

ISSN 2675-9934

# Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar  
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José  
Renato de Campos Araújo» (EACH/USP)

№ 42 julho-agosto/2024

# O I P P

## **Boletim de Políticas Públicas**

Observatório Interdisciplinar  
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José  
Renato de Campos Araújo» (OIPP)

### **Conselho editorial**

Agnaldo Valentin  
Alexandre Ribeiro Leichsenring  
André Gal Mountian  
Cristiane Kerches da Silva Leite  
Graziela Serroni Perosa  
José Carlos Vaz  
Ursula Dias Peres  
Valeria Barbosa de Magalhaes  
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

### **Editor**

André Gal Mountian

### **Vice-editor**

Agnaldo Valentin

### **Produção e divulgação**

Bárbara Pereira Barbosa

### **Contato**

E-mail: [boletimoipp@gmail.com](mailto:boletimoipp@gmail.com)

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP



## Sumário

**Capacidades estatais locais na implementação de políticas culturais: o caso da Lei Aldir Blanc .....5**

*Violeta Pereira de Queiroz*

**Interações socioestatais e mudança institucional no Programa de Valorização de Iniciativas Culturais – VAI..... 15**

*Vanessa Freitas dos Reis, José Veríssimo Romão Neto*

**Saneamento básico e o modelo de coalizões de defesa: notas sobre o caso ARES-PCJ ..... 26**

*Danilo Madjarof Sertorio*

# Capacidades estatais locais na implementação de políticas culturais: o caso da Lei Aldir Blanc

**Violeta Pereira de Queiroz<sup>1</sup>**

A implementação é uma etapa relevante e complexa dentro do debate sobre políticas sociais. Inicialmente, a literatura a entendia como uma etapa trivial no processo de formação de políticas públicas: enquanto a fase da formulação concentraria as tomadas de decisões da política, a implementação era considerada apenas como uma fase de execução, e qualquer variação observada nessa etapa era percebida como um fracasso ou desvio na concepção inicial da política. Contudo, a literatura de políticas públicas avançou nesse sentido, entendendo que a etapa de implementação na realidade também é incumbida de decisões políticas que impactam na constituição de uma política pública (Lotta, 2019).

No Brasil a centralidade do nível local é um pressuposto crucial na análise sobre o processo de implementação. Isso porque, desde a Constituição de 1988, estabeleceu-se no país um processo de distribuição de competências da União com estados e municípios. Nesse processo, a União concentraria o poder decisório, enquanto os entes subnacionais ficariam responsáveis pela execução e implementação das políticas sociais (Arretche, 2012).

Como instrumentos desse processo foram instituídos ao longo dos anos sistemas nacionais de políticas públicas, tal

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

como o Sistema Único de Saúde (SUS). No caso das políticas públicas voltadas para a cultura foi instituído o Sistema Nacional de Cultura (SNC), em 2012. Em comparação a outros sistemas nacionais, no entanto, o SNC não foi capaz, inteiramente, de instituir no âmbito da cultura o processo de distribuição de competências previsto na CF/1988.

Em contrapartida, em 2021 foi aprovada a Lei Aldir Blanc que representou um marco para as políticas culturais no Brasil. Ela foi instituída durante a pandemia de Covid-19, em um contexto de vulnerabilidade das organizações e trabalhadores culturais. Antes disso, o setor já enfrentava a contínua desestruturação das políticas culturais no governo Jair Bolsonaro, por conta das suas diferentes estratégias de desmonte, tais como: omissão deliberada, mudança de arena, ações simbólicas e desmantelamento ativo (Barbosa da Silva; Ziviani, 2023). Contudo, com a pandemia de Covid-19 a vulnerabilidade dos trabalhadores se agravou devido à paralisação de suas atividades por conta do momento de reclusão social. Diante desse quadro, se tornou urgente a criação de uma política de suporte para o segmento cultural brasileiro no momento de calamidade pública.

Assim, não obstante a omissão deliberada por parte do Executivo diante da proposição de políticas na área da cultura, o Parlamento tomou a frente e fez as proposições de uma lei para auxiliar os trabalhadores da cultura (Barbosa da Silva; Ziviani, 2023). A partir da mobilização, tanto do setor cultural como de parlamentares, foi aprovada pelo governo a Lei Aldir Blanc (LAB)<sup>2</sup> – ou Lei 1.075/2020, criada com o propósito de financiar ações emergenciais no setor cultural:

---

<sup>2</sup> A lei foi denominada inicialmente como Lei de Emergência Cultural, mas seu nome foi alterado em homenagem ao músico Aldir Blanc, que faleceu devido ao vírus de Covid-1.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Art. 3º Os recursos destinados ao cumprimento do disposto no art. 2º desta Lei serão executados de forma descentralizada, mediante transferências da União aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, preferencialmente por meio dos fundos estaduais, municipais e distrital de cultura ou, quando não houver, de outros órgãos ou entidades responsáveis pela gestão desses recursos [...]. (BRASIL, 2020)

Dessa forma, a LAB instituiu que os recursos federais fossem divididos de forma descentralizada entre as federações brasileiras. Foram distribuídos R\$ 3 bilhões de recursos na área da cultura, sendo que metade foi destinada para os estados e Distrito Federal e a outra metade para municípios. Pelo seu caráter emergencial, a lei impôs regras e prazos para os municípios implementarem os recursos distribuídos. Por outro lado, ela não determinou o conteúdo das políticas culturais em que seriam executados os recursos, dando liberdade para os municípios implementá-los.

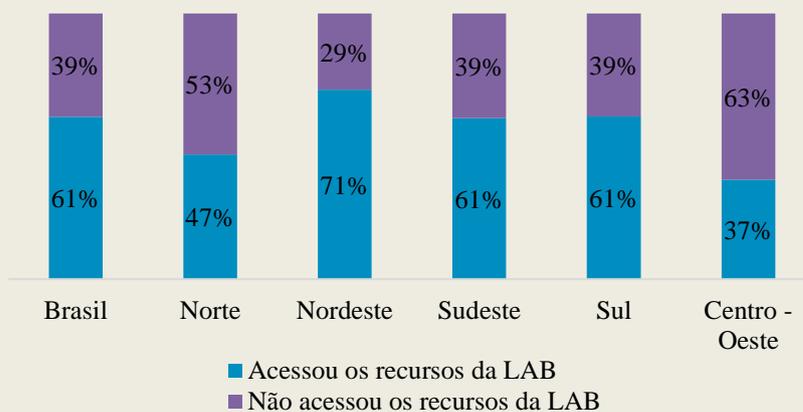
A LAB, portanto, destaca-se como um momento significativo para a trajetória das políticas culturais no Brasil, uma vez que por meio dela é possibilitada uma significativa destinação de recursos para investimento público na área da cultura, de maneira direta e descentralizada. Isso assume relevância fundamental, em primeiro lugar, devido às adversidades históricas enfrentadas pela cultura em um cenário marcado pelo subfinanciamento e pela negligência política. Em segundo lugar, porque a institucionalização na distribuição de competências entre a União, estados e municípios coloca o ente municipal como principal responsável pela gestão das políticas públicas e os induz a criarem capacidades institucionais para implementar políticas culturais (Barbosa da Silva; Ziviani, 2023).

Esse processo apenas se fortalece com a LAB, mas ainda traz entraves. Como apontam Barbosa da Silva e Ziviani (2023, p.33), há uma desigualdade grande entre municípios na implementação da lei devido à “baixa capacidade administrativa dos municípios, a heterogeneidade e a desigualdade entre os entes federados, bem como a instabilidade do financiamento e a fragilidade das instituições”. Além disso, a lei não altera o quadro de baixa organização da arquitetura institucional dos municípios, pois não impacta na construção e aprimoramento da capacidade de gestão instalada neles. Como apontam Barbosa da Silva e Ziviani (2021, p. 234):

É necessário lembrar, para reconhecermos a importância da LAB, que os municípios, apesar de serem os principais atores das políticas culturais, são os que têm maior dificuldades de implementação de ações na área cultural. Eles são muito diversos e possuem capacidades muito heterogêneas. Os municípios menores carecem de cooperação técnica e essa provavelmente deveria vir de outros municípios do próprio estado e de atores com maior capacidade de articulação, como as universidades. Processos de coordenação federativa e implementação de ações com recursos provenientes de outras instâncias de governo encontram nessas fragilidades um desafio.

Nesse sentido, existe ainda uma desigualdade grande entre municípios na implementação da lei e muitos deles carecem de aprendizado político na mobilização de capacidades estatais. Os dados a seguir demonstram essa desigualdade a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2021.

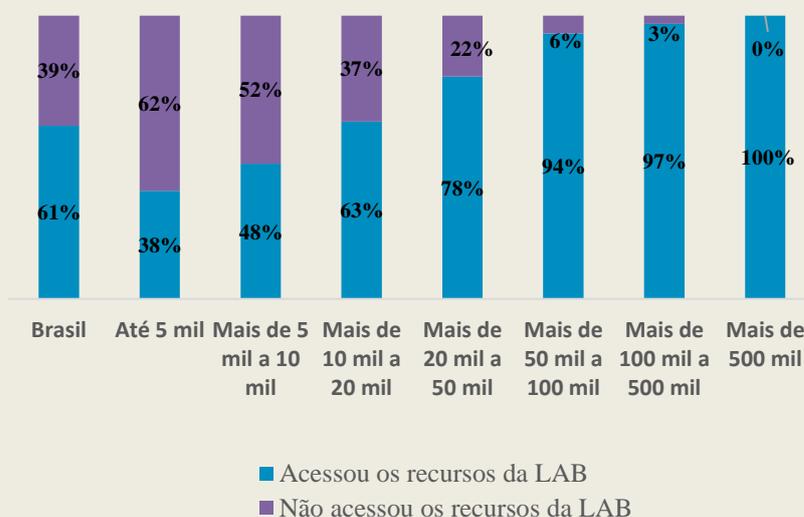
Gráfico 1 - Acessou os recursos da LAB por região (2021)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022)

Olhando para as grandes regiões brasileiras, quando focamos nos municípios que acessaram a LAB, há um destaque para a região Nordeste: aproximadamente três quartos dos municípios nessa região implementaram a LAB, índice maior do que o percentual brasileiro. Sudeste e Sul seguem o padrão do total de municípios brasileiros, com 61% e Norte e Centro-Oeste são destaques negativos, com mais da metade de municípios que não conseguiram executar os recursos.

Gráfico 2 - Acessou os recursos da LAB por região (2021)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022)

O Gráfico 2 demonstra o percentual de municípios que implementaram e não implementaram os recursos da LAB, segmentados pelo tamanho populacional. Observa-se que quanto maior o tamanho populacional dos municípios maior é a tendência de acessar os recursos da LAB. Aproximadamente 6 a cada 10 municípios com menos de 5 mil habitantes não conseguiram implementar os recursos, o que diminui para metade entre municípios com 5 mil a 10 mil habitantes. Já municípios com mais de 50 mil habitantes em quase sua totalidade implementaram os recursos da lei. Assim, como argumentam Barbosa da Silva e Ziviani (2023, p.14):

A informação nos leva a questionar se o problema está no desenho da lei ou nos municípios em si [...]. O dado revela a necessidade de pensar deliberadamente políticas voltadas para a realidade e a arquitetura institucional da municipalidade pequena para que haja aumento da aderência e do funcionamento adequado das ações públicas.

Tabela 1 - Indicadores por tamanho populacional do município (2021)

	<b>Brasil</b>	Até 5 mil	Mais de 5 mil a 10 mil	Mais de 10 mil a 20 mil	Mais de 20 mil a 50 mil	Mais de 50 mil a 100 mil	Mais de 100 mil a 500 mil	Mais de 500 mil
<b>Com acesso a recursos da LAB</b>	<b>61%</b>	38%	48%	63%	78%	94%	97%	100%
<b>Com secretaria municipal exclusiva</b>	<b>13%</b>	9%	12%	11%	12%	18%	37%	45%
<b>Com Plano</b>	<b>15%</b>	8%	10%	12%	19%	28%	44%	65%
<b>Com Conselho</b>	<b>50%</b>	35%	39%	48%	61%	81%	91%	98%
<b>Com Fundo</b>	<b>34%</b>	22%	27%	30%	39%	58%	76%	90%
<i>Total em números absolutos</i>	5570	1250	1201	1319	1120	354	277	49

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022)

A disparidade verificada na implementação da LAB entre os municípios brasileiros também se verifica quando olhamos as outras variáveis. Essa segmentação demonstra que para as variáveis de secretaria municipal exclusiva, conselho, plano e fundo, o padrão de quanto maior o tamanho populacional do município maior a existência dessas capacidades se reafirma.

O baixo índice de municípios com secretarias municipais exclusivas é um ponto que precisa ser destacado. Barbosa da Silva e Ziviani (2023, p.9) identificam três problemas na ausência de um órgão exclusivo para área de cultura: “instrumentalização das ações artísticas e culturais, não reconhecimento de suas especificidades ou mesmo um reforço da tendência do poder público municipal de investir apenas na realização de festas e eventos.”. Os autores argumentam que apesar de poder ser transversal e dialogar com outros setores da política, as políticas culturais também precisam existir como objeto de orientações normativas específicas – e não apenas estar acoplada a outras áreas de política.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Em estudo do Ipea, Barbosa da Silva e Ziviani (2023) trazem outras análises relevantes sobre a implementação da Lei Aldir Blanc e as estruturas existentes nos municípios a partir dos dados da MUNIC Cultura 2021.

Tabela 2 – Indicadores por região do município (2021)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro - Oeste
<b>Com acesso a recursos da LAB</b>	<b>61%</b>	47%	71%	61%	61%	37%
<b>Com secretaria municipal exclusiva</b>	<b>13%</b>	12%	19%	13%	5%	9%
<b>Com Plano</b>	<b>15%</b>	10%	13%	14%	22%	16%
<b>Com Conselho</b>	<b>50%</b>	24%	44%	59%	55%	56%
<b>Com Fundo</b>	<b>34%</b>	15%	27%	51%	29%	30%
<i>Total em números absolutos</i>	5570	450	1794	1668	1191	467

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic Cultura 2021 (IBGE, 2021)

Já quando olhamos pela segmentação da região também é perceptível uma disparidade para as variáveis analisadas. Contudo, diferentemente do tamanho populacional, não há um padrão entre regiões da implementação da LAB com a existência de capacidades estatais e do CPF da cultura. Para uma melhor visualização, destacamos percentuais muito abaixo do padrão verificado no Brasil em vermelho e resultados muito acima em verde.

Na região Norte é possível observar que, assim como o baixo percentual de municípios que executaram a LAB quando comparado ao total de municípios brasileiros, há também baixos percentuais principalmente na existência de conselho e de fundo. A região Nordeste se destaca com um alto índice de implementação da LAB, enquanto tem baixos percentuais de municípios com fundo na área de cultura. Já a região Sudeste tem índices iguais ou maiores do que o padrão brasileiro para todas as variáveis, com destaque para a existência de fundo com 51%.

A região Sul tem uma porcentagem baixa de existência de secretaria municipal exclusiva e de fundo na área da cultura. Por fim, o Centro-Oeste apesar de ter a menor porcentagem de municípios que implementaram os recursos da LAB, para as outras variáveis têm resultados semelhantes ao total dos municípios brasileiros.

Assim, pode-se perceber que entre as grandes regiões brasileiras não há um padrão entre implementação da LAB e existência de secretaria municipal exclusiva na área da cultura ou existência de conselho, plano e fundo. O caso do Nordeste se destaca pois há um alto nível de acesso a recursos pelos municípios, em contrapartida a níveis ainda mais baixos que o total de municípios brasileiros na existência de capacidades estatais e do CPF da cultura.

### **Referências Bibliográficas**

ARRETCHE, M.T. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. Cultura. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, n. 28, p. 219-251, 2021a

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. Cultura. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, 2023.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 123, p. 1, 29 jun. 2020.

LOTTA, Gabriela. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil, p.3-324. Brasília: Enap, 2019.

# Interações socioestatais e mudança institucional no Programa de Valorização de Iniciativas Culturais – VAI

Vanessa Freitas dos Reis<sup>4</sup>, José Veríssimo Romão Neto<sup>5</sup>

## Introdução

Este artigo tem o objetivo de apresentar achados parciais da pesquisa em desenvolvimento sobre a relação entre interações socioestatais e mudança institucional no Programa de Valorização de Iniciativas Culturais - VAI, da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo (SMC). O VAI foi criado pela Lei Municipal 13.540/2003 e alterado pela Lei Municipal 15.897/2013, que criou a modalidade VAI 2, a partir de Projetos de Lei (PL) apresentados por Nabil Bonduki (Partido dos Trabalhadores) quando vereador. Estamos investigando os contextos político e institucional, os principais atores e suas estratégias visando uma análise aprofundada dos encaixes socioestatais que se estabeleceram entre um poder público que se mostrou poroso às demandas da sociedade civil e as especificidades da sociedade civil constituída, neste caso, principalmente, por coletivos culturais formados por jovens de regiões periféricas da cidade de São Paulo.

Este artigo é dividido em quatro partes: a breve introdução com o objetivo da pesquisa e apresentação do VAI. Em seguida, apontamos as lentes teóricas, materiais e métodos em uso. Depois, apresentamos alguns dos principais achados da pesquisa

---

4 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

5 Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

até o momento. Por fim, na discussão final, indicamos os próximos passos e que contribuição pretendemos oferecer ao campo de análise de políticas públicas.

A finalidade do Programa VAI é apoiar financeiramente projetos culturais de coletivos prioritariamente formados por jovens de baixa renda de regiões de alta vulnerabilidade social. Sua formulação se deu no âmbito da Comissão de Juventude da Câmara Municipal, instalada em 2001, com a participação de jovens moradores da periferia que realizavam atividades culturais em seus territórios, além de representantes de organizações da sociedade civil (OSCs) como Instituto Sou da Paz, Instituto Pólis, Ação Educativa e Fundação Perseu Abramo (ALMEIDA, 2009; PMSP/SMC, 2008). O VAI se distinguiu de outras ações da SMC pelo baixo orçamento disponibilizado, por viabilizar o repasse de recursos para pessoa física, pela forma de acompanhamento de projetos e pelo formato da prestação de contas (PMSP/SMC, 2008).

### **Lentes teóricas, materiais e métodos**

Para a análise do caso temos usado como bases a literatura já produzida sobre o VAI (ORTIZ 2009; ALMEIDA, 2009; ABREU, 2010; MAIA, 2014; VAL 2015) e teorias do

neoinstitucionalismo histórico (SKOCPOL, 1985; MAHONEY e THELEN, 2010) e da tese da mútua constituição (GURZA LAVALLE et al, 2018).

A **teoria da mudança institucional gradual** traz elementos importantes já que os anos de execução contínua do VAI não são marcados por rupturas e oposições, mas uma mudança incremental e significativa, não sendo estas características que se opõem ou se excluem. São categorizadas quatro tipos de mudança institucional: **deslocamento, estratificação, deriva e**

**conversão**; e quatro tipos de agentes de mudança: insurgentes, simbiontes, subversivos e oportunistas. Os autores propõem que pela ação dos atores o caráter das regras institucionais e do contexto político causam as mudanças (MAHONEY; THELEN, 2010).

À essa perspectiva associamos a da mútua constituição socioestatal (GURZA LAVALLE et al., 2018) que busca dar conta analiticamente de fenômenos que incluem atores tradicionalmente desfavorecidos, complementando nosso arcabouço teórico. Partindo do conceito de encaixe institucional proposto por Skocpol, os autores definem encaixe socioestatal

como sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir. (GURZA LAVALLE et al., 2018, p. 47).

Os encaixes resultam da interação por **pontos de acesso** por meio dos quais o Estado pode absorver interesses e valores de atores da sociedade civil. Configurações de encaixes em níveis intermediários de hierarquia são chamados de **domínios de agência** e se caracterizam pela articulação de elementos que constituem sua história: regulações, repertórios de atuação legitimados e capacidades de ação dos atores sociais e do Estado. Para analisar os encaixes, é necessário observar como as capacidades estatais (ou sua falta) determinam as estratégias com que os atores não estatais se relacionam com o Estado, ao mesmo tempo que os instrumentos estatais de ação são modelados, também, pelas interações com a sociedade civil. Assim, a política pública resulta concretamente dessas interações.

Diante disso, pretendemos elaborar uma reconstituição histórica da implementação do Programa VAI por meio da análise

de documentos e das percepções de atores estatais e não estatais relevantes coletadas por meio de entrevistas não estruturadas. Está em andamento a coleta de evidências documentais nos sites da prefeitura e da câmara municipal de São Paulo; no diário oficial da cidade e junto à SMC via Lei de Acesso à Informação. Temos nos debruçado sobre dados coletados pela equipe do VAI, relatórios e publicações institucionais, assim como registros de mobilizações nas redes sociais. A partir desse conjunto de dados estão sendo descritos os contextos institucional e político que moldaram as ações dos agentes da mudança, os pontos de acesso onde se estabeleceram os encaixes e como os atores incidiram sobre a política. Ao mesmo tempo, estão sendo preparadas as entrevistas com atores estatais e não estatais de destaque no processo. O trabalho com metodologias mistas permitirá aprofundar a compreensão dos encaixes socioestatais que caracterizam o processo de mudança institucional do Programa para além das interações em espaços formais documentadas.

### **Resultados parciais**

Em 2005, após uma primeira edição com 650 projetos inscritos e 67 apoiados, a coordenação do VAI foi assumida por Maria do Rosário Ramalho, que participou ativamente de sua formulação, como assessora do vereador Bonduki. Rosário passou a contar com um técnico e um funcionário administrativo, formando uma equipe dedicada ao Programa. O acompanhamento dos projetos passou a contar com reuniões de orientação e prestação de contas, contatos por telefone e e-mail e visitas às atividades (ABREU, 2010). Os integrantes dos coletivos apoiados acessavam cotidianamente o espaço onde trabalhavam a coordenação e a equipe, estreitando as relações entre poder público e beneficiários. Coletivos já apoiados se articularam para oferecer oficinas

de elaboração de projetos a interessados (VAL, 2015). A Figura 2 representa pontos de acesso já identificados: os regulares que fazem parte da rotina de implementação cíclica do VAI, em cinza; e os pontos de acesso externos à política, destacados em cores.

Figura 2 - Pontos de acesso de interações socioestatais



Fonte: elaboração própria.

O primeiro contratado para acompanhamento técnico dos projetos foi Gil Marçal, jovem artista e militante da cultura, morador da periferia da Zona Sul, isto é, um agente identificado com o público atendido pelo VAI e que acabou realizando uma mediação entre o Programa e os coletivos, como um representante da periferia no Estado, ampliando o diálogo e criando articulações (VAL, 2015). Entre 2009 e 2014, Marçal esteve na coordenação do VAI. Em sua pesquisa sobre coletivos culturais periféricos, Maia (2014) aponta que o “VAI seria uma política diferenciada do seu contexto. (...) Ainda que não esteja desvinculado do Estado, a leitura que realizam do programa é de distanciamento da política governamental, como uma ilha de resistência

da própria periferia” (MAIA, 2014, p. 119). Destacamos a entrada desse ator em cena por entender que, por suas características, ele desempenhou papel fundamental na implementação dos primeiros anos do VAI.

Entre 2003 e 2013 um mesmo projeto não podia ser apoiado mais do que duas vezes pelo Programa. Era permitida a participação de pessoas jurídicas, ainda que a prioridade fossem coletivos sem formalização jurídica, que em sua maioria nunca tinham acessado recursos públicos. No decorrer dos anos o VAI se consolidou e cresceu. A Tabela 1 demonstra a evolução contínua do volume de recursos investidos no programa.

Tabela 1 – Recursos Orçamentários previstos e executados no VAI entre 2004 e 2020 (em R\$).

ANO	VAI 1		VAI 2		TOTAL	
	PREVISTO	EXECUTADO	PREVISTO	EXECUTADO	PREVISTO	EXECUTADO
2004	1.000.000,00	888.127,28			1.000.000,00	888.127,28
2005	1.000.000,00	956.650,27			1.000.000,00	956.650,27
2006	1.000.000,00	941.214,72			1.000.000,00	941.214,72
2007	1.710.000,00	1.668.096,17			1.710.000,00	1.668.096,17
2008	2.000.000,00	1.961.864,03			2.000.000,00	1.961.864,03
2009	1.849.433,10	1.688.681,47			1.849.433,10	1.688.681,47
2010	2.520.000,00	2.152.014,08			2.520.000,00	2.152.014,08
2011	3.050.000,00	2.207.731,76			3.050.000,00	2.207.731,76
2012	4.000.000,00	3.906.109,22			4.000.000,00	3.906.109,22
2013	4.450.000,00	4.147.983,12			4.450.000,00	4.147.983,12
2014	5.250.000,00	5.065.981,46	3.600.000,00	3.686.919,57	8.850.000,00	8.752.901,03
2015	5.440.000,00	5.268.923,11	4.480.000,00	3.702.586,92	9.920.000,00	8.971.510,03
2016	5.791.500,00	5.637.932,04	4.208.500,00	4.475.039,08	10.000.000,00	10.112.971,12
2017	4.000.000,00	3.847.828,92	3.800.000,00	4.170.547,24	7.800.000,00	8.018.376,16
2018	4.000.000,00	4.097.884,97	4.000.000,00	4.009.408,50	8.000.000,00	8.107.293,47
2019	4.402.000,00	4.245.371,02	4.402.000,00	4.484.384,10	8.804.000,00	8.729.755,12
2020	4.500.000,00	4.397.071,16	4.500.000,00	4.371.520,79	9.000.000,00	8.768.591,95

Fonte: Elaboração própria a partir de dados organizados pela equipe do programa.

A Tabela 2 mostra o número de projetos inscritos e selecionados anualmente. Ainda que o investimento tenha aumentado, a demanda de projetos concorrentes também cresceu, isto é, todos os anos um grande número de grupos não conseguiu o apoio do VAI.

Tabela 2 - Quantidade de projetos inscritos e selecionados no VAI entre 2004 e 2020.

Ano	VAI 1		VAI 2		TOTAL	
	Inscritos	Selecionados	Inscritos	Selecionados	Inscritos	Selecionados
2004	650	67			650	67
2005	450	71			450	71
2006	758	62			758	62
2007	777	102			777	102
2008	705	115			705	115
2009	644	100			644	100
2010	679	127			679	127
2011	795	147			795	147
2012	835	178			835	178
2013	925	176			925	176
2014	751	178	468	60	1219	238
2015	850	170	545	61	1395	231
2016	678	165	593	65	1271	230
2017	772	99	590	54	1362	153
2018	552	106	392	52	944	158
2019	530	110	427	55	957	165
2020	543	108	422	53	965	161

Fonte: Elaboração própria a partir de dados organizados pela equipe do programa.

O crescimento da demanda observado vai ao encontro de evidências documentais. Nos anos seguintes, os coletivos passaram a se articular formando redes de apoio mútuo e de mobilização política. Uma delas é a Rede Livre Leste (RLL) que publicou seu Manifesto Policêntrico:

No ano de 2009 coletivos artísticos da periferia da Zona Leste, surgidos diretamente de políticas públicas desenvolvidas na periferia, como o Núcleo Vocacional e Programa VAI, unem-se para ocupar espaços públicos com arte e chamar a atenção para a falta de reconhecimento de suas ações, nasce a Rede Livre Leste (RLL). (...) Reconhecemos que a implementação de políticas públicas ocorridas na última década possibilitou a ampliação do acesso ao patrimônio cultural, entretanto, este avanço gerou demandas que não são contempladas pelas políticas públicas culturais em vigor. Compreendemos que as mudanças se dão em processo, mas não podemos nos isentar de uma posição crítica frente às deficiências presentes na aplicação de tais políticas (REDE LIVRE LESTE, 2009).

Em 2012, a SMC publicou os resultados da pesquisa sobre contemplados entre 2004 e 2009. Entre outros dados, a pesquisa

mostrou que entre os entrevistados, 47% haviam sido contemplados duas vezes pelo VAI, enquanto 53% haviam recebido o apoio apenas uma vez; entre estes últimos, 49% concorreram novamente.

Em 2013, foi realizada a III Conferência de Cultura (PMSP/SMC, 2014), cujo relatório traz como uma das propostas mais votadas a que inclui a criação do VAI 2. A reeleição de Bonduki como vereador no mesmo ano possibilitou a aprovação do PL do VAI 2, após a realização de audiências públicas e mobilização de coletivos culturais periféricos em prol da proposta. Em novembro a Lei 15.897/13 entrou em vigor.

Os principais pontos de alteração da política incluem a criação da modalidade VAI 2, voltada a coletivos com, pelo menos, dois anos de atuação ou contemplados ao menos uma vez no VAI; prevê para o VAI 2 recursos financeiros maiores, quase o dobro do teto do VAI 1; suprime o limite de vezes que o projeto pode ser contemplado e torna o Programa exclusivo para coletivos sem formalização jurídica.

Podemos afirmar que o contexto apresentava crescente demanda por uma política que desse conta da continuidade do atendimento a coletivos apoiados pelo VAI. A partir da mobilização de atores dos grupos, da equipe e do legislativo, concretiza-se este projeto alterando significativamente o alcance do Programa. Houve a introdução de novas regras, em uma mudança do tipo estratificação, comumente associada a agentes de mudança do tipo subversivo.

### **Discussão final**

O caminho trilhado na pesquisa tem nos colocado como próximo passo fundamental aprofundar a compreensão do encaixe socioestatal que parece ter sido criado a partir da entrada de Gil

Marçal na equipe do VAI, sua passagem de técnico a coordenador do Programa e, por fim, seu papel na mudança institucional da política pública.

A compreensão de especificidades das interações socioestatais em uma política pública da área da cultura e voltada para a população periférica e jovem poderá contribuir para as discussões das literaturas sobre políticas culturais, implementação e interações socioestatais. Explorando esse campo e olhando para a mútua constituição em um caso que a sociedade civil se constitui principalmente por um grupo até recentemente não atendido pelas políticas culturais, movimentos sociais ou OSCs institucionalizados.

### **Referências Bibliográficas**

ABREU, J. de L. Cultura e política: o caso do programa “VAI” em São Paulo – 2004-2008. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - PUC-SP, São Paulo, 2010.

ALMEIDA, R. S. de. Juventude e Participação: novas formas de atuação juvenil na cidade de São Paulo. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - PUC-SP, São Paulo, 2009.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SWAKO, J. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj. 2019, 411p.

MAHONEY, J.; THELEN, K. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, 2010.

MAIA, H. M. Grupos, Redes e Manifestações: a emergência dos agrupamentos juvenis nas periferias de São Paulo. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - PUC-SP, São Paulo, 2014.

ORTIZ, M. S. P. Amanhã vai ser outro dia: uma análise do processo e formulação do programa para a valorização de iniciativas culturais (Trabalho de conclusão de curso - Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. Relatório da III Conferência Municipal de Cultura. 2014. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/3ConfPublicacaoPDF\\_1402497067.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/3ConfPublicacaoPDF_1402497067.pdf). Acesso em 26 fev. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA/PROGRAMA VAI. VAI – 5 anos. São Paulo, 2008.

VIA VAI: percepções e caminhos percorridos. Brasil: sem editora, 2012. SÃO PAULO (Município). Lei 13.540/2003 de 24 de março de 2003. Institui o Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais - VAI - no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura e dá outras providências. Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13540-de-24-de-marco-de-2003>. Acesso em: 25 fev 2024.

Lei 15.897 de 8 de novembro de 2013. Altera a Lei nº 13.540, de  
24 de

março de 2003, que criou o Programa para Valorização de Iniciativas Culturais - VAI, instituindo duas modalidades de apoio às atividades artístico-culturais, no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15897-de-08-de-novembro-de-2013>.

Acesso em: 25 fev 2024.

REDE LIVRE LESTE. Manifesto Policêntrico. Disponível em <https://circodobalaio.files.wordpress.com/2010/12/manifesto-policentrico-final.pdf>.

SOARES FILHO, M. L. V. Estado e sociedade no Brasil - A tese da mútua constituição e as políticas públicas. *Novos Estudos*. CEBRAP. São Paulo, v. 42, n1, 143-160, jan-abr 2023.

VAL, Ana Paula do. **Território, cidadania cultural e o direito à cidade**: a experiência do Programa VAI. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, em 2014. Versão corrigida.

# Saneamento básico e o modelo de coalizões de defesa: notas sobre o caso ARES-PCJ

**Danilo Madjarof Sertorio<sup>6</sup>**

## **Introdução**

O acesso aos serviços de saneamento básico (SSB) é um direito humano universal pela ONU desde 2010. Contudo, o Brasil ainda possui carência na prestação dos serviços. Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2022, 15,1% da população não conta com o abastecimento de água e 44% não possui atendimento com rede de esgoto.

A prestação dos SSB ocorre por meio de contratos de concessão e delegação dos serviços que preveem as obrigações de cobertura e expansão. Cabe às agências reguladoras infranacionais acompanhar o cumprimento destes contratos. A implementação das políticas regulatórias no SSB deveria colaborar para erradicar as carências observadas no SSB (GRANZIERA, 2016). A Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ)<sup>8</sup> é uma agência

---

<sup>6</sup> Mestrando no Programa de Mestrado Acadêmico em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP)

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso 15jul. 2024.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.arespcj.com.br/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

consoiciada, instituída em 2011, a partir do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Consórcio PCJ).

O Consórcio PCJ foi criado em 1989 “para que servisse de força política para interferir junto aos governos estaduais e federal, atuando como fórum de discussão e parceiro de trabalhos de preservação e recuperação dos rios”<sup>9</sup>; em 1999, registra ainda “O marco do final da Guerra Fria”<sup>10</sup> entre o Consórcio e o Governo do Estado de São Paulo; em 2011, destaca-se a criação da Agência de Bacias PCJ. Porém, curiosamente, não há menção na linha do tempo da criação da ARES-PCJ que ocorrera no mesmo ano<sup>11</sup>.

Nota-se claramente a existência de uma coalização atuando na região. A sigla PCJ simboliza a coalizão da Gestão de Recursos Hídricos GRH na região, marcada por conflitos e redução da disponibilidade hídrica a níveis críticos nos últimos anos (MARIOSIA et al 2024). Analisar a atuação da ARES-PCJ mostra-se embricada com a história do Consórcio PCJ. O referencial teórico para esta análise adotará o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD). Nesse sentido, procura-se articular as principais bases teóricas do modelo com a GRH e a regulação dos SSB.

### **Modelo de Coalizões de Defesa e saneamento básico: breves considerações**

O MCD foi desenvolvido na década de 1980 em estudos sobre proteção ambiental nos Estados Unidos. O MCD foi uma resposta às deficiências nas pesquisas que adotavam o ciclo de políticas públicas como modelo explicativo e do incremento na

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://agua.org.br/sobre-nos/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

<sup>10</sup> Idem

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.arespcj.com.br/conteudo/historico>. Acesso em 16 jun. 2024.

produção científica para a melhor compreensão das mudanças políticas (JENKINS-SMITH et al. 2018). O MCD possui alguns conceitos teóricos para a construção analítica: os atores, os sistemas de crenças, as coalizões de defesa e subsistema de política.

Os atores podem ser definidos como qualquer pessoa que procura influenciar questões de um determinado subsistema. São exemplos de atores, jornalistas, burocratas, políticos, lobistas e principalmente técnicos e cientistas que poderiam fornecer um tipo de informação capaz de mudar crenças (JENKINS-SMITH et al, 2007).

O sistema de crenças, por sua vez, possui três níveis distintos: (i) as crenças profundas, construídas desde a infância que dificilmente mudam, são valores fundamentais os quais os atores não conseguem negligenciar; (ii) As crenças políticas, que também apresentam resistência às mudanças, embora sejam mais maleáveis, e servem para o reconhecimento da coalização, separa aliados e oponentes e acomodam as preferências políticas; por fim, (iii) aspectos instrumentais, mais suscetíveis às mudanças, seja pela introdução de novas informações ou pelo aprendizado. São aspectos instrumentais as decisões sobre regras administrativas, sobre alocação de recursos orçamentários, interpretação de normas etc. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

A atuação dos atores relevantes nacional e internacionalmente e o conjunto de crenças historicamente ligadas à GRH reforçam a relevância do conhecimento técnico e científico, que mantém posições pouco aderentes no setor à inserção de abordagens que consideram aspectos sociais. O discurso hegemônico tem tratado a água como um objeto das ciências naturais e que seu uso humano não seria relevante. Todavia, o debate

conta com estudos que contrapõe a visão da água como um objeto social, não apenas natural, e com evidências de que as formas de apropriação da água, sejam culturais, econômicas ou jurídicas impactam o ciclo da água e devem ser consideradas na GRH. A declaração da água como direito humano universal em 2010 foi um marco no início da incorporação parcial da visão da água também como objeto social (SCHMIDT, 2021). Spinola concluiu em sua pesquisa que as coalizões de defesa que atuaram na crise hídrica em São Paulo entre 2014 e 2017 não consideraram aspectos sociais na avaliação.

O Governo do Estado e a SABESP formaram uma coalização político-tecnocrática que centralizou as decisões a grupo restrito com a crença de que a escassez era um evento climático atípico. As soluções apresentadas reforçaram a posição pela gestão da oferta que valoriza as soluções de engenharia baseadas na expansão das infraestruturas como resposta à escassez (SPINOLA, 2018).

As coalizões de defesa são formadas quando dois ou mais atores de um subsistema da política compartilham os mesmos conjuntos de crenças e atuam para influenciá-lo ao longo do tempo. Alterações legislativas ou novas informações dentro de um subsistema, com potencial de mudança ou de manutenção do status quo, conforme o caso, mobilizam os atores para a defesa de interesses comuns (SABATIER; JENKINS- SMITH, 1999). O MCD foi aplicado para estudar a GRH do Lago Tahoe, entre os estados de Nevada e Califórnia nos Estados Unidos. Ao longo do tempo, foi possível observar a convergência de parte das crenças das coalizões pró-ambiental e pró-desenvolvimento historicamente antagônicas. Os autores concluíram que mudanças nos sistemas

de crenças em coalizões antagônicas podem convergir para posições colaborativas sem que as crenças profundas se alterem (WEIBLE; SABATIER, 2009).

Alves (2018) investigou as coalizões no subsistema de esgotamento sanitário no município de Ubatuba. Os resultados apontaram que as coalizões locais pró-saneamento não tinham influência sobre a SABESP, que decidia de modo unilateral sobre a implantação dos investimentos. Destaca ainda que os atores atuantes no subsistema de esgotamento sanitário o vinculam às políticas de GRH ao abastecimento de água potável e a preservação ambiental (ALVES, 2018), o que indica a sobreposição de subsistemas.

O subsistema de política é a principal unidade de análise do MCD e pode ser definido por um escopo territorial com atores que atuam para influenciá-lo. Dentre as características definidoras dos subsistemas destaca-se: a) a existência de um grande conjunto de componentes variados que podem ser utilizados na compreensão do processo político; b) a existência de diversos subsistemas sobrepostos operando simultaneamente com algum nível de interdependência, e; c) a existência de alguma relação de poder seja pelo monitoramento de políticas, a participação em processos legislativos ou na proposição de políticas públicas (JENKINS-SMITH et al., 2018).

A breve apresentação das bases teóricas do MCD, articulado com estudos que aplicaram o modelo para investigar a GRH e o esgotamento sanitário reforçam a oportunidade de sua aplicação do modelo para a compressão da inserção da ARES-PCJ no contexto proposto.

## **Referências Bibliográficas**

ALVES, E. M. Trajetórias das decisões sobre políticas públicas de esgotamento sanitário e as influências das coalizões de defesa: estudo de caso de Ubatuba-SP. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

JENKINS-SMITH, H. C. et al. The advocacy coalition framework: An overview of the research program. *Theories of the policy process*, Cap. 04, p. 135-171, 2018.

MARIOSIA, D. F., MENEZES, A. B., FALSARELLA, O. M., SIQUEIRA, G., & FERNANDO ÁLVAREZ, J. Territórios vulneráveis e o direito à água nas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. In *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade Journal of Environmental Management & Sustainability*, v13(1) janeiro de 2024, p1-29.

GRANZIERA, M. L. M. A Regulação Infranacional e o Novo Marco Regulatório. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.). *Novo Marco do Saneamento no Brasil*. Indaiatuba, Editora Foco, 2021.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. “The advocacy coalition framework: an assessment”. In: SABATIER, P., (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SABATIER, P. A et al. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Org). *Theories of the Policy Process*. Cap.7, p.189-220. 2o. edição. Cambridge: Westview Press, 2007.

SCHMIDT, J. Water as Global Social Policy—International Organizations, Resource Scarcity, and Environmental Security. MARTENS, K., NIEMANN, D., KAASCH, A. (edit). In International Organizations in Global Social Governance. Bremen, Germany. 2021, p. 289- 365

SPINOLA, A. L. G. Coalizões e preferências políticas na crise hídrica da Região Metropolitana de São Paulo: o paradigma da gestão da oferta. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.