



Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo

Socio-state interactions and instruments of public action at the subnational level: dynamics between state and non-state actors in drug policy and social assistance in São Paulo

María Fernanda Aguilar Lara¹ 
Ana Claudia Salgado Cortez² 

DOI:10.22478/ufpb.2525-5584.2024v9n2.71033

Recebido em: 06/08/2024
Aprovado em: 26/05/2025

Resumo: Partindo da premissa que os entes subnacionais possuem espaço para autonomia decisória mesmo em políticas nacionalmente reguladas, este artigo argumenta que a articulação entre a abordagem de interações socioestatais e a de instrumentos da ação pública, gera ganhos analíticos para o estudo da implementação dos instrumentos no nível subnacional. Para isso, o artigo explora as interações e os efeitos decorrentes da implementação de instrumentos de políticas públicas em nível subnacional, a partir da análise de dois casos: o MROSC e o Programa Recomeço em São Paulo. Argumentamos que os instrumentos de políticas públicas têm a capacidade de: (1) incorporar demandas dos atores sociais; (2) refletir o esforço do Estado em regular as OSCs e estabelecer padrões mínimos de qualidade nos serviços oferecidos; (3) gerar efeitos de seletividade entre os atores da sociedade civil e criar desigualdades no acesso às políticas públicas e ao financiamento.

Palavras-chave: Instrumentos; Interações socioestatais; Assistência social; Organizações da Sociedade Civil; Comunidades Terapêuticas

¹ Universidade de São Paulo – E-mail: mariaf.aguilarlara@gmail.com.

² Universidade de São Paulo – Email: anacscortez@gmail.com.

Abstract: Starting from the premise that subnational entities have room for decision-making autonomy even in nationally regulated policies, this article argues that the articulation between the socio-state interactions approach and the public action instruments approach generates analytical gains for studying the implementation of instruments at the subnational level. To do so, the article explores the interactions and effects resulting from the implementation of public policy instruments at the subnational level, based on the analysis of two cases: the MROSC and the Recomeço Program in São Paulo. We argue that public policy instruments can (1) incorporate demands from social actors; (2) reflect the state's effort to regulate CSOs and establish minimum quality standards in the services offered; (3) generate selectivity effects among civil society actors and create inequalities in access to public policies and financing.

Keywords: Instruments; Socio-state interactions; Social assistance; Civil Society Organizations; Therapeutic Communities.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é analisar as interações socioestatais e os desdobramentos decorrentes do processo de implementação de instrumentos de políticas públicas no nível local. Em termos analíticos, buscamos evidenciar que a articulação entre a abordagem de interações socioestatais e mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Lavalle et al., 2019) e a dos instrumentos da ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2007, 2012) proporciona ganhos analíticos para o estudo da instrumentação da ação pública. Para alcançar esse objetivo, analisamos dois casos: a Instrução Normativa 03SMADS/2018, que regulamenta o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na política de assistência social do município de São Paulo, e o roteiro de visita técnica para o monitoramento de comunidades terapêuticas do Programa Recomeço no estado de São Paulo.

Em consonância com Lavalle e Szwako (2023), nosso objetivo é explorar a literatura sobre os instrumentos da ação pública, direcionando nosso foco para um dos quatro modos de institucionalização propostos por esses autores: a institucionalização prática, uma área ainda pouco explorada na pesquisa acadêmica. Adicionalmente, dialogamos com Bichir et al. (2020), que argumentam que, mesmo em contextos regulados nacionalmente, como é o caso das políticas de assistência social e de drogas, ainda existe espaço para

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

autonomia decisória nos níveis subnacionais. Neste trabalho buscamos evidenciar as dinâmicas, interações e as múltiplas camadas que permeiam a implementação das duas políticas em questão, por meio do estudo dos instrumentos que permitem a sua operacionalização.

A escolha dos casos foi fundamentada em diversos critérios. Primeiramente, ambas as políticas são nacionalmente reguladas, porém possuem espaço para autonomia decisória nos níveis subnacionais. Além disso, as OSCs desempenham um papel central na implementação dessas políticas, o que as torna casos relevantes para análise. Por fim, escolhemos essas políticas por se tratarem de áreas em que a presença do Estado historicamente foi limitada, enquanto as OSCs já atuavam nos respectivos campos antes mesmo de o Estado começar a regulamentá-los, conferindo-lhes expertise e capacidades essenciais para a implementação dos serviços. Sendo assim, esses casos oferecem insights valiosos sobre como as interações e conflitos entre os diferentes atores sociais e estatais na implementação dos instrumentos de políticas públicas influenciam a governança local nessas áreas específicas.

No que se refere aos aspectos metodológicos, os dois estudos de caso aqui analisados derivam de pesquisas mais amplas que fizeram uso da triangulação de métodos e técnicas de análise, incluindo revisão bibliográfica, análise documental (legislações nos três níveis federativos, atos normativos, regulações e regulamentações) e entrevistas em profundidade. No primeiro caso, foram utilizadas anotações de caderno de campo de uma pesquisa realizada entre 2018 e 2020³, além de 15 entrevistas semiestruturadas com

³ Conduzido entre 2018 e 2019, o trabalho de campo consistiu na participação em espaços de interação socioestatal que debateram as adequações do MROSC na assistência social paulistana (por exemplo, reuniões do conselho municipal e do fórum de assistência social, audiências públicas, eventos acadêmicos, etc.). As quinze entrevistas foram feitas tanto com atores vinculados à administração direta quanto à indireta que estavam implicados na implementação das diretrizes do marco. Para as entrevistas, procurou-se abranger distintos cargos, tanto trabalhadoras(es) vinculadas(os) à administração direta quanto à indireta que estavam implicadas(os) na implementação das diretrizes do marco. Assim, no âmbito das OSCs, foram entrevistadas oito gestoras que ocupam cargos relevantes em organizações e quatro gerentes de equipamentos conveniados. Já as entrevistas com profissionais da administração direta foram feitas com quatro gestoras de parceria de dois Centros de Referência Especializado de Assistência Social, e três supervisoras de Supervisões Regionalizadas de Assistência Social. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos do IPUSP parecer nº 4.786.939.

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) diretamente envolvidos na implementação do MROSC no município de São Paulo. Já o segundo estudo baseia-se em 76 entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2019 e 2021 com psicólogos e assistentes sociais de 40 Comunidades Terapêuticas (CTs) credenciadas no Programa Recomeço, além de representantes de federações de CTs e gestores do próprio programa⁴.

Embora o objeto de análise deste artigo sejam dois instrumentos de regulamentação em nível municipal — a Instrução Normativa 03/SMADS/2018, que normatiza o MROSC na política de assistência social, e o roteiro de visita técnica para monitoramento das comunidades terapêuticas vinculadas ao Programa Recomeço —, foram também examinados documentos de outras esferas (leis, decretos, portarias, notas técnicas e resoluções) que regulamentam o MROSC e as comunidades terapêuticas em níveis federal e estadual, a fim de contextualizar os casos.

A análise das entrevistas foi realizada com o auxílio do software NVivo, a partir do contraste entre os seguintes eixos analíticos: (a) demandas de atores sociais incorporadas nos documentos oficiais; (b) conflitos entre esses atores e o Estado; e (c) estratégias mobilizadas por ambos os lados para lidar com os impasses surgidos nos processos de regulamentação. A triangulação das informações obtidas nas diferentes etapas permitiu construir uma narrativa de base interpretativa, voltada à compreensão dos aspectos sociopolíticos envolvidos nos dois documentos analisados, com ênfase nas dinâmicas

⁴ As entrevistas com trabalhadores de comunidades terapêuticas (CTs) foram conduzidas pelo Núcleo de Estudos da Burocracia da FGV-SP, sob coordenação da Profa. Dra. Gabriela Lotta, com aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da FGV-SP (parecer nº 48 de 2020). Nessa oportunidade, foram entrevistados 33 psicólogos e 28 assistentes sociais atuantes em 40 CTs vinculadas ao Programa Recomeço, o que correspondia na época a 62,5% dos serviços credenciados pelo Programa. A seleção dos profissionais ocorreu de forma aleatória, considerando a disponibilidade e o interesse dos participantes. As entrevistas foram realizadas presencialmente em dezembro de 2019. Entre 2020 e 2022, no contexto de uma pesquisa de doutorado aprovada pelo CEP da FFLCH-USP (parecer nº 5.388.909 de 2022), foram realizadas outras 12 entrevistas com lideranças de federações de CTs que participaram da formulação das regulamentações nacionais. Dentre esses, estavam quatro representantes da Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas (FEBRACT), entidade responsável pela fiscalização do Programa Recomeço. Além disso, também foram entrevistados dois gestores da Coordenação de Políticas de Drogas da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo.

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

socioestatais e nos principais desafios enfrentados ao longo de sua formulação e implementação.

A partir da análise dos casos, destacamos que os instrumentos analisados são produtos de interações socioestatais que ocorrem tanto em nível nacional quanto subnacional. Ou seja, os instrumentos de políticas públicas não são exclusivamente resultados da ação do Estado, mas podem ser coproduzidos e implementados em meio a interações, muitas vezes conflituosas, entre atores estatais e sociais. Especificamente, procuramos evidenciar que os instrumentos de políticas públicas têm a capacidade de: (1) incorporar demandas dos atores sociais; (2) refletir o esforço do Estado em regular as OSCs e estabelecer padrões mínimos de qualidade nos serviços oferecidos; (3) gerar efeitos de seletividade entre os atores da sociedade civil e criar desigualdades no acesso às políticas públicas e ao financiamento.

2. INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E A ABORDAGEM FRANCESA DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

No contexto brasileiro, a literatura sobre interações entre sociedade civil e Estado tem focado em construções normativas, destacando conflitos e divergências (Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017; Lavallo et al., 2019). José Szwako e Adrian Gurza Lavallo (2015) criticam essas abordagens por ignorarem aspectos relacionais e propõem a perspectiva da mútua-constituição entre Estado e sociedade civil. Essa abordagem analisa as interações socioestatais na formulação de políticas públicas de maneira dinâmica e relacional, enfatizando a fluidez das fronteiras entre essas esferas. O estudo foca nos padrões relacionais, dinâmicas organizacionais e diversas lógicas de interação, compreendendo múltiplas formas de interação, algumas mais institucionalizadas que outras. A capacidade de ação dos atores sociais e instituições políticas emerge das disputas e interações, e a institucionalização é vista como um processo dinâmico e relacional.

Os processos de interação entre sociedade civil e Estado podem resultar em "encaixes institucionais", que são formas de acesso mais permanentes à burocracia estatal conquistadas por atores sociais, aumentando sua influência

Lara & Cortez. *Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.*

e poder decisório na administração pública (Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017). Esses "espaços" permitem maior agência nos processos de tomada de decisão. Lavallo et al. (2019) descrevem os encaixes como sedimentações institucionais públicas, conferindo agência a certos tipos de atores, não apenas aqueles diretamente envolvidos no processo de institucionalização (Lavallo et al., 2019, P.49-50).

A institucionalização de demandas sociais no Estado pode ocorrer de quatro maneiras: programática, simbólica, posicional e prática. A institucionalização prática, foco deste trabalho, refere-se à incorporação de demandas sociais nas técnicas e instrumentos usados pelo Estado. Segundo Lavallo e Szwako (2023), esses instrumentos podem surgir da burocracia estatal ou ser coproduzidos nas interações entre instituições e movimentos sociais, migrando para o domínio da política. Portanto, esses instrumentos podem ser vistos como um tipo de encaixe, resultante das interações entre atores estatais e não estatais em um determinado contexto político.

A análise do uso e da seleção de instrumentos, técnicas e ferramentas para operacionalizar políticas públicas geralmente é tratada de maneira funcionalista, instrumental e técnica, separada da política e das relações de poder envolvidas (Halpern et al., 2021). Em contraste, a abordagem francesa da ação pública enfatiza que esses instrumentos são artefatos sociais e políticos que incorporam maneiras específicas de entender o mundo e de gerenciar conflitos políticos e relações de poder. Esses instrumentos não são neutros; eles refletem visões, pré concepções e valores específicos (Lascombes & Le Galès, 2012; Kassim & Le Galès, 2010).

Lascombes e Le Galès (2012) diferenciam os conceitos de "instrumento", "técnica" e "ferramenta" na análise de políticas públicas. O instrumento é uma instituição social que define como uma política será implementada, estabelecendo as "regras do jogo". A técnica é um dispositivo concreto que opera o instrumento, como nomenclatura estatística ou representação gráfica. A ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica, como uma categoria estatística específica ou a presença de uma sanção em um texto legal. Além dos diferentes níveis de observação, há

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

diferentes tipos de instrumentos de ação pública, como os legislativos e de regulamentação, com três características fundamentais: (1) função simbólica, representando um atributo do poder legítimo e ganhando força no processo decisório anterior; (2) função axiológica, estabelecendo os valores e interesses protegidos pelo Estado; e (3) função pragmática, orientando comportamentos sociais e organizando sistemas de supervisão (Lascoumes & Le Galès, 2007). Essa distinção permite uma compreensão mais precisa dos instrumentos envolvidos na implementação de políticas públicas.

Diferentemente dos trabalhos que ressaltam a centralidade dos instrumentos no desenho das políticas públicas⁵, concebendo-os como ferramentas técnicas a serem otimizadas para garantir a sua maior eficácia (Chindarkar, Howlett & Ramesh, 2017), a abordagem dos instrumentos da ação pública desloca o foco da definição e seleção dos instrumentos para a análise de seus usos e efeitos concretos, enfatizando o processo de "instrumentação". Isso envolve estudar os desafios não apenas na escolha, mas também na implementação e nos efeitos produzidos pelos instrumentos, que nem sempre se alinham com seus objetivos iniciais (Lascoumes & Le Galès, 2007, 2012; Kassim & Le Galès, 2010). O interesse neste trabalho está na instrumentação como o estudo das formas pelas quais interesses políticos e sociais se acomodam por meio desses instrumentos, produzindo efeitos específicos. Embora a abordagem dos instrumentos da ação pública ressalte o caráter político e social dos dispositivos técnicos que concretizam a ação governamental, ela não fornece ferramentas analíticas suficientes para compreender completamente como esses aspectos influenciam a construção e implementação dos instrumentos.

Neste trabalho, argumenta-se que a literatura neoinstitucionalista, que considera a mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Lavalle et al., 2019), oferece ferramentas importantes para analisar a construção social dos instrumentos. Analisar a sociogênese dos instrumentos da ação pública permite entender as negociações entre atores heterogêneos, disputas políticas, ideias e

⁵ Para um resumo sobre a literatura sobre policy design, ver Lima, L. L., Aguiar, R. B. D., & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (36), e246779.

Lara & Cortez. *Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.*

interesses em conflito, e a relação entre normas e valores que permeia a interação entre esses atores, bem como as singularidades históricas nas relações entre sociedade civil e Estado. Assim, os instrumentos podem ser caracterizados a partir da análise das dinâmicas de poder, dos interesses envolvidos e das interações entre múltiplos atores nos processos políticos.

Neste estudo, focamos no processo de implementação das políticas públicas, destacando as disputas que ocorrem durante a implementação dos encaixes institucionais e seus impactos nos níveis subnacionais, uma área com poucos estudos (Lavalle et al., 2022). Em alinhamento com Renata Bichir (2020), consideramos que a implementação de políticas públicas é um processo contínuo, com múltiplas camadas decisórias e transformações, envolvendo uma diversidade de atores, estatais e não estatais, regulados por regras formais e informais. Mesmo em contextos regulados nacionalmente, como as políticas de assistência social e de drogas, há espaço para autonomia decisória nos níveis subnacionais (Bichir et al., 2020). Nosso objetivo é analisar como os instrumentos regulados nacionalmente são adaptados às realidades locais e como essa adaptação é coproduzida nas interações socioestatais.

Este estudo se concentra em um ator social específico: as organizações da sociedade civil (OSCs) que implementam serviços públicos. Enquanto a literatura sobre constituição mútua geralmente analisa como os movimentos sociais buscam institucionalizar suas demandas no Estado, nosso foco está nas OSCs prestadoras de serviços. Essas OSCs são diversas e complexas, não devendo ser equiparadas diretamente aos movimentos sociais. Nem todas as OSCs envolvidas em uma política pública se organizam coletivamente para elaborar demandas e buscar institucionalização. Algumas OSCs operam exclusivamente na prestação de serviços. No entanto, algumas OSCs se unem em coletivos maiores, como as federações de comunidades terapêuticas na política de drogas e a Plataforma MROSC ou o Fórum de Assistência Social (FAS) na política de assistência social, para elaborar demandas e influenciar ações do Estado.

No caso da assistência social em São Paulo, Bichir, Pereira e Gomes (2021) mostram que as OSCs são heterogêneas e variam na capacidade de

Lara & Cortez. *Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.*

influenciar processos decisórios. Elas diferem no número de contratos com o poder público, nos tipos de serviços oferecidos e nos territórios onde operam. O diálogo com o Estado geralmente envolve um grupo selecionado de OSCs com maior influência, que frequentemente vocalizam demandas de outras OSCs com menos poder.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO NO NÍVEL SUBNACIONAL: ANÁLISE DOS CASOS

Para analisar o processo de institucionalização entre Estado e sociedade civil, foram selecionados dois casos: a Instrução Normativa 03SMADS/2018, que regulamenta o MROSC na assistência social de São Paulo, e o roteiro de visita técnica para monitoramento de comunidades terapêuticas do Programa Recomeço em São Paulo. O objetivo não foi comparar sistematicamente os casos, mas entender as dinâmicas de poder e estratégias de institucionalização das demandas das OSCs em políticas públicas subnacionais. Esses instrumentos foram adaptados de regulamentações federais, construídas na interação entre atores estatais e não estatais.

3.1. As disputas na formulação do MROSC e seus efeitos na assistência social em São Paulo

Em 2014, foi promulgada a Lei Federal nº 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelecendo novas diretrizes para as parcerias entre administração pública e OSCs no Brasil. O principal objetivo dessa legislação foi padronizar e orientar a celebração de convênios e parcerias, buscando uniformizar os instrumentos utilizados em nível subnacional (Mendonça & Alves, 2019; Medeiros & Machado, 2017). Para muitas OSCs, especialmente aquelas organizadas em torno da Plataforma MROSC, a promulgação da Lei 13.019 foi resultado de uma luta de três décadas por uma legislação que promovesse um ambiente favorável para sua atuação autônoma. Essa conquista foi vista como parte de um projeto político participativo e democrático, reconhecendo as organizações como agentes legítimos na administração pública, especialmente na

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

formulação e implementação de políticas públicas (Brasil, 2015a; Mendonça & Falcão, 2016; Souza, Vioto & Donini, 2020).

Durante o processo de construção do MROSC, as OSCs mobilizadas conseguiram influenciar a agenda política, disputando a criação de uma identidade que reconhecesse sua importância na esfera pública. Esse esforço resultou na incorporação parcial de suas demandas no arcabouço jurídico-normativo do Estado (Lara, 2022). A regulamentação do MROSC possibilitou a criação de diversos "encaixes institucionais", como o reconhecimento das OSCs como legítimas na gestão de recursos públicos, a instituição dos conselhos de fomento e colaboração (CONFOCO) em todos os níveis de governo, a abertura de cargos nos CONFOCO para representantes das OSCs, além de instrumentos para desburocratizar a prestação de contas, entre outros. Esses encaixes institucionais ampliaram a capacidade de ação das OSCs dentro da estrutura estatal, permitindo que elas atuassem de forma mais efetiva na defesa de seus interesses e na participação ativa na implementação de políticas públicas.

O MROSC é um (macro) instrumento de regulação que organiza o processo de parcerização em nível nacional (Lara, 2022). Dizemos "macro" pois é uma legislação federal que depende de adaptações subnacionais para a sua implementação. Ou seja, para a operacionalização deste instrumento de regulação são necessários que outros instrumentos sejam formulados e implementados nos níveis subnacionais e nas diferentes áreas de políticas públicas. Além do mais, são necessárias a criação de técnicas (como as de seleção e prestação de contas) e ferramentas (instrumentais de abertura de editais e fiscalização da prestação de contas) que possibilitem a implementação deste amplo instrumento regulatório. A criação destes instrumentos, técnicas e ferramentas ocorre a partir das interações com os atores socioestatais envolvidos. Isto é, no processo de implementação, as organizações, ou ao menos aquelas mais organizadas e com maior poder de agência, negociam constantemente suas demandas com os atores do Estado para que estas sejam incorporadas nos instrumentos que permitem a materialização da política pública no cotidiano.

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

Efeitos do MROSC para a assistência social paulistana

As OSCs desempenham um papel significativo na política de assistência social, contribuindo ativamente para sua consolidação e institucionalização, e são atores importantes na implementação dos serviços socioassistenciais (Lara, 2020; Bichir, Bretas & Canato, 2017). Por exemplo, em São Paulo, 94% da rede assistencial é gerida por meio de parcerias. O MROSC tem um impacto significativo nessa política, pois afeta uma parcela considerável dos serviços. Na cidade de São Paulo, a Instrução Normativa (IN) 03/SMADS/2018 (Prefeitura de São Paulo, 2018) regula e adapta as disposições do MROSC às particularidades da assistência social municipal, estabelecendo um novo patamar para interações socioestatais entre OSCs e Estado.

Em São Paulo, muitas disposições do MROSC já eram praticadas devido ao robusto arcabouço jurídico existente coproduzido ao longo dos anos nas interações entre a SMADS e grandes OSCs, conforme demonstrado por Bichir, Pereira & Gomes (2021). A Instrução Normativa 03/SMADS/2018 aprimorou o processo de celebração de convênios. No entanto, a implementação do MROSC enfrentou dificuldades como falta de diálogo, mudanças frequentes nas parcerias, pouco tempo de adaptação, aumento da carga de trabalho e seletividade para certas organizações (Lara, 2020). Aqui iremos apresentar alguns desses efeitos gerados durante o processo inicial de implementação deste instrumento, de modo a evidenciar as interações socioestatais que permearam sua implementação a nível subnacional e alguns dos efeitos gerados na política e nos atores sociais envolvidos, as OSCs.

As problemáticas na implementação do MROSC, muitas identificadas pelas próprias OSCs, levaram a revisões constantes desse instrumento de regulação. Até a promulgação da IN03, pelo menos seis portarias foram publicadas pela SMADS. Em 2021, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) com representantes do COMAS, do poder público e das entidades para revisar a IN03/2018. O GT tem promovido espaços de discussão, como seminários e audiências públicas, para debater as diretrizes do instrumento. O processo está em andamento e uma nova legislação está prevista para início de 2025, refletindo a complexidade e disputas envolvidas.

Lara & Cortez. *Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.*

A falta de capacitação e o curto prazo para adaptação representaram importantes desafios na fase inicial de implementação do MROSC. Entrevistas revelam que as OSCs não receberam o treinamento necessário sobre as novas exigências do marco regulatório, o que resultou em interpretações diversas e por vezes conflitantes das normativas. Isso ocorreu tanto entre os profissionais das OSCs quanto nos órgãos governamentais responsáveis pela supervisão e monitoramento dos serviços. Diante desses desafios, algumas Secretarias de Assistência Social (SAS), junto com gestores de parcerias e em colaboração com as OSCs de seus territórios, tentaram suprir essa lacuna organizando iniciativas de capacitação de forma autônoma. No entanto, essa abordagem fragmentada não foi suficiente para atender às necessidades de treinamento e qualificação das OSCs e dos profissionais envolvidos na implementação do MROSC. Até hoje, em 2024, conflitos decorrentes de dificuldades de aplicação prática de algumas das ferramentas do processo de parcerização são tratados nos diversos espaços de negociação, a exemplo do GT acima citado.

Além disso, as OSCs enfrentaram uma pressão significativa para se ajustarem às novas diretrizes dentro de um prazo muito curto. Para a renovação dos convênios as organizações tiveram que implementar mudanças operacionais de forma imediata. Os novos Planos de Trabalhos e demais instrumentais requeridos no processo de seleção deveriam ser elaborados já a partir das prerrogativas do MROSC. Essa abordagem "da noite para o dia" deixou as OSCs pouco preparadas para lidar com as exigências do MROSC, resultando em insegurança e dificuldades na adaptação.

Eu entendo que o Marco Regulatório tinha um propósito, acho que vem no bojo do neoliberalismo no aspecto de que precisa haver sim transparência de como é utilizado o erário público, sem dúvida. Ninguém é contra isso. Agora, o modo como isso é operado e executado poderia ter sido de forma gradativa e paulatina pra preparar as organizações, sem dúvida, mas pra preparar os trabalhadores do setor público, que também não estão preparados (Supervisora de SAS).

Durante a transição para o MROSC, ocorreu uma constante reformulação dos modelos dos instrumentos, resultando em um aumento significativo do trabalho burocrático, especialmente para as organizações menores. Profissionais preenchem os documentos por tentativa e erro,

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

elaborando-os com base no que consideravam correto e os enviando para as unidades governamentais para revisão e avaliação. Frequentemente, os documentos retornavam com erros a serem corrigidos ou sem nenhum feedback, demandando muito tempo dos trabalhadores e aumentando a carga burocrática às custas de outras atividades essenciais, como o atendimento direto aos usuários. Nas organizações de pequeno e médio porte, os gerentes dos serviços socioassistenciais, psicólogos e assistentes sociais, responsáveis pelo funcionamento do equipamento, assumiram a responsabilidade de ajustar os convênios aos novos instrumentos, resultando em sobrecarga de trabalho para esses profissionais. Por outro lado, nas OSCs de grande porte, há um departamento especializado na administração que cuida de toda a parte burocrática da instituição.

O MROSC trouxe inovações como critérios e padrões mínimos de seleção, além da formalização de um sistema de pontuação para padronizar o processo seletivo. As organizações interessadas em participar de editais precisam elaborar um Plano de Trabalho, conforme definido pela IN 03/SMADS/2018, que orienta a parceria e a execução dos serviços. Segundo o Artigo 26 dessa instrução, em situações nas quais múltiplos Planos de Trabalho são considerados "satisfatórios", a Comissão de Seleção deve utilizar critérios de pontuação para desempate. Esse sistema de pontuação visa estabelecer uma certa uniformidade no processo seletivo ao avaliar a "qualidade" das OSCs, incluindo critérios como tempo mínimo de atuação e comprovação de capacidade técnica - quanto mais convênios, participação em diferentes tipos de serviços e maior tempo de atuação, maior será a pontuação. No entanto, ao utilizar a competitividade como critério de elegibilidade, o MROSC pode criar vantagens para grandes organizações externas ao território em detrimento das organizações menores, que possuem maior inserção na comunidade e conhecimento das demandas locais.

O MROSC... Eu percebo que o MROSC é um avanço muito grande no sentido da transparência. Mas ele vem colocar situações, vem colocar formas de efetivação do trabalho que ele legalizou de uma forma que as menores não vão ter vez nesse processo. Por mais que a gente queira respeitar o processo histórico, a construção, porque as menores têm aquela ligação com o bairro, com história, às vezes elas vêm

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

de grandes lutas no bairro... Mas essas, se não tiverem grana, o respaldo, dificilmente elas vão resistir ao que o MROSC coloca. Eu percebo que se continuar nesse processo que vem, vai ficar na mão das grandes OSCs (Gestora de Parcerias).

Antes do MROSC, as OSCs precisavam fornecer contrapartidas financeiras para firmar convênios com o poder público. Com a implementação do MROSC, essa exigência foi eliminada, tornando opcional a apresentação de contrapartida, que agora pode ser realizada por meio de bens e serviços. Teoricamente, essa mudança deveria permitir que organizações menores, muitas vezes proprietárias de suas sedes, mas incapazes de oferecer contrapartidas financeiras, participassem de processos de seleção de editais. No entanto, conforme revelado por entrevistas realizadas, ainda persistia a percepção de que OSCs mais econômicas teriam maior capacidade de sucesso em competições de editais. Isso acabou reforçando o benefício das organizações maiores, que têm mais recursos e estrutura para elaborar e apresentar Previsões de Receitas e Despesas (PRD) mais "econômicas" e competitivas, incluindo contrapartidas financeiras mais substanciais. Esse mecanismo fica claro na fala de uma gerente de serviço de umas das OSCs entrevistadas. "Eu lembro que falavam assim, que a palavra-chave agora seria "economicidade". A organização que economizar, que tiver menos gastos, menos custos indiretos, mais contrapartidas, mais parcerias, que tiver mais serviços, ganha" (Gerente de Serviço).

Adicionalmente, do lado do poder público, as gestoras de parcerias entrevistadas, responsáveis pelo processo de seleção e supervisão das parcerias em São Paulo, destacaram uma diferença significativa na elaboração dos planos de trabalho apresentados por OSCs de diferentes tamanhos. Segundo suas observações, os planos de trabalho das OSCs menores tendem a refletir uma construção mais coletiva, com uma identidade característica da organização e um vínculo mais forte com o território em que atuam. Por outro lado, foi observado que as organizações maiores geralmente contratam profissionais especializados para elaborar seus planos, resultando em documentos mais consistentes e bem elaborados. Isso confere diversas vantagens a essas organizações durante o processo de seleção.

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

Você consegue perceber, assim, o Plano de Trabalho daquelas menores com o Plano de Trabalho daquelas maiores. Você percebe, tá ali, tá dado, tá posto que não foi uma construção em conjunto com os trabalhadores, você percebe que foi uma coisa assim: os caras contrataram alguém pra escrever, pra adequar ao que a SMADS precisa. Quando você vê o [Plano de Trabalho] das menores, é aquela coisa de conhecer o histórico, do bairro crescendo, a capilarização mesmo é onde... Como os processos vão se dando, às vezes parte de reivindicações da população, aquela OSC vem crescendo... A gente sente essa diferença (Gestora de Parceria).

Em São Paulo, a grande maioria das OSCs atualmente conveniadas à SMADS são de pequeno porte. A partir do trabalho de campo, observou-se que muitas dessas OSCs pequenas surgem em resposta a demandas territoriais e estão profundamente envolvidas com as questões específicas de seus bairros. O conhecimento dessas OSCs é fundamental para a operacionalização dos serviços socioassistenciais, uma vez que um vínculo mais próximo com a comunidade atendida pode resultar em melhores resultados e maior aderência às políticas públicas.

Neste breve relato sobre a implementação da IN03/SMADS/2018, que regulamenta o MROSC na assistência social de São Paulo, destacamos as interações e conflitos decorrentes da adaptação de um instrumento de política pública federal para o contexto local. Demonstramos que, apesar do processo de formulação do MROSC ter possibilitado a construção de diversos encaixes institucionais para as OSCs, novas dinâmicas e conflitos emergem durante sua implementação, inclusive dentro do próprio campo das organizações.

3.2 Comunidades terapêuticas

A regulamentação da religião em CTs em nível nacional

A estrutura de serviços públicos para cuidado de pessoas que fazem uso abusivo de drogas é recente no Brasil. Até 2002, com a criação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), o cuidado era predominantemente oferecido por organizações não governamentais, como as "casas de recuperação", hoje denominadas "comunidades terapêuticas". As CTs surgiram antes da intervenção estatal, sendo principalmente apoiadas por instituições

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

religiosas desde os anos 1960, proporcionando internação para tratamento de usuários de drogas. Os CAPS surgem como consequência da Lei da Reforma Psiquiátrica (10.216/2001), cuja principal diretriz era o redirecionamento do modelo assistencial em saúde mental vigente na época, hospitalocêntrico e asilar, e sua substituição por um modelo baseado na redução de danos.

A religião é central na história de desenvolvimento das CT brasileiras, que tiveram influência de movimentos norte-americanos ancorados em valores religiosos de base cristã (Damas, 2013; Fracasso, 2017). Até hoje o programa assistencial dessas organizações é baseado em práticas religiosas, sendo que muitas dessas conjugam tais práticas com atendimentos de profissionais especializados como psicólogos e assistentes sociais (Santos, 2018).

Segundo dados do IPEA (2017), no que se refere à orientação religiosa das CT brasileiras, 47% são evangélicas, 27% católicas e cerca de 18% declaram não possuir orientação religiosa. Ademais, 95,6% dessas organizações afirmam utilizar a espiritualidade como método de tratamento, enquanto 90% afirmam realizar cotidianamente práticas de orações, cultos e atividades de leitura bíblica como parte do tratamento (Pires, 2018). Para a maior parte das CTs, o envolvimento com uma religião auxilia na reinclusão social do indivíduo em tratamento (Dutra & Arenari, 2019).

Desde 2012, o governo federal financia as CTs, mas a contratação de serviços baseados em princípios religiosos tem gerado muitos conflitos. As federações de CTs defendem a prática religiosa como essencial para o tratamento, enquanto grupos defensores dos direitos humanos, da luta antimanicomial e da redução de danos criticam o financiamento público dessas organizações, questionando a laicidade do Estado. Esse conflito surge porque as CTs buscam reconhecimento estatal como legítimas instituições de atendimento a usuários abusivos de substâncias, sem renunciar a sua identidade religiosa (Barroso, 2020). Sobre esse embate em nível nacional, um de nossos entrevistados afirmou:

Mas desde então este Ministério (Ministério da Saúde) foi formando pessoas numa lógica de exclusão (...) por causa da espiritualidade. A razão (em disputa) era porque recursos públicos eram investidos em CTs. Porque o estado (...) estava

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

oferecendo um serviço religioso e não um serviço (...) técnico.
(Representante de Federação de CT)

Para apaziguar o conflito, o Estado brasileiro busca regulamentar o uso da religião como forma de tratamento pelas CTs. A Resolução nº 1 de 2015 do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) é o principal documento para isso, prevendo o "desenvolvimento da espiritualidade" como método terapêutico. Essa espiritualidade é definida como atividades que promovem o autoconhecimento e o desenvolvimento interior, visando o fortalecimento de valores fundamentais (Brasil, 2015b).

Apesar de muitas CTs terem vínculos religiosos e utilizarem práticas como leitura bíblica e cultos, a noção de espiritualidade na Resolução do CONAD tenta se distanciar de uma perspectiva estritamente religiosa para garantir o financiamento estatal (Cortez & Barroso, 2023; Lotta et al, 2023). No entanto, esse distanciamento é difícil de manter na prática, como evidenciado a seguir no caso do Programa Recomeço em São Paulo.

Efeitos da regulamentação da religião no caso do Programa Recomeço

O "Programa Recomeço: uma vida sem drogas", dirigido pela Coordenação de Políticas sobre Drogas (COED) da Secretaria de Desenvolvimento Social do estado de São Paulo, é uma política pública cujo objetivo é o financiamento de vagas em CTs para o tratamento de pessoas com transtornos decorrentes do uso abusivo de drogas.

Até o fim de 2022, a Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas (FEBRACT) era responsável pela fiscalização das organizações que faziam parte do Programa. O principal instrumento utilizado para essa fiscalização era o "instrumental de visita técnica para serviço de atenção aos acolhidos de substâncias psicoativas de caráter residencial". Esse instrumental foi desenvolvido pela COED em parceria com a FEBRACT.

O instrumento reconhece a identidade religiosa das CTs ao questionar sobre a religião dessas organizações, cuja resposta pode ser: a) católica; b) evangélica; c) espírita; d) ecumênica e d) outras. Aqui, portanto, diferentemente da Resolução nº 01/2015 do CONAD, reconhece-se que como demonstrado

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

em pesquisa desenvolvida pelo IPEA (Santos, 2017), a maior parte das CTs possuem identidades religiosas específicas e utilizam-se de práticas/ ritos dessas religiões para o tratamento de seus acolhidos.

O que vemos aqui é que no nível da implementação da política pública, o estado de São Paulo não pôde colocar a questão religiosa das CTs para “baixo do tapete”, caso contrário teria maior dificuldade de regular a questão. Assim, a COED optou por incorporar a questão da religião ao instrumento de visita técnica a fim de obter informações sobre quais eram os vínculos religiosos das CTs que faziam parte de seu programa, de modo a conhecer o tratamento (religioso) ofertado por essas organizações e criar – como veremos a seguir – estratégias para reduzir o papel da religião na política pública. A fala a seguir de coordenadores do Programa deixa claro essa posição:

Então um grande problema nosso não é se a CT foi fundada por uma instituição religiosa ou não. Mas como eles querem que o (saber) religioso prepondere em cima do (saber) técnico. É isso que não pode de jeito nenhum (Representante COED). Então assim a gente também não tem pretensão nenhuma de acabar com esses momentos de espiritualidade dentro da comunidade porque o que era importante para a gente era que eles ocupassem o papel de coadjuvante e não de protagonistas (Representante da COED).

Assim, a COED passou a desenvolver uma série de exigências para diminuir a centralidade da religião na política. Estas não vinham das normativas federais e foram incorporadas apenas no instrumental de visita técnica do estado de São Paulo. Além de questionar se as CTs desenvolviam atividades religiosas/espirituais, o documento também questionava se os acolhidos poderiam decidir sobre a participação (ou não) nas atividades religiosas e se eram oferecidas atividades alternativas para aqueles que não desejassem participar (FEBRACKT, 2019, p.76). Essas exigências geraram descontentamento por parte de lideranças de CTs e de suas federações (menos a FEBRACKT) que argumentavam que o governo de São Paulo estava tentando retirar a espiritualidade e com isso “deturpando” o modelo original de CTs. Ademais, na visão dos críticos ao Programa Recomeço, quando o acolhido concorda com o modelo de tratamento proposto pela CT, ele está

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

concordando com todo o tratamento oferecido pela organização, inclusive as religiosas. Sobre isso, uma das lideranças de uma federação evangélica afirmou:

(...) nós entendemos que a espiritualidade faz parte do nosso método. O método de CT ele consiste no desenvolvimento da espiritualidade, nas atividades práticas, de autocuidado (...) recreativas e convivência entre os pares. Esse é o método. A partir do momento que você tira uma perna dessa mesa do método, a mesa (..) vai ficar balançando e pode cair. Então, nós defendemos que a espiritualidade faz parte do método. O método de CT. Se não tem espiritualidade (...) de uma certa forma deixa de ser CT (...) A partir do momento que um convênio público como o Programa Recomeço em São Paulo. Ali, o edital coloca que no momento da espiritualidade, a CT precisa oferecer outra atividade no lugar (...) essa manifestação da vontade de querer ou não participar, isso precisa ser esclarecido e decidido no momento do acolhimento (Representante de CT evangélica).

Esse conflito sobre as atividades alternativas às práticas religiosas propostas pelo Programa Recomeço também aparece em outras pesquisas sobre o tema. Em seu estudo, Barroso (2021) mostrou que diversas federações se posicionavam contrárias a essa proposta do governo paulista. Por exemplo, o representante da Federação Nacional de Comunidades Terapêuticas (FENACT) afirmou que essa proposta faria com que os acolhidos não participassem dos momentos de espiritualidade, o que poderia prejudicar seu tratamento. Neste sentido, segundo ele, não era possível negociar esse ponto com o Estado, pois isso seria “tirar Deus da CT”, descaracterizando o modelo original (Barroso, 2021).

Outra exigência da COED que se faz presente no instrumental de visita técnica de fiscalização das CTs financiadas pelo Recomeço, é sobre a profissionalização dessas organizações. No documento, há um item que questiona se as CTs possuem equipe mínima composta por 01 psicólogo, 01 assistente social e 02 orientadores/monitores. Essa exigência é singular ao Programa Recomeço e não está presente nas normativas nacionais que regulamentam as CTs no Brasil⁶. Pesquisas têm demonstrado que a exigência

⁶ A Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 29/2011 da Anvisa, principal documento nacional de regulamentação sanitária das CTs, apenas exige que o profissional responsável por essas organizações e seu substituto tenham ensino superior. Não há qualquer especificação

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

de profissionalização tem sido um mecanismo utilizado pelo governo do estado de São Paulo para reduzir o espaço das práticas religiosas nessas organizações (Cortez & Barroso, 2023; Lotta et al, 2023). Ademais, em uma das entrevistas com representantes da COED, ouvimos que: “Profissionais capacitados ocuparão o espaço que hoje é da religião (...) O que é estratégia nossa, é fortalecer os técnicos para que ocupem esse espaço, que hoje é ocupado pela religião” (Representante da COED-SEDS).

As exigências presentes no instrumento de visita técnica do Programa Recomeço que geram os conflitos mencionados acima, acabam produzindo efeitos não esperados, todos eles relacionados a uma espécie de resistência das CTs em relação ao governo estadual.

O primeiro efeito identificado é que algumas CTs que fazem parte do Programa, especialmente as mais religiosas, buscam resistir às tentativas do Estado de diminuir a centralidade da religião em suas organizações. Para isso, algumas estratégias são adotadas, uma delas é que essas CTs evitam a relação com o Estado e preferem contar com uma rede de apoio mais ampla de igrejas, que oferecem auxílio em casos de problemas administrativos e/ou financeiros (Lotta et al., 2023). Essa rede religiosa que atua na proteção de organizações baseadas em fé também tem sido encontrada em outros estudos no Brasil (Burity, 2007) e internacionalmente (Schneider et al., 2011; Schneider, 2013).

O segundo efeito identificado em nossa pesquisa, o qual ainda precisa ser explorado, é que muitas organizações que não fazem parte do Programa Recomeço acabam optando por não se inscreverem no Programa, pois acreditam que caso o façam terão que abandonar sua identidade religiosa. Durante nossa pesquisa encontramos casos de organizações que optaram por buscar financiamento do governo federal e/ou municipal em detrimento do recurso estadual.

Sendo assim, este caso mostra que o instrumento de visita técnica utilizado pela FEBRACT para fiscalizar as CTs do Programa Recomeço até 2022, é resultado dos conflitos em torno do uso de práticas religiosas como

sobre a área de formação dessas pessoas. Ademais, a resolução não fornece especificações sobre a formação da equipe técnica das CTs.

Lara & Cortez. *Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.*

parte do tratamento ofertado por essas organizações em nível nacional. Entretanto, o instrumento de São Paulo não apenas mimetiza a regulamentação nacional, já que no momento da implementação não é possível ignorar os vínculos religiosos dessas organizações e suas práticas, o que faz com que o governo paulista crie estratégias de regulamentação que não estavam previstas nas normativas nacionais. Essas estratégias causam efeitos não esperados como a resistência de algumas CTs e suas federações ao Programa estadual, o que gera desafios para a regulamentação do campo em São Paulo.

4. CONFLITOS E EFEITOS DA INSTRUMENTAÇÃO EM AMBOS OS CASOS

Os resultados desta pesquisa dialogam com a literatura sobre instrumentos da ação pública ao evidenciar que tais dispositivos não são apenas ferramentas técnicas de regulação, mas também arenas de disputa e negociação sociopolítica entre Estado e sociedade civil. A análise da implementação subnacional de dois instrumentos — a IN nº 03/SMADS/2018 e o roteiro de visita técnica do Programa Recomeço — demonstra que seu processo de operacionalização é atravessado por conflitos e disputas, cujos efeitos incidem não apenas sobre a política pública, mas também sobre os próprios atores envolvidos.

Especificamente, argumentamos que os instrumentos de políticas públicas podem: (1) incorporar demandas dos atores sociais; (2) refletir o esforço do Estado em regular as OSCs e estabelecer padrões mínimos de qualidade nos serviços prestados; e (3) gerar efeitos de seletividade, produzindo desigualdades no acesso às políticas públicas e ao financiamento estatal.

No que se refere à incorporação de demandas, observamos, no caso do MROSC, o reconhecimento formal das OSCs como parceiras legítimas do Estado na execução de políticas públicas e no uso de recursos públicos. Além disso, o marco regulatório contempla outras reivindicações históricas desses atores, como a desburocratização da prestação de contas, a dispensa de

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

contrapartida financeira e maior flexibilidade na aplicação dos recursos. Já no Programa Recomeço, a institucionalização da dimensão religiosa como estratégia terapêutica se deu por meio da categoria “espiritualidade” — presente tanto no parecer de visita técnica quanto em outros documentos normativos. Tal categoria permitiu a manutenção das práticas religiosas nas CTs, viabilizando sua continuidade no campo das políticas públicas voltadas ao tratamento do uso abusivo de drogas.

Quanto ao esforço de regulação por parte do Estado, nota-se, em ambos os casos, a exigência crescente de profissionalização como critério para a celebração de parcerias. No caso do MROSC, isso se expressa por meio de requisitos como a apresentação de planos de trabalho consistentes, comprovação de experiência anterior e diversificação das ofertas. Já nas CTs, a definição de equipes técnicas mínimas busca limitar o protagonismo exclusivo da religião nos processos terapêuticos, introduzindo elementos de controle estatal sobre o conteúdo dos serviços oferecidos.

Por fim, identificamos efeitos seletivos importantes. Na assistência social paulistana, a aplicação do MROSC acabou por favorecer organizações de maior porte e capacidade técnica, em detrimento de OSCs menores, muitas vezes fortemente vinculadas aos territórios onde atuam. No campo das CTs, a exigência de profissionalização provocou resistências, especialmente por parte das organizações mais religiosas, levando algumas a optarem por não estabelecer vínculos contratuais com o poder público, a fim de manter autonomia sobre suas práticas.

A partir desses achados, a pesquisa contribui para o alargamento empírico do conceito de “instrumentação” (Lascoumes & Le Galès, 2007, 2012; Kassim & Le Galès, 2010), ao demonstrar que as OSCs não apenas reagem aos instrumentos do Estado, mas os disputam ativamente — tanto em sua formulação quanto em sua implementação — em busca de legitimidade e capacidade de ação no interior da máquina pública. Ao propor a noção de “encaixes institucionais” (Lavalle et al., 2019; 2022) como expressão dessas disputas, o trabalho reforça a compreensão dos instrumentos como elementos centrais na dinâmica e conflitos em torno da ação pública, cujos efeitos

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

extrapolam seus objetivos declarados e impactam profundamente a configuração das relações entre Estado e sociedade. Essa disputa por institucionalização constitui um esforço mais amplo de estabilização de novos arranjos de governança em áreas marcadas historicamente por uma atuação limitada do Estado como ocorre nos casos aqui analisados. Esses achados reforçam a importância de analisar os conflitos socioestatais em relação aos instrumentos não apenas como objetos técnicos, mas como artefatos políticos cujos efeitos se fazem sentir na formulação, na implementação e na governança cotidiana das políticas públicas.

Considerações finais

Em diálogo com a literatura sobre mútua constituição entre sociedade civil e Estado, buscamos destacar que os instrumentos analisados são produtos de interações socioestatais que ocorrem tanto em níveis federal quanto subnacionais. Nos casos analisados, as OSCs desempenham um papel importante, não apenas por implementarem os principais serviços dessas políticas, mas também por serem agentes ativos na definição dos seus contornos e diretrizes. Esses atores já atuavam nos respectivos campos antes mesmo de o Estado começar a regulamentá-los, o que lhes confere expertise e capacidades essenciais para a implementação dos serviços. Ao longo do processo de institucionalização dessas políticas, as OSCs têm buscado imprimir suas demandas no arcabouço jurídico normativo do Estado. Em outros termos, construir encaixes institucionais que lhes conferem maior capacidade de agir dentro da administração pública.

Neste trabalho, nosso objetivo não foi explorar detalhadamente o processo de coprodução desses encaixes em si, mas sim evidenciar as interações e os efeitos resultantes do processo de implementação de instrumentos federais que demandam adaptações subnacionais. Os dois instrumentos que foram objeto central de análise são adaptações de normativas nacionais: o instrumental de visita técnica é baseado na Resolução nº 1 de 2015 do CONAD, enquanto a IN03/SMADS/2018 é uma adaptação do MROSC na assistência social de São Paulo. Isto é, esses instrumentos

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

também incorporam demandas das OSCs e refletem conflitos históricos entre esses atores e o Estado nas respectivas áreas de política.

No caso do MROSC, em trabalho anterior, argumentou que o marco regulatório é um (macro)instrumento sociotécnico de regulação, resultado de um longo processo histórico de interações e conflitos políticos entre atores do Estado e da sociedade civil (Lascoumes & Le Galès, 2007, 2012). O seu processo de construção possibilitou a criação de diversos encaixes institucionais que permitiram que as OSCs passassem a atuar dentro da esfera estatal com maior capacidade de agência. Contudo, apesar do MROSC incorporar parte dessas demandas em seu arcabouço jurídico, o processo de implementação na assistência social de São Paulo trouxe novas disputas e dinâmicas. A IN03/SMADS/2018 está passando por um processo de avaliação e reformulação desde 2018, o que demonstra os conflitos em torno de sua implementação. Os atores da sociedade civil e do Estado, por meio da participação no GT e em outros espaços de discussão e pactuação, têm buscado influenciar a nova versão do instrumento que ainda será publicada, de forma a refletir suas demandas e interesses.

No caso do Programa Recomeço, também vimos que o (macro) instrumento de regulação nacional das CTs, a Resolução nº 01/2015 do CONAD, foi resultado de conflitos entre uma série de atores, especialmente em torno do uso de práticas religiosas por essas organizações como forma de tratamento a usuários de drogas. O instrumento de visita técnica em São Paulo não apenas reflete o histórico religioso por trás das CTs, mas também os conflitos presentes localmente resultantes da tentativa do estado de ter maior controle sobre essa dimensão. A categoria espiritualidade foi acionada para resolver esse conflito, pois “diluiu” a presença do religioso nas CTs (pelo menos no papel) e abriu espaço de vez para o financiamento estatal (Autor, 2023). Ao questionar sobre os vínculos religiosos dessas organizações e se são oferecidas atividades alternativas para aqueles que não desejam participar das atividades de espiritualidade, o estado de São Paulo atende uma demanda histórica do movimento de CTs que é o reconhecimento de práticas religiosas como método de tratamento. No entanto, busca reduzir sua centralidade

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

através da condição de não obrigatoriedade e a partir da exigência de profissionalização da equipe técnica que atua nessas organizações.

O contraste entre os casos revela que o processo de implementação dos instrumentos é permeado por conflitos e disputas, com efeitos não apenas para a política pública em si, mas também para os atores envolvidos. Ao longo do artigo evidenciamos que os instrumentos incorporam demandas históricas das OSCs, ao mesmo tempo em que impõem padrões de profissionalização e operam mecanismos de seletividade que afetam o acesso a recursos públicos e a própria participação na política. Assim, contribuimos para aprofundar o conceito de instrumentação, ao mostrar empiricamente que os instrumentos são também arenas de disputas política e institucional, e não apenas dispositivos neutros de gestão. Nesse sentido, compreender os conflitos que envolvem a instrumentação e seus efeitos, é essencial para avaliar os limites e possibilidades da governança pública contemporânea.

REFERÊNCIAS

Barroso, P. (2020). *Comunidades terapêuticas como política de estado: uma análise sobre a inclusão deste modelo de cuidado nas políticas sobre drogas no Rio Grande do Sul* (Tese de Doutorado). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Recuperado de <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213011/001115874.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bichir, R., Brettas, G., & Canato, P. (2017). Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, 11(2), 1-28. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020003>

Bichir, R., Pereira, G., & Gomes, M. L. (2021). Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: O caso da assistência social na cidade de São Paulo. *Novos Estudos*, 40, 57-79. <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300202100010010>

Brasil. (2015a). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República.

Brasil. (2015b). Resolução nº 01, de 19 de março de 2015. *Diário Oficial da União*. Recuperado de <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/421>

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

Carlos, E., Dowbor, M., & Albuquerque, M. C. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, 17(2), 360-378. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>

Cortez, A. C., & Barroso, P. F. (2023). Espiritualidade como categoria resultante de interações (conflituosas) entre comunidades terapêuticas e Estado. *Religião & Sociedade*, 43(1), 49-73.

Damas, F. B. (2013). Comunidades Terapêuticas no Brasil: Expansão, Institucionalização e Relevância Social. *Revista de Saúde Pública de Santa Catarina*, 6(1), 50–65.

Dutra, R., & Arenari, B. (2017). Implementação de políticas públicas e inclusão social: a atuação de organizações implementadoras com populações de rua usuárias de drogas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 13, 29–36.

FEBRAC. (2019). *Plano de trabalho – aditamento termo de colaboração 1938/2016*. Edital 01 SEDS/COED 2017 - Serviço de acolhimento social para recuperação e reinserção social de usuários de substâncias psicoativas: “Oferta de vagas e gerenciamento da rede de acolhimento do Programa Recomeço: uma vida sem drogas”. Campinas, SP: FEBRAC.

Fracasso, L. (2017). *Comunidades terapêuticas: histórico e regulamentações*. Recuperado de http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2018/08/09/15_25_10_992_Artigo_Comunidades_Terapeuticas_Historico_e_Regulamentos.pdf

Halpen, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2021). As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In O. P. Oliveira & P. Hassenteufel (Orgs.), *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos* (pp. 31-59). Brasília: ENAP.

Kassim, H., & Le Galès, P. (2010). Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach. *West European Politics*, 33(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/01402380903354031>

Lara, M. F. A. (2020). *A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo* (Dissertação de mestrado). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.47.2020.tde-24122021-113335>

Lara, M. F. A. (2022). Interações socioestatais e instrumentos de ação pública: Implementação do MROSC na assistência social de SP. *Revista Agenda Política*, 10(2), 233–258. <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.2.10>

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007) Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18), 19-44.

Lavalle, A. G., & Szwako, J. (2023). Social movements and modes of institutionalization. In F. M. Rossi (Ed.), *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements* (pp. 777-793). New York: Oxford University Press.

Lavalle, A. G., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (Orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019.

Lavalle, A. G. et al. (2023). Falando de institucionalização e movimentos sociais: usos, vantagens e limites da abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência. *Política & Sociedade*, 21(51), 270-298. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2022.e89703>

Lotta, G. et al. (2023). “Jesus Speaks Better”: Interactions Between State and Faith-Based Organizations in Service Implementation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 53(2), 402-427. <https://doi.org/10.1177/08997640231165525>

Medeiros, R., & Machado, N. F. (2017). O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e os gestores públicos. *Política & Trabalho*, 46, 23-47. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1517-5901.2017v1n46.32616>

Mendonça, P., & Alves, Marcelo. K. O. Análise da influência de atores no processo de Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no nível municipal. *Agenda Política*, 7(2), 108-135. <https://doi.org/10.31990/agenda.2019.2.5>

Mendonça, P., & Falcão, D. (2016). Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?. *Cadernos Gestão pública e Cidadania*, 21(68), 42-60. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v21n68.56484>

Pires, R. R. C. (2018). Um Campo organizacional de comunidades terapêuticas no Brasil? Dos processos de convergência e suas implicações às clivagens emergentes. In M. P. G. Santos (Org.), *Comunidades terapêuticas temas para reflexão* (pp. 133-166). Rio de Janeiro: IPEA Recuperado de https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/19010_3_comunidades_terapeuticas_cap7.pdf

Lara & Cortez. Interações socioestatais e instrumentos da ação pública no nível subnacional: dinâmicas entre atores estatais e não estatais na política de drogas e assistência social em São Paulo.

Prefeitura de São Paulo. (2018). *Instrução Normativa nº 3, de 31 de agosto de 2018*. São Paulo: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-3-de-1-de-setembro-de-2018>.

Plataforma MROSC. (2015). *Lei 13.019/2014: Fortalecer a sociedade civil e ampliar a democracia*. São Paulo: Observatório da Sociedade Civil. Recuperado de <http://plataformaosc.org.br/lei-13-019-2014-fortalecer-a-sociedade-civil-e-ampliar-a-democracia/>

Santos, M. P. G. (2017). *Nota técnica nº 21 – perfil das comunidades terapêuticas brasileiras*. Brasília: IPEA. Recuperado de https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8025/1/NT_Perfil_2017.pdf

Santos, M. P. G. (2018). Comunidades terapêuticas e a disputa sobre modelos de atenção a usuários de drogas no Brasil. In M. P. G. Santos (Org.), *Comunidades terapêuticas temas para reflexão* (pp. 17-36). Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9444>

Schneider, J. A., Wittberg, P., Unruh, H. R., & Unruh, H. (2011). Comparing practical theology across religions and denominations. *Review of religious research*, 54(4), 405-426. <https://doi.org/10.2307/23055569>

Schneider, J. A. (2013). Introduction to the symposium: Faith-based organizations in context. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(3), 431-441. <https://doi.org/10.1177/08997640134863>

Souza, A. G., Viotto, A., & Donnini, T. (2020). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios*. São Paulo: FGV Direito SP.

Szwako, J., & Lavallo, A. G. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157-187. <https://doi.org/10.1590/1807-0191211157>

Szwako, J., & Lavallo, A. G. (2019). Seeing Like a Social Movement: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos estudos*, 38(2), 411-434. <https://doi.org/10.25091/S01013300201900020009>