



Eficácia e efetividade da Lei Robin Hood: Estudo de Caso do Congado de Dores do Indaiá-MG a partir do enfoque do ICMS Cultural e de ações micropolíticas locais

Daniel Luiz Arrebola¹

Lilian Sagio Cezar²

RESUMO

Este artigo discute a eficácia e efetividade da política cultural, especialmente do ICMS Cultural mineiro, por meio da chamada Lei Robin Hood. A partir de pesquisa bibliográfica sobre Políticas Culturais cotejada à pesquisa de campo por meio de método qualitativo procedemos o estudo de caso junto aos congadeiros do município de Dores do Indaiá buscando compreender as formas de organização e micropolíticas construídas para conhecer e acessar às Políticas Culturais disponíveis visando a manutenção e visibilização de sua tradicional Festa do Congado. O texto é finalizado por meio da apresentação dos critérios por nós levantados que balizam a mensuração da eficácia e efetividade em relação às políticas de cultura mineira.

Palavras-Chave: Políticas culturais, Micropolítica, Cultura Popular, Congado.

Recebido em 11/01/2020

Aceito para publicação em 30/03/2020

DOI: <https://doi.org/10.25067/s.v2i23.29112>

Introdução

As festas brasileiras e expressões da cultura popular, também denominadas de festas folclóricas têm, a cada ano, enfrentado maiores dificuldades para garantir sua existência uma vez que gestores públicos adotam visões pautadas em cálculos financeiros demonstrando na prática pouca

¹ Mestre em Políticas Sociais (UENF) e Bacharel em Ciências Sociais (PUC-Rio). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFES (PGCS/UFES). E-mail: daniellarrebola@gmail.com.

² Antropóloga. Professora Associada da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais - UENF. Coordenadora da Unidade Experimental de Som e Imagem (UESI - UENF). Pesquisadora do NEABI (UENF), GEPMU (UENF), PESCARTE (IBAMA/ Petrobras/ FIA/ UENF). E-mail: lsagio@hotmail.com.

tolerância à diversidade religiosa e cultural³. Em muitos municípios, os poderes públicos locais não veem o investimento em festas e expressões da cultura popular como algo necessário ou importante. Em contrapartida, realizam investimentos em grandes shows, produção de programas de rádio e TV de difusão local, incentivo aos esportes etc.

A presente pesquisa focaliza, por meio de metodologia científica qualitativa e estudo de caso, as ações micropolíticas em contexto de festas e expressões da cultura popular numa tentativa de abordar variadas formas de organização de pessoas em escala diminuta, atuando em pequenas redes, comunidades, associações, grupos folclóricos, pequenos mutirões de festeiros, grupos de mestres de cultura popular, dentre outros, com o foco de dar visibilidade não somente às mais distintas formas de poder que incidem sobre o corpo de quem festeja, mas às negociações pautadas em específicos saberes, memórias, segredos, formas de transmissão e distribuição de conhecimentos e poderes produzidos historicamente a partir e por meio da própria festa.

Esse artigo é dedicado à análise da manutenção dos congados de Dores do Indaiá e de suas ações micropolíticas, desenvolvidas por congadeiros, observando sua eficácia e efetividade para a manutenção e salvaguarda desse patrimônio cultural de natureza imaterial. Tratamos o acesso e usufruto do ICMS de Patrimônio Cultural mineiro enquanto meio de financiamento de ações de salvaguarda cultural de bens materiais e imateriais. Para tanto elegemos o caso do congado de Dores do Indaiá, e investigamos ao longo do ano de 2018 e 2019 a micropolítica congadeira presente nas negociações, forma de distribuição, escolhas e usos dos recursos advindos e repassados por meio do ICMS Cultural para a manutenção dos grupos e Associações e Comissões dos cinco bairros, denominados pelos congadeiros de cinco reinos da festa do congado.

Michel Foucault, nas obras *Microfísica do Poder* (1971), *História da Sexualidade* (1976) e *Vigiar e Punir* (1976), bem como nas palestras feitas entre 1978 e 1979, trata o tema da micropolítica, ou micropoder, ao debater sobre as relações de poder, que está dissimulado em todo o mundo, em todas as relações físicas e sociais. Para o autor, a micropolítica é a maneira de desvencilhar a vida e as relações das esferas de poder criadas pelo mercado e consecutivamente dos governos, à medida que, seja sozinho ou em pequenos coletivos, os cidadãos

3 Citamos a postura do prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, como exemplo. Ver <https://www.uol.com.br/carnaval/2020/noticias/redacao/2020/02/21/crivella-e-1-perfeito-a-manter-distancia-do-carnaval-do-rio.htm>

tomam suas próprias iniciativas e fazem suas escolhas sobre seus modos de vida (FOUCAULT, 1971).

Deleuze e Guattari (1996) afirmam que todas as relações humanas são segmentarizadas: “*habitar, circular, trabalhar, brincar, etc*” (DELEUZE; GUATTARI, 1996, p. 83). Os autores enfatizam que a sociedade vive em segmentos que podem permitir aos indivíduos recusar os dualismos sociais. Já o Estado possui seus próprios segmentos e segmentariedade. Para os autores a segmentariedade do indivíduo e a do Estado são inseparáveis, pois “*tudo é político, mas toda política é ao mesmo tempo macropolítica e micropolítica*” (DELEUZE; GUATTARI, 1996, p. 90). As relações de ambas as esferas se influenciam mutuamente. Entretanto, apesar dessas influências de uma esfera para a outra, estudar os agenciamentos complexos a partir do molecular (micro) é suscetível a erros, tanto no campo teórico como prático. Ligando novamente a microfísica foucaultiana, Deleuze e Guattari (1996) reforçam que a micropolítica não é simplesmente a pequenez dos elementos, mas a natureza da massa, o fundo de toda a sociedade.

A festa é, segundo Roberto Da Matta (1997), um momento que está acima do tempo, carregado de valores, relações sociais e ideologias. Devido à centralidade de festas, paradas, desfiles e procissões para a construção e representação da cultura brasileira o autor aborda o carnaval comparativamente à parada militar buscando investigar as contradições da sociedade brasileira, a saber, as abissais diferenças hierárquicas construídas e mantidas no cotidiano em que preconceitos raciais, privilégios e desigualdades econômicas são afirmadas de maneira simbolicamente violentas. Da Matta (1997) afirma que a quebra do cotidiano realizada pela instauração espaço-temporal das festas, permite, momentaneamente, a suspensão e inversão das hierarquias sociais a partir do que se constrói experiências de igualdade e formas não discriminatórias de convivência social que, apesar do potencial libertário, não chega a ameaçar as estruturas de manutenção de poder.

Lançar mão do conceito de micropolítica e buscar descrever e analisar processos políticos observados ao longo da realização do congado dorense entre 2018 e 2019 pode permitir ampliar o debate sobre festas, fugindo de preconceitos que pairam sobre essa temática a partir de critérios que possam garantir a própria viabilidade financeira e prestação de contas públicas sobre sua realização por meio de critérios palpáveis, deixando pouco espaço para a associação da realização da Festa de Nossa Senhora do Rosário às narrativas preconceituosas que tendem a alegar uma suposta desordem, depravação,

bagunça e outros adjetivos negativos como causas para cortes orçamentários e desrespeito aos princípios da diversidade cultural e liberdade religiosa secularmente transmitidos por meio do congado.

O ICMS de Patrimônio Cultural do estado de Minas Gerais

Os municípios mineiros possuem incentivos fiscais provindos do governo estadual que são repassados mensalmente. Esses recursos compõe a chamada Lei Robin Hood, cujo nome faz alusão ao personagem de conto de fadas que roubava dos ricos para dar aos pobres. A lei nasce da Constituição Federal de 1988, a partir do artigo 158, que estabelece as regras da distribuição do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e de 10% do Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) entre os municípios e estados. Do valor arrecadado, 25% devem ser encaminhados aos municípios (inciso IV), devendo ser repassado no mínimo, três quartos, e, o restante, como dispuser lei estadual.

Em Minas Gerais, se estabeleceu no Decreto-Lei nº 32.771, de julho de 1991, que a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios observa três critérios chaves: o Valor Adicionado Fiscal, Municípios Mineradores e Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. Com algum tempo, observou-se que a distribuição do ICMS realizada com base nestes critérios mostrava um alto grau de concentração de recursos nos municípios tidos como mais desenvolvidos, com economias mais ativas. Diante deste cenário pouco favorável para os municípios mais pobres, que apresentam atividade econômica inexpressiva, foi publicada em 28 de dezembro de 1995 a Lei nº 12.040, também chamada de Lei Robin Hood. Esta apontava novos critérios para a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, visando desconcentrar renda e transferir recursos para regiões mais pobres bem como incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais, induzir os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados, e, por fim, criar uma parceria entre estado e municípios, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

Em dezembro de 1996 foi publicada a Lei nº 12.428 que alterou a Lei nº 12.040/1995, melhorando a participação dos critérios: “*Área Geográfica, População, População dos 50 mais Populosos, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos e Receita Própria*” (Lei nº 12.428, 1996). Essa lei ainda sofreu outras alterações, porém, nenhuma delas

que impactasse o objetivo da análise deste trabalho que está focado no ICMS de Patrimônio Cultural. Também não é objetivo deste trabalho centrar-se na análise pura sobre a Lei Robin Hood e seus benefícios para os municípios mineiros, mas sim, mostrar como o recurso usado pelos congados chega a Dolores do Indaiá e sua importância para a manutenção do congado da Festa de Nossa Senhora do Rosário.

Atualmente a Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa fundada em 1969 e vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, é a responsável pela análise da distribuição desses recursos. O Instituto ainda presta serviço a federação e municípios, além de empresas e organizações privadas, como universidades e outros institutos de pesquisa⁶. Em relação ao Patrimônio Cultural, o objetivo da Fundação João Pinheiro é “*Estimular a preservação das obras, paisagens e conjuntos arquitetônicos importantes para a memória do município*”, sendo sua periodicidade anual e a fonte de dados o Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artísticos – IEPHA (BIONDINI, 2009, p. 22). Ainda segundo definição do Conselho Estadual de Patrimônio Cultural – CONEP – é indicado que os municípios possuam Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural, que são responsáveis pela gestão participativa dos recursos encaminhados via Lei Robin Hood para Patrimônio Cultural⁴.

Para Botelho (2006), as mudanças nas regras de pontuação do Patrimônio Cultural têm se aproximado do patrimônio imaterial, porém ainda está aquém do ideal e da fuga do modelo tradicional voltado apenas ao tombamento. Mas o autor ainda ressalta que há uma diferença para a proposta construída pelo IPHAN. Para o autor:

“Se, para o caso brasileiro, o IPHAN construiu uma argumentação baseada na necessidade de se preservar a memória da nação e de seu povo, este discurso parece não mais funcionar. Agora, torna-se necessário dar um sentido pragmático à preservação, donde se recorre a um apelo ao futuro e não mais ao passado. Em outras palavras, não é uma identidade construída com recurso ao passado que justifica a construção de um patrimônio cultural, mas uma identidade construída com recurso às necessidades comuns

4 Dados disponíveis em <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes/icms-patrimonio-cultural>> acessado em 12 de junho de 2019, às 03h40

de sobrevivência em um mundo que é visto com uma qualidade de vida em rápida deterioração.”
(BOTELHO, 2006, p. 487)

Para Rangel (2008) a Lei Hobin Hood é uma referência como política cultural de salvaguarda no país. A autora reconhece que são necessárias mudanças para a ampliação dos alcances da lei, porém não se pode cair na falácia da revogação como proposta de construção de outro projeto de lei, argumento amplamente usado por governos liberais.

Efetividade e Eficácia em políticas sociais culturais – Por que abordar e avaliar?

A avaliação de políticas públicas é necessária para o planejamento e verificação dos resultados das políticas indicando custos, benefícios, consequências, impacto, avanços ou retrocessos das políticas, de forma a tentar garantir melhor implementação e ampliação de seus alcances (TAVARES, 2005). Avaliar uma política pública é verificar toda a engenharia institucional construída para que uma ação conquiste o resultado esperado (ARRETCHE, 1999; COSTA & CASTANHAR, 2003). Ainda é preciso ressaltar, conforme aponta Faria (2005), que a avaliação de Políticas Públicas é também um instrumento de transparência na aplicação de recursos.

Cada vez mais nos estados democráticos se aprimoram as ferramentas de avaliação, levando-se em conta os orçamentos cada vez mais baixos *versus* as demandas sociais cada vez mais gritantes, fruto do acirramento do mercado capitalista. Borges (2014) ressalta que a administração pública brasileira tem por costume realizar a avaliação *ex-ante*, na tentativa de antever os possíveis resultados das políticas, o que muitas vezes acaba por não possibilitar a construção de ações melhoradas. Ainda segundo Borges (2014):

“A avaliação de políticas públicas permite analisar o padrão de desenvolvimento que está sendo implantado, como vem sendo beneficiada a população-alvo, e se estão sendo alcançados os objetivos da política pública, apresentando informações relevantes sobre como está sendo seu processo de implementação” (BORGES, 2014, p. 18).

Todas as políticas são avaliadas, conforme indica o Tribunal de Contas da União - TCU - e a Controladoria Geral da União - CGU, em três pontos: Eficácia, Eficiência e Efetividade, o famoso 3 E's. Esses pontos constroem parâmetros mínimos de mensuração dos objetivos, resultados alcançados, previsões e correções que devem ser feitas na política (BRASIL, 2010). Segundos os manuais do TCU e CGU, eficiência em políticas públicas é a realização do máximo possível do objetivo usando com o menor percentual de recursos. A eficácia é conseguir conquistar o objetivo que foi proposto ao se desenhar a política e a efetividade é a capacidade de transformar o meio a partir do alcance do objetivo proposto pela política pública (ANTICO; JANNUZZI, 2008).

Para Sano e Montenegro Filho (2013), se os agentes públicos não estiverem verdadeiramente preocupados com os 3 E's não será possível conseguir impactos positivos nas políticas públicas. Além disso, buscar eficiência, eficácia e efetividade é a única forma de tornar as ações governamentais sustentáveis. Atualmente, todas as leis orçamentárias brasileiras, incluindo os Planos Plurianuais - PPA, estão baseados nas premissas dos 3 E's, apesar do PPA de 2012-2015 excluir a eficácia (BORGES, 2014).

Sendo assim, este trabalho não irá considerar a avaliação da eficiência, compreendendo que para a análise de micropolíticas não é primordial para a salvaguarda dos grupos utilizar seu recurso de maneira a obter mais bens e lucros, mas sim, garantir que os congadeiros tenham meios para conduzir e produzir sua festa em conformidade com a dinâmica conceitual nativa, seus saberes ancestrais, memórias, hierarquias e tradições, respondendo às expectativas e necessidades dos próprios congadeiros, enquanto principais agentes envolvidos.

Compreendemos que o poder público, no caso do município de Dores do Indaiá, tem o dever de criar políticas eficientes, porém, neste estudo de caso o recurso tratado é o ICMS de Patrimônio Cultural que é distribuído entre os próprios ternos⁵ para que eles mesmos coloquem ações em prática, e, estes recursos sejam investidos na manutenção dos próprios grupos, associações e ternos.

Em se tratando de política pública, sabemos que as metas podem não ser alcançadas, mas é no processo de avaliação que elas poderão ser repensadas de forma a garantir suas conquistas em uma próxima vez (BRASIL, 2010). Tavares

⁵ Termo usado pelos congadeiros como referência a composição de um grupo de congado.

(2005) aponta que o gestor deve se preocupar em realizar uma avaliação baseada em elementos palpáveis e confiáveis, para que os diagnósticos das políticas públicas mostrem se elas realmente estão sendo eficazes e efetivas ou não. Para Arretche (1999) Borges (2014), é preciso que a política pública incida e melhore a vida da população ou dos agentes beneficiados, sendo que toda ação política deve ser construída com essa intensão, caso contrário ela não passa de falácia.

Para o TCU, a efetividade é uma relação de impactos observados (já existente no local a ser implementado) *versus* impactos esperados (os objetivos que se pretende com a política pública), sendo que esses resultados devem ser analisados a curto, médio e, principalmente, longo prazo (BRASIL, 2010). Borges (2014) enfatiza ainda que no momento da avaliação deve-se observar se a mudança local está realmente acontecendo em decorrência daquela política pública ou por ação de outros agentes externos.

O Congado de Dolores do Indaiá-MG: Estudo de Caso

A cidade de Dolores do Indaiá, MG, localizada a 250 km a leste da capital Belo Horizonte, no centro-oeste mineiro, é amplamente conhecida pela sua secular tradição do Congado. Segundo informações do Secretário de Cultura da gestão 2016/2020, E. V⁶., estima-se que atualmente de 3 a 4 mil moradores da cidade atuam nestes grupos culturais, sendo que a população estimada da cidade é de 13.541, segundo dados do IBGE⁷. O primeiro registro documental das Congadas doloreses foi feito por escrito em 1943, por João Dornas Filhos, contudo o mesmo observa que as manifestações no local são “já centenárias” (RABAÇAL, 1976, p.26).

A hierarquia da festa estabelece que a Rainha Perpétua é a figura central do reinado do Congado, os Reis do Mastro e Rainhas da Bandeira do Mastro são os responsáveis pela confecção e administração destes dois objetos sagrados. Também existe os Reis e Rainhas de Promessa que são os devotos que recebem os ternos em suas casas para almoço e jantar. Os Reis e Rainhas de promessa que oferecem refeição para mais de um terno são denominados de Reis e Rainhas da Coroa Grande.

6 Como forma de preservação da identidade dos agentes entrevistados nesta pesquisa, seus nomes serão grafados com as duas primeiras letras iniciais em maiúsculas.

7 Dolores do Indaiá - <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/dolores-do-indaia>, acessado em 29/01/2019, as 20h10.

No congado dorense existem quatro tipos diferentes de ternos, que “*são grupos identitários formados por pessoas, geralmente de núcleos familiares específicos, reunidas ao redor de princípios simbólicos, identitários, religiosos, que partilham memória coletiva e padrões culturais*” (CEZAR, 2012: 194). São eles os ternos de Moçambiques, os ternos de Congos (que são subdivididos em tipos específicos nomeados de Congo Vilão, Congo Penacho e o Congo Real), as Contradanças e os Catupés.

Os ternos de Moçambiques são considerados pelos devotos o grupo mais importante de todos na hierarquia da festa. Segundo a narrativa do capitão C.S., do Congo Vilão do bairro Juiz de Fora:

“De premero tinha dentro de uma gruta, numa praia, uma imagem de Nossa Senhora. Para tirá ela de lá, primeiro chegaram os índio e fizeram canturia e dança deles para imagem. Ai ela ficou de frente para eles. Só que quando saíram da gruta eles saíram dando as costas pra Nossa Senhora, intão ela permaneceu no local. Daí chegaram os escravos do Congo, que fizeram o mesmo ato com seus cantos e dança típicos. Novamente a imagem se virou para eles, só que ao saírem da gruta mais uma vez saíram dando as costas para Nossa Senhora que de lá ela permaneceu. Por fim, chegaram os escravos de Moçambique e sabiamente fizeram novamente cantos e danças, mas quando foram sai, dessa vez, saíram de fasto e olhando para Nossa Senhora e ela seguiu os escravos para o lado de fora”⁸

Versão semelhante é narrada pelos congadeiros e devotos mais velhos, ensinada e seguida pelos dançadores mais jovens. Essa narrativa constitui o mito de origem do congado, marco referencial por meio do qual é iniciada e justificada a tradição da louvação à Nossa Senhora do Rosário. Segundo o relato mítico o único grupo que conseguiu retirar a imagem de dentro da gruta foi o moçambique e este permanece sendo o mais respeitado e com as principais funções durante a festa das congadas. Brandão (1985) afirma que, para os dançadores dos congados há um sistema de razões religiosas que:

8 Entrevista realizada em 10 de agosto de 2018, na casa do referido capitão, aqui nomeado com pseudônimo.

“(...) atualizam os termos e as relações do mito de origem e conservam pela vigência, no modo como são a crença de todos, os motivos consagrados, pela fé e pela tradição local, de reprodução do ritual com o envolvimento dos seus figurantes, quase sempre antigos “pagadores de promessa” a Nossa Senhora do Rosário” (BRANDÃO, 1985, p. 83).

Em Dolores do Indaiá, no ano de 1947, a Igreja Católica, por meio da ação do bispo da diocese de Luz, Dom Manuel, a qual pertence Dolores do Indaiá, e da influência de outros bispos mineiros, proibiu a realização da festa de Nossa Senhora do Rosário pelos congados na cidade. Rubem Silva (2010) afirma que até então o Congado de Dolores do Indaiá foi marcado por uma “aceitação” da elite local, de pele branca, que permitiu a realização da festa desde que as influências das religiões de matrizes africanas fossem silenciadas e/ ou se tornassem invisíveis, uma vez que essas expressões e estéticas foram consideradas como “coisa de vagabundo”. Esta disputa, conforme destaca Silva (2010), tornou o congado o pivô de uma briga ideológica, de fundo político e religioso uma vez que a festa assume grande importância para a comunidade negra local, enquanto *locus* de afirmação de protagonismo cultural, religioso e étnico.

Diferentes estratégias foram adotadas pelos congadeiros para proteger seu interesse pela manutenção da festa: retirar da igreja, brigar com o pároco e guardar consigo a imagem de Nossa Senhora do Rosário; realizar a festa do congado em três locais distintos, com proeminência e reconhecimento da eficácia das ações do capitão de terno de congo Antônio Martins e sua família para a manutenção do congado. Em 1975 é organizada e fundada a primeira Associação Geral dos Congadeiros da Paróquia de Dolores, composta pelos congados dos bairros Juiz de Fora, São José e São Sebastião (CATAO, 2009). Os ternos que possuíam ligação com Antônio Martins estavam ligados ao bairro São Sebastião, bairro majoritariamente composto pela população negra e pobre da cidade, historicamente marcada pela falta de igualdade de oportunidade de oferecimento e acesso às políticas públicas essenciais para melhoria das condições econômicas, habitacionais, de educação e saúde pública. Somente no ano de 2010 os membros dessa família deixam o bairro de São Sebastião e fundam a Associação da Comunidade Antônio Martins.

Existe, atualmente, uma Associação Geral dos Congadeiros de Dores do Indaiá que é composta pelos congados dos bairros Juiz de Fora, São José, Antônio Martins, São Geraldo e São Sebastião e surgiu da consequente retomada de diálogo com a Igreja Católica Romana, na década de 1970. Desde então as decisões sobre a Festa de Nossa Senhora do Rosário passam a ser tomadas em conjunto por um coletivo responsável pela manutenção geral da Festa do Rosário. Esse coletivo foi responsável no ano de 1975 por criar a Diretoria Plena das Associações de Dores do Indaiá e, posteriormente, as Associações Comissões dos Congadeiros e dos Reinos, como da comunidade Antônio Martins, registrada em cartório no dia 28 de abril de 2017.

Segundo o Estatuto da Diretoria Plena das Associações e Comissões dos Congadeiros de Dores do Indaiá algumas mudanças foram, nesse meio tempo, feitas como a incorporação das cavalhadas como momento articulado ao congado, mudanças de trajetos dos cortejos e desfiles que passaram a abarcar a totalidade dos ternos e grupos existentes na cidade, com grande participação popular.

Cabe destacar que as decisões sobre cada um dos artigos que compõe o Estatuto da Festa foram concebidas e aprovadas coletivamente pela Diretoria Geral articulada às respectivas diretorias de cada Associação vinculada a esta. Ainda assim, existem pontos, ações e performances pautadas pela memória e costume que são reportadas à tradição e que, apesar de não estar explicitado detalhadamente no Estatuto, acontecem seguindo a lógica própria da hierarquia de saberes e fazeres do congado. Podemos citar como exemplo o levantamento dos mastros das bandeiras, que tem como prerrogativa a ação do pároco que exerce a função de dar aos grupos o sinal de que os mastros já podem ser levantados, contudo, são os capitães dos moçambiques que proferem a marcação estética e simbólica específica à festa, obedecida pelos demais congadeiros e, assim, após o sinal dado pelo pároco, organizam toda a subida das bandeiras. Enquanto isso, os bandeireiros se posicionam no local específico, à beira dos respectivos buracos da fincada de mastro, para assim garantir que nada considerado impróprio ou impuro entrará nele durante a subida, garantido a segurança simbólica da própria festa. Como tais detalhes são difíceis de apreender por meio da escrita, uma vez que estão pautados em saberes oral e performaticamente transmitidos, o Estatuto garante que é função da Diretoria Geral, enquanto soberana mandatária da festa, respaldar e assegurar que os preceitos e minúcias possam acontecer segundo seus próprios critérios.

Ainda segundo o inciso segundo do artigo trinta e cinco do Estatuto da Diretoria Plena, todas as despesas internas como paramentos e enfeites usados como velas, vestimentas usadas pelo pároco, auxiliares e coroinhas ao longo dos dias da festa etc., são de responsabilidade financeira da Igreja, por compreender que essa instituição possui seus próprios recursos financeiros, que, segundo o Estatuto, provém, além dos dízimos, das oferendas dadas no cofre aos pés de Nossa Senhora do Rosário. Já os congados, Diretoria Plena e Associação, são responsáveis pelos gastos externos como a instalação de gradis, segurança, show pirotécnico, etc. Esses gastos são, em sua maioria, custeados com o recurso proveniente do ICMS Cultural e de outros auxílios e doações feitas por comerciantes locais ou pelo poder público de Dores do Indaiá.

Dores do Indaiá, assim como outras cidades mineiras, recebe o ICMS de Patrimônio Cultural devido a seus bens arquitetônicos históricos tombados como a antiga Estação de Trem, hoje Centro Cultural. Além disso, segundo critérios do IEPHA, a salvaguarda dos bens protegidos pelo município, como o caso dos congados e folias de reis, também constitui fonte de pontuação do ICMS de Patrimônio Cultural, desde que sejam comprovadas suas ações de manutenção cultural. Segundo dados da Fundação João Pinheiro, no ano de 2018 o repasse de verbas a Dores do Indaiá para Patrimônio Cultural foi de R\$ 282.039,35, sendo o repasse mensal entre R\$ 14 mil, no mês de novembro, a R\$ 28 mil, no mês de janeiro⁹. Em 2019, o município recebeu o valor total parcial¹⁰ de R\$ 156.733,31, sendo a arrecadação entre R\$ 11 mil no mês de janeiro e R\$ 19 mil no mês de outubro¹¹. Segundo a Secretaria Municipal de Cultura, este recurso é dividido de forma igualitária entre as Associações e Comissões dos cinco reinos que, por sua vez, administram o recurso conforme seus Estatutos. Em geral, cada Associação comunitária de congadeiros faz a divisão conforme quantidade de ternos existentes no seu reino. Na Comissão dos Congados da Comunidade Antônio Martins, um dos cinco reinos, a divisão é feita de um recurso total de R\$10.000, sendo distribuídos R\$1.500 para cada terno e outros R\$4.000 usados para a manutenção logística da comunidade.

9 Dados disponíveis em < http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/transferencias/index.php?option=com_jumi&fileid=17> acessado em 23 de abril de 2019, as 23h45.

10 Até a data de conclusão deste trabalho, não foram disponibilizados no sítio da Fundação João Pinheiro os dados referentes aos meses de novembro e dezembro de 2019.

11 Dados disponíveis em < http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/transferencias/index.php?option=com_jumi&fileid=17> acessado em 03 de janeiro de 2020, as 10h32.

Os congados, por sua tradição histórica nascida no período escravista, ainda trazem explicitado em seu Estatuto, elementos tidos como importantes neste roteiro festivo. O inciso primeiro do artigo trinta e dois informa que a missa de abertura deve “ocorrer sempre no mês de maio no primeiro final de semana, mais próximo da Abolição da Escravatura” (art. 32 – inciso I, Estatuto da Diretoria Plena das Associações e Comissões dos Congadeiros). O parágrafo “a” informa ainda que é obrigatório a presença dos ternos nesta missa e, se não for possível, pelo menos o comparecimento de suas bandeiras.

O estudo de caso sobre as ações micropolíticas dos congados dorenses nos permite argumentar sobre a existência de representatividade política dos grupos entre si por meio do que acontece o acesso às medidas implementadas a partir das macropolíticas exigindo a avaliação dessas políticas públicas em sua relação com o campo micropolítico.

Os Estatutos, tanto o da Diretoria Plena como da comunidade Antônio Martins, materializam e conferem visibilidade pública a intenção manifesta dessas instituições de assegurar e exigir o comprometimento de todos os membros na realização anual da Festa de Nossa Senhora do Rosário, conforme as tradições congadeiras. Todos os artigos dos Estatutos estão presos a essa questão central que têm pôr fim a manutenção da festa, que pode ser compreendida enquanto salvaguarda dos grupos e do próprio patrimônio cultural imaterial. Além disso, no Estatuto da Diretoria Plena existe a preocupação com a harmonia e manutenção da vida dos congadeiros e da comunidade doreense como um todo. A cidade de Dores do Indaiá possui mais de 3 mil congadeiros para uma população de pouco mais de 13 mil habitantes. O zelo pela segurança e harmonia entre as pessoas que integram e participam da festa diz respeito ao potencial de pessoas atraídos, nos mesmos dias e horários, para um mesmo local.

Não podemos deixar de mencionar a efetividade para os devotos, pois, em ambos os Estatutos, garante-se as regras para o auxílio às Associações e Comissões e, também para os devotos assegurando e garantindo modos de pagamento de promessas. Para os que mantém sua fé através dos congados ter a certeza de que o pagamento de sua promessa à Virgem do Rosário é a maneira primeira de perpetuar a tradição. Não podemos esquecer que o pagar a promessa gira em torno de um ciclo de dar-receber-retribuir, portanto de dádiva (MAUSS, 2003), que começa nas casas dos devotos que dão alimento aos congadeiros e esses, por sua vez cantam, dançam e tocam instrumentos para que “(...) *por meio dos santos da Congada, a promessa seja cumprida e as bênçãos continuem a*

chegar naquela casa que foi ritualmente cantada pelo capitão do terno” (CEZAR, 2010, p. 110). Sendo assim, garantir a comunhão da comunidade congadeira é forma exemplar de tornar efetivo a micropolítica das Associações.

Pelo cotidiano da Festa de Nossa Senhora do Rosário, é possível perceber, durante a pesquisa de campo e entrevistas com congadeiros e festeiros, que a micropolítica dos grupos e dos reinos é eficaz por garantir sempre o mesmo modo de realizar a tradição. Os congadeiros mais velhos, principalmente os capitães dos ternos de origem, como o Moçambique do bairro Juiz de Fora, são sempre consultados sobre novidades que podem tornar a Festa diferente do que é conhecida por todos. A Rainha Perpétua também é muito requisitada e opina sobre as ações, não só nas reuniões da Diretoria Plena, mas em sua própria residência onde os congadeiros a procuram para falar sobre os ternos e as comunidades. Os modos operantes da Festa de Dores do Indaiá são mantidos por uma espécie de contrato tácito que envolve moradores, devotos, congadeiros, Igreja e poder público, envolvidos numa rede de circulação de saberes e narrativas que se reportam à memória e a tradição, mas que ouvem a última palavra de permissão ou restrição vinda das lideranças da própria festa, respeitados e reconhecidos enquanto guardiões da tradição do congado.

Durante as pesquisas em Dores também pudemos perceber a efetividade das relações micropolíticas quando, principalmente devotos e moradores, relatam como, ano após ano, a cidade tem ficado cada vez mais cheia durante a festa e até o número de ternos tem crescido. Durante a Festa de 2019, W.M. contou que sua comunidade possuía dois novos grupos e que, no mesmo ano, mais dois novos ternos formados somente por mulheres haviam surgido na cidade. Assim, focar as relações micro e macropolíticas de Dores do Indaiá permite compreender nuances e processos de mudança na própria festa. Do mesmo modo, a tradição congadeira é uma manutenção de cultura e devoção que, paradoxalmente, acaba trazendo modificações para a pequena Dores do Indaiá, seja com o crescimento dos grupos, por meio das Congadas Mirins e do apoio aos ternos, seja com o alcance dos devotos que querem pagar suas promessas aos grupos de maior predileção. Do ponto de vista dos congadeiros, o importante é agenciar as políticas disponíveis visando a própria manutenção de sua festa para as gerações futuras.

Para esta pesquisa as principais fontes de medida a serem adotadas para as micropolíticas dos congadeiros são a efetividade e a eficiência, cuja mensuração não está pautada em critérios numéricos e contabilísticos, demandando assim a realização de pesquisa qualitativa. Mesmo que para

realizar a Festa do Rosário as comunidades usem recursos financeiros providos das posses das Associações e Comissões e das verbas repassadas via ICMS Cultural vale ressaltar que congadeiros não constroem anualmente o congado visando angariar fundos ou realizar lucros. Esses recursos provenientes de parcela diminuta do ICMS Cultural são usados pelos congadeiros apenas para cobrir os custos relativos à produção da festa e, como reforça o Estatuto da Comissão dos Congados da Comunidade Antônio Martins, todo o superávit é usado para a manutenção dos grupos.

Considerações finais

A intenção dessa pesquisa não é a de criar parâmetros gerais a serem seguidos, mas sim pensar a atuação voluntária dos grupos, de forma solidária, de uma maneira que consiga articular as esferas micro e macro políticas. Em Dores do Indaiá observamos que as Associações recebem os recursos advindos da esfera macro (ICMS Cultural) que distribuem aos ternos e que, estes, por sua vez, devolvem suas atividades com relativa autonomia sem deixar de se pautar nas especificidades dessa expressão cultural, constituindo assim um novo ciclo de dádivas a partir da festa do congado.

As ações micropolíticas observadas junto dos congadeiros, entabulada em seus pequenos núcleos (ternos) e de forma associativa, vai de encontro ao debate de Foucault (1977) sobre as formas alternativas de resistência e enfrentamento diante das técnicas de governos e políticas totalitárias e individualizantes do poder em razão do Estado. O filósofo francês procura uma rota de fuga dos micropoderes individuais do jugo dos macropoderes, constituindo assim pequenas organizações políticas de enfrentamento. No caso analisado, as Associações e os próprios congadeiros, conseguiram se articular em um modelo de tomada de decisão onde os poderes tradicionalmente hegemônicos, Poder Público local e Igreja, estão agora a serviço do congado, participando de uma dinâmica de dádiva que possibilita a existência da Festa de Nossa Senhora do Rosário. Ainda existem embates de espaço, onde cada vez mais novos grupos surgem em um cenário onde uma determinada tradição mítica é contada, em forma de canto e dança, por grupos originários. Alguns dos grupos mais novos são liderados por representantes da elite local, seja ela social e/ou política. Contudo, é perceptível que a associação micropolítica congadeira permite que os representantes tradicionais do congado assumam as principais lideranças da manutenção dos reinos e da festa como todo.

A existência de mecanismos políticos culturais como os da Lei Robin Hood permite que modelos de organização micropolíticas, como os congados dorenses, se fortaleçam e perpetuem suas ações na medida que o incentivo financeiro ajuda na manutenção de compras de instrumentos, vestimentas e outros objetos que são usados para a construção da performance que anualmente permite o rememorar da tradição mítica por meio da própria Festa de Nossa Senhora do Rosário. É importante ressaltar ainda que é preciso que novas políticas culturais de incentivo sejam construídas no território nacional e que estas dialoguem verdadeiramente com as organizações mantenedoras e produtoras das festas brasileiras e expressões da cultura popular, também denominadas de festas folclóricas.

Ao buscar descrever a micropolítica do Congado de Dores do Indaiá é possível dar subsídios para a construção de um modelo focado na prática cotidiana dos grupos visando sua salvaguarda, visibilização e manutenção. É importante frisar que a dedicação começa dentro de cada terno quando os mesmos defendem suas memórias, saberes e tradições buscando garantir sua existência plena a partir de específico modo organizativo.

Referências

- ARRETCHE, M. T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação. In: Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate.** RICO, Elizabete Melo (org). São Paulo: Cortez/IEE, 1999.
- ANTICO, C. e JANNUZZI, P. M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas.** Fundaj, 2008.
- BRANDÃO, C. R. **A festa do Santo de Preto.** Goiânia: Fundação Nacional de Arte – Instituto Nacional de Folclore. Universidade Federal de Goiás – Editora, 1985.
- BIONDINI, I. V. F. **Lei Hobin Hood – Lei 18.030.** Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2009.
- BORGES, M. H. **Eficiência, Eficácia e Efetividade para execução de políticas públicas sustentáveis: um estudo de caso no Ministério da Cultura.** 2014. 48 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Ambientais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- BOTELHO, I. **Políticas culturais: discutindo pressupostos.** In: Nussbaumer, G. (Org.). Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares. Salvador: Edufba, 2007, p. 171-180.

- BOTELHO, T. R. **Patrimônio Cultural e Gestão das cidades: Uma análise da Lei do ICMS Cultural de Minas Gerais**. *Habitus*. Goiânia, v. 4. n. 1, p. 471-492, jan/jun. 2006.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3 Ed., TCU, Brasília, 2010.
- CEZAR, L. S. **O velado e o revelado: imagens da Festa da Congada**. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP, 2010.
- CONEP – Conselho Estadual de Patrimônio Cultural – MG, **Normativa nº20/2018**, Belo Horizonte, 2018.
- COSTA, F. L. e CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37 n. 5, 969-992, set./out. 2003.
- DAMATTA, R.. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro – RJ: Rocco, 1997.
- DELEUZE, G., & GUATTARI, F. **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia** (Vol. 1). Rio de Janeiro, RJ: Ed. 34, 1995.
- FARIA, C. A. P. **A política de avaliação das políticas públicas**. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V.20, nº 59, 2005.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1971.
- _____. **Uma introdução à vida não facista**. *Cadernos de subjetividade* (Num. Esp.), 196-200, 1996.
- _____. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.
- LEI 12.040/1995. **Lei Robin Hood**. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 28/12/1995.
- LEI 12.428/1995. **Lei Robin Hood**. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 27/12/1996.
- MAUSS, M. **Ensaio sobre a Dádiva**. In: MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.
- RANGEL, M. M. **A municipalização da proteção do patrimônio cultural de Minas Gerais**. FORUM PATRIMÔNIO: amb. constr. e patr. sust., Belo Horizonte ,v .2 ,n 1, jan /abr. 2008.
- SANO, H. e MONTENEGRO FILHO, M. J. F. **As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas**. *Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 11, nº 22, p. 35-61, 2013.

SILVA, R. **Negro católicos ou catolicismo negro? Um estudo sobre a construção da identidade negra no Congado mineiro.** Belo Horizonte: Nandyala, 2010.

TAVARES, E. **Avaliação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável: Dilemas Teóricos e Pragmáticos.** In: *Holos – IFRN*. p. 120-129. On line. Ano 21, maio, 2005.

Efficacy and effectiveness of Robin Hood Law: Case Study of *Dores do Indaiá-MG*' Congado by focusing on Cultural ICMS and micro-local actions

ABSTRACT

This article discusses the effectiveness and effectiveness of cultural policy, especially the Minas Gerais Cultural ICMS, through the Robin Hood Law. From a bibliographic research on Cultural Policies compared to field research through a qualitative method, we proceeded the case study with the congadeiros of the municipality of Dores do Indaiá seeking to understand the forms of organization and micropolitics built to know and access the Cultural Policies available aiming the maintenance and visibility of its traditional Festa do Congado. The text is finalized by presenting the criteria we have raised that guide the measurement of effectiveness and effectiveness in relation to the culture policies of Minas Gerais.

Keywords: Cultural policies, Micropolitics, Popular culture, Congado.