima seção analisaremos a atuação dos técnicos de referência da medida socioeducativa de liberdade assistida a partir das entrevistas realizadas.

## FATORES QUE INFLUENCIAM A ATUAÇÃO DOS TÉCNICOS DE REFERÊNCIA

À luz da literatura mobilizada, discutiremos os fatores que influenciam a atuação dos técnicos de referência. Para tal, abordaremos seis fatores apontados pela literatura que podem (ou não) influenciá-los: (i) fator individual/pessoal, (ii) fator organizacional, (iii) fator profissional, (iv) fator sistema, (v) fator julgamento e (vi) fator merecimento. A análise dos fatores baseia-se nas entrevistas realizadas.

## Fator individual/pessoal

O primeiro fator analisado trata das características individuais e pessoais dos TLF. A literatura aponta que a atuação desses atores pode ser influenciada por um conjunto de fatores individuais, como perfil, motivações, crenças e características morais (Lipsky, 1980; 2019; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Esses fatores operam nos conflitos e tensões sofridos pelos trabalhadores entre as obrigações em cumprir o estabelecido na lei e seus sistemas de valores individuais, fazendo com que não se vejam apenas como executores das regras estabelecidas para eles como profissionais do Estado, mas sim, como pessoas que trabalham exclusivamente para os seus usuários.

Para compreender a influência dos fatores individuais, analisamos dimensões como idade, gênero, raça, religião, o fato de residir na comunidade e as motivações para entrada e permanência no trabalho. Estas dimensões aparecem na literatura como potencialmente relevantes para determinadas profissões e perfis desses agentes. Nas entrevistas, essas dimensões não apareceram como relevantes para demonstrar diferenças nas atuações dos trabalhadores. A única variável que pareceu influenciar as atividades foi a motivação para entrada e permanência no trabalho.

As motivações para entrada e permanência no trabalho são centrais para determinar a ação destes profissionais. Os técnicos de referência justificam suas decisões embasados nos valores que possuem e que podem ser concretizados por meio da profissão. Todos os entrevistados apresentam um forte viés social, que justifica a escolha e motivação de suas profissões.

Esse viés social influencia sua atuação, uma vez que se identificam com público atendido:

“Eu cresci em ONG, fiquei em abrigo, em creche, eu saí de ONG com meus 17 anos, então eu precisava devolver isso para a sociedade (Assistente Social). . . eu estou conseguindo fazer por quem eu quero, que são os meus iguais, que são os adolescentes, que não são diferentes de mim, que as coisas que eles vivem eu vivi, que as coisas que eles fazem, são as mesmas coisas que eu já fiz, da mesma forma que eles vêm de periferia, eu vim de periferia. O que eu mais gosto do meu trabalho é isso, fazer o máximo que eu puder para os meus.” (Psicólogo).

Essa dimensão social gera motivação dos técnicos, já que sentem que contribuem com a sociedade de acordo com as características morais e as crenças que possuem: “eu queria e precisava ajudar o outro”. Este aspecto evidencia a percepção dos técnicos de referência quanto a se verem como pessoas que trabalham para os seus usuários e não como meros executores das regras estabelecidas para a política pública.

## Fator organizacional

O segundo fator analisado trata da dimensão organizacional. A literatura aponta que o papel exercido pela organização no controle das ações e das escolhas dos TLF é relevante para compreender a atuação deles. Os fatores organizacionais criam incentivos e distribuem recursos, exercendo um efeito sobre a aprendizagem dos TLF e influenciando dessa forma a tomada de decisão. As análises das entrevistas mostraram que o fator organizacional é de fato relevante, mas ele impacta de forma diferente comparando as duas organizações: faz-se mais presente na OSA do que na OSB.

Isso pode ser explicado pela trajetória das organizações e seus perfis, como sugere também a literatura (Lotta, 2015). A OSA foi construída por um viés socioassistencial (inclusão social por meio de atividades socioeducativas). Os técnicos dessa organização carregam essa percepção em sua atuação. Segundo os entrevistados, para atuar nesta organização é preciso ter responsabilidade, ética, ser livre de julgamentos e preconceitos e ter um olhar humano para os adolescentes. Estes elementos são aderentes à missão da organização, voltada a promover inclusão social e resgate da cidadania.

A OSA também parece influenciar os trabalhadores no que diz respeito à liberdade e autoridade, mas de formas distintas. Alguns técnicos identificam esta liberdade:

“A gente tem total liberdade para estabelecer nossos procedimentos de atuação.” (Psicólogo).

Já outros abordam que as decisões são feitas em conjunto com os demais técnicos e com o gerente.

A análise da OSB mostra evidências diferentes. Esta organização foi construída por um viés político, de militância dos moradores da região. Os técnicos relatam que essas características organizacionais influenciam sua atuação:

“A organização é muito transgressora, começou de um movimento de moradia, é uma coisa muito forte e que me chama muito atenção por essa resistência. E a minha identificação também é essa, não só por conta do serviço, mas a organização me faz acreditar no futuro político, que a gente consegue algo ‘bacana’ na luta, na resistência.”. (Psicólogo)

Para os entrevistados, a atuação nesta organização depende de entendimento da questão política, militância na temática, saber lidar com as frustrações, acreditar que seu trabalho possibilita uma mudança. E isso é construído tanto cotidianamente como nos cursos preparatórios para se trabalhar na organização. Ou seja, a organização influencia uma atuação mais politizada destes profissionais.

Já com relação à percepção sobre liberdade e autoridade, todos os técnicos da OSB apontam liberdade e espaço para estabelecerem regras e procedimentos coletivamente:

“Tudo é construído em equipe (Pedagoga) . . . é preciso saber respeitar o outro (Assistente Social) [...] eu tenho batido muito nessa tecla, que as coisas não venham de cima para baixo, e como a gente tá na ponta a gente tem que se conversar mais, levar nossas demandas para que consigamos ter procedimentos parecidos no sentido de poder falar a mesma língua.”. (Psicóloga)

Percebe-se aqui que o viés político da organização é bastante presente também nesse aspecto. Nesse caso não há uma divergência quanto ao entendimento sobre a política, normativas e valores da organização.

## Fator profissional

O terceiro fator analisado trata da identidade e do status profissional. A literatura aponta que a identidade profissional dos TLF reflete a maneira como esses atores se reconhecem e reconhecem os aspectos de organização e do seu mundo social. Esse fator influencia o enquadramento dos usuários de acordo com grupos sociais predefinidos e culturalmente rotulados (Maynard-Moody & Musheno, 2003). O status profissional e o reconhecimento dos pares também podem influenciar a improvisação pragmática e o uso da agência na atuação, uma vez que certas profissões estão mais voltadas ao bem-estar dos usuários (Evans, 2011).

Os técnicos de referência atuam como *gatekeepers* (Ellis, 2011; Evans, 2011) na produção das desigualdades entre os adolescentes e suas famílias, já que o acesso à rede assistencial (educação, saúde, emprego e programas sociais) é dependente do trabalho desenvolvido por esses atores. Eles se sentem como os únicos atores capazes de possibilitar que os adolescentes e suas famílias tenham oportunidade de acesso a essas políticas públicas. Assim, embora não seja necessariamente verdade, esses profissionais se percebem como aqueles que “abrem” as portas do acesso às políticas públicas para os adolescentes e para as famílias.

As análises mostraram que a identidade profissional é um fator determinante para justificar as motivações e frustrações dos profissionais no trabalho. A ideia de atuarem em profissões em que podem ajudar os adolescentes está presente em todas as narrativas.

“E saber que nem todo o trabalho que eu faço, eu vou ver acontecer, nem toda a semente que você planta aqui, você vai ver o fruto, mas mesmo assim você sabe que vai dar alguma coisa, e ver essa evolução, esse mínimo de evolução deles aqui dentro, é o que mais gosto, de saber que sim, que eu estou conseguindo fazer por quem eu quero.”. (Psicólogo)

Por sua vez, a frustração profissional também representa importante percepção sobre a identificação profissional, refletida na conformação que mostram diante de questões que não saem de acordo com o desejável, e na indagação sobre outra forma de atuação que poderia ser feita para evitar essa frustração.

Com relação às formações profissionais dos técnicos de referência, comparamos as três formações observadas (pedagogos, psicólogos e assistentes sociais) para verificar se apresentavam motivações e atuações distintas. Esta comparação trouxe evidências interessantes. Os pedagogos parecem ser motivados pela crença na educação como redentora, assim, sua atuação é voltada para o lado educacional, em mostrar a educação como oportunidade para uma mudança na vida dos adolescentes:

“Eu acredito que a educação [...] é o único caminho consistente de transformação social.”. (Pedagoga)

Os psicólogos são motivados pela crença em ouvir e entender os anseios emocionais, assim, sua atuação é voltada para entender e escutar o ser humano, atuando como alguém que ouve e auxilia nas demandas emocionais e psicológicas dos adolescentes e das famílias:

“Entender que as questões emocionais interferiam diretamente na nossa vida, e que trabalhar essas questões, ouvir as pessoas, era muito importante.”. (Psicóloga)

Os assistentes sociais são motivados pela crença no lado humano, na ajuda e assistência ao próximo. Sua atuação é voltada para o auxílio nos aspectos sociais e humanos dos adolescentes e das famílias:

“Queria e precisava ajudar o outro . . . ser acolhedora. . . desabrochou a identificação do ser humano.”. (Assistente Social)

A forma como os técnicos reconhecem sua identificação profissional é bastante distinta entre as formações observadas. Para analisar isso, fizemos perguntas para todos os entrevistados, que deveriam completar as frases. A tabela abaixo sintetiza estes resultados

Tabela 1 – Identificação Profissional dos Técnicos de Referência

Formação	Sua identidade profissional é:	Sua identidade profissional sempre:	Sua identidade profissional nunca:	Sua identidade profissional é vista por:
Pedagogia	auxiliar, resgatar direitos; sofrer;	estar presente nas situações; sorrir; tentar ajudar;	é conivente, chora; é reconhecido	visão assistencialista (Luciano Huck); visão educacional (Paulo Freire);
Psicologia	fazer o melhor, acreditar, paciente; uma peça, corajoso, guerreiro; capaz; importante;	persiste, sente, observa; tem esperança, reflete, cumpre; é importante;	desiste, é mal educado; impõe; desanima, abandona; falha, fracassa;	visão política (militante); visão caridosa (Papa); visão de liderança (Nelson Mandela, Barack Obama);
Serviço Social	flexível; lutar por direitos; limitante; um espelho;	ouve; acolhe; orienta;	julga, tem preconceito; desanima; desiste;	visão política (Luiza Erundina); visão de liderança (Nelson Mandela, Barack Obama); visão midiática (Larissa de Macedo Machado, cantora conhecida como Anitta);

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Como demonstra a tabela, há diferenças entre as percepções sobre si, sobre o trabalho e seu papel comparando as 3 profissões, o que reforça os achados da literatura a respeito da importância das identidades profissionais. As três formações observadas, para além da semelhança nos aspectos que envolvem sua rotina na medida socioeducativa, apresentam motivações distintas advindas da sua ideologia profissional.

## Fator sistema

O quarto fator trata da dinâmica relacional com o chamado “*system*” (sistema). Ele corresponde a um sentimento de pertencimento e mutualidade que os atores carregam dentro de si e que constrói uma cultura do “nós contra eles”, que influencia na batalha que travam contra o sistema (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Esses atores se mostram orgulhosos da autonomia conquistada no “nível de rua”, o que os leva, muitas vezes, a considerarem seu trabalho superior aos cálculos frios e distanciados de outros atores envolvidos na

política. Assim, muitas diretrizes e demandas impostas pelo sistema são consideradas irrealistas, limitadas e limitantes, o que influencia a atuação dos TLF (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Aa análises evidenciaram a cultura do “nós contra eles”, na qual “eles” não são os usuários, mas sim o sistema de forma mais ampla (o Estado, as políticas, a sociedade). Os técnicos de referência assumem um papel quase paternalista, de proteção aos adolescentes contra o resto do sistema. Eles não se veem como ponta final da política, mas como alguém que recebe algo que não concorda e protege os adolescentes contra isso:

“Meu papel aqui dentro é esse, de ter uma responsabilidade com a vida do menino, é uma vida que a gente está direcionando, e isso é muito delicado de fazer, então é ter essa responsabilidade com o menino não só na medida, mas também em toda a vida dele. Tudo na vida dele depende de mim, então eu posso complicar como facilitar a vida do menino.”. (Psicólogo)

Nesse aspecto, condicionam sua incapacidade ou capacidade de atuação a uma questão mais ampla: ao sistema, ao tráfico, ao capitalismo, à política. São coisas sobre as quais eles têm pouco ou nenhum poder, traduzindo assim uma forma de dizerem o seu limite de atuação, mas, se respaldando quanto a esse limite:

“Eu sempre trabalho com eles em uma questão muito crítica, por exemplo, a grande maioria esta aqui por tráfico ou roubo, e muitos trazem isso: ‘eu podia ter roubado, mas eu trafiquei; eu podia ter traficado mas eu roubei’, eles trazem isso como se fosse uma escolha, e eu sempre trabalho com eles na questão, não que não seja uma escolha, não que você podia não ter ido, mas, será que o local onde você está não foi o lugar onde a sociedade, o capitalismo quis te colocar, vamos entender o que é o racismo, vamos entender o porquê das políticas públicas não chegarem até você, até a sua família”. (Psicólogo)

As análises demonstram que os técnicos acreditam que a política e os demais atores envolvidos no sistema socioeducativo são irrealistas, limitados e limitantes para a sua atuação. Acreditam que o desenho e formulação da política de medida socioeducativa não é aplicável à realidade dos adolescentes; que a lei é igual para todos, entretanto, sua aplicação é feita de forma desigual, uma vez que um mesmo ato infracional cometido pelos adolescentes tem “dois pesos e duas medidas”: adolescentes vulneráveis (pobres e negros) recebem medidas mais severas, adolescentes não vulneráveis (ricos e brancos) recebem medidas mais brandas:

“O ECA é lindo, mas a aplicação dele é horrorosa.”. (Assistente Social)

Ainda no aspecto da política, a questão da justiça e da ressocialização também é vista como irrealista, limitada e limitante para a sua atuação. A ressocialização só serviria para o judiciário, já que na prática não representa a realidade do adolescente e das condições que a política socioeducativa oferece para que ele possa “retornar a sociedade”:

“Eu acho que se for para falar de ressocialização, não é a partir de um adolescente que cumpriu um ato infracional. Ressocializar é viver em uma sociedade com dignidade, uma pessoa que está socializada, está vivendo com dignidade, não está as margens da sociedade. . . quando você fala “eu vou ressocializar/reinserir o adolescente na sociedade”, se você parar para pensar, ele nunca esteve fora da sociedade. Quando a gente fala em reinserir ele, a gente tem que pensar onde a gente está inserindo ele, porque essa sociedade esta doente. Quando você fala “eu vou pegar o menino e reinserir ele, eu vou inserir ele dentro dessa sociedade doente?”, uma sociedade que é consumista, que é desigual, que não respeita direito. Então, é de se pensar essa ressocialização”. (Assistente Social)

A justiça é vista como falha, como algo que proporciona um tratamento desigual e injusto, não conseguindo alcançar a realidade e o contexto social dos adolescentes e das famílias:

“É fazer com que todo mundo se responsabilize corretamente pelo que faz, mas que seja julgado de acordo com as suas oportunidades, se todo mundo teve as mesmas oportunidades deve ser julgado da mesma maneira, se não a gente tem que considerar tudo isso respeitando as diferenças [...] a cada seis meses a gente tem uma reunião com a juíza corregedora, então a gente faz com que essa justiça se aproxime um pouquinho mais da realidade desse menino, mas na maioria das vezes a gente não consegue, então eu acho que justiça é distância.”. (Psicólogo)

A atuação do judiciário no processo socioeducativo também é vista como problemática. Esses atores exercem apenas um papel punitivo aos adolescentes e sua atuação do judiciário é considerada distante da realidade dos usuários, considerando que os cálculos realizados são distanciados da realidade e faltaria a eles

um olhar humano, que não seja voltado apenas para a lei. Para eles, o juiz não deve ser meramente o cumpridor da lei, mas alguém que atue de forma similar a eles mesmos, com uma visão de proteção ao adolescente:

“O juiz chega e aponta em cima da formação moral dele, “o adolescente tem que estar na escola”, pera aí, que escola, qual a situação dele, como essa escola recebe ele . . . Então o juiz é um cara que está lá no alto, no ‘monte Olimpo’ olhando o restante da humanidade, botando o dedo na ferida, acusando mãe, acusando família, acusando o adolescente. E ele é incapaz de vir até aqui, de ‘descer até os reles mortais’ e observar realmente qual é a situação”. (Pedagoga)

## Fator julgamento

O quinto fator abordado trata da ideia de julgamento moral e de merecimento que os TLF exercem sobre usuários. A literatura aponta que esses atores adaptam sua atuação de acordo com as relações que estabelecem e a forma como identificam e julgam seus usuários como merecedores (ou não) dos serviços públicos que eles prestam.

As análises demonstraram que os técnicos de referência têm um julgamento claro sobre quem são seus usuários. Em geral, os adolescentes e as famílias atendidas são apresentados como negros, com baixa escolaridade, de famílias predominantemente matriarcais e numerosas e residentes em regiões periféricas e com alta vulnerabilidade social.

Ao identificarem essas características, os técnicos de referência adaptam a sua atuação para um olhar paternalista, com sentimento de proteção e de possibilidade de ajudar e fazer a diferença na vida desses usuários, como foi relatado nas análises anteriores. São raros os casos que fogem deste perfil e, quando isso acontece, os técnicos julgam de forma distinta dos demais.

“Recentemente chegou um adolescente filho de um advogado, muito bem financeiramente, a mãe é enfermeira, ele estuda em um colégio particular muito reconhecido aqui na região. . . É obvio que o ato infracional atinge outras camadas da sociedade, só que nunca tinha chegado até aqui, e esse chegou. Claro que a gente trabalha como com qualquer outro adolescente, mas, como é diferente, a gente fala ‘olha mãe, ele não está fazendo esse curso’, a mãe fala ‘você sabe onde fica o mais perto?’, e no outro dia ela foi lá e inscreveu o adolescente, a mãe vem trazer ele de carro, ele está em uma escola particular com acesso a um monte de coisas, que os outros não têm”. (Psicóloga)

Como outras pesquisas também têm demonstrado, os técnicos separam os usuários entre o grupo dos mais fáceis e dos mais difíceis (Lotta, 2017). Para os técnicos de referência, os usuários mais fáceis são os mais comunicativos, mais velhos e com boa estrutura familiar. Essas três características tornam mais fácil a sua atuação, uma vez que possibilitam um melhor diálogo, entendimento maduro da situação e suporte externo. Como apontam Lotta e Pires (2017), as interações entre TLF e usuários podem ser entendidas por meio da “coprodução”, conceito do interacionismo simbólico, que implica que os encaminhamentos e processamentos dos casos atendidos por esses atores requerem acordos e alinhamentos sucessivos entre os TLF e os usuários no que se referem a como as informações de vida dos usuários são traduzidas por esses trabalhadores. A análise do nosso objeto empírico evidencia esses aspectos tendo em vista que a atuação do técnico de referência depende dos comportamentos e atitudes dos usuários, acarretando um engajamento de ambos (técnico e adolescente) em um processo de coprodução do serviço.

Os usuários mais difíceis são os pouco comunicativos, mais novos e sem estrutura familiar. Essas três características tornam a atuação do profissional mais difícil, uma vez que acarreta em dificuldade de diálogo com o adolescente, falta de entendimento sobre a situação e da medida socioeducativa e ausência de suporte externo (da família) para a atuação do técnico. Aqui também percebemos o processo de coprodução no atendimento do técnico de referência (Lotta & Pires, 2017). Usuários que apresentem comportamentos e características consideradas “mais difíceis” acabam por dificultar o trabalho do técnico, acarretando um sentimento de incapacidade para os profissionais.

A ideia de coprodução também aparece na expectativa de compromisso que os técnicos têm em relação aos adolescentes. Nas entrevistas, os técnicos relatam que sua atuação se dá apenas em apresentar ao adolescente

novas oportunidades, sendo apenas uma ponte para que o adolescente consiga alcançá-las, como demonstram algumas entrevistas:

“Olha, você tem dois caminhos na vida, este que você está seguindo e tem esse que eu estou te mostrando. Aí você vê por onde você vai querer continuar, porque a escolha é sua, eu só te mostro as portas’. Eu gosto muito de trabalhar isso com eles, a orientação. O que ele vai escolher, se é certo ou errado não cabe a mim julgar, mas eu posso mostrar as portas que tem, e é isso que eu gosto de trabalhar com eles, as possibilidades das escolhas que eles têm”. (Pedagogo)

Assim, sua incapacidade ou capacidade de atuação é justificada como um respeito à vontade do outro, em um processo de coprodução (técnico e adolescente) do serviço.

## Fator merecimento

O sexto fator abordado trata da ideia de merecimento exercida pelos TLF frente aos usuários por meio de uma avaliação somativa das características e julgamentos que exercem sobre os usuários para classificá-los como merecedores. A literatura aponta que esse merecimento é feito a partir de uma avaliação somativa que reflete os valores culturais dominantes na sociedade e refletidos na organização, assim como os valores morais, pessoais e profissionais dos trabalhadores de linha de frente. Para que seu usuário seja classificado como merecedor de uma determinada política pública, ele deve atender a uma soma de fatores avaliados pelo TLF (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

A análise do nosso objeto empírico mostrou que a avaliação somativa exercida pelos técnicos de referência aos adolescentes e suas famílias reflete a convergência de dois ou mais fatores descritos acima (individual/pessoal, organizacional, profissional, sistema e julgamento). Ou seja, ela vem da convergência de: (i) necessidades genuínas (julgamentos sobre a identificação de seus usuários), (ii) causa do problema e (ou) motivação para mudança (julgamento sobre os usuários mais fáceis e mais difíceis de serem atendidos), (iii) capacidade de resposta (cooperação dos usuários para com os técnicos) e (iv) honestidade (julgamento sobre o caráter dos usuários). Estes elementos, somados aos demais fatores abordados (individual/pessoal, organizacional, profissional, sistema e julgamento) influenciam para que os técnicos de referência julguem os usuários merecedores de seu serviço.

No tocante a esses aspectos, o estudo de Dubois (1999) é relevante para compreendermos melhor a atuação desses atores. Para o autor, a atuação dos profissionais de linha de frente está diretamente relacionada com o processo de construção de identidade e papel social destes trabalhadores (Pires, 2017). Dubois (1999) argumenta que os trabalhadores atuam, ao mesmo tempo, como agentes responsáveis pela materialização das políticas por meio de normas existentes, e como agentes responsáveis por trazerem identidades distintas aos encontros que exercem com os usuários, deixando assim de atuarem como atores impessoais, e passando a atuarem como agentes sociais com personalidades e trajetórias próprias (Pires, 2017). Ao longo do processo estabelecido entre usuários e trabalhadores de linha de frente, os primeiros não são passivos, mesmo que tenha um menor poder e autoridade em relação aos agentes implementadores.

A análise do nosso objeto empírico vai ao encontro do estudo de Dubois (1999), uma vez que a relação estabelecida entre os técnicos de referência e os adolescentes e famílias que eles atendem é realizada por meio de interações entre as identidades e posições sociais que cada um desses atores estabelecem ao longo do processo socioeducativo. Dessa forma, os técnicos de referência buscam identificar quem são os usuários, negociando suas identidades e características de atendimento.

## CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo contribuir para a discussão da literatura sobre implementação de políticas públicas e dos trabalhadores de linha de frente. Para tal, analisamos quais fatores influenciam a

atuação dos técnicos de referência na medida socioeducativa de liberdade assistida no município de São Paulo. Buscamos compreender a atuação desses atores analisando fatores que influenciam na improvisação pragmática e no uso da agência.

Por meio do levantamento da literatura referente à implementação e aos trabalhadores de linha de frente, suscitamos algumas perspectivas que pudessem influenciar no uso da agência e na improvisação pragmática dos técnicos de referência. São elas: características individuais (Lipsky, 1980; 2019; Maynard-Moody & Musheno, 2003); dimensão organizacional (Meyers & Vorsanger, 2010; Lotta, 2015); identidade profissional, status profissional e expectativa dos pares (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Evans, 2011; Ellis, 2011); dinâmica relacional com o sistema (Maynard-Moody & Musheno, 2003) e julgamentos e merecimentos que exercem sobre os usuários (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Os resultados apontam para algumas conclusões. No tocante ao fator individual/pessoal (Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Musheno, 2003) concluímos que os técnicos de referência das duas organizações têm um forte viés social como motivação para a escolha de suas profissões. Esse fator os influencia, uma vez que se identificam com os adolescentes atendidos, fazendo assim com que se enxerguem como pessoas que trabalham para os usuários, e não como meros executores das regras estabelecidas pela medida socioeducativa de liberdade assistida.

Quanto ao fator organizacional (Meyers & Vorsanger, 2010; Lotta, 2015), concluímos que ele influencia de forma diferente os trabalhadores de cada organização. Isso se deve às diferenças de trajetória e das características de ambas as organizações, que disseminam valores distintos e operam com regras de funcionamento diferentes. Enquanto a OSA prioriza uma atuação moldada pelo viés socioassistencial, a OSB privilegia uma atuação mais politizada. Encontramos também divergências na maneira como ambas constroem espaços de liberdade e autoridade para seus técnicos

No tocante ao fator profissional (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Evans, 2011), concluímos que a identidade profissional é um fator determinante para a improvisação pragmática e o uso da agência na atuação dos técnicos de referência nas duas organizações observadas. O fator que mais motiva a identificação profissional dos técnicos de referência é a questão da acolhida, do contato, da oportunidade de mostrar novas perspectivas e ver o progresso dos adolescentes. Para além das motivações descritas, as três formações observadas (pedagogos, psicólogos e assistentes sociais) apresentam motivações distintas advindas da sua ideologia profissional, que acabam por influenciar na sua atuação. Esses achados corroboram outras evidências da literatura sobre como determinadas identidades profissionais podem moldar a atuação dos burocratas considerando suas motivações, como enxergam os usuários e sua função e as frustrações que sentem no trabalho.

Em relação ao fator sistema (Maynard-Moody & Musheno, 2003), concluímos que os técnicos de referência de ambas as organizações assumem um papel de quase paternalismo, de proteção aos adolescentes contra o resto do sistema (político, social e socioeducativo). Assim, ao não se verem como ponta final da política, e sim como alguém que recebe algo que não concorda e assim, protegem os adolescentes contra isso. Esses atores condicionam sua capacidade ou sua incapacidade de atuação a uma questão mais ampla traduzindo dessa maneira uma forma de dizerem o seu limite de atuação, mas, se respaldando quanto a esse limite.

Quanto ao fator julgamento (Maynard-Moody & Musheno, 2003), concluímos que os técnicos de referência das duas organizações têm um julgamento claro sobre o perfil médio de seus usuários e constroem suas ações para este perfil. Este perfil, por sua vez, ajuda a justificar a atuação paternalista, protecionista e com tentativa de fazer a diferença na vida desses usuários.

Por fim, o fator merecimento (Maynard-Moody & Musheno, 2003) mostrou que a improvisação pragmática e o uso da agência dos técnicos de referência é influenciado por dois ou mais fatores concomitantes, ou seja, sua atuação é baseada em uma avaliação somativa que julgam sobre os adolescentes. Para o técnico de referência, todos os adolescentes atendidos são merecedores da sua atuação, entretanto, para

alguns ele despense mais esforços e para outros menos. Também demonstramos que a avaliação somativa feita pelos técnicos é fruto de interações entre as identidades e as posições sociais deles e dos usuários que acompanham ao longo do processo socioeducativo (Dubois, 1999).

A pesquisa analisa a implementação da medida socioeducativa de liberdade assistida por meio da atuação dos atores que a implementam (técnicos de referência). Trata-se de uma agenda nova, tendo em vista que muitas são as pesquisas que analisam a implementação da medida socioeducativa de internação. A análise de como se dá a implementação da MSLA por meio da atuação dos técnicos de referência, portanto, pode apontar para novos estudos sobre a forma como essa política pública vem sendo implementada pelos municípios.

A discussão sobre os efeitos sociais da implementação por meio da atuação dos trabalhadores de linha de frente também é recente. Assim, analisar a atuação desses atores por meio dos processos de inclusão, exclusão, produção e reprodução de desigualdades que exercem ao classificarem seus usuários como merecedores ou não do seu serviço e da política pública, aponta para novos estudos sobre a relação entre trabalhadores de linha de frente e usuários nas desigualdades sociais no que tange ao acesso desses usuários a políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, M. S. (2015). *Entre normas e a invenção: a atuação dos burocratas de rua nas medidas socioeducativas em meio aberto*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public administration*, 82(2), 249-262.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Ellis, K. (2011). 'Street-level Bureaucracy' Revisited: The Changing Face of Frontline. *Social Policy & Administration*, 45(3), 221–244.
- Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990). Lei Federal nº 8.069.
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(1), 368–386.
- Feltran, G. S. (2010). Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. *Lua Nova*, 13(79), 201-233.
- Hill, M. (2007). Implementação: uma visão geral. In: Saravia, Enrique, & Ferrarezi, Elisabete. (org.). *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*. Enap: Brasília.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2019). *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*/ Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha – Brasília: Enap.
- Lotta, G. S. (2015). *Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Lotta, G. S. (2017). Inclusão, Exclusão e (Re)Produção de Desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas. In: *Boletim de Análise Político-Institucional*, 13, 15-20.
- Lotta, G. S., Pires, R. C. P. A. (2017). (re)produção de desigualdades sociais nos encontros entre os burocratas de nível de rua e usuários. Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS – GT Políticas Públicas. Caxambu, Minas Gerais.
- Maynard-MOODY, S. W., Musheno, M. C. (2016). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meyers, M. K., Vorsanger, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: Peters, G., & Pierre, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora Unesp, p. 249-270.

- Paula, L. (2011). *Liberdade Assistida: punição e cidadania na cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- Pires, R. R. C. (2017a). *Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas*. BIB, São Paulo, nº 81, p. 5-24.
- São Paulo (Estado). (2010). Fundação Casa. Medidas socioeducativas em meio aberto.
- São Paulo (Município). (2017a). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). MSE/MA – Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. São Paulo, Brasil.
- São Paulo (Município). (2017b). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Raio-X SMADS. Recuperado, em 20 jan. 2018, de: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/4%20Raio%20X%20Dezembro\\_2017.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/4%20Raio%20X%20Dezembro_2017.pdf).
- Sequeira, V. C. *et al.* (2009). Medidas Socioeducativas: experiências significativas. In: Boggio, P. S., & Camapanhã, C. (Org.). *Família, Gênero e Inclusão Social*. São Paulo: Mennon, p. 120-133.
- Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos (2006). Brasília-DF: CONANDA, 100 p.
- Veltri, M. (2006). *A construção da identidade profissional do orientador de liberdade assistida comunitária: o processo de equilíbrio do saber, do fazer e do poder*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil.

## NOTAS

- [1] Embora a literatura original tenha denominado estes profissionais de burocratas de nível de rua, a literatura mais recente tem usado o conceito de trabalhador de linha de frente (frontline worker). Isso se deve tanto às mudanças de regime de contratação dos implementadores (que deixaram de ser burocratas em vários lugares) como à ideia de que não necessariamente eles atuam na rua. Como estamos inspirados nos trabalhos de Maynard-Moody e Musheno (2003), optamos aqui por usar o conceito de frontline worker – em português trabalhador de linha de frente.