

Trabalho preparado para apresentação no XI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência  
Política da USP, de 20 a 24 de setembro de 2021

**Os instrumentos da ação pública como resultados de processos de institucionalização no  
nível subnacional**

Ana Claudia Salgado Cortez

anascortez@gmail.com

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência

Política/(DCP-USP)

Maria Fernanda Aguilar Lara

mariaf.aguilarlara@gmail.com.

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Psicologia

Social/IPUSP

São Paulo

2021

## **Os instrumentos da ação pública como resultados de processos de institucionalização no nível subnacional**

**Resumo:** Este artigo argumenta que a articulação entre a abordagem de interações socioestatais e aquela que estuda instrumentos da ação pública, gera ganhos analíticos para o estudo dos modos de governança no nível local. Ao assumir o caráter mutuamente constitutivo entre sociedade civil e Estado, o neoinstitucionalismo histórico constitui perspectiva analítica oportuna para a compreensão de processos de institucionalização de interesses sociais, destacando 4 modos de institucionalização: posicional; programático; simbólico; e prático. É neste último que nosso trabalho se debruça, pois diz respeito à construção de instrumentos de políticas instituídos através da relação entre Estado e atores sociais. Para isto dois casos são analisados: 1) instrumentos de regulação do Programa Recomeço em São Paulo desde 2017, e 2) a implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo, realizada a partir de 2018.

**Palavras-chave:** Instrumentos; Ação Pública, Interações socioestatais; MROSC, Comunidades Terapêuticas

---

### **Introdução**

O principal objetivo deste trabalho é demonstrar que a articulação entre a abordagem de interações socioestatais e aquela que estuda instrumentos da ação pública, gera ganhos analíticos para o estudo dos modos de governança no nível local. Assim, argumentamos que a abordagem francesa de instrumentos da ação pública traz lentes analíticas importantes para a compreensão de um modo específico de institucionalização, o prático, no nível local.

Estruturamos nosso argumento a partir da análise de dois casos. O primeiro trata-se do processo de formulação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e sua implementação na assistência social na cidade de São Paulo. Argumentamos, a partir da abordagem sociológica dos instrumentos da ação pública, que o marco regulatório não pode ser compreendido apenas como um instrumento técnico-jurídico de regulação das parcerias, mas como fruto de um longo processo de interações socioestatais e disputas políticas no qual organizações

sociais buscam ser reconhecidas como atores relevantes nas políticas públicas. Neste sentido, seus efeitos são mais amplos do que seus aspectos técnicos, pois envolvem relações sociais, conflitos políticos, valores e interesses. Aqui buscamos, portanto, analisar um dos efeitos “inesperados” que as técnicas de seleção utilizadas no MROSC trouxeram para a assistência social paulistana: o privilégio às grandes OSC em detrimento das pequenas organizações.

Em termos metodológicos, este estudo de caso foi realizado a partir da análise documental da Lei 13.019/2014 que regulamenta o MROSC nacionalmente e da Instrução Normativa 03/SMADS<sup>1</sup>/2018 que o adequa às especificidades da assistência social em São Paulo. Além disso, foi realizado trabalho de campo entre 2018 e 2019, que consistiu na participação em espaços de interação socioestatal que debateram as adequações do MROSC na assistência social paulistana e nove entrevistas semiestruturadas com gestores e trabalhadores do SUAS que estavam diretamente implicados na implementação do MROSC na cidade de São Paulo.

O segundo caso refere-se à análise da inserção da dimensão religiosa/espiritual no instrumento de visita técnica do Programa Recomeço no Estado de São Paulo. Para isso analisamos o instrumento de monitoramento e avaliação de Comunidades Terapêuticas (CT) contratadas pelo Estado de São Paulo através do Programa Recomeço, para o acolhimento e tratamento de pessoas com transtornos decorrentes do uso problemático de substâncias psicoativas (SPAs). A escolha desse caso se deu devido ao histórico religioso dessas organizações e ao uso da religião como forma de tratamento por elas. Ao longo do artigo, demonstramos como o histórico e presença religiosa nessas organizações se fazem presentes no instrumento analisado, demonstrando que esse não é neutro ou meramente técnico, mas reflete interações, conflitos e disputas entre as organizações e o Estado, especialmente em torno da centralidade da religião na política.

Em relação à metodologia, o estudo desse caso se deu a partir da análise do “instrumental de visita técnica para serviço de atenção aos acolhidos de substâncias psicoativas de caráter residencial – Programa Recomeço”<sup>2</sup> e da realização de 39 entrevistas com trabalhadores (psicólogos e assistentes sociais) de CT credenciadas no Programa Recomeço, dois representantes

---

<sup>1</sup> O órgão responsável pela gestão da assistência social em São Paulo é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS).

<sup>2</sup> [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KGe\\_s\\_t9HMAJ:https://febract.org.br/portal/wp-content/uploads/2021/06/Plano-de-Trabalho-FEBRAC-T-TERMO-ADITIVO-2019.docx+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KGe_s_t9HMAJ:https://febract.org.br/portal/wp-content/uploads/2021/06/Plano-de-Trabalho-FEBRAC-T-TERMO-ADITIVO-2019.docx+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari)

do Estado, coordenadores do Programa, e dois representantes da Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas (FEBRACT), essa responsável pela gestão e fiscalização do Programa.

Para além desta introdução e considerações finais, este artigo está dividido em três partes: 1) apresentação das teorias mobilizadas no trabalho; 2) apresentação dos casos analisados; 3) discussão dos resultados à luz de nossas contribuições teóricas.

## **1. Interações socioestatais e abordagem francesa dos instrumentos da ação pública**

Ao dialogar com o neoinstitucionalismo, a abordagem dos instrumentos da ação pública desenvolvida na França tem como argumento principal que esses constituem tipos particulares de instituições. Diversos trabalhos desenvolvidos nesse campo demonstram que instituições importam, pois estruturam políticas, determinam em parte o comportamento dos atores, criam dinâmicas de poder, destinam acesso a recursos e determinam a ascensão de determinados atores e a exclusão de outros. Sendo assim, os instrumentos como instituições, são conceituados a partir da análise de dinâmicas de poder e interesses, assim como de interações entre múltiplos atores por meio de processos políticos. Assim como Lowi (1964) apontou para a dimensão da *politics* presente na *policy*, podemos dizer que a abordagem francesa traz a política para o estudo dos instrumentos (Halpern, Lascoumes & Les Galès, 2021).

Lascoumes e Les Gales (2007; 2012) definem instrumentos da ação pública não apenas como dispositivos técnicos, mas sociais, os quais carregam representações sociais entre os atores e significados das interações que regulam. A partir dessa leitura, Pires (2019) afirma que “instrumentos são entidades não humanas que não só estabilizam, mas conferem sentido e formas específicas às relações que se desdobram no decurso da ação coletiva da implementação” (p. 31). São exemplos de instrumentos, protocolos, procedimentos operacionais padronizados, indicadores, formulários e outros mecanismos que organizam interações entre organizações governamentais e não-governamentais, assim como entre os governos e os usuários de seus serviços.

A abordagem francesa sobre os instrumentos da ação pública propõe uma mudança de perspectiva em relação às abordagens anglo-americanas<sup>3</sup> dos estudos de políticas públicas. Quando

---

<sup>3</sup> Linder e Peters (1984, 1989, 1990); Kickert (1997).

levados em consideração por esses autores, os instrumentos (ou ferramentas / *policy tools*) geralmente são variáveis marginais do processo político e não objetos de análise. Ademais, nessas abordagens, a escolha e operação dos instrumentos é apresentada de forma funcionalista, como uma simples escolha de técnicas. Já para a abordagem francesa, diferentemente, os instrumentos não são neutros, pelo contrário, materializam visões específicas, concepções e valores (Hussein & Le Galès, 2010). Aqui os instrumentos não são puramente técnicos, mas produzem efeitos específicos que não necessariamente dependem de seus objetivos declarados ou metas, e por vezes são inesperados (Halpern, Lascoumes & Les Galès, 2021).

Assim, a contribuição teórica da abordagem dos instrumentos da ação pública não é entrar num debate sobre o que esses são, mas sim o que fazem e, especialmente, os efeitos que geram. Em outras palavras, a preocupação aqui está na instrumentação, isto é, no conjunto de problemas impostos não apenas no processo de escolha, mas também no uso e nos efeitos dos instrumentos, que possibilitam materializar e operacionalizar a ação do governo (Lascoumes & Le Galès, 2007; 2012). O que nos interessa neste trabalho é a instrumentação como algo que determina (ou não) as capacidades estatais, e para além disso, as formas como interesses políticos e sociais se acomodam por meio desses instrumentos. Os instrumentos materializam formas de compreensão de mundo, modos específicos de governar, conflitos e aspectos políticos, singularidades históricas nas relações entre sociedade civil e Estado, e relações sociais e de poder entre os atores. Assim, conhecer a trajetória dos instrumentos nos permite conhecer as negociações entre atores heterogêneos, como sociedade civil e Estado, bem como a relação entre normas e valores que permeia a interação entre esses atores (Halpern, Lascoumes & Les Galès, 2021).

A abordagem dos instrumentos da ação pública trouxe uma importante contribuição no estudo da operacionalização das políticas públicas, ao ressaltar o caráter político e social dos “dispositivos técnicos” que materializam a ação governamental. Contudo, esta abordagem não fornece ferramentas analíticas suficientes para compreender como tais dimensões perpassam a construção e implementação dos instrumentos. Neste trabalho, argumentamos que a literatura neoinstitucionalista que parte da premissa da mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Lavalle et al., 2019) como um pressuposto teórico para a compreensão das relações entre poder público e OSC traz ferramentas importantes para a análise da construção social dos instrumentos. Para esta perspectiva teórica, a capacidade de ação de atores sociais e das instituições políticas,

bem como os processos de institucionalização delas decorrentes, são produzidas pelas disputas e interações entre os atores sociais e estatais.

A abordagem da mútua constituição parte de uma perspectiva mais dinâmica, processual e relacional sobre a compreensão das formas de interação entre Estado e sociedade civil (Lavalle & Szwako, 2015), na qual as fronteiras entre ambas as esferas são analisadas de forma tênue. Esta abordagem privilegia o estudo dos padrões relacionais, das dinâmicas organizacionais e das distintas lógicas interacionais que permeiam os espaços de diálogo e construção entre sociedade civil e Estado. Busca, assim, compreender as formas (mais ou menos institucionalizadas) de interação entre ambas as esferas (LAVALLE et al., 2019).

Um processo resultante dos processos de interação são os *encaixes institucionais*, que são formas de acesso mais permanentes na burocracia estatal, conquistados pelos atores sociais, que aumentam a sua capacidade de influência e poder decisório nas ações da administração pública (Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017). Ou seja, são aqueles “espaços” que os atores sociais constantemente estão “cavando” nas instituições do Estado e que lhes outorga maior capacidade de agência nos processos decisórios. Nas palavras de Lavalle et al., (2019) encaixes são sedimentações institucionais “de índole pública e, uma vez produzidas, não garantem controle exclusivo aos atores que as produziram. Assim, encaixes conferem alguma agência com certa duração a determinados tipos de atores, e não apenas àqueles diretamente envolvidos no processo de institucionalização” (Lavalle et al., 2019, p.49-50).

Em diálogo com esta literatura, compreende-se que os instrumentos são um tipo de instituição resultante das interações entre atores estatais e não estatais envolvidos em determinado jogo político. Portanto, os instrumentos não são resultados únicos do Estado ou da burocracia estatal, mas podem ser (co)produzidos nas interações entre atores estatais e sociais. Além disso, nesta perspectiva, os instrumentos podem ser um tipo de *encaixe*. Isto é, eles podem materializar demandas da sociedade civil no desenho institucional do instrumento, permitindo que determinados atores sociais tenham maior capacidade de ação. Segundo Lavalle e Szwako (no prelo), os instrumentos de políticas públicas podem consistir num tipo de institucionalização *prática* - interesse deste trabalho – que se refere à incorporação de demandas sociais nas técnicas e instrumentos usados pelo Estado para governar. Esta dimensão normalmente opera em um ambiente que é visto como “técnico” e por isso muitas vezes passa despercebido pelos analistas. Entretanto, esses podem ter sua gênese na burocracia do Estado, mas também podem “expressar

uma sociogênese em que processos de interação entre instituições e movimentos fazem com que as técnicas sociais migrem para o domínio da política” (Lavalle e Szwako, no prelo), o que vale a pena ser analisado.

### **2.1. As disputas na formulação do MROSC e seus efeitos na assistência social paulistana**

Em 2014 ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 13.019/14 (Brasil, 2014) – conhecida popularmente como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – que instituiu novas diretrizes e normativas para a regulamentação das parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC). A lei buscou a criação de parâmetros nacionais que norteiam a celebração de convênios e parcerias, com vistas à homogeneização dos instrumentos utilizados em nível subnacional.

Para uma parte significativa das OSC, em especial aquelas organizadas em torno da Plataforma MROSC, “a conquista da Lei 13.019 faz parte de uma luta de 30 anos das OSC brasileiras por uma legislação que promova um ambiente favorável para sua atuação autônoma” (Plataforma da Sociedade Civil, 2015). Esta luta tinha como objetivo a efetivação de um projeto político participativo e democrático, que reconhece as organizações como agentes ativos e legítimos na administração pública, principalmente no âmbito das políticas públicas (Brasil, 2015; Mendonça & Falcão, 2016; Souza, Vioto & Donini, 2020).

Este grupo tinha como demandas centrais a descriminalização das OSC, a mitigação do clima de desconfiança, o reconhecimento das OSC como legítimas nas políticas públicas, a desburocratização do processo de parceirização, em especial da prestação de contas. As OSC, a partir da abertura política propiciada pelas características do governo que estava à frente na época<sup>4</sup> e da sua “utilidade pública”, conseguiram incidir grande parte de seus interesses e demandas na agenda política de construção do MROSC. Neste sentido, o MROSC pode ser considerado como um *encaixe institucional* (Lavalle, et al., 2019) arquitetado pelas organizações, ao incorporar demandas históricas das OSC e permitir disputas nos níveis subnacionais, sobretudo pela institucionalização dos conselhos de fomento e de colaboração (CONFOCO) nos três níveis de governo. A partir destes conselhos, que devem ser compostos de forma paritária, as organizações passam atuar nas instituições do Estado pautando e disputando seus interesses.

---

<sup>4</sup> Gestão da presidenta Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores, favorável à construção de um novo marco regulatório.

Entretanto, a despeito do MROSC ter sido considerado uma grande conquista para este grupo organizado de OSC, os conflitos que permearam o processo de sua construção também foram, em certa medida, incorporados na legislação. A ampla abrangência e o grau generalista da Lei permitiriam que distintos modelos de gestão fossem aplicados em sua implementação. Por um lado, possibilitaria a defesa de um modelo participacionista, ao outorgar centralidade às OSC nas políticas públicas. Por outro, a defesa de um modelo mais gerencial de Estado, mais precisamente, um Estado com um papel mais interventivo, que procura controlar as organizações e promover a concorrência, a partir da criação de uma série de exigências burocráticas de seleção e constrangimento das OSC. Estes diferentes modelos de gestão e os conflitos deles decorrentes também incidem nas camadas de regulamentação subnacional e em sua adaptação na assistência social – uma área marcada pela presença das OSC em sua trajetória de consolidação como política pública.

A partir do breve relato acima, buscamos evidenciar que o processo de construção deste instrumento de regulação – que normatiza o universo das organizações e as relações com o poder público – não é uma questão que se limita a meras questões jurídicas, econômicas ou formais (Lascoumes & Le Galès, 2012), como por vezes é colocado pela literatura e até mesmo pelo poder público, mas envolve a gestão de uma ampla, complexa e contraditória gama de interesses. Isto é, o MROSC não pode ser analisado e interpretado apenas pela “letra fria” da lei. Trata-se de um longo processo histórico de interações e conflitos políticos entre atores do Estado e da sociedade civil.

#### *Efeitos do MROSC para a assistência social paulistana*

As OSC ocupam um lugar relevante na política de assistência, tendo participado ativamente do seu processo de consolidação e institucionalização, sendo hoje atores relevantes também na implementação dos serviços socioassistenciais (Bichir, Bretas & Canato, 2017). Por exemplo, em São Paulo, 94% da rede é implementada mediante parcerias. Neste sentido, o MROSC tem um importante efeito nesta política, já que afeta uma parte significativa dos serviços. No caso da cidade de São Paulo é a Instrução Normativa (IN) 03/SMADS/2018 que regulamenta e adapta as disposições do MROSC às especificidades da assistência social do município. Devido ao forte arcabouço jurídico construído ao longo dos anos em São Paulo, a grande maioria das proposições do MROSC já eram adotadas para a celebração de parcerias na cidade. Por outro lado, as



prerrogativas e diretrizes dispostas na IN 03/SMADS/2018 avançaram no detalhamento do *modus operandi* de cada etapa do processo de conveniamento.

Como colocado por Lascoumes e Le Galés (2012) apesar de seus objetivos, os efeitos de um instrumento de política pública não se resumem a aspectos técnicos. Os instrumentos podem afetar a distribuição de poder nas relações estabelecidas ao longo dos anos entre atores sociais e estatais, podendo gerar também efeitos “inesperados” e conflitos políticos. Embora a formulação do MROSC buscase o reconhecimento e a legitimidade das OSC e o aperfeiçoamento do processo de parcerização, seu processo de implementação pode privilegiar certos atores em detrimento de outros. No caso da assistência social de São Paulo, o privilégio a organizações de grande porte.

Uma das inovações do MROSC foi a instituição de critérios e padrões mínimos de seleção e a formalização de sistema de pontuação com vista a padronizar o processo seletivo. As organizações interessadas em concorrer a um edital devem construir um Plano de Trabalho, que deve servir de guia para a realização da parceria e execução dos serviços (IN/03/SMADS/2018).

Segundo o Artigo 26 da IN 03/2018 no processo de seleção, quando mais de um Plano de Trabalho for avaliado como “satisfatório”, a Comissão de Seleção deve adotar alguns critérios de pontuação para o desempate. O sistema de pontuação busca criar uma certa padronização no processo seletivo, ao instituir critérios gerais que buscam avaliar a “qualidade” da OSC, como exigência de tempo mínimo e comprovação de capacidade técnica – quanto mais convênios, inserção em mais de um tipo de serviço e maior tempo de atuação, maior será a sua pontuação. A princípio este argumento é muito relevante, de fácil aceitação, inclusive por parte das OSC. Contudo, ao utilizar a competitividade como critério de elegibilidade o MROSC abre brechas para que as grandes organizações (de fora do território) tenham mais vantagens em relação àquelas menores (que têm inserção na comunidade e conhecem as demandas de seu território).

Outra inovação do MROSC foi tirar a necessidade da contrapartida financeira por parte das organizações, algo que poderia beneficiar as pequenas organizações. Contudo, segundo as entrevistas, no processo de seleção ainda havia um certo “pressuposto” de que quanto mais “econômica” uma OSC fosse mais condições teria para ganhar o processo de seleção, o que também reforçou o privilégio das organizações maiores que detêm mais recursos e estrutura e podem elaborar e submeter à administração pública Previsão de Receitas e Despesas (PRD) mais “econômica”.

As gestoras de parcerias entrevistadas – profissionais que em São Paulo são responsáveis pelo processo de seleção e supervisão das parcerias – destacaram que percebem relevante diferença na elaboração dos planos de trabalho apresentados por OSC maiores e menores. Em suas avaliações, o plano de trabalho das OSC menores apresenta uma construção mais coletiva, com uma certa identidade da OSC, um vínculo maior com o território. Em contrapartida, foi evidenciado que as organizações maiores normalmente contratam profissionais especializados para a elaboração dos planos. Logo, estes documentos são mais consistentes e “melhor elaborados”, o que dá muitas vantagens no processo de seleção.

Ademais, as gestoras de parcerias relatam que entram em contradição no processo de seleção e avaliação dos planos de trabalho, pois se por um lado as OSC maiores muitas vezes têm estrutura para a contratação de um profissional especializado na elaboração de planos de trabalho e, portanto, o documento é mais consistente; por outro, as pequenas constroem os seus planos a partir do acúmulo de conhecimento dos/as gestores/as daquela instituição, trazendo as características próprias e reivindicações históricas da população de determinado território. Afirmam que, nestes momentos, ficam inseguras sobre como proceder, pois sabem que as OSC maiores terão mais estrutura para a efetivação da parceria, enquanto as OSC menores podem trazer um trabalho mais próximo da população, apesar das dificuldades econômicas para a operacionalização dos serviços.

Em São Paulo a grande maioria das OSC atualmente conveniadas à SMADS são de pequeno porte. No trabalho de campo, pudemos perceber que muitas OSC pequenas surgem a partir de demandas territoriais e estão mais envolvidas com as problemáticas do seu bairro. Acreditamos que o conhecimento destas OSC é importante para a operacionalização dos serviços socioassistenciais, onde um vínculo maior com a comunidade atendida pode trazer mais resultados e aderência à política. Dependendo de seu processo de implementação, o MROSC pode prejudicar a permanência destas organizações, que possuem um vínculo orgânico com seus territórios, na prestação de serviços socioassistenciais, afetando a pluralidade e a capilaridade territorial da rede conveniada.

## **2.2. Comunidades terapêuticas: Programa Recomeço**

### *O histórico religioso das CT*

As CT são organizações da sociedade civil (OSC), em sua maioria estabelecidas com o suporte de instituições religiosas, cujo objetivo é oferecer acolhimento e tratamento – via internação – para pessoas com transtornos decorrentes do uso problemático de SPAs (Pires, 2018).

O programa assistencial dessas organizações é majoritariamente baseado no tripé disciplina, trabalho e espiritualidade, sendo que muitas dessas conjugam práticas religiosas com atendimentos de profissionais especializados como médicos, psicólogos, assistentes sociais e enfermeiros (Santos, 2018). De acordo com o IPEA (2017), 95,6% das CT brasileiras utilizam a espiritualidade como método de tratamento, sendo que 90% delas declaram que leitura bíblica, participação em cultos e orações são atividades cotidianas de suas organizações.

A religião é central na história de desenvolvimento das CT brasileiras, que tiveram influência dos movimentos de Oxford, Minnesota e Synanon, todos esses ancorados em valores religiosos de base cristã (Damas, 2016; Fracasso, 2017). Para as CT, o envolvimento com uma religião auxilia na reinclusão social do indivíduo em tratamento (Dutra e Arenari, 2019).

Porém, a contratação pelo Estado de um serviço ancorado em princípios religiosos, é objeto de muitos conflitos. Enquanto as associações de CT defendem a espiritualidade como valor central do tratamento, organizações de defesa de direitos se posicionam de forma contrária ao financiamento público de organizações religiosas pelo Estado, questionando sua laicidade. Tal conflito se dá na medida em que as CT buscam reconhecimento do Estado como instituições legítimas de atendimento a pessoas que fazem uso de SPAs, ao mesmo tempo que não renunciam sua identidade religiosa (Farfan, 2020).

Atores fundamentais na disputa pelo reconhecimento do Estado sobre a identidade religiosa das CT, são as federações de comunidades terapêuticas (Barroso, 2020), incluindo a Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas (FEBRACT). Como resultado da mobilização desses grupos, ocorre um movimento de incorporação da religião na política que reconhece e regulamenta as CT em nível nacional. Um exemplo disso é a Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), que regulamenta o trabalho das CT no Brasil e prevê o “desenvolvimento da espiritualidade” como método de tratamento terapêutico prestado por essas instituições (BRASIL, 2015). Outro exemplo foi a capacitação de lideranças religiosas promovida pela SENAD, denominada “Fé na prevenção”. A atuação desses grupos na disputa pela legitimação das CT, inclusive de sua face religiosa, pode ser identificada no âmbito nacional (Doudement e Conceição, 2018), mas também há dinâmicas próprias decorrentes desse conflito no âmbito subnacional como veremos a seguir no caso do Programa Recomeço do estado de São Paulo.

### *O Programa Recomeço*

O “Programa Recomeço: uma vida sem drogas”, é uma política pública desenvolvida pelo estado de São Paulo desde 2013, cujo objetivo é o financiamento de vagas em CT para o tratamento de pessoas que fazem uso abusivo de SPAs. Sob coordenação intersecretarial das Secretarias Estaduais de Desenvolvimento Social (SEDS), Saúde (SES), Justiça e Defesa da Cidadania (SJDC), Educação (SEE) e Segurança Pública (SSP), o Programa disponibiliza 1335 vagas através de 56 organizações em 70 CT localizadas em diversos municípios do estado.

As principais portas de entrada do Programa são o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Droga (CAPS-AD), espaços gerenciados diretamente pelo Estado. Sendo assim, todas as pessoas que recebem tratamento em CT por meio do Programa Recomeço, devem passar por uma avaliação prévia da rede de saúde.

No Programa, há duas modalidades de CT. A primeira é composta por organizações da área da saúde, cujo enfoque é o tratamento clínico e terapêutico realizado por profissionais da saúde como médicos e enfermeiros. A segunda modalidade é composta por organizações de Interesse Social, cujo tratamento consiste na convivência entre os pares, no fortalecimento de vínculos familiares e desenvolvimento da espiritualidade. Nesse caso o trabalho é desenvolvido por profissionais da assistência social e psicólogos.

Neste artigo, analisamos apenas a segunda modalidade de CT, de Interesse Social, cuja execução dos serviços está sob a responsabilidade da Coordenação de Políticas sobre Drogas (COED) da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) do Estado de São Paulo. A seleção dessas CT é feita pela FEBRACT, por meio de editais de chamamento público. Além da seleção, a FEBRACT é responsável pela gestão, monitoramento e fiscalização das CT que fazem parte do Programa.

A FEBRACT é a federação de CT com o maior número de organizações afiliadas (21,4%) e uma das organizações mais antigas do setor (IPEA, 2017b), com atuação em nível nacional e em diversos estados e municípios. Para que as CT entrem no Programa, há a exigência de supervisões frequentes realizadas pela FEBRACT. A seguir analisaremos, o instrumento de visita técnica utilizado pela FEBRACT nessas supervisões a fim de demonstrar que esse é resultado de interações e disputas entre CT/FEBRACT e o Estado em torno do reconhecimento do vínculo religioso dessas organizações e do uso da espiritualidade como forma de tratamento.

*Análise da inserção da religião no instrumento de visita técnica do Programa Recomeço*

Nesta seção, analisamos o instrumento de visita técnica do Programa Recomeço. O monitoramento do Programa é realizado pela FEBRACT a partir de 12 visitas por ano em cada organização, ou seja, uma por mês. O principal instrumento utilizado nesse processo é o “instrumental de visita técnica para serviço de atenção aos acolhidos de substâncias psicoativas de caráter residencial”, o qual será objeto de nossa análise a seguir. Analisaremos especificamente os elementos relacionados à religião/espiritualidade contidos nesse instrumento, cujo um dos objetivos é regular o uso da religião como forma de tratamento no interior das CT.

O instrumento de visita técnica do Programa Recomeço, consiste basicamente num *checklist*, contendo dados gerais sobre as CT, suas condições físicas, sanitárias e técnicas. Cada um desses itens possui pontuação específica. Após cada visita, é emitido um relatório de avaliação pela FEBRACT e um Termo de Consentimento que deve ser assinado pelo responsável de cada CT. Caso haja inconformidades leves, a CT tem um prazo de 30 dias para solucioná-las. Em casos de infrações graves, essas devem ser solucionadas de forma imediata. Caso as inconformidades não sejam resolvidas no prazo estabelecido, as CT estão sujeitas a sanções como advertência nos casos leves e suspensão temporária e exclusão do Programa nos casos mais graves.

O instrumental de visitas está dividido em nove seções: 1) informações gerais sobre as CT; 2) documentos de funcionamento; 3) avaliação e monitoramento; 4) existência de estrutura física; 5) condições da estrutura física existente; 6) alimentação; 7) trabalho desenvolvido; 8) equipe permanente, e; 9) considerações do visitador.

A seguir destacaremos as ferramentas presentes no instrumento analisado que visam regular o uso da religião pelas CT, e discutiremos como essas são instituições, construídas a partir das interações entre CT, FEBRACT e Estado, representado em nosso caso pela COED.

Nos chama atenção ainda na primeira seção sobre dados gerais, uma questão sobre a orientação religiosa das CT. As opções de respostas para essa questão são: a) católica; b) evangélica; c) espírita; d) ecumênica e d) outros. Essa pergunta demonstra o reconhecimento pelo Estado da penetração da religião na política, o qual legitima os vínculos religiosos das CT. Se instrumentos são tipos particulares de instituições como prevê a literatura da ação pública (Halpern, Lascoumes & Les Galès, 2021), esses carregam histórias, valores e símbolos. Portanto, a questão sobre a orientação religiosa das CT, reflete o histórico religioso por trás dessa política pública, assim como a tentativa do Estado de ter maior conhecimento e controle sobre essa

dimensão, porém sem deslegitimá-la - o que poderia gerar conflitos com as organizações e entraves para o avanço da política pública.

Em segundo lugar, nos eixos 3 (avaliação e monitoramento) e 8 (trabalho desenvolvido), encontramos vários pontos sobre religião que nos chamaram atenção. Os primeiros referem-se à garantia de direitos dos acolhidos, onde as CT são questionadas sobre: 1) se desenvolvem atividades religiosas/espirituais; 2) se os acolhidos podem decidir sobre a participação (ou não) nas atividades religiosas e se são oferecidas atividades alternativas para aqueles que não desejam participar, e; 3) se as CT permitem que os acolhidos participem de atividades religiosas de seu credo, mesmo que sejam diferentes das desenvolvidas dentro das organizações (Febract, 2019, p.76).

Já na seção 8, as CT são questionadas: 1) se os acolhidos têm acesso a todos os recursos disponíveis na comunidade local, incluindo atividades religiosas, e; 2) se essas desenvolvem “atividades de espiritualidade, sem discriminação de credo, que promovam a dimensão da pessoa humana que traduz a busca em alcançar a plenitude da sua relação com o seu bem-estar espiritual na forma como cada um concebe” (Febract, 2019, p. 78).

Sobre os pontos destacados acima, como já vimos, a grande maioria das CT brasileiras utilizam a espiritualidade como método de tratamento. Ademais, essas organizações utilizam-se da metodologia dos 12 passos do grupo Narcóticos Anônimos, os quais são baseados em orientações religiosas/espirituais. Tanto a Febract quanto as CT disputam historicamente o uso da religião como método de tratamento no interior dessas organizações.

A disputa entre CT/FEBRACKT e Estado em torno da religião se reflete no instrumento utilizado para o monitoramento dessas organizações. Apesar desse instrumento não prever pontuações específicas para a realização de atividades religiosas - ou seja, em caso de a organização não exercer esse tipo de atividade, essa não será prejudicada em sua avaliação - o Estado por meio desse reconhece a legitimidade do uso da religião/espiritualidade pelas CT como parte do tratamento aos acolhidos. Segundo os representantes da COED, o Estado não tem pretensão de acabar com a presença da religião no programa, mas fazer com que essa ocupe um lugar de coadjuvante (Entrevistas 36 e 37).

Em terceiro lugar, ainda no eixo de “monitoramento e avaliação” (eixo 3), nos chamou atenção o item sobre profissionalização das CT, que questiona se essas garantem a presença de equipe mínima exigida pelo Programa, a qual deve ser composta por: 01 psicólogo, 01 assistente

social e 02 orientadores/monitores. Você deve estar se perguntando, o que a exigência de profissionais tem a ver com religião? Nossa pesquisa tem demonstrado que a exigência de profissionalização tem sido um mecanismo utilizado pelo Estado para a regulação do uso da religião pelas CT (Cortez et al, 2020). Em uma das entrevistas com representantes da COED, ouvimos que profissionais capacitados ocuparão o espaço que hoje é da religião (Entrevista 36).

A profissionalização como estratégia de tirar a centralidade religiosa da política fica ainda mais evidente no caso da exigência de substituição de profissionais conhecidos como “conselheiros”, por sócio-educadores. Os conselheiros são figuras típicas, especialmente nas organizações religiosas, pois são pessoas que já passaram pelo tratamento na CT e posteriormente são contratadas para trabalhar nesses locais. Como mostrou pesquisa desenvolvida por Cortez et al (2020), os conselheiros foram identificados pelo Estado como pessoas responsáveis pela perpetuação do discurso e práticas religiosas entre os usuários. Assim, como uma estratégia de diminuir a centralidade da religião na política, a COED passou a exigir que os conselheiros fossem substituídos por sócio-educadores, pessoas com formação de no mínimo Ensino Médio completo e que passassem por um processo de formação oferecido pelo Estado.

Sendo assim, vemos que a exigência de profissionais qualificados, presente no instrumento de visita técnica analisado, não reflete apenas esforços técnicos do Estado, mas um esforço político por parte da COED e muitas vezes conflituoso com as CT, de conter a centralidade religiosa na política pública. Como prediz a literatura francesa, os instrumentos não são neutros, mas materializam visões e intensões específicas dos atores (Halpern, Lascoumes & Les Galès, 2021).

### **3. Discussão**

A partir do diálogo com a literatura neoinstitucionalista procuramos demonstrar que em ambos os casos os instrumentos analisados são resultantes de processos de interações socioestatais. Isto é, os instrumentos de políticas públicas não são resultados únicos da ação do Estado, mas podem ser (co)produzidos nas interações entre atores estatais e sociais. Isto é, são produtos de processos de institucionalização que podem carregar demandas específicas de atores sociais. Logo, eles podem ser *encaixes institucionais* (Lavalle et al, 2019) arquitetados pelos atores sociais no arcabouço jurídico/normativo do Estado. Em específico, eles são um dos quatro modos de institucionalização que podem resultar dos processos interativos entre sociedade civil e Estado, o modo técnico-prático (Lavalle e Szwako, no prelo).

Tendo isso em vista, importa entender “em que medida, por via de seus discursos e saberes produzidos fora e dentro de suas relações com o Estado, atores não estatais interpelam os dispositivos oficiais de intervenção, classificação e ordenamento do território e da população” (Lavalle et al., 2019, p.68). Ou seja, se faz importante a análise dos processos de institucionalização que envolvem a produção dos instrumentos de políticas públicas. Para analisar o processo de institucionalização de um instrumento político, é necessário investigar os debates em torno de sua criação, as formas como foram modificados ao longo do tempo, bem como as controvérsias e os jogos de poder que podem perpassar a sua implementação. Foi este caminho que seguimos na análise dos dois casos.

No caso do MROSC, pode ser observado que este instrumento de regulação construído nacionalmente foi resultante de um longo processo de interação, no qual um grupo organizado de OSC procurou inserir suas demandas na estrutura normativa do MROSC. Os atores sociais engajados na construção do MROSC disputaram uma certa “identidade” das organizações, a partir da busca do reconhecimento das OSC como atores importantes para a construção das ações públicas. Neste sentido, argumentamos que o marco regulatório enquanto um instrumento de regulação pode ser lido como um *encaixe* arquitetado por este grupo de organizações. Esta “disputa identitária” foi construída de forma ativa tanto pelas organizações quanto pelos atores do Estado que participaram dos espaços locais e nacionais de formulação do novo marco. Assim evidenciamos, como colocado pela abordagem da mútua constituição que, as organizações na relação com o Estado não atuam apenas como atores demandantes (pressão externa), mas como parte importante do processo de cristalização dessas demandas, ou seja, incidem ativamente no processo de institucionalização de novos interesses (Lavalle et al, 2019).

Entretanto, apesar do MROSC ter sido formulado com base em um modelo participacionista que reconhece a legitimidade e expertise das OSC, a incorporação da competitividade como critério de seleção abre brechas para que certos tipos de organizações sejam privilegiadas. De acordo com Lavalle et al., (2019) quando considerados como *encaixes* os instrumentos outorgam maior capacidade de agência aos atores sociais que o construíram, possibilitando que estes atores continuem a disputar seus interesses. Contudo, uma vez institucionalizado o encaixe tem uma certa autonomia e pode gerar vantagens para outros atores sociais e não somente para aqueles que o construíram. No caso da assistência social paulistana, mostramos que o marco regulatório gerou privilégios às grandes organizações. A busca por mais



“qualidade” nas parcerias, quando traduzida em um discurso de competição, privilegiou organizações de maior porte. Mesmo que os gestores de parcerias – assistentes sociais e psicólogos/as lotadas/os nos CRAS e CREAS envolvidos diretamente na implementação da política e, portanto, conhecedores das realidades locais e das demandas da população – quisessem reconhecer a atuação das OSC vinculadas aos territórios, os critérios de seleção do MROSC não permitiam. Este efeito “inesperado” produzido pela incorporação das diretrizes do marco regulatório na assistência social de São Paulo evidencia a necessidade de analisar os conflitos decorrentes da institucionalização dos instrumentos não apenas no processo de formulação e construção, mas os efeitos que eles podem produzir na implementação e governança local.

No caso do Programa Recomeço, demonstramos que existe uma disputa entre CT e FEBRACT de um lado e Estado do outro em torno do uso da religião como forma de tratamento. Apesar do Estado reconhecer e incorporar o histórico religioso das CT na política pública, esse busca formas de regulá-la, enquanto as organizações resistem para manter o que definem como parte de sua identidade. Como vimos ao longo do texto, tal reconhecimento por parte do Estado ocorre em nível nacional, o que gera importantes efeitos no nível local.

Um desses efeitos é o instrumento de visita técnica utilizado para a supervisão das CT vinculadas ao Programa Recomeço. Esse instrumento expõe os embates existentes entre FEBRACT/CT e Estado em torno da religião, e os acordos gerados entre eles para que a política pública ocorra, o que é interesse de todos. Por esse motivo, vemos tal instrumento como um *encaixe* resultante das disputas entre COED, CT e FEBRACT, que apesar de refletir diretrizes e processos de interação ocorridos no nível nacional, é próprio das interações locais que resultaram no Recomeço.

No caso do Programa Recomeço, o *encaixe* se dá quando o Estado reconhece a possibilidade de vínculo religioso das CT que fazem parte do programa, ao incluir no questionário de visita técnica (formulado juntamente com a FEBRACT) a previsão de que essas organizações informem suas vinculações religiosas. Como vimos, ao incluir essa questão no questionário, o Estado não apenas reconhece o histórico e laços religiosos dessas organizações, como também busca compreender quem são e como atuam de modo que possa regulá-las.

Da mesma forma, ao questionar se as organizações desenvolvem atividades religiosas/espirituais; se os acolhidos podem decidir sobre a participação (ou não) nas mesmas e se são oferecidas atividades alternativas para aqueles que não desejam participar, o Estado

reconhece uma demanda histórica do movimento de CT que é o reconhecimento de seu método de tratamento, o qual inclui a espiritualidade, como legítimo. Por outro lado, é possível perceber que apesar do Estado reconhecer e legitimar o desenvolvimento de atividades religiosas no interior dessas organizações, busca regulá-las através da condição de não obrigatoriedade, de respeito a todos os tipos de credo e a partir da exigência de profissionalização da equipe técnica que atua nessas organizações.

Sobre esse último ponto, vimos que a estratégia de profissionalização das CT tem sido utilizada pela COED para reduzir a centralidade da religião na política. Segundo seus representantes, onde há cientificidade, há menos espaço para práticas estritamente religiosas. Como vimos, tal estratégia fica ainda mais clara no caso da troca dos antigos “conselheiros” pelos sócio-educadores, pessoas que eram responsáveis por levar adiante as práticas religiosas dentre os acolhidos. Nesse caso, nosso argumento sobre a importância de analisar processos de interações socioestatais na construção de instrumentos de políticas públicas fica ainda mais claro. Isso ocorre porque caso não analisássemos as interações e disputas entre os principais atores do Programa, entenderíamos a exigência de profissionalização presente no instrumento apenas como um mecanismo técnico. Porém, tal exigência reflete disputas em torno da regulação da presença religiosa nessas comunidades, assim como estratégias desenvolvidas pelo estado de São Paulo para que a política aconteça.

Sendo assim, argumentamos que o neoinstitucionalismo histórico, especialmente a abordagem que tem como premissa a mútua-constituição entre sociedade civil e Estado (Skocpol, 1985), tem a contribuir com a perspectiva francesa sobre os instrumentos da ação pública. Ao dialogar com o neoinstitucionalismo, entendendo os instrumentos como instituições, os autores franceses da sociologia da ação pública reconhecem que instituições importam, pois criam dinâmicas de comportamentos, estruturam políticas, definem acesso a recursos etc. (Halpern, Lascoumes & Les Galès, 2021). Nossa proposta é que os autores dessa abordagem não apenas reconheçam instrumentos como instituições, mas olhem para a gênese sociopolítica de alguns deles, assim como sua eventual conceituação como *encaixes*, ou seja, como parte da agenda de institucionalização de demandas de movimentos sociais e OSC. Para essa tarefa é necessário que se conheça as condições institucionais em jogo, assim como os atores, suas demandas e formas de interações ao longo do tempo (Lavalle, 2019). Além disso, a gênese da mútua constituição entre Estado e sociedade civil permite fugir de antagonismos e explicações externalistas e autonomistas

que presumem uma separação ou oposição dicotômica entre os atores sociais e o Estado. Ao dar ênfase na co-produção ou co-determinação mútua, tal abordagem compreende que os atores sociais “não agem de baixo”, mas por meio de processos de interação contra, por meio e de dentro do Estado, o que também pode levar ao fortalecimento e à criação de capacidades estatais (Lavalle e Szwako, no prelo).

De acordo com Lavalle et al (2019), nem todo instrumento é um *encaixe*, por exemplo um mecanismo de cadastro pode sobreviver como “recurso técnico” a mudanças no contexto político e de governo. Entretanto, há instrumentos que são *encaixes* e valem a pena ser estudados como tal, pois como vimos através dos casos apresentados, essa abordagem nos auxilia na compreensão do papel e efeitos dos instrumentos nas políticas públicas, agenda de pesquisa aberta por Lascoumes e Le Galès (2007).

### **Considerações finais**

Neste artigo procuramos demonstrar, a partir da abordagem francesa, que instrumentos de políticas públicas não são meramente recursos técnicos ou neutros – como defendiam as visões funcionalistas anglo-saxãs – mas são instituições, carregadas de histórias, conflitos, valores e símbolos. A abordagem sociológica dos instrumentos permite tornar visível algumas dimensões invisíveis, normalmente despolitizadas, das políticas públicas (Lascoumes & Lè Galès 2007).

No caso do MROSC, esta abordagem foi utilizada para mostrar o contexto social e político que precedeu a construção do MROSC evidenciando que a construção e implementação dos instrumentos é um ato intrinsecamente político (Lascoumes & Les Gàles, 2012). O caso analisado permite observar que um mesmo instrumento pode carregar representações conflituosas e possibilitar que distintos modos de gestão sejam implementados. Assim, embora as parcerias geralmente sejam compreendidas como um dispositivo técnico, trata-se de um processo altamente político que molda a ação governamental e produz efeitos específicos. Ademais, segundo Lascoumes e Le Galès (2012), o impacto de um instrumento é independente dos seus objetivos e podem levar à atribuição de preferência a determinados atores e interesses, e à exclusão de outros. Aqui buscamos mostrar como isto aconteceu na assistência social, onde as grandes OSC podem ser favorecidas pelas técnicas de seleção introduzidas no MROSC, prejudicando as OSC menores.

No segundo caso, através do instrumento de visita técnica do Programa Recomeço, demonstramos como a partir dele o Estado reconhece e legitima não apenas o vínculo religioso

das CT, como também as atividades espirituais realizadas por essas como forma de tratamento aos seus acolhidos. Tal reconhecimento é resultado de uma disputa entre Estado e CT em torno da centralidade da religião na política pública. Enquanto as CT, conseguem “emplacar” o reconhecimento da religião no instrumento de monitoramento utilizado pelo Estado, esse busca diminuir a importância religiosa na política a partir da obrigação de contratação de profissionais qualificados e seu constante monitoramento.

Esses achados nos auxiliam a compreender modos de institucionalização, resultantes da interação entre organizações religiosas e o Estado na produção de políticas públicas. A articulação entre a abordagem francesa dos instrumentos e a literatura sobre institucionalização se mostra pertinente na medida em que a análise sociopolítica dos instrumentos pensados como *encaixes* (nos termos de Skocpol), é passo necessário não apenas para compreender o acesso das OSC ao Estado, mas como também as capacidades estatais resultantes dessa interação (Lavalle et al, 2019). Essa agenda de pesquisa nos parece promissora e é a qual percorreremos daqui em diante.

## Referências

- Barroso, P. F. (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.
- Brasil. (2015). Presidência da República. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014*. Brasília: Presidência da República.
- Cortez, A. C. S. et al. (2020). Interações entre Estado e organizações sociais religiosas na implementação de políticas públicas: o caso das comunidades terapêuticas no Estado de São Paulo. *Anais do X seminário discente da pós-graduação em ciência política da USP*. Recuperado de: <http://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/Trabalhos%20completos/Implementação%20de%20pol%C3%ADticas%20públicas%20arranjos%20complexos%20e%20participação%20de%20atores%20não%20estatais%20na%20provisão%20de%20serviços/artigoSemináriodiscenteAnaClaudiaSalgadoCortez.vfinal.pdf>
- Damas, F. B. (2013). Comunidades Terapêuticas no Brasil: Expansão, Institucionalização e Relevância Social. *Revista de Saúde Pública de Santa Catarina* 6, nº 1 (16 de abril de 2013): 50–65.
- Durão, J. E. S. (2014). O marco legal das OSC: avanço a se comemorar ou vitória de Pirro?. Recuperado de <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/05/O-novo-marco-legal-das-OSCs.pdf>
- 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 (BAPI)*, n. 13.

- FENABRAT. (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: FENABRAT.
- Fracasso, L. (2017, Oct 23). Comunidades terapêuticas: histórico e regulamentações. Eixo Práticas. Apresentado em: Aberta; Portal de Formação a Distância: sujeitos, contextos e drogas. Jun. de 2017. Disponível em: <aberta.senad.gov.br>.
- Halpern, C, Lascoumes, P., Le Galès, P. (2021). As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: Oliveira, O. P. et al (Orgs.), *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. 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.
- Haus, P. (agosto, 2017). Palestra: Paulo Haus Martins RJ. Recuperado em 20 de novembro de 2018, de [https://www.youtube.com/watch?v=J\\_NtodC300w](https://www.youtube.com/watch?v=J_NtodC300w)
- 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.
- 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. (no prelo). Social Movements and Modes of Institucionalization. In F. M. Rossi (Ed.), *Oxford Handbook of Latin American Social Movements*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lavalle, A., 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.
- Lowi, Theodore J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, 16(4), 677-715.
- Medeiros, R. S., & 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. *Revista de Ciências Sociais*, 46, 23-47.
- Mendonça, P. M. E (2017). *Parcerias entre Estado e OSC – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014*. Relatório de Pesquisa apresentado ao ICNL e o USAID. Recuperado em 3 de novembro de 2018, de <http://www.icnl.org/programs/lac/MendoncaMROSCimplementacao%20Final.pdf>

- Mendonça, P. M. E., & Falcão, D, M. (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), 42x-60.
- Prefeitura de São Paulo. (2018b). Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Instrução Normativa nº 3, de 31 de agosto de 2018. 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>
- Pires, R. R. C. (Org.). (2019). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Salgado, E. D., & Violin, T. B. (2017). O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as políticas públicas relativas ao direito da cidade e suas recentes alterações. *Revista de Direito da Cidade*, 9(2), 603-625.
- Skocpol (1985). 4eda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, 4eda (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- 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., & Lavalle, A. G. Seeing Like A Social Movement: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos estudos CEBRAP*, 38(2), 411-434.