UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

POLÍTICAS PÚBLICAS, CULTURA E TURISMO: AS TRADIÇÕES JUNINAS NO ARRAIAL DE BELO HORIZONTE

FERNANDA ROMEIRO COSTA

Belo Horizonte
2019

FERNANDA ROMEIRO COSTA

POLÍTICAS PÚBLICAS, CULTURA E TURISMO: AS TRADIÇÕES JUNINAS NO ARRAIAL DE BELO HORIZONTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.
Orientador: Marcus Abílio Gomes Pereira
Co-orientador: Thales Torres Quintão

Belo Horizonte
Junho de 2019

AGRADECIMENTO

À minha mãe e irmãs pelo amor, pela paciência e compreensão, pelo incentivo e apoio incondicional em tempo integral na minha trajetória acadêmica.

Ao meu pai e demais familiares pelo carinho.

Ao movimento junino mineiro, pelos sentimentos indescritíveis que essa cultura popular me trouxe, sendo a inspiração deste trabalho.

Ao Thales e ao Marcus Abílio, por acreditarem no meu tema e por toda a orientação e suporte ao longo deste período de produção acadêmica.

A todas as “GPrincesas”, e em especial à Cíntia, pela nossa rede de suporte e amor essenciais na jornada da Gestão Pública e da vida.

Às amizades que tiveram atuação distinta durante este processo, sejam elas à distância ou não, da Larissa, Bárbara, Rafaella e da “Panela”.

Aos colaboradores dos setores público e social Jadison, Ana Gabriela, Cláudia, Alzira, Jordana e Iolanda pelas informações valiosas para estra produção.

Ao Wander, ao corpo docente e administrativo e aos demais colegas do curso de Gestão Pública, que me proporcionaram experiências únicas.

Ao governo que tornou possível a minha entrada em uma das melhores faculdades públicas do país, a UFMG.

A todos aqueles que contribuíram de alguma forma para que este trabalho fosse realizado e acreditaram no meu potencial, a minha eterna gratidão.

São João de Outrora

(Fulô de Mandacaru)

Cadê aquele sanfoneiro
Que tocava um forró de pé de serra?
Cadê aquela zabumba
E aquele triângulo que animava a festa?

Hoje quase a gente não vê mais
Fogueira acesa no terreiro
As bandas de pífanos
E os batalhões de bacamarteiros

Sinto saudade da asa branca e do assum preto
Da sala de reboco e dos festejos
De Luiz Gonzaga
Dos forrós na luz de candieiro

Ainda me lembro das meninas da ribeira
Fazendo promessa pra se casar
São João é aquele
Que infelizmente não vai mais voltar

Eu sinto saudades de Luiz
Porque eu ainda gosto de dançar
Um forrozim de pé de serra
Daquele que a gente fica até o dia clarear

Eu sinto saudades de Luiz
Porque eu ainda gosto de dançar
Um forrozim de pé de serra
Daquele que a gente fica até o dia clarear

RESUMO

O presente trabalho tem a proposta de descrever o evento Arraial de Belo Horizonte, uma das cinco principais festas juninas do país, conforme o Ministério do Turismo. Esse evento nasceu das tradições juninas dos grupos de quadrilha da cidade de Belo Horizonte em torno da Praça da Estação e acontece há 41 anos. É realizado por meio de uma parceria entre a empresa municipal de turismo da cidade, a Belotur, e a entidade representativa do movimento junino no estado de Minas Gerais, a União Junina Mineira (UJM). O objetivo central do estudo é analisar como ocorre o processo de formulação e de implementação do Arraial de Belo Horizonte no contexto das políticas públicas municipais de cultura e turismo. A metodologia utilizada está centrada na análise dos relatórios de pesquisa do festejo da cidade nos anos de 2017 e 2018, na vivência pessoal da autora no movimento junino mineiro e nas entrevistas realizadas com o presidente da UJM e com a gerente de Desenvolvimento Turístico da Belotur. Nesta produção acadêmica, serão apresentados o contexto das políticas públicas no Brasil e o cenário do setor da cultura no país; a percepção da cultura e o papel dos municípios em relação a ela descritos na Constituição Federal de 1988; a correlação entre o setor de cultura e do turismo na perspectiva de preservação e desenvolvimento socioeconômico em torno do patrimônio cultural; o surgimento das festas juninas no país e seus elementos e o processo que resulta na realização do Arraial de Belo Horizonte. Essa pesquisa se faz relevante, pois existe uma carência de estudos sobre o assunto fora das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Os resultados alcançados demonstram que o evento de Belo Horizonte cumpre o papel de preservação e promoção da cultura popular junina, mas precisa de um envolvimento maior do setor cultural em sua realização. Ele também já apresenta dificuldade em alguns pontos em evitar o processo de mercantilização massiva às vezes presente no turismo cultural, à medida que o evento cresce. Essa política pública também necessita do envolvimento de mais atores sociais e políticos que subsidiem novas ações voltadas para as tradições juninas. Novas agendas de pesquisa são propostas para analisar de perto as demandas e relações sociais das quadrilhas juninas e para criar debates reflexivos que evitem a adaptação turística da manifestação cultural distanciada da identidade da cultura popular.

Palavras chave: Arraial de Belo Horizonte; festas juninas; política pública; turismo; cultura.

ABSTRACT

The present study has the propose to describe the Arraial of Belo Horizonte event, one of the mainly five junine party's from the country, according Tourism Ministry. This event emerged from the junine traditions of quadrilles groups of the Belo Horizonte city, around Station Square and it occurs for 41 years. It occurs by a partnership between the municipal tourism company, Belotur, and the representative entity from junine moviment of the state of Minas Gerais. The central goal of this study it is analyze how occurs the process of formulation and implementation of the Arraial de Belo Horizonte in the context of municipal public policy of culture and tourism. The methodology used is centralized on the analyze of the research reports of the festivities of the city on the years of 2017 and 2018, on the personal experience of the author in junine party's movement of Minas Gerais and on the interviews realized with the UJM President and with the Tourism Development Manager of Belotur. On this academic production, will be presented the context of public policy in Brazil and the scenery of the culture sector in the country, the perception of the culture and the role of the country regarding it described on the Federal Constitution from 1988; the correlation between the culture and tourism sector in the perspective of preservation and socioeconomic development around the cultural patrimony; the emergence of the junine party's in the country and its elements and the process that results on the achievement of the Arraial of Belo Horizonte. This research it is relevant because there exists a lack of studies about the theme outside, in the North and Northeast regions of Brazil. The achieved results demonstrate that the event Arraial of Belo Horizonte fulfills the role of preservation and promotion of popular junine culture, but needs a bigger involvement of culture sector on your achievement. It also presents difficulties in some points to avoid the massive process of mercantilization, sometimes present on cultural tourism, as the event grows. This public policy also needs more involvement from social and political actors that supports new actions focused on junine traditions. New researches agendas are proposed to analyze closely the demands and social relationships of junine quadrilles and create reflexive debates that avoid the touristic adaptation of the cultural manifestations far from the identity of popular culture.

Key words: Arraial de Belo Horizonte; June parties; public policy; tourism; culture.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Tipos de políticas públicas..... 17
Figura 1 – Ciclo das políticas públicas por Saravia..... 19
Figura 2 - Ciclo das políticas públicas por Frey..... 20
Figura 3 - O modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon..... 22
Figura 4 - O *policy cicle* como aprendizado..... 31
Gráfico 1 – Origem dos participantes do Arraial de Belo Horizonte..... 74
Gráfico 2 – Grau de instrução dos participantes do Arraial de Belo Horizonte em 2017 e 2018..... 75
Gráfico 3 – Renda dos participantes do Arraial de Belo Horizonte em 2017 e 2018..... 77

LISTA DE SIGLAS

BELOTUR – Empresa Municipal de Turismo

CDPCM – BH - Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte

CF – Constituição Federal

CFC – Conselho Federal de Cultura

CNC – Conselho Nacional de Cultura

CNDA Conselho Nacional de Direito Autoral

CNFC - Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular

CNRC - Conselho Nacional de Referência Cultural

CONFEBRAQ - Confederação Brasileira de Entidades de Quadrilhas Juninas

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo

FICART - Fundos de Investimento Cultural e Artístico

Funarte - Fundação Nacional de Arte

FNC – Fundo Nacional de Cultura

FPM - Fundo de Participação de Municípios

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços

Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MHN – Museu Histórico Nacional

MinC – Ministério da Cultura

MTur – Ministério do Turismo

ONGs – Organizações Não Governamentais

Ospnes – Organizações de serviços públicos não estatais

PAC - Plano de Ação Cultural

PPPV - Plano Permanente de Preservação e Valorização

PNC – Plano Nacional de Cultura

PNPI - Programa Nacional do Patrimônio Imaterial

PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura

Sphan - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UJM – União Junina Mineira

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
2 SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS 14
2.1 O que são políticas públicas? 14
2.2 O ciclo de políticas públicas 19
2.2.1 Agenda-Setting 20
2.2.2 Formulação da política pública 23
2.2.3 A implementação das políticas públicas 25
2.2.4 Monitoramento e avaliação das políticas públicas 28
2.3 Políticas públicas no Brasil e no poder municipal 32
2.4 O papel dos municípios no Brasil 35
3 A CULTURA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA 40
3.1 Conferências de Cultura 45
3.2 Cultura e a Constituição de 1988 47
3.3 O elo entre a cultura e o turismo 50
4 A FESTA JUNINA E SUA CHEGADA NO BRASIL 53
4.1 A origem junina e o Brasil em festa 54
4.2 Fazendo a festa: o que compõe a festa junina? 55
4.3 Passeio na cidade: os festejos ao redor do Brasil 57
4.4 Ações de proteção e preservação do festejo junino 63
5 MINAS EM FESTA: O ARRAIAL DE BELO HORIZONTE 66
5.1 O Concurso Arraial de Belo Horizonte 69
5.2 Metodologia 72
5.3 O relatório de pesquisa sobre o Arraial de Belo Horizonte 2018 73
5.4 O Arraial de Belo Horizonte em perspectiva 80
6 CONCLUSÃO 91
REFERÊNCIAS 95
AXENO A 104
APÊNDICE A 105
APÊNDICE B 107

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas fazem parte do campo de estudos da Ciência Política que se destina a analisar o fenômeno político. Como parte desse campo de estudo, as políticas públicas examinam as atividades políticas, ou seja, ações e decisões tomadas para o atendimento de demandas da sociedade.

Devido ao fato de uma sociedade ser composta por indivíduos com atribuições sociais, valores, ideias, aspirações e interesses distintos, a convivência entre esses indivíduos é complexa, o que pode ocasionar problemas. É a existência de problemas sociais e a pressão por soluções de um conjunto de indivíduos com uma mesma solicitação que vai exigir do poder público a capacidade de gerenciar e sanar esses problemas. Portanto, atividades políticas que visam à resolução de problemas em prol do equilíbrio e do progresso da convivência social são consideradas políticas públicas.

As políticas públicas, para que possam promover resolução de problemas ou melhorias sociais, precisam ser pensadas de forma coordenada, e esse processo de planejamento e definição é chamado de ciclo de políticas públicas. Este é formado, de maneira simplificada, por quatro etapas: formação da agenda; formulação de alternativas; implementação e avaliação.

A formação de agenda é a etapa que ocorre por diversos fatores, e um deles ocorre quando a pressão popular evidencia um problema que incomode a classe política ao ponto de mobilizá-la à resolução dele, ou seja, quando um problema vira foco de ação. Após serem decididos quais serão os problemas priorizados, a classe política discute, elabora e define alternativas de solução, na etapa chamada de formulação de alternativas. Em seguida o planejamento é aplicado na etapa da implementação, que é quando as ações definidas anteriormente são executadas. Por fim, é feita uma avaliação dos resultados obtidos para que se possa corrigir eventuais problemas e sejam feitas melhorias no plano original, encerrando, assim, o ciclo de políticas públicas.

Um conjunto de indivíduos que apresentem um mesmo problema, solicitação ou exigência pode se unir a fim de chamar a atenção do poder público para elaboração de uma política pública que o atenda. Porém, os contextos de vivências desses indivíduos conseguem ser variados e, consequentemente, suas demandas podem ser variadas. Dessa forma, as políticas públicas surgem de diversos setores públicos, como educação, saúde, segurança pública, assistência social, cultura, turismo, etc, e também da mobilização de atores políticos de mais de um setor e de mais de um órgão público.

O poder público brasileiro é dividido em três níveis de poder: federal, estadual e municipal, e cada um deles é responsável por um conjunto de competências e atribuições sociais, sejam elas compartilhadas ou específicas. A Constituição Federal, promulgada em 1988, trouxe modificações significativas na dinâmica de responsabilidades da União, estados e municípios. A Carta Magna também trouxe importantes atualizações na compreensão de alguns setores públicos, como foi o caso da cultura.

A cultura, no Brasil, é considerada um dever do Estado desde 1946, mas na CF/88 ela é atrelada ao conceito de cidadania e, dessa forma, está presente em todas as áreas da administração pública. Apesar do setor da cultura ser uma atribuição comum aos três níveis de poder, os municípios receberam especificamente a competência de gerir essa área. Ao seguir o conceito de cidadania e de que a cultura é o modo de viver de um povo, os produtos da sua vida cotidiana podem ser considerados patrimônios culturais que devem ser preservados, e o nível de poder que está mais próximo dos atores sociais que detêm uma cultura é o poder local, ou seja, os municípios.

Muitas vezes, os produtos de uma cultura local, como uma paisagem natural, uma construção local, uma tradição, um ritual ou um festejo, podem atrair visitantes, ocasionando um fenômeno de deslocamento humano denominado turismo, e o deslocamento humano especificamente para a visitação de um produto local é chamado turismo cultural. Nessa relação entre cultura e turismo, a cultura pode ser entendida como potencial recurso econômico do turismo, o que pode ser benéfico aos patrimônios culturais ou problemático. Isso porque o turismo é capaz de ser um mecanismo de promoção do desenvolvimento socioeconômico da cultura local, ou pode interferir na cultura ao ponto de transformá-la e distanciá-la de sua identidade, na tentativa de comercializá-la no contexto da globalização. Diante do exposto, o tema do presente trabalho será a relação da cultura e do turismo no contexto de políticas públicas.

Uma manifestação cultural brasileira que vem sendo frequentemente objeto de estudos na área do turismo cultural são as festas juninas, festejos tradicionais do mês de junho que remetem ao processo de colonização e urbanização no país e ao modo de viver do povo interiorano da época. Portanto, o objeto de pesquisa escolhido neste trabalho foi um festejo junino do município de Belo Horizonte, Minas Gerais, o chamado Arraial de Belo Horizonte. A escolha foi motivada pela observação da autora após uma busca por produções acadêmicas sobre políticas públicas de cultura e turismo ligadas a festejos e manifestações culturais populares. Nessa busca, foi possível perceber que o número de estudos sobre essas festas típicas tem crescido, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. No entanto,

nenhum trabalho foi encontrado sobre o evento que ocorre em Belo Horizonte, mesmo que em 2017 tenha sido considerado, pelo Ministério do Turismo, um dos cinco principais destinos juninos do país. Além disso, a autora faz parte do movimento junino como quadrilheira, e sua vivência em várias edições do Arraial de Belo Horizonte foi a principal inspiração para este estudo.

Com este trabalho buscou-se reunir informações com o propósito de responder à seguinte pergunta: como ocorre o processo de formulação e a implementação do evento Arraial de Belo Horizonte, no contexto das políticas públicas de cultura e turismo municipal? Para respondê-la foi necessário descrever o evento.

Na distribuição de seções do trabalho, os objetivos no segundo capítulo foram apresentar os principais entendimentos sobre o que são as políticas públicas, descrever as etapas do ciclo de uma política pública, contextualizar historicamente as políticas públicas no Brasil e evidenciar o papel dos municípios enquanto formuladores de políticas públicas. Já o terceiro capítulo destinou-se a apresentar a cultura enquanto setor público, demonstrar os avanços do setor na Constituição Federal de 1988 e correlacionar os setores de turismo e cultura no país.

No quarto capítulo os objetivos foram contextualizar o surgimento das festas juninas no Brasil, identificar os elementos que compõem as tradições culturais desse festejo e demonstrar como são as festas juninas no país, além de apresentar o entendimento de alguns autores sobre a turistificação e mercantilização dos festejos juninos brasileiros. O quinto e último capítulo foi produzido com a finalidade de descrever o Arraial de Belo Horizonte, explicar as normas do concurso que recebe o mesmo nome do evento, examinar os relatórios de pesquisa do evento nos anos de 2017 e 2018 e, por fim, relatar os apontamentos feitos por atores sociais e políticos que participam do processo de elaboração e implementação do Arraial de Belo Horizonte.

Ao longo do trabalho será evidenciado que a Belotur coordena o evento de tal forma a promovê-lo turisticamente, mas a essência da festa e a prática identitária são puramente culturais devido ao fato de o evento ser planejado e realizado com a União Junina Mineira. Vale ressaltar que tal forma de promoção é benéfica, uma vez que as manifestações, que são fruto da cultura – que é o modo de viver de um povo –, têm seu caráter mantido, não sendo conduzidas pela prática da globalização, que tende a padronizar as experiências culturais. A manifestação cultural também é trabalhada como forma de desenvolvimento social e urbano no contexto do evento, mas essa atividade ainda se mostra pouco efetiva fora do período considerado ciclo junino. Também é necessário que, devido aos dados que

comprovam o crescimento contínuo do evento, mais atores políticos se envolvam para subsidiar esta política e outras ações de preservação e promoção do patrimônio cultural junino.

O lado social que movimenta essa manifestação também precisa ser estudado de perto, compreendido e promovido pelo poder público, uma vez que foi evidenciada a vulnerabilidade social vivida pelos grupos juninos. Para além dessas constatações, é necessário criar debates reflexivos para evitar que, como em outros festejos nos nordestes relatados por estudos analisados, o Arraial de Belo Horizonte não se torne apenas um produto turístico adaptado "para turista ver", e também para que essa política pública promova o desenvolvimento socioeconômico e cultural das regiões periféricas onde estão localizados os grupos juninos.

Por fim, este trabalho poderá ser apresentado à comunidade junina mineira a convite do Presidente da União Junina Mineira, e uma cópia será doada à instituição e outra à agência de turismo de Belo Horizonte, a Belotur, a pedido da Gerente de Desenvolvimento Turístico, uma das responsáveis pela realização do Arraial de Belo Horizonte.

2 SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao tentar promover a compreensão do que são políticas públicas e como elas funcionam no Brasil, no âmbito do poder municipal, é necessário fazer primeiramente uma análise sobre sua definição. O que o poder público faz para atender às demandas, necessidades e reivindicações da sociedade? Como ele decide quais grupos sociais e quais solicitações serão atendidas primeiro? Como ele pode fazer esse atendimento? Essas são indagações comuns sobre as atividades políticas e suas formas de resolução dos problemas sociais. Em suma, o poder público atende a sociedade por meio das políticas públicas.

Assim, o objetivo principal deste capítulo é discorrer sobre políticas públicas e suas principais teorias e modelos de análise, bem como apresentar o histórico delas no Brasil.

2.1 O que são políticas públicas?

Antes de adentrar sobre as definições de políticas públicas, é interessante ressaltar que elas fazem parte de uma área de estudos da Ciência Política, ciência esta que, de acordo com Bobbio (1998, p. 164), é "uma orientação de estudos que se propõe aplicar à análise do

fenômeno político". Sendo assim, as políticas públicas, antes de qualquer coisa, são uma das vertentes de estudo da política.

As atividades políticas são qualquer ação ou decisão de um agente político que influencie no sistema político, como uma proposta de projeto, participação em debates, voto, etc. Já as políticas públicas são um conjunto de ações e decisões direcionadas ao atendimento de alguma necessidade ou demanda pública, às vezes também denominadas *policies* (RUA; ROMANINI, 2013).

Alguns autores tentam definir o conceito de políticas públicas, embora até os dias de atuais não se tenha chegado a um consenso de melhor definição, já que podem ser vistas como um campo de estudo, mas também podem ser compreendidas de forma mais empírica.

Na visão de um campo de estudo, Mead (1995, apud SOUZA 2006, p. 24) define as políticas públicas como "um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas". Já no seu sentido cotidiano e aplicável, Dye (1984), citado por Souza (2006, p.24) vai definir uma política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Em uma definição empírica um pouco mais direta, Laswell (1936, apud SOUZA, 2006, p. 24) diz que "a política pública implica responder às seguintes questões: *quem ganha o quê, por quê e que diferença faz*" (grifos meus).

As políticas públicas têm como principal objetivo o funcionamento do governo, a análise de suas ações e as propostas de mudanças das ações quando necessário. A definição dada por Souza (2006, p. 36) é a de que "a política pública é ação intencional, com objetivos a serem alcançados". Já Lowi (1964), apud Souza (2006, p. 28), conclui, de maneira simples e sucinta, que "a política pública faz a política". É consenso entre os principais estudiosos que se dedicaram à temática, que as políticas públicas são multidisciplinares, uma vez que repercutem na economia, na política e na sociedade de um país e na interação entre essas áreas.

O primeiro pressuposto do surgimento das políticas públicas é a diferenciação social, ou seja, "significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc), como também possuem idéias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência."(RUA, 1997, p. 1). Essa distinção gera complexidade na convivência entre a sociedade, e ela, por sua vez, pode gerar conflitos ou problemas.

A administração desses problemas propicia a manutenção e a progressão da sociedade, que pode solucioná-los por meio da coerção ou da política. A coerção envolve a resolução dos conflitos através da repressão de alguns membros da sociedade sobre outros,

mas, se usada em excesso, seu impacto é reduzido e o seu custo é elevado. Já a política "envolve a resolução dos conflitos relacionados a bens públicos através de procedimentos envoltos nas relações de poder e da negociação pacífica" (RUA, 1997, p. 1).

A outra premissa das políticas públicas é o caráter público que elas têm, e existem duas abordagens a serem ressaltadas. A abordagem "estadocêntrica" e a abordagem "policêntrica", que irão discutir a respeito do centro das políticas públicas. A primeira diz que as decisões e ações implícitas ao processo das políticas públicas sempre dependem, em algum momento, do poder do Estado, e, ainda que atores externos ou entidades públicas se envolvam nas suas etapas, as decisões cruciais dependem do governo. A coletividade não pode ser encarada como característica definidora das políticas públicas, uma vez que é possível que ela esteja presente em ações não governamentais (SECCHI, 2013).

É somente dentro dos governos que as decisões ocorrem, e os atores políticos, isto é, os atores responsáveis por tomar decisões, as fazem por motivações e interesses públicos e são influenciados pelas demandas da sociedade, e não somente por interesses próprios. Ainda que possam decidir sobre questões privadas, a decisão é amparada pela estrutura legal e pelos processos institucionais do Estado. O foco dessa abordagem é a autoridade do governo sobre as políticas públicas.

Já a abordagem policêntrica não compartilha do conceito de soberania do Estado. A coletividade é mais um indício de que as políticas públicas podem e devem ser formuladas e implementadas para e com a participação da população, já que considera que outros atores protagonistas das ações e decisões podem, juntamente ao governo, ou não, promover essas políticas, desde que sejam ações e decisões que visem atender as necessidades sociais. Essa abordagem remete ao conceito estabelecido por Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 16) de que "o espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos".

Para Souza (2006), os atores que compartilham do conceito de coletividade podem ser visíveis ou invisíveis. Os primeiros são aqueles atores evidentes no governo e que ajudam a definir a sua agenda. São grupos ou autoridades importantes, como o presidente, os parlamentares, os partidos políticos e a mídia. Por outro lado, os atores invisíveis são aqueles grupos ou pontos focais que recebem quase nenhum destaque no público, mas que geralmente identificam os problemas e propõe alternativas de soluções dos problemas, como associações de bairros, acadêmicos, prestadores de consultorias, burocratas, ONGs (Organizações Não Governamentais) e os chamados *stakeholders*, que, de acordo com Januzzi (2002, p. 70), são

“grupos de pressão interessados na definição das políticas, no governo, na sociedade civil, nas diferentes instâncias da burocracia pública (federal, estadual e municipal)”.

Os atores políticos se movem conforme suas preferências, expectativas, oportunidades e decisões, ou seja, de acordo com um conjunto de relações, vínculos e trocas políticas e sociais. Sendo assim, o foco dessa abordagem está no atendimento de reivindicações e necessidades sociais e resolução de problemas públicos, independente de qual grupo ou quais fatores os evidenciaram ao poder público. Nesse contexto, para Nunes, citado por Bresser-Pereira 2003), o setor produtivo público não estatal surgiu para suprir uma necessidade de se prestar serviços sociais sem fins lucrativos e de promover à sociedade uma forma de controle da administração do Estado.

Um dos atores não estatais mais conhecidos são as Organizações Não Governamentais, que fazem a interlocução do setor público com a sociedade, e geralmente são voltadas para o setor de serviços sociais. De outro lado, as organizações de serviço público não estatais (Ospnes) defendem a transformação de instituições públicas em não-estatais. Baseadas na publicização de empresas estatais, as Ospnes geralmente se estruturam “em forma de fundações de direito privado e associadas ao movimento de reforma da administração pública, elas representam a recuperação da prática antiga de ver as universidades e os hospitais como organizações públicas de direito privado” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p.39).

Algumas outras características ajudam a compreender o que são essas ações voltadas para os problemas públicos, consideradas, por Saravia (2006, apud RUA; ROMANINI, 2013), componentes comuns a uma política pública. Institucionalidade, decisão, comportamento e causalidade são, juntamente ao caráter público e à diferenciação social, componentes que caracterizam as políticas públicas. De acordo com o autor, a institucionalidade vem do fato de que a política pública, necessariamente, precisa ser decidida por autoridades, sejam elas atores políticos ou sociais. O caráter decisório está relacionado às escolhas vinculadas à resolução de problemas. O comportamento implica aplicabilidade das decisões, ou seja, as ações para sanar os conflitos. Por fim, a sua causalidade vem da condição de que as decisões e ações dos atores irão, obrigatoriamente, impactar o sistema político e social no qual estão submetidos.

Além das políticas públicas serem compostas por diversos fatores, elas também variam de acordo com suas finalidades, havendo, portanto, vários tipos de políticas públicas. São vários os autores que as definem, mas Lowi (1964), Marshall (1967), Santos (1987) e

O’Connor (1977), citados por Souza (2006) trazem as principais tipologias utilizadas nas produções sobre o tema.

Quadro 1 – Tipos de políticas públicas

Autores	Ano	Tipos de Políticas Públicas	Características
Lowi	1964	Distributivas	Baseiam-se no fornecimento de bens e serviços para parcelas da sociedade por meio de recursos coletivos
		Redistributivas	Baseiam-se no fornecimento para certas parcelas da sociedade através de recursos de outras parcelas sociais específicas
		Regulatórias	Baseiam-se na condicionalidade, envolvendo burocracia, atores políticos e grupos de interesse
		Constitutivas	Baseiam-se no estabelecimento de normas e procedimentos para as demais políticas
Marshall	1967	Econômicas	Baseiam-se na noção do pleno emprego
		Sociais	Baseiam-se na ideia de cidadania e direito sociais, quando o poder público influencia o mercado para diminuir as desigualdades que este traz à sociedade, podendo ser considerada como “compensatória
Santos	1987		Baseiam-se no conceito de redistribuição de benefícios e renda
		Compensatórias	Baseiam-se na redução de desigualdades sociais e econômicas
		Preventivas	Baseiam-se na diminuição da reprodução de desigualdades sociais e econômicas
O'Connor	1977	Alocativas	Baseiam-se na proposição de ações autoritárias do Estado para designar recursos, em formas de leis e ações
		Produtivas	Baseiam-se na acumulação, ligada ao mercado e aos resultados

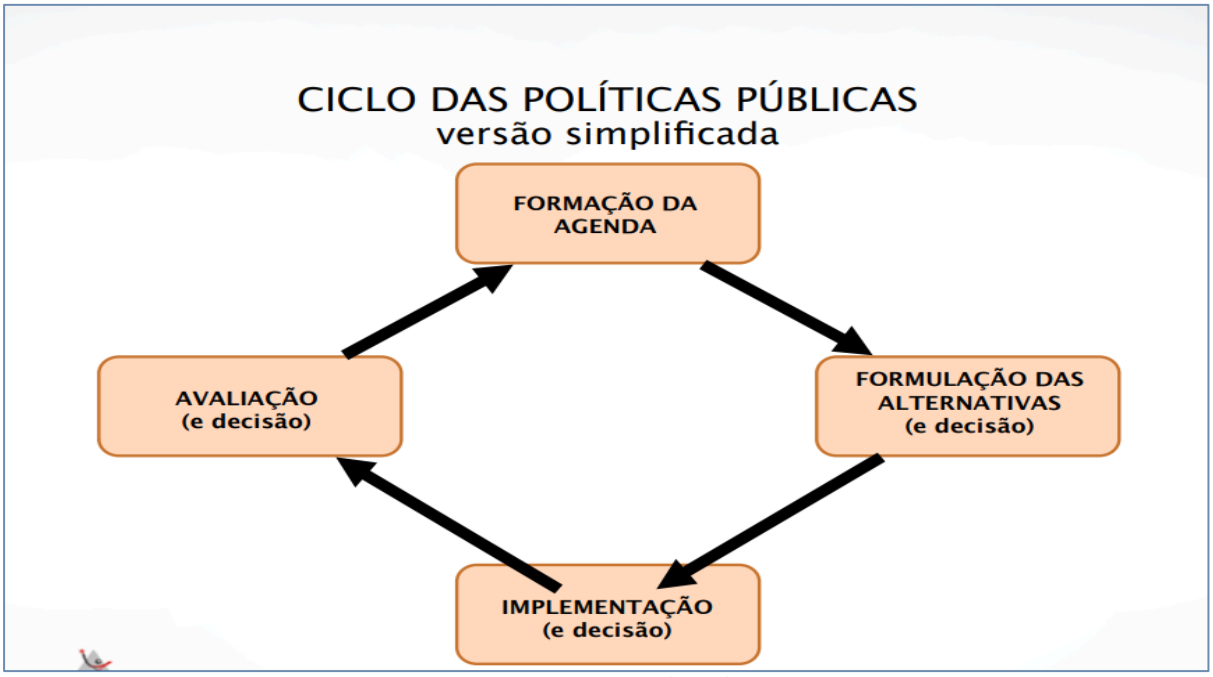
Fonte: SOUZA, 2006

Apesar das várias possíveis classificações, no geral, as políticas públicas são ações governamentais que podem ser desenvolvidas em parceria com o setor privado e não governamental, com vistas a responder demandas advindas da população, sendo que tais ações devem ser bem planejadas e executadas. Para que essas ações sejam realizadas com sucesso, elas seguem um processo chamado de “ciclo de políticas públicas”, que será visto a seguir.

2.2 O ciclo de políticas públicas

Ao compreender que o papel das políticas públicas no campo da Ciência Política é procurar soluções para os problemas da sociedade através de ações e decisões dos atores políticos envolvidos, torna-se necessário entender como elas funcionam para atingir esse objetivo. As políticas públicas são produtos de um processo que possui diversas etapas. Dessa maneira, "após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação" (SOUZA, 2006, p. 26). Basicamente, o processo de desenho das políticas públicas e seus desdobramentos forma o "ciclo das políticas públicas" a ser observado na Figura 1:

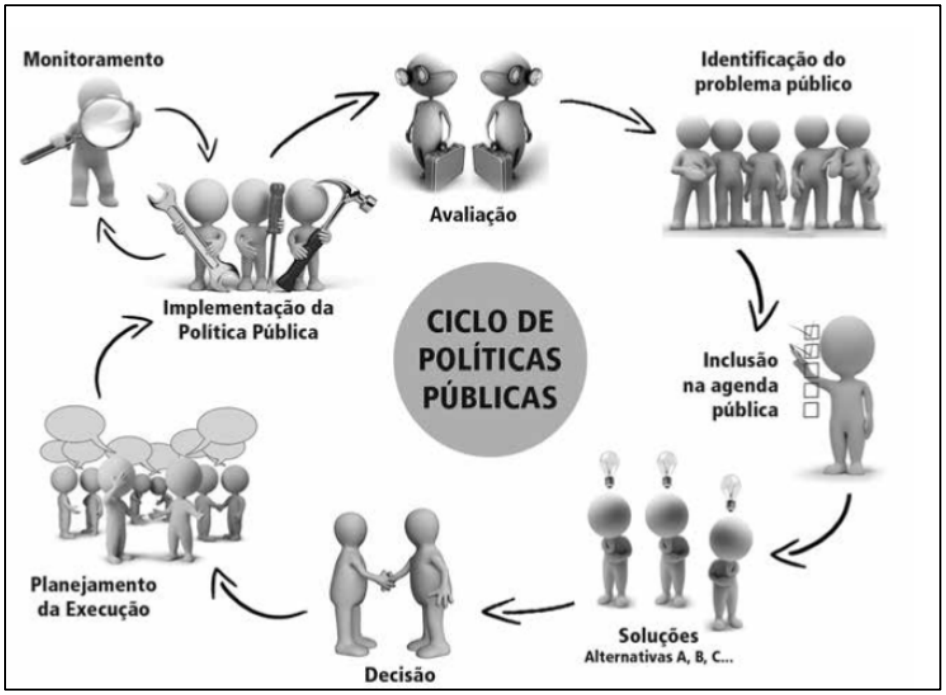
Figura 1 – Ciclo das políticas públicas por Saravia



Fonte: RUA (2008).

Saravia (2006, apud RUA, 2008, p. 6) define o ciclo de políticas públicas nas etapas de "formação de agenda, elaboração de alternativas, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação". Já Frey (1995, apud RUA, 2008, p. 6) irá separá-las em "percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, avaliação de políticas e, quando necessário, correção da ação", assim como mostra a Figura 2:

Figura 2 – Ciclo das políticas públicas por Frey



Fonte: CAMPOS (2015).

A seguir, serão detalhadas as etapas do ciclo das políticas públicas (*policy cicle*), que para a finalidade deste trabalho serão aqui organizadas em: formação de agenda (*agenda-setting*); formulação da política pública; implementação das políticas públicas; monitoramento e avaliação das políticas públicas.

2.2.1 Agenda-Setting

A primeira etapa do processo de *policy cicle* precede a decisão e é mais conhecida como a etapa de formação de agenda (*agenda-setting*). Quando os formuladores de políticas públicas têm sua atenção e interesse instigados por uma questão, eles a inserem em sua agenda governamental e esta é formada por um conjunto dessas questões, ou seja, as questões que o governo está disposto a debater e procurar tomar decisões sobre determinado assunto naquele momento (CAPELLA 2006).

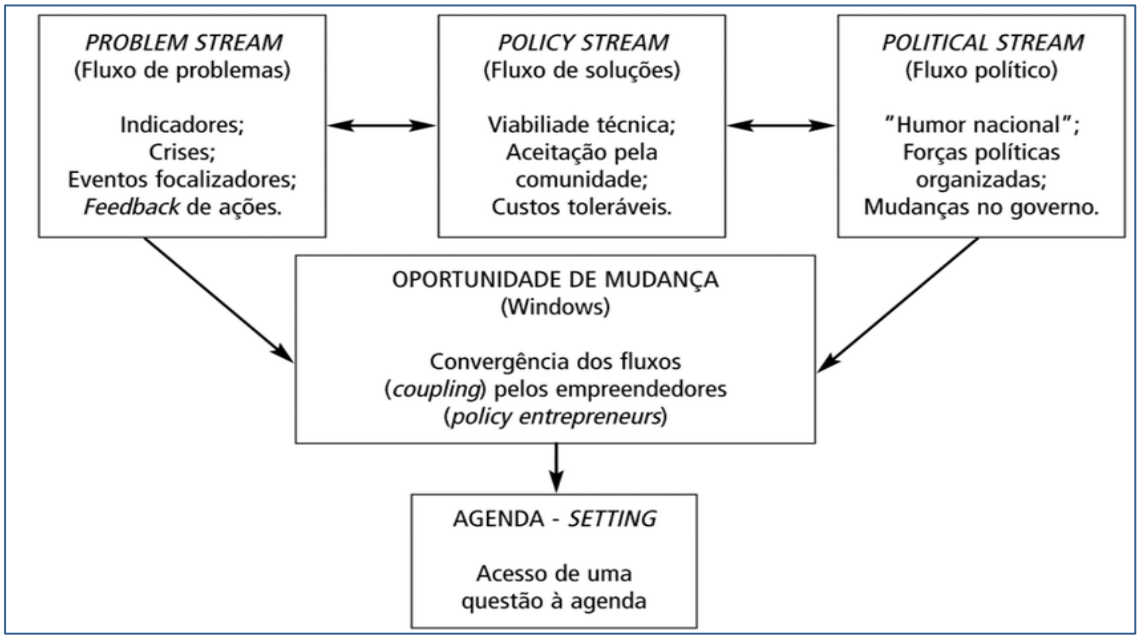
Kingdon (1995, p. 222) alertou sobre os vários significados que a palavra “agenda” poderia assumir, e decidiu conceituá-la como uma “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como das pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. Ele também foi responsável por elaborar um dos modelos mais famosos de formulação de agenda

governamental, o modelo de Múltiplos Fluxos, que procura explicar como um problema chama a atenção do governo ao ponto de ser discutido.

Esse modelo foi desenvolvido para análise de políticas públicas específicas, mas passou a ser utilizado para tentar explicar os processos pré-decisórios da arena política: a formulação da agenda de governo. Kingdon (1995, p. 26), considera que "uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas". Essa transformação pode se dar por meio de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedbacks (KINGDON, 1995).

O primeiro mecanismo possibilita a transformação de uma questão em problema, que são os indicadores. Quando os indicadores de uma questão são reunidos e a interpretação do seu conjunto evidencia uma problemática, essa interpretação pode chamar a atenção dos atores políticos a considerarem essa pauta em sua agenda. O segundo mecanismo, eventos, crises e símbolos, é acionado quando os indicadores de uma questão podem não ter chamado a atenção dos interesses políticos, mas algum grande evento sobre a questão ocorre. É raro ocorrer transformações através desse mecanismo (já que eventos isolados e sem indicadores que os tornem relevantes raramente levam uma questão para a pauta da agenda do governo), embora, em contextos de conjunturas críticas, os atores possuam maior liberdade de ação para operar mudanças institucionais. Por fim, o terceiro mecanismo, *feedback*, ocorre em detrimento do acompanhamento de programas em andamento do governo, sendo identificados problemas que merecem estar na agenda (CAPELLA, 2006). O Modelo de múltiplos fluxos pode ser contemplado a seguir:

Figura 3 - O modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon



Fonte: CAPELLA, 2006.

Essa agenda geralmente é subdividida em duas, denominadas "decisional" e "especializada". Capella (2006) explica que a agenda decisional é aquela que engloba problemas que precisam de decisões para se tornarem políticas (*policies*). Já a especializada envolve os problemas com temas específicos e, geralmente, mais urgentes (saúde, educação). O restante das pautas governamentais aborda, com frequência, os problemas que estão em processo de debate entre os atores responsáveis pelas decisões – governo -, mas ainda encontram-se em processo de discussão.

Kingdon (1995), em seu modelo, estabelece três fluxos, sendo estes: problemas, alternativas (*policies*) e política. Esses fluxos seguem cursos diferentes, mas em momentos críticos eles se agrupam para produzir mudanças na agenda governamental. O primeiro fluxo, problemas, envolve como algumas questões entram para o grupo de questões decisórias governamentais e *por que* ou *como* elas são selecionadas, já que são demasiados problemas e nem todos podem ser solucionados ao mesmo tempo.

O segundo fluxo, o de alternativas e soluções, não está atrelado aos problemas apresentados na agenda. As soluções desse fluxo não são pensadas e apresentadas quando os problemas surgem, uma vez que elas geralmente já pré-existem. Quando o problema demanda uma solução, as ideias e alternativas que já estavam propostas são acionadas a fim de se procurar a melhor alternativa ou a melhor combinação de alternativas para aquele problema (CAPELLA,2006).

Para Capella (2006), geralmente essas alternativas são compostas por um conjunto de profissionais e atores que compartilham a preocupação com uma área em comum. Quando uma solução passa por um filtro de discussão e é considerada viável e aplicável, o grupo de interesse que a apresentou faz uma grande mobilização, envolvendo pesquisadores, burocratas e técnicos defensores da proposta para que ela seja amplamente divulgada a fim de influenciar os atores da arena decisória sobre sua implementação.

Finalmente, o terceiro fluxo, a política, é independente dos outros fluxos e funciona na base de negociações dos atores políticos e essa barganha acontece através de três elementos: humor nacional, quando várias pessoas compartilham o mesmo sentimento naquele momento específico; forças organizadas políticas, quando os grupos de interesse se aliam ou se conflitam diante o apoio ou não de uma ideia; e por fim, mudança de governo, que é a mudança de pessoas, cargos, gestões e competências (CAPELLA, 2006).

Todos esses componentes podem alterar significativamente a agenda de um governo, mas, para Kingdon (1995), o clima nacional e as mudanças dentro do governo são os componentes que têm maiores chances propiciar mudanças na agenda governamental. O autor também acredita que as mudanças no fluxo político e no fluxo de problemas são as principais oportunidades de convergência de fluxos.

2.2.2 Formulação da política pública

Após a etapa de definição de agenda, portanto, a etapa em que as questões se tornam problemas percebidos pelos atores responsáveis pelas pautas da agenda governamental, se adentra a etapa de formulação. É nesse momento que as soluções dos problemas são discutidas e formuladas a fim de se sanar a demanda urgente em questão, e esta é uma das etapas mais melindrosas e importantes do ciclo, uma vez que o problema e o plano de ação são calculados e delimitados.

A etapa de formulação de políticas públicas é considerada complexa, pois é necessário delimitar questões como o que deve ser feito, quem serão os responsáveis por executar as ações, o tipo de público a ser atendido, o tamanho do público alvo, os impactos que se deseja alcançar com as ações, as prováveis resistências, o controle das ações, as consequências delas, suas possíveis correções, e outra série de preocupações que, muitas vezes, não são bem definidas (KINGDON, 1995).

Najberg e Barbosa (2006) ressaltam que na formulação de uma política pública deve-se observar o grau de complexidade, inovação e interdependência (com os outros órgãos

formuladores e entre atores envolvidos), o tamanho do público alvo e a extensão da mudança comportamental esperada do grupo alvo. Quanto mais generalizado for o problema e menos delimitação ele receber, mais difícil será encontrar soluções satisfatórias, uma vez que tanto os atores decisórios, quanto os grupos de interesse e o público alvo, podem se sentir pouco contemplados no processo de barganha, ou até mesmo lesados, o que poderia gerar novos conflitos.

É nesse momento que os diversos atores envolvidos irão apresentar seus interesses nitidamente, e quanto mais atores envolvidos e mais interesses diversos, maior a incidência de conflito. Cada um dos atores possui, além de interesses, diferentes níveis de influência sobre os atores decisórios, diferentes preferências e diferentes recursos de mobilização (tempo, acesso a determinados dados, informações, capacidade de acesso aos órgão decisórios, etc), ou seja, recursos esses que são desigualmente distribuídos na sociedade, o que gera mais variáveis a serem observadas e ponderadas no momento de formulação da política pública (RUA, 2006).

Rua (1997, p. 8) afirma que "em função das preferências e das expectativas de resultados (vantagens e desvantagens) de cada alternativa na solução de um problema, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa". Ainda de acordo com a autora, os padrões de comportamento nessas arenas são de luta, jogos e debates.

A arena das lutas geralmente ocorre nas políticas distributivas, quando um grupo perde para o outro ganhar, embora possa haver cessão de ambas as partes para que a decisão não resulte em conflito ou confronto acirrado. A arena dos jogos tem como objetivo não a eliminação do ator oponente, mas sim, possivelmente torná-lo um aliado no futuro, e ocorre em situações específicas. Já a arena dos debates tem a estratégia lógica como premissa, e o convencimento e persuasão visam a adesão dos opositores à sua jogada. É comum na arena dos debates a negociação, o uso da autoridade, a pressão pública ou o impedimento de alternativas, causando paralisia decisória (RUA, 2006).

Alguns autores se dedicaram a criar modelos de formulação de políticas públicas sob diversos enfoques. Os principais são o modelo Racional Compreensivo e o modelo Incremental, e da convergência desses modelos têm-se o modelo *Mixed Scanning*. De acordo com Rua (2003), o modelo Racional Compreensivo é aquele em que as alternativas serão estudadas de forma exaustiva, com base em pesquisas e dados, e serão feitos, dentro da realidade, cálculos de custos, benefícios e projeção de consequências para que a decisão seja tomada por meio da otimização de valores e objetivos. Seu principal formulador é H. A. Simon, no ano de 1945.

O modelo Incremental, cujo principal defensor é Lindblom (1981), irá analisar as alternativas de forma comparativa, com base em fontes históricas e informações parciais. Visa-se desenvolver ajustes nos interesses envolvidos a fim de se construir acordos satisfatórios e razoáveis para as partes envolvidas. Já no modelo *Mixed Scanning*, defendido por Etzioni (1971, apud RUA, 1997), o campo de decisão precisa ser revisto por tomadores de decisão de forma ampla e generalizada, ou seja, sem que analisem detalhadamente cada alternativa. "Esta revisão permite que alternativas de longo prazo sejam examinadas e levem a decisões estruturantes" (RUA, 2003, p. 10). Ao analisar de forma minuciosa as alternativas específicas, seriam geradas as decisões incrementais, que decorrem da decisão estruturante e as complementariam.

Portanto, a etapa da formulação envolve o desenho daquilo que se deseja aplicar na próxima etapa do ciclo. Assim, o objetivo dessa etapa é encontrar um conjunto de decisões que estruture as medidas a serem tomadas e as ações relacionadas a ela, com o objetivo de satisfazer os atores envolvidos no jogo, de modo que eles, ou a maioria, não obstruam a aplicação do plano, acreditando terem se beneficiado no processo e dando sequência ao ciclo. Com o desenho delineado, é hora de aplicá-lo devidamente.

2.2.3 A implementação das políticas públicas

A implementação é a terceira etapa de uma política pública e nela serão executadas as decisões e ações alinhadas nos processos anteriores, geralmente no formato de programas e projetos. Na teoria, essa etapa acontece linearmente logo após as etapas anteriores citadas, e enxergá-la dessa forma contribui para uma melhor compreensão e visualização do *policy cicle*, distinguindo cada uma das etapas. Porém na prática, essa etapa é muito mais complexa porque apesar do grande esforço da etapa anterior de prever quaisquer obstáculos e delimitar os riscos e consequências, é na implementação que os atores envolvidos na sua aplicabilidade encontram dificuldades no cumprimento de cada uma das ações previstas (RUA, 1997.

Ainda para Rua (1997), ao se implantar uma política pública, deve-se levar em consideração os seguintes pontos: o contexto no qual o problema foi evidenciado; os atores que se mobilizaram em torno dela e em que condições o fizeram no momento da decisão; quais foram as implicações no momento de delimitação do programa/projeto e o fato de os envolvidos na execução muitas vezes não terem participado das etapas anteriores ao processo de implementação. Najberg e Barbosa (2006) complementam as variáveis que devem ser

ressaltadas na hora de executar as política públicas: a reação da opinião pública; os recursos políticos e econômicos; o suporte do aparato público; os objetivos da política; o tempo; as estruturas físicas; o contingente de pessoas disponíveis para as ações; o comprometimento dos atores e dos setores envolvidos e a fundamentação política para justificar tais ações. Para as autoras, quanto mais variáveis e atores envolvidos, mais complexa se torna a implementação de um programa/projeto, pois se torna mais difícil adaptar a teoria à realidade.

Na literatura clássica das políticas públicas, a etapa da implementação é abordada por meio de dois modelos, a abordagem *top-down* e a abordagem *bottom-up*. No modelo *top-down*, como o próprio nome indica, o ciclo de políticas públicas não é considerado um processo em que as etapas interagem entre si a todo tempo. A implementação se inicia através de uma decisão verticalizada e central do governo, com pouca participação dos demais atores envolvidos. Também considera pouco importante a atuação dos atores implementadores das políticas nos resultados, pois a eficácia advém das instituições, da sua formulação e da autoridade política. Esse modelo de implementação pressupõe pouca ou nenhuma restrição no que diz respeito a conflitos, recursos, clareza, objetivos, legitimidade, consenso, opinião pública, etc. Entende-se aqui que os atores da arena decisória são a autoridade máxima de todo o ciclo de políticas públicas e os obstáculos resultam do não cumprimento das políticas que eles engessaram durante a etapa de sua formulação (RUA; ROMANINI, 2013).

Ainda, segundo Rua e Romanini (2013), o modelo de implementação denominado *bottom-up* implica o contrário do modelo *top-down*, pois, de acordo com o próprio termo, a relação de poder se dá de maneira mais participativa e horizontal entre os atores envolvidos. O processo de implementação acontece juntamente ao de elaboração, e é mutável, permitindo que o próprio público alvo e os agentes implementadores adequem as ações conforme a realidade. A execução das políticas encabeçadas por atores locais permite que os cidadãos que enfrentam os problemas possam se tornar tomadores de decisão por meio dessas autoridades próximas a eles, fazendo com que o processo seja mais democrático.

Ambos os modelos possuem críticas quanto às questões que não conseguem resolver para que o modelo seja mais realista e adequado. No modelo *top-down*, a crítica está no fato de que em raras ocasiões é possível executar os planos de acordo com a visão dos atores decisórios, uma vez que estes poucas vezes atuam na implementação, e, por isso, não detêm o conhecimento necessário para acompanhar a etapa. Já no modelo *bottom-up*, a crítica está na falta de adesão de alguns atores potenciais a um grupo ou rede de interesse, e com isso não possuem força ou influência política decisória, já que “usualmente, questões e problemas da sociedade, para serem resolvidos, necessitam que alguma liderança política leve a

discussão para níveis mais altos do sistema político” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 100). Além disso, as autoras inferem que o fato de esses atores não estarem inseridos no meio político muitas vezes implica desconhecimento dos fatores legais que estruturam as decisões e preferências, como a definição de normas e alocação de recursos e o estabelecimento de arranjos institucionais, que são decisões invariavelmente tomadas pelo topo.

Rua (1997, p. 16) afirma que, quando se trata da etapa de implementação, nem sempre seu estudo e acompanhamento permite identificar corretamente o que de fato está sendo implantado:

> nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como "a formulação em processo". Isto tem conseqüências: entre outras, os próprios objetivos da política, e os problemas envolvidos, não são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, ao contrário, vão aparecendo à medida em que o processo avança. Além disso, se há políticas que possuem características de "programas" - com objetivos e recursos definidos claramente - outras não possuem tais características, sendo muito menos claras, inclusive quanto aos seus limites.

Em busca de uma estratégia para contornar os obstáculos que a implementação apresenta, Rua (1997, p. 14) pontuou dez quesitos a serem levados em conta para que esta parte do processo ocorra de forma satisfatória diante sua complexidade, sendo eles:

a) as circunstâncias externas não devem restringir ou desvirtuar a agência implementadora;
b) o tempo e os recursos devem ser suficientes para sua realização;
c) a combinação de recursos disponíveis deve ser realizada em todos os estágios da implementação;
d) a política deve ser baseada no equilíbrio entre causa e efeito;
e) a relação causa e efeito deve ser direta;
f) o ideal é que apenas uma instituição ou agência seja a responsável pela implementação de uma política;
g) os objetivos da política devem ser compreensíveis e estar em consenso entre si;
h) deve haver a especificação das tarefas para cada um dos envolvidos na etapa, e que elas estejam atreladas aos objetivos;
i) é imprescindível a comunicação e coordenação entre os elementos envolvidos no programa;
j) os atores de comando devem ter obediência em seus comandos.

Sendo a implementação muito complexa e passível de alterações em decorrência de diversos fatores externos e internos, tal etapa se torna geradora de informações atreladas ao processo de decisões, o que auxilia na avaliação da gestão pública. O controle das políticas públicas, ocorrendo concomitantemente a este processo de implementação, possibilita o aperfeiçoamento da identificação dos problemas, bem como sua resolução. Por isso é imprescindível que o acompanhamento e controle dos caminhos da política pública ocorra não só após, mas também durante a implementação delas. De acordo com Silva e Melo (2000, p. 10), "contribuições recentes em torno da questão da implementação enfatizam elementos da aprendizagem, evolução, adaptação e da 'implementação como decisão política'".

2.2.4 Monitoramento e avaliação das políticas públicas

O monitoramento e avaliação estão atrelados à execução, pois ao mesmo tempo que se pretende controlar os resultados, analisam-se também possíveis alterações e adequações que visam seguir os objetivos pré-estabelecidos, ou reformulá-los, em prol do melhor funcionamento das políticas públicas. No entanto, há diferença entre essas duas etapas. Enquanto o monitoramento é um acompanhamento geral, contínuo e regulatório, a avaliação é um exame profundo, porém pontual e propositivo. "Quem monitora, avalia. Quem avalia, confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionalmente" (GARCIA, 2006, p. 29).

Para Garcia (2006, p. 2) "o monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas". Esse processo ocorre concomitantemente ao de implementação, pois, é no momento de execução da política pública que os gestores vão poder conhecê-la e compreendê-la na prática, observando quais os efeitos ela causa, controlando esses resultados e avaliando as possíveis trajetórias que as ações dessa etapa podem tomar.

O autor ainda ressalta que se um problema não é bem identificado e definido e as ações de uma política pública não são bem delimitadas e detalhadas, não será possível desenvolver um monitoramento e avaliação de forma produtiva. Isso se deve ao fato de que as análises serão superficiais e divergentes da realidade, desperdiçando esforços públicos. Garcia (2006) afirma que é na etapa de monitoramento que dados pertinentes devem ser coletados, e que os *stakeholders* devem tomar notas de todas as ações e seus resultados a fim de se

produzir informações concretas, precisas e orientadas para medidas de correção, melhoria, ampliação e redirecionamento de uma política pública.

É nesse processo que os indicadores sociais são construídos. Eles consistem nas informações coletadas e filtradas pelos atores envolvidos de tal forma a responder e orientar as atividades de planejamento público e formulação de políticas públicas, possibilitando o monitoramento de aspectos e impactos sociais, tanto para o poder público quanto para a sociedade. Para Garcia (2006, p. 32) eles "indicam os movimentos significativos de todas as variáveis técnica e politicamente relevantes para a condução estratégica de um plano, programa, projeto ou instituição". De outro lado, Jannuzzi (2002, p. 138) traz uma definição mais completa:

> os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades d planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Os indicadores podem ser agrupados em um conjunto que se refere a um tema ou aspecto da realidade social, permitindo a montagem de um sistema de indicadores. Esse sistema pode ser construído através de um processo de quatro etapas, conforme Jannuzzi (2014):

a) definição de um conceito abstrato ou temática de interesse;
b) especificação das dimensões dessa área ou temas que possam ser indicados de forma estatística;
c) obtenção de estatísticas públicas relacionadas, a partir de pesquisas amostrais, censos demográficos e cadastros públicos;
d) a combinação orientada das estatísticas disponíveis.

A partir da compreensão de um sistema de indicadores é possível classificá-los, e geralmente são identificados pela sua área temática ou de interesse, mas Garcia (2006) os classifica em seis tipos:

a) indicadores sobre problemas;
b) indicadores sobre os atores envolvidos no problema;
c) indicadores de execução;

d) indicadores de eficácia;
e) indicadores de contexto;
f) indicadores de resultados.

Cada um desses tipos é composto por indicadores que apontam para suas particularidades dentro das variáveis de um programa/projeto, dando base para a próxima etapa de constatações situacionais do processo em curso e, como o próprio nome sugere, indicarão direções para rearranjar quaisquer desvios de percurso planejados.

Conforme Jannuzzi (2014, p. 32), os indicadores são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de políticas públicas, sendo que cada etapa requer o emprego de indicadores específicos a fim de proporcionar o bom acompanhamento de todo o ciclo. Na primeira etapa, de a*genda setting*, os indicadores irão auxiliar no diagnóstico dos problemas sociais, medindo quantitativamente a dimensão das demandas sociais. Na formulação de uma política, os indicadores ajudam a demonstrar a designação quantitativa de recursos que uma política demandará. Na terceira etapa, de implementação, os indicadores fazem parte do processo de monitoramento de alocação dos recursos empreendidos na política. E, por fim, na etapa de avaliação, os indicadores são responsáveis por apontar os resultados obtidos e direcioná-los aos resultados desejados.

A avaliação, portanto, consiste em uma análise cuidadosa das informações que foram coletadas e produzidas acerca de uma política pública, e em uma identificação de situações adversas àquelas que foram planejadas ou programadas durante as etapas anteriores do ciclo. Esta é a etapa em que devem ser feitas propostas para corrigir e redirecionar as ações planejadas a fim de que produzam os efeitos previamente planejados na formulação e implementação de um programa, e até mesmo identificar e indicar melhorias no processo traçado anteriormente.

Vianna e Amaral (2013) afirmam que a avaliação pode ser realizada em três momentos em relação à implementação de um programa ou projeto: antes, durante ou após esta etapa. Dentre as várias abordagens de estratégias de avaliação, a chamada pré-avaliação (*ex-ante*) é quando se verifica o caráter gerenciável de um programa, e é necessário mensurar a viabilidade da implementação dele. A avaliação durante a execução da política pública foca nos resultados imediatos à sua execução. Por fim, o momento posterior (*ex post*) é a avaliação que trará os resultados da formulação, execução e consequências do projeto, o que se caracteriza por ser uma avaliação mais complexa.

De acordo com os autores, quaisquer agentes ou instituições interessados e envolvidos nas políticas públicas em ação, *stakeholders*, podem ser considerados atores de

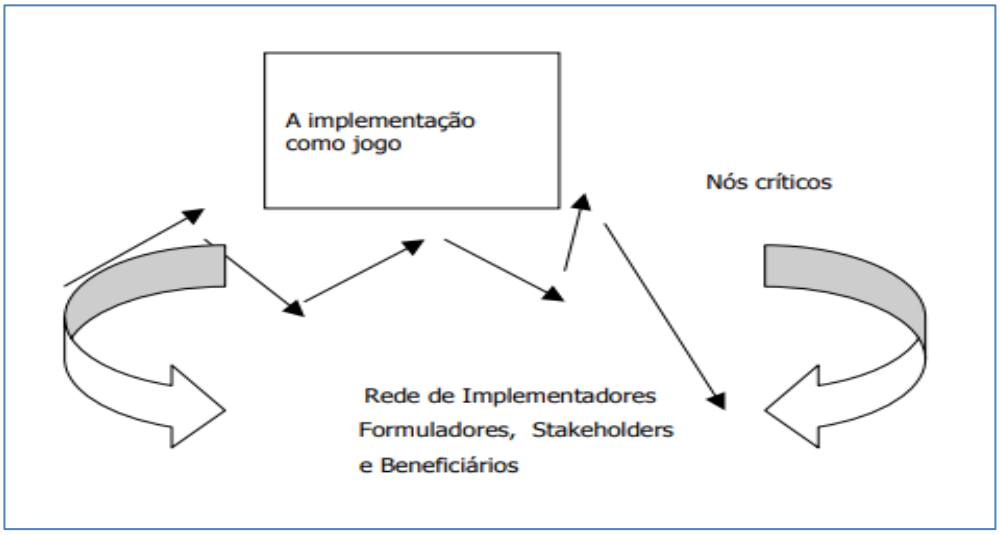
avaliação, sejam eles usuários ou beneficiários das ações, financiadores, gestores públicos, executores, dentre outros. São os tipos de atores que definem os tipos de avaliação de políticas públicas. Sendo assim, os atores que estão diretamente ligados às instituições que participaram dos outros processos da política ativamente realizam o tipo de avaliação interna. Quando esta é realizada por atores sem vínculo com órgãos gestores e executores da política, a avaliação é chamada de avaliação externa. Já a avaliação feita por atores ativos e passivos na elaboração e execução da política pública é chamada avaliação mista. Ao final, a avaliação participativa é feita com o público a quem se destina a política pública, ou seja, quando quem usufrui da ação faz sua avaliação.

As etapas de monitoramento e avaliação encerram e (re)iniciam o ciclo de uma política pública, conforme Vianna e Amaral (2013, p. 115) citam:

> A avaliação de uma política pública deve abranger o processo de formulação e implementação das ações e os seus resultados; tornando-se, então, instrumento fundamental para a tomada de decisão e para o aperfeiçoamento ou reformulação das ações desenvolvidas.

A visão de Silva e Melo (2000) coaduna com a noção de que as etapas do ciclo de políticas públicas interagem entre si ao dizer que essa reformulação deve ser chamada de "*policy learning*", constituindo um processo de aprendizado entre implementação, monitoramento e avaliação. Essas etapas podem ser consideradas tentativas que orientam as 'novas políticas', seja pela corroboração, adaptação ou abandono da ideia inicial que se tentou implementar, como representa a Figura 4:

Figura 4 - O *policy cicle* como aprendizado



Fonte: SILVA e MELO (2000, p. 14)

Dentro dessa nova perspectiva, o *policy cycle* não pode ser concebido de forma simples e linear, e tampouco pode ter um ponto de partida e um ponto de chegada claramente definidos, pensando em cada uma dessas etapas aqui mencionadas (formulação, implementação, avaliação e monitoramento). O ciclo é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores e atores sociais, baseado em uma lógica circular e sistêmica. É consenso entre os principais autores que descrevem o ciclo e fazem a análise de políticas públicas, que as etapas interagem entre si e não seguem uma ordem de acontecimentos restrita, elas fluem entre si (Silva e Melo, 2000).

> É assim porque na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada (RUA, 1997, p. 18).

Na análise de políticas públicas não se faz a diferenciação dos atores entre formuladores, implementadores e público alvo de um programa. Todos eles estão interligados, formando uma rede de implementação composta por agentes públicos ou de agentes não governamentais. Najberg e Barbosa (2006, p. 13), explicam que o autor Mayntz (1978) "refere-se às redes de atores sociais por *policy-network* ou *policy-community* e afirma que a estrutura destas redes e as interações entre seus atores influenciam a natureza da política aplicada e a efetividade de sua implementação".

Após a discussão conceitual que envolve as políticas públicas e o seu ciclo, bem como o seu funcionamento e operacionalização, é importante ressaltar que o trabalho pretende focar nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas. Na próxima seção, será feito um apanhado histórico das políticas públicas no Brasil, trazendo um olhar sobre as políticas públicas no âmbito brasileiro municipal.

2.3 Políticas públicas no Brasil e no poder municipal

Tendo em vista que o trabalho trata sobre uma política pública municipal, é necessário apresentar como esta área de atuação se desenvolveu no país. No Brasil, as políticas públicas começaram a se desenvolver no governo Vargas, na década de 30, mas receberam mais atenção após a ditadura militar, e, recentemente, o campo analítico vem crescendo no país.

Em 1930, no governo Vargas, surgiram as primeiras movimentações em direção aos estudos científicos para subsidiar a formulação de políticas públicas no Brasil por meio da implantação do que se chamava “Estado Nacional-Desenvolvimentista”. O esforço de Vargas era caracterizado pela construção institucional através da profissionalização do serviço público, da legislação corporativista, da implantação do insulamento burocrático e da adoção do universalismo de procedimentos (NUNES, 2003).

No que diz respeito à profissionalização do serviço público, Farah (2016) indica que a burocracia técnica e das elites foi objeto de políticas governamentais, e foram formados quadros de profissionais com capacitação voltada para formulação e implementação de políticas. A relação corporativista implementada é um sistema de legitimidade política baseado nas trocas, chamado clientelismo, que, de acordo com Carvalho (1997) vai indicar uma relação de troca de favores e benefícios públicos por parte dos atores políticos, como empregos, isenções e benefícios fiscais e principalmente o voto. O universalismo de procedimentos é caracterizado por um conjunto de normas formais que se aplicam ou podem ser utilizadas por todos os atores políticos a fim de apresentar demandas ao Estado e evitar abusos de poder por parte deste, e para medirem as forças das instituições formais. Já o insulamento burocrático consistia em designar técnicos e especialistas ocupando o aparelho burocrático, e, assim, se obteve a definição de políticas públicas com um sentido mais hierárquico e unilateral (GODOY; TEIXEIRA, 2009).

Com o fim do governo Vargas, em 1945, iniciou-se a chamada Quarta República Brasileira, havendo o crescimento econômico e industrial e rápida urbanização no país, mas também do crescimento das desigualdades sociais. No que diz respeito ao governo e às políticas públicas, “a formação para subsidiar a tomada de decisão privilegiava a formação em áreas substantivas ligadas a cada política e se dava de forma dispersa em diversas áreas disciplinares e profissionais” (FARAH, 2016, p. 966-967). Em 1964, o Estado sofreu um golpe, iniciando o período da Ditadura Militar no Brasil, em que a burocracia era o centro do processo decisório e o poder era concentrado no Executivo. Havia disputa entre os políticos e burocratas pelo controle do processo decisório e muitos segmentos da sociedade civil eram excluídos, além da existência de associações empresariais extracorporativas:

> Com o golpe de 1964, o governo militar retomou o projeto de modernização do Estado brasileiro, reafirmando o propósito de separação entre administração e política. O insulamento burocrático foi adotado como máxima, procurando-se eliminar as gramáticas clientelista e corporativista que haviam ganhado força nos anos 1950 (FARAH, 2016, p. 967).

O embasamento tecnoburocrático ocupou um lugar central no período ditatorial como forma de legitimação do regime, mas não foram criados cursos de formação de analistas de políticas públicas, pois o foco era o apoio à ação governamental.

O fim da ditadura brasileira ocorreu devido ao fim do milagre econômico, da censura excessiva, dos abusos de poder e da insatisfação dos diversos segmentos ignorados pela gestão dos militares, resultando na transição do regime ditatorial para o regime democrático planejado ainda dentro do círculo militar.

> Ao final do período autoritário, não apenas havia se diversificado o lócus de elaboração de análises como também a audiência se redefinira. Organizações não governamentais que haviam se constituído em torno de questões específicas e movimentos sociais, críticas ao regime e a suas políticas, passaram também a demandar e processar informações técnicas e de base científica para a elaboração de políticas alternativas (FARAH, 2016, p. 970).

Esse período fortaleceu as demandas pelas mudanças, admitindo a participação mais ampla e direta da sociedade por meio de conselhos populares, conselhos gestores e órgãos colegiados junto à descentralização do poder e do controle das atividades do governo. Foi quando aumentou a necessidade de um estudo analítico da política do país, uma vez que nesse momento a institucionalização da democracia estava precária e sofria de grande fragmentação organizacional (GOHN, 2011).

A partir de então, diante do contexto da democratização e da busca pela eficiência[1] na utilização de recursos públicos, as políticas públicas entraram para a agenda governamental e o campo de política pública, ou "campo de pública", como é atualmente considerado, finalmente é institucionalizado. Novos cursos de formação acadêmica na área de gestão e políticas públicas foram criados, como os cursos da Fundação Getúlio Vargas[2] (FGV) e da Escola Brasileira de Administração Pública[3] (EBAP), originados[4] do

---

[1] BRESSER-PEREIRA (1999).

[2] A FGV surgiu em 1944 e seu objetivo inicial era preparar pessoal qualificado para a administração pública e privada do país. A partir da Fundação Getúlio Vargas também surgiram instituições como a Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP (SERVA, 1990).

[3] "A Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV) foi criada no dia 15 de abril de 1952, na cidade do Rio de Janeiro, como a primeira escola de administração pública do Brasil e da América Latina. A EBAP surgiu por meio de uma parceria entre a FGV e as Organizações das Nações Unidas (ONU) para atender a demanda por profissionais qualificados na área pública no país. Em 2002, a EBAP passou a se chamar Escola Brasileira Administração Pública e de Empresas (EBAPE), confirmando também a sua atuação no setor privado, que na verdade, sempre existiu desde sua origem." (FGV-EBAP, 2001-2016).

[4] ANDRADE (1995-1996).

Departamento Administrativo do Serviço Público[5] (DASP). Posteriormente esse movimento contribuiu para formar um campo de estudos voltados para a política e gestão governamental.

A partir do final da década de 1990, surgiram diversos outros programas de capacitação, com focos específicos, seja por iniciativa governamental, seja por iniciativa de organizações não governamentais e do setor privado. Surgiram também iniciativas acadêmicas mais abrangentes, entre as quais destacam-se novos cursos de graduação e de pós-graduação com foco em políticas públicas, administração pública, gestão pública, gestão de políticas públicas e gestão social. (FARAH, 2016).

2.4 O papel dos municípios no Brasil

O objeto de estudo deste trabalho está inserido no contexto do nível de governo municipal, na cidade de Belo Horizonte, localizado no estado de Minas Gerais. Dessa forma, o entendimento de município será o de “entidade estatal integrante da Federação, e essa integração é uma peculiaridade nacional, sendo que em nenhuma outra Nação se encontra o município constitucionalmente reconhecido como peça do regime federativo" (O REGIME MUNICIPAL BRASILEIRO, 1969, p. 3 apud MUKAI, 1988).

É em 1988 que a Constituição Federal traz alterações em seu Título III, Capítulo IV e especifica as competências dos municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

---

[5] Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada anos antes por Getúlio Vargas” (FGV-CDPOC, 2017).

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Nesse contexto, ficou a cargo dos municípios, principalmente, a responsabilidade de prestar serviços públicos de saúde, educação, transporte público (interesse local), ordenamento territorial e proteção do patrimônio histórico-cultural local.

No início dos anos 80, a Emenda Constitucional nº 23/1983 elevou o percentual do Fundo de Participação dos Municípios, consequentemente aumentando a receita disponível para os municípios num processo de desconcentração de recursos. Esta emenda também "fechou as brechas legais que permitiam à União reduzir as bases sobre as quais incidiam os percentuais destas e de outras participações dos municípios na receita tributária" (IPEA, 2011).

A descentralização do poder público, ocorrida com promulgação da Constituição de 1988, contribuiu para a transformação das políticas públicas no país devido ao reconhecimento dos municípios como entidades federativas com atribuições, competências e com mais recursos designados. No entanto, conforme Rezende (1997, apud IPEA, 2011), essa descentralização ocorreu de forma descoordenada, apresentando quatro aspectos desse processo: desequilíbrio de repartição de recursos e atribuições; repartição de recursos municipais assimétrica; incentivo à criação de novos municípios; dissociação das tendências de concentração de demandas e recursos.

O primeiro aspecto da descentralização do poder público gerado pela CF/88 trata do desequilíbrio da repartição desigual de recursos e competências entre as esferas do poder público, cabendo às esferas municipais e estaduais mais atribuições do que recursos para cumpri-las. Coube aos municípios uma maior participação em atividades cuja a União teve sua atuação reduzida, como aquelas relacionadas à universalização dos direitos da cidadania e à instituição da seguridade social, e, segundo Afonso (2006, apud IPEA, 2011, p. 14):

> o cenário mudou um pouco recentemente, tende a ocorrer relacionamento direto entre a esfera central e a local, considerando a própria natureza desses programas de benefícios da seguridade social, que possuem um foco bem localizado de diagnóstico e atuação. Rezende e Afonso (2002) apontam que razões políticas e argumentos de eficácia resultaram em uma menor participação dos estados em relação aos municípios, já que estes possuíam as melhores condições de atender às necessidades da comunidade local. Estes argumentos resultaram no aumento das transferências da União para os municípios em detrimento do papel dos estados.

O segundo aspecto traz a realidade assimétrica da disponibilidade de recursos entre os municípios, pois a descentralização fiscal dificulta a conciliação com a desigualdade regional. Isso porque municípios com menor contingente populacional recebem mais benefícios nos critérios de repartição dos recursos tributários, acumulando maior receita, mas também não possuem base econômica desenvolvida, o que desincentiva o uso otimizado da capacidade tributária própria. Os municípios com maior população também acumulam maiores receitas em detrimento de maior arrecadação própria e maior participação na cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS), mas também têm limitadas as possibilidades de geração de recursos próprios suficientes para atender toda a população. Já os municípios de médio porte populacional não possuem os mesmos benefícios de repartição de tributos dos municípios com população menor e tampouco a capacidade de arrecadação através do ICMS, como os municípios de população maior, tendo, portanto, a pior situação fiscal.

O terceiro aspecto trata das regras de emancipação de antigos distritos trazidas pela CF/88 e incentivadas pelos estados, pois o crescimento do número de municípios aumentava a respectiva participação no montante do FPM (Fundo de Participação de Muinicípios). Porém, esse processo acentuou a desigualdade existente entre os municípios, isso porque os novos municípios foram criados nas zonas de maior concentração de atividades econômicas, isolando as áreas mais pobres dos municípios desmembrados e resultando em "um aumento da disparidade de recursos em termos *per capita*, dificultando a gestão local dos municípios situados nas áreas mais pobres, que passavam a contar com menos recursos para o atendimento das necessidades de sua população"(IPEA, 2011, p. 16).

O quarto e último aspecto refere-se à concentração espacial de recursos e sua demanda de aplicação. Isso porque, embora a distribuição fiscal assimétrica favoreça os menores municípios, as demandas socioeconômicas concentram seus maiores problemas nos maiores centros urbanos em decorrência da urbanização acelerada e metropolização da pobreza. Devido à complexidade dos problemas sociais, é nos polos urbanos que se concentra a maior demanda por recursos e por tecnologias, e "as atenções do Estado deveriam voltar-se com prioridade para as populações menos favorecidas economicamente localizadas nos centros urbanos, o que não é observado no atual sistema de transferências" (IPEA, 2011, p. 16).

Diante desse cenário após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios precisaram recorrer a consultorias, o que reforçou a ampliação da análise e dos

atores envolvidos nas políticas públicas, uma vez que o conhecimento técnico-científico necessário à adequação dessa amplificação geralmente não se encontrava em nível local (FARAH, 2016).

Ocorreu também a diversificação da participação de novos atores na análise de políticas por meio da criação de novos canais de participação, como conselhos e orçamento participativo: “com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública” (IPEA, 2011, p. 16). Esses novos atores, principalmente da sociedade civil, com maior poder de participação, começaram a ocupar mais espaço no ciclo de políticas públicas em todas as suas etapas, já que antes da Constituição de 1988 as decisões e ações em nível local se restringiam mais às etapas de implementação e avaliação. Teixeira (2002, p. 7) afirma que é “importante lembrar que o capítulo da Ordem Social da Constituição assegura, de forma clara, a participação da comunidade e a gestão democrática”.

Consoante à Januzzi (2002), com a busca dos municípios por consultorias e conhecimento técnico para compreenderem e gerirem as novas atribuições conquistadas na Constituição de 1988, ocorreu o crescimento da demanda por informações dos segmentos sociais e demográficos. Uma série de indicadores começaram a ser buscados para subsidiar a análise das políticas públicas e os serviços que os municípios deveriam passar a entregar, seja pelas novas obrigações legais, ou pela pressão da sociedade local que passa a ser mais consciente, ativa e exigente quanto à produção do poder municipal.

Embora as atribuições e deveres dos municípios tenham aumentado, assumindo responsabilidades de outras esferas do poder público e crescendo sua capacidade financeira, não houve o aumento da participação na receita de tributos nacional.

> Apesar do aumento de sua capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%. No entanto, eles assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. Com uma frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa, os recursos próprios na maioria dos municípios não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima (TEIXEIRA, 2002, p. 6).

O poder municipal, além de sofrer com uma base econômica precária e uma administração ineficaz, possui poucos recursos próprios, sendo obrigado, assim, a fazer convênios com os poderes estaduais ou federais. Há um indício de que a autonomia dos

municípios pode ocorrer de maneira menos adequada do que esperado se for levado em consideração o fato de que muitas vezes os municípios dependem da vinculação, principalmente financeira, com estados ou com a federação para sustentarem seus programas (TEIXEIRA, 2002).

Além disso, a descentralização trazida pela CF/88 provocou o desmanche de agências técnicas federais e estaduais que assistenciavam os municípios, tornando mais difícil ainda a tarefa de fazer proposições, formulações, execução e proporcionar participação social no âmbito regional e local:

> em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas (DAGNINO, 2004, p. 102).

Por outro lado, a autonomia municipal também gerou um aumento no surgimento de conselhos de políticas públicas, que, de alguma forma, auxiliou os municípios na discussão a nível local, abrindo espaço para maior participação da população nas questões sociais públicas, ainda que muitos deles não tenham tanta influência no processo de políticas públicas (AVRITZER, 2007).

Apesar dessas dificuldades, é interessante notar que cada vez mais os municípios têm conseguido apresentar políticas públicas que chamam atenção pela sua grandiosidade, e que podem ter como ponto chave a participação dos grupos de interesse locais.

> Como toda atividade sociopolítica, é importante garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas. Afinal, as decisões públicas são sempre difíceis, já que os recursos são em geral insuficientes para atender à totalidade dos problemas (JANUZZI, 2002, p. 70)

Uma das áreas de políticas públicas que se destaca no âmbito municipal é a cultura, devido ao fato de esta fazer parte de uma das atribuições específicas do poder municipal, e ter passado por atualizações e maior detalhamento na Constituição Federal de 1988. Atualmente, a cultura ainda é uma área com potencial a ser explorado na perspectiva do poder público, e o próximo tópico é dedicado a entender um pouco mais sobre políticas públicas de cultura, trazendo o histórico do tema no Brasil.

3 A CULTURA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Embora a cultura já tivesse sido apresentada na Constituição Federal de 1946 enquanto um dos deveres do Estado, intenções políticas culturais podem ser observadas no histórico brasileiro desde a vinda da Família Real Portuguesa ao Brasil. Todavia, foi somente com a nova Constituição e com a formulação do Plano Nacional de Cultura (PNC) que houve maior detalhamento das atribuições do poder público no papel de promotor de cultura à toda a população brasileira.

Após a chegada da corte portuguesa no Rio de Janeiro, em 1820, algumas instituições culturais foram criadas, como museus e bibliotecas a fim de resguardar as produções artísticas e históricas da comercialização internacional. Em 1920, uma parcela intelectual modernista iniciava uma campanha para preservar cidades históricas, e, em 1922, o Museu Histórico Nacional (MHN) foi criado. Já no ano de 1934, no governo de Getúlio Vargas, o decreto que regulariza o funcionamento do MHN é lançado e também há neste ano a promulgação da Constituição Federal, com a palavra “cultura” utilizada em seu texto, trazendo seu entendimento como “corpo de obras artísticas e intelectuais, domínio da elite” e como “pertencente às pessoas comuns” (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014, p. 28).

Durante o período Vargas o setor da cultura se desenvolveu com as iniciativas do então ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, quando foram criados conselhos nacionais e serviços de valorização do patrimônio histórico e artístico nacional. Em 1935, um órgão de gestão pública cultural é criado pela prefeitura de São Paulo e liderado pelo poeta Mário de Andrade, que elaborou um estudo sobre a cultura brasileira, gerando o Decreto-lei nº25/1937, que propunha a proteção do patrimônio em conjunto com os estados.

Nesse anteprojeto, Mário de Andrade especificava o que poderia ser protegido enquanto cultura, ou seja, formalizava o que seria considerado patrimônio, considerando não apenas produções e obras eruditas, mas também artes populares, de origem nacional ou estrangeiras. Em decorrência do estudo é criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), que seria o órgão responsável pelo gerenciamento, conservação e incentivo ao patrimônio artístico no país, e foi assumido por Rodrigo Melo Franco de Andrade (CORÁ, 2014).

Em 1938 foram realizados fóruns participativos, além da criação do Conselho Nacional de Cultura (CNC), com o intuito de ampliar as ações pública do setor. Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) é criada a fim de promover cooperação intelectual e

desenvolvimento mundial, além de garantir a paz entre os Estados-Membro. Nessa mesma época, vários grupos do meio artístico surgiram com a ideia de processo de produção artística que utilizasse novas linguagens e fosse mais independente.

Em 1947, a Comissão Nacional de Folclore é criada vinculada à UNESCO. Alguns anos após, a cultura passa a fazer parte do Ministério da Educação e Saúde, que foi desmembrado em 1953, gerando o Ministério da Educação e da Cultura (MEC[6]). Em 1958 foi lançada a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, e no ano de 1961 o Conselho Nacional de Cultura passa a ser regulado para ser autônomo. Em 1962 o conselho volta a ser subordinado ao MEC (CALABRE, 2007).

Em 1964 o país sofreu um golpe militar, e em meio ao contexto da ditadura militar, com a ideia de institucionalizar a cultura, o presidente Castelo Branco formou uma comissão para reformular o Conselho Nacional de Cultura a fim de elaborar a política nacional cultural, e a partir de 1966 o conselho passa a se chamar Conselho Federal de Cultura (CFC), ficando responsável por elaborar o Plano Nacional de Cultura (PNC). É em 1966 que o Inspetor Principal dos Monumentos Franceses da UNESCO, Michael Parent, vem ao Brasil para produzir um relatório que definiria as diretrizes de preservação do patrimônio artístico e cultural do país através do planejamento urbano e aproveitamento turístico dos patrimônios. Esse relatório viria a orientar posteriormente o SPHAN, órgão de preservação patrimonial nacional, a promover internacionalmente os bens e riquezas do Brasil.

Até 1967, o Sphan (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) mantinha alguma autonomia, seguindo uma configuração institucional e propiciando qualificação técnica e continuidade nas ações da instituição, fator que pode ser explicado por uma gestão de longo prazo, inferindo estabilidade, havendo, portanto, um processo de insulamento burocrático. Apesar dessa constância, os bens culturais reconhecidos como patrimônio até essa época eram, em sua maioria, selecionados pela elite intelectual modernista brasileira e eram compostos predominantemente por obras e manifestações que representavam os poderes políticos, religiosos e militares no Brasil (CORÁ, 2014).

Na década de 1970, o Sphan se torna o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). No ano seguinte, em 1971, foi realizado o Encontro de Governadores na cidade de Salvador, tendo como uma de suas discussões a falta de recursos públicos no setor e propondo a utilização de patrimônios culturais como fonte econômica para o desenvolvimento urbano. Além disso, de acordo Corá (2014), nesse encontro foi proposta a

[6] Atualmente, o Ministério da Educação ainda tem como sigla “MEC”, mesmo que a parte de cultura tenha sido desvinculada dele no ano de 1985.

elaboração de um Plano Permanente de Preservação e Valorização (PPPV) dos bens culturais, quando, pela primeira vez, em decorrência de sua valorização econômica, os patrimônios culturais foram visualizados atrelados à atividade turística como potenciais patrimônios internacionais (ou patrimônios mundiais). Essa compreensão foi possível a partir do relatório de Michael Parent, pois o Inspetor da Unesco apresentava uma expansão da noção de patrimônio junto à discussão de desenvolvimento econômico, sustentável e turístico dos mesmos.

Em 1973, no governo Médici, o Plano de Ação Cultural (PAC) foi lançado já abrangendo o setor de patrimônios, e tinha como meta a "implementação de um ativo calendário de eventos culturais patrocinados pelo Estado, com espetáculos nas áreas de música, teatro, circo, folclore e cinema com a circulação pelas diversas regiões do país" (CALABRE, 2007, p. 4). No governo Geisel, em 1975, a cultura é definida como meta do Governo Federal e dos órgãos culturais como o Conselho Nacional de Referência Cultural (CNRC), a Fundação Nacional de Arte (Funarte) e o Conselho Nacional de Direito Autora (CNDA) foram criados, contribuindo para a posterior criação do Ministério da Cultura (MinC) com agentes públicos indicados pela força militar (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

Nessa época, o CNRC, comandado por Aloísio Magalhães, apresentava autonomia para contratar técnicos da área e desenvolver programas interdisciplinares através da gestão de seus próprios recursos. Essas características contribuíram para que Magalhães elaborasse um projeto em parceria com o Ministério da Indústria e Comércio, realizando um estudo acerca da cultura e produção cultural brasileira. Em 1976, além da Comissão Nacional de Folclore ser incorporada à Funarte com o nome de Instituto Nacional do Folclore (que atualmente é o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular – CNFCP), um convênio para oficializar o referido estudo foi firmado entre o Ministério da Indústria e Comércio, a Universidade de Brasília e a Fundação Cultural do Distrito Federal (CORÁ, 2014).

Ainda no ano de 1976 ocorreu o encontro de Secretários Estaduais da Cultura, visto que o número de secretarias e conselhos estaduais e municipais de cultura começou a crescer na década de 1970 (CALABRE, 2007). No final desse período, Aloísio criou a Fundação Nacional Pró-Memória no âmbito do MEC, na Secretaria de Cultura. Assim, o Ministério passa a ter duas subsecretarias, a primeira, de Assuntos Culturais, seria ligada à Funarte, e a segunda, a subsecretaria de Patrimônio, ao Iphan e à Fundação Pró-Memória.

Apesar dos avanços ocorridos durante a ditadura, Miranda, Rocha e Egler (2014) ressaltam que foi nesse período que a censura preponderou sobre a produção cultural do país,

vetando projetos e manifestações artísticas, e até mesmo exilando artistas. Muitas produções brasileiras relevantes foram expressões artísticas e culturais "camufladas" da marcante época, como o clássico musical *Pra não dizer que eu não falei das flores*, de Geraldo Vandré, e a peça de teatro e música de mesmo nome, *Roda Viva*, de Chico Buarque.

Em 1985, sob o governo de José Sarney, foi criado o Ministério da Cultura (MinC). Contudo, essa criação se deu sem um planejamento quanto à sua estrutura e ao seu funcionamento, além de não especificar as destinações orçamentárias do Ministério, que enfrentou problemas financeiros e de gestão (CALABRE, 2007). Para tentar solucionar essas dificuldades do MinC, o presidente cria a Lei 7.505/86 de incentivos fiscais para a cultura, conhecida como Lei Sarney, que acaba por não abarcar os recursos necessários para o sustento de estrutura de um ministério e não vinga quanto à criação de um fundo isento de cortes orçamentários.

Em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, vigente até hoje, é promulgada, e com ela veio o reconhecimento mais amplo da cultura e seus entendimentos sobre diversidade cultural, patrimônio, cidadania e políticas públicas. Além disso, é importante ressaltar a descentralização dos poderes, que conferiu maior independência, bem como atribuições, aos estados e municípios. Um ano após, em 1989, a UNESCO lança as *Recomendações sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular*, que convergem com os novos conceitos e entendimentos sobre cultura que a Carta Magna traz.

Em 1990 o país enfrenta uma forte recessão econômica, fenômeno que assolou o mundo todo, o que fez com que os diversos setores públicos, inclusive a cultura, regredissem. Com a posse de Fernando Collor, o Ministério da Cultura (MinC), foi extinto, juntamente com a FUNARTE e outras Fundações de Cultura, e a Lei Sarney é revogada. Os estados e municípios, com sua autonomia recém adquirida na Constituição de 1988, passaram a subsidiar quase todas as atividades do setor cultural. Na década de 1990, a relação entre economia e cultura se torna objeto de análises:

> a área da economia da cultura abrange tanto "a indústria de entretenimento como a produção e difusão das festas populares e objetos artesanais, ou seja, é a área capaz de gerar ativos econômicos independentemente de sua origem, suporte ou escala". Dentro dessa perspectiva o governo vem buscando produzir informações que contribuam para tornar mais visíveis esses ativos econômicos (TIERRA, 2005, apud CALABRE, 2007, p. 10).

Foram implantadas leis de incentivo fiscal que captavam recursos privados para execução de projetos artísticos no país. Essas leis geraram uma política pública baseada em produtores culturais especializados em captação de consumidores de cultura por meio de ações de comunicação, o que resultou na diminuição da diversidade de produções e a atuação do Estado enquanto promotor e financiador dessas (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

Em dezembro de 1991 a Lei 8.313/91, conhecida então como Lei Rouanet[7], foi elaborada nos moldes do apoio aos incentivos fiscais da antiga Lei Sarney, e nela foi instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), que visava a captação de recursos financeiros para o setor. Nele, foram criados três mecanismos de captação e distribuição de recursos para a cultura: Fundo Nacional de Cultura (FNC), voltado para as atividades culturais de formação da identidade nacional sem apelo comercial; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART), que abarcava as produções culturais ligadas à indústria cultural; e o incentivo a projetos culturais (Lei do Mecenato) que tinham possibilidade de se autossustentar. Todos os projetos submetidos, independente do mecanismo de captação, precisavam ser apresentados por produtores culturais, ter veiculação pública e ser aprovados pelo poder público federal. O MinC volta a ser criado no governo e Itamar Franco, em 1992, juntamente com recriação da FUNARTE.

Em 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, a lei é reformulada e sua gestão é realizada com suporte executivo e fiscal do comitê assessor, que contava com diversas entidades, além de representantes públicos de órgãos públicos da pasta. Dois anos depois, o Iphan promove, em Fortaleza, um seminário para debater maneiras de proteger o patrimônio imaterial, e em 1998 o ministro de cultura, Francisco Weffort, cria um grupo de trabalho e uma comissão sobre patrimônio imaterial para elaborar um plano de acautelamento do patrimônio imaterial brasileiro (CORÁ, 2014).

A partir de 1999, o FNC passa a ser gerenciado pelo MinC e o comitê assessor passa a ter função somente consultiva na gestão. Essa mudança diminui a participação coletiva e evidencia o modelo de implementação de políticas públicas denominado como o *top down*, exposto anteriormente.

---

[7] A Lei Rouanet é um instrumento de fomento à cultura criada através da Lei 8.313/91, instituindo o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Seu nome se deve ao criador da lei, o secretário Nacional de Cultura da época, Sérgio Paulo Rouanet. A lei determina as normativas de disponibilização de recursos para projetos artístico-culturais por parte do Governo Federal e é composta por três mecanismos: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), o Incentivo Fiscal (Mecenato) e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart). Enquanto o Ficart nunca foi implementado, o Mecenato prevaleceu e chega ser confundido com a própria Lei (BRASIL, 1991).

Seguindo o que pode ser chamado de plano neoliberal da cultura, o governo estimulava iniciativas público-privadas em que as empresas estatais eram incentivadas a investir no setor sob a perspectiva de mercantilização da cultura. É a "coisificação", pois a cultura passa a ser vista como produto de consumo.

A Lei Rouanet se torna, então, uma estratégia de marketing para as empresas patrocinadoras e propicia a aplicação dos recursos arrecadados em um grupo seleto e já privilegiado de artistas e produtores culturais devido à influência do setor privado capitalista. Em 2000, o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) é decretado a partir da proposta que o grupo e a comissão do patrimônio imaterial criados por Weffort apresentaram. O programa visava fomentar e valorizar patrimônios culturais de natureza imaterial, viabilizando projetos que identificassem e reconhecessem esse tipo de representações culturais de identidade nacional.

Em 2001, o Projeto Celebrações e Saberes da Cultura Popular é executado pelo Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular - que visava acompanhar os instrumentos de registro no Inventário Nacional de Referências Culturais[8] (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

Em 2003 assume o presidente de esquerda Luiz Inácio Lula da Silva, que nomeia como ministro da cultura o artista Gilberto Gil, trazendo a proposta de buscar a reestruturação da área e do Ministério através da participação social. Para isso, o órgão realizou vários eventos abertos ao debate público a fim de identificar os problemas do setor e traçar a estratégia de gestão que vigoraria dali pra frente.

É também em 2003 que a *Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural* é proclamada pela UNESCO. Em 2004 o MinC tem acordo de cooperação técnica firmado com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a fim de levantar dados sobre o setor cultural no país (CALABRE, 2007).

3.1 Conferências de Cultura

A I Conferência Nacional de Cultura, em 2005, aconteceu e centenas de encontros dos três níveis de poder público e do setor foram promovidos com a participação de milhares de pessoas do setor público, privado e social, e através de seus resultados o Plano Nacional de

[8] "O Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) é uma metodologia de pesquisa desenvolvida pelo Iphan para produzir conhecimento sobre os domínios da vida social aos quais são atribuídos sentidos e valores e que, portanto, constituem marcos e referências de identidade para determinado grupo social" (IPHAN, 2014).

Cultura (PNC) foi apresentado ao Congresso em 2006. Ele então é divulgado em 2009, e, finalmente, aprovado em 2010.

> O mencionado plano torna-se o maior referencial das Políticas Públicas de Cultura adotadas no país, partindo da compreensão de que nele encontra-se embutida a ideia de organização sistêmica da cultura, a partir da qual se almeja otimizar o desenvolvimento das atividades culturais, nos termos de nossa Constituição Federal, frente às responsabilidades dos diversos atores políticos nas três instâncias federativas brasileiras (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014, p. 43).

Em 2010 ocorreu a II Conferência Nacional de Cultura, que trouxe 32 pontos de ações prioritárias do setor de cultura, destacando-se aquelas ações relacionadas à cidadania, diversidade cultural, economia e gestão e institucionalidade da cultura. Também nessa Conferência foi aprovada a instituição do Sistema Nacional de Cultura e do PNC.

Em 2013, já no governo Dilma Roussef, considerada uma gestão contínua à de Lula, uma nova edição é convocada, e a III Conferência Nacional da Cultura promove debates entre poder público e sociedade civil acerca do tema "Uma política de Estado para a cultura: desafios do Sistema Nacional de Cultura", sistema esse especificado na CF/88.

Após o processo de *impeachment*[9] da presidenta Dilma, quem assumiu o governo brasileiro foi seu vice-presidente, Michel Temer, em 2016. Neste mesmo ano, o então presidente determina a alteração do status do MinC para Secretaria de Cultura vinculada ao Ministério da Educação, contrariando a trajetória que vinha sendo construída no setor de cultura desde o governo Lula. Porém, a partir da pressão popular, de artistas e de atores políticos defensores da cultura, a decisão da MP 726 foi revertida[10] em menos de duas semanas e a Cultura manteve o seu status de Ministério.

Com a posse do novo presidente em 2019, a estrutura da Cultura sofreu alterações novamente e, desta vez, foi incluída como Secretaria Especial de Cultura no Ministério da Cidadania por meio do Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro e da Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019. O Ministério da Cidadania ainda incorporou as pastas de Desenvolvimento Social, Esporte, e parte da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Essas mudanças demonstram a necessidade de maior fortalecimento e institucionalidade dessa política no país.

---

[9] "Na terminologia do direito constitucional, entende-se impeachment como sendo o processo em que é sancionada a conduta de autoridade pública, com destituição do cargo e imposição de pena de caráter político" (FILHO, 2016).

[10] Reportagem sobre a recriação do Ministério da Cultura disponível no site G1: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/temer-decide-recriar-ministerio-da-cultura-anuncio-deve-ser-na-terca.html>. Acesso em: 21 jun. 2019.

A Constituição vigente será analisada no sentido de apresentar a cultura enquanto direito e suas interpretações e avanços para o setor.

3.2 Cultura e a Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 é considerada por alguns estudiosos da cultura no Brasil como um grande marco que traz avanços para o setor. A seguir, alguns entendimentos sobre quais foram esses avanços e como eles impactam as produções e comunidades artísticas serão esclarecidos.

Na Carta Magna, a cidadania é um dos princípios fundamentais, citada no item II do Art. 1º, e fundamenta o Estado Democrático de Direito. A cidadania atualmente é compreendida como a relação entre o cidadão e a sociedade e está atrelada aos direitos humanos, e para Tereza Ventura (2005), citada por Calabre (2007), combinar as particularidades dos processos culturais com os direitos de cidadanias universais é o principal desafio do poder público no setor da cultura.

No capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos que permeiam o conceito citado, a Constituição já traz um indicativo da cultura como um direito social ao definir em seu item IX a “livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (BRASIL, 1988, p. 9).

Mais adiante, no título VIII que trata da Ordem Social, em seu primeiro capítulo de Disposição Geral, está posto no Art. 193 que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. A Cultura é abordada, como parte da ordem social, na seção II do capítulo III que trata da Educação, da Cultura e do Desporto. No artigo 215: “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1988, p. 61).

Com a perspectiva de fomento ao patrimônio cultural brasileiro, a CF/88 instituiu em seu artigo 215 que as manifestações culturais populares e seus grupos receberão proteção do Estado, com leis que fixarão datas comemorativas significativas aos grupos étnicos nacionais e estabelecimento do Plano Nacional de Cultura (PNC). Este Plano tem como objetivo orientar o poder público brasileiro na formulação de políticas públicas, estabelecendo metas, objetivos e diretrizes para desenvolver ações que reconheçam, valorizem, preservem e promovam a diversidade da cultura do país. Ainda nos termos do Art. 215, essas ações devem ser conduzidas para “defender o patrimônio de cultura do Brasil, produzir, promover e

difundir bens culturais, democratizar o acesso a esses bens, formar e capacitar contingente humano para a gestão da cultura e valorizar a diversidade étnica e regional".

Já o Art. 216 especifica em que constitui o patrimônio cultural brasileiro, sendo bens materiais e imateriais coletivos e individuais que se refiram à identidade, ação e memória dos vários grupos da sociedade, incluídas:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (EC nº42/2003).

O artigo 216-A da Constituição de 1988 trata do Sistema Nacional de Cultura, um processo de gestão e promoção de políticas públicas de cultura voltadas para o "desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício de direitos culturais (EC nº71/2012)".

Pereira (2008) traz à tona um debate pertinente sobre quais perspectivas a atual Constituição Brasileira trata o conceito de cultura, pontuando que ela pode ser compreendida enquanto patrimônio, valor e bem cultural, e que essas compreensões convergem entre si. Isso constata de maneira objetiva que a cultura "corresponde ao conjunto de técnicas de produção, doutrinas e atos, passível de apreensão pela convivência ou ensino" (PEREIRA, 2008, p. 11). Logo, este estudo permite fazer uma importante conexão da cultura enquanto demanda social e, por consequência, responsabilidade do poder público.

Conforme Botelho (2001) aponta, no contexto da CF/88, há uma reflexão pragmática de que a cultura pode ser analisada dentro de duas dimensões distintas quando se trata de políticas públicas, sendo elas a antropológica e a sociológica. Na primeira dimensão, "a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas" (BOTELHO, 2001 p. 74). Já na dimensão sociológica, a cultura "refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria" (BOTELHO, 2001, p. 74-75). A distinção dessas duas dimensões na área da cultura se faz necessária por determinar as estratégias e o tipo de investimento que o governo irá adotar ao formular uma política pública de cultura.

Botelho (2001) ainda leva adiante a discussão ao inferir que a dimensão sociológica, por não se ater às particularidades de cada indivíduo envolvido, permite a profissionalização dos atores culturais, viabiliza a produção de bens culturais e propicia visibilidade aos projetos, ou seja, esses fatores caracterizam um ambiente institucionalizado. Enquanto isso, a dimensão antropológica, que foca na vida cotidiana e suas particularidades, depende da organização dos indivíduos para articularem suas demandas com objetivos comuns a fim de pressionar o poder público por soluções, e depende também do próprio poder público entender que a cultura não deve solucionar problemas que não sejam, especificamente, dessa área.

A cultura, enquanto promotora de qualidade de vida e atendimento de demandas individuais está presente em todas as áreas da administração pública, mas está mais próxima dos indivíduos, ou seja, do poder público local. Isso se deve porque conforme o Art. 23 da CF/88, item III, é competência comum dos três níveis de poder a proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Mas é somente no capítulo que trata das competências dos municípios (já apresentado), que o patrimônio histórico-cultural local é posto como responsabilidade específica de um dos níveis de poder, não sendo reforçada nos capítulos específicos de competências da União e dos Estados Federados.

Se o capítulo que trata da cultura infere que compete ao poder público gerir e financiar projetos e manifestações culturais conjuntamente à participação da comunidade, a participação da comunidade depende de uma aproximação do poder público com os indivíduos locais, ou seja, os atores sociais. Tendo em vista a discussão anterior, é possível considerar que o poder público mais próximo da subjetividade de cada indivíduo é o poder municipal, o nível de governo considerado “local”.

> (...) se é possível afirmar que a cultura, do ponto de vista antropológico, é a expressão das relações que cada indivíduo estabelece com seu universo mais próximo, em termos de uma política pública, ela solicita, por sua própria natureza, uma ação privilegiadamente municipal. Ou seja, a ação sociocultural é, em sua essência, ação micro que tem no município a instância administrativa mais próxima desse fazer cultural (BOTELHO, 2001, p. 75).

É seguindo a lógica apresentada por Botelho (2001) que é possível entender que as políticas de cultura são, na teoria, melhores elaboradas e aplicadas pela atuação das prefeituras (os órgãos representantes do poder público municipal) em conjunto à população devido a sua aproximação local com os atores sociais das manifestações culturais.

Essa análise reforça que os órgãos públicos municipais são responsáveis por buscar formas de promover, de fato, a preservação e disseminação da cultura, criando mecanismos de participação e controle dos cidadãos locais nas construções das ações voltadas para atendimento dessa demanda. Todavia demonstra que a capacidade dos municípios de captarem recursos e gerirem todas as atribuições que adquiriram desde a Constituição vigente, como demonstrado anteriormente, ainda é muito pequena. Nesse sentido, fica mais explícito o motivo de serem poucas as iniciativas de elaboração e aplicabilidade de tais políticas, e a necessidade dos municípios de firmarem parcerias com órgãos públicos estaduais e federais para cumprirem, dentre outras, mais essa atribuição.

No caso brasileiro, as atividades ou bens culturais, independente do nível de governo que as gerencie, muitas vezes aparecem atreladas às práticas turismo, setor que gira em torno da lógica de mercado, principalmente quando interpretadas no sentido de patrimônio. A seguir, será disposta uma breve discussão acerca dessa relação.

3.3 O elo entre a cultura e o turismo

O que se pretende nesta seção é demonstrar a relação entre cultura e o turismo no Brasil, indicando a definição usual sobre cada um desses termos a fim de dar entendimento da dinâmica entre eles. Candeias (2017) explica que a cultura é originária da palavra *culturae*, que significa “ação de cultivar”, significado a ser considerado para melhor a compreensão do objetivo deste trabalho. Já o turismo, para Costa (2005), pode ser entendido como o fenômeno de deslocamento de indivíduos. Os dois termos se relacionam quando a cultura e o que ela produz passam a ser motivo de deslocamento humano, caracterizando o que pode se chamar de turismo cultural. Essa relação também implica a cultura entendida enquanto recurso econômico potencial do turismo (CANDEIAS, 2017).

Ainda de acordo com Candeias (2017), no século XX, o turismo era baseado na religiosidade, e exclusivo às classes privilegiadas, mas só na década de 70 os deslocamentos humanos começaram a ter motivações que podem ser consideradas culturais, como conhecer monumentos artísticos ou um evento. A partir da década de 90 o mercado começa a entender e considerar essas movimentações enquanto produtos culturais comercializáveis, por meio da lógica do lucro. Para autora, a relação entre turismo e cultura pode ser analisada a partir de três perspectivas: a primeira referente à associação entre turismo e a produção artística, caracterizando o *turismo de arte*; a segunda entre o turismo e o patrimônio, gerando o

chamado o *turismo patrimonial*; e a terceira como o turismo e o lugar, que pode ser denominado *turismo étnico*.

Dentro da relação entre turismo e cultura haveria também três formas de cultura para se atrair os turistas, classificadas como cultura inanimada, culturas refletidas na vida do dia a dia e as culturas especialmente animadas (MATHIESON; WALL, 1982, apud CANDEIAS, 2017, p. 15). A primeira forma de cultura seria aquela que não envolve atividade humana. A segunda - forma de cultura cotidiana - tem em suas motivações as relações sociais e econômicas dos habitantes do lugar visitado. A terceira, forma cultural de atrair turistas, é a forma especialmente animada, quando acontecimentos especiais como festividades e eventos são o motivo da aglomeração turística. Nesse sentido, "todo o turismo é cultural, uma vez que toda deslocação de pessoas da residência satisfaz a necessidade humana de diversidade, eleva o nível cultural das pessoas, originando novos conhecimentos e experiências" (SARDO, 2009, p. 340 apud CANDEIAS, 2017, p. 16-17). Assim, a participação nessas experiências caracterizaria o turismo cultural.

Como o turismo é frequentemente identificado como causador de alterações e de padrões de vida local, no sentido econômico exploratório da cultura, Candeias (2017) vai inferir que esse tipo de turismo também pode estimular a valorização, a afirmação e a recuperação da cultura identitária de cada localidade e núcleo social, amenizando os efeitos da globalização. Porém, para Ramos (2013), considerar o turismo como única alternativa para o desenvolvimento socioeconômico das localidades pode ser problemático.

Se o turismo, como um fenômeno social, pode impactar de forma positiva a vida dos habitantes e os lugares, promovendo o desenvolvimento econômico local, também pode trazer aspectos negativos. Isso se deve em muito à globalização e ao turismo de massas decorrentes dela, que, por muitas vezes, impõe padrões generalizados do que os patrimônios culturais e as estruturas turísticas e torno deles devem oferecer para agradar o visitante de outra cultura. Na visão de Parent (2008, apud Lanna e Rubino, 2012, p. 353), nem sempre o turista, em busca de uma experiência diferenciada e autêntica, deseja a cultura local tal qual ela é em sua realidade, e

> preserva de modo ciumento no próprio deslocamento seu modo de viver e julgar, sua satisfação e conveniência, preconceitos e isolamentos. Nada é mais destrutivo para o país visitado e para o grupo de visitantes que um contato que se limite à confirmação de certos estereótipos baseados em um exotismo fácil e condescendente, por um lado, de avidez, por outro, e de ignorância comum.

Esse turismo de massas por muitas vezes pressiona que as comunidades locais em torno dos patrimônios culturais ou grupos de manifestações culturais tentem se rearranjar para corresponder a essas expectativas externas, criando uma performance rearranjada e ensaiada da realidade e muitas vezes adulterando o sentido e a própria identidade e autenticidade do patrimônio histórico-cultural original. Outro aspecto negativo é a dependência de alguns patrimônios culturais da movimentação econômica turística sazonal, por exemplo, o carnaval e as festas juninas. Esses festejos ocorrem somente em um período específico no ano e atraem turistas, em sua maioria, somente durante os seus dias de festa, esvaziando as localidades e os patrimônios locais no restante do ano.

É devido, em grande parte, a esse tipo de impactos negativos que se torna urgente o envolvimento de cientistas sociais, especialmente os antropólogos, em estudos sobre a atividade turística enquanto comercializadora da cultura a fim de analisar e propor redução de danos que a aculturação trazida pela globalização causa à cultura decorrente do turismo (Ramos, 2013).

As festas juninas do Brasil são um exemplo de manifestação da cultura popular que têm sido estudadas e analisadas por diversos pesquisadores quanto à relação dos festejos com a cadeia produtiva do turismo e seus impactos. De acordo com o trecho de uma reportagem[11] do Governo do Brasil:

> a temporada oficial das fogueiras, bandeirolas e chapéus de palha está começando e os festejos juninos deverão movimentar milhares de pessoas pelo Brasil. E não faltam opções. Em 2017, o Ministério do Turismo identificou, em seu calendário nacional de eventos, 96 festejos em 87 cidades de 21 estados brasileiros, em todas as regiões do País.

Portanto, o próximo capítulo se destina a conceituar e contextualizar historicamente essas festas que são o objeto de análise do trabalho no contexto de políticas públicas municipais atreladas ao setor de turismo e cultura. Conforme será demonstrado no decorrer das próximas sessões, esses festejos têm reunido esforços de atores sociais e políticos a fim de chamar a atenção do poder público para as manifestações culturais juninas.

---

[11] Disponível em: http://www.brasil.gov.br/noticias/turismo/2017/05/festas-juninas-movimentam-87-cidades-brasileiras. Acesso em: 05 dez. 2018.

4 A FESTA JUNINA E SUA CHEGADA NO BRASIL

As festas juninas são importantes comemorações tradicionais repletas de significados identitários que têm despertado o interesse do poder público no Brasil. Portanto, o presente capítulo apresentará conceitos que darão entendimento sobre objeto de estudo do trabalho, as festas juninas, bem como será apresentada a história dessas festas tradicionais e seus primórdios no país, além de trazer as principais discussões que envolvem esses festejos encontradas em produções acadêmicas.

Para Castro (2012), festas populares são manifestações culturais que podem se originar de eventos de diversas motivações, que se adaptam e se reinventam com o passar dos tempos, sejam elas sagradas, políticas, econômicas ou sociais. Esse conceito se aproxima da concepção que Ribeiro (2002) tem, já que para a autora as festas são mais do que o evento em si, sendo um processo cultural de várias etapas em torno da motivação festiva que se constrói além do momento em que ela, de fato, acontece. Os contatos seriam fundamentais nas mutações das práticas culturais, intensificando o diálogo e transmissão de conhecimento e informação das festas (CLAVAL, 1999 apud CASTRO, 2012). Esse repasse de informações e aspectos culturais de um povo, de geração para geração, é entendido por Schmidt (2008) como folclore:

> Brinquedo, religião, trabalho, vestimenta, artesanato, dança são meios de delimitar a cultura e de transmitir informações e conhecimentos. O pensar, o sentir e o agir do povo de uma localidade, um conhecimento que muitos estudiosos denominam de folclore. Dos afazeres do dia-a-dia ao extraordinário das festas, as manifestações folclóricas são registros criativos, influenciam e transmitem de uma geração à outra, ou entre pares, o conhecimento comunitário e popular (SCHMIDT, 2008, p. 6).

O folclore seria, portanto, o saber popular de um povo, englobando seus costumes, crenças, tradições, logo, sua cultura. Souza (2003) vai dizer que a palavra se derivou o termo “folk”, e que o estudo da comunicação e transmissão desses saberes tradicionais é denominado *folkcomunicação*. “A Folkcomunicação é a forma de um povo transmitir sua cultura, seus pensamentos, sua maneira de viver. Isso pode acontecer de diversas formas, p. ex., através das danças nos seus rituais religiosos e de passagem” (SOUZA, 2003, p. 4).

De acordo Bezerra (2008, p. 7), “as festas desempenham um importante papel na relação entre o homem e o meio, pois estas manifestações sempre refletiram o modo como os grupos sociais pensam, percebem e concebem o seu ambiente, valorizam mais ou menos

certos lugares". Produtos materiais e imateriais, e principalmente a identidade, que só pode ser reproduzida através das tradições e memórias sociais, são produzidos a partir dessas festas.

4.1 A origem junina e o Brasil em festa

As festas juninas são tradições festivas de motivação religiosa do mês de junho, que cultuam santos joaninos e são caracterizadas por danças, brincadeiras, comidas e trajes típicos que mesclam a história e a cultura de diversas regiões do mundo, repassadas de geração para geração através dos anos. Elas fazem parte do folclore brasileiro, sendo um dos principais festejos do país, perpetuadas na mistura da quadrilha trazida pelos portugueses no período da colonização, na combinação entre as festividades pagãs e comemorações santas da Igreja Católica, e também nas tradições e culturas dos povos que habitavam o país antes da chegada da Corte Portuguesa Imperial (LIMA, 1997).

Uma das teorias mais aceitas sobre a origem dessas festas é a de que começaram graças às comemorações pagãs de Roma em homenagem à deusa Juno, que corresponde à deusa Hera na mitologia grega. Ela era considerada a deusa protetora da mulher, do parto (fertilidade e reprodução) e do casamento. Nos cultos a essa deusa eram comemoradas a fecundidade da terra e das mulheres com fogueiras e eram feitas oferendas para que a deusa concedesse boas colheitas e muitos filhos. O auge dos rituais à Juno se dava no mês de Junho, mês do verão e da chegada da colheita, nos dias 22 ou 23, pois era quando acontecia o solstício de verão (RIBEIRO, 2002, p. 5).

Quando o cristianismo imperou na Europa, a Igreja Católica não pode acabar com aqueles costumes da cultura popular enraizados na população, então incorporaram as comemorações pagãs ao calendário da Igreja, interligando as crenças pré-cristãs à devoção aos santos católicos São Pedro, Santo Antônio e São João e unificando seus significados nos festejos de junho (LIMA, 1997). Na história da Bíblia, foi São João Batista o escolhido para batizar Jesus Cristo, e a Igreja Católica aproveitou as comemorações pagãs da colheita para homenageá-lo, e no século VI transformou o dia 24 de junho no dia do nascimento de São João (RIBEIRO, 2002). Atualmente a data é o auge das festividades juninas no Brasil.

Uma das principais características dos festejos juninos é a quadrilha, uma dança que teve suas origens em uma dança inglesa do século XVIII chamada *Country Dance*, que significa dança campestre (FELIPE, Cartilha SESC "Quadrilha: Teatro, Poema e Dança, [1998]). Essa dança foi adaptada para os bailes da corte na Europa, principalmente na França, onde foi chamada *Countredanse Française*, e se tornou uma dança tipicamente palaciana. A

palavra “quadrilha” é uma adaptação brasileira da palavra *quadrille*, expressão francesa que denomina a disposição de pares em forma de quadrado, formato que predomina em boa parte da dança. Ela também é caracterizada pela presença de um marcador, que comanda a dança com marcações de movimentos a serem executados pelos pares, e caiu no gosto da população europeia popular pela aproximação entre os pares que trazia (CASTAGNA, 2004).

A dança chegou ao Brasil no século XIX através dos portugueses no período do Brasil Imperial, provavelmente no Segundo Reinado, e, de acordo com De Paula (2008, p. 17), “as danças da moda eram a valsa, a polca, a contradança, a mazurca, o xote e a quadrilha, que, naquela época, era dançada pela alta sociedade. D. Pedro II foi um grande apreciador das quadrilhas”.

Enquanto na América do Norte e na Europa a quadrilha era dançada nos bailes reais e foi considerada como “dança baixa”, pois não eram feitos movimentos bruscos e não se levantava os pés, em terras brasileiras a dança não ficou restrita ao palácio. Segundo Zaratim (2014), em decorrência da Proclamação da República, em 1889, a família portuguesa deixou o país e a população passou a rejeitar os costumes portugueses, assim, a quadrilha dos bailes da corte e carnavais caiu em desuso entre a alta sociedade, migrando para o cenário interiorano, onde as noites de Junho já eram animadas e iluminadas.

Já no século XX, devido às oportunidades de trabalho que o processo de urbanização do país proporcionou, o povo do interior retornou à cidade levando consigo suas tradições e costumes para os centros urbanos, dentre elas, os costumes juninos. Desde então, a festa junina e, principalmente, a quadrilha, passaram a ser caracterizadas como costumes do interior, mas carregadas de significados e (re)invenções que construíram, ao longo dos anos, uma identidade que pode ser considerada a cultura junina (ZARATIM, 2014).

A seguir, alguns pontos característicos dos festejos juninos serão apresentados na intenção de provocar o imaginário em torno da concepção das tradições e memórias que constituem a cultura popular junina.

4.2 Fazendo a festa: o que compõe a festa junina?

Como já visto, o folclore é dinâmico e sujeito a mudanças, e todos os aspectos da cultura popular se transformam nesse processo festivo identitário, sendo as festas juninas parte do folclore brasileiro. Desse modo, cabe lembrar alguns dos principais aspectos que constituem esses festejos no Brasil e seus significados, que de acordo com a “História

Junina", edição especial de uma revista da Secretaria de Turismo de Recife, escrita pela pesquisadora Cláudia Lima (1997), são, principalmente, quitutes, músicas, danças, tradições.

Os três principais santos comemorados no ciclo junino são São Pedro, Santo Antônio e São João. Santo Antônio viveu como grande pregador da palavra de Deus e é considerado o santo protetor do casamento, tendo sua homenagem feita no dia 13 de junho, no início do ciclo junino. São João era primo de Jesus e o apontava como o verdadeiro Cordeiro de Deus, razão pela qual é representado sempre com um ou mais carneiros. Ele é considerado o santo mais popular das festas juninas e tem sua homenagem feita no dia 24 de junho. Por fim, São Pedro era pescador, foi um dos doze apóstolos de Cristo e é denominado como o fundador da Igreja Católica. Seu dia de homenagem, provável dia de sua morte, é 29 de junho, e, na teoria, encerra as comemorações (LIMA, 1997).

As bandeirinhas são itens decorativos das festas do ciclo junino que fazem alusão ao "banho dos santos", procissões que levavam as imagens coloridas dos santos em grandes bandeiras para serem banhadas em rios. Com o desuso dos grandes mastros com imagens, as bandeirinhas perpetuam essa tradição.

A fogueira, como já dito, era utilizada em cultos devido à veneração ao fogo, que representaria o sol. Além de seu entorno ser ambiente de encontros sociais, as fogueiras eram utilizadas, até o início do século XX, nos pátios das casas para guiar os viajantes. Esse elemento foi inserido nos costumes juninos devido à passagem bíblica que anuncia o nascimento de São João Batista com o acendimento de uma fogueira. Reza a lenda que São João não pode acordar na comemoração de seu nascimento, pois ficaria tentado a participar da festa e, descendo à Terra, o mundo acabaria em fogo (LIMA, 1997).

Coco, milho e amendoim são a base de grande parte dos quitutes juninos. Os dois últimos se justificam por terem o seu período de colheita no mês de junho. O coco é por ter sido trazido pelos portugueses e inserido na culinária dessa região. Assim, pamonha, milho cozido, pé de moleque, paçoca, canjica doce com coco e amendoim, cocada e broa de fubá são comidas típicas do ciclo junino (LIMA, 1997).

O forró é o gênero musical característico das festas juninas, composto de um ritmo animado tocado pelo conjunto de sanfona, zabumba e triângulo. Esse gênero ficou popular no Nordeste também como uma dança de casais. O termo *forró* também designa o local onde se dança esse gênero musical. Atualmente, o forró abarca três estilos: o xote, o xaxado e o baião, que também são tanto danças quanto músicas. O xaxado é o estilo de forró mais utilizado para acompanhar as quadrilhas juninas de Belo Horizonte atualmente (LIMA, 1997).

A quadrilha junina, também já apresentada anteriormente, é uma dança que se tornou a principal tradição das festas juninas. Caracterizada por um puxador que anuncia os passos da dança, os casais dançam na festa em comemoração ao casamento dos noivos, que ocorre no mês de Junho devido ao período de colheita e fartura. As marcações da dança atualmente são adaptações de palavras francesas utilizadas nas *quadrilles* (quadrilhas) dos bailes reais da França do século XIX (LIMA, 1997). Usa-se também o termo *quadrilhas* (grifo meu) aos grupos juninos que se dedicam a esta dança nos festejos juninos.

Sendo o festejo junino e seus elementos objeto de estudo comum em produções acadêmicas sobre manifestações culturais no Brasil, principalmente na região Norte e Nordeste do país, onde a tradição junina é presente e marcante, faz-se necessário demonstrar quais são as perspectivas sobre o tema nos principais artigos encontrados.

4.3 Passeio na cidade: os festejos ao redor do Brasil

Algumas produções pertinentes ao entendimento da dinâmica tradicional festiva junina trazem não só a perspectiva das festas juninas em localidades do Norte e Nordeste brasileiros, como apresentam reflexões socioeconômicas que permeiam as representações da identidade, memória e tradições desses festejos.

Castro (2009) analisa as festividades do ciclo junino da cidade de Cachoeira, Bahia, fazendo uma comparação às festas juninas do passado – meados da década de 1970 -, que ocorriam nos entornos das casas, com as atuais festas juninas. Sobre as festas do passado, o autor relata:

> Práticas como acender as fogueiras na frente das casas e o trânsito errante de festeiros de uma casa para outra, bebendo licor e saboreando iguarias, eram típicas do ciclo junino no passado, quando as festas de São João se concentravam sobretudo nas unidades residenciais e no seu entorno” (CASTRO, 2009, p. 1).

O autor aponta a cidade como pioneira na migração dos festejos para os espaços urbanos públicos, que atualmente é palco de diversas manifestações culturais brasileiras além das juninas, como o samba de roda, o folguedo e práticas lúdicas.

A festividade teve sua primeira edição na década de 70 e ocorreu às margens do Rio Paraguaçu, onde acontecia uma feira livre chamada “Feira do Porto”, que no passado era polo comercial de produtos juninos típicos. Foi ainda nessa década que a Bahiatursa, na época

empresa do segmento de turismo, após patrocinar e organizar o evento que rapidamente se “turistificou”, transfere gradativamente a organização do evento para a prefeitura local.

Castro (2009) chama atenção para as constantes mutações no processo de transmissão hereditária que as festas populares passam. Esse autor salienta o desvio mercadológico que as festas juninas podem sofrer, ainda que elas sejam enquadradas como festas de rememoração e de entretenimento ao mesmo tempo. Ao citar outros tipos de manifestações culturais locais, o autor relata que atrações como o folguedo e roda de samba são destaque e possuem horário reservado na principal festa junina da cidade. Já houve até a tentativa de torná-las atrações do chamado “horário nobre”, conciliando-as com as atrações juninas, mas essa estratégia resultou em perda de competitividade turística da feira com as festas das cidades dos arredores que tinham suas festas juninas já consolidadas. Ainda, essas apresentações são reconhecidamente práticas culturais que valorizam o ciclo junino da região e se contrapõem à espetacularização das festas juninas.

Além disso, o autor também demonstra, por meio de trechos de composições musicais típicas do samba de roda, a sua confluência com a festividade, uma vez que a festa junina é o tema da letra, os chamados sambas juninos. O autor ressalta a relação dessas manifestações culturais com seus lugares de origem tanto na cidade de Cachoeira, quanto em outros polos baianos, exemplificada pela criação de museus, casas e centros de referência de cultura popular, o que, para o autor, pode ser entendido como uma política de patrimonialização e formalização cultural. Castro (2009) ainda evidencia que os gestores públicos locais têm interesse em valorizar essa polaridade cultural, pois, há registros oficiais que demonstram a existência de uma política cultural sólida e ativa na preservação de patrimônios culturais materiais e imateriais, inclusive com a construção de centros culturais.

A relação das diferentes manifestações culturais na festa junina de Cachoeira divide opiniões entre os grupos culturais que nela se apresentam, já que os artistas mais famosos são os que ainda atraem mais público e recebem os maiores cachês. Por isso, o autor conclui seu texto compartilhando a preocupação dos grupos tradicionais quanto à espetacularização e a midiatização do evento, o que pode acabar por obrigar que essas manifestações folclóricas saiam do seu local de origem e cotidiano para transformar-se em atrações para exibicionismo turístico. Por outro lado, o autor levanta questões sobre a transformação das práticas culturais estarem sujeitas ao dinamismo social, e que, por vezes, estas práticas se adaptam ao novo formato de lazer festivo de forma “cooptada” à lógica mercadológica (CASTRO, 2009).

Em outra perspectiva, Oliveira (2007) traz uma visão em torno da dualidade tradição e mídia ao propor uma análise contextualizada no que ele considera o "desenvolvimento de alternativas ao intercâmbio turístico" nos festejos do Ceará. São feitos apontamentos socioculturais entre a festa e o turismo, questionando a valorização das festividades populares sem que estejam atreladas a uma melhoria na vida dos atores que produzem e mantêm o festejo. Sendo a festa junina religiosa e cultural, o autor especifica que ela ser inserida no chamado "turismo religioso" não implica sua descaracterização, uma vez que isso é justamente a razão de ser do festejo que o vincula à cadeia produtiva do turismo, mas que assumir isso "requer o entendimento da natureza mutante de cada uma das festas e, conseqüentemente, a percepção das interfaces dos eventos com outros sistemas públicos essenciais, como segurança, educação, saneamento, transporte e lazer" (OLIVEIRA, 2007).

Assim, considerando a cadeia produtiva do turismo de maneira mais ampla, enquanto meio de impulsionar os diversos tipos de políticas de desenvolvimento em torno da festa popular, Oliveira (2007) acredita que essa forma de exploração do turismo é que pode manter a significação cultural e tradicional das comemorações, o sagrado, para além da euforia coletiva que desvirtua o sentido originário delas, o profano. Ao explicar as quadrilhas juninas nesse contexto, o autor demonstra que presenciar a coreografia e os figurinos variados da dança junina por si só não evidencia a religiosidade por detrás da comemoração, e a cadeia produtiva do turismo não pode se deixar direcionar por esse caminho - para a falta de significado social.

Outros festejos notórios que acontecem Ceará, como o carnaval e a coroação da Rainha do Maracatu, são utilizados de forma demonstrativa para fazer pensar o motivo de festas de tradições culturais existirem e se perpetuarem, insinuando que não só as tradições resistem, mas que as festas resistem, em boa parte, pelo interesse turístico de utilizá-las como produtos, como atrativos, e não como rituais de repasse de memória. A partir daí, Oliveira (2007) começa a apresentar a faceta de profissionalização e qualificação às quais as festas tradicionais estão sendo submetidas na modernidade, sujeitas a serem avaliadas por participantes turistas e remodeladas para estes, e não pelos ou para a comunidade local que as perpetuam.

A principal crítica do autor em relação à turistificação descontrolada de manifestações culturais e religiosas, é expressa ao dizer que "o turismo busca e oferece paraísos terrenos. Costuma fazê-lo a um custo elevado e viabilizar seu barateamento em processos massivos, de produção e consumo em escala" (OLIVEIRA, 2007). Esse custo se refere a camuflar a religiosidade das festas em detrimento do entretenimento turístico,

enquanto elas, na verdade, se adequam à modernidade de forma tão natural que é possível pensar a festa num formato em que a religião e a comemoração não precisem competir.

Morigi (2005) procura abordar as variadas facetas sociais e culturais do evento *Maior São João do Mundo*, nome dado ao principal festejo junino de Campina Grande - PB. Ao iniciar o texto incentivando uma reflexão sobre a tradição das festas juninas e sua transformação em um produto cultural massificado, o autor indica a mesma crítica que as demais produções acadêmicas apresentam acerca da midiatização de eventos tradicionais, embora vá além e sugira investigar as razões por trás desse processo.

Assim como nas principais festas de São João ao redor do Brasil, a modernização e urbanização também interferiram na história das tradições e rituais trazidos pelo homem do campo e, hoje, essa mescla do tradicional e do moderno é refletida no festejo de uma das principais cidades da Paraíba. A intenção nesse artigo é, como citado, investigar qual a percepção e o significado da festa para os vários agentes envolvidos em sua realização que, de acordo com ele, são os organizadores, os barraqueiros, participantes, mídia, políticos etc., e todos, à sua maneira, procuram resgatar a cultura nordestina (MORIGI, 2005).

Os agentes do festejo convergem sobre a grande mercantilização da festa, mas enquanto os barraqueiros gostariam que a festa fosse mais tradicional, com bandas e atrações mais regionais e menos massificadas, os organizadores apostam na estilização e modernização das quadrilhas, mantendo algumas características que permitam identificar a tradição da festa. Já a mídia procura mesclar o passado e o presente com a intenção de atrair mais público para o evento. Os agentes públicos, por sua vez, tentam assimilar a concepção de resgate cultural à festa.

Hall (1997), ao conceituar a noção de identidade, citado por Morigi (2005), demonstra que, na contemporaneidade, ela não gira em torno algumas poucas características estáveis, ela é uma fusão de diversas composições sociais, que se desdobram em novas características sujeitas à mutação, ao desaparecimento ou ao ressurgimento. Ainda evocando as elucidações do autor, as identidades se desassociam à medida que a vida social se adapta à mercantilização imposta pela mídia globalizada. Com essa concepção, o autor destaca que os agentes do festejo:

> jogam com os elementos tradicionais e míticos da cultura, formando um imaginário social que dá sustentação ideológica à ordem política, uma vez que se apela para argumentos político-sociais da festa junina. A festa gera empregos, aumento da arrecadação municipal, podendo estes ser revertidos na melhoria da qualidade de vida da população local (MORIGI, 2005, p. 8).

Com um propósito grandioso e ousado, *O Maior São João do Mundo* (grifo da autora) é uma festa representativa e cheia de significados que tenta contornar as dificuldades de se resgatar e preservar a cultura nordestina sem perder a essência ao ser modificada para a produtificação cultural. É justamente nesse conflito interativo entre o imaginário dos agentes sociais e a modernização da indústria cultural que a festa junina do Nordeste se transforma e toma as grandes proporções que esse festejo alcançou.

Dentro dessa perspectiva, o artigo de Trigueiro (2007) é um relato crítico do autor enquanto participante do 4º Seminário de Folkcomunicação, que teve como tema central "Os festejos juninos no contexto da folkcomunicação e cultura popular". Durante o acontecimento do seminário, também ocorria o Festival de Quadrilhas Estilizadas de Campina Grande - PB, promovido pela Prefeitura Municipal.

O autor diz que se dedicou a observar as quadrilhas e suas apresentações e chegou à conclusão de que os grupos, no geral, eram compostos por jovens de 16 a 25 anos e moradores dos bairros mais pobres da cidade. Já sobre as apresentações, pontua que cada uma das quadrilhas apresenta um enredo, uma coreografia e uma alegoria diferente.

Diante de uma reflexão sobre o motivo de as quadrilhas serem intituladas "estilizadas", o autor disserta que os grupos fogem do estilo tradicional, pois não retratam personagens ou situações típicas de tempos passados, como o matuto flagelado ou o sertanejo típico "Jeca Tatu", nem são narradas em francês tupiniquim. Para ele, isso se deve ao fato de que a cultura, ainda que dentro da globalização, não permanece a mesma, tecendo-se através de experiências humanas vividas em diferentes momentos históricos. Além disso, a padronização cultural que se espera no "estilo tradicional" deu lugar à ressignificação das manifestações culturais contemporâneas, que se readequaram, mesclando o tradicional e o moderno, para atender a demanda de consumo de uma sociedade midiática.

Se abstendo de classificar ou não as danças apresentadas como quadrilhas juninas, o autor afirma que as apresentações chamam a atenção pelo fato de serem espetáculos criados por aqueles que ele acredita serem os mais marginalizados da sociedade, que vivem a experiência dos excluídos nas periferias. Além disso, o autor aposta nas quadrilhas estilizadas como um novo gênero de folguedo e dança, com um grande potencial de comunicação dos jovens marginalizados com o restante da sociedade.

O autor critica o tratamento desigual que as quadrilhas juninas recebem dos produtores culturais em comparação aos artistas da música que se apresentam como atrações do evento, uma vez que a premiação ofertada para os grupos chega a ser até 10 vezes menor que as bandas que se apresentam no festival. Ele ainda faz um apelo para que os grupos

culturais sejam enxergados como redes de sociabilidades desenvolvidas nas suas comunidades de origem e suas atividades sejam consideradas estratégias de inclusão social dos jovens. Dessa forma, citando o pesquisador e jornalista Hipólito Lucena, o grupo junino que desenvolve “atividades lúdicas e artísticas aliadas a práticas populares do fazer/dançar quadrilha se apresentam como excelente meio para afastar os jovens da criminalidade, tão presente nos bairros periféricos” (TRIGUEIRO, 2007, p. 2).

Portanto, uma das maiores contribuições nessa produção de Trigueiro (2007) é justamente incentivar a análise crítica acerca da atenção que o movimento junino recebe no Nordeste, e no Brasil como um todo, em comparação a outros tipos de manifestações culturais, e levantar a hipótese de que as quadrilhas podem ser um mecanismo de impedimento da entrada de jovens marginalizados na criminalidade.

A revisão das principais produções acadêmicas acerca dos festejos juninos no Brasil traz uma visão alarmante dos impactos negativos do turismo atrelado à cultura. Se por um lado o turismo deveria promover desenvolvimento econômico para os atores sociais e a cultura local, percebe-se que os festejos recebem cada vez mais investimentos, mas estes não chegam a ser utilizados na promoção e preservação da cultura popular de fato. Os ganhos são investidos, principalmente, em mecanismos de turismo de massa, como a contratação de artistas famosos que cobram altos cachês por apresentação e uma estrutura (de palco, iluminação, som, etc.) voltada a estes shows.

Também é perceptível a transformação que as manifestações culturais sofreram conforme o tempo, pois, as quadrilhas juninas apresentam cada vez mais brilhos e plumas em suas vestimentas, com roupas volumosas e extravagantes que cada vez menos tem a ver com a tradição junina e cada vez mais se assemelham à moda lançada pela globalização. Esses pontos demonstram que a mercantilização da cultura cada vez mais tem apagado o sentido de rememoração das festas, provocando adaptações afastadas das tradições juninas e da identidade dos atores sociais dos festejos. Consequentemente, as festas têm apresentado cada vez menos elementos da cultura popular, evidenciando que apenas os sentidos de lazer e entretenimento estão presentes, um caminho contrário ao que o turismo poderia promover no que diz respeito à preservação da cultura.

A discussão dos autores sobre os festejos juninos no país também evidencia uma centralização dessas festas na região Norte e Nordeste do país e uma carência de estudos sobre a existência dessas festas em outras regiões do país. Também é possível perceber que uma das principais manifestações culturais do Brasil, a festa junina, é promovida, no geral, pelo setor do turismo com uma participação mínima ou nula do setor da cultura ou de outros

setores do poder público para promover a organização e manutenção dessa tradição. Ademais, ressalta-se a ausência de políticas públicas na área da cultura para essas festividades.

Em 2017, o Ministério do Turismo (MTUR) identificou os cinco principais destinos turísticos do país no período junino e, dentre eles, Belo Horizonte foi citada. “O evento, que alcança todas as regiões da cidade, além de levar divertimento, cultura e alegria para a população, insere a capital mineira na rota das grandes festas juninas do país” (BELO HORIZONTE, 2018, p 1).

A seguir, será apresentado um histórico das ações, tanto de atores sociais quanto do poder público, em torno desses festejos no sentido de proteger, preservar e promover as tradições juninas no Brasil.

4.4 Ações de proteção e preservação do festejo junino

A fim de que essas tradições e práticas culturais fossem protegidas, entidades juninas passaram a surgir pelo país sob a forma de organizações não governamentais sem fins lucrativos da sociedade civil, com a finalidade de pressionar o poder público em relação à elaboração de políticas culturais que englobem as quadrilhas e o movimento junino. Um exemplo de maior destaque é a Confederação Brasileira de Entidades de Quadrilhas Juninas (CONFEBRAQ), que foi criada no início dos anos 2000[12] (SANTOS, 2017).

Em 2011 foi criado o Dia Nacional do Quadrilheiro Junino, que passa a ser a ser comemorado em 27 de junho por meio da Lei Federal nº 12.390, que em seu parágrafo único do Artigo 2º vai dizer: “Considera-se Quadrilheiro Junino o profissional que utiliza meio de expressão artística cantada, dançada ou falada transmitida por tradição popular nas festas juninas”. Essa lei indicou significativo avanço para o movimento junino na perspectiva de políticas públicas de cultura (SANTOS 2017).

A pressão que o movimento junino vem fazendo sobre o poder público parece estar surtindo resultados, já que em janeiro de 2016 gestores do MinC receberam integrantes da CONFEBRAQ para ouvir as demandas do movimento. Eles ressaltaram a necessidade de vários setores do poder público se mobilizarem para dar a atenção devida a essa manifestação cultural. Já no final do ano, o Ministro da Cultura sugeriu que as cidades de Caruaru (PE) e Campina Grande (PB) utilizassem recursos da Lei Rouanet para promover os grandes festejos que acontecem na cidade (SANTOS, 2017).

---

[12] Disponível em: http://www.ebc.com.br/cultura/2013/06/saiba-de-onde-vem-a-quadrilha-danca-tipica-das-festas-juninas. Acesso em: 03 dez. 2018.

A UJM é a entidade estadual mineira das quadrilhas juninas que é filiada à CONFEBRAQ e faz o papel de articulação do movimento junino com o poder público, buscando condições melhores aos participantes, o reconhecimento, a valorização, e o crescimento da manifestação cultural. A UJM se reúne periodicamente, mas a sua frequência varia com o avançar da temporada de dança. Todos os dançarinos e atuantes do movimento são convidados a participar, e a União se preocupa em trazer discussões relativas às responsabilidades culturais que as quadrilhas e os dançarinos devem ter para preservar a tradição junina e não só a dança, já que muitos focam na competição realizada no evento.

Em agosto de 2017, Belo Horizonte sediou o Seminário de Promoção e Qualificação do Ministério do Turismo, que teve como temática as necessidades do município para promoção de seus produtos turísticos, inclusive os festejos juninos, e a qualificação de pessoas e serviços. Esse seminário aconteceu em todos os municípios contemplados como destinos pelo edital de festejos juninos da MTur. Já em setembro do mesmo ano, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados promoveu um debate sobre o ciclo produtivo das festas juninas junto a representantes de entidades juninas.

A tentativa de captação de recursos de festejos juninos através da Lei Rouanet se justifica pela linha 3 de ações do PRONAC: “preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, que se dá pela construção, formação, organização, manutenção, ampliação e proteção de bens materiais e imateriais componentes do patrimônio cultural brasileiro” (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014, p. 37). Em 2018, o Ministério da Cultura liberou um recurso de R$16 milhões para festejos juninos em Sergipe. Os recursos são de origem extraorçamentária e foram obtidos com apoio do deputado federal André Moura (PSC/SE).

A mobilização em torno do reconhecimento de elementos juninos enquanto patrimônio cultural imaterial começa a se proliferar em uma tentativa de institucionalizar as demandas de preservação da cultura popular junina. Na cidade de Arapiraca, estado do Alagoas, a então vereadora Aurélia Fernandes (PSB-AL) apresentou projeto de lei que torna as quadrilhas da cidade patrimônio cultural. Já na Paraíba, o Iphan realizou visita técnica ao *Maior São João do Mundo* – festa junina de Campina Grande realizada pela prefeitura - a fim de analisar a concessão do título de patrimônio cultural e imaterial ao evento.

O forró também é um dos elementos característicos da cultura junina que teve seu registro como patrimônio imaterial defendido na Câmara dos deputados. Em João Pessoa, na Paraíba, foram sancionadas duas leis municipais, Lei nº 10.226/2004 e Lei nº 12.476/2013, reconhecendo quadrilhas juninas do município como patrimônio imaterial cultural. Na cidade

de Belo Horizonte ocorre uma movimentação nesse sentido com a abertura do processo de reconhecimento das quadrilhas enquanto patrimônio imaterial na ata de reunião ordinária do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (CDPCM - BH) no dia 20 de julho de 2016.

O que se pretende, daqui pra frente, é fazer uma descrição de como é definido ciclo junino na capital mineira e os motivos que o levaram a ser apontado pelo MTUR como um dos principais destinos de turismo junino no Brasil. Além disso, busca-se compreender como se dá a relação política e social do evento através de relatos de autoridades que participam da festividade no setor público e social.

5 MINAS EM FESTA: O ARRAIAL DE BELO HORIZONTE

As festas juninas em Minas Gerais se perpetuaram também há muitos anos, mas os indícios mais significativos das belas festas mineiras aos santos datam ainda de quando a sua capital, Belo Horizonte, a primeira cidade moderna planejada do Brasil, ainda era um arraial chamado Curral Del Rey, em meio à Serra do Curral.

A cidade de Ouro Preto[13] era a capital mineira até 1893, quando foi constatado que não havia estrutura para o desenvolvimento físico urbano, não apresentando alternativas viáveis para sua expansão. Dessa forma, a região do arraial Curral Del Rey foi escolhida para se tornar a nova capital de Minas Gerais, que se chamaria Cidade de Minas. O local foi escolhido por permitir que uma cidade totalmente planejada fosse construída, e, em 1894, as obras começaram construindo uma cidade inspirada em Paris, coincidentemente o lugar onde a quadrilha, dança típica dos festivais de junho no país, se lançou para o mundo.

Em 1897 a Cidade de Minas[14] é inaugurada e nomeada a nova capital de Minas Gerais. Um ano após, a Estação de Minas é inaugurada junto a uma praça, chamada Praça da Estação. Com a cidade devidamente construída e povoada, os festejos juninos que aconteciam no contexto do arraial foram sendo, aos poucos, marginalizados. Em 1901 a capital mineira é nomeada com o seu nome atual, Belo Horizonte, devido justamente às belas vistas que a cidade tinha em seu horizonte em meio à Serra do Curral.

Enquanto arraial, com clima interiorano, as festas eram do povoado inteiro e todos se envolviam para fazer e brincar uma grande festa. Porém, com a urbanização, essas comemorações se fragmentaram, surgindo pequenos grupos espalhados nos arredores da cidade - e em seu entorno delimitado pela Avenida do Contorno - que queriam manter a tradição junina. Esses grupos, chamados “quadrilhas”, são compostos por pessoas interessadas em resgatar e disseminar a cultura junina, que se organizam para proporcionar grandes espetáculos juninos de música, teatro e dança na cidade (FELIPE, [1998]).

Foi então somente em 1979 que a Prefeitura de Belo Horizonte resolveu reavivar os festejos juninos e unificá-los na cidade, criando, assim, o Forró de Belô na Praça da Estação. O Forró de Belô era uma festa junina que unia, dentre vários costumes do festejo, o forró e a quadrilha e promovia uma competição entre os grupos de quadrilha, a fim de atraí-

---

[13] Disponível em: <https://ouropreto.mg.gov.br/historia.> Acesso em: 03 dez. 2018.

[14] Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/minas-gerais/viva-bh/2017/linha-do-tempo-historia-de-belo-horizonte>. Acesso em: 03 dez. 2018.

los para a festa e contou com 40 quadrilhas em sua primeira edição (BELO HORIZONTE 2017).

No ano seguinte, em 1980, a prefeitura de Belo Horizonte decreta, através da Lei nº 3.237, a definição da política municipal de turismo. Essa lei dispõe sobre as áreas e locais de interesse turístico, sobre a criação das unidades e complexos turísticos, sobre a instituição da empresa municipal de turismo da cidade, a Belotur[15]. No art. 4º, sobre a instituição das áreas especiais de interesse turístico, o §1º define que "áreas especiais de interesse turístico são espaços do território municipal a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico, de recreação e de lazer" (BELO HORIZONTE, 1980).

No 14º artigo da mesma lei, se dá a autorização do poder Executivo de instituição da empresa pública Belotur vinculada à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, com personalidade jurídica de direito Privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa, técnica e financeira. No parágrafo único do Art. 15 da Lei nº 3.237 do município, que ainda trata da instituição da Belotur, um dos objetivos da empresa é promover eventos culturais, artísticos e sociais que atendam à demanda de recreação e lazer do Município, além de promover e administrar direta ou indiretamente eventos que possam atrair correntes turísticas para o Município.

Desde a sua criação, a Belotur, assume a organização do Forró de Belô a fim de engrandecê-lo, surtindo o positivo efeito do crescimento do número de grupos juninos e de uma maior participação do público geral no evento. Treze anos mais tarde, foi lançado pelo órgão o projeto "São João Pede Passagem", que tinha como intuito promover a cultura junina entre a população e exaltar as quadrilhas da cidade, recuperando as memórias e tradições da sociedade mineira, principalmente nas escolas (BELO HORIZONTE, 2018). Foram promovidos seminários e palestras com participação de especialistas, tratando os diversos aspectos da cultura junina a fim de resgatá-los (BELOTUR, 2017).

Também a partir de 1993 a Belotur passou a organizar o "Encontro de Quadrilhas Juninas", dando autonomia para que os grupos de quadrilhas participassem do processo de organização da festa e dos critérios do concurso, compartilhando, também, suas vivências. No ano seguinte, após um rico debate entre os quadrilheiros, o evento passa a se chamar "Arraial de Belô", costume mineiro de chamar pequenas aglomerações de "arraial" (FELIPE, 1998]).

---

[15] A Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S/A – Belotur, foi criada em 1980 e visa a promoção da capital mineira como polo de atração turística com visibilidade nacional e internacional. Atualmente, é realizadora de dois grandes eventos na capital mineira, o Carnaval de Rua e o Arraial de Belo Horizonte (BELOTUR, 2017).

Em 2003 é criada a Confederação Brasileira de Entidades Juninas (CONFEBRAQ) com o intuito de reunir todas as representações estaduais do movimento junino no país, valorizando a cultura e promovendo a inserção social, o desenvolvimento econômico e a disseminação da cultura popular junina em todo o território nacional, ou seja, representando a sociedade civil ligada ao movimento junino frente ao poder público (SANTOS, 2017).

Existiam nessa época duas iniciativas que tentavam organizar o grupo de pessoas que participava das manifestações culturais juninas em Belo Horizonte, sejam elas dançarinas de quadrilha, torcida, equipe de apoio dos grupos, etc., pessoas que compunham a parcela social que passou a ser chamada de movimento junino. Uma das tentativas era uma associação e a outra era uma federação, mas nenhuma chegou a se instituir. Então, um casal de quadrilheiros, Marcelo e Sueli Borges, se mobilizou para unir as duas iniciativas, criando a União Junina Mineira (UJM) em 2004, com seu presidente sendo um dos fundadores, Marcelo Borges.

Também em 2004, uma iniciativa da Empresa Municipal de Turismo em parceria com a Prefeitura de Belo Horizonte trouxe à capital mineira quadrilhas do Distrito Federal e da Bahia para um encontro de lideranças de quadrilhas da região sudeste do Brasil. Percebeu-se que era necessário criar um espaço para as quadrilhas de fora da capital e região metropolitana, e, assim, o concurso estadual de quadrilhas foi criado na cidade. Esse encontro também proporcionou que a cidade sediasse o que seria a primeira edição do “Festival Nacional de Quadrilhas Juninas”, evento idealizado e organizado por lideranças juninas de 10 estados diferentes.

Em 2011, a gestão da União Junina Mineira passa a ser liderada pelo quadrilheiro Jadison Nantes, atual presidente da entidade. O evento continua crescendo na capital mineira, e em 2016 a Belotur passou a mapear festas juninas que acontecem em toda a cidade, sejam elas promovidas por igrejas, clubes e escolas ou até mesmo promovidas pelas próprias quadrilhas. Esse mapeamento visa criar um ciclo junino que abarque os festejos de toda a cidade para aumentar a dimensão do festejo que já ocorre há décadas na Praça da Estação. Em 2017 a empresa e a Fundação Municipal de Cultura criam o calendário junino de Belo Horizonte, e atuam com a divulgação das festas nos centros culturais da cidade.

É ainda em 2017 que o Ministério do Turismo (MTur) abre um edital[16] de seleção pública que considera as festas juninas como atrações culturais de identidade próprias, com

[16] Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/edital_chamada_publica_festejos_juninos.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2018.

elementos típicos e tradicionais com potencial de aproveitamento turístico e com objetivo de promovê-las turisticamente. Esse edital selecionaria municípios para receber ações de promoção, comunicação e apoio à comercialização coordenadas e custeadas pelo Ministério do Turismo e Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo. A Belotur então convocou a União Junina Mineira para auxiliar na elaboração do projeto sobre o Arraial de Belo Horizonte para inscrição no edital, e o documento reconta a história das festas juninas belorizontinas que acontecem há décadas na cidade.

O projeto sobre o Arraial de Belô foi selecionado pelo MTur como um dos cinco principais destinos juninos no Brasil no ano de 2017 para ser contemplado pelas ações de promoção comercial turística do evento, que passa a receber um grande investimento de marketing por parte da nova gestão da Prefeitura de Belo Horizonte e da Belotur. Além disso, nesse mesmo ano a festa tem seu nome alterado para Arraial de Belo Horizonte, seguindo a lógica turística nacional.

Sendo o Arraial de Belo Horizonte uma festa de São João, nascida da ideia de promoção da cultura junina que desde o seu início, enquanto festividade, buscou atrair a participação das quadrilhas juninas, a seguir o funcionamento do concurso que existe desde a primeira edição do evento promovido pelo poder público municipal de Belo Horizonte.

5.1 O Concurso Arraial de Belo Horizonte

Como visto, a festa junina de Belo Horizonte acontece também em torno de uma competição entre as quadrilhas juninas do município, que ocorre desde 1979, passando por estruturações a partir do contato com quadrilhas juninas de outros estados e a partir da demanda dos próprios grupos juninos de BH. Atualmente, existem cerca de 60 quadrilhas filiadas à União Junina Mineira, que é responsável pelo cadastramento dos grupos juninos no concurso municipal e estadual, que têm palco na Praça da Estação, no evento Arraial de Belo Horizonte.

A princípio, o concurso era constituído por uma etapa única de classificação simples em ordem crescente de todas as quadrilhas que participassem da competição. Porém, a partir de 1994, em conjunto com as administrações regionais da cidade, a competição passa a ter duas fases: a primeira, na qual se classificam as melhores quadrilhas das regiões de BH, e a segunda, em que as melhores de cada região disputam o título de campeã do concurso. A fase final da competição continua acontecendo na Praça da Estação e o número de espectadores continua crescendo, com 70 mil participantes em 2017, e em 2018

contabilizando aproximadamente 90 mil participantes na Praça da Estação, durante os cinco dias de evento.

Desde 2013, o concurso do Arraial de Belô - ainda a nomenclatura antiga - mudou novamente seu formato, abandonando a etapa regional, que era classificatória, como parte do concurso. O sistema passa a ser parecido com o sistema de classificação de campeonatos estaduais de futebol: o “Grupo Especial”, que seria a série A do concurso e engloba as 14 melhores quadrilhas classificadas no último concurso, e o “Grupo de Acesso”, que seria a série B no futebol, abarcando todas as outras quadrilhas que competiram.

O atual regulamento do concurso conta um breve histórico sobre o Arraial de Belo Horizonte e estabelece como objetivos a promoção da tradição junina e preservação do patrimônio cultural, mas com finalidades mercadológicas turísticas. O regulamento, dividido em capítulos, trata sobre todas as questões referentes ao concurso de quadrilhas de Belo Horizonte. O primeiro deles prevê que a organização ficará a cargo da Belotur, e que ele ocorrerá em etapa única para cada grupo, Acesso e Especial, e a ordem de apresentações será estabelecida por meio de sorteio. Somente quadrilhas da cidade de Belo Horizonte podem participar do concurso.

Seguindo as regras do concurso, a Belotur é a Empresa Municipal que ficará responsável pela estrutura para acontecimento das apresentações, separando-as em dias e horários distintos. Os próximos itens tratam de questões documentais dos grupos de quadrilhas e seus representantes para inscrição no concurso, bem como para a participação no sorteio, estabelecendo regras com caráter desclassificatório diante o não cumprimento das obrigações.

A partir do capítulo V são tratadas regras das apresentações, objeto principal do concurso. Os grupos podem apresentar quatro tipos de componentes, sendo eles marcador, casal de noivos, dançarinos e figurantes, com idade mínima de 11 anos completos na data da apresentação. Os componentes devem totalizar no máximo 61 integrantes, e um deles deve ser obrigatoriamente o Marcador, e no mínimo 12 pares de dançarinos, constituídos por damas e cavalheiros. O casal de noivos pode estar incluso nesta contagem de casais, já que também são componentes obrigatórios dos grupos. Esses três tipos de componentes não podem participar da montagem e desmontagem dos cenários de apresentação, ficando a função restrita às pessoas (16 no máximo) que constituem a Equipe de Apoio das quadrilhas. Um integrante dessa equipe deve ser indicado para acompanhar exclusivamente a atuação da Equipe de Cronometragem.

A Equipe de Cronometragem atua tanto nas apresentações quanto nos momentos anteriores e posteriores a elas, acompanhando e pontuando os tempos gastos em cada uma das etapas pelos grupos de quadrilha. O tempo máximo de montagem e desmontagem de cenário, saída do local de apresentação, guarda de pertences pessoais, entregas de documentos de identificação e dispositivos com os materiais de áudio da apresentação de cada quadrilha, e outros detalhes são dispostos como sendo responsabilidade de cada grupo de quadrilha. Uma Comissão de concentração, dispersão e verificação das obrigatoriedades regulamentares será constituída por membros indicados pela Belotur a fim de acompanhar esses processos.

Cada grupo de quadrilha terá o tempo mínimo de 20 minutos e o tempo máximo de 25 minutos para sua apresentação, e mais 2 minutos para a saudação do marcador, feita antes do restante da quadrilha adentrar o espaço de apresentação. Outras obrigações e dos grupos são listadas, dentre elas, determinações do Juizado da Infância e da Juventude e do Código Penal (uma vez que há a possibilidade de menores de idade participarem). Também são determinadas penalidades para o não cumprimento dessas obrigações.

De acordo com o regulamento, as apresentações das quadrilhas são julgadas por 15 jurados credenciados no Curso de Qualificação promovido pela Comissão Junina Mineira em conjunto com a Belotur, sendo três para cada um dos cinco quesitos de avaliação das apresentações. Os quesitos de avaliação são “Conjunto”, que inclui o alinhamento da quadrilha, sua sincronia, a empolgação e habilidade na dança; “Coreografia”, constituído pelos passos da tradição junina, a sua forma de execução e ritmo; “Caracterização”; que inclui análise dos figurinos utilizados e sua adequação à festa junina e também leva em consideração a criatividade e os materiais utilizados; “Marcador”, que inclui a desenvoltura, firmeza e empolgação do puxador da quadrilha e por fim “Casal de Noivos”, que leva em consideração principalmente a harmonia entre o casal e seu entrosamento e empolgação com o público e o restante da quadrilha.

As notas devem ser dadas pelos jurados em cada dia de apresentação para as quadrilhas que se apresentaram naquele dia, e a pontuação pode variar de 8 a 10, admitindo-se notas decimais de 0,1 a 0,9, sendo exigida justificativa para cada uma das notas dadas por cada um dos julgadores. Apenas as duas melhores notas de cada quesito são consideradas na contagem da pontuação de cada quadrilha e são somadas no final. As regras relativas às rasuras, ausência de notas, justificativas e não cumprimento de regras referentes à pontuação são apresentadas neste capítulo. Os resultados e sua apuração acontecem por grupos, ocorrendo dois dias após o último dia de apresentação de cada grupo. Os empates e critérios

de desempates, os recursos e impugnação de recursos são apresentados nos capítulos seguintes.

As premiações do concurso classificam as 4 (quatro) melhores colocadas no Grupo Especial. A 1ª colocada recebe 14 mil reais, a 2ª recebe 12 mil reais, a 3ª recebe 10 mil reais e a 4ª recebe 8 mil reais. As 5 melhores colocadas no Grupo de Acesso também recebem premiação: a 1ª colocada recebe 12 mil reais, a 2ª recebe 10 mil reais, a 3ª recebe 8 mil reais, a 4ª recebe 6 mil reais e a 5ª recebe 5 mil reais. As disposições do resultado para o concurso Arraial de Belo Horizonte 2019 vêm logo em seguida, e as disposições finais e transitórias encerram o Regulamento do Concurso, que foi publicado no site da Prefeitura de Belo Horizonte no final de abril de 2018.

A competição de quadrilhas que ocorre durante o Arraial de Belo Horizonte é considerada pelo público frequentador do evento como principal motivo de visitação da festa, de acordo com uma pesquisa realizada pelo Observatório do Turismo em 2018, encomendada pela Belotur. Os resultados dessa pesquisa constituem um relatório sobre a 40º edição do evento, que serão evidenciados após a apresentação da metodologia do trabalho.

5.2 Metodologia

Para produzir o trabalho foram utilizados diversos recursos de coleta de informações. O referencial teórico foi feito após análise de produções acadêmicas pertinentes à temática do trabalho, no qual um quadro qualitativo foi elaborado no segundo capítulo. No processo de análise documental, foram analisados editais, reportagens, leis e relatórios produzidos pelo Observatório do Turismo de Belo Horizonte. A partir desses relatórios, também foram produzidos gráficos que compõem o trabalho. Dois roteiros de entrevistas foram elaborados de acordo com Boni e Quaresma (2005), que orientam para a elaboração e aplicação de roteiros de entrevistas voltados para a captação de dados subjetivos. Eles possibilitaram a realização das entrevistas semiestruturadas com uma representante da Belotur e um representante da União Junina Mineira. Essas entrevistas foram posteriormente transcritas e tiveram trechos de citação direta utilizadas durante o trabalho, além de servirem de base para argumentação no decorrer da discussão acadêmica. Conforme vivência da autora no movimento junino, conversas e relatos informais com agentes sociais e políticos do meio junino também foram utilizados, além da própria observação como participante dessa política.

O desenvolvimento dessa produção acadêmica possibilitou uma melhor compreensão sobre como as políticas públicas de preservação da cultura popular junina

acontecem na prefeitura de Belo Horizonte. Foi identificado também que o Arraial de Belo Horizonte pode ser considerado política pública de turismo cultural, no formato de evento. Este evento é promovido através de uma parceria entre a Belotur, órgão público municipal de turismo, e a União Junina Mineira, entidade que representa o movimento junino no estado de Minas Gerais. O evento pode ser considerado um exemplo positivo de um município no cumprimento do papel de promover o patrimônio histórico-cultural local, conforme determina a Constituição Federal de 1988.

5.3 O relatório de pesquisa sobre o Arraial de Belo Horizonte 2018

Em vistas de fomentar ainda mais o Arraial de Belo Horizonte após ele ter sido considerado pelo MTur um dos cinco principais destinos juninos no Brasil em 2017, a Belotur encomendou uma pesquisa social sobre o evento ao Observatório do Turismo[17]. De acordo com os documentos dos relatórios de 2017 e 2018, o objetivo da pesquisa era traçar o perfil socioeconômico dos participantes do evento nos dias do concurso municipal de quadrilhas do grupo especial, diagnosticando, além do perfil mencionado, também dados de avaliação de infraestrutura e gastos e estimativas referentes à movimentação financeira que o evento gerou.

As pesquisas, coordenadas pelo Observatório do Turismo de Belo Horizonte, foram aplicadas utilizando a técnica de Amostragem Aleatória Simples, com aplicação de questionários pessoalmente por pesquisadores contratados pela Belotur. No ano de 2017, o universo foi de 70.000 participantes em cinco dias de evento, determinando uma amostra de 381 questionários a serem aplicados, mas foram aplicados 494 questionários nos dias 08 e 09 de julho de 2017 na Praça da Estação. Já no ano de 2018 o universo foi de 90.000 participantes em cinco dias de evento, determinando uma amostra de 383 questionários a serem aplicados, mas foram aplicados 533 questionários nos dias 30 de junho e 01 de julho de 2018 na Praça da Estação. Ambas as amostras de pesquisa admitiam um erro padrão de 5% e um grau de confiabilidade de 95% (BELO HORIZONTE, 2017; 2018).

O aumento no valor da receita estimada em 2018, que foi de 2,74 milhões de reais em comparação ao ano de 2017, que apresentou o valor de 1,68 milhões de reais indica o potencial de geração de renda e movimentação da economia que foi apresentado no contexto da turistificação da cultura neste trabalho. No entanto, é necessário que dados de gastos geração de emprego e renda pelas atividades das quadrilhas juninas no período de preparação

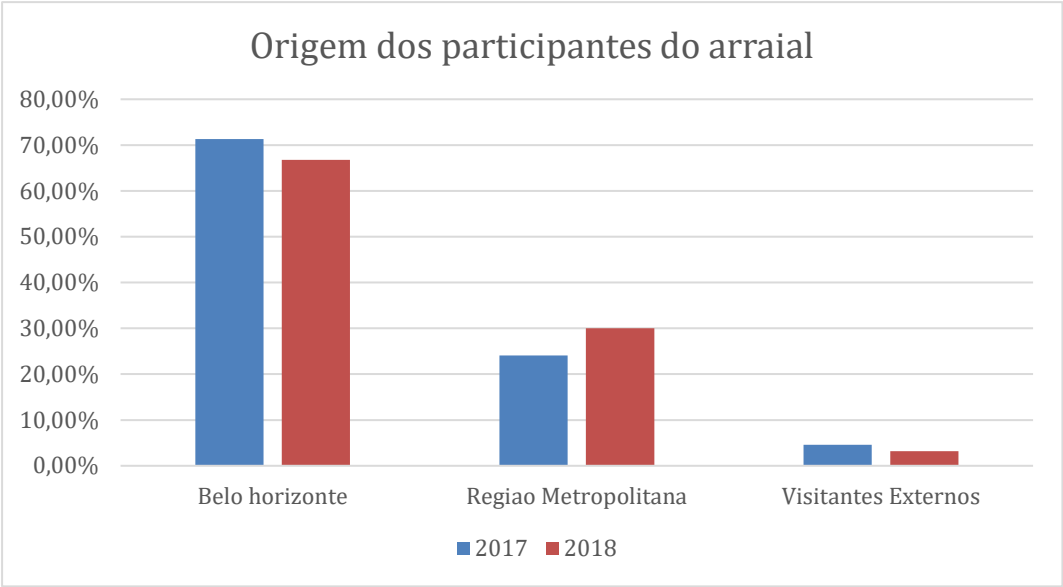
[17] O Observatório do Turismo é uma ferramenta de gestão, pesquisas e análises do setor turístico do município que foi criado em 2013 e está vinculado à Belotur.

para o concurso Arraial de Belo Horizonte também passem a ser contabilizados, uma vez que os grupos recebem recursos de subvenção que somam milhares de reais e são investidos na preparação dos próprios grupos para o concurso no evento.

O representante da União Junina Mineira pontuou em um relato informal que os gastos com tecidos, chapéus, acessórios, como brincos e sapatos, além de materiais de artesanato e infraestrutura para as alegorias não entram na contabilização da Belotur. A mão de obra de costureiras, marceneiros e artistas plásticos que também são contratados para executar seus serviços em detrimento dos espetáculos que serão apresentados nos dias de concurso também não entram na conta. Essa quantificação seria interessante para ressaltar a movimentação da economia local e geração de emprego e renda ainda maior decorrentes do Arraial de Belo Horizonte, um dado que contribuiria para chamar a atenção do poder público para as festividades juninas e, consequentemente, dos grupos juninos.

Um primeiro ponto a ser observado é o expressivo crescimento no número de participantes nos cinco dias que contemplam o concurso municipal de quadrilhas na Praça da Estação, indicando a efetividade da proposta de promoção dos festejos a partir da aprovação do Arraial de Belo Horizonte no edital do MTur e demonstrando o potencial turístico e cultural que o evento possui. Mas esse aumento no número de participantes também é um indicativo que preocupa os dançarinos de quadrilha, uma vez que o aumento exacerbado no número de participantes sem a devida infraestrutura pode, futuramente, exigir que o evento seja deslocado para um local maior. Essa possibilidade desagrada uma boa parte da comunidade junina, uma vez que o Arraial de Belo Horizonte, conforme já exposto, nasceu na Praça da Estação, local onde atualmente ocorre a festa. A praça, para os quadrilheiros, faz parte da ancestralidade e reconhecimento identitário do festejo junino em Belo Horizonte, remetendo à rememoração da tradição junina mineira. A respeito da origem dos participantes, tem-se o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Origem dos participantes do Arraial de Belo Horizonte



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório de Pesquisa do Arraial de Belo Horizonte dos anos de 2017 e 2018.

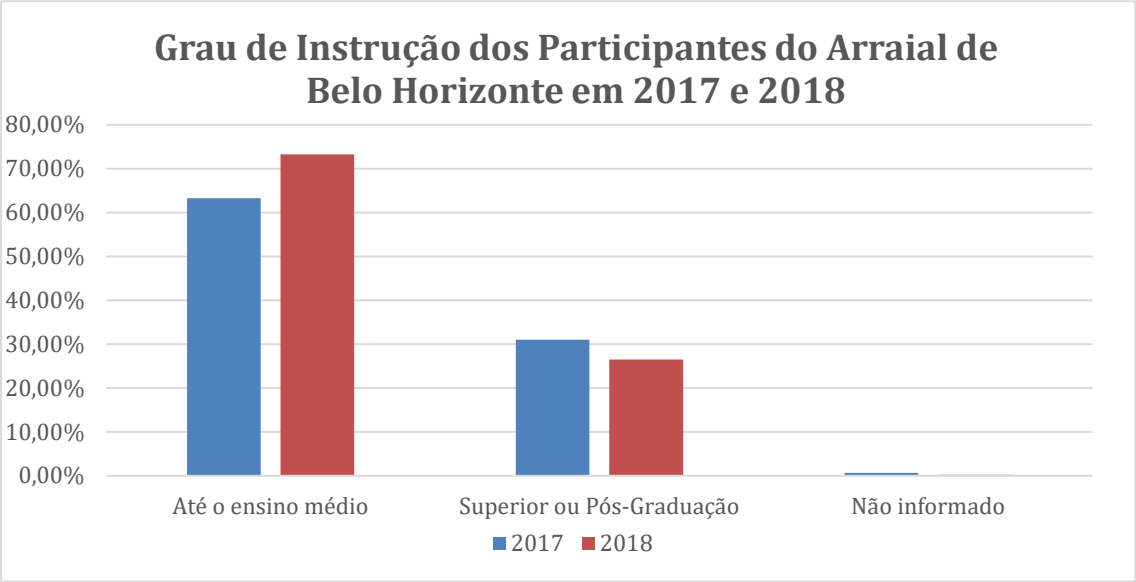
Conforme o gráfico acima, que demonstra a origem dos participantes do evento, percebe-se que é feita a diferenciação entre visitantes do próprio Estado de Minas Gerais, fora do município de Belo Horizonte e região metropolitana, e entre os visitantes de outros estados. Essa diferenciação pode se dar devido à necessidade de identificar quais tipos de turistas o evento recebe. Ressalta-se o aumento no número de visitantes da região metropolitana de um ano para o outro e, além disso, é possível analisar que as estratégias de marketing e divulgação do evento, orientadas pelo MTur, podem estar surtindo efeito no sentido de promover o Arraial de Belo Horizonte para fora do município de realização do evento.

Em relação à faixa etária do público, a média de idade dos participantes é de 32 anos em 2017 e 2018, e mais da metade dos participantes em ambas as edições do evento constituem o público considerado adulto, ou seja, população que possui entre 20 e 59 anos de idade, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa informação, juntamente à do relatório de 2018, traz as estatísticas sobre “Companhia no Evento”, ou seja, com qual tipo de grupo pessoal as pessoas comparecem no evento e contribui para inferir que o evento pode ser considerado familiar e, consequentemente, seguro. Isso porque, conforme é frequentemente relatado pelos quadrilheiros, as suas famílias e amigos tem frequentado mais o evento devido ao maior investimento da prefeitura em policiamento nas últimas edições do

Arraial de Belo Horizonte, o que tem gerado uma maior sensação de segurança do próprio evento para esses participantes.

O grau de instrução dos participantes (Gráfico 2) não variou muito entre os anos, permanecendo maior o grupo de participantes que possuem formação de nível médio completo/técnico. A renda de um pouco mais que a metade dos participantes permaneceu na faixa de até 3 salários mínimos em 2017 e 2018, e nesse contexto, há um indicativo de que o evento não pode ser pensado somente pela perspectiva da mercantilização, já que advém da cultura popular e os participantes do evento fazem parte das classes média e baixa.

Gráfico 2 – Grau de instrução dos participantes do Arraial de Belo Horizonte em 2017 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório de Pesquisa do Arraial de Belo Horizonte dos anos de 2017 e 2018.

Essa análise pode ser reforçada pela motivação da ida dos participantes demonstrada no relatório de 2018, pois mais de metade dos participantes afirmou comparecer ao evento pelas quadrilhas juninas. Essa é uma informação importante que reforça a relevância da manifestação cultural não só em Belo Horizonte, mas no estado de Minas Gerais, já que é também no Arraial de Belo Horizonte que ocorre o concurso estadual de quadrilhas juninas. Essa informação é valiosa, uma vez que pode auxiliar os atores sociais na argumentação das demandas do movimento junino mineiro, por exemplo, uma montagem da estrutura do evento que favoreça as quadrilhas juninas. É uma discussão comum entre os quadrilheiros a ausência de mais uma arquibancada no entorno da área do tablado, uma vez que são realizados os concursos municipal e estadual. Isso ocorre em detrimento da

localização do palco onde acontecem os shows com artistas famosos, que só começam após o concurso de quadrilhas ter se encerrado. No ano de 2019, por exemplo, atrações com os artistas Naiara Azevedo, Luan Santana e a banda Falamansa já foram confirmadas para o evento.

O meio de transporte mais utilizado por grande parte dos participantes foi o ônibus, com 40% em 2017 e 49,2% em 2018 e mais uma vez tem-se uma informação que reforça a importância da localização do evento no período do concurso, que atualmente acontece na Praça da Estação: uma região central e de fácil acesso, inclusive por meio do metrô, já que a praça possui uma estação do transporte. Já ocorreram etapas do concurso Arraial de Belo Horizonte onde o Grupo de Acesso acontecia em outro local, inclusive quando não existia a etapa com esta configuração, mas sim as etapas chamadas regionais, conforme o histórico do concurso. Essas etapas, quando não ocorreram na Praça da Estação, demonstraram uma circulação expressivamente menor de participantes em relação à etapa do Grupo Especial, que continuou ocorrendo na praça, muito provavelmente pelo acesso ao local não ser tão facilitado como o local tradicional.

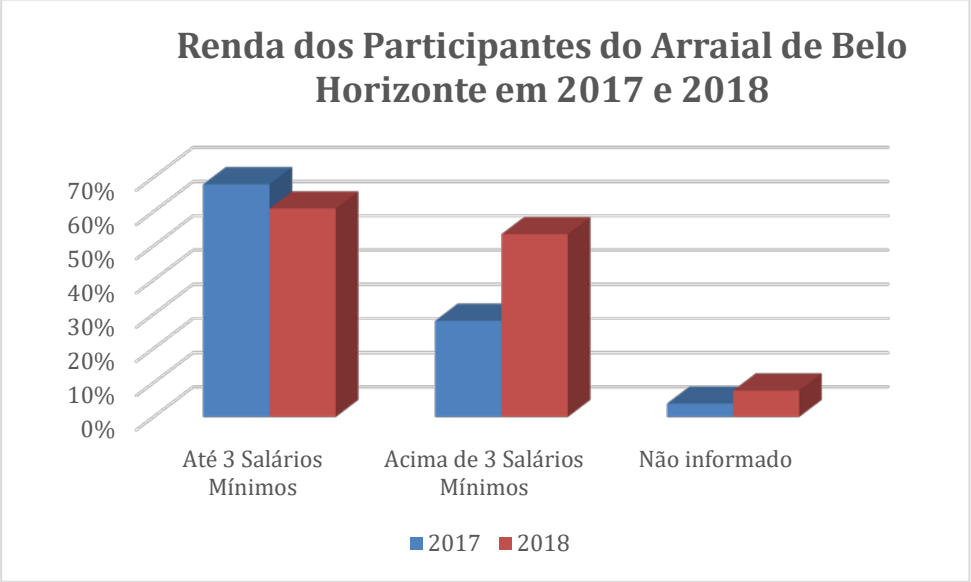
A principal fonte de informação, ou seja, os principais divulgadores do evento, apontados pelos relatórios de 2017 e 2018 são os amigos e familiares. O fato de serem as pessoas mais próximas dos participantes, e não a internet e a mídia, as maiores responsáveis pela propagação do Arraial de Belo Horizonte por meio do repasse de informação boca a boca reforçam a importância das relações interpessoais e o caráter tradicional do festejo junino. Esse aspecto ajuda a evitar a midiatização excessiva do evento e compactua com o conceito de folkcomunicação, a transmissão dos saberes populares, apresentado anteriormente.

Nos quesitos de comparação sobre a satisfação com o evento, todos os itens melhoraram em relação ao evento do ano anterior, excetuando a Vila Gastronômica, que aconteceu pela primeira vez em 2018. A Vila foi uma solução para os problemas com alimentação apontados pelos quadrilheiros para a Belotur, que ficaram insatisfeitos com edições anteriores em que as opções de comidas típicas eram escassas e não havia um lugar destinado às refeições, como uma praça de alimentação.

Juntamente a essa Vila foi lançado o concurso de Pratos Juninos, em que estudantes das escolas de gastronomia de Belo Horizonte elaboram pratos com ingredientes típicos juninos, sendo avaliados pela economicidade e inovação, além da técnica. Os ganhadores do concurso garantem a comercialização dos seus pratos na Vila Gastronômica durante o Arraial de Belo Horizonte. É interessante ressaltar que a preocupação com a economicidade dos pratos é um ponto positivo na organização do evento, que demonstra estar

atenta ao perfil dos participantes (Gráfico 3), uma vez que apresentar pratos de alto custo muito provavelmente acarretaria baixa comercialização.

Gráfico 3 – Renda dos participantes do Arraial de Belo Horizonte em 2017 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório de Pesquisa do Arraial de Belo Horizonte dos anos de 2017 e 2018.

No geral, grande parte dos participantes que foram pela primeira vez ao evento ficaram satisfeitos, e aqueles que já tinham ido antes acharam que o evento melhorou em relação ao ano anterior, já que a maior parte deles teve as expectativas satisfeitas ou superadas. Conforme o relatório de 2018, um percentual muito alto de participantes, 96,8% deles, recomenda o evento, e 94,7% afirmam que consideram voltar nas próximas edições do Arraial de Belo Horizonte. A grande atração do evento para mais de metade dos frequentadores são as quadrilhas juninas, que receberam a maior nota de avaliação deste ano. No entanto, já é latente a preocupação com o protagonismo das quadrilhas devido ao investimento em shows com grandes artistas, como foi anunciado para a programação do evento de 2019.

As informações apresentadas pelos relatórios do Arraial de Belo Horizonte em 2017 e 2018, no geral, apontam informações valiosas sobre a importância das quadrilhas e do movimento junino, principal motivo de existência e manutenção do festejo na capital. Também indicam caminhos de análise para se pensar na elaboração de políticas de inclusão, partindo das informações sobre o perfil do participante do evento apresentado. Contudo, nesse

aspecto, carece de informações mais detalhadas, como as que o questionário socioeconômico do IBGE traz para identificar aspectos como vulnerabilidade social.

Segundo reportagem no site da Prefeitura de Belo Horizonte, em 2019, o Arraial de Belo Horizonte será realizado nos dias 28, 29 e 30 de junho e nos dias 06 e 07 de julho, e 40 quadrilhas disputarão o concurso. As 27 quadrilhas do Grupo de Acesso se apresentam no primeiro final de semana, disputando as cinco primeiras colocações que receberão premiações variando de 5 mil a 12 mil reais, e as 13 quadrilhas do Grupo Especial disputam as quatro primeiras colocações, com prêmios que variam de 14 mil a 8 mil reais. A apuração dos resultados ocorre nos dias 02 de julho e 09 de julho, respectivamente. As expectativas da Belotur e da UJM para este ano são de que o evento continue se expandindo e recebendo maior visibilidade a fim de atrair mais parceiros para sua realização. Uma novidade deste ano que demonstra iniciativas de valorização da cultura junina é a Mostra Arraial da Gentileza, coordenada pela voluntária social Ana Leander. De acordo com o site de divulgação da prefeitura, é uma nova experiência para quem gosta da festa do Arraial de Belo Horizonte:

> A Mostra Arraial Gentileza exibe, de 6 de junho a 28 de julho, figurinos de 14 grupos juninos da cidade, além de fotos e vídeos que contam a história das tradições juninas, em homenagem às quatro décadas do Arraial de Belo Horizonte. A exposição é gratuita e fica disponível para o público no hall da Prefeitura de Belo Horizonte, na avenida Afonso Pena, 1212 (BELO HORIZONTE, 2019).

Além destas iniciativas, acontecem também durante o período oficial do Arraial de Belo Horizonte, de 07 de junho a 07 de julho, atividades coordenadas pela Belotur que estão associadas ao evento, como o Cortejo Junino. Essa atividade abriu oficialmente o calendário junino da cidade e trata-se de uma espécie de desfile de carroças enfeitadas pelas quadrilhas, que os grupos juninos acompanham dançando, e a carroça mais bonita e o grupo mais animado são coroados. O cortejo deste ano aconteceu no dia 08 de junho e saiu do Parque Municipal com destino à Praça da Estação, considerada o coração do Arraial de Belo Horizonte. A Belotur também promoveu uma ação em parceria com a Comissão Junina Mineira chamada Blitz Junina, que contou com um ônibus rodando a cidade, levando quadrilhas para apresentações em eventos e pontos turísticos da cidade. Duas ações especiais foram no projeto “BH é da Gente”, na Praça da Savassi e na rua Araribá, na Lagoinha, no dia 23 de junho.

A gastronomia, em 2019, continua recebendo atenção por parte da organização do evento, já que foi lançado o Circuito Gastronômico no contexto do período oficial do Arraial de Belo Horizonte, tendo pratos típicos da culinária junina reinventados por 21 bares e

restaurantes da cidade, numa parceria entre a Belotur e a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel). Também foi realizada uma parceria com a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) para oferecer ações de promoção e divulgação dos festejos juninos nos restaurantes populares da cidade, com um cardápio especial que resgatará receitas tradicionais juninas, além de decoração típica nos restaurantes.

A seguir, serão apresentados alguns relatos da sociedade civil e do poder público envolvidos na organização e realização do Arraial de Belo Horizonte. Esses relatos subsidiam para o desenvolvimento de reflexões em torno da relação sociedade civil e poder público envolvidos no festejo, além de informações pertinentes à percepção da importância dessa manifestação cultural e os mecanismos para preservá-la e promovê-la. As informações foram obtidas por meio de entrevistas em profundidade, de forma presencial, com a autora deste trabalho.

5.4 O Arraial de Belo Horizonte em perspectiva

A fim de tentar compreender como o Arraial de Belo Horizonte acontece na perspectiva política e social, principalmente no que diz respeito à sua elaboração e execução, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado com uma funcionária do órgão público responsável pelo evento, a Belotur, e outra com um representante da União Junina Mineira (UJM), entidade responsável pela mobilização e articulação da cultura junina em Minas Gerais - essa entidade atua principalmente em Belo Horizonte e na região metropolitana. Os relatos servirão de base para remontar e descrever o evento e as relações dinâmicas por trás dele.

As entrevistas indicam que a principal festa junina da cidade acontece há 40 anos, sendo subsidiada desde suas primeiras edições pelo órgão público de turismo municipal, a Belotur. Este órgão é ligado à Fundação Municipal de Cultura e conta com seu apoio não só para realizar o evento, mas para oferecer uma opção de lazer para os munícipes que também trabalhem com o resgate cultural dessa manifestação popular.

De acordo com a agente da Belotur, é uma preocupação da empresa pensar formas de apoiar a disseminação da cultura junina mineira. A intenção do órgão é reativar o projeto *São João Pede Passagem* criado em 1993, que conforme a própria cartilha do programa afirma, no contexto da globalização, o conceito de manifestação cultural popular fica mais importante, e quanto mais mantiver suas origens e tradições, maior o seu valor cultural. Por isso, carece de mais cuidados para sua preservação e a luta é redobrada, uma vez que a

tendência do marketing cultural tende a valorizar o moderno, adaptado e massivo das culturas populares (Cartilha São João Pede Passagem - Belotur, [1998]).

Para enfrentar esse desafio, a Belotur, juntamente à Fundação Municipal de Cultura e a Secretaria Municipal de Cultura farão uma parceria com a Secretaria Municipal de Educação a fim de retomar o projeto e levar a cultura junina para as escolas, já que alguns alunos já formam pequenos grupos de quadrilha. Esse projeto visa promover um processo pedagógico de identidade cultural, remetendo a ações passadas do *São João Pede Passagem* que ressaltem a importância da manutenção da tradição por meio da promoção de encontros e seminários com participação de especialistas que apresentem aspectos históricos, musicais e técnicos.

A importância da realização de ações de promoção da cultura popular junina e do próprio evento se deve ao fato de que o Arraial de Belorizonte tem ganhado cada vez mais destaque nacional. Esse evento é apresentado em eventos turísticos como um ponto forte da cidade, dividindo espaço inclusive com festejos mundialmente conhecidos, como o *Maior São João do Mundo,* em Campina Grande. Porém, os cidadãos de BH muitas vezes ainda desconhecem o festejo que acontece na Praça da Estação.

O Arraial foi organizado e promovido pela Belotur no sentido de servir de cultura e lazer aos munícipes de Belo Horizonte, mas desde 2017 o foco da empresa tem se voltado a aumentar a dimensão do evento, trabalhando junto ao setor de marketing e comunicação para promovê-lo, com vistas a atrair mais frequentadores. São exemplos dessas ações a “Blitz Junina”, atividade em os quadrilheiros de diversos grupos juninos vão às ruas dançar, brincar e interagir com aqueles que passam na rua; o convite nos vários centros culturais da cidade, também com participação das quadrilhas e a utilização das redes sociais que deram destaque a várias quadrilhas com postagens sobre elas durante todo o ano, principalmente no Facebook.

A Belotur atua juntamente à UJM para garantir que a cultura seja respeitada ao realizar um trabalho de promoção dela, tentando ao máximo preservar e respeitar as tradições, resgatá-las e evitar que elas sofram interferências que a universalização pode acabar trazendo para os festejos e manifestações culturais, comprovando uma preocupação abordada no texto sobre turismo cultural de Ramos (2013).

Com a abertura do edital do MTur selecionando propostas relacionadas a festejos juninos para receber ações de promoção, comunicação e apoio à comercialização no setor, mais uma vez a Diretoria de Eventos da Belotur e a UJM se reuniram para, juntas, criarem o projeto para inscrever o Arraial de Belo Horizonte. O projeto buscava recontar o histórico da festa que já acontecia há 39 anos, chamado pelos atores sociais de “mineiridade”, ou seja, a

essência de Minas Gerais. Além disso, buscou-se a manutenção de algumas características da cultura junina que foram consideradas por eles cruciais, como a religiosidade, mas menos exaltadas por alguns outros destinos, como Campina Grande e Caruaru. Eles acreditam que esse é o diferencial da cultura popular junina de Minas que garantiu que o evento ficasse entre um dos cinco projetos que o edital contemplou (Representante da UJM e Agente da Belotur).

Foi nesse contexto de inscrição do Arraial de Belo Horizonte no edital da Mtur que a agente da Belotur tentou entender mais de perto quais eram os significados dos elementos da cultura junina, principalmente da competição realizada durante a festa. Ambos os entrevistados ressaltam que a demonstração da religiosidade mineira é um dos elementos mais respeitados e valorizados na cultura junina de Minas Gerais, e que a diversidade religiosa que existe entre os participantes da festa, sejam eles quadrilheiros, organizadores ou frequentadores, não é um problema para manter essa característica no evento.

Porém, fora do contexto do Arraial, os entrevistados reconhecem que a resistência com a manifestação católica existe, principalmente pela comunidade evangélica, atrapalhando até mesmo o processo de pedagógico da identidade cultural junina em colégios comandados por pessoas com crenças religiosas distintas ao catolicismo. Estas comunidades confundem a cultura popular junina com uma tentativa de doutrinação religiosa católica, o que os atuantes no evento garantem não ser verdade, visto que a diversidade religiosa existe dentro das quadrilhas e entre os organizadores do evento, além da a religiosidade mineira ser somente uma característica tradicional da manifestação cultural junina do estado.

A partir da aprovação do festejo junino de Belo Horizonte no edital da MTur, a agente do setor público do turismo ressaltou que todo destino turístico deve ter um planejamento de atividades turísticas e um posicionamento de marketing no mercado. Por isso, o nome do festejo foi alterado em 2017 para Arraial de Belo Horizonte, uma vez que o termo “Belô”, carinhosamente utilizado pelos belorizontinos, foi apontado, por uma consultoria realizada em 2014, como sendo reconhecido apenas por mineiros, o que poderia atrapalhar seu reconhecimento[18] num contexto nacional.

A escolha do Arraial de Belo Horizonte no edital também foi um ponto que o Poder Público utilizou para demonstrar ao movimento junino mineiro que ele é reconhecido e respeitado em sua cultura e tradicionalidade, incentivando a manutenção desta última. Essa preocupação se faz relevante uma vez que, como fora demonstrado pela literatura, as

[18] A consultoria mencionada pela gestora se deu no contexto de a cidade ser uma das sedes da Copa Mundial, um evento de grande potencial turístico para Belo Horizonte.

festividades juninas no país tendem a elevar a comercialização[19] da cultura a um nível perigoso de interferência na autenticidade da cultura popular.

Apesar da organização do evento ser realizada pela Belotur, a gestora pública acredita que todo o evento e as ações em torno dele e da cultura popular junina abrangem todas as parcelas, ou seja, ela acredita que a comunidade tradicional junina é a protagonista da manifestação cultural, e que o poder público somente é um facilitador da promoção da cultura, além disso, uma rede entre o social, o público e o privado seria ideal para a efetiva disseminação e manutenção do festejo.

No início de 2018, a ideia que se tinha do evento é de que ele não estava completo, pois, apesar de as quadrilhas serem protagonistas do evento, de ofertarem shows de qualidade, de o festejo acontecer em um local de tradição, de a decoração temática ser elogiada e de haver uma boa avaliação em relação à segurança pública, as comidas comercializadas no evento não eram consideradas satisfatórias. Nem sempre havia comidas típicas juninas no evento, como foi apontado pelos próprios quadrilheiros. Algumas edições não contaram com barraquinhas vendendo canjica ou milho cozido, importantes quitutes juninos, e sim "macarrão na chapa" e espetinho de churrasco, que eram os principais alimentos comercializados. Para resolver esse problema e proporcionar o que a gestora chama de "experiência junina completa", o projeto idealizado para a 40º edição foi fazer a "Vila Gastronômica Junina" e levar um cardápio com ingredientes juninos para os restaurantes populares durante o período de festividades juninas na cidade.

A Vila Gastronômica Junina consistia em uma praça de alimentação ambientada e decorada no contexto junino, onde alguns restaurantes tradicionais da comida típica mineira venderiam seus quitutes junto aos pratos vencedores do "Concurso de Pratos Juninos" - uma competição realizada em concomitância às escolas de gastronomia da cidade, que deveriam elaborar pratos juninos com um toque mineiro, combinando ingredientes da gastronomia do estado e da gastronomia tipicamente junina. A Vila Gastronômica Junina aconteceu durante todos os cinco dias de festa na Praça da Estação[20].

Ainda de acordo com relatos da gestora pública, o evento Arraial de Belo Horizonte se enquadra, conforme metodologia de classificação do Ministério do Turismo, no segmento de Turismo Cultural e no segmento de Turismo de Eventos devido à manifestação

---

[19] Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/ultimas-noticias/8309-mtur-promove-encontro-de-neg%C3%B3cios-para-festejos-juninos.html>. Acesso em 19 jun. 2018.
[20] Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/arraial-de-belo-horizonte-apresenta-novidades-em-sua-40a-edicao>. Acesso em 19 jun. 2018.

cultural que origina o festejo e à própria realização do Arraial estarem atrelados. O relato da gestora afirma que:

> *A gente tá à disposição da União (Junina Mineira), né, a gente como da parte de desenvolvimento turístico, no que a gente pode apoiar, mas entende também que não sozinhos, eu acho que a cultura tem que tá junto, né, e uma coisa, a gente gostaria de escrever, ajudar a escrever o projeto, mas pra que a cultura tome essa frente com eles" (gestora da Belotur)*

A entrevistada ressalta, novamente, que a participação dos quadrilheiros do movimento junino mineiro é imprescindível para que as ações de turismo da Belotur estejam realmente em confluência com a preservação da cultura popular, como no trecho abaixo, ao ser questionada sobre como se dá essa participação ela enfatiza que:

> *a construção é conjunta.[...] A gente por muitas vezes a gente traz as ideias. Igual esse ano a gente trouxe essa ideia da gastronomia que eles abraçaram, porque eles mesmo falam "pô, a comida tava ruim ano...tal ano...", né? Eles sabem da importância... e isso engrandece o evento e engrandece o trabalho que eles fazem... Né? Eu acho que, é o que eu falei, a questão, tem que ser harmônica, um não pode se sobressair ao outro*

A Belotur e a UJM são atualmente as únicas promotoras do evento, e essas entidades se unem para fazer análises autocríticas do Arraial de Belo Horizonte a fim de identificar pontos de melhorias, tanto econômicas quanto culturais. Uma das formas de promover essa avaliação foi através da pesquisa que a empresa encomendou ao Observatório do Turismo. Essa pesquisa indica uma tentativa do poder público municipal de encomendar indicadores de políticas públicas para subsidiar a avaliação do evento, demonstrando, assim, a execução de uma das etapas do ciclo de políticas públicas. Januzzi (2002, p. 3) afirma que "se bem empregados, os indicadores sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais"

Com todos esses esforços, a agente da Belotur ressalta que para eles a maior dificuldade é a captação de recursos para engrandecer a festa, como dito no trecho:

> *Acho que a gente tem um tesouro assim que talvez eles não perceberam a potencialidade, eu acho que, acho que o maior desafio nosso talvez seja orçamentário, sabe? Acho que talvez um dos maiores desafios hoje. Pra entregar um evento de qualidade e com... que a gente consegue assim, o máximo que a gente consegue…*

Num contexto social, o representante da UJM relata a história da entidade junina e reforça que as quadrilhas sobrevivem nas regiões periféricas da cidade e são “excluídas” dela, já que esses grupos foram formados fora do entorno planejado para delimitar Belo Horizonte. A festividade que originou o Arraial de Belo Horizonte já era realizada quando o local ainda era um arraial chamado Curral Del Rey, mas os atores da festa foram marginalizados com a construção da cidade. Questionado sobre os componentes dos grupos juninos, ele responde:

> *Quadrilha junina. É... uma vertente importantíssima da cultura popular da nossa cidade e estado. Respira, eu posso dizer que na sua totalidade, na região periférica. Então cê não tem quadrilha junina no Belvedere. Cê não tem quadrilha junina no Sion, cê não tem uma quadrilha no Mangabeiras, não tem. Cê vai ter quadrilha na região periférica da... da cidade. Assim, pra ser é... mais ilustrativo, nós não temos uma quadrilha dentro da Avenida do Contorno.*

O entrevistado relata, ainda, que, embora haja diversidade em relação à escolaridade, condição socioeconômica e raça entre os dançarinos, a quadrilha é do povo, ou seja, não há participação da elite, e aqueles que se propõem a participar do movimento também moram nas regiões periféricas da cidade. No geral, uma quadrilha constituída num bairro periférico atrai participantes jovens desse bairro e os que estejam próximos, os grupos são socialmente construídos localmente:

> *Eu costumo dizer sempre que o trabalho social feito por um grupo de quadrilha ele... ele é tão belo quanto o trabalho artístico apresentado. Cê pensa bem um grupo, numa, na região periférica que tem atividade cultural quase que o ano inteiro, oferecendo àquele jovem, àquela pessoa é... um momento de respirar cultura, de pensar cultura o tempo inteiro. Ó, a probabilidade desse jovem, ou desse adulto, é, ir pra uma outra... criminalidade, se aproximar do uso de drogas, ela é muito pequena, então assim, eu acho que esse serviço social prestado pelas quadrilhas, que é um trabalho invisível, porque é... cê não vê ninguém dizer isso, não tá escrito na porta de uma quadrilha lá, por exemplo é... “Centro de Recuperação... Cata Latas”! Não tá escrito isso! O trabalho social tá ali, e a quadrilha ela... de maneira muito natural, muito tranquila assim, ela consegue evitar que esse jovem ele busque outros caminhos, sabe…*

O relato acima evidencia que o trabalho realizado pelas quadrilhas é invisível, uma vez que elas só recebem realmente atenção da sociedade no momento do espetáculo, ou seja, no momento do Arraial de Belo Horizonte. Porém é fora dele que a parte massiva das atividades dos grupos juninos acontece. É uma série de atividades no processo das apresentações que dura o ano todo.

O representante da UJM explica que a apresentação realizada pelas quadrilhas vem primeiramente de um trabalho de pesquisa para seleção e delimitação do tema de homenagem que envolve o grupo inteiro, e a partir disso outros pontos vão se desdobrando,

como a forma que a temática será apresentada, as músicas que serão utilizadas, a composição do figurino, a utilização e confecção de cenário, os adereços que vão ajudar a compor a coreografia e a cenografia, os possíveis efeitos especiais e alegorias, a criação da coreografia que passa por uma longa fase de criação e testes, o posicionamento dos dançarinos a cada momento do espetáculo, e, por fim, a execução e repetição da dança em si. Todo esse processo é feito até que chegue o dia da competição. Ademais, a arrecadação de verbas para viabilizar todas essas atividades e as apresentações também é feita pela quadrilha. Todas essas etapas mobilizam os componentes durante todo o ano que precede o que se chama de "temporada de apresentações".

Ao citar os dados apontados pela pesquisa realizada pelo Observatório do Turismo, que demonstra que as quadrilhas são o principal motivo de visitação ao evento, o quadrilheiro relata que nem sempre as quadrilhas foram protagonistas do Arraial de Belo Horizonte. Até a década de 90 o evento era voltado para os shows, e só a partir dessa época é que a dinâmica do evento realizado pela Belotur passou a ter um respeito maior pelo movimento junino mineiro e poder público deu mais atenção pra esse movimento:

> *Resultado disso não é nem eu que tô dizendo. A pesquisa que cê viu aí, que eu te falei, é... foi uma pesquisa feita pela própria Belotur com quem foi naquela praça, perguntando as pessoas porque elas foram na praça. E as pessoas respondem, se eu não tiver enganado, 16% dizem que foram pela gastronomia [...], 22% dizem que foi é... pelos shows. E 52% dizem que foi pelas quadrilhas. Que foram pelas quadrilhas. Então assim, é... não é (nome ocultado) quadrilheiro dizendo que quem protagoniza aquela praça, essa festa, são as quadrilhas, é o povo dizendo isso. Que foi, que foram para assistir as quadrilhas, né? Então isso é um avanço grande. A subvenção veio depois da União Junina Mineira, é... respeito ao quadrilheiro. Antigamente cê ia dançar na praça da Estação, quando acabava sua apresentação cê não tinha nem água. A prefeitura não dava nem água pros dançarinos. Hoje o dançarino não só toma água não, ele tem uma água, tem um lanche, pra ele no final da apresentação...*

As singularidades da manifestação cultural junina são abordadas e reforçadas e esses valores são repassados também aos jurados. O papel de orientar os quadrilheiros a se inspirarem nas características tradicionais de outras regiões do país, como o Nordeste, polo mais forte da cultura, mas sem deixar de valorizar a mineiridade, é um papel considerado pelo entrevistado como algo muito importante e honrado pela entidade para manter a autenticidade da tradição.

Ao ser questionado sobre os pontos positivos que a entidade traz para a sociedade, o entrevistado afirma que a valorização das pessoas e o seu caráter popular são os maiores ganhos sociais da UJM. Já quando se trata dos obstáculos que a entidade enfrenta, o descaso

do poder público estadual é citado, já que todo o suporte que o evento e o movimento junino recebem vem da Prefeitura de Belo Horizonte:

> *Então assim, a cultura era uma coisa elitizada, a cultura popular era "ah, não, isso é folclore", né, e isso, de maneira indireta, assim, como o preconceito racial, ele vem embutido até hoje, então, como eu estava dizendo aqui que não existe uma quadrilha junina numa região nobre da cidade, isso tem um porquê, não é uma questão só de... bom, e o que isso resulta? Resulta em pouca atenção. É muito comum cê ver uma orquestra é... sinfônica, a orquestra filarmônica por exemplo, no, na gestão passada do governo estadual, ela recebia milhares e milhares de reais, sabe, assim... e na gestão passada do governo estadual, o movimento junino não recebeu nenhum centavo, e quando falo nenhum centavo, eu não falo só em real, eu falo nenhum centavo de incentivo, um nada. O governo estadual desconhece o movimento junino, que é grande no estado, sabe?!*

Ele relata que atualmente é satisfatória a relação de parceria que o movimento tem com a prefeitura, principalmente com a Belotur, e se posiciona a favor do setor do turismo transformar o evento em produto turístico, uma vez que eles têm uma preocupação de preservar o patrimônio cultural quanto às suas raízes. O entrevistado também afirma que a relação com a sociedade é positiva, apesar de uma grande parcela dos cidadãos da cidade ainda não conhecer o movimento ou mesmo o evento, ainda que ele esteja ganhando destaque nacional.

Esse destaque que o evento tem ganhado é criticado quando se trata da atenção despendida em relação ao âmbito social do movimento junino. A principal crítica é que somente o evento tem crescido, enquanto as quadrilhas, suas atividades e os componentes dos grupos ainda não recebem atenção da mídia. Ou seja, a cultura junina, do ponto de vista social e identitário, não é divulgada. Por outro lado, sua forma turística e comercial tem se expandido. Porém, ele acredita que essa crítica não é direcionada à Belotur, e sim ao poder público dos setores social e cultural. Como exemplo, o representante da UJM relata a luta para que a Fundação Municipal de Cultura lance editais que abranjam a cultura popular a fim de compreender o movimento junino, já que a assistência que a manifestação cultural junina recebe é do setor do turismo:

> *A política de fomento, ela tem que estar em outra instância. A gente entende que a Belotur ela trata do evento Arraial de Belo Horizonte, mas qual que é a política pública voltada pras quadrilhas juninas que o município oferece? Que o estado oferece? Não tem, né... É... até o estado lançou um prêmio de cultura popular e tal, mas que ainda é... por questões burocráticas do próprio prêmio, as quadrilhas juninas não conseguem alcançar. Ainda...*

O quadrilheiro ressalta mais uma vez a liberdade que o movimento tem de "orientar" o lado cultural do evento promovido pela Belotur, pois há participação nos processos de organização junto à Diretoria de Eventos, com proposições e comandando as ações de qualificação cultural que o evento carece. Todavia, ele reafirma que o lado social e cultural precisa ser fomentado por outros setores do poder público e privado, e carecem de mais investimento:

> *Eu considero a quadrilha como uma atividade sociocultural. Eu acho que é isso que a gente faz assim na essência, sabe... E... é isso assim, a gente precisa assim que... de mais lupas espalhadas aí é... na mão de quem tem poder dentro do poder público pra poder enxergar a grandeza desse fazer cultural, né... a grandeza…*

Pela lógica social apontada pelo quadrilheiro, os festejos que são produzidos pelos grupos de quadrilha junina são importantes meios de preservação e propagação de suas tradições. As comemorações refletem a forma como os grupos sociais pensam, concebem e valorizam seu ambiente e, com isso, produtos materiais e imateriais de reafirmação de identidade são produzidos a partir delas.

Essa identidade só pode ser reproduzida através das tradições e memórias e a passagem e manutenção dessas práticas, então ela é apresentada como uma representação, e "para perdurar e se reproduzir a identidade necessita o recurso à memória social, ao jogo simbólico, às cerimônias comemorativas e às festas, aos discursos históricos e mitológicos, à repetição das práticas e dos comportamentos rotineiros do cotidiano" (BEZERRA, 2008, p. 9).

As produções e demandas das quadrilhas do ponto de vista social podem ser interpretadas sob a perspectiva das lutas invisibilizadas, porque ocorrem além das instituições modernas e das arenas oficiais de disputa pelo poder e tomada de decisões. Seguindo o pensamento de Silva (2014, p. 12), o movimento junino pode ser considerado "a marca de uma cultura que também é uma forma de emancipação política, inspirando várias narrativas musicais e coreográficas que transmitem a experiência". Dentre as inúmeras formas de exclusão dos dançarinos do movimento junino mineiro, como a condição de periferização das quadrilhas, o movimento pode ser considerado possuidor de mais de um significado: social e cultural. Isso porque suas atividades podem ser vistas como tentativas de diminuição da vulnerabilidade social dos jovens, agregando em uma mesma esfera o repasse dos sentidos de rememoração e tradição junina e o resgate desses jovens. De acordo com uma notícia publicada no portal da Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais, a festa passou por

uma transformação de entendimento, uma vez que antes tinha conotação religiosa e depois passou a ter caráter popular:

> A quadrilha, por exemplo, mantém uma ligação comunitária de função social e de integração. Os jovens encontram dessa forma uma maneira de canalizarem as energias para algo festivo e cultural, ficando afastados da criminalidade (MINAS GERAIS, [2018])

Ao analisar as afirmações dos entrevistados e as informações levantadas de diversos autores sobre o tema demonstradas ao decorrer do trabalho, fica claro que o objetivo das quadrilhas juninas e suas produções reafirmam uma identidade cultural e tem grande potencial de trabalho social com jovens em situação de risco e vulnerabilidade social. No entanto, não foi possível encontrar informações de ações registradas por parte dos grupos de quadrilha. Essa falta de registros enfraquece o argumento de que as quadrilhas cumprem sua função social sem depender da sazonalidade do ciclo junino. A falta de ações que reforcem o caráter social do movimento junino também se demonstra no poder público, já que o programa *São João Pede Passagem*, único programa do governo que em parceria com os grupos juninos na década de 90 que visava promover as tradições juninas, está inativo há anos e não há previsão de reativação encaminhada.

Dessa forma, é preciso que, além dos atores que fazem o evento Arraial de Belo Horizonte, a Belotur e a União Junina Mineira, outros atores, políticos e sociais, também entrem no cenário para ampliação do movimento junino mineiro e estejam engajados na instituição de ações voltadas para essa cultura popular. Essa necessidade decorre do fato de a organização do evento estar nas mãos de apenas uma instituição, do setor do turismo, o que apresenta um risco de reproduzir, com o aumento do porte do evento, a turistificação mercadológica do Arraial de Belo Horizonte, como já ocorreu em outras festividades juninas apresentadas nas produções acadêmicas abordadas neste trabalho.

Também é preciso que estratégias de manutenção das atividades dos grupos juninos durante o ano inteiro sejam pensadas a fim de demonstrar a importância dos grupos e da função social mencionada pelos entrevistados e pela discussão de atores apresentada durante o trabalho. Atualmente, as atividades dos grupos de quadrilha junino que são evidenciadas pelo Arraial de Belo Horizonte são apenas atividades voltadas para sua participação no concurso, e que perduram o período chamado ciclo junino. Nem mesmo os esforços para o concurso fora da temporada junina, como os ensaios que se iniciam ainda no final do ano, após o concurso, são evidenciados.

Se parece haver uma tendência do evento de crescer em número de espectadores e da participação de quadrilhas de todo o estado, além da movimentação econômica que gira em torno dele, se faz cada vez mais urgente e necessário o envolvimento do governo do estado de Minas Gerais no processo de formulação e elaboração dessa política de cultura e turismo, uma vez que, conforme apresentado na discussão do trabalho, o município não consegue atender todas as suas atribuições sozinhos, seja por atribuição fiscal ou por localidade. Além disso, Minas Gerais possui um agravante, já que é constituído por 853 municípios. Se o evento promove o concurso estadual de quadrilhas, todos os municípios, excetuando Belo Horizonte, podem (e devem) participar do evento, mas na prática BH não teria condições de financiar um evento nessas condições sem parcerias com o Estado.

O Presidente da União Junina Mineira ressaltou que a atual gestão municipal de Belo Horizonte foi a primeira a lançar um decreto que regulamenta a realização do evento Arraial de Belo Horizonte e o repasse dos recursos de subvenção para as quadrilhas, e é uma preocupação da instituição essa falta de regulamentação e institucionalização do evento enquanto política pública promovida por mais órgãos públicos, que bota em risco a continuidade do evento e do concurso futuramente. Como exemplo, o concurso estadual já deixou de acontecer em outras edições por falta de destinação orçamentária por parte do Estado para financiar a participação de outros municípios além de Belo Horizonte no concurso.

Conforme demonstrado ao longo de todo o trabalho, o Arraial de Belo Horizonte é uma importante política municipal cultural e turística, promovida por um órgão municipal de turismo e pela entidade de representação do movimento junino mineiro. No entanto, esta política não é aplicada em sua potencialidade, seja pela falta de recursos técnicos e financeiros da prefeitura de Belo Horizonte de financiar um evento de porte estadual; seja pelo risco de mercantilização turística que espreita a tradição e identidade das manifestações culturais juninas, como já ocorreu em outros eventos ao redor do Brasil; ou ainda pela incapacidade dos atores sociais dos festejos, as quadrilhas juninas, de se organizarem junto à UJM para formalizar suas atividades fora do ciclo junino.

6 CONCLUSÃO

A produção e desenvolvimento do presente trabalho possibilitou dar compreensão sobre como a elaboração e implementação das políticas públicas de preservação da cultura popular junina acontecem na prefeitura de Belo Horizonte. Ao refletir sobre as implicações do setor de turismo ser responsável pela organização da maioria dessas festas no Brasil, é necessário que o setor de cultura se responsabilize mais por essas políticas públicas, já que a essência desses festejos, permeados de tradições do folclore brasileiro, é cultural também em suas relações econômicas e sociais. Com este trabalho foi possível dar notoriedade ao movimento junino em Minas Gerais, uma vez que as produções acadêmicas encontradas sobre o assunto giram em torno dos festejos juninos das regiões Norte e Nordeste. Essa carência sobre o assunto em outras regiões do país torna este trabalho pioneiro no contexto junino no país e no estado.

Os artigos acadêmicos utilizados para referenciar teoricamente o trabalho demonstram que as políticas públicas são frutos das atividades políticas que buscam atender as demandas sociais, e que estas são constituídas por meio de um processo dinâmico composto por várias etapas, processo chamado de ciclo de políticas públicas. Essas políticas podem ser promovidas a nível federal, estadual e municipal, e essa última instância só alcançou autonomia e meios de promovê-la após a Constituição de 1988, num contexto de descentralização do poder público.

Também foi na CF/88 que a cultura foi apresentada no contexto de um direito social, baseada nos princípios da cidadania e valorização da identidade brasileira, e que este setor aparece enquanto competência específica dos municípios. Estas atualizações constitucionais permitiram analisar a importância das políticas de cultura serem realizadas pelo poder público municipal, graças à capacidade desse nível de governo de estar mais próximo dos atores sociais que promovem as atividades e os patrimônios culturais locais.

As produções acadêmicas encontradas que tratam dos festejos juninos no Brasil, objeto de estudo deste trabalho no contexto político, econômico e social, apontam que as manifestações culturais juninas são uma importante vertente da cultura popular do país, mas que ainda são organizadas e promovidas notoriamente pelo setor do turismo. Devido ao caráter comercial do setor, muitas vezes a identidade cultural sofre alterações advindas da globalização promovida pela cadeia produtiva do turismo, distorcendo as tradições identitárias da cultura brasileira.

De acordo com o roteiro de entrevista da Belotur, a preocupação com a captação de recursos para aumentar as proporções do Arraial de Belo Horizonte fica evidente. A entrevistada destacou que a maior conquista da empresa no ano de 2017 foi conseguir subsídios de comunicação e marketing para o evento por meio de edital divulgado pelo Ministério do Turismo, dando status de um dos cinco principais destinos juninos do país ao município. Além disso, foi demonstrada a iniciativa por parte da Belotur de se firmar parcerias com outros setores do poder público, como a Secretaria Municipal de Educação, num processo de valorização das tradições culturais. No entanto, essas iniciativas ainda não surtiram resultados consistentes.

Por meio da entrevista com o representante da União Junina Mineira, percebeu-se a necessidade de atuação do Governo de Minas junto às ações promovidas pelo município para fomento da manifestação cultural e preservação do patrimônio. O caráter social das quadrilhas também foi demonstrado e o entrevistado apontou uma carência em torno da vulnerabilidade social que os componentes dos grupos juninos sofrem. Ele ressaltou que as atividades desses grupos auxiliam na diminuição dos riscos de criminalidade aos quais os jovens quadrilheiros estão expostos nas periferias.

Em análise dos relatórios de pesquisa do Arraial de Belo Horizonte dos anos de 2017 e 2018, produzidos pelo Observatório do Turismo da cidade, conjuntamente às informações extraídas de conversas informais com quadrilheiros e com a vivência pessoal da autora, foi possível identificar diversas demandas do movimento junino no estado. Uma delas é a preocupação do movimento com o crescimento do evento e os impactos que a falta de coordenação conjunta entre os setores de turismo e cultura podem gerar para a manutenção e preservação da identidade dos festejos juninos. A carência de uma análise a respeito da movimentação econômica que as atividades dos grupos de quadrilha fora dos dias de evento geram é apontada, já que este levantamento poderia subsidiar mais financiamento e ações voltadas para cultura popular junina. Outras preocupações dos quadrilheiros são apresentadas a partir da análise dos relatórios, como a disputa de espaço dos grupos de quadrilhas no evento para shows com artistas famosos, e a possibilidade de futura alteração do local do arraial que poderia reduzir o número de visitantes no evento. Essas preocupações são evidenciadas quando se analisa o perfil do público que participa do evento e sua motivação para vivenciá-lo.

Também foram analisadas reportagens de jornais e sites em torno da temática cultural que apontam a tentativa do movimento junino de se institucionalizar e garantir direitos e conquistas para a cultura popular brasileira. O movimento junino, de forma geral,

tem se mobilizado para conseguir o reconhecimento das quadrilhas e das festas juninas enquanto patrimônio cultural imaterial junto ao poder público e, dessa forma, conquistar maior número de ações voltadas para as atividades culturais juninas, como criação de programas, projetos e eventos maiores e melhores dessa tradição.

Nesse contexto, foi identificado que a prefeitura de Belo Horizonte valoriza a manifestação cultural junina presente no município em todos os seus aspectos, fomentando o Arraial de Belo Horizonte e promovendo a participação dos quadrilheiros nos processos que envolvem as ações da Belotur voltadas para o evento. Contudo, conforme o evento cresce, enfrenta dificuldades em equilibrar o caráter de produtificação massiva do turismo cultural com as demandas sociais de preservação e autenticidade das tradições. Além desses obstáculos, o órgão municipal de turismo é o único órgão público que se compromete com a política pública voltada para os festejos juninos, e na opinião dos envolvidos, os órgãos públicos do setor de cultura precisam estar mais presentes, propondo e implantando políticas públicas que viabilizem a valorização do patrimônio cultural junino, pois é sua competência. Atualmente, o caráter cultural e social em torno da cultura popular fica a cargo somente da UJM.

O evento Arraial de Belo Horizonte é um exemplo de política pública que demonstra o quanto é importante que o turismo seja parceiro na promoção e valorização de bens culturais, sejam eles patrimônios materiais ou imateriais. Apesar dessa parceria, é necessário que as políticas públicas voltadas para esses festejos sejam discutidas, formuladas, implementadas e avaliadas com uma presença mais forte do setor da cultura, contexto em que a tradição junina está inserida. E não somente isto, é necessário que a participação dos quadrilheiros em todas as etapas do ciclo das políticas públicas para as festas juninas seja promovida a fim de garantir a autenticidade da manifestação cultural e garantir o direito de cidadania desse grupo social. Para a maior promoção da manifestação cultural popular, é preciso que cada vez mais órgãos públicos e entidades do setor social se envolvam, firmando parcerias para a realização de novas políticas culturais voltadas para as tradições juninas.

Diante do exposto, é pertinente que se produzam novos estudos para analisar de perto as demandas e relações sociais das quadrilhas juninas, que poderiam trazer luz a questões ainda desconhecidas pelo poder público para subsidiar políticas mais assertivas de promoção da identidade e das tradições juninas. Também é interessante criar debates reflexivos para evitar que, a exemplo dos festejos do Nordeste relatados por estudos analisados, a manifestação cultural junina de Belo Horizonte não se torne apenas um produto turístico adaptado para os visitantes, distanciado da identidade da cultura popular. A partir da

relação conflitiva entre cultura e turismo na promoção de políticas públicas locais voltadas aos festejos juninos, uma nova agenda de pesquisa que investigue os motivos do distanciamento dos órgãos de cultura de BH na realização do Arraial de Belo Horizonte, e que incentive a participação do poder público na promoção do evento se faz necessária.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fernando Nino Pinheiro. **Análise qualitativa da produção da Revista do Serviço Público (RSP) – 1930-1979. 1995-1996**. 129f. Graduação. (Iniciação Científica) Fundação Getúlio Vargas, Belo Horizonte, 1995-1996. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/a_evolucao_da_administracao_publica_no_brasil.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcântara Sáez. (Org.). **A democracia brasileira - balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, v. 1, p. 405-420.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Arraial de Belo Horizonte 2019 é convite para uma experiência junina completa**. Belo Horizonte: 2019. Disponível em: http://belohorizonte.mg.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/arraial-de-belo-horizonte-2019-e-convite-para-uma-experiencia-junina-comple>. Acesso em 24 jun. 2019.

BELO HORIZONTE. Belotur. **Infográfico do Arraial de Belo Horizonte 2017**. Belo Horizonte: Observatório do Turismo, 2017. Disponível em: <http://www.belohorizonte.mg.gov.br/sites/belohorizonte.pbh.gov.br/files/anexos/belotur/pesquisaarraial2017.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BELO HORIZONTE. Belotur. **Relatório de Pesquisa 2017.** Belo Horizonte: Observatório do Turismo, 2017. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/noticia/arraia_pesquisa_2017.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BELO HORIZONTE. Belotur. **Cartilha São João pede passagem para as quadrilhas de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, [1998].

BELO HORIZONTE. Belotur. **Infográfico do Arraial de Belo Horizonte 2018**. Belo Horizonte: Observatório do Turismo, 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/2018/imagens/Infografico%20Arraial%202018.jpg>. Acesso em:

BELO HORIZONTE. Belotur. **Relatório de Pesquisa 2018.** Belo Horizonte: Observatório do Turismo, 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/2018/imagens/EXTERNO%20-%20Relat%C3%B3rio%20Pesquisa%20Arraial%202018.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BELO HORIZONTE. Comissão Junina Mineira. **Regulamento específico Arraial de Belo Horizonte 2018**. Belotur, 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/2018/documentos/Regulamento%20Concurso%20de%20Quadrilhas%202018.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.237, de 11 de agosto de 1980**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte-MG, 1980. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1980/324/3237/lei-ordinaria-n-3237-1980-define-a-politica-municipal-de-turismo-dispoe-sobre-areas-especiais-e-locais-de-interesse-turistico-cria-unidades-e-

complexos-turisticos-autoriza-a-instituicao-da-empresa-municipal-de-turismo-de-belo-horizonte-belotur-e-da-outras-providencias-2011-01-14-versao-consolidada>. Acesso em: 03 dez. 2018.

BEZERRA, Amélia Cristina Alves. FESTA E CIDADE: entrelaçamentos e proximidades. **Espaço e Cultura**. Rio de Janeiro, n. 23, jan-jun 2008. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/espacoecultura/article/download/3518/2445>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. 674p. Disponível em: < http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Tese**, Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jul. 2005, p. 68-80. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol.15, n.2, pp.73-83. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8580.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2018

BRASIL. **Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019.** Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983**. Brasília, DF: Senado Federal, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc23-83.htm>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005**. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc71.htm>. Acesso em 20 jun. 2019.

BRASIL. IPEA. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2011. [310p.]. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaomunicipal.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991**. Brasília, DF: Senado Federal, 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>. Acesso em: 30 abr 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.390, de 3 de março de 2011**. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12390.htm>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. **Lei 13.844, de 18 de junho de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. GRAU, Nuria Cunnil. Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: **O público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, cap. 1, 15-48. Disponível em: < http://www.reformadagestaopublica.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf> . Acesso em: 15 jun. 2018.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. **In: Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, 3., 2007, Salvador. Disponível em: <http://www.guiacultural.unicamp.br/sites/default/files/calabre_l_politicas_culturais_no_brasil_balanco_e_perspectivas.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CAMPOS, Felipe. **Políticas públicas e o Poder Legislativo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015, p. 16. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/passo_a_passo/arquivos/pdfs/passo_a_passo_politicas_publicas_mar2015.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

CANDEIAS, Catarina Fernandes. **Turismo e cultura**. 2017, 127f. Relatório de estágio (Mestrado em Turismo e Desenvolvimento e Destinos de Produtos. Universidade de Évora, Évora, 2017. Disponível em: < http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/21800/1/Mestrado%20-%20Turismo%20e%20%20Desenvolvimento%20de%20Destinos%20e%20Produtos%20-%20Catarina%20Fernandes%20Candeias%20-%20Turismo%20e%20cultura.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: E**NCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 29., 2005, Caxambu, MG. GT Políticas Públicas. São Paulo: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 2006. 25-52. Disponível em: <http://www.academia.edu/8395389/CAPELLA_Ana_C._Perspectivas_Te%C3%B3ricas_so

bre_o_Processo_de_Formula%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas >. Acesso em: 07 mai. 2018.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 40, n 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 06 dez. 2018.

CASTAGNA, Paulo. **A música urbana de salão no século XIX**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2004. 13f. Apostila do curso História da Música Brasileira do Instituto de Artes da UNESP. Disponível em: <http://www3.ia.unesp.br/Home/AreadoAluno/HMB_2004_apostila11.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

CASTRO, Janio Roque Barros. Concepções de festa, os sentidos do festejar e as dimensões socioeconômicas, culturais e lúdicas das festas juninas. **In: Da casa à praça pública: a espetacularização das festas juninas no espaço urbano [online]**. Salvador: EDUFBA, 2012, p. 39-84. ISBN 978-85-232-1172-1. Disponível em: <vhttp://books.scielo.org/id/tqvcj/pdf/castro-9788523211721-03.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

CASTRO, Janio Roque Barros. O papel das manifestações culturais locais/regionais no contexto da turistificação das festas juninas espetacularizadas em Cachoeira – BA. In: Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 5, 2009, Salvador. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19383.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

CORÁ, Maria Amelia Jundurian. Políticas públicas no Brasil: patrimônios materiais aos imateriais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1093-1112, jul./set. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/33331>. Acesso em: 05 dez. 2018.

COSTA, Carlos. Turismo e cultura: avaliação e práticas culturais do sector do turismo (1990-2000). **Análise Social**, Lisboa, n. 175, p. 279-295, jul. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732005000300002>. Acesso em: 21 jun. 2019.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord**.). *Políticas de ciudadania y sociedade civil en tiempos de globalización***. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf. Acesso em: 22 fev. 2019.

DE PAULA, Daniel Augusto Meira. **Dança de salão: história e evolução.** 2008. 17 f. TCC (Graduação) - Curso de Educação Física, Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2008. Cap. 3. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/CENA/DOC/DOC000000000044541.PDF>. Acesso em: 16 jun. 2018

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n.6, p. 959-979, nov./dez. 2016. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/0034-7612-rap-50-06-00959.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FELIPE. **Quadrilha: Teatro, Poema e Dança**. Cartilha SESC. [1998]).

FILHO, Gilvan Correia de Queiroz. **Natureza do *impeachment* e controle judicial.** Brasília: 2016. 19p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho>. Acesso em: 21 jun. 2019.

FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. Site institucional da FGV – EBAP. 2001-2006. Disponível em: <https://ebape.fgv.br/institucional/historia>. Acesso em: 21 jun. 2019.

FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. Site institucional da FGV-CDPOC. 2017. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em: 21 jun. 2019.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In:_____ **Governança Democrática**. Curitiba: IPARDES, 2006. Cap. 5, p. 5-63. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_03_metodologia_avaliacao.pdf> Acesso em: 14 mai. 2019

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, mai./ago. 2011. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018

GODOY, André Luz de.; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. A Burocracia Federal Brasileira e o Sincretismo de Relações Estado-Sociedade: O caso dos Especialistas em Políticas e Gestão Governamental. **Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, p. 1-16, 2009. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1625/1/A_burocracia_federal_bras_e_o_sincretismo_Godoy_e_Teixeira.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2019.

INSTITUTO do Patrimônio Histórico Artístico Nacional. Desenvolvido por IPHAN. 2014. Site direcionado a informar sobre a autarquia IPHAN, que preza pelo Patrimônio Cultural Brasileiro. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações. 2ª ed. São Paulo: Alínea. 2003. p. 144. Disponível em: <https://favaretoufabc.files.wordpress.com/2014/06/januzzi-principais-indicadores-sociaiscompleto.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

JOÃO PESSOA. **Lei ordinária nº 10.226, de 25 de junho de 2004**. João Pessoa: Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB, 2004. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2004/1022/10226/lei-ordinaria-n-10226-2004-reconhece-de-utilidade-publica-a-quadrilha-junina-e-grupo-folclorico-nova-geracao-e-da-outras-providencias-2004-06-25>. Acesso em: 17 dez. 2018.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 12.476, de 21 de fevereiro de 2013**. João Pessoa: Prefeitura de João Pessoa-PB, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2013/1248/12476/lei-ordinaria-n-12476-2013-reconhece-de-utilidade-publica-a-organizacao-nao-governamental-de-cultura-popular-e-quadrilha-junina-xiado-do-xinelo-ong-xx-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 17 dez. 2018.

KINGDON, John W. Como chegar a uma idéia?. **In:_____**. 2ª ed. Addison-Wesleyy Educational Publishers In., 1995. p 196-208. Disponível em: <https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf >. Acesso em: 07 mai. 2018.

LANNA, Ana Lúcia Duarte; RUBINO, Silvana.“Lugares de desafio”: cidades, patrimônio cultural, nação e turismo”. In: FORTUNA, Carlos; LEITE, Rogerio Proença (org.). **Diálogos Urbanos: Territórios, Culturas, Patrimónios**. Coimbra: Almedina; CES,2012, p.341-358. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Fortuna/publication/310803826_Dialogos_Urbanos/links/5838576208ae3a74b49d14d9/Dialogos-Urbanos.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2019.
LIMA, Claudia. Revista Junina. Edição Especial. Recife: Raízes Brasileiras. 1997.

LINDBLOM, C. E. **O Processo de Decisão Política**, Brasília: UnB, 1981.

MINAS GERAIS. SECRETEARIA DE TURISMO. **Cidades mineiras fazem da festa junina um grande arraial. Belo Horizonte**: [2018]. Disponível em: < http://www.turismo.mg.gov.br/noticias/653-cidades-mineiras>. Acesso em: 18 jun. 2018.

MIRANDA, Elis de Araújo; ROCHA, Elisabeth Soares; EGLER, Tamara Tânia Cohen. A Trajetória das Políticas Públicas de Cultura no Brasil. **Novos Cadernos NAEA.** Belém, v. 17, n. 1, p. 25-46, jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1775/2243>. Acesso em: 17 dez. 2018.

MORIGI, Valdir Jose. Mídia, identidade cultural nordestina: festa junina como expressão. **Intexto**, Porto Alegre, v. 1, n. 12, p. 1-13, jan./jun., 2005. Disponível em:<https://seer.ufrgs.br/intexto/article/view/4192/4902>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MUKAI, Toshio. Competências dos entes federados na Constituição de 1988. **Revista do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 184, p. 86-96. 1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44314/47781>. Acesso em: 10 abr. 2018.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2006. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/21308/abordagens-sobre-o-processo-de-implementacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 04 mai. 2018.

NUNES, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil, ou uma biografia do brasil republicano. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A gramática política do Brasil:** Clientelismo e Insulamento Burocrático. 3ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2003, 153p.

OLIVEIRA, Christian Dennys Monteiro. Festas populares religiosas e suas dinâmicas espaciais. **Mercator**, Fortaleza, v. 6, n. 11, p. 23-32, 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273620627004>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PEREIRA, Julio Cesar. O conceito de cultura na Constituição Federal de 1988. **Revista CPC**, São Paulo, n. 6, p. 21-46, mai./out. 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpc/article/download/15623/17197/>. Acesso em: 18 jun. 2018.

PREFEITURA de Belo Horizonte – Belotur. Site da Prefeitura de Belo Horizonte voltado para a Empresa Municipal de Turismo. Disponível em: < https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur>. Acesso em: 20 jun. 2019.

RAMOS, Francisco Martins. Turismo e Cultura. **Revista Turismo e Desenvolvimento**. São Paulo, n. 20, p. 91-98, 2013. Disponível em: <http://revistas.ua.pt/index.php/rtd/article/view/7638/6093>. Acesso em: 26 nov. 2018.

RIBEIRO, Heloisa. Rotas da fé: Festas Juninas. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 24-35, 2002. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/19/17>. Acesso em: 12 dez. 2018.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas públicas: Conceitos Básicos. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1997. Texto direcionado ao curso de Políticas Públicas. Disponível em: < https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 04 mai. 2018.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2008. Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Material Instrucional para curso à distância. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/videos/videoaula_6.1-a_concepcao_de_ciclo_de_politicas._as_fases_do_ciclo_de_politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Volume 1: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2013. 147p. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SANTOS, Luis Átila. **Quadrilha junina e políticas públicas: aspectos históricos e simbólicos para a manutenção de uma manifestação cultural brasileira.** 2017. 46f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Universidade Federal da Pampa. Jaguarão, 2017. Disponível em: < http://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/2330/1/LuisAtiladosSantos2017.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SCHMIDT, Cristina. Folkcomunicação: estado do conhecimento sobre a disciplina. **Intercom**, Pinheiros, n. 1, nov./dez., p. 3-17, 2008. Disponível em: <http://portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/bibliocom/article/download/1488/1466>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SECCHI, Leonardo. Introdução: percebendo as políticas públicas. **In: Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 188. Disponível em: < https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/11/digitalizar0010.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

SERVA, Maurício. Contribuições para uma teoria organizacional brasileira. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 10-21, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9047/8180>. Acesso em: 21 jun. 2019.

SILVA, Maria do Rosário Gomes. **O potencial emancipatório das festas do tambor: a dimensão dionisíaca de um atlântico negro invisível**. 2014. 133f. Dissertação (Pós-graduação em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: < http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-A7FJKD/o_potencial_emancipat_rio_das_festas_do_tambor___vers_o_final.pdf?sequence=1 >. Acesso em: 28 jun. 2018.

SILVA, Pedro Luiz; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, Campinas, n. 40, p. 19, 2000. Disponível em: < https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2018.

SOUZA, Maria Isabel Amphilo Rodrigues de. A indústria cultural e a folkmídia. **Revista Internacional de Folkcomunicação**. Ponta Grossa, v. 1, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.revistas.uepg.br/index.php/folkcom/article/view/493/319>. Acesso em: 20 abr. 2018

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

TRIGUEIRO, Osvaldo Meira. O Festival de Quadrilhas Estilizadas no Parque do Povo. **Revista Internacional de Folkcomunicação**, Ponta Grossa, v. 5, n. 9, 2007. Disponível em: http://www.revistas.uepg.br/index.php/folkcom/article/view/565/401>. Acesso em: 12 abr. 2018.

UNESCO. Desenvolvido por Evah. É a agência das Nações Unidas que atua nas áreas de Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

VIANNA, Iara Lima. AMARAL, Ernesto Friedrich. Avaliação de políticas públicas no Brasil: aspectos políticos e fortalecimento da atividade. **In:____ Cadernos da Escola do Legislativo, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, v. 15, n. 24, p. 107-139, 2013. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/24/arquivo_completo.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

ZARATIM, Samuel Ribeiro**. Quadrilhas juninas em Goiânia: novos sentidos e significados**. 2014. 132f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Goiás. 2014. Disponível em: <https://ppgipc.cienciassociais.ufg.br/up/378/o/DISSERTA%C3%87%C3%83O_SAMUEL_RIBEIRO_ZARATIM.pdf. Aceso em: 14 abr. 2018

ANEXO A

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Curso de Gestão Pública
Belo Horizonte – MG - Avenida Antonio Carlos, 6627 – Campus da UFMG

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

No dia 04 de julho de 2019, reuniu-se a banca examinadora constituída pelos(as) professores(as):

MARCUS ABÍLIO PEREIRA, THALES TORRES QUINTÃO

do Departamento Ciência Política e

MARIA ALICE SILVEIRA FERREIRA

do Departamento Ciência Política

para examinar o Trabalho de Conclusão de Curso de Gestão Pública do(a) aluno(a):

Fernanda Romeiro Costa

Nº de Matrícula

2	0	1	3	0	4	3	2	3	0

Sob o título: Políticas Públicas, cultura e turismo: as tradições juninas no Arraial de Belo Horizonte

Aberta a sessão pelo presidente (orientador) da banca, o(a) aluno(a) fez a apresentação do TCC e foi argüido pelos membros da banca que deliberaram pela aprovação (aprovação/reprovação) do TCC e atribuíram a seguinte nota e conceito ao trabalho:

Nota: 90 Conceito: A

Observações da banca (se houver):

Para constar, foi lavrada a presente ata datada e assinada pelos membros da banca:

Belo Horizonte, 04 de julho de 2019

Professor(a) orientador(a)

Professor(a) Coorientador(a)

Professor(a) convidado

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM AGENTE SOCIAL - Jadison Nantes (União Junina Mineira)

Boa tarde, Jadison! Meu nome é Fernanda Romeiro Costa, estudante do curso de Gestão Pública da UFMG, e atualmente produzindo o meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).
O tema por mim escolhido foi a política do Arraial de Belo Horizonte, e o objetivo da minha entrevista é compreender a opinião e a visão da União Junina Mineira enquanto organização da sociedade civil que representa os quadrilheiros sobre este evento.

1. Para começar a nossa entrevista, vamos falar um pouco sobre a União Junina Mineira. Primeiramente, gostaria que você me contasse como foi o processo de união das quadrilhas até a fundação da União Junina Mineira? Como isso ocorreu?
2. Quem são essas pessoas que compõem essa entidade atualmente (a União Junina Mineira)?
3. Você percebe alguma semelhança entre os quadrilheiros, pensando em questões socioeconômicas? Eles possuem características semelhantes, como por exemplo, quanto a sua idade, questão racial e de gênero; escolaridade; localização de moradia?
4. E o que você entende por movimento social? Você acha que os grupos juninos e os quadrilheiros podem ser considerados como um movimento social?
5. Como se dá o funcionamento da UJM? Como ela se estrutura e se organiza?
6. E quais são os principais objetivos da União Junina Mineira?
7. Em sua opinião, pensando na atuação da UJM, qual o principal ponto positivo dela?
8. E quais os principais entraves e obstáculos para a atuação da União Junina Mineira?
9. Quais são as principais demandas da entidade e a quem se destinam essas demandas?
10. Como é a relação da entidade com órgãos do poder público, de forma geral?
11. E quanto aos órgãos Cultura municipais, estaduais e federais e movimentos culturais? Como se dão essas relações?
12. Como se dá a participação dos quadrilheiros (dançarinos) na UJM?
13. Vocês têm algum retorno da sociedade em geral em relação à entidade e aos grupos juninos que a compõem?
14. Agora vamos falar mais especificamente do Arraial de Belo Horizonte. Em sua opinião, quais são os principais objetivos e finalidades desse evento?

15. E para você, qual é o ponto positivo principal dele?
16. Em contrapartida, qual seria o principal obstáculo ou entrave do Arraial de Belo Horizonte? Por que isso acontece?
17. Na sua visão, quais as principais críticas em torno do evento?
18. Como é a relação da UJM com o órgão público gestor do Arraial de Belo Horizonte (Belotur)?
19. Como se dá a participação da UJM e das quadrilhas no processo de formulação e realização do Arraial de Belo Horizonte? Existe alguma atribuição da entidade e dos grupos neste processo?
20. Quais são as atribuições da UJM e das quadrilhas no processo de formulação e realização do Arraial de Belo Horizonte?
21. Qual a importância do evento e do concurso para a UJM e para as quadrilhas?
22. Em sua opinião, o Arraial de Belo Horizonte propicia a manifestação cultural e o resgate da cultura popular? Por quê?
23. Por fim, Jadison, visão enquanto representante da UJM em relação ao evento. Nos últimos 3 anos, você considera que o processo para a realização do Arraial de Belo Horizonte tem melhorado, piorado, ou continuou do mesmo jeito? Por quê?
24. Você gostaria de acrescentar algo mais?

Jadison, encerramos por aqui, e eu agradeço imensamente a sua colaboração na produção deste trabalho! Obrigada por mostrar a visão da União Junina Mineira e dos quadrilheiros sobre a cultura junina mineira e o Arraial de Belo Horizonte!

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM AGENTE PÚBLICO - Ana Gabriela Baeta Ale (Belotur)

Bom dia, Ana Gabriela! Meu nome é Fernanda Romeiro Costa, estudante do curso de Gestão Pública da UFMG, e atualmente produzindo o meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).
O tema por mim escolhido foi a política do Arraial de Belo Horizonte, e o objetivo da minha entrevista é compreender a visão do setor público em torno deste evento.

1. Primeiramente, gostaria de entender o que é o Arraial de Belo Horizonte para a Belotur. A instituição esteve presente no momento do surgimento e na organização da primeira edição do evento?
2. De acordo com a Cronologia do Arraial de Belo Horizonte enviado, a gestão do evento pela Belotur ocorreu a partir de sua segunda edição. Como foi o processo de escolha da instituição como responsável pela gestão do Arraial de Belo Horizonte?
3. O que mudou com essa designação de responsabilidade? Houve alguma reestruturação no formato do evento em relação aos seus objetivos?
4. Como você enxerga o Arraial de Belo Horizonte dentro da estrutura da Belotur? Como ele se insere dentro da instituição?
5. E atualmente, qual formato/modelo o Arraial de Belo Horizonte segue? Ele faz parte de algum programa, projeto, ação ou atividade da Belotur?
6. Atualmente qual o formato/modelo que o evento segue? Ele faz parte de algum programa, projeto, ação ou atividade da Belotur?
7. Em algum momento o evento foi estruturado seguindo as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Cultura ou do Plano Nacional de Turismo? Se sim, como isto se deu?
8. Quem são os principais atores e grupos que participam no momento de formulação do edital do Arraial de Belo Horizonte?
9. Como se dá esse processo de definição dos atores e grupos que participarão desse processo? Quem, normalmente define isso?
10. Uma vez definidos os agentes envolvidos na formulação do evento, como se dá essa participação (como eles atuam)?
11. Os atores e grupos que participam da formulação desse evento tendem a mudar de um ano para o outro? Por que isso acontece?

12. Algum agente público de organizações e instituições de Cultura municipais, federais ou estaduais participam do processo de formulação do evento atualmente? Se sim, poderia citar quais, e qual é a contribuição deles neste momento?
13. Existe algum agente do setor privado envolvido nos processos do Arraial de Belo Horizonte (elaboração, implementação, execução, avaliação)? Se sim, como se dá o envolvimento do setor privado nas etapas?
14. Como se dá o financiamento desse evento?
15. De forma geral, para você, quais são os principais objetivos e finalidades do Arraial de Belo Horizonte para a sociedade como um todo?
16. E em sua opinião, esse evento tem cumprido esses objetivos? Por quê?
17. Nessa perspectiva, qual o principal ponto positivo do evento?
18. E quais seriam os principais entraves e obstáculos dele?
19. Vi recentemente em reportagens no site da Prefeitura de Belo Horizonte que a Belotur inscreveu o Arraial de Belo Horizonte no MTUR. Qual a intenção da instituição em realizar esse cadastro e como foi o processo?
20. Em sua opinião, o que deveria ser feito para a melhoria do Arraial de Belo Horizonte? O que poderia ser feito para desenvolver mais a cultura popular e o turismo aqui da cidade?
21. Você gostaria de acrescentar algo mais?

Ana Gabriela, encerramos por aqui, e eu agradeço imensamente a sua colaboração na produção deste trabalho! Obrigada por mostrar a visão da Belotur e do poder público geral a cultura junina mineira e o Arraial de Belo Horizonte!