

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

Vanessa Freitas dos Reis⁴, José Veríssimo Romão Neto⁵

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

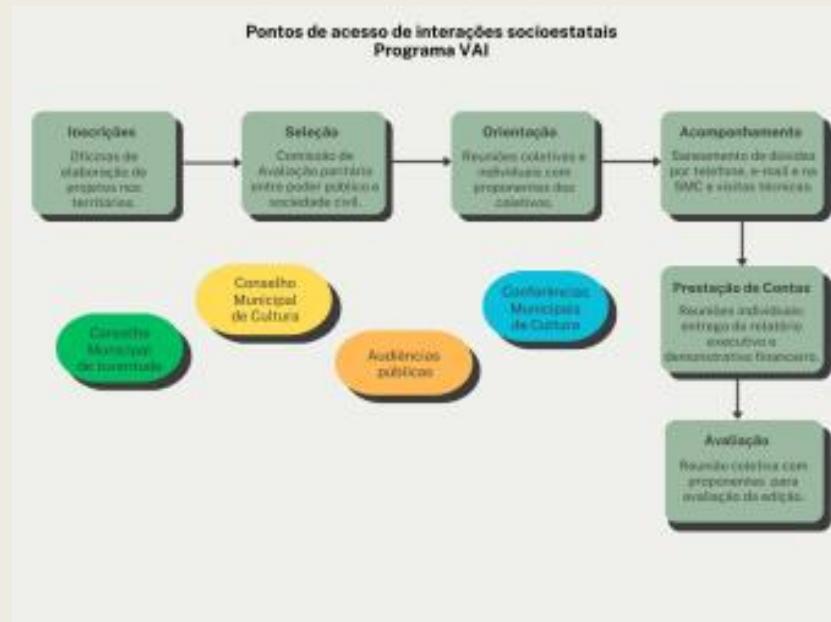
de documentos e das percepções de atores estatais e não estatais relevantes coletadas por meio de entrevistas não estruturadas. Está em andamento a coleta de evidências documentais nos sites da prefeitura e da câmara municipal de São Paulo; no diário oficial da cidade e junto à SMC via Lei de Acesso 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. 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.