



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

Doutorado em Administração

Área: Administração Pública

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS E A
DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO: ESTUDO COMPARATIVO DE TRÊS
INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS**

LEILA GIANDONI OLLAIK

Orientadora: Dra. **JANANN JOSLIN MEDEIROS**

Tese de Doutorado

Brasília - DF

Julho 2012

LEILA GIANDONI OLLAIK

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS E A
DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO: ESTUDO COMPARATIVO DE TRÊS
INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientadora: Dra. Janann Joslin Medeiros

Brasília - DF

Julho 2012

OLLAIK, Leila Giandoni

A implementação da Política Nacional de Museus e a democratização de acesso: estudo comparativo de três instrumentos governamentais. Brasília, 2012. 248 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília (UnB).

1. Implementação de Políticas Públicas. 2. Instrumentos Governamentais. 3. Política Nacional de Museus. I. Título.

LEILA GIANDONI OLLAIK

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS E A
DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO: ESTUDO COMPARATIVO DE TRÊS
INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Brasília, junho de 2012

Comissão Examinadora:

Presidente: **Profa. Dra. Janann Joslin Medeiros** (Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Sandro Cabral
Núcleo de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira (suplente)
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

À minha filha, Laila
e aos meus pais, Terê e Armando
com gratidão

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta pesquisa foi possível graças ao apoio de várias pessoas e instituições. Foi o resultado de um percurso que se iniciou, na forma de estudos de pós-graduação, em 1998; chegando ao ingresso no doutorado em 2008; e que foi, ao longo dos anos, repleto de aprendizagem e crescimento. Tenho muito a agradecer pelas oportunidades que se abriram, com ajuda de todos, e que permitiram que eu trilhasse esse caminho.

Agradeço primeiramente e especialmente à Professora Doutora Janann Joslin Medeiros que, muito além de competentíssima orientadora, foi sempre presente, comprometida, entusiasmada e entusiasta; com seu sorriso e disposição motivadores.

Sou grata ao Professor Doutor Paulo Du Pin Calmon (UnB), que foi meu orientador de mestrado e quem me motivou a ingressar tanto no meu segundo mestrado quanto no doutorado, tendo acompanhado todo o desenvolvimento desta pesquisa e de outras, desde 1998; a ele e ao Professor Doutor Sandro Cabral (UFBA), por terem concordado em serem meus examinadores e pelas valiosas sugestões na fase de qualificação, que orientaram os caminhos da pesquisa e ajudaram em muito seu desenvolvimento. Mariana Gama, aluna de graduação em Gestão Pública selecionada pelo programa de iniciação científica da UnB, também me ajudou no desenvolvimento desta pesquisa. Obrigada também aos que gentilmente me concederam as entrevistas que foram utilizadas nesta tese.

Agradeço aos Professores Doutores Ricardo Correa Gomes (UnB) e Maria de Fátima Bruno de Faria (UnB); e também aos demais professores do PPGA, por todo o conhecimento que compartilharam ao longo desses quatro anos. Agradeço aos meus colegas, do mestrado e do doutorado, com quem troquei muitas ideias e com os quais pude aprender muito, em conversas interessantes e divertidas. Agradeço aos funcionários da Secretaria do PPGA pelo apoio logístico e constante disponibilidade para ajudar e esclarecer.

Além dos colegas da UnB, agradeço aos colegas de carreira, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG, do Governo Federal, que comigo trocaram angústias, descobertas, referências bibliográficas e ideias valiosíssimas.

Pela oportunidade de me dedicar ao doutorado, agradeço muitíssimo ao Governo Federal, meu empregador que, por Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apoiou o desenvolvimento desta pesquisa permitindo que eu ficasse em regime de dedicação exclusiva ao doutorado durante toda a segunda metade do curso, o que propiciou seu desenvolvimento com qualidade muito superior do que seria possível se eu estivesse ao mesmo tempo exercendo minhas funções de EPPGG. Agradeço também à Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, onde estava exercendo minhas funções de EPPGG na primeira metade do doutorado e cujos representantes também apoiaram a empreitada e autorizaram meu afastamento para desenvolver a pesquisa.

Sou particularmente grata a Celso Ribeiro Bastos Filho, que me apoiou e ajudou muito, tecnologicamente no tocante a computadores e alternativas tecnológicas; e psicologicamente, estando presente desde o início do doutorado e sendo sempre compreensivo e carinhoso; e também aos meus pais, irmã, sobrinha e filha, que vivenciaram comigo todo o percurso.

Agradeço finalmente a todos os meus amigos e a todos, todos mesmo, que são pesquisadores e/ou de alguma forma apaixonados pelo conhecimento, que, ao fazerem parte da minha vida mediante seus comentários, textos, indicações, bate-papo informais etc. contribuíram para a construção desta tese.

RESUMO

O propósito central desta tese foi identificar como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com o atingimento do objetivo governamental de democratização das oportunidades de acesso. A política pública analisada foi a Política Nacional de Museus, que se utilizou, no período pesquisado, de 2003 a 2010, de três instrumentos governamentais em sua implementação: gestão direta, renúncia fiscal e assistência financeira. Comparou-se a implementação em termos de seis categorias de análise, derivadas da fundamentação teórica e refinadas durante a análise dos dados: incentivos, autonomia, informação, apoio político (cuja conceituação foi expandida para apoio institucional), apoio social e complexidade administrativa (cuja conceituação foi especificada para etapas e tempo). A democratização do acesso foi conceituada como a distribuição geográfica das oportunidades de acesso a museus. Partiu-se da suposição que a assistência financeira seria o instrumento que melhor democratizaria o acesso; a renúncia fiscal seria o que menos democratiza; e a gestão direta seria o instrumento mais alinhado ao objetivo da política. As principais literaturas utilizadas para compor o marco teórico se referem à implementação de políticas públicas e, mais especificamente, a instrumentos governamentais. A metodologia foi de análise comparada dos três casos, tratando cada instrumento governamental como um caso. A pesquisa foi desenvolvida com base em análise documental e entrevistas. Foram entrevistados três implementadores no órgão central e oito implementadores na ponta para cada um dos casos. As 27 entrevistas foram transcritas e o conteúdo foi codificado nas seis categorias de análise de interesse, utilizando o *software* Nvivo9. A pesquisa apresenta uma releitura dos conceitos de apoio político e de complexidade administrativa, do ponto de vista do implementador, o que tem implicações importantes para estudos sobre implementação. Além disso, propõe maior detalhamento das categorias apoio social, informação e incentivos. Foi observada relação positiva entre maior autonomia e melhor implementação (encontrada na teoria), mas apenas até certo ponto. Muita autonomia se associa a pouco apoio institucional, nos casos pesquisados, e a falta de apoio institucional não é vista como positiva pelos implementadores. Foi evidenciado que em termos de contribuição ao atingimento do objetivo de democratização das oportunidades de acesso a museus, não há um instrumento mais adequado. A assistência financeira se mostrou melhor formulada para atingir regiões onde ainda não há museus, mas gerou um número muito pequeno de museus, tendo impacto nacional inexpressivo. A renúncia fiscal, apesar dos seus resultados se apresentarem de fato muito concentrados, gera uma quantidade tão maior de museus que mesmo o pouco que não é concentrado tem um impacto na democratização de oportunidades de acesso igual ou maior que a assistência financeira. A gestão direta se revelou como o instrumento que propicia implementadores mais alinhados com os objetivos da política central, mas limitados geograficamente. Há, no entanto, instrumentos que são mais favorecidos ou prejudicados por características da implementação.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas, instrumentos governamentais, Política Nacional de Museus, democratização de oportunidades de acesso.

ABSTRACT

The purpose of this thesis was to identify how government instruments are implemented and how they relate to the achievement of the objective of democratization of access. The policy analyzed was the National Policy for Museums, where three government instruments were used in its implementation: direct management, tax exemptions and financial assistance. The three were compared in terms of six categories of analysis, identified in the theoretical framework and refined during data analysis: incentives, autonomy, information, political support (expanded to institutional support), social support, and administrative complexity (specified to steps and time). The policy goal of democratization of access was defined in terms of geographical distribution. Initial assumptions were that financial assistance would be the best instrument for democratization of access; tax exemptions would be the least adequate; and direct management would be the most focused on the policy goal. Literature used dealt with policy implementation and, more specifically, government instruments. A comparative methodology was applied, with each of the three instruments being treated as a case. Data were collected by means of documental analysis and semi-structured interviews. Twenty-seven interviews were carried out, three with implementers from the federal government; and twenty-four with grass root level implementers (eight for each of the three instruments). These interviews were transcribed and the content was encoded to the six categories of interest, using Nvivo9 software to support both the in-case and the cross-case analysis. The research presents a reinterpretation of the concepts of political support and administrative complexity, from the standpoint of the implementer. It also deepens understanding of how the categories social support, information and incentives contribute to the implementation process. The positive relationship between greater autonomy and better implementation suggested in the theory was observed, but only up to a point. High levels of autonomy are associated with low levels of institutional support in the cases studied, and lack of institutional support is not viewed positively by the implementers. No instrument was found to be superior in terms of contribution to achieving the goal of democratization of access opportunities to museums. Financial assistance was better formulated to reach regions where there are no museums, but it has generated a very small number of museums and thus little national impact. Tax exemptions, although resulting in great concentration of resources in one geographical region, generated a far greater number of museums; even the small proportion of resources channeled to creation of museums in other regions exceeds the amounts applied by the financial assistance instrument. Direct management was shown to be the instrument in which front-line implementers were most aligned with federal policy objectives, although the results of this instrument are geographically restricted. Although no instrument was found to be better for achieving democratization of access, it was found that specific characteristics of the implementation process are more, or less, suitable to the use of given instruments.

Keywords: implementation of public policies, government instruments, National Policy for Museums, democratization of opportunities.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Exemplos de instrumentos governamentais com base na tipologia de Hood.....	40
Quadro 2. Instrumentos conforme tipologia de Salamon (2002) e exemplos no Brasil.....	45
Quadro 3. Categorias de análise selecionadas para comparar instrumentos governamentais ..	70
Quadro 4. Operacionalização das categorias de análise.....	81
Quadro 5. Correspondência entre objetivos específicos e procedimentos de coleta de dados.	91
Quadro 6. Comparativo das edições do Mais Museus.....	113
Quadro 7. Apresentação de alguns descritores das categorias de análise apoio institucional, informação e apoio social; relacionados à primeira edição do Mais Museus.	116
Quadro 8. Implementação via Assistência Financeira.....	125
Quadro 9. Museus com Captação pela Rouanet e grau de concentração.	133
Quadro 10. Implementação via Renúncia Fiscal.....	156
Quadro 11. Implementação via Gestão Direta.....	186
Quadro 12. Análise comparada: três instrumentos e seis categorias de análise.....	188
Quadro 13. Categorias de análise da mais relevante a menos relevante, nos 3 instrumentos	189
Quadro 14. Comparação geral entre os três instrumentos governamentais pesquisados	193
Quadro 15. Incentivos nos três instrumentos	196
Quadro 16. Autonomia nos três instrumentos	199
Quadro 17. Informação nos três instrumentos.....	202
Quadro 18. Etapas e tempo nos três instrumentos.....	205
Quadro 19. Apoio institucional nos três instrumentos	207
Quadro 20. Apoio social nos três instrumentos.....	209
Quadro 21. Resumo da análise comparada.....	214

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Proponentes nos editais Mais Museus, segundo natureza administrativa.	99
Tabela 2. Investimentos em Museus pelo Sistema do Ministério da Cultura.....	129
Tabela 3. Empresas Estatais na Lei Rouanet no setor Museus.....	134
Tabela 4. Despesas em Museus por Renúncia Fiscal (Lei nº. 8.313/91) conforme Relatório de Gestão do Ibram.	136
Tabela 5. Quantidade de museus que captaram recursos via Lei Rouanet.....	143
Tabela 6. Museus ou projetos culturais da área museológica apresentados no âmbito do MinC de 2003 a 2010 que envolveram renúncia fiscal.....	146
Tabela 7. Relatório de Execução do Programa Museu, Memória e Cidadania 2006-2010....	160
Tabela 8. Evolução orçamentária de 2003 a 2010.....	161
Tabela 9. Descentralização de recursos nos museus do Ibram de 2001 a 2006.	161

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Modelo conceitual inicial.....	79
Figura 2. Modelo conceitual.....	80
Figura 3. Quantidade de citações para cada categoria de análise: assistência financeira.....	101
Figura 4. Códigos agrupados por similaridade de palavras: assistência financeira.....	101
Figura 5. Fluxograma Mais Museus.....	111
Figura 6. Investimentos em museus pelo Sistema MinC.....	128
Figura 7. Quantidade de citações para cada categoria de análise: renúncia fiscal.....	130
Figura 8. Códigos agrupados por similaridade de palavras: renúncia fiscal.....	130
Figura 9. Valor total captado pelos museus via Rouanet (1996-2010).....	132
Figura 10. Evolução da quantidade de projetos de museus com captação, ano a ano.....	132
Figura 11. Evolução do valor médio captado por museus, por projeto.....	132
Figura 12. Fluxograma Lei Rouanet.....	147
Figura 13. Fluxograma Lei Rouanet (MinC).....	147
Figura 14. Crescimento dos recursos descentralizados no instrumento gestão direta.....	162
Figura 15. Despesas com manutenção e com investimentos nos museus do Ibram.....	162
Figura 16. Quatro exemplos da evolução anual de recursos de museus do Ibram.....	163
Figura 17. Quantidade de citações para cada categoria de análise: gestão direta.....	164
Figura 18. Códigos agrupados por similaridade de palavras: gestão direta.....	165
Figura 19. Fluxograma Gestão Direta.....	178
Figura 20. Análise comparada: categorias de análise em cada instrumento.....	190

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTD - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
CNIC - Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNM - Confederação Nacional de Municípios
DOU - Diário Oficial da União
Ficart - Fundo de Investimento Cultural e Artístico
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibram - Instituto Brasileiro de Museus
IDCULT - Indicador de Desenvolvimento Cultural
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MinC - Ministério da Cultura
MF - Ministério da Fazenda
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NVIVO9 - *Software* para análise de dados qualitativos
OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos para a educação, a ciência e a cultura
OMCC - Observatório de Museus e Centros Culturais
ONG - Organização não governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PES - Planejamento Estratégico Situacional
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
POF - Pesquisa de Orçamento Familiar
PPA - Plano Plurianual
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Sefic - Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
Siafi - Sistema de Acompanhamento Financeiro Governamental
SigPlan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
Simplex - Sistema Simplificado de Tributação das Micro e Pequenas Empresas
Siconv - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
TCU - Tribunal de Contas da União
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
TVA - *Tennessee Valley Authority*
USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Definição do Problema.....	16
1.2. Pergunta e objetivos de pesquisa.....	17
1.3. Delimitação da pesquisa.....	17
1.4. Justificativa	22
1.5. Estrutura da tese	28
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	29
2.1. Implementação	30
2.2. Instrumentos governamentais: definições e tipologia	33
2.3. O processo de escolha de instrumentos governamentais.....	46
2.4. Políticas culturais	53
2.5. Bases teóricas para comparação	59
3. METODOLOGIA	72
3.1. Estratégia de pesquisa	72
3.2. Caracterização geral da pesquisa.....	75
3.3. Operacionalização da pesquisa.....	78
3.4. Coleta e análise de dados	82
3.5. Instrumentos de pesquisa	85
3.6. Análise dos dados.....	91
3.7. Limitações metodológicas.....	92
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	95
4.1. Análise por caso	96
4.1.1. Assistência Financeira na Política Nacional de Museus	96
4.1.1.1. Incentivos	102
4.1.1.2. Autonomia	104
4.1.1.3. Informação	106
4.1.1.4. Etapas e tempo	110
4.1.1.5. Apoio institucional	114
4.1.1.6. Apoio social	117
4.1.1.7. Conclusão Assistência Financeira	120
4.1.2. Renúncia Fiscal na Política Nacional de Museus	126

4.1.2.1. Incentivos	131
4.1.2.2. Autonomia	138
4.1.2.3. Informação	140
4.1.2.4. Etapas e tempo	146
4.1.2.5. Apoio institucional	149
4.1.2.6. Apoio social	152
4.1.2.7. Conclusão Renúncia Fiscal	153
4.1.3. Gestão Direta na Política Nacional de Museus	157
4.1.3.1. Incentivos	166
4.1.3.2. Autonomia	169
4.1.3.3. Informação	172
4.1.3.4. Etapas e tempo	177
4.1.3.5. Apoio institucional	179
4.1.3.6. Apoio social	181
4.1.3.7. Conclusão Gestão Direta	184
4.2. Análise comparada	187
4.2.1. Entrevistas comparadas	187
4.2.2. Categorias de análise comparadas	195
4.2.2.1. Incentivos	195
4.2.2.2. Autonomia	198
4.2.2.3. Informação	200
4.2.2.4. Etapas e tempo	204
4.2.2.5. Apoio institucional	206
4.2.2.6. Apoio social	207
4.2.3. Casos comparados	209
5. CONCLUSÕES	217
5.1. Recomendações	226
5.2. Limitações do Estudo	230
REFERÊNCIAS	233
APÊNDICES	244

1. INTRODUÇÃO

O foco desta tese é a implementação de uma política pública e como os instrumentos utilizados para implementação se relacionam com os objetivos almejados por essa política. A ênfase é no processo de implementação. “O interesse na fase de implementação refere-se particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.” (FREY, 2000, p. 228). A história da administração pública está repleta de mudanças na busca de instrumentos para melhorar a implementação de políticas públicas.

Uma dessas mudanças está relacionada ao surgimento de novos instrumentos governamentais. O Estado passa por contínuas mudanças tentando melhorar a forma de lidar com problemas públicos, além das adequações necessárias decorrentes de sua evolução. Por trás das mudanças, há conjuntos de teorias sobre a estruturação do governo. Ao longo da história há transformações não somente em abrangência e escala da ação governamental como também na forma de ação do governo, além das mudanças na sociedade como um todo. Convive hoje o Estado que funciona hierarquicamente com o Estado que funciona também em rede; há certa dicotomia entre o público e o privado, e também parceria entre ambos; veem-se ações públicas predominantemente implementadas por comando e controle e outras implementadas mediante negociação, convencimento e persuasão (HOOD, 1986; HOWLETT, 2005; KETTL, 1993; PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973; SALAMON, 2002).

As transformações trazem necessidades de novas abordagens nos estudos sobre políticas públicas. Abordagens que sejam congruentes com essas mudanças experimentadas nas últimas décadas, sendo uma dessas a substituição ou complementação de estudos sobre políticas e programas públicos como um todo por ou com estudos sobre diferentes instrumentos para sua realização. A ideia subjacente é que qualquer política pública é composta de uma série de meios através dos quais o Estado age, exerce seu poder ou o limita, tais como o uso de regulação, subsídios, campanhas de informação, entre outros, para influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos da política pública, resolvendo os problemas sociais identificados e proporcionando ao cidadão os bens e serviços adequados (HOOD, 1986; SALAMON, 2002).

Na Administração Pública Federal brasileira não é diferente. Coexistem hoje instrumentos tradicionais, como, por exemplo, implementação por gestão direta e por uso de

incentivos econômicos; iniciativas para implementar políticas por gestão indireta e também mediante convênios e contratos (COSTIN, 2005; SOUZA, 2001; TORRES, 2007), concessões de uso; e instrumentos mais recentes, como transferências fundo a fundo. Faz-se assim possível e relevante examinar esses instrumentos e as estratégias de implementação de políticas públicas para verificar suas características, compará-las e contrastá-las, e determinar se e como influenciam a gestão governamental e a implementação dos programas e ações governamentais.

É preciso contextualizar o uso dos instrumentos governamentais dentro do direito administrativo e do direito constitucional brasileiro, que oferecem limitações à ação do Estado e impõem regras a serem seguidas. Mesmo o direito administrativo sofre mudanças e influi na escolha dos instrumentos governamentais. “Todo o Direito vem sofrendo alterações como decorrência da própria mudança na forma de conceber-se o Estado” (DIPIETRO, 2005, p. 19). Parece que o que muda é principalmente a ideologia, a forma de conceber o Estado e a Administração Pública. “Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada”; quer-se a democratização da Administração Pública (DIPIETRO, 2005, p. 20). Em busca de atender essas mudanças, surgem novos instrumentos governamentais ou mesmo novas formas de implementar instrumentos já existentes.

Estudar instrumentos governamentais é uma abordagem ainda pouco utilizada no Brasil. Salamon (2002) define instrumento governamental como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (SALAMON, 2002, p 19). Para o autor, a ação é coletiva porque frequentemente abrange outras entidades além daquelas do setor público; e é estruturada porque o instrumento define a quem cabe a operação do programa governamental, quais os papéis de cada um e como eles devem se relacionar uns com os outros.

A análise dos instrumentos de política, aos quais alguns autores também se referem como sendo ferramentas de governo para implementação de políticas públicas (HOOD, 1986; SALAMON, 2002), é de grande relevância porque traz argumentos fundamentados ao debate acerca das alternativas para implementação de políticas públicas e enriquece a compreensão de instrumentos que se apoiam em gestão direta, estímulos econômicos e contratualização.

É preciso compreender melhor se e como os instrumentos governamentais estruturam as políticas públicas ou algumas das ações necessárias para sua implementação. Já se sabe que

distintos instrumentos governamentais implicam diferenças na implementação de políticas públicas, mas não se sabe exatamente quais diferenças. Essa pesquisa aprofunda o conhecimento sobre o uso de instrumentos em uma política específica e contribui para melhorar a compreensão sobre como esses instrumentos governamentais influenciam o ou são influenciados pelo processo de implementação de políticas públicas.

1.1. Definição do Problema

Instrumentos governamentais são a forma de expressão da implementação das políticas públicas e são aqui contextualizados e problematizados. Dado que governos sofrem constantes transformações em busca de melhorar a gestão governamental e a implementação de políticas públicas, novas abordagens surgem e uma abordagem relevante seria estudar a implementação de políticas públicas pelo enfoque dos distintos instrumentos governamentais.

O contexto do poder executivo federal com função precípua de implementar políticas públicas, enfrentando dificuldades no processo de implementação e dispondo de diversas estratégias para desenvolver essa implementação, oferece ainda muitos aspectos a serem pesquisados. Haveria uma relação entre as estratégias adotadas e os processos desenvolvidos?

Tem sido sugerido que instrumentos governamentais não são selecionados com base em sua “implementabilidade” ou efetividade. Diferentes campos de políticas públicas tendem a apresentar preferências por tipos “favoritos” de instrumentos e os utilizam repetidamente, independentemente da sua contribuição para resolução de problemas (BRESSERS e O'TOOLE, 1998). Há influências ideológicas e há mimetismos e cópias, além do fato de que a própria trajetória influencia as escolhas de instrumentos. Mas talvez haja bases mais objetivas para orientar a escolha dos instrumentos; ou quiçá falem elementos para substanciar as escolhas. Os elementos podem ser buscados no próprio processo de implementação e também nos resultados das políticas implementadas por distintos instrumentos.

Por esse contexto de escolha de instrumentos governamentais pouco fundamentada em argumentos técnicos e políticos, torna-se relevante sistematizar conceitos e análises sobre instrumentos governamentais trazendo mais concretude e objetividade a um debate historicamente tão ideologicamente carregado, fornecendo elementos mais fundamentados acerca de instrumentos governamentais para implementação de políticas públicas, e procurando o desenvolvimento de teorias com mais nuances. Comparar instrumentos

governamentais implementados para atingir os objetivos de uma mesma política pública seria uma maneira de procurar esta sistematização.

1.2. Objetivos de pesquisa

Com base no problema definido na seção anterior, formulam-se os objetivos de pesquisa.

O objetivo geral da pesquisa é **identificar e descrever como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com o atingimento de determinado objetivo governamental.**

Os objetivos específicos são investigar, para identificar, descrever e comparar:

- como ocorre a implementação de uma política pública por distintos instrumentos governamentais,
- como cada um dos diferentes instrumentos governamentais é implementado, mediante categorias de análise específicas e comparação entre os instrumentos, e
- como os instrumentos se relacionam com um objetivo governamental visado pela política.

Atingir esses objetivos traz contribuições às teorias sobre implementação de políticas públicas e às teorias sobre instrumentos governamentais porque a análise do processo de implementação poderá enriquecer as teorias sobre escolhas dos instrumentos. A compreensão dos instrumentos pode enriquecer também teorias sobre avaliação de resultados de políticas públicas, além da melhor compreensão da própria fase de implementação em si.

1.3. Delimitação da pesquisa

A pesquisa tem por objetivo, como mencionado anteriormente, observar e descrever como ocorre a implementação de políticas públicas por distintos instrumentos governamentais e como os instrumentos se relacionam com o atingimento dos objetivos.

A fim de executar a pesquisa, foi preciso fazer algumas delimitações: Quais políticas públicas? Quais instrumentos? Quais objetivos? Durante qual período?

A seguir é explicada cada delimitação, começando pelo período, para seguir aos objetivos, para depois chegar à política pública que será objeto de análise para os fins desta pesquisa e, finalmente, aos instrumentos.

O **período** de delimitação da pesquisa é de 2003 a 2010 no poder executivo do governo federal. Essa delimitação deve-se à necessidade de utilizar um período de tempo suficientemente longo, para observar e descrever trajetórias (FOX, 1990); mas também recente, para acesso aos dados e para melhor compreensão do contexto onde os instrumentos atuam. Essa delimitação também garante a manutenção da contemporaneidade da pesquisa, traço marcante de estudos de caso (como será mais bem detalhado na metodologia) em administração pública contemporânea (YIN, 2003).

O **objetivo** governamental que se delimitou pesquisar é o de democratização das oportunidades de acesso. Esse objetivo é aqui entendido como oportunidades do ponto de vista da oferta, conforme a distribuição territorial e geográfica, para permitir o acesso da população como um todo a bens e serviços que o governo entende necessário ofertar. Esse objetivo, de democratização das oportunidades de acesso, foi o mote do governo Lula de 2003-2010, período que será analisado. Refletiu-se em todo o governo e foi inclusive sua marca: “Brasil, um país de todos” (www.secom.gov.br). A democratização das oportunidades de acesso é um dos sete eixos programáticos da Política Nacional de Museus, que tem a intenção de democratizar o acesso aos museus já existentes e também democratizar a “própria ferramenta museu” (BRASIL, 2010c, p. 88). No âmbito da tese, o objetivo para a política pública analisada é, portanto, o aumento da possibilidade de distribuir territorialmente e geograficamente as oportunidades de acesso a museus. Está sendo tratado apenas o lado da oferta: o museu existir naquele município, naquele bairro, dando assim oportunidade de acesso à população. O lado da demanda não foi pesquisado por motivos teóricos, das especificidades da área de museus, onde um cidadão pode passar a vida inteira sem frequentar um museu (diferentemente da área educacional ou de saúde, por exemplo); e também por motivos práticos, não havendo registro de lista de frequência nem venda de ingressos na maioria dos museus pesquisados.

Muito se fala em resolver concretamente as desigualdades. Uma alternativa de ação para políticas públicas seriam políticas que combatam a desigualdade mediante discriminação

positiva (no jargão europeu) ou ação afirmativa (no jargão norte americano) (ENGELMANN, 2008, p. 66; SANTOS, 2005, p. 45; SOWELL, 2004, p. 2).

O planejamento e o orçamento do governo federal se preocupam com a redução das desigualdades no Brasil, sendo afirmado que na hora de planejar os investimentos, deve-se levar em conta objetivos como reduzir as desigualdades e induzir o desenvolvimento e crescimento econômico. Se mal planejados, os investimentos podem trazer um retorno nocivo à sociedade, como aumentar as desigualdades sociais (BRASIL, 2010a, p. 11).

Há formas de acompanhamento sobre a desigualdade de renda e até a desigualdade social, como o índice de Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Mas não há formas de mensurar a desigualdade do acesso. A não universalidade de acesso pode ser positiva ou negativa. Muito se diz que o acesso à universidade pública se dá de forma perversa, com os mais ricos tendo maior acesso. Já o acesso ao programa “Bolsa Família” não é universal porque é propositalmente direcionado aos que dele mais necessitam. Como deve ser a ação governamental? Não há consenso sobre como deve ser tratada a questão da desigualdade de acesso, mas sabe-se que é possível direcionar a ação governamental, e os instrumentos governamentais podem ajudar no direcionamento. Uma política implementada por diversos instrumentos tem qual efeito na redução das desigualdades no acesso? Esta tese visa identificar se há instrumentos mais adequados para reduzir a desigualdade das oportunidades de acesso.

Mas, acesso a quê? Delimitou-se, por fim, uma área de **política pública específica**: a política cultural. Na política cultural, democratizar as oportunidades de acesso é democratizar acesso a bens e serviços culturais. Mas há muitos tipos de bens culturais, e para fins de comparação é preciso mais homogeneidade. Optou-se, assim, por uma parte específica da política cultural: a **Política Nacional de Museus**, que se utiliza de três instrumentos governamentais distintos em sua implementação. E o acesso a ser objetivado, então, é o acesso a museus.

A democratização das oportunidades de acesso é um dos objetivos primordiais da Política Cultural de modo geral, inclusive para a Política Nacional de Museus. “É consenso que a sociedade é desigual e o acesso aos instrumentos de políticas públicas é marcado por

iniquidades. A cultura e a política pública são elaboradas para promover o desenvolvimento, a qualidade de vida e a equidade” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 19)¹.

É raro que uma política pública ou mesmo um programa ou ação dentro de uma política pública utilize apenas um instrumento em sua implementação. Ocorre com mais frequência, e a literatura mostra, uma pluralidade de instrumentos sendo mobilizados em uma mesma política, sendo que a questão principal passa a ser a de coordenação e complementaridade entre os diversos instrumentos (BEMELMANS-VIDEC, RIST, VEDUNG, 1998; LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Na área de políticas públicas culturais observa-se de fato uma pluralidade de instrumentos em uso para o atingimento de seu objetivo maior.

A escolha da Política Nacional de Museus para esse estudo de implementação de políticas públicas é de natureza teórico-metodológica. Trata-se de uma política que oferece condições de observar o uso de três instrumentos visando determinada finalidade. Como será descrito a seguir, nesta política utiliza-se **renúncia fiscal, assistência financeira e gestão direta** para atingir o objetivo de democratização das oportunidades de acesso a museus, ou de redução das desigualdades territoriais quanto ao acesso a museus. A Política Nacional de Museus permite também mensurar de maneira comparável a implementação de uma mesma política por distintos instrumentos, permitindo analisar como o uso do instrumento se relaciona com o atingimento do objetivo (no caso, democratização das oportunidades de acesso a museus).

Assim, a pesquisa trata da Política Nacional de Museus, implementada com o uso de três distintos instrumentos governamentais.

Há forte preocupação com democratização das oportunidades de acesso a museus e a bens culturais em geral. A Constituição Federal menciona no artigo 3º que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais. Também menciona a questão do acesso à cultura primeiramente no artigo 23 ao dizer que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; e depois no artigo 215 que determina que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às

¹¹ Ao se falar em oportunidades de acesso, está se observando o lado da oferta apenas (o museu existir); e não o lado da demanda (quem de fato visita o museu).

fontes da cultura nacional. Além disso, universalizar o acesso à arte e à cultura é o quinto dos dezesseis objetivos do Plano Nacional de Cultura.

A Política Nacional de Museus foi lançada em maio de 2003 com o objetivo de promover a valorização, a preservação e a fruição do patrimônio cultural brasileiro, considerado como um dos dispositivos de inclusão social e cidadania, por meio do desenvolvimento e da revitalização das instituições museológicas existentes, e pelo fomento à criação de novos processos de produção e institucionalização de memórias constitutivas da diversidade social, étnica e cultural do país (BRASIL, 2003). A Política Nacional de Museus apresenta sete eixos programáticos, que norteiam as ações a serem desenvolvidas: 1) Gestão e configuração do campo museológico, 2) Democratização e acesso aos bens culturais, 3) Formação e capacitação de recursos humanos, 4) Informatização de museus, 5) Modernização de infraestruturas museológicas, 6) Financiamento e fomento para museus e 7) Aquisição e gerenciamento de acervos museológicos (BRASIL, 2003).

Conforme dados do Cadastro Nacional de Museus, em dezembro de 2010 havia 2.968 museus presenciais, ou seja, museus que funcionam em prédios, com estrutura física (em contraposição a museus virtuais, que existem apenas na internet). Desses 2.968 presenciais, 2.716 são instituições que estavam abertas ao público; 67 estavam em implantação e 185 eram instituições fechadas. Além dos presenciais, havia 22 museus virtuais. Esse universo bem delimitado também é favorável à escolha da Política para desenvolvimento da pesquisa.

Outro ponto a favor da escolha da Política Nacional de Museus como foco do estudo é que essa política tem como ponto fundamental o programa do Plano Plurianual 0171 Museu Memória e Cidadania (segundo explicitado no documento acerca da Avaliação do PPA exercício 2005 ano base 2004, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP), e esse programa não sofreu contingenciamento, tendo tido boa execução financeira, sempre acima de 90% ao longo de todo o período². Assim, os estudos do processo de implementação não esbarram em dificuldades financeiras, mas sim administrativas, de gestão do processo de implementação.

Portanto, essa escolha é relevante porque permite investigar o processo de implementação e pode vir a ser, futuramente, útil para análises de implementação de outras políticas públicas. As dificuldades de implementação indicadas como as mais comuns nesse

² A porcentagem entre o realizado e a dotação autorizada ficou em 93,5%, conforme Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo de República, elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, para o exercício de 2008. O mesmo patamar se observa para outros anos do período delimitado para pesquisa nesta tese.

programa – quais sejam trâmites burocráticos e exigências legais com relação à documentação para se firmarem convênios que retardam a liberação financeira e prejudicam a execução de ações (também segundo explicitado no documento acerca da Avaliação do PPA exercício 2005 ano base 2004, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP) – são dificuldades comumente apontadas na maioria dos programas governamentais.

Estudar a implementação da Política Nacional de Museus pelo Governo Federal, que se utiliza de distintos instrumentos governamentais em sua implementação, joga luz em dilemas comuns aos instrumentos que estão em uso não só nessa mas também em diversas outras políticas públicas. É relevante no sentido de elucidar questões que podem ser generalizadas para outras políticas públicas, e podem ser validadas neste estudo por englobar uma política por inteiro, em todas as suas nuances.

Delimitou-se, portanto, pesquisar a política pública cultural, mais especificamente a Política Nacional de Museus, implementada por instrumentos governamentais distintos. Há museus públicos por gestão direta, há museus que são beneficiados pela Lei Rouanet (renúncia fiscal) e há museus que são contemplados com assistência financeira, mostrando presença dos instrumentos gestão direta, renúncia fiscal e assistência financeira. Cada instrumento governamental é tratado aqui como um caso de pesquisa. Cada caso é investigado separadamente para verificar como ocorre a implementação e como essa implementação se relaciona com a democratização das oportunidades de acesso, para depois serem analisados de forma comparada.

Fazendo um resumo da delimitação da pesquisa: a pesquisa está restrita à Política Nacional de Museus do poder executivo do governo federal brasileiro no período de 2003 a 2010. Foram pesquisados processos de implementação por três instrumentos governamentais distintos: gestão direta, renúncia fiscal e assistência financeira. O objetivo foi verificar como essas implementações ocorrem e como se relacionam com o objetivo de democratizar as oportunidades de acesso a museus, entendido aqui como a capacidade que cada instrumento governamental apresenta para distribuir territorialmente as oportunidades de acesso a museus.

1.4. Justificativa

O estudo desenvolvido justifica-se principalmente no sentido de refinar conceitos e oferecer mais subsídios à compreensão sobre o uso de distintos instrumentos governamentais na implementação de políticas públicas.

Além disso, a pesquisa preenche três lacunas existentes, a primeira referente à fase “implementação” em estudos de políticas públicas, a segunda referente a estudos acerca de instrumentos governamentais e a terceira referente à própria Política Nacional de Museus. Cada uma é explicada separadamente a seguir.

A primeira lacuna refere-se à fase “implementação” em estudos de políticas públicas. A fase da implementação tem sido negligenciada nos estudos e pesquisas em políticas públicas. Pressman e Wildavsky (1973) afirmam que a implementação tem sido muito discutida, mas pouco estudada. Embora haja obras relevantes e respeitadas sobre implementação (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973; BARDACH, 1977; BERMAN, 1978; ELMORE, 1979; MAZMANIAN, SABATIER, 1981; SABATIER, 1986; MATLAND, 1995; WINTER, 2003), internacionalmente, a fase de implementação continua sendo negligenciada em estudos de políticas públicas, particularmente na América Latina (SAETREN, 2005).

Costuma-se assumir que uma política bem formulada e bem planejada daria certo “automaticamente” durante sua implementação. Mas a realidade mostra que muitos projetos, programas e políticas falham na implementação. Um dos motivos que leva às falhas é a pouca importância que se dá à fase da implementação (OLIVEIRA, 2006, p. 189).

Saetren (2005), em sua revisão de trabalhos publicados sobre implementação, notou que América Latina e Oceania são as duas regiões menos contempladas com pesquisas sobre implementação. Observando os estudos sobre implementação na América Latina, vemos que Brasil e Colômbia respondem pela maior parte das publicações, mas mesmo assim há escassez de estudos brasileiros nessa área.

No Brasil, há ausência de estudos pós-decisão, ou seja, sobre implementação e avaliação de políticas públicas, demonstrando privilégio das análises de formulação, fase mais valorizada pela ciência política, em detrimento de análises mais específicas do campo da administração pública (FARIA, 2005). “Qualquer exame da produção brasileira recente evidencia a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação” (FARIA, 2003, p. 22). Souza (2003) também afirma que existe uma lacuna na agenda de pesquisa com relação ao conhecimento do que acontece quando a política é implementada. Mazmanian e Sabatier (1989) já haviam percebido que muitos estudos desconsideram os problemas que se seguem à formulação dos programas.

Há um estudo interessante de Pires (2009) que discute estilos de implementação e seus impactos nos resultados de políticas públicas. Mas são casos raros de ênfase acadêmica no estudo da fase de implementação. A ênfase quase exclusiva à fase de formulação somada a pouca importância dada às etapas de implementação, acompanhamento e avaliação podem ser responsáveis por falhas no planejamento governamental (SILVA, COSTA, 2000). No Brasil, tomar decisões sobre programas e políticas é algo que se realiza, quase sempre, sem o conhecimento adequado de como o programa funciona em sua realidade, na fase da implementação (SILVA, COSTA, 2000).

Das três etapas do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), a implementação é a menos estudada. A título de exemplo, Lima (2010) fez uma pesquisa no site www.scielo.br em 15 de abril de 2010. Com a palavra-chave implementação, foram encontrados 15 artigos. Mudando a palavra-chave para formulação, foram encontrados 963 artigos. E quando se pesquisou o termo avaliação, apareceram 15.169 artigos. Para pesquisa mais específica, com os termos implementação de políticas públicas, formulação de políticas públicas e avaliação de políticas públicas, os resultados foram, respectivamente, dois, um e oito artigos.

Portanto, a pesquisa que está sendo proposta pode contribuir para a construção de conhecimento na área de implementação, onde há uma lacuna de trabalhos acadêmicos.

A segunda lacuna refere-se a estudos sobre instrumentos governamentais. A pesquisa justifica-se também, e especialmente, porque há, ainda, poucos estudos sobre instrumentos governamentais. Observa-se permanente debate sobre a relativa superioridade da gestão direta e da gestão por outros instrumentos utilizados (convênios, terceirizações), com viés mais ideológico do que tecnicamente fundamentado.

Na área da saúde, há estudos no Brasil comparando gestão de hospitais pela administração direta (instrumento gestão direta) com administração de hospitais por organizações sociais (contratualizações) no quesito custo, financiamento, qualidade e relações de trabalho (ABBAS, 2001; BARBOSA, 2005; CHERCHIGLIA, DALLARI, 2006; FERREIRA JÚNIOR, 2004).

Na área industrial, há discussões sobre investimentos enquanto instrumento governamental de fomento, analisando os impactos de investimentos governamentais para setores industriais específicos (FLEURY, 2009).

Na área de segurança, pesquisa de Cabral e Lazzarini (2010) mostra os impactos da participação privada no sistema prisional, com comparação da qualidade.

Na área de meio ambiente há diversos estudos para avaliar os impactos dos instrumentos governamentais na preservação, conservação de um bem ambiental, ou na organização de uma cadeia produtiva específica (BRAGA, 2005; FISCHER, 2007; STAVINS, 2000; PEARCE, 1998). São estudos de avaliação de impacto dos instrumentos, com enfoque predominantemente econômico, e não tratam dos processos de implementação.

Sobre serviços de governos locais, há um estudo interessante que analisa parcerias governamentais como um instrumento governamental que apresenta vantagens à implementação de políticas públicas. Andrews e Entwistle (2010), neste estudo, argumentam que as parcerias são vistas cada vez mais como solução dos problemas sociais nas sociedades contemporâneas, e que se fala bastante em vantagens que o setor público, o setor privado e o setor não governamental sem fins lucrativos teriam para aumentar a efetividade, a eficiência e a equidade ao se lidar com problemas sociais. Os autores (ANDREWS, ENTWISTLE, 2010) se dispuseram a desenvolver um estudo exploratório deste argumento, em 46 serviços ofertados pelos governos locais no Reino Unido. Chegaram à conclusão que a parceria público-público está positivamente associada à efetividade, eficiência e equidade, mas que a parceria público-privada está negativamente associada à efetividade e equidade; e que a parceria com o terceiro setor é neutra, não apresentando nenhuma relação com equidade.

O mais próximo à análise de parcerias no setor cultural pode ser exemplificado pelo texto de Costin (2005) que defende organizações sociais como modelo para gestão de orquestras, teatros e outras iniciativas culturais. Esse texto, no entanto, não apresenta comparações ou análises de dados, tendo ficado restrito à fase de formulação e ao início do processo de implementação em algumas iniciativas culturais.

A pesquisa aqui desenvolvida oferece a possibilidade de preencher esta lacuna, fornecendo mais elementos ao debate sobre instrumentos de gestão governamental, suas formas de implementação e suas capacidades de democratizar o acesso a bens públicos.

A tese proposta contribui para o preenchimento das lacunas mencionadas ao comparar a implementação de uma mesma política mediante instrumentos diferentes. Pretende-se analisar o processo de implementação de cada instrumento bem como seu resultado em termos de distribuição de oportunidades de acesso.

Preencher essas lacunas tem relevância teórica e prática visto que o objetivo do governo federal brasileiro, amplamente alardeado, é de democratizar o acesso; ou, ao menos, de democratizar as oportunidades de acesso, a todos os cidadãos, de quaisquer bens ofertados ou regulados pelo Estado. Para atingir esse objetivo, o governo age de várias formas, mediante distintos instrumentos. A tese proposta procura oferecer subsídios à ação do Estado e preencher as lacunas na produção acadêmica que foram mencionadas. Um estudo nesta linha trará uma contribuição, ainda que restrita (com foco na área cultural) e inicial (com apenas alguns instrumentos), para o melhor entendimento do processo de implementação de políticas públicas.

A terceira lacuna refere-se à implementação da Política Nacional de Museu por três instrumentos governamentais. Portanto, essa terceira justificativa para a pesquisa é compreender se, como ou até que ponto a escolha dos instrumentos governamentais estruturam ou influenciam a implementação da Política Nacional de Museus; e como podem afetar o atingimento do objetivo, de democratização das oportunidades de acesso a museus.

Embora não seja o mais relevante para justificativa da pesquisa, cabe notar que há carência de estudos culturais pelo ponto de vista da gestão e da implementação de políticas públicas. Internacionalmente, há diversos estudos sobre política cultural do ponto de vista antropológico, sociológico e histórico, publicados em renomados periódicos (e.g. *Museum International*), e até mesmo do ponto de vista econômico (e.g. *Journal of Cultural Economics*), havendo lacuna no que tange a administração.

O fato de haver literatura limitada sobre o processo das políticas públicas museais indica que é uma área que pode se beneficiar muito de pesquisas empíricas. A ausência de investigações empíricas detalhadas sobre esse processo corresponde à ausência de conhecimento específico sobre as bases sobre as quais as escolhas são feitas (GRAY, 2011, p. 53). Alguma pouca evidência pode ser encontrada que demonstra, caso a caso, como variáveis individuais têm afetado exemplos específicos de implementação de políticas públicas em museus (por exemplo FALCONER, BLAIR, 2003; LAWLEY, 2003; SANDELL, 2003), mas há pouco que ofereça uma visão geral sobre a dinâmica das políticas públicas no setor (GRAY, 2011, p. 53). Em 413 anos de publicações em nove principais periódicos britânicos sobre políticas públicas e administração pública (*Political Studies*, *Politics*, *British Journal of Politics and International Relations*, *Parliamentary Affairs*, *Public Administration*, *Policy and Politics*, *Public Policy and Administration*, *Local Government Studies* e *Political*

Quarterly) só existem cinco artigos publicados sobre museus (GRAY, 2011, p. 56). É possível que uma conexão mais próxima entre a disciplina de administração pública e os museus possa beneficiar a análise das políticas públicas museais e ampliar o espectro da própria análise de administração pública (GRAY, 2011, p. 56).

No Brasil, na área de museus federais, embora haja vários estudos sobre museus – seus desafios, seus históricos, sua importância, escritos por historiadores, museólogos, sociólogos (como se pode notar pela Revista Museu, <http://www.revistamuseu.com.br/default.asp>, entre outros periódicos especializados), não há estudos administrativos que comparem a implementação e a gestão de museus mediante uso de distintos instrumentos governamentais. Há enfoques econômicos, como o trabalho Economia de Museus (NASCIMENTO, 2010), que apresenta alternativas de financiamento e o funcionamento do mercado de arte, que até tratam de administração, mas não especificamente do ponto de vista da gestão no processo de implementação de uma política pública. No banco de teses do Observatório de Museus e Centros Culturais - OMCC existem atualmente 485 teses e dissertações sobre museus de diversas universidades (309 da Universidade Federal do Rio de Janeiro e 176 de outras universidades brasileiras que constam da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - BDTD) produzidas entre 1977 e 2007. Das 485 teses e dissertações, não há nenhum estudo com análise de implementação governamental. No banco de teses e publicações sobre museus do ItaúCultural, o estudo mais próximo encontrado foi uma tese que analisa a influência das políticas culturais no campo organizacional dos museus a partir da teoria institucional, no estado de Santa Catarina (OLIVEIRA, 2007). Este estudo identifica os principais atores e descreve o campo, sem, no entanto, entrar na comparação de distintos instrumentos.

Sobre a Política Nacional de Museus mais especificamente, não há ainda nenhum estudo desenvolvido, e é preciso refletir sobre a implementação da política para poder avaliá-la e melhor implementá-la. A comparação da implementação dessa política pública pelos três instrumentos permite verificar se há relação entre os instrumentos governamentais – renúncia fiscal, gestão direta e assistência financeira – e as características do processo de implementação da Política Nacional de Museus. Além de verificar se há relação entre esses instrumentos e o atingimento do objetivo da política, traduzida em capacidade de distribuição territorial de oportunidades de acesso a museus.

Se esta tese despertar maior interesse em ampliar a exploração da administração pública nessa área da vida pública (museológica) que tem implicações para todos os membros da sociedade em termos de como nos compreendemos e explicamos o mundo ao nosso redor e a nós mesmos, já terá preenchido uma lacuna.

1.5. Estrutura da tese

Esta tese está composta de cinco capítulos: 1) esta introdução, que apresentou o contexto, a problematização, a pergunta, os objetivos da pesquisa, sua delimitação e justificativa da relevância; 2) a fundamentação teórica que apresenta discussão conceitual sobre a fase da implementação, discute distintas definições de instrumentos governamentais, mostra os dilemas para se compreender o processo de escolha dos distintos instrumentos, exhibe as tipologias existentes sobre instrumentos governamentais e apresenta bases teóricas para descrever e comparar a implementação por distintos instrumentos em política cultural, além de analisar a questão no contexto brasileiro; 3) a metodologia, onde se explica que a pesquisa foi desenvolvida com uma análise comparada multicaso, considerando cada instrumento governamental como sendo um caso, e utilizando métodos qualitativos para a coleta e análise de dados, detalhando passo a passo sua estratégia e operacionalização; 4) o capítulo com a análise dos dados, organizado em duas partes: descrição caso a caso e análise comparada; e 5) as conclusões e recomendações.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fim de identificar como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com o atingimento de determinado objetivo governamental, foi preciso estudar o que já existe de conhecimento sobre o tema.

Com o objetivo de identificar como os instrumentos são implementados, foram estudadas teorias sobre implementação de políticas públicas. Para entender o que são esses instrumentos governamentais na implementação, foram estudadas as teorias que os definem e as várias tipologias existentes. Tendo visto implementação e instrumentos governamentais, o estudo se debruçou sobre o processo de escolha desses, para conhecer porque se escolhe implementar uma política pública com um e/ou outro instrumento governamental.

Mas mesmo com essa revisão de literatura, ainda não se podia responder se os instrumentos governamentais estruturam ou não a implementação e a capacidade de atingimento de objetivos de uma política pública, e tampouco se há características do processo de implementação mais favoráveis ao uso de um ou de outro instrumento governamental.

Partiu-se então para um levantamento do que existe sobre o tema mais específico, sobre comparações em políticas culturais e indicadores comumente utilizados, bem como o contexto brasileiro para a busca da democratização das oportunidades de acesso.

Considerando que as comparações são fluidas e carecem de estrutura e precisão, buscou-se definir bases teóricas para comparação de instrumentos governamentais, estruturando o conhecimento existente de uma nova forma, para permitir a comparação e o atingimento do objetivo aqui proposto.

Seguindo, portanto, essa lógica, a fundamentação teórica que aqui é exibida se inicia com um resumo do que se utilizou de teoria sobre implementação, segue para instrumentos governamentais, suas definições e tipologias, em terceiro lugar apresenta a discussão sobre as escolhas, em quarto lugar mostra a discussão incipiente sobre o tema com mais ampla análise sobre o contexto brasileiro para as políticas culturais, para, finalmente, chegar a quinta e última parte que traça as bases teóricas para a comparação que aqui foi desenvolvida.

2.1. Implementação

Existe uma variedade de etapas do ciclo de políticas públicas apontadas na literatura. Pode-se dizer, no âmbito desta pesquisa, que há três grandes fases de políticas públicas: formação de agenda e formulação; implementação; e monitoramento e avaliação (VANMETER e VANHORN, 1975). Embora a divisão seja artificial, o modelo de etapas permite focar na implementação para responder questões específicas da pesquisa, embora inter-relacionada com outras fases. Quando se fala em implementação governamental, está se falando da menos estudada das fases das políticas públicas, pois a formulação e a avaliação têm recebido maior atenção acadêmica (SOUZA, 2007). “A literatura de políticas públicas foi um pouco tardia em reconhecer a importância da implementação” (OLIVEIRA, 2006, p. 192).

E o que é a fase “implementação”? Há várias definições sobre o que seria essa fase das políticas públicas, tão intrinsecamente relacionadas às outras fases do mesmo ciclo. Uma definição é que implementação trata de como políticas mudam à medida que passam de diretivas administrativas para a prática, com uma declaração governamental, mediada por diversos atores que criam um processo circular de relações de poder e negociação (REIN, RABINOVITZ, 1977). Já Mazmanian e Sabatier (1989) argumentam que implementação são os eventos e atividades que ocorrem depois da emissão de autorizações e diretrizes de políticas públicas, incluindo a gestão dos impactos sobre pessoas e eventos (MAZMANIAN, SABATIER, 1989). Em suma, é uma sequência de eventos que dependem de complexas interações recíprocas para obter um resultado esperado. Mas, além disso, a implementação é um processo autônomo, onde decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas”, devido a conflitos inter-jurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores que levam ao processo de implementação ser relevante para o sucesso da política (SILVA, MELO, 2000).

O campo de pesquisa em implementação tem menos de quarenta anos, mas já é possível identificar três gerações de estudos (GOGGIN *et al*, 1990; NAJAM, 1995; WINTER, 2003; OLIVEIRA, 2006).

A primeira geração foi inaugurada por Wildavsky (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973), com o livro *Implementation*, analisando a implementação local de um programa do governo federal para o desenvolvimento econômico para reduzir o desemprego entre minorias étnicas, onde embora fosse considerada como situação com ausência de conflito, os autores concluíram que diferentes perspectivas e prioridades e horizontes temporais dos múltiplos

atores geravam grandes e quase intransponíveis problemas, com distorções e falhas na implementação. Essa primeira geração tinha uma visão pessimista, com base em estudos de caso, e tinha a ambição de criar uma teoria com potencialidade de ser generalizada. Serviu para destacar a falta de debates sobre implementação e criar uma agenda de pesquisa para um melhor entendimento do tema.

A segunda geração de pesquisas em implementação, a partir dos anos 1980, buscou construir teorias, desenvolvendo modelos teóricos com base em um maior número de casos, para determinar variáveis relevantes e explicar relações de causalidade no processo de implementação (MAZMANIAN, SABATIER, 1989), a partir de uma visão mais otimista, marcando distinções claras entre implementação de *top-down*, ou de cima para baixo (SABATIER, 1986) e implementação de *bottom-up*, ou de baixo para cima (LIPSKY, 1980), ambas tratam da direção no fluxo das decisões. O modelo de cima para baixo acredita que o processo é dominado pelas autoridades, que podem escolher e controlar a implementação (MAZMANIAN, SABATIER, 1989). O modelo de baixo para cima enfatiza a importância dos que estão mais próximos às ações resultantes das políticas, os *street-level bureaucrats*, servidores de atendimento ao público, na ponta do processo de implementação (LIPSKY, 1980; ELMORE, 1979; PALUMBO, HARDER, 1981). Embora tenha havido proliferação de modelos que não eram compatíveis entre si, essa literatura ajudou a identificar variáveis importantes nos processos de implementação, levando a uma terceira geração (OLIVEIRA, 2006).

A terceira geração traz certa convergência em aceitar a importância de ambos os fluxos (*top-down* e *bottom-up*); opta por pesquisas mais quantitativas, com testes sistemáticos baseados em pesquisas comparativas e estatísticas; mas também combina trabalhos conceituais e empíricos, em vez de criar modelos; buscando identificar variáveis que expliquem por que a implementação tem bons resultados em alguns casos e maus resultados em outros casos (GOGGIN *et al.*, 1990; NAJAM, 1995; OLIVEIRA, 2006). Aqui se encontram estudos de casos exitosos (GRINDLE, 1998; TENDLER, 1997).

Esta pesquisa situa-se na terceira geração de estudos sobre implementação. Grande parte da literatura do tema, nas “três gerações” de estudos, trata das dificuldades de se atingir uma boa implementação (MAZMANIAN, SABATIER, 1981; PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973) ou até mesmo de como conceituar uma boa implementação (O'TOOLE, 2000).

Segundo alguns autores (HOGWOOD, GUNN, 1984), a implementação perfeita seria inatingível. Para que houvesse a possibilidade de uma perfeita implementação de alguma política pública, teriam de existir diversas precondições, que são impossíveis no mundo real; tais como: circunstâncias externas que não impõem restrições prejudiciais; existência de tempo adequado e recursos suficientes; existência e disponibilidade da combinação necessária dos recursos necessários; a política a ser implementada estar baseada em uma teoria válida (estar bem formulada); existência de poucos ou de nenhum nóculo interveniente (*intervening links*); mínimas relações de dependência; compreensão e acordo quanto aos objetivos; tarefas integralmente especificadas em uma sequência correta; comunicação perfeita e coordenação perfeita; e que os que detenham autoridade possam demandar e obter cumprimento perfeito (HOGWOOD, GUNN, 1984, pp. 196-206). Essa é a razão de existirem várias maneiras de focar o estudo de implementação de políticas públicas, tais como análise organizacional, procedimental e comportamental, além de uma quarta que é da análise política ou de padrões de poder (HOGWOOD, GUNN, 1984, p. 215).

Portanto, enquanto é comum ver implementação como um problema técnico, de gerenciamento, é relevante conceber a implementação de forma mais abrangente, como um contínuo de política-ação-política (BARRETT, FUDGE, 1981).

Qualquer que seja o foco da análise, é preciso expandir a abrangência dos estudos sobre implementação. Para tanto, pode-se abordar uma área específica em vez de uma legislação ou uma decisão específica, para evitar visões distorcidas; pode-se também cultivar reconhecimento e atenção a aspectos históricos, tentando incorporar à análise períodos mais longos de tempo (FOX, 1990).

Além de questões de foco e de expansão da abrangência, podem-se desenvolver análises em lentes distintas (YANOW, 1990). Para analisar implementação, pode-se adotar a lente das relações humanas (indivíduo e relações interpessoais); a lente política (o grupo e relações intergrupos: poder, influência, negociações, jogos); a lente estrutural (a organização); a lente sistêmica (relações e processos interorganizacionais: coordenação, controle, comunicação); ou uma combinação dessas (YANOW, 1990). Pode-se, também, adotar uma visão na perspectiva *top-down* em que a implementação de sucesso é a que atinge os resultados tal qual aprovados pelos legisladores, ou uma visão interpretativista, com pressupostos da implementação enquanto adaptação, para conciliar valores sociais em múltiplas versões e que mudam com o tempo, onde a diferença entre o planejado e o

executado é esperada, pois sempre haverá diferença em interpretações e em significados (YANOW, 1990).

Com as diversas lentes e distintas perspectivas, a combinação mais adequada entre coordenação e controle deveria se alterar. Antes, em estruturas hierárquicas com gestão direta, o controle parecia ser mais adequado e mais necessário (SALAMON, 2002, p. 15). Nas novas formas de governança, que se manifestam em diversos instrumentos governamentais e que envolvem relações mais horizontais, a coordenação parece trazer mais benefícios e o controle direto é quase inexistente. Para Salamon (2002, p. 15), nos instrumentos da “nova governança”, negociação e persuasão substituem o papel que o comando e o controle tinham nos instrumentos da administração pública tradicional. O Estado, nessa mudança, pode perder sua habilidade caso insista em manter apenas o uso de combinações de mecanismos de controle e coordenação típicos da gestão direta e do tempo em que a visão predominante era que boa implementação seria alcançar os resultados inicialmente planejados (YANOW, 1990). A combinação entre coordenação e controle seria alterada com a diversificação dos tipos de instrumentos governamentais utilizados (HOOD, 1986, p. 10). À medida que a implementação governamental é reestruturada, a natureza dessas estruturas deve ser examinada e categorizada para identificar seus possíveis impactos na administração pública. Essas diferentes formas se expressam nos instrumentos governamentais. Formas diferentes de implementação terão provavelmente diferentes consequências para a gestão governamental e para as políticas públicas (PETERS, 2000).

Das teorias sobre implementação, para o marco teórico assume-se que o processo é um contínuo de política-ação-política (BARRETT, FUDGE, 1981) e a análise se desenvolveu sob a lente tanto política, com investigação sobre relações de poder, influência, negociações e jogos; quanto estrutural, com investigação sobre a organização de cada instrumento pesquisado (YANOW, 1990). E viu-se, ao final, que o sistêmico, embora devesse se alterar, não se altera.

2.2. Instrumentos governamentais: definições e tipologia

Encontram-se várias definições para instrumentos governamentais. Desde definições de instrumentos governamentais enquanto instrumentos operacionais a definições de instrumentos governamentais enquanto programas ou políticas públicas, ou até mesmo como um meio escolhido para entregar bens e serviços públicos. A questão da definição do termo é

fundamental, mas ainda não está solidificada. É preciso refinar melhor a definição de instrumento governamental.

Inicialmente, são mostradas as várias definições do termo encontradas na literatura específica. Entre essas, uma definição foi utilizada para o desenvolvimento desta tese, para a operacionalização da pesquisa. No entanto, cabe analisar os diversos enfoques existentes e mencionar tipologias e exemplos, porque ajudam na definição do conceito.

No enfoque operacional, seriam instrumentos governamentais o orçamento, o planejamento estratégico, o Plano Plurianual - PPA, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SigPlan (BRASIL, 2002). Vedung (2000, p. 137) trata o monitoramento como instrumento de avaliação de meios ou de implementação, e o PPA por vezes é tratado como instrumento governamental.

Por outro lado, há definições de instrumentos governamentais como se fossem instrumentos normativos (ver http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/acordo.htm Coletânea de Instrumentos Normativos) e legais, tais como regras para reajuste de contratos e regras para participação em licitações.

Fala-se, por exemplo, de competitividade como instrumento de desenvolvimento (ARCURI, 2002), e também de programas específicos como instrumentos de apoio à competitividade. Neste enfoque seriam considerados instrumentos o Programa Brasileiro do Design, o Programa Ciclo Brasil, instrumentos de crédito, entre outros (ARCURI, 2002). Há inclusive dissertações de mestrado que tratam de instrumentos governamentais fundamentalmente como instrumentos de incentivos econômicos (CETRULO, 2010), comumente chamados de mecanismos de mercado. Gustafsson (1998) chama de mecanismos de incentivo os instrumentos que se utilizam de mercado e de regulação de preços; em oposição aos instrumentos administrativos (GUSTAFSSON, 1998). As terminologias são utilizadas de forma confusa.

Há, portanto, definições de instrumentos enquanto mecanismos de fomento. Por exemplo, o livro “Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial” (CGEE, 2010), analisa diversos programas de incentivo fiscal e linhas de financiamento, reembolsáveis e não-reembolsáveis, como instrumentos de apoio à inovação, para verificar em que medida os mecanismos de estímulo impactam a realização de atividades tecnológicas empresariais.

Encontram-se definições de instrumentos governamentais enquanto instrumentos de gestão, como, por exemplo, Estudos de Impacto Ambiental EIA/RIMA e licenciamento enquanto instrumentos para gestão ambiental; Plano Diretor enquanto instrumento para gestão territorial (BRAGA, 2005); Lei de Responsabilidade Fiscal enquanto instrumento para gestão tributária e financeira; regras de remuneração, carreiras, avaliações de desempenho, gestão por competências como instrumentos para gestão de pessoas. Há ainda definições de instrumentos como metodologias e métodos para planejamento, como o Planejamento Estratégico Situacional - PES ou o *Balanced Score Card* - BSC.

Instrumentos poderiam ser vistos como instituições, no significado sociológico do termo, onde “instituição” é termo usado para significar um grupo de regras e procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações (POWELL, DI MAGGIO, 1991). Portanto, instituições oferecem um contexto estável dentro do qual as incertezas são reduzidas e a ação coletiva é estruturada. Nesta visão, as regularidades de comportamento observadas são obtidas mediante matrizes cognitivas e normativas, conjuntos de valores e crenças coordenados, embora os princípios morais sejam assimilados de forma irregular pelos atores (MARCH, OLSEN, 1983).

Os instrumentos governamentais são instituições não no sentido de serem organizações ou órgãos do governo, mas no sentido de que dão estrutura às políticas públicas e as influenciam (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, p. 8). Os instrumentos determinam parcialmente quais recursos serão usados e por quem. Como qualquer outra instituição, os instrumentos permitem que formas de ação coletiva se estabilizem e façam com que o comportamento dos atores seja mais previsível e provavelmente também mais visível. Deste ponto de vista, a escolha do instrumento é um tema político, pois estrutura o processo e seus resultados. Os instrumentos não são escolhas puramente técnicas. Eles produzem efeitos específicos, independentemente de seus objetivos declarados. Os instrumentos estruturam as políticas públicas segundo suas lógicas inerentes, e podem ser descritos e classificados conforme diversas tipologias (PETERS, 2000). Cada tipologia traz intrínseca uma definição e um conceito.

Observam-se, ainda, outras definições de instrumentos governamentais. Mais voltadas para e com a lente da administração pública, é possível e necessário diferenciar entre níveis de observação, distinguindo entre “instrumento”, “técnica” e “ferramenta”, termos frequentemente utilizados como se fossem sinônimos. O instrumento seria como um tipo de

“instituição” social (censo, mapa, regulação, tributação). A técnica serve para operacionalizar o instrumento (nomenclatura estatística, tipo de representação gráfica, tipo de lei ou decreto). E finalmente a ferramenta governamental seria como uma ferramenta micro dentro de uma técnica (uma categoria estatística, uma escala de definição de um mapa, ou tipo de obrigação definida em um texto legal, a presença ou a ausência de uma sanção) (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Essa definição de instrumento se diferencia da definição de Salamon (2002), de ação coletiva estruturada, mencionada anteriormente, porque especifica a ação coletiva estruturada como uma instituição social. É, portanto, mais abrangente, mas não conflitante.

Embora uma tradução literal dos títulos das obras de Hood (1986) e de Salamon (2002), ambas intituladas “*The Tools of Government*”, seja “ferramentas”, em vez de “instrumentos”, vê-se que ambos estão tratando do que Lascoumes e Le Galès (2007) chamam de instrumentos, conceituação adotada nesta tese que permite a reflexão sobre como se organiza a gestão governamental para implementação de políticas públicas. A maneira como se organiza a gestão governamental é tanto uma ação coletiva que assume uma determinada forma quanto uma instituição social. Essas distintas formas de organização são denominadas aqui de instrumentos governamentais (gestão direta, assistência financeira, renúncia fiscal).

Portanto, para definições mais próximas da de Salamon (2002), encontramos a de Hood (1986) e as baseadas em Hood (1986). A ideia subjacente é que qualquer política pública é composta de uma série de meios através dos quais o Estado age, exerce seu poder ou o limita, tais como o uso de regulação, subsídios, campanhas de informação, entre outros, inclusive o uso da internet (HOOD, MARGETTS, 2007). Os instrumentos agem para influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos da política pública, resolvendo os problemas sociais identificados e proporcionando ao cidadão os bens e serviços adequados (HOOD, 1986; SALAMON, 2002).

No Brasil, instrumentos são por vezes chamados de administração centralizada (gestão direta) ou administração descentralizada (DI PIETRO, 2009). A descentralização administrativa supõe a transferência de uma atividade própria da Administração Pública, de um serviço público a uma estrutura administrativamente descentralizada. O serviço público é definido como atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2009).

Dentro dessa ótica, a discussão sobre a tipologia dos instrumentos governamentais ajuda a melhor compreender as distintas definições, que se desenvolvem com base em incentivos e em mecanismos de comando e controle, com ênfase em coerção ou em informação. Cada tipologia tem por trás uma lógica teórico-conceitual do que seria um instrumento governamental, ou do leque de conceitos que podem ser assim definidos (PETERS, NISPEN, 1999).

O instrumento utilizado influencia o próprio processo de implementação (PETERS, 2000). O grau de influência do instrumento escolhido sobre a dinâmica do processo de implementação varia conforme o instrumento. A escolha do instrumento para implementação pode produzir um distanciamento substancial dos objetivos originais dos formuladores das políticas em favor dos objetivos dos implementadores (PETERS, NISPEN, 1999).

Peters (2000) sugere que seria interessante investigar como se dá a distribuição de poder e de autonomia dos implementadores nos diversos instrumentos governamentais. Mesmo sem clareza sobre influências e distribuição de poder e autonomia, instrumentos governamentais são vistos por políticos e formuladores de políticas públicas como forma de afetar os fins e os resultados a serem alcançados (HOOD, 1986). Um instrumento governamental é ao mesmo tempo técnico e social, servindo a organizar relações sociais específicas entre o Estado e os cidadãos, conforme suas representações e significados. Nessas visões, vê-se que predomina um enfoque político e social, também com forte ênfase à dimensão cognitiva de instrumentos, onde a questão da escolha desses instrumentos está intimamente ligada à questão da formulação das políticas (HOWLETT, 1991; LASCOUMES, LE GALÈS, 2007; LINDER, PETERS, 1989).

Das diferentes concepções de instrumentos governamentais, pode-se notar certa confusão conceitual. Instrumentos governamentais por vezes se confundem ou se sobrepõe a conceitos de políticas públicas, programas governamentais, ou até ações do Plano Plurianual - PPA.

Das definições acerca de instrumento governamental, o marco teórico desta tese se utiliza da definição de instrumento enquanto um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (SALAMON, 2002, p 19).

As distintas definições implicam também distintas tipologias.

Tipologias são úteis para auxiliar na formulação de hipóteses, na operacionalização de variáveis, na redução de informações e na agregação de conhecimentos. Tipologias oferecem

uma estrutura teórica para o desenvolvimento de vários estudos. Em políticas públicas, Lowi (1972) foi pioneiro ao conceber uma tipologia de quatro tipos de políticas públicas conforme o grau e a forma de coerção governamental (LOWI, 1972; SMITH, 2002).

A força teórica das tipologias vem da ideia que políticas públicas podem ser classificadas sistematicamente e associadas a cada categoria da tipologia em padrões distintos e previsíveis. A dificuldade central é em achar meios objetivos para classificar as políticas. Houve certa frustração pela impossibilidade de construir um sistema válido e confiável para tais classificações (SMITH, 2002).

Portanto, é preciso ter cautela para não aceitar a tipologia como expressão da realidade, porque a realidade é mais rica e mais complexa do que qualquer tipologia; e também para manter a conscientização de que qualquer tipologia é merecedora de críticas. Observadas as cautelas, tipologias são bastante úteis ao conhecimento (BERTERO, 1981).

Uma solução em potencial para resolver o problema da classificação seria a construção empírica, e não apenas conceitual, das categorias para políticas públicas; o que é um argumento a favor da taxonomia, em vez da tipologia (SMITH, 2002).

Tanto tipologias, quanto taxonomias e outros sistemas classificatórios se constroem a partir de identificação e contraste de diversidades e uniformidades. Sistemas classificatórios identificam e alocam os objetos de estudo em categorias previamente e formalmente reconhecidas; enquanto tipologias e taxonomias têm por pressuposto uma teoria subjacente. A diferença seria que as tipologias seriam conjuntos de configurações derivados conceitualmente, enquanto a taxonomia seria de conjuntos derivados empiricamente (SILVA, ROCHA, 2010).

Nesta fundamentação teórica é relevante, pois, tratar das tipologias.

Lowi (1972) desenvolveu tipologia de quatro políticas públicas conforme o grau e a forma de coerção. A partir daí (SMITH, 2002), surgiram várias outras tipologias de políticas públicas e também de instrumentos de políticas públicas.

As tipologias de instrumentos de políticas públicas variam de autor para autor. Há classificação dos instrumentos conforme quatro características que se combinam para formar vários tipos de instrumentos (HOOD, 1986). Há também tipologias mais rígidas, como a de Salamon em 14 tipos de instrumentos (SALAMON, 2002). Há também classificações até mesmo em 63 tipos de instrumentos (KIRSCHEN, 1975). As diferentes tipologias decorrem do foco de análise, da lente utilizada e do ponto de vista adotado, como mencionado

anteriormente. Grande parte da literatura aborda a questão das tipologias de instrumento pensando na questão do processo de escolha desses instrumentos (ELIADIS, HILL, HOWLETT, 2005; HORN, 1995; HOWLETT, KIM, WEAVER, 2006; TREBILCOCK, HARTLE, PRICHARD, DEWEES, 1983). No entanto, o interesse aqui não é no processo de escolha. Conhecer as tipologias existentes serviu para identificar com clareza quais instrumentos estavam em uso na implementação da política pública pesquisada.

Embora haja diferenças entre as tipologias encontradas, e apesar da variedade, as visões são complementares: há consenso em alguns pontos e não há contradições, como evidenciado a seguir.

Uma categorização com base na teoria de controle organizacional é a de Etzioni (1964), que define instrumentos como sendo do modelo de “cenouras, chicotes e sermões” (BEMELMANS-VIDEC, RIST, VEDUNG, 1998), ou seja, o incentivo, a punição ou a informação. Por exemplo, com o objetivo de reduzir o consumo de bebidas alcoólicas, o governo pode oferecer prêmios a quem não consumir (o prêmio seria pagar menos imposto), punir ou proibir o consumo, ou disponibilizar informações a respeito dos malefícios. De acordo com Woodside (1986), o quesito coerção esteve sempre presente na literatura como item determinante para classificação dos instrumentos, tendo sido a única característica utilizada por alguns autores ao tratar de instrumentos governamentais (LOWI, 1972; por exemplo). No entanto, o próprio Woodside questiona o tratamento da coerção como a característica central para diferenciar os instrumentos governamentais por cobrir apenas instrumentos que pretendem proporcionar uma mudança no comportamento, deixando vários instrumentos sem classificação.

Uma tipologia mais abrangente classifica os instrumentos governamentais conforme sua nodalidade, autoridade, recursos e organização (HOOD, 1986, 2007), conforme resumida no Quadro 1. A nodalidade demonstra a capacidade do governo de operar como um nóculo (um ponto focal) em uma rede de informação. Autoridade denota o poder legal do governo e outras fontes de legitimidade governamental. Recursos, ou Tesouro, denotam os recursos governamentais utilizados em cada instrumento. E organização denota a capacidade de dirigir a ação (pela polícia, pela burocracia) (HOOD, 1986, 2007).

Quadro 1. Exemplos de instrumentos governamentais com base na tipologia de Hood

	Nodalidade	Autoridade	Recursos Financeiros	Organização
Objetivo	Aconselhamento, capacitação, relatórios, registros.	Regulação, licença, autorizações.	Doações, empréstimos, prêmios.	Administração direta, empresa pública, consultores
Procedimento	Provisão e entrega de informações	Conselhos consultivos, tratados	Criação e financiamento de grupos de interesse.	Conferências, comissões de investigação, reformas administrativas

Fonte: Adaptação de Hood (1986, pp. 124-125), feita por Howlett, Kim e Weaver (2006, p. 8)

Por exemplo, um convênio para que uma organização não governamental administre um museu público mostraria o uso de um instrumento com baixa nodalidade no governo central, baixa autoridade governamental além da legislação que define o instrumento, com utilização de recursos públicos e com a organização baseada no setor não governamental, em vez de na burocracia pública. Em contraste, a construção e administração de um museu diretamente pelo governo (gestão direta) seria o uso de um instrumento de alta nodalidade, alta autoridade, alto uso de recursos e uso de organização burocrática apenas.

Outra classificação, também em quatro características e muito utilizada, é referente a grau de direção, coerção, visibilidade e automaticidade. Direção diz respeito ao instrumento ser de gestão direta ou indireta. Coerção analisa se o instrumento obriga um comportamento ou apenas sugere. Visibilidade seria o quanto a sociedade percebe o instrumento e automaticidade é se o instrumento é implementado com as estruturas já existentes ou se é preciso criar novas estruturas para sua implementação (HOOD, 2007; LASCOUMES, LE GALÈS 2007; SALAMON, 2002).

Por exemplo, um incentivo fiscal para empresas financiarem iniciativas artísticas seria um instrumento de baixa diretividade (pois não é o governo que escolhe quais iniciativas), baixa coerção (pois as empresas não são obrigadas a financiar nada), alta visibilidade (pois as empresas que financiarem estarão interessadas em ampla divulgação), e de baixa ou média automaticidade (pois não é preciso criar novas estruturas para fazer uso do instrumento, podendo-se utilizar conselhos ou comissões já existentes; ou talvez seja preciso criar um conselho ou comissão julgadora, o que ainda assim seria mais simples do que criar uma agência inteira, como no caso do uso do instrumento agências reguladoras para alguns incentivos sociais e econômicos). Em contraste, se o governo fizer um concurso para premiar com financiamento um determinado grupo artístico seria um instrumento de alta diretividade e alta visibilidade, mas também de baixa coerção (artistas não são obrigados a participar) e

também de média automaticidade, como no exemplo anterior (considerando que será preciso montar estrutura para organização e realização do concurso).

Essas quatro características se repetem em outros autores e a elas são agregadas novas dimensões. A classificação de Peters (2000), por exemplo, também trata de influência direta versus influência indireta dos instrumentos; instrumentos que forçam ou que permitem; visíveis ou invisíveis; automáticos ou administrados; e classifica os instrumentos também em: universais ou contingenciais; com base na informação ou com base na coerção (que de certa forma retoma a classificação sobre forçar ou apenas permitir, mas incluem punição); e com intenso uso de capital ou intenso uso de trabalho (PETERS, 2000). Portanto, esta tipologia soma às quatro anteriores – coerção, visibilidade, automaticidade, direção – os recursos, a abrangência e a punição, perfazendo assim sete categorias.

Classificar os instrumentos conforme tipo de autoridade e de incentivo é escolha comum a todas as tipologias. Alguns enfoques dão mais ênfase ao instrumento enquanto instituição e os classificam também conforme sua capacidade; aprendizagem (no sentido de tornar-se institucionalizado, ser incorporado na lógica da organização); e também simbologia (SCHNEIDER, INGRAM, 1990). Essas tipologias têm viés mais sociológico e associam ao uso dos instrumentos pressupostos comportamentais.

Há abordagens com pressupostos menos comportamentais. O enfoque de instrumentos de políticas públicas como uma miríade de técnicas à disposição dos governos para implementar seus objetivos, conforme apresentado por Howlett (1991, p. 2), define outras tipologias, que incluem regulação, códigos de conduta e acordos negociados (JORDAN, WURZEL, ZITO, 2005). Aqui também se pode optar por tipologias mais abrangentes ou mais específicas. De qualquer forma, variáveis fundamentais são se o governo especifica ou não os objetivos e/ou a forma de atingi-los (JORDAN *et al.*, 2005). Caso o governo especifique os objetivos e a forma de atingi-los, os instrumentos seriam os de um governo forte, com forte hierarquia, com o poder emanando do centro, com maior utilização de gestão direta, regulação econômica e incentivo fiscal. Caso o governo não especifique os objetivos, mas sim a forma de atingi-los, predominariam instrumentos mais híbridos, como regulação baseada em tecnologia. Tipos híbridos também apareceriam quando o governo especifica o objetivo mas não a forma de atingi-lo, com predominância de acordos voluntários, alguma regulação, alguns instrumentos de mercado. E, finalmente, quando não há especificação alguma nem sobre objetivos nem sobre forma, predominariam instrumentos de

participação da sociedade e do mercado, com algum acordo voluntário. Utilizando quatro categorias, instrumentos podem ser classificados em de regulação, de incentivo econômico, de instituições e de autoridade (MCDONNELL, ELMORE, 1987, p. 21).

Detalhando mais essa tipologia, podem-se definir cinco tipos de instrumentos: legislativo ou regulatório; econômico e fiscal; com base em acordos ou incentivos (por contrato); com base em informação e comunicação (incluindo conselhos); e por padrões de boas práticas (*de facto* ou *de jure*) (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

Ou, detalhando ainda mais cada instrumento, podem-se facilmente identificar catorze instrumentos (SALAMON, 2002), conforme descrição a seguir e resumo no Quadro 2.

1. Gestão Direta: trata-se do fornecimento do bem ou prestação do serviço diretamente por parte de um servidor público. Gestão direta é a forma tradicional de implementação, onde o Estado é o ator que executa as ações diretamente. Trata-se da entrega de bens ou serviços diretamente por servidores públicos, com relação direta com os cidadãos (LEMAN, 2002). O mecanismo utilizado pela gestão direta é a burocracia que, embora apresente desvantagens, tem a vantagem de estar independente de questões contratuais. Nesse sentido, a burocracia é até mais flexível que o governo indireto porque mudanças operacionais podem ser resolvidas internamente, sem necessidades de complicadas revisões contratuais (LEMAN, 2002). Claro que toda gestão direta também se utiliza de contratos, nem que apenas para compra de suprimentos de escritório, passagens aéreas ou ajuda de consultores. O que caracteriza a gestão direta é que o governo permanece como sendo o mais centralmente envolvido em fornecer bens e serviços diretamente aos cidadãos. Leman (2002) apresenta algumas situações onde a gestão direta seria mais adequada: quando é preciso o uso legítimo da força (por exemplo, polícia), quando não se pode correr riscos (por exemplo, controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo), questões de igualdade e de equidade (por exemplo: previdência e assistência), onde não há mercado (por exemplo: educação em áreas rurais), e finalmente onde é preciso manter alguma capacidade governamental (como por exemplo em pesquisa). Mesmo assim, predominam muitas barreiras políticas à gestão direta e vê-se grande número de contratos, empréstimos, convênios e similares no orçamento público federal. As barreiras estabelecidas para controlar os excessos da gestão direta levaram a apoio de gestão indireta mesmo quando a gestão direta teria melhores chances de sucesso (LEMAN, 2002, p. 74).

2. Corporações governamentais: empresas de propriedade e controle estatais. O Estado utilizaria esse instrumento para desenvolver atividades de natureza privada. As corporações governamentais se situam entre os órgãos da administração pública e as empresas privadas, pois fazem parte do Estado tal qual um órgão da administração pública, mas têm capacidade de desenvolver atividades, produzir receita e se sustentar. As ações das corporações governamentais podem ser adquiridas em parte pelo setor privado, em alguns países, mas é sempre o Estado quem controla as operações. As corporações governamentais têm maior flexibilidade operacional que os órgãos da administração pública. Atuam principalmente nas áreas de transporte, comunicações, energia elétrica, seguros e correios. No Brasil, são as empresas estatais.

3. Regulação econômica: instrumento que combina legislação e decisões judiciais para controlar preços e produção do mercado, bem como eliminar barreiras à entrada e prevenir comportamento monopolístico. O instrumento é mais utilizado em setores econômicos.

4. Regulação social: instrumento que define atividades permitidas e proibidas, mediante regras que impõem sanções e oferecem incentivos a comportamentos, para que não ameacem diretamente a saúde, a segurança e o bem-estar dos cidadãos. Exemplos seriam regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra etc.

5. Seguros governamentais: instrumento que Estado utiliza para indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos, tais como desastres naturais ou quebra de instituições financeiras.

6. Publicidade de utilidade pública: instrumento com intenção de alterar determinado comportamento individual, direcionando-o para a meta do programa governamental, como rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas.

7. Impostos corretivos e taxas: instrumento tributário para influenciar indivíduos a mudarem suas preferências para reduzir danos sociais; utilizado, por exemplo, para diminuir o consumo de bebidas alcoólicas e do cigarro, aumentar a produção de gasolina de melhor qualidade, incentivar a reciclagem de lixo.

8. Contratação: instrumento que firma acordo entre um órgão da administração pública e uma entidade privada com ou sem fins lucrativos, com contrapartida financeira, para fornecimento de bens ou serviços a órgão da administração pública contratante ou para a

entidade que o represente, por exemplo: contratação de serviços de segurança, de manutenção de computadores, de limpeza de vias públicas e de construção de prédios públicos.

9. Aquisição de serviço contratado: instrumento onde administração pública contrata uma entidade privada, por uma quantia determinada, para fornecer um serviço a um determinado grupo de pessoas ou “clientes”, por exemplo, programas de ensino profissionalizante, de aconselhamento para dependentes de drogas, de cuidados aos idosos e aos doentes mentais. Difere da contratação porque o Estado compra o serviço para terceiros e não para ele próprio.

10. Assistência financeira: instrumento que transfere recursos de uma entidade governamental para uma organização pública ou privada sem fins lucrativos para estimular ou apoiar determinadas atividades ou serviços cuja competência é de quem recebe os recursos. As assistências financeiras podem ser classificadas por sua destinação (com fim específico, com destinação fixada de forma ampla e genérica, e com livre aplicação) ou por sua forma de distribuição dos recursos (valores distribuídos entre os beneficiários, determinados por lei, normalmente utilizados para atividades de duração continuada (saúde, segurança); e valores dirigidos a projetos específicos).

11. Empréstimos e garantia de empréstimos: instrumentos onde o Estado empresta diretamente recursos do Tesouro ou garante à entidade financiadora o pagamento da dívida contratada pelos tomadores dos empréstimos, usado para estimular atividades de interesse, político ou econômico; muito usado em áreas como habitação, educação e agricultura.

12. Renúncia fiscal: instrumento que visa estimular determinado comportamento por parte das empresas ou dos indivíduos pelo adiamento, redução ou isenção de obrigações tributárias.

13. Vales: instrumento que oferece subsídio, dando poder de compra aos indivíduos para aquisição de bem ou serviço de sua preferência, dentro de um conjunto de opções que, normalmente, lhe é oferecido pelo setor privado.

14. Legislação de perdas e danos: instrumento que estabelece o direito de uma pessoa ou entidade de procurar, no sistema judicial, compensação por um dano sofrido por negligência ou má conduta de outras pessoas ou entidades. Um exemplo seria o Código de Defesa do Consumidor.

Quadro 2. Instrumentos conforme tipologia de Salamon (2002) e exemplos no Brasil.

Tipologia	Exemplos no governo federal brasileiro
1. Gestão Direta	onde é preciso uso legítimo da força (ex: polícia), quando não se pode correr riscos (ex: controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo), questões de equidade (ex: previdência e assistência), onde não há mercado (ex: educação em áreas rurais), onde é preciso manter capacidade governamental (ex: pesquisa)
2. Corporações governamentais	Estatais (atuam principalmente em transportes, comunicações, energia elétrica, seguros e correios).
3. Regulação econômica	Para eliminar barreiras à entrada e prevenir comportamento monopolístico.
4. Regulação social	Regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra.
5. Seguros governamentais	Indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos, tais como desastres naturais ou quebra de instituições financeiras
6. Publicidade de utilidade pública	Rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas.
7. Impostos corretivos e taxas	Tributos sobre cigarros e bebidas alcoólicas.
8. Contratação	Contratação de serviços de segurança, de manutenção de computadores, de limpeza de vias públicas, de construção de prédios públicos
9. Aquisição de serviço contratado	Programas de ensino profissionalizante, de aconselhamento para dependentes de drogas, de cuidados a idosos e a doentes mentais.
10. Assistência financeira	Convênios.
11. Empréstimos e garantias de empréstimos	Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf.
12. Renúncia Fiscal	Simples (tributação diferenciada para micro e pequenas empresas), Rouanet (para incentivo na área cultural).
13. Vales	Vale alimentação, vale transporte, vale cultura etc
14. Legislação de perdas e danos	Legislação para evitar perdas, como o Código de defesa do consumidor

Fonte: Elaboração própria, a partir de Salamon (2002).

Para finalizar a apresentação de tipologias sem, contudo, esgotar a questão, chegamos à mais profusa das tipologias, com 63 classificações, de Kirschen (1975). Kirschen classificou os instrumentos governamentais conforme seus objetivos (pleno emprego, estabilidade dos preços, melhoria no tamanho ou estrutura da população, para citar três dos doze objetivos tratados). Depois, agrupou os instrumentos em instrumentos de finanças públicas, instrumentos de moeda e crédito, instrumentos de controle direto e alterações no arcabouço institucional, desenvolvendo assim uma análise bastante interessante. Exemplos do que Kirschen chama de instrumentos são transferências às famílias, impostos diretos, empréstimos, garantias governamentais, controle de preços, criação de instituições nacionais e internacionais. Alguns são coincidentes com os de Salamon (2002). Mas o nível de detalhamento e o viés econômico são maiores.

Para além das definições, das bases para os distintos conceitos, tipologias e exemplos;

há um debate interessante que se debruça sobre o processo de escolha dos instrumentos governamentais. As nuances do processo de escolha e como são analisados por diferentes perspectivas retroalimentam a questão das definições e também da tipologia, tendo sido relevante seu conhecimento prévio para a melhor concepção da pesquisa; e sendo necessário aqui para sua melhor compreensão.

2.3. O processo de escolha de instrumentos governamentais

O processo de escolha de um instrumento de ação pública para o desenvolvimento de um programa governamental pode ser visto como tendo duas fases (SALAMON, 2002).

Na primeira, seriam analisados os instrumentos de ação pública disponíveis, conforme níveis de efetividade, eficiência, equidade, capacidade de realização e legitimidade e viabilidade política a serem alcançados com o uso de cada um deles. A efetividade de uma ação pública mede o quanto ela atinge o seu objetivo. Nesse critério, o instrumento de ação pública mais efetivo é aquele cuja utilização dá ao programa governamental a maior probabilidade de sucesso. A eficiência é a capacidade de obter um dado nível de benefício a um custo mínimo. Poderiam ser considerados, na avaliação do instrumento, tanto os custos para o Estado quanto os custos impostos aos demais entes participantes do programa. A equidade tem dois significados: distribuição uniforme de custos e benefícios entre todos os alcançados pela ação pública ou distribuição não uniforme, privilegiando os mais necessitados. O primeiro significado está associado aos programas de caráter distributivo e o segundo aos de caráter redistributivo. Nesse aspecto, verifica-se que alguns instrumentos são mais adequados para utilização em programas do primeiro tipo e outros em programas do segundo tipo. A capacidade de realização diz respeito à maior ou menor dificuldade de utilização do instrumento analisado, do ponto de vista de sua complexidade, pois alguns instrumentos, embora em teoria sejam considerados muito eficientes e efetivos, inviabilizam o próprio programa pela complexidade de suas operações. Na escolha do instrumento adequado, deve-se também ter em mente o impacto da decisão em relação aos aspectos da legitimidade. Isso se deve ao fato de que determinados instrumentos permitem um melhor controle dos gastos associados à ação pública que outros. Em uma sociedade democrática, esse é um dado importante. A opção por um instrumento com essa característica passa para a sociedade uma percepção da existência de uma relação entre os impostos pagos e os serviços recebidos do Estado. Quanto à viabilidade política, um programa governamental sem apoio político não

tem como prosperar (SALAMON, 2002).

Na segunda fase, o processo de escolha examinaria os instrumentos por meio de quatro enfoques: coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade. Note-se que a “administrabilidade” ou “implementabilidade” do instrumento não é considerada, o que nos leva a crer que instrumentos seriam usualmente escolhidos com outros propósitos que não a facilidade de aplicá-los administrativamente, ou seja, sua alta ou baixa complexidade, como mencionado anteriormente. A coercibilidade mede o quanto a utilização de um determinado instrumento restringe ou mesmo impõe um determinado comportamento a indivíduos ou grupo de indivíduos diante da opção de apenas estimular ou desestimular esse comportamento. Quanto maior o grau de coerção do instrumento, maior a agressão às liberdades individuais e menor sua legitimidade política. Renúncia de receitas e publicidade de utilidade pública são exemplos de instrumentos de baixo grau de coerção. No outro extremo, encontram-se as regulações sociais e econômicas. A objetividade mede a extensão do empenho da entidade responsável por um programa governamental com a execução propriamente dita. A provisão direta de bens e serviços por parte do Estado é um instrumento de alta objetividade, ao passo que as assistências financeiras aos entes subnacionais apresentam baixa objetividade. A automaticidade é a capacidade de o instrumento não exigir a criação de uma nova estrutura administrativa para sua operação. O *voucher*, ou vale, por exemplo, é considerado um instrumento de alta automaticidade, ao passo que a regulação econômica, que, frequentemente, exige a criação de um órgão administrativo específico, é um instrumento de baixa automaticidade. A visibilidade mede o grau de transparência dos recursos envolvidos com determinado instrumento de ação pública no processo político, particularmente, no processo orçamentário. A regulação social é de baixa visibilidade, ao passo que a contratação de bens e serviços diretamente pelo Estado é de alta visibilidade (SALAMON, 2002).

A lógica dessas duas fases apontadas é que instrumentos seriam escolhidos primeiramente por um ponto de vista mais amplo, incluindo contexto político e capacidade de realização; e posteriormente por análises mais pormenorizadas de incentivos que cada instrumento apresenta, quanto a coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade. Ambas as fases influenciariam no processo de escolha, sendo que a primeira está mais voltada para formulação do instrumento e a segunda para sua implementação propriamente dita. Os aspectos considerados em ambas as fases são ao mesmo tempo consequência e base para as

definições de instrumentos governamentais.

Subjacente à discussão do processo de escolha por critérios técnicos, está também a questão se haveria ou não uma relação entre instrumentos escolhidos, problemas de implementação e temas, que por vezes envolvem critérios não técnicos. Alguns pesquisadores (LINDER, PETERS, 1989) classificaram tipos distintos de abordagens à escolha de instrumentos: instrumentalistas, processualistas, contingencialistas e constitutivistas.

Há políticos e burocratas “instrumentalistas”, que são comprometidos com determinados instrumentos e o utilizam independentemente do tipo de problema que está sendo tratado, por uma opção mais ideológica do que técnica. Há também os “processualistas”, para os quais o processo da política pública leva ao instrumento, qualquer que seja esse, pois nesse ponto de vista há um processo dinâmico de adaptação, e os instrumentos são vistos como experiências, experimentações. Haveria ainda os “contingencialistas”, que julgam a relação entre problema e instrumento, embora desenvolvam esse julgamento de modo rudimentar, geralmente com base na experiência ou compreensão intuitiva sobre ambos, tema (problema) e instrumento, geralmente com base em categorias nominais: problemas sociais se resolvem com tais instrumentos, políticas públicas na área de agricultura requerem outro tipo de intervenção para ter sucesso etc. Por fim, haveria os “constitutivistas”, para quem os problemas e os instrumentos são construídos simultaneamente e interagem em um processo político (LINDER, PETERS, 1989).

Um exemplo de autor “contingencialista” seria Lowi (1972), que argumenta que existem objetivos específicos que são melhor alcançados pelo instrumento governamental ancorado em regulação, e que, além disso, existe um conjunto de consequências no processo de implementação decorrente do uso deste instrumento. De forma similar, argumenta que pode haver outros instrumentos associados a outros objetivos governamentais, e que só é possível analisar a importância de cada instrumento em comparação com outros (LOWI, 1972, p. 299).

Há autores, ainda, que definem duas gerações na literatura de instrumentos de políticas públicas. A primeira geração enfatizava decisões em adotar instrumentos específicos. A segunda geração (HOWLETT, KIM, WEAVER, 2006) reconhece que a prática na administração pública geralmente envolve o uso de múltiplos instrumentos ao mesmo tempo. A natureza da mistura de diversos instrumentos governamentais continua pouco estudada e não há compreensão clara sobre o processo de escolha dos instrumentos (ELIADIS, HILL,

HOWLETT, 2005).

Analisar a mistura de instrumentos e como a mistura é escolhida não é tarefa fácil. É preciso habilidade para identificar e classificar os instrumentos que estão sendo utilizados e suas combinações, para analisar como eles se inter-relacionam e quais são contraproducentes ou sinérgicos em seus efeitos (WEBB, 2005).

Mesmo assim, notam-se alguns padrões, que podem estar determinando a escolha dos instrumentos. No Brasil, por exemplo, há por vezes restrições legais que determinam que a escolha da modalidade de parceria, ou do instrumento para descentralização administrativa, deve ser feita em função do tipo de atividade (DI PIETRO, 2009, p. 54).

Um envolvimento contínuo da administração direta no processo de implementação, independentemente do instrumento escolhido, ajuda a manter a interconectividade forte e permite e encoraja o contato entre os envolvidos na implementação (BRESSERS, O'TOOLE, 1998). Um governo que atribui grande papel ao Estado tende a preferir legislação como instrumento, enquanto um governo que atribui ao Estado um papel mais limitado prefere incentivos econômicos ou mudança na autoridade (delegação) (MCDONNELL, ELMORE, 1987, p. 21). Portanto, esses instrumentos seriam escolhidos conforme o contexto institucional, a capacidade governamental, os recursos fiscais, o apoio político, a informação disponível e as escolhas passadas.

Por outro ponto de vista, os custos de transação seriam os determinantes para a escolha dos instrumentos (HORN, 1995). Para concepção pragmática, com intuito meramente de sucesso político no sentido de perpetuação no poder, os instrumentos seriam escolhidos segundo sua possibilidade de angariar mais votos (TREBILCOCK, HARTLE, PRICHARD, DEWEES, 1983).

Para Salamon (2002), a escolha do instrumento mais adequado a cada política seria conforme o desejo de se ter uma gestão direta ou indireta, o grau de coercitividade desejado, o grau de visibilidade necessário e também sua automaticidade. A escolha de instrumentos, em vez de técnica, seria uma escolha política; pois dá aos atores a vantagem de determinar como políticas públicas serão implementadas. A escolha do instrumento dá forma aos programas públicos. O que está em discussão não é simplesmente a forma mais eficiente de resolver um problema público em particular, mas também a influência relativa que vários interesses envolvidos terão na evolução do programa. A escolha também é influenciada por normas culturais e ideologias dominantes, pois afetam as atitudes perante o Estado. Apesar de serem

escolhas políticas, não deixam de ser também escolhas operacionais, com implicações significativas na gestão governamental (SALAMON, 2002). A instrumentalização é de fato um tema político, dado que a escolha do instrumento estrutura o processo e seus resultados (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). A instrumentalização de políticas públicas é uma questão fundamental, pois revela de forma razoavelmente explícita a teorização sobre a relação entre o governo e a sociedade. Todo instrumento constitui uma forma condensada de conhecimento sobre controle social e formas de exercer esse controle. Os instrumentos não são neutros. Eles produzem efeitos específicos, independentemente dos objetivos da política em ação. Os instrumentos estruturam as políticas públicas conforme suas próprias lógicas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

Interessante notar aqui como a discussão do processo de escolha reflete definições diferenciadas do conceito de instrumentos governamentais. Enquanto para Salamon (2002) os instrumentos estruturam a ação coletiva em prol da política; para Lascoumes e Le Galès (2007), o instrumento estrutura a própria política.

Nispen e Ringeling (1998) definem como instrumento governamental uma coleção de atividades políticas similares com a intenção de influenciar e governar um processo social. Essa definição tem a desvantagem de que a linha entre os conceitos de “políticas públicas” e de “instrumentos” é vaga (BRUIJN, HUFEN, 1998, p. 14), mas tem a vantagem de esclarecer o forte vínculo entre instrumento governamental, o desenho institucional, os processos e os resultados.

A escolha do instrumento é uma forma de desenho institucional (BRESSERS, O'TOOLE, 1998), com efeitos talvez apenas no processo ou talvez tanto no processo quanto nos resultados. É possível um mesmo tipo de instrumento, empregado em programas governamentais distintos (ou por governos distintos), apresentar características diversas. Por exemplo, um programa pode usar assistência financeira da União para um ente subnacional sem exigir uma contrapartida do beneficiário; enquanto outro programa pode usar o mesmo tipo de instrumento – assistência financeira – exigindo contrapartida. Há também casos de um mesmo programa governamental que é implementado mediante diversos instrumentos, como é inclusive o caso da Política Nacional de Museus objeto desta tese; o que permite desenvolver comparações que podem vir a oferecer elementos para melhor fundamentar a escolha sobre qual instrumento governamental utilizar na implementação de uma política pública.

Já há certos consensos sobre a capacidade de alguns instrumentos governamentais. Por exemplo, subsídios são geralmente utilizados para redistribuir renda dos ricos aos pobres. Mesmo assim, o sucesso dos subsídios depende da percepção dos agentes econômicos: se não confiam no governo e acham que os tributos serão utilizados para ganhos pessoais dos políticos, irão solicitar subsídios como uma forma de ganho (AMEGASHIE, 2006). O instrumento que foi a marca do governo Lula para democratização das oportunidades de acesso foi o Bolsa Família, que é um instrumento governamental de assistência financeira, também considerado como um tipo de subsídio (sendo essa transferência de renda um subsídio governamental às famílias). Diz-se que foi o responsável pela redução da desigualdade de renda (MARQUES, 2005; BRASIL, 2007; PIRES, 2008; LÓPEZ-CALVA, LUSTIG, 2010). Será que o bom atingimento do objetivo se deveu ao instrumento utilizado? Utiliza-se esse mesmo instrumento em outras políticas públicas, inclusive na Política Nacional de Museus. Buscou-se aqui pesquisar se a redistribuição está relacionada com o instrumento escolhido. Partiu-se inclusive, inicialmente, do pressuposto que a assistência financeira se revelaria como o instrumento com maior capacidade para democratização das oportunidades de acesso, na Política Nacional de Museus (devido à comparação com o Bolsa Família no quesito instrumento governamental utilizado: assistência financeira); o que não se confirmou, como será visto ao longo da tese.

Outro instrumento de bastante destaque e também presente em várias áreas governamentais é a renúncia fiscal. Há programas que permitem aumentar o acesso a bens e produtos governamentais mediante o uso do instrumento renúncia fiscal, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, que aumentou o acesso ao sistema financeiro, objetivo da política, sendo observado que “um número muito maior de agricultores familiares passou a ter acesso ao sistema financeiro e se integrou ao circuito da produção através dos benefícios do crédito rural disponibilizado pelo Pronaf” (MATTEI, 2006). O Sistema Simplificado de Tributação das Micro e Pequenas Empresas - Simples também implica renúncia fiscal com o objetivo de aumentar o acesso de empreendedores à formalidade, na medida em que permite que micro e pequenos empresários paguem menos impostos (por isso se classifica como renúncia fiscal). E a previdência rural, que paga benefícios previdenciários a trabalhadores rurais mesmo que não tenham contribuído para previdência social, tem forte caráter redistributivo, ampliando o acesso da população à previdência (SCHWARZER, 2000). A previdência social rural, que também se caracteriza

como renúncia fiscal por permitir que o trabalhador rural mesmo sem recolher a contribuição previdenciária tenha acesso ao benefício previdenciário, tem sido extremamente importante “na extensão da cobertura para amplos setores da sociedade brasileira que não teriam condições de ter acesso às aposentadorias e pensões da Previdência contributiva tradicional” (SCHWARZER, QUERINO, 2002, p. 40). Será que o sucesso dessas políticas em aumentar o acesso de setores-alvo da população brasileira aos respectivos sistema financeiro, atividade econômica formal com menos impostos e sistema previdenciário se deveu ao uso do instrumento renúncia fiscal? Será que foi devido ao uso do mesmo instrumento (renúncia fiscal) que o efeito de democratização de acesso foi positivo? Ou seja, será que o sucesso das políticas se deve ao instrumento utilizado para sua implementação? Com isso em mente, o instrumento renúncia fiscal foi analisado, para investigar se os efeitos causados por seu uso na Política Nacional de Museus foi o mesmo que nas outras políticas e programas mencionados.

E, finalmente, o terceiro instrumento pesquisado e em uso na Política Nacional de Museus, a gestão direta, é o instrumento governamental mais tradicional. O instrumento gestão direta foi pesquisado porque é um dos instrumentos em uso na implementação da Política Nacional de Museus e, como é um instrumento bastante utilizado, mesmo contemporaneamente, havendo críticas levantadas sobre o seu uso (por vezes de natureza ideológica), torna-se especialmente relevante.

A assistência financeira e a renúncia fiscal são instrumentos que visam induzir a ação, sendo que o governo age indiretamente, induzindo outros entes a implementarem uma política pública; enquanto a gestão direta age de forma, como o próprio nome o diz, direta. Os três instrumentos necessitam de ações referentes à coordenação, monitoramento, avaliação; e apresentam processos de implementação diferenciados, como foi pesquisado nesta tese sobre a implementação da Política Nacional de Museus.

Os três instrumentos governamentais analisados e em uso pela Política Nacional de Museus são, portanto, utilizados em políticas públicas em diversas áreas governamentais, não apenas na área museal, nem tão somente na área cultural.

Mas como aqui o foco é em uma política inserida na política cultural, foi feito um levantamento sobre o que já existe em estudos comparados e quais indicadores já foram desenvolvidos. Além disso, buscou-se conhecer o que existe de dados disponíveis referentes à política cultural brasileira, contexto onde a Política Nacional de Museus é implementada. Um resumo disso é apresentado a seguir.

2.4. Políticas culturais

Esta seção se dedica ao contexto mais amplo de implementação da Política Nacional de Museus: as políticas culturais. A fim de desenvolver este estudo comparado, buscou-se antes investigar quais indicadores já estão desenvolvidos para a área cultural; para conhecer quais os indicadores possíveis e como selecionar os indicadores utilizados nesta pesquisa. A seção se inicia com a discussão sobre indicadores culturais; e em seguida parte para discussão do contexto brasileiro para implementação de políticas culturais, caracterizando de forma macro o contexto para a implementação da Política Nacional de Museus.

Os indicadores de avaliação da cultura utilizados internacionalmente são diversos. Tem se desenvolvido análises do ponto de vista antropológico, sociológico, econômico, com indicadores de avaliação de cultura relacionados a valor cultural, simbologia, importância da cultura na sociedade, participação do setor cultural no PIB, grau de acesso que a população tem à cultura, quantidade de empregos gerados pelo setor cultural e relacionados ao financiamento da cultura (UNESCO, 2003). O Brasil está atualizado em termos de indicadores, e utiliza os mesmos que são utilizados internacionalmente (SILVA, 2007a, 2007b).

Indicadores de avaliação da cultura com viés mais simbólico e antropológico trazem discussões filosóficas sobre a importância da cultura na humanidade, justificativas para o papel do Estado como agente (ou interveniente) de políticas culturais, argumentando acerca do valor da cultura para a autoestima, o bem estar e, conseqüentemente, a qualidade de vida do ser humano; e sobre como tudo isso impacta positivamente na sociedade. Grosso modo, os objetivos gerais que guiam políticas sociais se aplicam a políticas culturais, consideradas como meio de enriquecer a existência das pessoas e criar igualdade social (SILVA, 2007a). Em indicadores “simbólicos”, predomina o entendimento de que cultura é ponto de partida para um projeto de nação com desenvolvimento social, boas oportunidades econômicas, mercados potentes, empresas inovadoras e cidadãos capazes, competentes e livres (BRANT, 2009).

Alguns autores usam uma *proxy* para indicadores culturais, tais como índices de violência urbana e de delinquência, considerando a política cultural como fator redutor de tais “índices de desencanto” (GAUTIER, 2003). A cultura não é a solução para a violência e a pobreza, “mas sua contribuição para esses problemas é importante e temos que criar os

instrumentos para medir a real repercussão dos efeitos das ações culturais. É preciso poder evidenciar a contribuição da cultura na solução de problemas sociais” (MARTINELL, 2003, p. 98). Além disso, a cultura contribui bastante para outras atividades, como a indústria cultural e o turismo; sendo comumente citado como o exemplo o museu de arte moderna em Bilbao, na Catalunha, Espanha, que dinamizou toda a economia local (MARTINELL, 2003, pp. 100-101).

Além dos aspectos simbólicos, há indicadores de acesso à cultura que normalmente se utilizam de dados sobre o consumo cultural das famílias, consumo este que também pode ser simbólico ou material, onde o simples ato de consumir implica uma ordem de significados e posições sociais. Consumir determinados bens culturais por si só informa sobre a posição social e intelectual do consumidor (SILVA, 2007a). O consumo de bens culturais é estudado como forma de avaliação da cultura e mediante dados da pesquisa de orçamento familiar - POF.

Os indicadores mais conhecidos e bem mensurados são os tangíveis, aqueles que se referem à parte material da produção cultural (MARTINELL, 2003): número de livros, CDs e DVDs distribuídos; audiência de espetáculos, shows, programas de rádio e televisão; frequência a museus e exposições de artes visuais, entre outros.

Outro indicador de acesso é a existência de equipamentos culturais, como teatros, cinemas, museus, bibliotecas, bens tombados; analisando a presença ou ausência desses equipamentos e verificando como se dá sua distribuição territorial (BRASIL, 2009).

Tem-se buscado dimensionar os processos de produção e de consumo culturais, com argumentos que se justificam com base no peso da produção cultural nos processos de desenvolvimento e integração social, com indicadores desenvolvidos em termos de atividades e ocupações, e peso do setor cultural no PIB (SILVA 2007a, 2007b).

No entanto, há fortes críticas quanto ao uso de indicadores com base na importância das atividades culturais no mercado de trabalho global. Por exemplo, com ironia, o economista Kay (2010) argumenta que as pessoas subestimam a importância das doenças para a sociedade, pois doenças geram milhões de empregos, para diagnósticos, tratamentos e cuidados aos doentes, na indústria farmacêutica e nos hospitais. E nem por isso governos deveriam promover doenças! O argumento é que não se pode nem se deve medir a importância do setor cultural pelos empregos que este setor gera, e que o argumento dos empregos gerados e das pessoas ocupadas no setor não deve ser utilizado em defesa de

políticas públicas culturais, pois seria uma falácia. Mesmo assim, muitos acadêmicos utilizam a quantidade de empregos gerados para “provar” o peso do setor cultural, argumentando que “a cultura é uma mina de empregos” (ESCANDE, 2003, p. 149). A importância do setor cultural se deve ao benefício que ele gera, e não se deve medi-la pelo seu custo. Indicadores de benefício ainda não estão disponíveis, mas nem por isso devem-se utilizar indicadores de custo. Todavia, se observa o uso de indicadores de custo em estudos internacionais e também nacionalmente (SILVA, 2007a; por exemplo).

Há forte relação entre indicadores culturais comumente utilizados e os instrumentos governamentais pesquisados nesta tese (renúncia fiscal, assistência financeira e gestão direta) mediante suas categorias de análise selecionadas.

O financiamento da cultura, por sua fácil mensurabilidade, é o indicador mais comumente utilizado, detalhando a importância do financiamento público e do privado, em suas diversas formas. Considerando que cada instrumento governamental provê recursos às políticas culturais por mecanismos diferenciados, esse indicador de financiamento é usado nesta tese (na forma da categoria de análise “incentivos”, como é detalhado a seguir). A gestão direta implica financiamento direto. A assistência financeira também implica financiamento direto do governo a grupos previamente estabelecidos. A renúncia fiscal implica financiamento indireto, sendo as empresas que fazem a seleção e o financiamento direto para posteriormente obter descontos tributários junto ao governo.

Há indicadores econômicos e financeiros que decorrem de estudos de viabilidade de cada projeto, inclusive em projetos culturais, também amplamente utilizados. O indicador básico é o de custo-efetividade, que é um indicador econômico; combinado com o indicador de sustentabilidade de um bem cultural. Um exemplo do uso do indicador custo-efetividade encontra-se no programa Monumenta. O Monumenta é um programa estratégico do Ministério da Cultura que procura conjugar recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Atua em cidades históricas protegidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), promovendo principalmente obras de restauração e recuperação dos bens tombados. Conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o apoio da Unesco, funcionando mediante convênios para promover sustentabilidade ao patrimônio. No caso do Monumenta, para avaliar esta capacidade de sustentabilidade e viabilidade, se verifica a quantidade de monumentos conservados e se utiliza “uma simulação matemática a partir da análise do fluxo

de receitas e despesas do Fundo Municipal de Preservação” (NETO, 2003, p. 115). Há outros indicadores econômicos e financeiros que também decorrem de estudos de viabilidade de projetos culturais. Por exemplo, há um indicador que mede a disposição do visitante ou do usuário de pagar pela existência ou pelo uso de um bem, indicador de amplo uso internacional que é utilizado também no Projeto Monumenta (NETO, 2003, p. 114). No entanto, vale notar que em muitos equipamentos culturais a capacidade do usuário de pagar pelo seu uso não é relevante. Por exemplo, a maior parte dos museus brasileiros (67,2%) é pública e gratuita e entre os museus que cobram ingresso, mais da metade (50,3%) cobra taxa de até R\$ 2 (BRASIL, 2010). Apesar da gratuidade, cerca de 70% da população brasileira nunca foi a museus ou a centros culturais (BRASIL, 2010). Isso ocorre porque menos de 21% dos municípios brasileiros tem museus e quase metade deles se encontra na região sudeste (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009), demonstrando grande concentração.

Encontra-se também a proposta de criação de um índice municipal em cultura (BOUERI, 2009), partindo do pressuposto de que se as prefeituras tivessem elementos para gerir adequadamente o setor, o acesso da população à cultura seria ampliado, e defendendo que um índice forneceria mais elementos às prefeituras. As variáveis que comporiam o índice proposto seriam adesão a consórcio intermunicipal de cultura, existência de secretaria exclusiva para cultura, adesão ao sistema nacional de cultura, entre outras. Um subíndice seria a existência de equipamentos culturais, mas também a existência de grupos, de cursos, de feiras culturais. Tal índice permitiria fazer um diagnóstico da gestão cultural e subsidiar a formulação de políticas públicas para o setor (BOUERI, 2009).

Já o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA está desenvolvendo um indicador semelhante ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH da Organização das Nações Unidas - ONU, batizado de Indicador de Desenvolvimento Cultural - IDCULT (IPEA, 2010). O IDCULT será usado para medir os dados sobre o desenvolvimento cultural do país. É composto por dois índices de consumo cultural (percentual de famílias que consomem cultura e dispêndio cultural por família nos municípios), e três de oferta cultural (porcentagens de empregos culturais, profissões ligadas à cultura e média de equipamentos culturais nos municípios). Os índices são normalizados e passam a compor o IDCULT.

Todos esses indicadores e índices demandam informações e com isso contribuem para a formação de um banco de dados para a cultura que pode permitir maior conexão entre políticas culturais e o processo de desenvolvimento (MARTINELL, 2003, p. 97; UNESCO,

2003).

O financiamento governamental para área cultural também pode ser utilizado como um indicador e analisado sob diversos aspectos. A utilização de dados sobre gastos públicos é de fácil aplicação e de fácil mensuração. Há um estudo de Saravia (1999) que discute o apoio do setor público para a atividade cultural e os tipos de financiamento, desenvolvido com base nos dados sobre os gastos públicos.

No entanto, nenhum desses indicadores vistos permite ter uma base de comparação entre os instrumentos utilizados para implementação de uma política pública cultural. Os instrumentos são utilizados para atingir um objetivo.

O objetivo maior das políticas públicas para a cultura seria um país mais criativo, humano, crítico, livre para se descobrir: pessoas mais felizes, atingindo um melhor desempenho geral para o país como um todo (SILVA, 2007). As políticas culturais estão estreitamente relacionadas com ideias de universalidade do acesso a bens culturais, simbólicos ou materiais. Com a democratização e o acesso à cultura atingem-se valores de acolhimento entre diferentes atores sociais. “De maneira geral, os objetivos gerais que guiam outras políticas sociais se aplicam às políticas culturais, que também são consideradas como meios para enriquecer a existência das pessoas e criar igualdade social” (SILVA, 2007, p. 11).

Todo ato de produção cultural implica na afirmação de sua pretensão à legitimidade cultural (BOURDIEU, 1974). O setor cultural é, ao mesmo tempo, um setor de atuação governamental e uma atividade econômica. O peso econômico do setor é maior do que usualmente se imagina. A participação do setor cultural na economia brasileira é de aproximadamente 5% e tem apresentado tendência de expansão. O Anuário de Estatísticas Culturais de 2009 mostra que o número de empresas do setor cultural representava 5,2% de todas as empresas em 2003 e 5,7% em 2005. O pessoal ocupado em atividades culturais representava 4% do total das pessoas economicamente ativas em 2003 e 4,1% em 2005. A participação de salários e outras remunerações do setor cultural era 5,2% em 2003 e 5,3% em 2005. De fato, no Brasil “são mais numerosas as pessoas que vivem na e da cultura do que as empregadas no setor automobilístico; no entanto, o que recebe o setor automobilístico de incentivos e financiamentos subsidiados é incomensuravelmente mais do que recebe a cultura” (COELHO, 2007, p. 12).

Observa-se, contudo, que é setor que recebe investimentos e tem tendência a se expandir. Enquanto a taxa geral de investimento na economia em 2003 era 10,8%, a taxa de

investimento de atividades culturais ficou, no mesmo ano, em 10,4% (BRASIL, 2009, p. 169).

Os governos municipais são os que proporcionalmente participam mais dos gastos públicos com cultura no Brasil. O governo federal gasta 0,05% de seu orçamento em cultura. Os governos estaduais gastam, em média, 0,4% de seus orçamentos, e os governos municipais, em média 1% de seus orçamentos em cultura. Em valores absolutos, a despesa governamental total com cultura estava em torno de R\$ 3 bilhões (dados de 2005). Parte dessa despesa diz respeito à implementação de políticas públicas culturais.

Observa-se, no Brasil, uma concentração dos equipamentos culturais nas grandes cidades e na região sudeste. O Ministério da Cultura (BRASIL, 2006) identificou a concentração como um problema e divulga que tem o objetivo de melhorar a distribuição cultural no país – de maneira territorial, geográfica – para fortalecer a formação de capital social. Segundo consta do Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil (BRASIL, 2006), o Governo se dispôs a enfrentar “antigos desafios, como os baixos indicadores de acesso a bens culturais que limitam os horizontes de boa parte de nossa população”. O Governo compreende cultura como “direito de cidadania, direito de todos os brasileiros” e pretende “criar condições de acesso, produção, difusão, preservação e livre circulação, regular as economias da cultura para evitar monopólios, exclusões e ações predatórias, democratizar o acesso aos bens e serviços culturais, isso é papel do Estado” (BRASIL, 2006, p. 2). Para tanto, vem desenvolvendo várias políticas e ações.

O mercado de produtos culturais “depende da diversificação e da desconcentração da produção cultural e da incorporação de setores da população até então estranhos ao uso e à fruição dos serviços e produtos culturais.” (VILLELA, 2007, p. 6).

O financiamento público à cultura é realizado de forma direta e indireta. A forma direta é orçamentária, por meio de fundos de cultura ou por meio de subsídios; enquanto o financiamento indireto se daria com privilégios fiscais a produtos e serviços culturais (REIS, 2003, pp. 152-156).

Os fundos de cultura e as leis de incentivo são partes fundamentais do financiamento público. Para Tolila (2007), o financiamento público é determinante para uma parte considerável da oferta cultural e, portanto, do consumo. Esse papel fica claro tanto pelos setores integralmente ou fortemente financiados (ópera, teatro público, espetáculo ao vivo em geral) quanto para aqueles onde esse financiamento representa apenas uma parte limitada do orçamento. Os gastos públicos ajudam a consolidar a oferta e a demanda de mercado, por um

lado apoiando a criação e por outro auxiliando as apostas mais arriscadas de tipo editorial sobre as produções mais exigentes. Os gastos públicos desempenham um papel essencial para financiar e permitir a existência de numerosas atividades que diretamente não produzem bens e serviços culturais, mas que, apesar de sua falta de visibilidade, são essenciais para o bom funcionamento dos ramos culturais e para a renovação das produções: conservação, pesquisa, formação, animação, promoção coletiva. O investimento na cultura também apoia o desenvolvimento das práticas culturais amadoras (TOLILA, 2007).

Além dos fundos de cultura e das leis de incentivo, há prêmios para oferecer assistência financeira e há a ação direta do Estado. Como saber qual desses instrumentos é mais adequado ao contexto brasileiro e tem mais chances de sucesso para atingir o objetivo de democratização das oportunidades de acesso? É preciso comparar a implementação de uma política pelos três instrumentos, para verificar se há relação entre os instrumentos governamentais – renúncia fiscal, gestão direta e assistência financeira – com o atingimento do objetivo da política, na forma de capacidade de distribuição territorial de oportunidades de acesso a museus. Mas com que base para comparação?

2.5. Bases teóricas para comparação

Na busca de bases teóricas para comparação entre processos de implementação mediante distintos instrumentos governamentais, vê-se que estudos comparados geralmente se valem de análises de efetividade, eficiência e equidade.

A efetividade mede o quanto a política atinge seu objetivo. A efetividade é sim mencionada na literatura sobre instrumentos governamentais, por Kraft e Furlong (2007) e também por Andrews e Entwistle (2010), Salamon (2002) e Peters (2000). No entanto, trata-se de uma variável mais relacionada ao resultado da política do que ao processo de implementação.

A eficiência mede o que foi realizado com menor custo, sendo também mais relacionada ao resultado do que ao processo. Embora presente como parte integrante da análise de instrumentos governamentais, mencionada por diversos autores, tais como Kraft e Furlong (2007), Salamon (2002) e Peters (2000), nesta tese está inserida nos incentivos existentes à implementação por esse ou por aquele instrumento. A eficiência é uma das quatro questões em Hood (1986), que a trata por “recursos financeiros” envolvidos para

implementação por cada instrumento governamental. É conceito amplamente utilizado para análises comparativas, como observado em Cabral e Lazzarini (2010). O termo utilizado nesta tese é “incentivos”; e sua definição contém, embora não enfatize, o aspecto da eficiência. Ou seja, a eficiência é aqui uma variável do processo de implementação via determinado instrumento, e não um objetivo em si.

A equidade mede a imparcialidade quanto ao direito de cada um; equivalência; igualdade; relacionada a senso de justiça, isenção, neutralidade. É mencionada por Kraft e Furlong (2007), Andrews e Entwistle (2010), Salamon (2002) e Peters (2000). É, nesta tese, uma categoria de análise de resultado, pois está intimamente relacionada ao objetivo selecionado da política pública que está sendo investigada, de democratização das oportunidades de acesso.

Considerando que o objetivo desta pesquisa é identificar como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com o atingimento de determinado objetivo governamental, análises de efetividade, eficiência e equidade não seriam as mais adequadas. Como efetividade, eficiência e equidade podem ser consideradas variáveis de resultado, e que o foco da pesquisa aqui proposta é no processo de implementação e na democratização das oportunidades de acesso, é mais relevante concentrar-se em equidade apenas, entre as categorias de análise de resultado.

A literatura sugere que há características do processo de implementação que devem ser consideradas, como por exemplo: se conta com apoio político; se há importância a prazos específicos para conclusão de projetos ou se a implementação funciona de forma mais contínua; se há flexibilidade de regras ou se a implementação está contida a situações mais rígidas e pré-definidas; se há estrutura com capilaridade e alcance geográfico ou não. Supõe-se, como afirmou Peters (2000), que formas diferentes de implementação – ou diferentes instrumentos governamentais – terão provavelmente diferentes consequências para a gestão governamental e para as políticas públicas (PETERS, 2000). E, como disse Hood (1986), supõe-se que a combinação entre coordenação e controle seria alterada com a diversificação dos tipos de instrumentos governamentais utilizados (HOOD, 1986, p. 10). Essas diferentes consequências e essas diferentes combinações entre coordenação e controle identificariam que o instrumento muda o processo de implementação. No entanto, dadas as características do direito administrativo brasileiro e a rigidez nas regras do serviço público, o que se observa é que certas características do processo de implementação não mudam. Ao contrário, é o

instrumento governamental que tem que se adaptar ao processo de implementação. Dependendo do instrumento, e de detalhes dessas características, tais como ênfase em prazos ou ênfase em distribuição geográfica, há indícios nessa tese que alguns instrumentos se adequam melhor que outros.

Há sugestões teóricas; para além da efetividade, eficiência e equidade; de categorias de análise para comparação de instrumentos governamentais mais relacionadas ao processo de implementação, tais como a liberdade, a adequação política, a aceitação social, a adequação administrativa e a capacidade técnica (KRAFT, FURLONG, 2007, p. 150).

A liberdade seria o grau em que cada instrumento governamental restringe ou não a privacidade, os direitos individuais e a capacidade de escolha dos atores envolvidos (KRAFT, FURLONG, 2007). Essa “liberdade” em Kraft e Furlong (2007) é mencionada com outros nomes por outros autores, como, por exemplo, encontra-se o mesmo conceito tratado como sendo a categoria de análise “autonomia” em Peters (2000), “autoridade” em Hood (1986), “coercibilidade” em Salamon (2002), ou “delegação de autoridade” em Barnard (1979). Todas – liberdade, autonomia, autoridade, coercibilidade, delegação de autoridade – dizem respeito exatamente ao grau de coerção ou liberdade de cada envolvido no processo de implementação. A implementação de políticas públicas é um processo cooperativo que depende da participação integrada de diferentes atores. Como na visão de organização de Barnard (1979), na implementação, a delegação de autoridade é necessária, pois é um dos princípios da teoria das relações humanas, em oposição à teoria clássica de administração, e está fortemente ligada à motivação dos indivíduos para o bom desempenho profissional. Também em Weber (1994) a delegação de autoridade é fundamental. A burocracia, em Weber, tem características que incluem a subordinação a uma autoridade que define as competências segundo regras fixas; uma hierarquia das funções; uma gestão racional que tem como base documentos escritos e delegação de autoridade, sempre com base na impessoalidade (WEBER, 1994). É importante avaliar como se dá a delegação de autoridade nos processos de implementação de políticas públicas e, nesta tese, renúncia fiscal, assistência financeira e gestão direta são descritas e analisadas em termos da estrutura da delegação de autoridade e da autonomia existente inerente a cada instrumento governamental. Isso porque cada instrumento governamental dá um grau de autonomia distinto aos principais implementadores e isso tem impacto no processo de implementação. No instrumento gestão direta, o poder público pouco delega, pela própria natureza do instrumento. No instrumento

assistência financeira, delega-se autoridade junto com o repasse financeiro, dando mais autonomia aos executantes na ponta, contanto que dentro de determinadas diretrizes gerais, em busca de um objetivo comum. No instrumento renúncia fiscal, delega-se o poder de escolha sobre quais projetos apoiar, já que as empresas elegem, ainda que dentro de um leque de projetos previamente aprovados pelo poder público, quais projetos conseguirão de fato captar recursos. A sociedade tem avançado no exercício do acompanhamento e controle das políticas públicas e na prática de proposição, ao mesmo tempo em que consolida a capacidade dos conselhos de exercerem efetivamente suas atribuições de negociação e consenso. No entanto, “sem dúvida ainda há muito a ampliar no que diz respeito ao exercício de suas atribuições, notadamente no tocante ao controle da gestão da política pública e à deliberação” (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p. 402). Há risco de captura dos espaços participativos por interesses privados ou corporativos e ainda se observa a predominância do Executivo nos processos decisórios (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p. 402). Os diferentes graus e formas de delegação de autoridade estão relacionados com os diferentes graus de autonomia e coerção. Esses autores defendem que quanto maior a autonomia dos implementadores, maiores as possibilidades de atingir bons resultados, ou seja, maiores as chances de uma boa implementação. É uma categoria importante de ser analisada quando o objetivo é investigar o processo de implementação, e será daqui para frente tratada como “autonomia”. No caso específico dos museus, a autonomia trata da questão sobre “quem decide o que os museus farão” (GRAY, 2011, p. 47), e quão independente são os responsáveis pelos museus para implementar seus projetos e a Política Nacional de Museus. A categoria de análise autonomia, nesta tese, é tratada como a autonomia do implementador para seleção dos projetos que serão financiados (no caso, autonomia do Ministério da Cultura - MinC, do Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, das empresas); e também como a autonomia do implementador na ponta, em cada museu. Uma suposição inicial, com base na revisão de literatura, era que quanto mais autonomia, melhor para o implementador na ponta; e o processo de implementação fluiria melhor.

A adequação política seria o nível de apoio que pode se revelar por afinidade partidária, apoio político ou pela existência de um contexto institucional de suporte que um instrumento governamental precisa encontrar para se estabelecer (KRAFT, FURLONG, 2007). Por exemplo, em um contexto onde a ideologia predominante fosse fortemente centralizadora, onde o governo central tivesse um papel preponderante de assumir a ação

diretamente, o instrumento gestão direta encontraria grande apoio político; enquanto que em um contexto da década de oitenta, do “reinventando o governo”, quando a capacidade do governo centralizador e diretamente atuante estava sendo criticada, esse instrumento de gestão direta não encontrava respaldo ideológico, sendo inviável politicamente. Essa mesma “adequação política”, mencionada por Kraft e Furlong (2007) é tratada por “viabilidade política” em Salamon (2002) e em Peters (2000), sempre dizendo respeito ao apoio político, ou, de forma mais ampla, apoio institucional, seja ele político ou de uma instituição apartidária, que a política pública teria para sua implementação. Como será discutido no capítulo de resultados, esta categoria de análise foi um dos pontos mais interessantes da pesquisa e sofreu alterações – de conceituação como apoio político para conceituação como apoio institucional – devido ao que os dados mostraram, que o relevante para a implementação são aspectos mais amplos que a política, tratando de todo o apoio institucional. A nova conceituação será detalhada no capítulo de resultados.

A aceitação social, por sua vez, pode ser entendida tanto como apoio da sociedade, em um movimento da sociedade para o museu; ou como busca, por parte do governo, de envolvimento da comunidade com suas ações, em um movimento do museu para a sociedade. Ou seja, no caso da política pública em questão, pode ser nas duas direções: partindo da sociedade para o governo ou do governo para a sociedade. Aqui, pode-se inclusive fazer um paralelo com as teorias de implementação *bottom-up* ou *top-down* mencionadas anteriormente. Sendo o movimento da sociedade para o museu considerado como *bottom-up* e o movimento do museu para a sociedade considerado como *top-down*. Um conceito um pouco distinto de aceitação social seria a sensação da população de serviços recebidos e a possibilidade de controle social dos gastos. Nessas duas acepções, é uma categoria de análise mencionada por Kraft e Furlong (2007) e assim mais ampla é também tratada por legitimidade em Salamon (2002). Por ser uma categoria de análise que influencia no processo de implementação, será adotada nesta tese e daqui para frente tratada como “apoio social”. No contexto de museus, a importância dessa categoria de análise pode ser traduzida no fato de que quem visita os museus e as comunidades onde estão localizados podem ser contribuintes significantes para as decisões tomadas na implementação da política pública, direta e indiretamente (GRAY, 2011, p. 53). Para aferir a sensação da população sobre serviços recebidos ou possibilidade de controle social dos gastos teria sido necessário desenvolver pesquisas de opinião com os usuários dos museus ou com parcelas representativas da

população. Isso não foi feito nesta tese pois não era parte do foco da pesquisa. Assim, a categoria de análise apoio social foi estudada nos aspectos de gestão governamental subdividida nos esforços de implementação nas direções museu-população e população-museu.

Já a adequação administrativa (KRAFT, FURLONG, 2007) pode ser vista como a capacidade que cada governo tem para implementar uma política via aquele instrumento governamental específico. Seria a complexidade do processo, que também está presente na análise de Pressman e Wildavsky (1973), também tratada por nodalidade em Hood (1986) e por capacidade de realização em Salamon (2002). Iniciou-se a pesquisa tratando dessa categoria de análise sob o nome de complexidade administrativa. A complexidade administrativa envolveria a complexidade do processo de implementação; incluindo mecanismos de coordenação e controle, esforços e mecanismos de monitoramento, formas de contratação de pessoal (recrutamento) e políticas de recursos humanos, etapas do processo de implementação e tempo envolvido para implementação. Outra suposição inicial era que para cada instrumento governamental haveria mecanismos de coordenação e controle diferenciados e que cada instrumento governamental estaria sendo implementado dentro de uma complexidade administrativa diferenciada. No entanto, na realidade, não é isso que se observa. Certas características do processo de implementação – no que diz respeito aos mecanismos de coordenação e controle e aos mecanismos de monitoramento – são as mesmas para a implementação da Política Nacional de Museus independente do instrumento governamental em uso. Tanto um processo mais centralizado, como a gestão direta, quanto um processo mais descentralizado onde o governo teria propositalmente menos controle direto; ambos apresentam características similares durante o processo de implementação, parcialmente devido ao contexto do MinC, do Ibram, que seguem regras governamentais gerais, do direito administrativo e constitucional brasileiro; mas talvez haja outros motivos para essa rigidez ainda não investigados. Não se observam adequações governamentais do processo administrativo aos diferentes instrumentos. O governo tende a utilizar os mesmos procedimentos/processos historicamente utilizados na gestão direta para coordenação e controle dos diversos instrumentos governamentais³. Não caberia observar a variação na adequabilidade dos processos utilizados para coordenação e controle simplesmente porque eles não variam. Já questões de formas de contratação de pessoal e políticas de recursos

humanos – que seriam a capacidade técnica mencionada por Kraft e Furlong (2007) e que de forma similar seria a característica da organização em Hood (1986), que mediria a possibilidade real de trabalho da organização para implementação de uma política pública, por sua equipe e pessoal envolvido – embora possam sim variar mesmo que dentro das regras governamentais, não apresentam variação por instrumento. Além disso, são aspectos mais relacionados à gestão de pessoas, que não é foco desta tese. Daí, percebeu-se a importância de tratar algumas características do processo de implementação não como variáveis – mesmo porque não variam, como inicialmente esperado – mas tratá-las como pano de fundo que influencia o comportamento de todas as categorias de análise e também de todos os instrumentos governamentais. Assim, do conceito acadêmico de “adequação administrativa” derivado da revisão de literatura, foi extraída como categoria de análise para esta tese somente o que de fato varia: as etapas e o tempo para implementação da política mediante cada um dos instrumentos governamentais pesquisados. Daí a categoria de análise do modelo ser “etapas e tempo”, que compara questões de etapas no processo de implementação e de tempo de implementação (incluindo aqui os prazos definidos para implementação). O que interessou observar, nesta pesquisa, se refere à quantidade de etapas do processo de implementação e ao tempo médio decorrido em cada etapa. Quanto mais etapas e maior o tempo para realização, mais difícil seria a implementação. Assim, esta categoria de análise foi aqui resumida e tratada apenas em seus aspectos relacionados a “etapas e tempo”.

Assim, para atingir o objetivo desta tese, optou-se trabalhar com essas quatro categorias de análise: “autonomia”, “apoio político” (que no desenrolar da tese foi ampliada para “apoio institucional”), “apoio social” e “complexidade administrativa” (que no desenrolar da tese foi reduzida para “etapas e tempo”).

No entanto, essas quatro categorias de análise não cobrem todo o processo de implementação, não descrevem o processo de implementação da política em seus aspectos fundamentais. Para embasar os critérios de identificação e comparação entre os diferentes instrumentos, fez-se necessário incorporar teorias ligadas a estrutura de incentivos e a questões informacionais; que têm ligação direta com essas categorias de análise tratadas pelos autores mencionados anteriormente, como ‘autonomia’, ‘apoio institucional’, ‘apoio social’ e ‘etapas e tempo’.

³ Essa discussão pode ser melhor explorada dentro das teorias de institucionalismo histórico.

Quanto à literatura que trata de estrutura de incentivos, North (2004) nos permite definir instrumentos governamentais enquanto instituições, pois instituições seriam definidas como regras – formais ou informais – para criar ordem ou reduzir incerteza. Para North (2004), as instituições formam a estrutura de incentivos da sociedade; e instituições econômicas e políticas são os determinantes do desempenho econômico, enquanto o tempo determina a forma como instituições evoluem. Fazendo ainda um paralelo com o que diz Acemoglu (ACEMOGLU *et al.*, 2004), para quem diferentes instituições econômicas levam a diferentes desenvolvimentos econômicos, pode ser que diferentes instrumentos governamentais levem a diferentes processos de implementação e diferentes resultados, para uma mesma política pública. Para analisar se isso ocorre de fato, há que se considerar os incentivos envolvidos.

Classicamente, o problema do incentivo diz respeito à forma como um principal define um esquema de incentivos contratuais para induzir os agentes na direção do seu interesse (SANTANA, 2002). As respostas dos cidadãos aos estímulos variam conforme uma série de conceitos econômicos tais como informação incompleta e assimetria de informações. E mesmo a implementação das políticas públicas varia conforme os incentivos que o governo escolhe utilizar.

Stiglitz (1988, p. 239) menciona três principais instrumentos: a gestão direta (a produção pública), a regulação (produção privada sob regulação governamental), e a produção privada ajustada com tributos e subsídios, conforme o governo queira incentivar ou desestimular aquela produção. E vai mais além: se a decisão é pela produção pública, o governo pode escolher cobrar o preço de mercado, ou preço igual ao custo de produção (o que comumente ocorre com a produção de eletricidade, por exemplo), ou preço abaixo do custo de produção (como ocorre com o ensino superior público, em alguns países), ou nem cobrar (como ocorre com o ensino fundamental público). Se a escolha é pela produção privada, pode-se contratar do setor privado ou oferecer subsídios aos produtores ou até mesmo oferecer subsídios aos consumidores (vales). Cada um desses instrumentos oferece um incentivo distinto (STIGLITZ, 1988, p. 240). Fazendo o raciocínio contrário, conforme o incentivo que o governo tenha a disposição e possa oferecer, deveria então optar por um instrumento governamental ou por outro. Assim, teoricamente, haveria sim características do

processo de implementação mais favoráveis ao uso de um ou de outro instrumento governamental, conforme os incentivos disponíveis.

Para desenvolver uma comparação entre os instrumentos governamentais, é preciso comparar os incentivos oferecidos por cada instrumento.

Contratar, por exemplo, tornou-se uma estratégia cada vez mais popular no setor público para reduzir custos, redistribuindo os incentivos, aliviando a responsabilidade do governo em ofertar serviços e utilizando estruturas que já funcionam na sociedade (HUQUE, 2009). Huque (2009) comparou uma política habitacional com incentivos distintos, um caso de implementação na cidade capitalista de Hong Kong e outro em Shenzhen, uma cidade na China socialista. Concluiu que os incentivos na cidade socialista de Shenzhen funcionam melhor do que os incentivos na cidade capitalista de Hong Kong, tendo atingido um maior nível de eficiência. Isso contradiz os pressupostos tradicionais sobre eficiência em regimes de ideologias distintas. Será preciso comparar os incentivos e os processos de implementação e os resultados atingidos, para chegar a conclusões sobre o uso de distintos instrumentos governamentais para implementação de políticas públicas no Brasil.

Os incentivos existentes em cada instrumento, como recursos financeiros e normas legais e institucionais, são extremamente relevantes em uma análise do processo de implementação, como ressaltam Hood (1986), Huque (2009), Kraft e Furlong (2007), Lane (2005), Peters (2000), Salamon (2002) e Stiglitz (1988). Pode ser que haja incentivos à descentralização territorial, o que poderia levar à democratização das oportunidades de acesso, revertendo a forte concentração territorial de museus existente hoje. Mais recursos e incentivos legais e institucionais que prezem a desconcentração (com prevalência para projetos em pequenos municípios ou sem museus instituídos) podem estar relacionados com maior democratização das oportunidades de acesso. Assim, a categoria de análise incentivos foi tratada de forma bastante abrangente, subdividindo a observação, análise e interpretação nos seguintes componentes: como o instrumento incentiva o investimento de recursos em museus e como o instrumento incentiva a desconcentração geográfica. Adicionalmente, foi contemplado nesta categoria de análise o que atrai o implementador; ou seja, quais incentivos o instrumento oferece para atrair o implementador, tanto o central (do ponto de vista *top-down*) quanto o da ponta (do ponto de vista *bottom-up*), assim como possíveis desincentivos que existam ao uso do instrumento por esses implementadores.

Várias teorias tratam da questão informacional, inclusive a teoria de custos de transação e a teoria da agência. Na teoria de custos de transação (COASE, 1937), custos de transação são os que os agentes enfrentam quando recorrem ao mercado para adquirir equipamentos, insumos ou serviços, ou simplesmente interagir, e envolvem os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato (formal ou informal), e também os custos de conseguir informações, estreitamente ligado ao conceito de racionalidade limitada, onde agentes agem racionalmente, mas se defrontam com limitações na hora de acessar ou processar as informações, em ambientes de incerteza. Na teoria da agência, ou teoria agente-principal (ou teoria principal-agente), o principal é qualquer pessoa ou organização que quer que outra faça algum serviço para ela; e o agente é a pessoa ou organização que provê o serviço. A teoria tenta identificar os incentivos que levam o agente a servir melhor os interesses do principal. Também tem por base o comportamento dos agentes racionais, com informações limitadas, que identificam os incentivos de forma apenas parcial. Segundo Williamson (2007), nesse sentido, a teoria da agência seria uma parte da teoria dos custos de transação, onde a agência existiria para minimizar os custos de transação e apenas porque existem custos de transação, sendo o informacional um deles (WILLIAMSON, 2007).

Em políticas públicas, sabe-se da possibilidade da existência de consequências inevitáveis, adversas e inesperadas; desde Merton (1936), passando por Giddens e chegando a Portes (2000); que realça a importância da sensibilidade para o inesperado na implementação de intervenções governamentais. Concretamente, há exemplos conhecidos de consequências adversas, como programas de expansão de rodovias que levam à deterioração da área urbana, com enfraquecimento dos centros urbanos e aumento da contaminação do ar; ou programas habitacionais de renovação urbana que diminuem a oferta de moradia acessível aos mais pobres e agrava problemas habitacionais (STIGLITZ, WALSH, 2003, p. 279). No Brasil, recentemente, vimos problemas de incompatibilidade entre políticas, como, por exemplo, em políticas públicas culturais, quando a Polícia Federal lacrou e prendeu equipamentos adquiridos com recursos de assistência financeira governamental via Pontos de Cultura (TURINO, 2009, p. 21), por não terem cumprido com procedimentos burocráticos essenciais; e até brigas e prisões de revoltosos em agências bancárias por atrasos nos pagamentos de bolsas governamentais (TURINO, 2009, p. 159). A forma de implementação, ou o instrumento governamental escolhido, talvez esteja associado a determinados tipos de consequências indesejadas. Um programa implementado por gestão direta do governo federal

pode gerar mais distanciamento dos servidores e da adequação da política com problemas locais. Um programa implementado por assistência financeira pode gerar problemas de controle e monitoramento com consequências inesperadas. Um programa implementado com uso de renúncia fiscal pode sofrer captura por grupos de interesse. Isso são somente possibilidades de resultados sendo levantadas. Há problemas informacionais intrínsecos a cada tipo de instrumento governamental que são considerados neste estudo comparado, pois afetam sua “implementabilidade”.

Talvez haja questões informacionais mais frequentes em determinados instrumentos governamentais que em outros; ou talvez as questões informacionais se apresentem de formas diferentes conforme o instrumento. Talvez haja diferentes estratégias para tratar questões informacionais conforme cada processo de implementação. E talvez impactem diferentemente nos resultados da política sendo implementada. Por isso, questões informacionais foram analisadas no estudo comparativo entre instrumentos governamentais, conforme inclusive proposto por Peters (2000).

As formas e fluxos de transmitir e receber informações, bem como seu grau de institucionalização e periodicidade, ajudam a compreender o processo de implementação por distintos instrumentos governamentais, como sugerem Hood (1986), Kraft e Furlong (2007), Peters (2000), Salamon (2002) e até mesmo Coase (1937), Stiglitz (1988) e Williamson (2007) quando se referem a custos de transação. As informações também estariam positivamente correlacionadas à democratização.

Na categoria de análise informação, nesta tese, foi pesquisada como se dá a informação entre os órgãos governamentais e os implementadores na ponta (nos museus, governamentais ou não); intragoverno (entre MinC, Ibram, Iphan, MP); e dentro do próprio Ibram.

Assim, chega-se a seis categorias de análise selecionadas: autonomia, apoio político (que no desenrolar da pesquisa foi ampliada e reconceituada como apoio institucional), apoio social, complexidade administrativa (que ao longo da pesquisa foi limitada e reconceituada como consideração de etapas e tempo), incentivos e informação. Essas seis categorias de análise são investigadas para identificar como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com o atingimento de determinado objetivo governamental. A tese desenvolve uma análise comparativa de três instrumentos

governamentais que se apoia em como essas seis categorias de análise se apresentam no processo de implementação da Política Nacional de Museus em cada um desses três instrumentos.

Uma suposição inicial, com base nesta revisão de literatura, foi que se um instrumento dispõe em sua implementação de bons incentivos, ampla autonomia, não sofre de problemas informacionais, é implementado em poucas etapas e pouco tempo, e conta com apoio institucional e social, então seria um instrumento que alcançaria com facilidade seu objetivo. O instrumento que melhor apresentasse esse conjunto de características, provavelmente seria o mais adequado para o atingimento do objetivo da política a ser implementada.

Da fundamentação teórica consolidou-se, portanto, a forma utilizada para comparar os instrumentos governamentais desmembrando-os em seis categorias de análise. Essas categorias de análise estão apresentadas de forma resumida no Quadro 3.

Quadro 3. Categorias de análise selecionadas para comparar instrumentos governamentais

Categoria de Análise	Refere-se a	Com base nos autores
Incentivos	Quais são e como são distribuídos	Hood (1986); Huque (2009); Kraft e Furlong (2007); Lane (2005); Peters (2000); Salamon (2002); Stiglitz (1988)
Autonomia	Quem é responsável por o quê, delegação	Hood (1986); Peters (2000); Salamon (2002); Silva, Jaccoud e Beghin (2005); Stiglitz (1988).
Informação	Formas e fluxos de transmitir e receber informações	Coase (1937); Hood (1986); Kraft e Furlong (2007); Peters (2000); Salamon (2002); Stiglitz (1988); Williamson (2007)
Etapas e tempo	Etapas no processo de implementação e tempo decorrido (prazos e tempo total)	Hood (1986); Kraft e Furlong (2007); Pressman e Wildavsky (1973); Salamon (2002)
Apoio institucional	Adequação política, apoio institucional partidário	Hood (1986); Kraft e Furlong (2007); Peters (2000); Salamon (2002)
Apoio social	Apoio da sociedade (população-museu) e busca, por parte do governo, de envolvimento da comunidade com suas ações (museu-população).	Kraft e Furlong (2007); Salamon (2002)

Fonte: Elaboração própria.

Essas seis são as categorias de análise selecionadas que foram utilizadas para a comparação do processo de implementação mediante três instrumentos governamentais distintos.

A seguir, a metodologia explica como essas categorias de análise foram operacionalizadas em cada um dos instrumentos governamentais pesquisados.

3. METODOLOGIA

Como já foi mencionado, o objetivo geral da pesquisa foi identificar como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com o atingimento de determinado objetivo governamental. Este capítulo tem o propósito de relatar a metodologia que foi utilizada para desenvolver a pesquisa a fim de alcançar esse objetivo.

Está estruturado da seguinte forma: se inicia delineando a estratégia da pesquisa, suas características e formas de coleta de dados. Em seguida, há uma descrição dos instrumentos de coleta, com indicação sobre onde foram coletadas as evidências, os instrumentos de pesquisa e como foi desenvolvida a análise dos dados que foram coletados. O capítulo se encerra com ponderações sobre as limitações metodológicas.

3.1. Estratégia de pesquisa

A estratégia de pesquisa foi de desenvolver análise comparada de três instrumentos governamentais utilizados na implementação de uma mesma política: a Política Nacional de Museus. A comparação tem por objetivos específicos investigar:

- como ocorre a implementação de uma política pública por distintos instrumentos governamentais.
- como cada um dos diferentes instrumentos governamentais é implementado, mediante análise de seis categorias de análise específicas e comparação entre os instrumentos.
- como os instrumentos se relacionam com um objetivo governamental visado pela política.

Considerando que a metodologia é de análise comparada de instrumentos governamentais, a estratégia de pesquisa mais apropriada para o desenvolvimento desta tese é o estudo de múltiplos casos, ou multicaso (YIN, 2003, p. 14), sendo cada instrumento considerado como um caso.

Assim, o objeto de estudo são os instrumentos governamentais. O objetivo é comparar esses instrumentos usados na implementação de políticas públicas para verificar como funcionam e como se adequam aos objetivos de uma determinada política. Guy Peters (1998)

argumenta que ao se selecionar um pequeno número de exemplos de um processo com similaridades, como o caso de um mesmo objetivo, por uma mesma instituição, a análise política comparada se mostra extremamente adequada (PETERS, 1998).

Há muitas formas de comparações, com diferentes objetivos, tipos de dados, pressupostos teóricos e interesses. Métodos comparativos são usados em pesquisas tanto quantitativas quanto qualitativas, nas mais diversas áreas. George e Bennett falam das duas características principais para desenvolver estudo de múltiplos casos com comparação bem estruturada e focada (GEORGE, BENNETT, 2004, p. 67). A primeira consiste no pesquisador identificar com clareza o universo onde os casos estão inseridos. Nesta pesquisa, os casos estão inseridos no universo “implementação de políticas públicas para democratizar o acesso a museus”. A segunda característica é que a escolha dos casos derive do objetivo da pesquisa e da estratégia escolhida para atingir esse objetivo (GEORGE, BENNETT, 2004, p. 69). Além disso, deve-se fazer o mesmo grupo de perguntas a todos os casos, para permitir a comparação, garantindo dados comparáveis, para desenvolver o estudo comparado.

Esta é a metodologia mais adequada para investigar o problema de interesse porque o estudo de caso permite ao pesquisador reter as características holísticas e significativas de eventos da vida real, como processos de gestão (YIN, 2003, p. 2) e de implementação de políticas públicas. Além disso, o estudo de caso oferece vantagem natural à pesquisa de caráter exploratório e é o apropriado para inferências descritivas (GERRING, 2004). Gerring (2004) mostra características dos estudos de caso que geralmente se sugere sejam consideradas: os estudos de caso são mais úteis quando as inferências são descritivas em vez de causais; quando a profundidade da análise é preferida à quantidade e amplitude; quando se dá preferência a comparações dentro do universo do caso ou dos casos (e não à representatividade externa de cada caso); quando entender os mecanismos é mais importante do que entender as causas (embora por vezes a compreensão dos mecanismos leve a entender as causas); quando a proposição é estável, não probabilística; quando a estratégia de pesquisa é exploratória; o que é exatamente a situação desta tese. Ademais, o estudo de caso é especialmente apropriado para áreas em desenvolvimento, com novos tópicos, pois oferece a possibilidade de resultar em teoria geralmente inovadora, testável e válida empiricamente (EISENHARDT, 1989).

Conforme definição de Gerring (2004), um estudo de caso é um estudo intensivo de uma única unidade para compreender uma classe maior de unidades. A unidade pode ser qualquer fenômeno com fronteiras claras, observado em um momento único ou durante um período limitado de tempo. Conforme definição de Yin (2003), o estudo de caso é uma investigação empírica que pesquisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, principalmente quando as fronteiras entre o contexto e o fenômeno não estão claramente evidenciadas. Estudos de caso podem envolver apenas um caso ou múltiplos casos, e muitos níveis de análise. O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que enfoca a compreensão da dinâmica presente em um contexto particular. São exemplos de estudos de caso famosos a pesquisa de Selznick (1949) sobre o *Tennessee Valley Authority* - TVA (política antitruste) e o estudo de caso de Allison (1971) sobre a crise dos mísseis cubanos.

Atualmente, dois expoentes da metodologia de estudos de caso são Stake e Yin; sendo Stake mais afinado com o construcionismo social, e Yin com o pós-positivismo (ALVES-MAZZOTTI, 2006). Para Stake (2000, p. 436), o estudo de caso é estratégia de pesquisa que se caracteriza pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação, os quais podem ser os mais variados, tanto qualitativos como quantitativos. Para ele, um caso é uma unidade específica, um sistema delimitado cujas partes são integradas. Stake distingue três tipos de estudos de caso a partir de suas finalidades: intrínseco, instrumental e coletivo. No estudo de caso intrínseco busca-se melhor compreensão de um caso apenas pelo interesse despertado por aquele caso particular, e não para entender algum constructo abstrato ou fenômeno genérico; nem construir teoria (STAKE, 2000, p. 437). No estudo de caso instrumental, há interesse no caso por ele provavelmente facilitar a compreensão de algo mais amplo. No estudo de caso coletivo, o pesquisador estuda conjuntamente alguns casos para investigar um dado fenômeno, como um estudo instrumental estendido a vários casos, que permite compreender ou teorizar sobre um conjunto maior de casos.

Quanto à crítica comum que resultados de estudos de caso não seriam generalizáveis, já há argumentos mostrando que é possível sim sua generalização (HAMMERSLEY, FOSTER, GOMM, 2000; LINCOLN, GUBA, 1985). Estudos de caso podem ser generalizados para proposições teóricas, não para outras políticas, populações ou universos. Uma consequência da pesquisa pode ser vista como a possibilidade de uma generalização analítica sobre instrumentos governamentais (YIN, 2003, p. 10).

Os estudos de caso instrumentais e coletivos buscam tanto o que é comum quanto o que é particular em cada caso, mas o resultado final geralmente retrata algo de original em decorrência da natureza do caso, do seu histórico; do contexto (físico, econômico, político, legal, estético etc.); de outros casos pelos quais é reconhecido; e dos informantes pelos quais pode ser conhecido. Alves-Mazzotti (2006) avalia que em Stake, um estudo de caso é uma investigação que focaliza um fenômeno original, tratando-o como um sistema delimitado cujas partes são integradas. Yin descreve outro critério referente aos estudos de tipo exploratório: devem aprofundar a compreensão de um fenômeno pouco investigado, levando à identificação de categorias de observação ou à geração de hipóteses para estudos posteriores (ALVES-MAZZOTTI, 2006).

Trata-se, portanto, de um estudo comparativo multicaso, instrumental, exploratório e descritivo. Investigou-se a habilidade que cada instrumento governamental tem para democratizar as oportunidades de acesso a museus, tanto no processo de implementação quanto no objetivo primordial da política cultural brasileira durante o período analisado, de 2003 a 2010, de democratização das oportunidades de acesso. Não se buscou relações de causa e efeito, ou explicações que permitiriam fazer previsões, não sendo em sua origem um estudo explanatório.

A pergunta primordial foi “como?” e não “por quê?”. A pergunta “como?” não requer o controle de eventos comportamentais e tem foco em eventos contemporâneos (YIN, 2003, p. 5), que é o caso em questão. Trata-se de uma situação onde o estudo de caso tem uma vantagem muito definida, pois é uma situação onde a pergunta é “como?” e se pergunta sobre eventos contemporâneos sobre os quais a pesquisadora não tem nenhum controle (YIN, 2003, p. 9).

3.2. Caracterização geral da pesquisa

As características da pesquisa que resultou nesta tese são apresentadas a seguir, quanto a alcance temporal, finalidade, caráter e fontes de evidência.

Quanto ao alcance temporal, embora seja relevante contemplar uma pesquisa longitudinal para investigar o contexto e o processo de mudança ao longo do tempo, possibilitando a análise de relação temporal entre fenômenos históricos e presentes (PETTIGREW, 1990), para esta tese foi considerada adequada uma pesquisa transversal, com

perspectiva longitudinal. Essa perspectiva se caracteriza pela coleta dos dados em um ponto específico da linha do tempo, mas com a intenção de contribuir ao entendimento acerca da evolução de um dado fenômeno (PETTIGREW, 1990). O período investigado foi de 2003 a 2010 (embora, dentro deste período, tenha havido variação temporal para o instrumento assistência financeira, que apesar de ter sido iniciado em 2003 só apresentou seus primeiros resultados em 2007). Em um estudo deste tipo, a questão do alcance temporal contemplado é bastante relevante. Segundo Williamson (2000) haveria quatro níveis de análise social. Um primeiro nível de instituições informais, costumes, tradições, normas e religião, que demora séculos para sofrer alterações. Um segundo nível, do ambiente institucional, onde há regras formais, e se altera ao longo de décadas. Um terceiro nível, de governança, onde ocorre o jogo institucional propriamente dito, cujas mudanças ocorrem em espaços de um a dez anos. E um quarto nível, mais imediato, contínuo, de alocação de recursos (WILLIAMSON, 2000). O alcance temporal selecionado permite perceber mudanças do terceiro e do quarto níveis.

Quanto à finalidade, a metodologia utilizada foi exploratória, no sentido de investigar como os instrumentos governamentais – renúncia fiscal, gestão direta e assistência financeira – se relacionam com o processo de implementação da Política Nacional de Museus, com as características de gestão e com o atingimento do objetivo da política, na forma de capacidade de distribuição territorial de oportunidades de acesso a museus. Além disso, a metodologia foi parcialmente descritiva, pois descreveu os instrumentos governamentais utilizados na implementação da Política Nacional de Museus; bem como, de certa forma, consolidou e descreveu dados governamentais.

A atividade de pesquisa serve diversos propósitos. Pode ser desenvolvida para resolver problemas, para testar teorias ou para formular teorias (RICHARDSON, 1985). Esta tese desenvolveu essas três intenções.

Quanto à resolução de problemas, a pesquisa foi desenvolvida tendo em mente que é preciso resolver problemas de implementação. Considerando que a implementação ocorre mediante uso de instrumentos governamentais, o estudo desses é de fundamental importância para resoluções de problemas e aperfeiçoamento do processo de implementação de políticas públicas. Além disso, é preciso que sejam desenvolvidos estudos para fornecer novos elementos para subsidiar uma argumentação mais técnica no debate dos “melhores”

instrumentos governamentais e resolver os problemas de falta de elementos empíricos ao debate, que permanece fortemente ideologizado.

Quanto a testar teorias, a tese foi desenvolvida considerando que é preciso desenvolver estudos sobre estratégias de gestão e implementação de políticas mais adequadas a um ou a outro instrumento, além de verificar categorias de análise dentro de cada instrumento governamental para testar teorias sobre um ser mais adequado que outro para determinados contextos e finalidades.

Quanto a formular teorias, o estudo buscou compreender melhor se há ou não possibilidade de desenvolver teorias sobre algum vínculo entre o tipo de política pública e o instrumento governamental mais adequado. Haveria instrumentos que apresentam mais vantagens em políticas descentralizadas e outros mais adequados para políticas que foram formuladas com previsão de maior centralização? Ou a determinação é mais aleatória e segue mais a lógica da teoria da “lata de lixo” (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972; ZAHARIADIS, 1999)? Essas dúvidas foram ao menos parcialmente respondidas.

Quanto ao caráter das evidências, utilizou-se uma mistura de evidências documentais e empíricas, quantitativas e qualitativas. A combinação se fez necessária pois para algumas categorias de análise havia evidências documentais, qualitativas e quantitativas; enquanto que para outras não havia dados em fontes documentais e as informações foram buscadas via entrevistas, com tratamento qualitativo. Isso não se dá apenas nesta tese. O estudo de caso geralmente utiliza técnicas similares às de um estudo histórico, adicionando a este observação direta e entrevistas, lidando com uma variedade de evidências mais ampla (YIN, 2003, p. 8).

Finalmente, quanto às fontes de evidência, a pesquisa foi desenvolvida utilizando dados secundários e primários. Os dados secundários foram extraídos de publicações governamentais, tal qual o Anuário de Estatísticas Culturais, publicado pelo Governo Federal; dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e, também do IBGE, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD. Também foram pesquisados bancos de dados eletrônicos, relatórios gerenciais, arquivos do Ministério da Cultura e o Diário Oficial da União - DOU para os resultados dos editais referentes à assistência financeira e também à renúncia fiscal.

Além dos dados secundários, foram desenvolvidas entrevistas para ampliar a compreensão dos dados pesquisados e para esclarecer aspectos não disponíveis nos

documentos supracitados. Foram gravadas, transcritas e codificadas 27 entrevistas: oito com implementadores em cada um dos instrumentos governamentais em questão – renúncia fiscal, assistência financeira e gestão direta – totalizando 24 entrevistas, mais três no órgão central, com responsáveis pela implementação da Política Nacional de Museus (no Instituto Brasileiro de Museus - Ibram e no Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan). Além dessas, foram feitas entrevistas com representantes do Ministério da Cultura - MinC e com outros diretores de museus do Ibram e funcionários responsáveis pela área de convênios do Iphan, totalizando mais de trinta entrevistas. Mas essas não tiveram autorização para serem gravadas e, por isso, não foram utilizadas nesta tese. As entrevistas analisadas aqui são com oito diretores de museus do Ibram, para o instrumento gestão direta; oito proponentes de projetos para Lei Rouanet, para renúncia fiscal; oito contemplados pelo Mais Museus, para assistência financeira; o Presidente do Ibram, uma diretora do Ibram e uma diretora do Iphan. As transcrições estão disponíveis aos interessados. Os critérios para seleção dos entrevistados estão descritos no item 3.5 a seguir.

Essa multiplicidade de fontes é necessária e inclusive característica de estudos de caso (YIN, 2003, p. 86). Dada a multiplicidade de fontes, os dados coletados mereceram por vezes tratamentos quantitativos e por vezes tratamentos qualitativos, sendo que o enfoque qualitativo foi o predominante.

3.3. Operacionalização da pesquisa

Para estudar a implementação de políticas públicas, foi desenvolvida uma análise comparativa por estudo de casos, sendo cada instrumento governamental um caso, utilizando seis categorias de análise, conforme modelo conceitual apresentado na Figura 1.

A ideia foi verificar como se dá a implementação de uma política pública específica – a Política Nacional de Museus – por três instrumentos governamentais: gestão direta, renúncia fiscal e assistência financeira. Ao estudar o processo de implementação, foram investigadas seis categorias de análise: incentivos, autonomia, informação, apoio político (institucional), apoio social e etapas e tempo. A pesquisa descreveu como essas categorias de análise se comportam em cada um dos instrumentos pesquisados. Fez-se a análise caso a caso e a análise comparada, sempre sob o ponto de vista da gestão e sobre o potencial do instrumento de

atingir o objetivo da política de democratização das oportunidades de acesso. Essa questão do uso e dos padrões de distintos instrumentos estava até agora desprovida de uma reflexão sobre os processos de implementação, as características da gestão e as relações com o atingimento do objetivo, no caso, de promover maior democratização das oportunidades de acesso, do ponto de vista da distribuição territorial.

Assim, na Figura 1, que descreve o modelo conceitual inicial, tem-se o foco na implementação da política pública, que se dá por três instrumentos governamentais distintos – renúncia fiscal, assistência financeira e gestão direta – e como esses instrumentos atingem o objetivo da política, de democratização das oportunidades de acesso. Havia uma suposição inicial de que o instrumento assistência financeira se mostraria como sendo o mais adequado para o atingimento do objetivo da política (Figura 1).

No entanto, no desenrolar da pesquisa, ainda em suas fases iniciais, viu-se que para analisar a implementação da política pelos três instrumentos seria preciso utilizar algumas categorias de análise, sistematizando as observações e tornando-as comparáveis. Para orientar as observações, foram estabelecidas, com base na revisão de literatura, seis categorias de análise: incentivos, autonomia, informação, etapas e tempo, apoio institucional e apoio social.

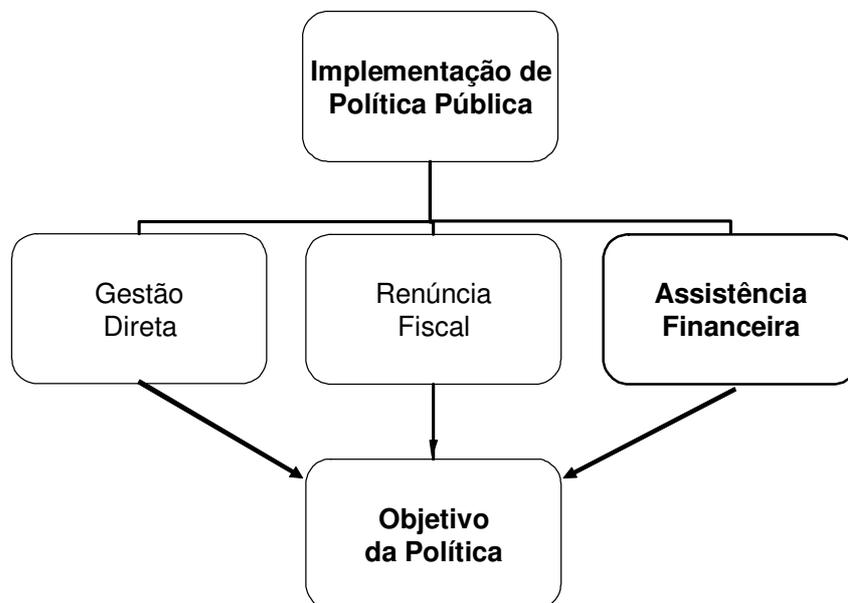


Figura 1. Modelo conceitual inicial

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, ao investigar se e como os instrumentos impactam no atingimento do objetivo, viu-se também que os instrumentos são influenciados, beneficiados ou prejudicados, em cada uma de suas categorias de análise, por características gerais do processo de implementação, tais como mecanismos de coordenação e controle, formas de recrutamento de pessoal, que não foram objeto de pesquisa nesta tese.

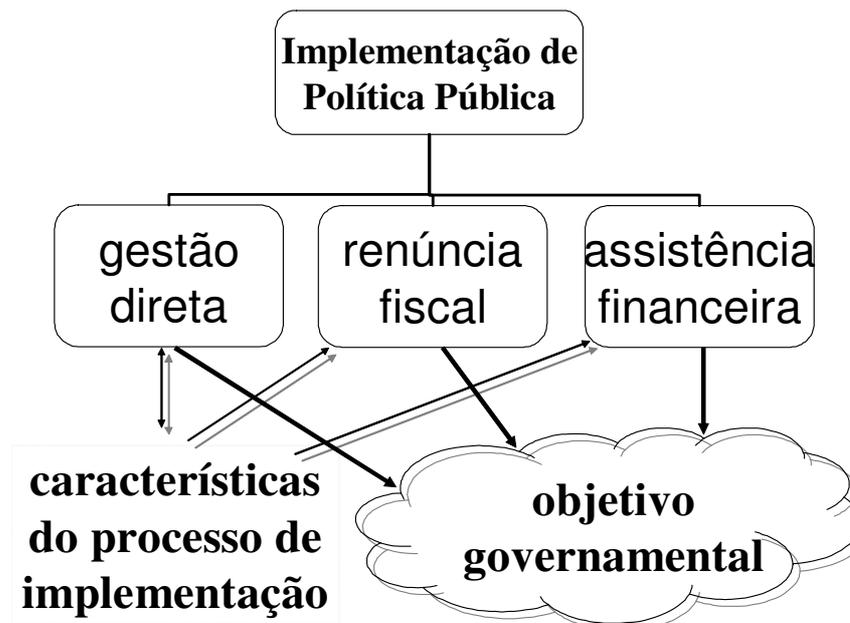


Figura 2. Modelo conceitual
Fonte: Elaboração própria.

Assim, passou-se a ver não só se e como cada instrumento se mostra (ou não) mais adequado para o atingimento de um determinado objetivo, mas também como algumas características do processo de implementação favorecem ou desfavorecem o uso de cada instrumento governamental (Figura 2).

Definido o modelo conceitual, partiu-se então para a operacionalização das categorias de análise, que se deu conforme apresentado no Quadro 4.

Para todas as categorias de análise, informações foram extraídas da análise documental e das entrevistas.

As entrevistas, como já mencionado, foram feitas com implementadores dos órgãos centrais (Ibram, MinC) e com implementadores “na ponta”: para assistência financeira, o implementador considerado foi o contemplado pelo Mais Museus (geralmente um funcionário da Prefeitura); para renúncia fiscal, o implementador considerado foi o proponente (quem

inscreveu o projeto na Lei Rouanet); e para gestão direta, o implementador considerado foi o diretor de um museu do Ibram (responsável direto pela gestão do museu).

Para incentivos, foi analisado todo o marco regulatório, a estrutura institucional e as informações contidas em documentos do processo orçamentário e de planejamento. Essas informações foram complementadas com informações extraídas das entrevistas. Para autonomia, buscando ver a forma de gestão, o grau de delegação de autoridade e de liberdade dos responsáveis diretos por museus que funcionam conforme cada instrumento governamental, foram analisados os documentos disponíveis e as entrevistas. Para informação, foram analisadas as formas de prestação de contas e como se dá o fluxo de informações, tanto formal quanto informalmente; informações complementadas pelas entrevistas. Para apoio político (na primeira análise, antes da reanálise como apoio institucional), foi analisada a filiação partidária dos dirigentes dos museus contemplados pelo instrumento governamental assistência financeira, em relação ao primeiro escalão governamental, partindo-se do pressuposto de que há apoio político para os que são do mesmo partido ou têm afinidades partidárias de alguma forma explicitadas; informações complementadas para esse e para os outros dois instrumentos governamentais mediante entrevistas. Para apoio social, a base foi verificar os esforços dos implementadores “na ponta” de envolver a comunidade nas ações desenvolvidas pelo museu e as percepções de apoio no sentido desde a população até o museu (pressão social pela existência e manutenção do museu), mediante entrevistas com os implementadores. Para complexidade administrativa, o processo de implementação foi descrito em suas várias etapas e tempo de implementação com base na análise documental e também nas entrevistas.

Quadro 4. Operacionalização das Categorias de Análise

Categorias de Análise	Descrição	Fontes de evidências
Incentivos	Incentivos legais, institucionais, financeiros.	Análise documental (apêndice A) e entrevistas (apêndice B)
Autonomia	Forma de delegação de autoridade, grau de autonomia do implementador.	
Informação	Quais os fluxos de informação e como ela é transmitida.	
Apoio institucional	Se os implementadores na ponta têm afinidade política com o implementador central; necessidade de apoio institucional ainda que apartidário.	
Apoio social	Como a população se envolve ou é envolvida nas ações decorrentes da implementação da Política Nacional de Museus.	
Etapas e tempo	Quantidade de etapas da implementação e tempo em cada etapa	

Fonte: Elaboração própria.

Para a capacidade de cada instrumento em atingir o objetivo da política pública em questão, ou seja, a capacidade de democratizar as oportunidades de acesso a museus, considerou-se que o relevante foi a capacidade de distribuição territorial de museus, considerando que para maior equidade é preciso uma melhor distribuição territorial desses equipamentos. Portanto, apenas o lado da oferta (a existência do equipamento cultural) foi observado. O lado da demanda (frequência das pessoas aos museus) não foi analisado por motivos tanto práticos quanto teóricos. Práticos porque os museus são em sua grande maioria gratuitos não sendo possível aferir visitação pela bilheteria e também não mantém registros de lista de visitantes. Teóricos porque para maior equidade de oportunidades basta o museu estar presente e aberto ao público, sendo possível um cidadão passar toda sua vida sem visitar um museu, diferentemente de políticas educacionais ou de saúde.

Para a relação entre os instrumentos e o processo de implementação, foi considerado o conjunto das categorias de análise em cada caso e suas interações, identificando quais características favorecem ou prejudicam o processo de implementação e o atingimento do objetivo em questão via cada instrumento governamental.

3.4. Coleta e análise de dados

A coleta e análise de dados se deu em dez etapas.

A primeira etapa foi de pesquisa acadêmica de revisão de literatura, para sistematizar as teorias existentes sobre instrumentos governamentais e para definir formas de compará-los, elegendo, como resultado desta etapa, as seis categorias de análise aqui pesquisadas, descritas na revisão de literatura (capítulo 2 desta tese). Nesta primeira etapa também houve pesquisa sobre políticas públicas implementadas pelo governo federal brasileiro que se utilizaram de diversos instrumentos governamentais para sua implementação, elegendo para objeto de estudo a Política Nacional de Museus. Foi verificado, nesta etapa, que na implementação desta política se utilizam três instrumentos governamentais distintos para o atingimento de um mesmo objetivo.

A segunda etapa envolveu descrever pormenorizadamente os instrumentos governamentais utilizados na implementação da Política Nacional de Museus no período de 2003 a 2010. A descrição foi feita com base nas tipologias de instrumentos aqui expostas e em termos das seis categorias de análise selecionadas: incentivos, autonomia, informação,

apoio social, apoio político, complexidade administrativa. Aqui cabem dois comentários: (1) inicialmente denominado como “apoio político”, na expectativa que apoios partidários formariam o aspecto mais evidenciado desta categoria de análise, esta categoria de análise posteriormente passou a ser chamada de apoio institucional, como será discutido mais adiante; e (2) de forma similar, inicialmente denominada “complexidade administrativa”, essa categoria de análise posteriormente foi tratada como “etapas e tempo”, pois a análise dos dados revelou que complexidade administrativa envolve questões de etapas no processo de implementação e de tempo de implementação que variam de instrumento para instrumento; enquanto outros componentes da adequação administrativa não variam e não estão sob controle do implementador na ponta, como o tipo de contratação de pessoal e as formas de coordenação e controle, por exemplo. Essas características, embora façam parte da capacidade de realização, são percebidas como fixas pelos implementadores na ponta e não variam entre os instrumentos. Portanto, nesta pesquisa, não foram consideradas como parte de uma categoria de análise, por serem fixas no processo de implementação. Essas adequações ocorreram na sétima etapa descrita mais adiante. A descrição inicial dos instrumentos nas seis categorias de análise ocorrida aqui nesta segunda etapa teve como fonte de evidências a análise documental: regulamentos, editais, normas, relatórios, bancos de dados. Essa pesquisa documental inicial está descrita no apêndice A.

A terceira etapa foi para desenvolver a análise documental mais pormenorizada, analisando os indicadores existentes e possíveis de serem utilizados em cada caso e analisando também a execução orçamentária de cada caso (cada instrumento governamental selecionado), para o período de 2003 a 2010. Nessa etapa, foi feito o levantamento de quantos museus se utilizam de cada instrumento governamental e iniciou-se o contato direto com diretores dos museus, para coleta de dados mais específicos.

Na quarta etapa foram analisados os dados disponíveis para cada caso, ou seja, para cada instrumento governamental. Daqui decorreram análises que envolveram as características específicas de cada instrumento em termos das seis categorias de análise selecionadas.

Na quinta etapa foram definidos os critérios para selecionar pessoas a serem entrevistadas para cada instrumento governamental, pessoas diretamente envolvidas na implementação da Política Nacional de Museus que fossem representativas de cada

instrumento governamental, tanto dentro quanto fora do governo. Os critérios estão explicitados mais adiante, no item 3.5.

A sexta etapa foi de “ir a campo”, culminando com realização das 27 entrevistas. Iniciou-se entrevistando representantes do órgão central: o presidente do Ibram e uma das diretoras do Ibram. Ao longo da pesquisa documental, houve necessidade de conversar com representante do Iphan, para tirar dúvidas quanto ao funcionamento dos instrumentos governamentais. Então, foram iniciadas as entrevistas com responsáveis por museus que são beneficiados de renúncia fiscal. Quando as informações começaram a se repetir, atingindo um grau de saturação, havia oito entrevistas no instrumento renúncia fiscal. Partiu-se então para entrevistas com representantes de museus contemplados com assistência financeira, o mesmo grau de saturação se atingiu, antes mesmo das oito entrevistas, mas foram realizadas oito para possibilitar a comparação. Por último, foram entrevistados oito diretores de museus do Ibram, para a representação do instrumento gestão direta, onde a saturação também foi alcançada antes mesmo da oitava entrevista. Os critérios para seleção dos entrevistados estão explicitados mais adiante. Ao final, ainda foi entrevistada outra representante do órgão central, aposentada e que trabalhou no Iphan, no Ibram e no MinC, com a finalidade de consolidar os entendimentos e tirar algumas dúvidas finais. As desgravações das 27 entrevistas foram feitas pela autora. O software NVIVO9 foi utilizado para codificação dessas entrevistas nas seis categorias de análise selecionadas. Como passo inicial buscou-se, nas transcrições, as seguintes palavras-chave para cada categoria de análise:

- Incentivos: recurso, regulamento, legislação, regra, decreto
- Autonomia: autonomia, independência, liberdade, sem apoio, sem ajuda, sozinho(a)
- Informação: informação, dados, prospecto, panfleto, relatório
- Apoio Político: político, partido, prefeito, governador, política, ong, fundação
- Apoio social: social, sociedade, comunidade, entrada franca, gratuito, internet
- Complexidade administrativa: tempo, etapas, dia(s), semana(s), mês(es), ano(s), difícil, desgastante, coordenação, controle, equipe.

Após esse passo inicial, fez-se a codificação geral: de forma manual e bem mais detalhada, lendo e codificando manualmente, embora dentro do NVIVO9, para além das palavras-chave, contextualizando ideias em frases e parágrafos. Essa codificação mais detalhada obedeceu a operacionalização apresentada no Quadro 4. Depois de feita a

codificação manual detalhada e contextualizada no discurso de cada entrevistado, iniciou-se a análise.

A sétima etapa foi de análise. Na análise, percebeu-se a relevância de efetuar modificações no tratamento do conceito de apoio político (compreendendo-o como apoio institucional, mais amplo) e do conceito de complexidade administrativa (subdividindo-a em etapas e tempo, como os únicos aspectos da complexidade administrativa que variavam entre os instrumentos). Então, passou-se a trabalhar com as seis categorias de análise: incentivos, informação, autonomia, apoio institucional, apoio social e etapas e tempo. Portanto, nessa fase da pesquisa, a codificação das entrevistas foi refeita e houve uma re-análise, com o apoio do programa NVIVO9, que agrupa as codificações nas categorias de análise definidas e permite suas visualizações em gráficos variados. Isso será mais discutido no capítulo de resultados.

A oitava etapa foi de completar a análise caso a caso, juntando à análise documental, as entrevistas codificadas; e refazendo todas as análises com base no ajuste das categorias de análise.

Por fim, a nona etapa foi desenvolver a análise comparada dos instrumentos, com base nos dados consolidados da análise caso a caso. Essa nona etapa foi subdividida em várias fases porque houve, após a análise comparada inicial, um retorno à análise caso a caso. As categorias de análise foram novamente analisadas com base no que foi observado na análise comparada inicial. Depois desta revisão, voltou-se à análise comparada, para consolidá-la e para extrair conclusões; décima e última etapa.

Com base nos resultados, partiu-se para consolidação da pesquisa na forma da tese que aqui se apresenta.

3.5. Instrumentos de pesquisa

Importante ressaltar que foram desenvolvidos roteiros para coleta de dados e houve um protocolo detalhado (Yin, 2003, p. 68) para cada procedimento desenvolvido ao longo da pesquisa.

Por exemplo, para a gestão direta, seguiu-se um roteiro para análise de bancos de dados específicos, tais como o Cadastro Nacional de Museus mantido pelo Instituto Brasileiro de Museus, e também para entrevistar responsáveis por museus em gestão direta.

Para a assistência financeira, foi desenvolvido um roteiro para sistematizar os repasses via convênios conforme os editais de resultados publicados no Diário Oficial da União e também para entrevistar responsáveis por museus contemplados com assistência financeira.

Para a renúncia fiscal, foram desenvolvidos roteiros para sistematizar e analisar os dados disponíveis no sistema SalicWeb, do Ministério da Cultura, e também entrevistas com atores relevantes.

Em cada um dos casos, foi utilizada a pesquisa documental e entrevistas, para a coleta dos dados analisados. O apêndice A traz os roteiros para análise documental e o apêndice B traz o roteiro para as entrevistas. Esses roteiros serviram de base para realização de toda coleta de dados.

As entrevistas foram feitas algumas presencialmente e outras por telefone. Foram entrevistados oito proponentes de projetos pela Lei Rouanet, representando o instrumento renúncia fiscal; oito contemplados pelo prêmio Mais Museus, representando o instrumento assistência financeira; e oito diretores de museus vinculados diretamente ao Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, representando o instrumento gestão direta. Além dessas vinte e quatro entrevistas, foram entrevistados também três dirigentes do Governo Federal, Ibram e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, pessoas-chave na implementação da Política Nacional de Museus: o presidente do Ibram; uma das diretoras do Ibram que é responsável direta pela implementação da política mediante o uso de um dos instrumentos governamentais; e uma servidora aposentada que quando do desenvolvimento da tese estava trabalhando como diretora no Iphan, mas acompanhou todo o surgimento da Política Nacional de Museus e, quando fora do governo, já atuou junto a museus que se utilizaram dos três instrumentos governamentais. Como mencionado, foram utilizadas na análise apresentada nesta tese 27 entrevistas no total.

As entrevistas, tanto presenciais quanto por telefone, duraram em média quarenta minutos cada uma. Estão todas gravadas, transcritas, codificadas pelo uso do programa NVIVO9, e analisadas. O fato de várias terem sido feitas por telefone se justifica porque os entrevistados estavam espalhados por todo o Brasil. A imposição de uma entrevista presencial não se justificaria tanto pelo tempo que iria levar quanto pelo custo que implicaria. As entrevistas por telefone possibilitaram o desenvolvimento da tese: “fazer entrevistas por telefone pode resolver a questão da localidade de uma forma determinante” (LINDLOF,

TAYLOR, 2002, p. 186; tradução livre). De fato, se percebeu que “as entrevistas por telefone podem ser tão íntimas e ricas para os participantes como entrevistas presenciais” (LINDLOF, TAYLOR, 2002, p. 186; tradução livre). Isso porque “os participantes revelam pensamentos privados já que nunca esperam encontrar o pesquisador ao vivo, pessoalmente, ou mesmo escutar do pesquisador novamente”. A falta de pistas visuais também pode beneficiar a entrevista “reduzindo reações ao equipamento de gravação, que usualmente intimida em entrevistas presenciais, e também reduzindo reações a sinais da identidade cultural ou aparência física do entrevistador” (LINDLOF, TAYLOR, 2002, pp. 186-187; tradução livre). Em alguns casos, como o caso em questão, “a entrevista por telefone pode ser tão boa, se não até melhor, que a presencial” (LINDLOF, TAYLOR, 2002, p. 187; tradução livre). Sem a visão do entrevistador, este pode obter respostas mais honestas, além de ser a única forma viável de alcançar uma população geograficamente diversa (CARGAN, 2007, p. 113).

As novas tecnologias permitem que o método da entrevista por telefone seja cada vez mais utilizado. A entrevista por telefone permite ao entrevistador estabelecer empatia (*rapport*) e ao mesmo tempo manter o anonimato. As entrevistas feitas pessoalmente ou por telefone têm grandes vantagens sobre as entrevistas feitas por escrito (por carta ou mensagem eletrônica ou questionários via computador) porque permitem que o entrevistador interfira no processo e trabalhe mais as respostas. As entrevistas por telefone são, de fato, mais apropriadas quando as pessoas a serem entrevistadas estão muito espalhadas geograficamente. (DE VAUS, pp. 128-131). Por último, é preciso reconhecer que o telefone é um meio importante da vida social contemporânea e é preciso incorporá-lo à nossa caixa de ferramentas de pesquisa. Assim, abrem-se portas para um tipo de trabalho de campo que pode nos ajudar a ir além das nossas tendências localizadas e romper a aderência a interações pessoais como única forma real de interação na vida social (SUNDERLAND, 1999, p. 105).

Para o caso gestão direta, foram realizadas quatro entrevistas presenciais e quatro por telefone. Para o caso renúncia fiscal, foi realizada uma entrevista presencial e sete por telefone. Para o caso assistência financeira: oito por telefone. A opção foi devido a limitações orçamentárias e temporais, mas principalmente porque não haveria sentido no deslocamento dada a qualidade da entrevista por telefone, se não similar por vezes até superior à entrevista presencial, no caso específico desta tese.

Para as entrevistas, foi preciso definir **critérios para escolha de quem seriam os entrevistados**. A seguir, apresentam-se os critérios por instrumento governamental, pois cada um tem uma dinâmica própria e foi preciso definir critérios distintos para cada instrumento.

Para o instrumento renúncia fiscal, antes até de definir os critérios para escolha de quem seriam os entrevistados, foi preciso definir critérios para determinar qual era o universo de museus beneficiados pela Lei Rouanet no período estudado (e deste universo escolher quem entrevistar). Isso porque há problemas de classificação dos museus no sistema de controle da Lei Rouanet, o sistema SalicNet. Esse sistema está disponível na internet e sua consulta é pública, sem necessidade de senha, pelo endereço <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>. Durante a pesquisa documental, foram identificados problemas de classificação no sistema que foram confirmados nas entrevistas com funcionários do MinC. Não há como mensurar essas falhas de classificação, mas sabe-se da existência do problema com base em casos isolados. As áreas dentro do Salicnet são: artes cênicas, artes integradas, artes visuais, áudio visual, humanidades, música e patrimônio cultural. Embora se saiba que pode haver projetos de museus classificados em áreas tais como música, artes cênicas, artes visuais, áudio visual ou humanidades; as consultas ao banco de dados do MinC foram feitas exclusivamente dentro da área “patrimônio cultural”. E, dentro desta área, exclusivamente nos segmentos “museu” e “acervo”. Conforme relatório do SalicNet extraído buscando museus com captação nos segmentos “museus” e “acervos”; há 262 museus beneficiados pela Lei Rouanet para o período de 2003 a 2010. Desses, nove são pessoas físicas e 191 são pessoas jurídicas (ou seja, projetos inscritos em nome do museu, instituto, fundação). Das pessoas jurídicas (museus, fundações, centro culturais, empresas captadoras), várias conseguiram aprovação para diversos projetos ao longo de vários anos (como por exemplo, o Instituto Cultural Flávio Gutierrez e a Associação de Amigos da Arte Popular Brasileira, que captaram para diversos projetos em cada um dos anos analisados). Fazendo a contagem por museu beneficiado, e não por projeto inscrito (já que há museus que inscrevem vários projetos), tem-se 262 museus beneficiados; ou seja, 262 proponentes diferentes. Desse universo, foram entrevistados oito proponentes, ou seja, oito pessoas responsáveis pela apresentação do projeto, aprovação, captação e implementação do projeto com recursos captados via Rouanet.

O critério para escolha de quem seriam os entrevistados no instrumento renúncia fiscal foi considerar apenas projetos com prestação de contas apresentada ao MinC (há diversos

projetos no período 2003-2010 que ainda não apresentaram prestação de contas)⁴. Primeiramente, deste universo de projetos, buscou-se contato com todos os proponentes pessoa-física, que eram nove. Essa escolha foi com base no fato de que o proponente pessoa física tem maior probabilidade de ter acompanhado o projeto do princípio ao fim, ao passo que um proponente pessoa jurídica – uma instituição, uma fundação – por ter vários funcionários, teria maior probabilidade de ter tido o projeto iniciado por um funcionário, acompanhado por outro, implementado por uma equipe, que pode até nem trabalhar mais lá. Daí a preferência pelos proponentes pessoa-física. Dos nove, foi possível contato com quatro (os demais cinco não foram localizados). E, em seguida, buscou-se contatar, seguindo a ordem da lista apresentada no relatório que nos foi enviado pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - Sefic/MinC, proponentes pessoa-jurídica que implementaram projetos via Rouanet. Fez-se contato com onze proponentes pessoa-jurídica, mas em sete dessas instituições não sabiam informar quem era responsável pelo projeto à época. Portanto, nessa pesquisa apresenta-se o relato de quatro proponentes pessoa-jurídica, os quais continuam nas respectivas instituições e puderam relatar sobre todo o processo de elaboração do projeto, aprovação, captação e implementação. Poder-se-ia ter continuado o contato com proponentes pessoa-jurídica, mas era claro o ponto de saturação das informações relevantes referentes às seis categorias de análise em questão (MILES, HUBERMAN, 1994, pp. 29-30). Não houve diferenças substantivas nas entrevistas quanto ao fato de os proponentes terem sido pessoa física ou pessoa jurídica. Isso foi usado apenas como critério para seleção dos entrevistados, não tendo consequências nas entrevistas, visto que foram entrevistadas pessoas que acompanharam a implementação do início ao fim, dentro de uma instituição ou independentemente. As oito entrevistas foram feitas uma pessoalmente e sete por telefone, levando em média quarenta minutos cada uma. As entrevistas foram referentes aos projetos que constam do Apêndice C. As gravações e transcrições estão disponíveis aos interessados.

O critério para escolha de quem seriam os entrevistados no instrumento assistência financeira foi de contatar aqueles com prestação de contas apresentada, seguindo a mesma lógica do critério adotado para o instrumento renúncia fiscal. Viu-se, pela análise documental,

⁴ Isso pode ter criado um viés nas respostas sobre a dificuldade de apresentar as prestações. Já que foram entrevistados apenas os que apresentaram as prestações, é mais provável que não tenham encontrado dificuldades para apresentá-las; enquanto os que não apresentaram as prestações provavelmente encontraram maiores dificuldades nessa etapa. No entanto, esse corte foi necessário para o desenvolvimento da pesquisa e localização dos implementadores na ponta, tanto na renúncia fiscal quanto na assistência financeira.

que, desde o início do edital Mais Museus (com concepção a partir de 2003, mas cuja primeira edição foi em 2007) até meados de 2011, apenas doze museus estavam com a prestação de contas aprovada, sendo todos da primeira edição. Como o número era muito pequeno, optou-se por tentar contato com todos os que foram contemplados pela primeira edição do Mais Museus. Deste universo, foi determinado como critério para a seleção dos entrevistados os que tivessem participado no processo desde o início da elaboração do projeto até a finalização de sua implementação. Houve dificuldade para localizar as pessoas responsáveis pela implementação dos projetos do início ao fim, que foram contemplados pelo Mais Museus em sua primeira edição, em 2007. Das tentativas, se conseguiu oito entrevistas semi-estruturadas, com os representantes de museus dos seguintes municípios: Matelândia (PR); Pains (MG); Cajuru (SP); Quatis (RJ); Santo Antonio do Leverger (MT); Formoso do Araguaia/Ilha do Bananal e Tocantinópolis (TO) (uma mesma pessoa que foi responsável pela implantação de dois museus contemplados pelo Mais Museus, em dois municípios diferentes); São Gabriel (BA); e Bananeiras (PB) (Apêndice C). As gravações e transcrições estão disponíveis aos interessados.

Quanto ao critério para escolha de quem seriam os entrevistados para o instrumento gestão direta, levantou-se que são ao todo 29 museus vinculados ao Ibram, sendo que para esses há um total de 25 diretores, porque alguns museus funcionam conjuntamente e são dirigidos pela mesma pessoa. Tentou-se contato com os 25 diretores (todo o universo). Dois se recusaram a dar entrevistas, seis pediram que as perguntas lhe fossem enviadas por correio eletrônico e me foram respondidas, mas não utilizadas nesta pesquisa por terem sido escritas, e não gravadas mediante entrevista, o que poderia gerar distorções à análise. Dos 17 diretores restantes, foram entrevistados os oito com quem primeiro consegui contato. Não foi necessário continuar com os contatos para realizar mais entrevistas porque foi alcançado o ponto de saturação (MILES, HUBERMAN, 1994, pp. 29-30); e além disso já havia entrevistado oito em cada um dos outros dois instrumentos, o que permite padronizar comparações. Assim, foram entrevistados os diretores dos seguintes museus: Museu Histórico Nacional - Rio de Janeiro (RJ); Museu do Diamante - Diamantina (MG); Museu Regional Casa dos Ottoni - Serro (MG); Museu Victor Meirelles - Florianópolis (SC); Museu das Missões - São Miguel das Missões (RS); Museu Casa Histórica de Alcântara (MA); Casa da Princesa (em Pilar de Goiás) e Museu das Bandeiras e Museu da Arte Sacra da Boa Morte (na Cidade de Goiás) (GO) (mesma diretora para os três museus); Museus da Abolição - Recife

(PE) (Apêndice C). Quatro entrevistas foram realizadas por telefone e quatro foram realizadas pessoalmente. As gravações e transcrições estão disponíveis aos interessados.

3.6. Análise dos dados

Na análise dos dados foi feita análise dos casos individuais e análise comparada entre os casos. A análise dos casos individuais (*within-case analysis* ou *case-oriented analysis*) foi desenvolvida para maior familiaridade com os dados e para fazer um esboço de uma teoria preliminar sobre cada caso, que depois pode ser avaliada quanto à sua capacidade de generalização (MILES, HUBERMAN, 1994). A análise comparada entre os casos (*cross-case analysis* e *variable-oriented analysis*) foi desenvolvida usando técnicas variadas (EISENHARDT, 1989; MILES, HUBERMAN, 1994), com base em técnicas de análise comparada.

A coleta de dados e a análise por caso foram quase simultâneas, o que acelerou a análise e principalmente revelou ajustes úteis para a continuação da coleta de dados (EISENHARDT, 1989).

Pretendeu-se inicialmente analisar os dados de cada caso com base na pesquisa documental descrita no Apêndice A. A análise documental foi desenvolvida com base no procedimento de coleta de dados conforme está apresentado no Quadro 5. Esse procedimento foi desenvolvido a partir do objetivo geral da pesquisa, de **identificar como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com o atingimento de determinado objetivo governamental**. Após a análise documental, foram realizadas (com base no roteiro que se encontra no Apêndice B), transcritas, codificadas e analisadas as entrevistas.

Quadro 5. Correspondência entre objetivos específicos e procedimentos de coleta de dados

Objetivos específicos	Procedimento
Investigar como ocorre a implementação de uma política pública por distintos instrumentos governamentais.	Mediante revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas
Investigar como cada um dos diferentes instrumentos governamentais é implementado.	Descrição e análise (caso a caso e comparada) dos instrumentos governamentais conforme as seis categorias de análise selecionadas, com base na análise documental e nas entrevistas.
Investigar como os instrumentos se relacionam com um objetivo governamental visado pela política.	

Fonte: Elaboração própria.

Como mencionado anteriormente, os dados das entrevistas foram analisados com o uso do software NVIVO9 para codificação e geração de figuras e quadros.

3.7. Limitações metodológicas

Como se trata de um estudo multicaso e de uma tese predominantemente qualitativa, entende-se que a validade está relacionada com a coerência interna (MARTINS, 2004). Assim, houve especial preocupação com a coerência interna e com a qualidade, seguindo os protocolos de estudos de caso.

Yin (2003) propõe considerar algumas características essenciais a um estudo de caso exemplar, para garantir coerência interna e qualidade: (i) o caso deve ser completo, com distinção entre o fenômeno que está sendo pesquisado e seu contexto, embora ambos sejam objeto de atenção, com esforço exaustivo para coletar as evidências relevantes, sem que sua finalização seja determinada por limites de tempo ou de recursos; (ii) o caso deve considerar perspectivas ou hipóteses alternativas, o pesquisador deve buscar explicações ou perspectivas rivais daquelas adotadas no estudo e examinar as evidências de acordo com essas perspectivas; (iii) as evidências devem ser suficientemente poderosas para sustentar as conclusões e ganhar a confiança do leitor quanto à seriedade do trabalho realizado; e (iv) o estudo deve ser escrito de maneira clara e instigante, “seduzindo” o leitor, de modo a que este permaneça “ligado” na narrativa até o final. Essas características foram aqui observadas.

Yin (2003) enfatiza a importância do tipo de questões propostas. Os estudos de caso são usados quando as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao por quê; quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e quando o foco se dirige a um fenômeno contemporâneo em um contexto natural.

Uma limitação comumente elencada em relação específica a estudos de caso (YIN, 2003) é o fato de ele fornecer pequena base para generalizações científicas uma vez que não se constitui em amostra da população e, por isto, tornar-se-ia sem significado qualquer tentativa de generalizações. Mas a afirmação de que os estudos de caso oferecem pouca base para generalização não é verdadeira, segundo Yin (2003). O autor argumenta que, se não se pode generalizar a partir de um único caso, também não se pode generalizar com base em um único experimento. Para Yin (2003), o mesmo raciocínio pode ser usado para os estudos de casos múltiplos e, nesse sentido, a lógica que rege o desenho da pesquisa não é a da

amostragem, mas a da replicação. Assim, cada caso deve ser selecionado de acordo com uma das seguintes previsões: ou se espera encontrar resultados semelhantes nas diversas unidades investigadas (replicação propriamente dita) ou – como neste estudo – se espera resultados diferentes em razão de fatores previamente antecipados pelo pesquisador (replicação teórica). O pesquisador não procura casos representativos de uma população para a qual pretende generalizar os resultados, mas a partir de um conjunto particular de resultados, ele pode gerar proposições teóricas que seriam aplicáveis a outros contextos. A isto Yin (2003) denomina generalização analítica.

Já Stake (2000) assume uma posição distinta sobre a generalização. Critica o fato de que mesmo metodólogos “qualitativos” como Yin fazem restrições ao estudo do particular, como se o estudo intrínseco de um caso não fosse tão importante quanto estudos para obter generalizações relativas a uma multiplicidade de casos. No entender de Stake, essa preocupação com a generalização compete com a busca da particularidade, e não deveria ser enfatizada em todos os tipos de pesquisa.

No entanto, Stake (2000) admite que, mesmo no estudo intrínseco, os pesquisadores não evitam a generalização, frequentemente antecipando acontecimentos esperados em seus casos e em outras situações. O pesquisador busca apreender o suficiente sobre o caso estudado de modo a expressar significados complexos em uma narrativa suficientemente descritiva para que os leitores possam conhecer as situações e chegar a conclusões (mesmo que essas sejam diferentes das do pesquisador). Assim, mesmo um estudo de caso intrínseco pode ser visto como um passo em direção à generalização. Para o autor, os problemas ocorrem quando o compromisso com a generalização ou com a teorização é tão grande que a atenção do pesquisador é desviada de características importantes para a compreensão do caso em si. Stake (2000) chega à questão central no que se refere à generalização: o que se pode aprender de um único ou de poucos casos? Para ele, o que aprendemos com um caso singular relaciona-se ao fato de que o caso é semelhante ou diferente de outros casos conhecidos. Pesquisadores naturalísticos, etnográficos e fenomenológicos relatam seus casos sabendo que eles serão comparados a outros e, por isso, buscam descrevê-los detalhadamente para que o leitor possa fazer boas comparações. Por meio de uma narrativa densa e viva, o pesquisador pode oferecer oportunidade aos leitores associarem o que foi observado naquele caso a acontecimentos vividos por eles próprios em outros contextos. Esse processo corresponde ao que Stake denominou generalização naturalística.

Em pesquisa qualitativa, os critérios para julgar qualidade diferem dos utilizados para avaliar pesquisas quantitativas. A questão da confiabilidade e da validade se coloca sob outra ótica. Quando uma pesquisa é bem feita, ela é cuidadosamente planejada e desenvolvida de forma sistemática. O trabalho descritivo é completo, rico em detalhes, e rigoroso na sua argumentação. Aqui há procedimentos sistemáticos, mas a sistematicidade é diversa da sistematização quantitativa, pois se está interagindo com pessoas, embora com análise fundamentada em teorias e documentos (YANOW, 1990, p. 70).

Para demonstrar a sistematicidade da análise, foi aqui apresentada a fundamentação teórica e o modelo conceitual que foi utilizado para o desenvolvimento da pesquisa. Cada passo foi descrito na metodologia e procurou-se fazer análises sistematizadas e bem fundamentadas. Espera-se, assim, atenuar eventuais limitações metodológicas existentes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados os resultados dos achados da pesquisa, com uma discussão fundamentada de cada item.

Todos os resultados apresentados aqui são os resultados da segunda análise feita, ou seja, da re-análise após o ajuste das categorias de análise. Como mencionado no capítulo de metodologia, das seis categorias de análise originais, duas foram refinadas. Inicialmente denominada como “apoio político”, na expectativa que apoios partidários formariam o aspecto mais evidenciado desta categoria de análise, esta categoria de análise passou a ser chamada de “apoio institucional”, como será detalhado mais adiante. E inicialmente denominada “complexidade administrativa” nesta pesquisa, essa categoria de análise foi posteriormente tratada como “etapas e tempo”, pois a análise dos dados revelou que o que de fato varia entre os instrumentos são as etapas no processo de implementação e o tempo de implementação. No entanto, há outros componentes da adequação administrativa que são vistas como sendo fixas pelos implementadores na ponta, como o tipo de contratação do pessoal envolvido e as formas de coordenação e controle. São aspectos que os implementadores na ponta entrevistados não mencionaram ou se referiram a eles como sendo dados determinados por um contexto mais amplo; evidenciando que os imaginam fixos e além do controle deles – implementadores na ponta – durante o processo de implementação. Assim, o estudo comparado tratou apenas de quantidade de etapas do processo de implementação e do tempo médio decorrido em cada etapa. Ou seja, a categoria de análise aqui investigada é “etapas e tempo”. A análise inicial, com as seis categorias de análise originais, foi desenvolvida para as três análises *within-case*. Foi a análise comparativa e a interpretação dos resultados do processo de análise entre os casos que geraram esses ajustes, forçando um olhar novo aos resultados de cada instrumento individualmente. A análise foi inteiramente refeita e os resultados estão apresentados a seguir.

O capítulo está estruturado em duas grandes partes: uma análise caso a caso, de cada caso individualmente; e uma análise comparada, entre os casos. A análise caso a caso segue o proposto por Miles e Huberman (MILES, HUBERMAN, 1994, p. 176, p. 208) e traz embutidas análises das categorias já discutidas. A análise comparada parte de uma análise

orientada pelas categorias de análise para por fim fazer a comparação entre os casos como um todo.

4.1. Análise por caso

Nessa primeira parte, de análise de cada caso individual, cada caso começa como uma descrição geral que é seguida, então, por resultados e discussão para cada uma das seis categorias de análise – incentivos, autonomia, informação, apoio institucional, apoio social, etapas e tempo – com base tanto na análise documental quanto nas entrevistas.

4.1.1. Assistência Financeira na Política Nacional de Museus

Na Política Nacional de Museus, a assistência financeira se traduz em editais de concursos e prêmios. Museus que recebem assistência financeira são os contemplados como vencedores de diversos Editais que lançam Prêmios (Concursos) no âmbito do Ministério da Cultura - MinC, tais como Prêmio Mário Pedrosa, Prêmio Darcy Ribeiro, Prêmio Qualificação de Museus para o Turismo, Prêmio Modernização de Museus e o Prêmio Mais Museus (BRASIL, 2008).

O Instituto Brasileiro de Museus - Ibram argumenta, ao defender o lançamento de editais, que o uso do edital faz com que o acesso aos recursos do “Programa Museu, Memória e Cidadania” seja democratizado, propiciando igualdade de condições a todos os interessados, com uso dos recursos do Programa coerente com os objetivos da Política Nacional de Museus, dando também transparência na utilização dos recursos públicos. Após lançados os concursos e prêmios via editais, os proponentes apresentam suas propostas, há um julgamento, e o governo divulga os ganhadores, que então celebram convênios com a União para execução dos projetos.

Os editais são lançados e, conforme consta dos editais, o procedimento segue da seguinte forma: os proponentes apresentam suas propostas, as propostas são analisadas pelo Ibram (antes do Ibram ser criado, eram analisadas pela equipe responsável por museus no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan), as propostas são selecionadas e o Ibram publica então o resultado. Após a divulgação do resultado, se inicia a fase de firmar convênios com os vencedores. Cada vencedor vira um potencial conveniente, convidado a

firmar convênios com a União, desde que apresente todos os documentos necessários para celebração de convênios.

Para assinatura dos convênios, cabe ressaltar que houve alteração nos procedimentos a partir de 2008, quando todos os convênios passaram a ter de ser firmados (assinados, celebrados) via Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv. O objetivo era substituir os processos em papel por sistema *on line* informatizado, transparente, mais organizado, ágil e de melhor acesso. Mas, ao menos no início do período (anos 2008, 2009, 2010), ocorreram problemas no Siconv, principalmente para inserir documentação e para inserir informações referentes à execução do convênio e à prestação de contas. Conforme entrevistas com servidores responsáveis pela área de convênios no Iphan, há uma percepção que, com o Siconv, a celebração (assinatura) do convênio melhorou, mas ainda há muitos problemas na sua finalização, ou seja, na prestação de contas, que continua sendo a fase mais problemática. Sem que seja apresentada toda a documentação, o governo não pode aprovar e encerrar o convênio, sendo preciso olhar todos os documentos e checar as informações. O próprio sistema apresenta problemas e, para resolver os problemas, há um número de telefone gratuito (“0800”), para o qual os convenientes podem telefonar, mas que geralmente não atende os usuários a contento, não conseguindo resolver suas dúvidas. Os interessados entram então em contato com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP e também com o Iphan, mas, em geral, o processo apresenta falhas informacionais. Segundo entrevista com funcionária responsável pela área de convênios do Iphan, a ideia era eliminar o processo físico, fazendo tudo pelo portal via internet; mas, na prática, continua-se (ao menos até meados de 2011) a solicitar as informações em documentação física além de o processo ter sido acrescido da parte via internet, no intuito de manter os dois sistemas até que o portal via internet não apresente mais problemas. Essa medida é tomada por precaução, para que as decisões tenham garantia de respaldo.

Entre vários editais de concursos e prêmios no âmbito da Política Nacional de Museus, que são a tradução do instrumento assistência financeira na implementação desta política, há um que é voltado exclusivamente para criação de museus. Considerando que o objetivo da pesquisa é a democratização das oportunidades de acesso, o foco da tese, quando trata de assistência financeira, é nesse prêmio específico para criação de novos museus em municípios pequenos, que é o Mais Museus. Os demais editais (de concursos e prêmios, para viabilizar assistência financeira) são voltados para modernização de museus já existentes; para

desenvolvimento de ações educativas, de capacitação de profissionais na área museológica; e para divulgação.

É certo que ações educativas têm o potencial de contribuir para a expansão do acesso a museus. No entanto, para analisar se o instrumento assistência financeira gera democratização das oportunidades de acesso a museus, o foco desta tese, no que tange assistência financeira, é apenas no Prêmio Mais Museus, por ser, entre todas as iniciativas, a direcionada diretamente para criação de novos museus. Além disso, o Mais Museus é o que mais se assemelha ao Bolsa Família, por ser mais direcionado e focalizado na ponta aonde o Ibram deseja que museus sejam criados. Enquanto o Bolsa Família transfere renda a quem mais precisa; o Mais Museus transfere recursos financeiros aos municípios que menos têm acesso a museus; tendo assim maiores possibilidades de apresentar o bom resultado de maior efeito na democratização das oportunidades de acesso, conforme uma das suposições iniciais da investigação.

O edital Mais Museus foi lançado como um “agente de fomento” e o Ibram afirma que o Mais Museus tem contribuído para o surgimento de museus municipais (NASCIMENTO, 2011). Embora argumentem que essa contribuição ocorre a partir de iniciativas locais, independentemente de editais, o objetivo aqui é verificar se e como os editais Mais Museus contribuem à democratização das oportunidades de acesso à cultura.

O Mais Museus funciona mediante lançamento de editais que oferecem oportunidade de apoio financeiro para aquisição de equipamentos e mobiliários, elaboração de projetos para execução de obras e serviços, instalação e montagem de exposições, restauração de imóveis, elaboração de projetos museológicos ou museográficos e benfeitorias em imóveis. Podem concorrer ao edital pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado sem fins lucrativos em cidades com até 50 mil habitantes que não possuam museus e que não sejam vinculadas ao Ministério da Cultura (BRASIL, 2010c)⁵.

O concurso Mais Museus visa um esforço explícito de desconcentração, ao menos na sua formulação, pois tem atenção voltada aos municípios pequenos (BRASIL, 2010c). A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE mostra que, em 2005 e em 2006, 71%

⁵ O Mais Museus funciona mediante convênios. Há outros mecanismos de assistência financeira que não se utilizam de convênios (como, por exemplo, o Bolsa Família) e há convênios que não envolvem assistência financeira (como, por exemplo, convênios com bancos para permitir empréstimos consignados a servidores). Assim, não se pode confundir o instrumento governamental Assistência Financeira com o mecanismo Convênio.

dos municípios brasileiros tinham população menor do que 20 mil habitantes. Desses, mais de 85% não têm nenhum museu.

O Ibram acredita que o Mais Museus permitirá atender, de uma forma democrática, as demandas dos distintos municípios de nosso país (NASCIMENTO, 2011). A Política Nacional de Museus tem como pilar fundamental o Programa do Plano Plurianual “0171 Museu, Memória e Cidadania” e o Mais Museus representa uma iniciativa importante dentro desse Programa (BRASIL, 2010b). É regido precipuamente pela Lei nº 8.666/93 e pela Lei nº 4.320/64 (Lei do Orçamento), e também o regem a Lei-Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127 de 29 de maio de 2008 (estabelece a execução do Decreto nº 6.170/2007), a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor e a Instrução Normativa STN/MF nº 01/97 (que trata da normatização de convênios no âmbito da Administração Pública Federal), bem como as demais normas aplicáveis.

Houve três edições do concurso Mais Museus até outubro de 2011 (quando foi lançada a quarta edição, que não está analisada nessa tese). Na primeira edição, foram inscritas 386 propostas de museus; na segunda, 262; e na terceira, 219 museus. Nota-se tendência de queda no número de inscrições. Quanto ao tipo de museu que se inscreve, nota-se que os museus municipais, vinculados a prefeituras, são preponderantes, respondendo por aproximadamente 88% das inscrições. Museus privados apresentam tendência de queda. Era 10% dos proponentes na primeira edição; 9,5% na segunda e 8% na terceira edição. Embora seja pequena, a presença de museus vinculados a governos estaduais, ao governo federal e museus de constituição mista (ou classificado como outros) tem crescido, conforme Tabela 1.

Tabela 1. Proponentes nos editais Mais Museus, segundo natureza administrativa.

Mais Museus	1ª edição	2ª edição	3ª edição
Quantos proponentes?	386	262	219
Dos proponentes, quantos de prefeituras?	342	233	192
<i>% de projetos de prefeituras entre todos os proponentes</i>	88,6	88,9	87,7
Dos proponentes, quantos privados?	40	25	18
<i>% de iniciativas privadas entre todos os proponentes</i>	10,4	9,5	8,2
Dos proponentes, quantos estaduais e federais, mistos ou outros?	0	4	9

Fonte: Elaboração própria.

De qualquer forma, é importante notar que o Mais Museus atende majoritariamente prefeituras e que a cada uma das primeiras três edições houve menos proponentes. Esse fato

de cada vez menos propostas serem inscritas parece não ter sido percebido pelo Ibram⁶ (NASCIMENTO, 2011) e suas causas ainda não foram investigadas.

Na fase da inscrição, muitos proponentes são desclassificados (considerados inabilitados) por não cumprirem todas as formalidades exigidas no edital, tais como apresentação de currículo de coordenadores, apresentação de documento que comprove titularidade do imóvel onde o museu será criado, apresentação de declarações com firmas reconhecidas em cartório. Por exemplo, na terceira edição do edital Mais Museus, em 2010, mais da metade dos proponentes foi inabilitada: houve 125 propostas inabilitadas. Dessas, 4 foram inabilitadas por não cumprirem com o item 7.2 do edital, que trata dos recursos financeiros e da contrapartida. Todas as demais propostas (121) foram inabilitadas por não apresentarem todos os documentos exigidos conforme o item 2.5.2. (uma lista de nove documentos necessários para ser proponente ao programa). A titularidade do imóvel e o reconhecimento de assinaturas em cartório são os itens que mais desclassificam, aonde as propostas vêm mais incompletas.

Das três edições, de todos os proponentes, foram aprovados, entre selecionados e lista de reserva, 26 na primeira edição, sendo 20 de prefeituras; 23 na segunda edição (10 aprovados e 13 em lista), sendo 19 de prefeituras; e 23 na terceira edição (8 aprovados e 15 em lista), sendo também 19 de prefeituras. Assim, nota-se que os editais atendem prioritariamente governos municipais, suas prefeituras. E que em três anos o Mais Museus aprovou a proposta de criação de apenas 72 museus.

Com essa visão geral derivada da análise documental, partiu-se para a análise das entrevistas.

Codificando as entrevistas e analisando as frequências das categorias de análise nessas codificações, temos que a categoria de análise mais presente nas entrevistas é a relacionada ao apoio institucional, seguida de informação e apoio social. A quarta mais presente é incentivos e etapas e tempo, ficando a autonomia por último. Na Figura 3 temos um agrupamento da análise das entrevistas nas seis categorias de análise, conforme as que apresentam mais citações codificadas dentro de cada categoria de análise.

⁶ Em entrevista, o Presidente do Ibram afirmou o contrário: que a quantidade de inscrições tem crescido (NASCIMENTO, 2011).

Apoio Institucional	Informação	Apoio Social	Incentivos	Etapas e Tempo
			Autonomia	

Figura 3. Quantidade de citações para cada categoria de análise: assistência financeira

Fonte: elaboração própria utilizando NVIVO9, conforme as oito entrevistas codificadas.

Também com ajuda do software NVIVO9, agrupando as categorias de análise por similaridade de palavras, temos alguns resultados interessantes, como nos mostra a Figura 4. Vê-se a autonomia desvinculada de todas as demais categorias de análise e vê-se que algumas categorias de análise estão inter-relacionadas, tais como apoio institucional e informação.

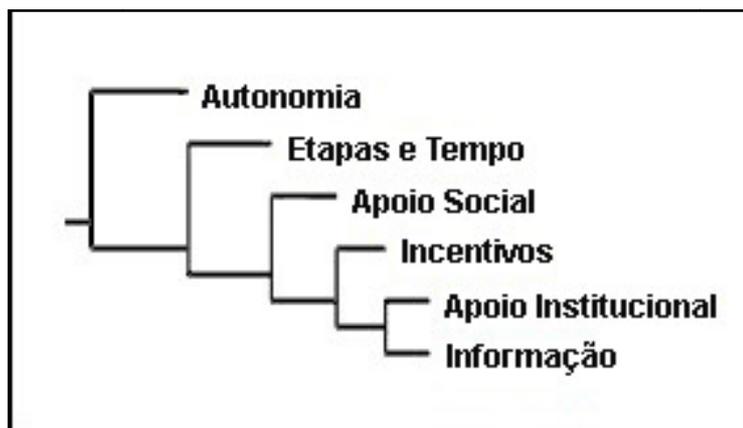


Figura 4. Códigos agrupados por similaridade de palavras: assistência financeira

Fonte: elaboração própria utilizando NVIVO9.

Analisando a frequência das palavras com cinco letras ou mais, tem-se que “museu”, “gente”, “projeto” e “prefeitura” são as palavras mais frequentes nas oito entrevistas.

O “Mais Museus” está desenhado prioritariamente para criação de novos museus em municípios pequenos, o que teria um grande potencial para gerar efeito na redistribuição e na democratização das oportunidades de acesso.

Quanto aos recursos, do ponto de vista da União, os incentivos financeiros se traduzem nos valores de R\$ 1,7 milhão para a 1ª edição; R\$ 2,2 milhões para a 2ª edição e R\$

2,3 milhões para a 3ª edição. Os recursos vêm crescendo ao longo do tempo, e pelo Plano Plurianual pode-se observar que o programa 0171 foi um dos que sofreu menos contingenciamento, ficando acima de 90% de repasse e de execução.

Os resultados e a discussão serão apresentados a seguir por categoria de análise; com base na análise documental e nas entrevistas. Para os fins de análise deste instrumento, foram considerados os implementadores na ponta como sendo os contemplados com o prêmio Mais Museus e como implementador central o próprio Ibram.

4.1.1.1. Incentivos

Conforme mencionado quando da discussão das bases teóricas para comparação (seção 2.5.), a investigação da categoria de análise incentivos foi desenvolvida, para cada instrumento, pelos seguintes componentes:

- como o instrumento incentiva o investimento de recursos em museus
- como o instrumento incentiva a desconcentração geográfica
- vantagens e desvantagens que o instrumento oferece para a implementação da política (quais incentivos o instrumento oferece para atrair o implementador, tanto o central quanto o da ponta (do ponto de vista *bottom-up*)).

O Mais Museus incentiva o investimento de recursos em museus no sentido de fazer com que uma prefeitura fique responsável pela manutenção do museu. O instrumento faz isso de forma indireta pois apenas facilita a implantação do museu e impõe regras para tentar garantir sua manutenção que se observou na prática que fica a cargo da respectiva prefeitura. Não há incentivo que gere aumento de recursos financeiros no momento da implantação. São recursos orçamentários destinados ao Mais Museus, e nada mais. Mas, após o museu implantado, uma prefeitura (ou em poucos casos uma fundação ou uma organização não governamental) fica responsável por sua manutenção. Os regulamentos mostram que houve preocupação em assegurar padrões mínimos de manutenção antes mesmo da implantação, padrões esses que de certa forma aumentariam as chances de o museu se manter e continuar existindo, tais como a obrigatoriedade da existência de um museólogo na equipe e a obrigatoriedade de existência de acervo e de prédios próprios. Mas essas normas nem sempre são cumpridas, como se pode ver nos trechos de algumas entrevistas, reproduzidos a seguir:

- “A gente foi contemplado com o Mais Museus e era obrigatório que o espaço fosse criado através de lei, o nosso não foi. Era obrigatório ter um regulamento, o nosso não tem. Aí eu acho que o que nos falta é capacitação.”
- “Não podemos concorrer a novos editais porque nosso museu não está dentro das normas”
- “Não tem sede própria, ele funciona em espaço alugado.”
- “Nós não temos um museólogo”

O Mais Museus incentiva a desconcentração geográfica de forma bastante focalizada, pois em sua origem é um programa voltado para pequenos municípios que não possuem museus. A desconcentração geográfica é o fundamental, no caso deste instrumento. Daí termos tido como suposição inicial que seria o instrumento mais adequado para atingir o objetivo de democratização de oportunidades de acesso.

O Mais Museus, enquanto instrumento governamental, é interessante da perspectiva do implementador central (o MinC, o Ibram) por ser bastante direcionado às regiões com menos oportunidades de acesso a museus.

E o que atrai uma prefeitura a se candidatar ao Mais Museus? Quais são os principais incentivos ao implementador na ponta? E o que faz com que uma prefeitura não se candidate (ou: quais são os desincentivos)? Isso foi investigado.

Prefeituras se inscrevem principalmente atraídas pelos recursos disponíveis e pelas regras que priorizam a criação de museus vinculados a prefeituras. As regras de contrapartida para prefeituras são mais favoráveis, sendo menos atraentes as regras para participação de museus privados ou estaduais (por exigirem valores maiores de contrapartida). E são de fato as prefeituras quem mais postulam. O valor da contrapartida sofreu alterações em cada edital. Na primeira edição, a contrapartida era 0% para entidades federais, 3% para municípios, 10% para estados e 20% para entidades privadas. As próprias regras são um incentivo para ter maior número de proponentes municipais do que privados. No edital da terceira edição, os valores mínimo e máximo de contrapartida eram 0% para entidade federal; 2% e 4% para municípios; e 20% e 40% para estados. Para museus privados, portanto, os incentivos são menores. Além de maior contrapartida, conforme o edital de 2010, os museus privados, para serem proponentes, teriam de apresentar declaração, com firma reconhecida em cartório, atestando o funcionamento regular da entidade há pelo menos três anos. Essa regra parece distorcer os incentivos e não contribuir com a intenção do programa de criar novos museus

em municípios que ainda não tenham nenhum museu. A regra do edital contradiz, assim, a lógica primordial do programa. No entanto, ao tentar investigar porque ela existe, é possível supor que seja para evitar a má utilização dos recursos. Cabe ressaltar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem tornado mais difícil a celebração de convênios entre a União e entes privados, transformando convênios quase que exclusivamente para relações público-público, sejam federal-municipal ou federal-estadual (NASCIMENTO, 2011).

Com base nisso, pode-se afirmar que os incentivos estão bem desenhados e não parecem ser empecilho para implementação do Mais Museus para prefeituras (governos municipais); embora haja empecilhos que desincentivam o uso deste instrumento por museus privados (mas são desincentivos a entidades privadas de modo geral, afetando várias políticas públicas e não somente a Política Nacional de Museus ou Mais Museus). Há recursos financeiros disponíveis, para o governo utilizá-los para este fim; e o uso via o Mais Museus consegue de fato atrair quem o governo realmente deseja atrair com o uso deste instrumento: prefeituras. No entanto, os incentivos financeiros que atraem as prefeituras a se candidatarem ao Mais Museus estão embutidos em um processo de implementação que cria dificuldades para o uso deste instrumento por exigir documentos que os museus municipais usualmente não têm como apresentar. Além disso, a queda no número de proponentes a cada edição pode indicar necessidade de redesenhar essas regras; pois os incentivos financeiros nem sempre conseguem contrabalançar os desincentivos das exigências legais.

4.1.1.2. Autonomia

Na categoria de análise autonomia, pode-se tratar da autonomia para seleção dos projetos que serão financiados e também no grau de autonomia do implementador local (na ponta) da Política no museu.

No instrumento assistência financeira, quem seleciona os projetos que serão financiados é o Ibram (implementador central), dentro das regras dos editais Mais Museus. Essa autonomia não foi repassada ao setor privado ou a outro ente. Está restrita ao Ibram: com regras transparentes e com um conjunto de pessoas participando dessa seleção, mas centralizado no Ibram.

Quanto ao grau de autonomia do implementador em cada museu, delega-se autoridade junto com o repasse financeiro, dando mais autonomia aos executantes na ponta, contanto que

essa execução ocorra dentro de determinadas diretrizes gerais, em busca de um objetivo comum.

Foram entrevistados os implementadores responsáveis pelos museus contemplados pelo Mais Museus, porque são eles os que entregam o “bem” museu ao público, são do *street level*, conforme visão da implementação *bottom-up* (HILL, HUPE, 2002).

No caso do Mais Museus, os responsáveis pelos museus contemplados parecem ter total autonomia para propor o projeto, concorrendo ao edital, e caso seja um dos vencedores, tem autonomia para implementar o projeto proposto, tendo que observar tão somente as regras para execução de convênios (abrir uma conta corrente específica, aplicar os recursos repassados, prestar contas). Os entrevistados afirmam terem tido autonomia desde o início (elaboração do projeto) até o fim da implantação do museu, como mostram os trechos de seis das oito entrevistas com os contemplados, reproduzidos a seguir:

- “O museu tem o nome do meu pai”
- “É acervo meu, pessoal. Então eu trabalho aqui em casa mesmo. Você não quer vir um dia aqui para conhecer?”
- “Fui eu quem fez o projeto, sozinha, do Mais Museus 2008, eu fui a única vencedora do estado”
- “Tive total autonomia para fazer”
- “Eu tenho autonomia”
- “Nós tivemos autonomia total”

Mas, associam essa autonomia a dificuldades referentes à falta de apoio, em vez de verem como um ponto positivo de maior independência.

- “Não existe nenhum tipo de convênio, com ajuda de custo, essas coisas”
- “Nós não tivemos ajuda não”
- “O museu tem total autonomia para fazer as coisas como quiser, mas não tem recurso”
- “No edital deveria ter um canal de assessoramento principalmente aos pequenos municípios que têm a necessidade e não dispõem de pessoal especializado, o que os coloca em desvantagem perante outros municípios maiores ou que tenham um perfil histórico reconhecido”

A autoridade para implementar o museu é portanto delegada do governo federal ao implementador na ponta, seja ele de governo estadual, municipal ou ente privado. O instrumento estimula que diversos atores se inscrevam. Ainda assim há relativamente baixa

procura (só 10% dos potenciais municípios beneficiários apresentam propostas) e se supõe que haja problemas na execução. Essa suposição parte da análise documental, pelos relatórios de prestação de contas, onde há projetos com altas taxas de devolução, sugerindo dificuldades na implementação; e também das entrevistas. Há autonomia, mas essa é vista como contrapeso ao apoio institucional, que poderia facilmente ser trocada pela garantia de apoio para manutenção do projeto, que é o que os entrevistados identificaram como o maior desafio. É preciso manter, e não somente implantar. Como será detalhado na análise comparada, esse problema de manutenção se encontra em ambos os instrumentos renúncia fiscal e assistência financeira. O instrumento com menos autonomia, a gestão direta, é o único que tem a manutenção garantida.

4.1.1.3. Informação

Há vários pontos do processo de implementação que requerem o bom funcionamento do fluxo de informação. Esse fluxo assume direções diferentes conforme o tipo de informação necessário e o momento da implementação. No caso do Mais Museus, há um fluxo inicial desde os órgãos centrais (MP, MF) até o Ibram, sobre a existência de recursos. Há outro fluxo do Ibram às prefeituras e entidades interessadas no edital. Em seguida, há um fluxo de informações desde as prefeituras ou demais interessados em direção ao Ibram, no processo de inscrição, com apresentação da documentação necessária. Segue-se a este, a fase de análise das propostas, toda a cargo do Ibram. O fluxo seguinte é de informação do Ibram à sociedade, para divulgação do resultado; e dos vencedores ao Ibram para assinatura dos convênios. Na execução dos projetos, o Ibram busca informações sobre o andamento de cada implementação na ponta, até a prestação de contas.

Assim, os principais pontos são: na divulgação do edital (informação sobre a existência dos recursos), no processo de inscrição (informação sobre a documentação necessária), na análise das propostas, na divulgação do resultado, na assinatura dos convênios, na execução dos convênios (informações sobre o andamento da execução), na prestação de contas. Ao longo desse processo de implementação, notam-se questões informacionais entre Governo e museus (sejam eles públicos ou privados), intragoverno (MP, MinC, Iphan e Ibram) e também dentro do próprio Ibram.

Entre Governo e museus, houve diversas iniciativas para facilitar o fluxo de informações. O Ibram tem como uma de suas prioridades aumentar a comunicação com museus. Houve esforços para conhecer a realidade dos museus brasileiros, contatar todos os museus já existentes, contatar as prefeituras de municípios aonde não existem museus e potenciais participantes da Política Nacional de Museus. Há importantes ações para divulgação da Política e das ações do Ibram. As principais são: a Semana Nacional dos Museus, que ocorre anualmente no primeiro semestre; e a Primavera nos Museus, que ocorre anualmente no segundo semestre. Ambas têm amplitude territorial nacional, atingem praticamente todos os quase três mil museus existentes no Brasil e geram “mídia espontânea”, com cobertura nos jornais, rádios e TVs. Além dessas duas iniciativas, há rotineiramente envio de material de divulgação; atuação participativa na página na internet; envio de boletim informativo semanal; canal de comunicação via internet (Fale Conosco). Assim, o Ibram conhece os museus e os museus conhecem o Ibram; e a Política Nacional de Museus vem sendo divulgada para sociedade como um todo (NASCIMENTO, 2011; LEMOS, 2011).

Na comunicação entre governo e museus, o fator que parece preponderante para o Mais Museus é a necessidade de atingir as prefeituras de municípios onde ainda não existe nenhum museu. Seria então a comunicação entre Governo e potenciais localidades para novos museus que contribuísse para a democratização das oportunidades de acesso, ou seja, preponderantemente, prefeituras de municípios pequenos. Pelas entrevistas, nota-se que as prefeituras tomam conhecimento do Mais Museus mediante recebimento de comunicação do Ibram diretamente ou mediante algum contato pessoal, como se pode notar pelos trechos de entrevistas, reproduzidos a seguir:

- “Participei durante seis anos da Comissão de Representantes de Museus, até a criação do Ibram, participei desse processo da criação do Ibram, lá em Brasília, sempre acompanhando o processo”.
- “Eles enviaram correspondência a todas as Oscips, às Ongs, que estivessem interessadas. Foi assim que ficamos sabendo. Via internet, aí o instituto se interessou em saber sobre isso e foi aí que começou”
- “Foi meu colega que na época trabalhava no Museu Abílio Barreto de Belo Horizonte e lá no Museu Abílio Barreto ele teve notícia desse edital”.
- “Eu fiquei sabendo pelo site do Iphan, na época era Iphan. Eu li no site, mas chegaram também os panfletos”.

- “Nós ficamos sabendo do edital através de acesso à internet. Foi uma professora, ligada a essa área, que é historiadora, que é professora do curso superior que nós criamos aqui, foi ela quem nos falou desse edital”.
- “Através de e-mail do MinC e de reunião do Conselho dos Dirigentes Municipais de Cultura”
- “Ficamos sabendo por um panfleto que chegou aqui.”
- “Foi pela internet”

No entanto, talvez a informação quanto à divulgação do edital Mais Museus às prefeituras pequenas (potenciais interessados) seja falha, visto que o maior número de proponentes foi na primeira edição e ainda assim foi menor que 400 proponentes, e há mais de 4000 prefeituras sem museus no Brasil (considerando que, conforme dados populacionais do IBGE em 2011, de todos os 5.565 municípios brasileiros, apenas 608 têm população maior que 50.000 habitantes). Assim, é possível afirmar que menos de 10% dos potenciais proponentes concorrem à assistência financeira. Talvez por falta de interesse, mas mais provavelmente por problemas informacionais.

O fluxo de informações no “Mais Museus” é formal e institucionalizado. Embora haja um manual para elaboração de prestação de contas de convênios disponível na internet (<http://pt.scribd.com/doc/51485401/manual-prestacao-de-contas-projetos-iphan>), a transmissão de informação sofre de vários problemas. Análises de prestação de contas mostram que sempre há erros (conforme entrevista com funcionária do Iphan responsável pela área de convênios – que não quis gravar entrevista – e também como se pode comprovar pela análise documental), sendo os mais comuns os referentes à gestão dos recursos (é preciso aplicar o dinheiro, não deixá-lo parado em conta corrente; e a conta bancária é isenta de taxas). Isso mostra problemas de informação entre os convenientes e a União. Ou seja, falta de fluxo de informação do implementador central para o implementador local sobre as exigências, o que resulta em informações falhas do implementador local para o implementador central.

Intragoverno (dentro do governo federal), há problemas informacionais devido a distintos órgãos serem responsáveis por distintas fases do programa. O Ibram lança o edital, os interessados (governos municipais / governos estaduais / entidades privadas) apresentam propostas, o Ibram as avalia e seleciona os ganhadores. Daí para frente dois outros órgãos federais são envolvidos: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP que é

responsável pelo portal de convênios Siconv; e o Iphan, que é responsável pelo monitoramento e encerramento do convênio, com sua divisão para prestação de contas. Ainda que o Siconv seja apenas um passo, a divisão entre Ibram e Iphan gera informações truncadas. Havia esforços para que a partir de 2011 as informações fossem centralizadas no Ibram, já que estavam no Iphan para o período analisado devido a desdobramentos históricos e recente criação do Ibram (segundo entrevista com servidora do Iphan responsável pela área de convênios e também comprovado pela análise documental). O Ibram foi criado em janeiro de 2009.

Já dentro do próprio Ibram, podem ser identificados problemas informacionais ao se analisar suas publicações. O Guia dos Museus (BRASIL, 2011), elaborado pelo Ibram com base no cadastro dos museus, não menciona museus que existem e que foram criados graças ao Mais Museus, programa do mesmo órgão. Há museus que aparecem na programação da Semana de Museus que não aparecem no Guia, ambos organizados e publicados pelo mesmo Ibram. Além disso, ainda não há capacidade institucional para acompanhar as ações dos museus nem mesmo para acompanhar os projetos financiados pelo próprio Ibram, o que gera inúmeros problemas informacionais.

Exemplos de problemas informacionais internos ao Ibram são que em meados de 2011 apenas doze dos 24 ganhadores da primeira edição do Mais Museus estavam com prestação de contas aprovada; e apenas sete desses 24 ganhadores constam do Guia dos Museus Brasileiros (BRASIL, 2011). Ou seja, o Ibram contemplou com o prêmio, repassou recursos, mas não os relaciona no seu próprio Guia dos Museus. Além disso, ao se analisar a publicação do Ibram com a programação para a Semana de Museus ocorrida em maio de 2011, há um evento em um dos museus ganhadores da primeira edição do Mais Museus que não consta do Guia. Isto é, há um museu que existe em uma publicação do Ibram e não existe em outra cujo objetivo é relacionar todos os museus que existem no Brasil. Assim, há que se supor que houve problemas informacionais na elaboração do Guia. Apurou-se que esse Guia teve como origem o cadastro nacional de museus, cujo preenchimento é voluntário e depende da iniciativa de cada museu. Ao se buscar localizar os museus contemplados pela primeira edição, fazendo busca nas páginas da internet das respectivas prefeituras ou mesmo jornais locais, podem-se identificar onze museus em funcionamento, dos 24 ganhadores. Há dois casos que constam com prestação de contas aprovada mas que não constam nem do Guia, nem da programação da semana de museus, nem aparecem em buscas a informações das

respectivas prefeituras ou jornais locais (Quadro 7). Esses são exemplos claros de falhas de informação dentro do próprio Ibram. Essas falhas prejudicam a implementação, porque se não se sabe nem ao menos onde existem museus, como implementar uma política para ampliar as oportunidades de acesso? Se não se registra no órgão central nem os museus criados por ele mesmo, mediante assistência financeira, como implementar ações de acompanhamento ou de monitoramento para aperfeiçoar continuamente as ações do órgão central? Falhas informacionais prejudicam a implementação da política pública por não ser possível acompanhar o desenrolar das primeiras ações implementadas, causando quebra no processo de implementação. Desenvolvem-se as ações iniciais e não se acompanha nada, acompanhamento esse que permitiria uma implementação de melhor qualidade.

4.1.1.4. Etapas e tempo

O “Mais Museus” pode ser descrito como tendo oito etapas. Excluindo a última etapa, de prestação de contas, as sete etapas do processo levam um tempo médio de implementação de três anos, desde o lançamento do edital até a apresentação da prestação de contas (que aí leva mais um tempo para ser aprovada). As etapas são de divulgação do edital, que fica condicionado à informação sobre a existência dos recursos, dependente do processo orçamentário (similar ao início do processo no instrumento gestão direta com será detalhado a seguir); inscrição de propostas, quando se apresenta a documentação necessária; análise das propostas pelo Ibram; divulgação do resultado. Do edital ao resultado, demora em média um ano e meio. As demais etapas são de assinatura dos convênios; execução dos convênios; e prestação de contas; que levam mais um ano e meio. A etapa da prestação de contas não entrou na computação do prazo porque está a cargo do Iphan e em meados de 2011 ainda não havia sido completada para os museus contemplados pela 1ª edição do Mais Museus, de 2007 (Figura 5).

Acima da linha tracejada está o órgão central Ibram e abaixo da linha tracejada estão os implementadores “na ponta”, os contemplados pelo Mais Museus diretamente responsáveis pela implantação de cada museu.

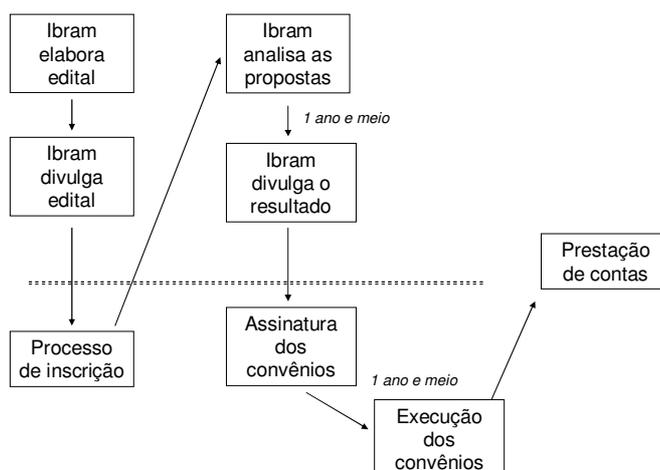


Figura 5. Fluxograma Mais Museus

Fonte: Elaboração própria

Essa média, de três anos, teve como base as etapas envolvidas e o tempo decorrido entre elas em cada edição, conforme a análise documental e também com base nas entrevistas. Pela percepção dos entrevistados, o processo leva em média um ano e meio, como mostram os trechos de sete das oito entrevistas⁷:

- “É um trabalho de longo tempo”
- “Tempo? Eu acho que foi mais ou menos de oito meses a um ano, mais ou menos”
- “O processo de implantação do museu levou dois anos.”
- “A gente começou o projeto em dezembro de 2007, a gente entregou ele em 28 de fevereiro de 2008, e aí a gente demorou dois anos para fazer a implantação. Foram várias... a gente teve até que renovar o projeto junto ao Iphan primeiro”
- “Levamos um ano e meio mais ou menos para colocar para funcionar o museu. Aí teve todo o processo de obras, tivemos que reformar o prédio, demorou em torno de seis, sete meses mais ou menos, depois as mudanças, muda para cá, muda para lá, levou um ano e meio”.
- “Do resultado do mais museus, que foi em 2007/2008, e o museu foi aberto em 2008 mesmo. Foi rápido, demorou uns seis meses mais ou menos”
- “Aproximadamente um ano”.

No entanto, existe todo um tempo de preparação e análise, antes de divulgado o resultado, que, nas primeiras edições, levou cerca de um ano e meio também; totalizando assim três anos.

Avaliando o tempo de cada edital, enquanto descritor da categoria de análise “etapas e tempo”, temos que a média de tempo entre a publicação do edital e a publicação do resultado (ambos no Diário Oficial da União - DOU) é de 4,2 meses (Quadro 6).

Divulgado o resultado, o órgão governamental responsável (que era o Iphan nas duas primeiras edições, e a partir da 3ª edição é o Ibram) dá um prazo para os vencedores celebrarem o convênio. Assinado o convênio, os proponentes conveniados têm 60 dias para iniciar as ações e no máximo um ano e meio para executar todo o convênio (embora no edital de 2009 o prazo máximo era estipulado caso a caso no plano de trabalho) e prestar contas.

Não foi possível encontrar dados para analisar o tempo decorrido entre a celebração do convênio e a inauguração de cada um dos museus, mas encontrou-se a data de inauguração dos museus para cinco dos contemplados pela primeira edição do Mais Museus, sendo essas datas entre abril e outubro de 2010. Pelas regras do edital e de convênios, se o projeto não é executado em até um ano e meio, o recurso deve ser devolvido. Analisando os relatórios de devolução de valores, vemos que na maior parte dos casos os valores devolvidos são apenas de ajustes de contas, irrelevantes. Em poucos casos, como Natal na segunda edição, a devolução é praticamente integral, o que indica que o projeto não foi implementado. Mas notou-se que havia vários museus da primeira edição que ainda estavam em fase de implantação em meados de 2011.

1ª edição: O resultado do edital da 1ª edição foi divulgado em abril de 2008 e está publicado no Diário Oficial da União - DOU. Dos 24 ganhadores, havia 20 prefeituras. Dos 24 ganhadores, estavam nove no nordeste, seis no sudeste, cinco no centro oeste e quatro no sul. Os valores da União variam de vinte mil a cem mil reais, e da contrapartida variam de zero a quarenta e dois mil e quinhentos reais. Conforme dados do Iphan, para a 1ª edição, todos os ganhadores firmaram convênio em meio físico (papelada). Conforme dados do Portal de Convênios - Siconv, seis municípios, dos 24 ganhadores, além de firmarem convênio em meio físico, firmaram também via Siconv. Dos seis que utilizaram o Siconv, quatro municípios firmaram esse e mais um convênio. As assinaturas dos convênios ocorreram entre 18 de junho de 2008 e 8 de janeiro de 2009, demorando, portanto, no mínimo dois meses e no

⁷ Um dos entrevistados era responsável por um museu que ainda estava em fase de implantação (em meados de 2011).

máximo nove meses. Daí para a inauguração dos museus, temos datas que variam de fins de 2009 a outubro de 2010⁸.

2ª edição: O resultado do edital foi publicado no Diário Oficial da União dia 29 de abril de 2009. Conforme dados do Siconv, das 23 prefeituras onde estão localizados os projetos ganhadores (10 aprovados e 13 em lista de espera), 21 firmaram vários convênios com a União via Siconv, uma firmou apenas um e apenas uma não firmou nenhum convênio. Isso pode indicar que prefeituras que tenham infraestrutura para lidar com a burocracia necessária para celebração de convênios tenham mais facilidades para receber assistência financeira da União. Desses ganhadores, 13 celebraram o convênio Mais Museus (os 10 aprovados e mais três da lista de espera). Após o resultado, a assinatura dos convênios demorou em média oito meses. Há alguns que apresentaram termos aditivos e ainda estão em vigor⁹.

Quadro 6. Comparativo das edições do Mais Museus

Mais Museus	1ª edição	2ª edição	3ª edição
Lançamento do edital ¹	4/dez/2007	22/dez/2008	21/jan/2010
Divulgação do resultado do edital ¹	3/abr/2008	29/abr/2009	2/jun/2010
Período de assinatura de convênios ²	Jun/2008 a jan/2009	-	-
Inaugurações dos museus ³	Out/2009 a dez/2010	-	-

Fontes: (1) Diário Oficial da União, (2) entrevistas e (3) pesquisa juntos aos museus específicos. Elaboração própria.

3ª edição: Para a 3ª edição, cujo edital foi lançado em janeiro de 2010 e o resultado foi publicado no Diário Oficial da União em junho do mesmo ano, nenhum convênio havia sido celebrado até meados de 2011. Ao conversar com vários funcionários do Ibram, a explicação é que isso se deve fundamentalmente a questões orçamentárias (também segundo entrevista com Diretora do Ibram).

⁸ Embora alguns da primeira edição ainda estivessem em fase de implantação em meados de 2011.

⁹ Maceió, Natal e Recife aparecem na lista dos vencedores, embora sejam municípios com mais de 50.000 habitantes. No caso de Natal, nota-se um percentual de devolução de 102%; ou seja, todo o recurso repassado foi devolvido, o que indica que o projeto não foi implementado. No caso de Recife, trata-se de museu itinerante, em uma embarcação que percorre comunidades ribeirinhas ao longo do Rio São Francisco. Maceió não consta do relatório do Iphan como tendo convênio assinado, e pelo portal Siconv, pela consulta pública, sabe-se que firmou convênios com a União mas não é possível verificar quais convênios foram firmados, sendo mais provável, pela

Em suas primeiras três edições (de 2007 a 2011), o Mais Museus foi responsável pela criação de menos que uma dúzia de museus. Se esse ritmo se mantiver (uma média de quatro por ano), quanto tempo levará para implantar museus em todos os quatro mil municípios brasileiros que ainda não têm museus? Espera-se, no entanto, que seja um ritmo de início de programa que, quando se consolide e institucionalize mais, possa ter resultados menos tímidos. Como disse uma representante do governo federal: “No Mais Museus, os recursos são poucos. A amplitude é pequena ainda, mas aí você tem na verdade as primeiras ações que o Ibram fez. Isso pode crescer muito”.

4.1.1.5. Apoio institucional

Como mencionado anteriormente, um programa governamental sem apoio político não tem como prosperar (SALAMON, 2002). Para investigar o peso do apoio político no “Mais Museus”, buscou-se primeiramente ver qual a filiação partidária dos prefeitos nos municípios vencedores em cada edição. A informação sobre o partido dos prefeitos teve como fonte dados da Confederação Nacional de Municípios.

Para a primeira edição, o edital foi lançado em dezembro de 2007 e o resultado saiu no último ano de mandato de governantes municipais (ano de eleição municipal). Notou-se que, dos projetos municipais vencedores do Mais Museus, um terço (oito de 24) das prefeituras estavam com prefeitos da oposição. Isso considerando a base de apoio do Governo Lula os partidos PT, PMDB, PSB, PDT, PCdoB, PRB, PR, PP, PTB, PV, PSC, PMN, PHS e PTdoB; e partidos de oposição PSDB, DEM, PPS e PSOL. Na segunda edição, eram cinco, dos 23 ganhadores, as prefeituras de oposição. E na terceira edição, eram oito dos 23 ganhadores. Portanto, ser ou não de oposição parece não fazer diferença para a seleção dos projetos. Pode-se dizer que a filiação partidária do prefeito parece não ter relevância no processo de seleção dos projetos ganhadores do “Mais Museus”.

Notou-se também que dos 24 vencedores da primeira edição, 12 eram de prefeituras onde houve reeleição. Eliminando os quatro ganhadores que não eram municípios (eram projetos de museus privados, estaduais ou federais), dos 18 municípios, nove tiveram reeleição. A continuidade administrativa pode ter contado, mas ainda assim não parece ter

ausência de informação na análise documental específica para Maceió, que não tenha firmado o convênio Mais Museus.

sido determinante do sucesso. Na segunda edição, foram cinco as prefeituras que tiveram reeleição (houve quatro prefeitos reeleitos, mas que mudaram de partido). E na terceira edição (embora não tenha sido em período eleitoral), analisou-se que foram oito as prefeituras com reeleição (três foram reeleitos, mas mudaram de partido). Os detalhes da primeira edição estão apresentados no Quadro 7.

Assim, viu-se que não há relação entre os projetos vencedores e a filiação partidária da prefeitura responsável pela implementação do projeto. Mas, embora não haja relação entre a escolha dos projetos e a filiação partidária da prefeitura que o propôs, nota-se relação entre a implementação do projeto e o apoio institucional com o qual este pode contar. Isso chamou a atenção e são primeiros indícios de que o apoio político pode ser bastante relevante na fase de formulação de uma política pública, mas na fase de implementação o aspecto político não é tão relevante quanto o aspecto institucional, sendo portanto o conceito de apoio institucional mais abrangente e não necessariamente de natureza político-partidária. Ou seja, a categoria de análise apoio político apontada na literatura, na fase da implementação, pode ser refinada, sendo mais bem conceituada como apoio institucional. Esse tema será retomado na análise comparada.

Essa percepção fez com que fosse desenvolvida uma nova análise e fez com que a categoria de análise apoio político fosse expandida para contemplar apoio institucional (político ou apartidário, de instituições que possam apoiar na manutenção do projeto).

Com base nas entrevistas, pode-se dimensionar o peso que o apoio de cada prefeitura tem sobre cada museu, no sentido de apoio institucional, apartidário. Abaixo, encontram-se reproduzidos trechos sobre este tema, extraído de sete das oito entrevistas realizadas com contemplados pelo Mais Museus:

- “Toda vez que fazemos um projeto conferimos se há interesse do governo municipal porque tem a parte de manutenção, administrativa, funcionários, a cargo do governo do município, com apoio do Estado. Estado e Município assinam um termo de parceria”.
- “Muda tudo, chega um prefeito que não quer mais”
- “Se acontecer de um prefeito querer a casa de volta”
- “Se houver troca de prefeito... é... pois é. É uma... assim... aquele negócio: é um certo temor que a gente tem. Querendo ou não é uma certa incerteza. Apesar de que, por exemplo, eu no caso tenho bom relacionamento com qualquer grupo político. A gente tenta se manter totalmente alheio a isso.”

Quadro 7. Apresentação de alguns descritores das categorias de análise apoio institucional, informação e apoio social; relacionados à primeira edição do Mais Museus.

Vencedores 1ª edição Publicação do edital em 4-dez-07 Divulgação resultado em 3-abr-08	Nome do Projeto	Apoio Político				Informação e Apoio Social				
		eleição 2004	eleição 2008	Houve reeleição ?	coligação partidária do município em relação a coligação partidária do governo federal. na data do resultado	Prestação de contas aprovada em jun 2011 ?	Museu está no Guia dos Museus Brasileiros, IBRAM (BRASIL, 2011)?	Museu apareceu na programação da 9ª semana de museus do IBRAM (2010)?	Há notícias na internet sobre o museu ter ganhado o edital (e que em breve será inaugurado)?	Há notícias sobre sua inauguração ou funcionamento (na internet)?
Alto Paraíso de Goiás, GO	Museu da Memória de Alto Paraíso	DEM	PSDB	não	oposição	aprovada	não	não	sim	sim
Caarapó, MS	Caarapó: Identidade e Cidadania	PL	PRN	não	situação	aprovada	sim	sim	sim	sim
Matelândia, PR	Implantação do Museu Municipal de Matelândia	PMDB	PMDB	sim	situação	aprovada	não	sim	sim	sim
Pedra Lavrada, PB	Museu de Rochas e Fósseis	DEM	DEM	sim	oposição	ainda não	não	não	sim	não
Porto da Folha, SE	Museu Realidade Sertaneja	PT	PT	sim	situação	ainda não	não	não	sim	não
Quatis, RJ	Museu Municipal Estação da Memória	PT	PHS	não	situação	ainda não	não	sim	sim	sim
Agronômica, SC	Museu Coleção de Memórias	PP	PMDB	não	situação	aprovada	não	não	sim	sim
Bananeiras, PB	Museu Municipal Desembargador Semão Cananéia	DEM	DEM	sim	oposição	aprovada	sim	sim	sim	sim
Cajuru, SP	Memorial de Cajuru José Mariano Arena	PP	PP	sim	situação	ainda não	sim	não	sim	não
Cuité, PB	Museu do Homem do Curimataú (OSCIPI)	PMDB	PMDB	não	situação	ainda não	não	não	sim	sim
Formoso do Araguaia, TO	Museu dos Povos Indígenas da Ilha do Bananal	PTB	PTB	sim	situação	ainda não	sim	não	sim	sim
Guamaré, RN	(oscip)	PMDB	PP	não	situação	ainda não	não	não	sim	não
Machacalis, MG	Museu Maxakali	DEM	PDT	não	oposição	aprovada	não	não	sim	não
Monsenhor Gil, PI	Resgate Cultural de um Povo	PTB	PTB	sim	situação	ainda não	não	não	sim	não
Pains, MG	Museu Arqueológico do Carste do Alto São Francisco	PT	PT	sim	situação	ainda não	sim	não	sim	sim
Palma Sola, SC	Museu da Colonização	PP	PP	sim	situação	aprovada	não	não	sim	não
Parambu, CE	Museu da Cidade de Parambu	PMDB	PMDB	sim	situação	aprovada	não	não	sim	sim
Santana do Manhuaçu, MG	Museu Histórico	PMDB	PTC	não	situação	ainda não	não	não	sim	não
Santana dos Montes, MG	Museu de Santana dos Montes	PMDB	PSC	não	situação	aprovada	não	não	sim	não
S ^{to} Antonio de Leverger, MT	Museu da Usina de Itaici (OSCIPI)	DEM	DEM	sim	oposição	ainda não	sim	não	sim	sim
São Gabriel, BA	Museu da Memória de São Gabriel	DEM	PMDB	não	oposição	aprovada	sim	não	sim	sim
Sobradinho, RS	Museu Municipal de Sobradinho	PP	PP	sim	situação	aprovada	não	não	sim	sim
Teotônio Vilela, AL	Museu Municipal de Cana-de-Açúcar	PSDB	PSDB	não	oposição	ainda não	não	não	sim	não
Tocantinópolis, TO	Museu Histórico e Etnográfico de Tocantinópolis	PPS	PRN	não	oposição	aprovada	não	não	sim	não

Fontes: Confederação Nacional dos Municípios; relatórios IPHAN; publicações IBRAM; e páginas na internet das respectivas prefeituras, jornais locais e museus. Elaboração própria.

- “2008, quando ganhamos era um prefeito e em 2009 era outro prefeito. Foi bem complicado para continuar”
- “Porque até o momento a prefeitura nunca chegou e determinou: o museu vai fechar. O museu como foi fruto de projeto, de convênio, portanto ele não pode ser fechado.”

Daí vê-se que o museu contemplado pelo Mais Museus só sobrevive com o apoio da prefeitura; ou seja, o Mais Museus permite a implantação do museu, mas sua manutenção se deve graças a ações das respectivas prefeituras. A prefeitura é quem dá o apoio institucional para a execução do projeto. E esse apoio institucional é por vezes conquistado até mediante mobilização social (como no caso da citação a seguir que se refere aos abaixo-assinados que foram necessários para sensibilizar e viabilizar o apoio).

A necessidade de apoio institucional é reconhecida pelo órgão central que tentou garantir sua existência mediante exigências legais, tais como publicação dos termos de criação do museu, o que teoricamente impediria que trocas de poder municipal fossem impedimento

para continuação da existência de um museu criado em um mandato anterior. Os implementadores na ponta entrevistados inclusive louvaram o fato que o próprio regulamento do Mais Museus exige que a Prefeitura publique o termo de criação do museu e preze por sua permanência.

Interessante notar em uma das falas a mistura das categorias de análise apoio institucional e apoio social:

- “Já houve mudanças de prefeito aqui e foi justamente em 2008, quando ganhamos era um prefeito e em 2009 era outro prefeito. Foi bem complicado para continuar. Foi bem complicado. Foi muito complicado. Mas conseguimos. Com muita insistência e muita luta conseguimos ir adiante, tivemos que fazer um trabalho de convencimento da importância do museu, fizemos inclusive um abaixo-assinado junto com um material que a gente mandou lá para Brasília já fizemos um abaixo-assinado com todos os presidentes de conselho, de associação de moradores, todas as pessoas que representam a população de alguma forma, os secretários municipais etc que estavam todos de acordo, todos desejosos que aquele museu viesse a existir realmente, não ficasse só no papel. O projeto tinha ficado parado. Fizemos depois outra mobilização, também enorme, vimos que o prefeito que entrou não estava assim com muita boa vontade, por não ter sido no governo dele que ganhou né, então não estava assim muito empenhado. Então fizemos uma mobilização em maio, fizemos um abaixo assinado maior ainda, mais, com muitas assinaturas, e aí é que ele finalmente nos recebeu, e aí nos recebeu e aí a coisa começou a andar. A gente sempre tem que fazer essas coisas com a população, envolver a população, as lideranças...”

Para conseguir o apoio institucional, busca-se envolver a população, contar com o apoio da comunidade, para sensibilizar a prefeitura e conseguir o apoio institucional necessário para manutenção do museu. Apoio da comunidade é um dos aspectos do apoio social, como será visto a seguir.

4.1.1.6. Apoio social

Como foi visto na revisão de literatura, por apoio social pode-se compreender apoio da sociedade ao governo ou esforços do governo para envolver a sociedade. A pesquisa, portanto, investigou se há apoio da sociedade ao museu (ou seja, apoio partindo da sociedade para a manutenção do museu, como nas teorias de implementação *bottom-up*); e também investigou se há esforços, por parte do governo, para envolver a comunidade nas ações da Política Nacional de Museus, nos aspectos dessa política que são implementados por cada

museu (ou seja, esforços que partem do museu para a sociedade, como nas teorias de implementação *top-down*).

Tentou-se inicialmente apreender como a população percebe a implementação da política e participa das atividades do museu; ou seja, as formas de participação social e da percepção que a comunidade tem do museu. Para saber como a comunidade percebe a existência do museu, seria preciso fazer pesquisas com os usuários: entrevistar os cidadãos que frequentam os museus, para tentar averiguar como a população se beneficia da presença do museu em sua comunidade. No entanto, para ter usuários (cidadãos, clientes, pesquisadores, estudantes...), o museu precisa estar aberto e funcionando. Assim, optou-se por, primeiramente, fazer um passo básico: investigar quais dos contemplados pelo Mais Museus estavam abertos e funcionando (em meados de 2011). Detalhando melhor, buscou-se, dos museus contemplados pelo primeiro edital “Mais Museus” em 2007, quantos firmaram convênios, quantos prestaram contas e quantos estavam abertos e funcionando (em meados de 2011). Constatou-se que não eram muitos, menos de vinte e cinco, todos da primeira edição do Mais Museus.

Pelas entrevistas, se nota preocupação com o apoio social no sentido de busca pelo museu de envolver a população em suas atividades. Os responsáveis pelos museus tentam envolver a comunidade mediante agendamento de visitas ao museu pelas escolas municipais, como se nota nos cinco trechos reproduzidos abaixo:

- “Busca-se incentivar a visitação para as escolas municipais, estudantes e professores da região”
- “Uma vez por semana a gente recebe uma escola”
- “A visitação aqui até que é boa. É mais das escolas municipais públicas. As escolas realizam trabalho.”
- “E tem a visitação das escolas. A gente considera como a exposição de um acervo cultural que fez parte da história do município.”
- “A visitação acho que também vem aumentando, principalmente nos dois últimos anos, por conta das escolas e porque tudo é um processo, a pessoa começa a valorizar a própria cultura e aí ela começa a divulgar também”.

Há clara intenção e tentativas de desenvolver ações comunitárias e de se fazer notar pela comunidade. Esse é um movimento que parte do museu para a sociedade, e não da sociedade para o museu:

- “O objetivo é estar exercendo uma influência na sociedade.”
- “A gente tem um envolvimento da comunidade, não é tão grande quanto o que queríamos...”

E uma das representantes do governo entrevistada tem visão clara sobre isso:

- “Quem visita os museus criados pelo Mais Museus? Vou te dizer quem é o público. É o público escolar. São as escolas. E, depois, depende do museu. Depende da programação. Tem de fazer incentivo para a população visitar. Trabalhar com a população para construir o museu, se identificar, vivenciar o museu”

Merece destaque o fato de que, entre os oito entrevistados contemplados pelo Mais Museus, há dois entrevistados que mencionaram que seus respectivos museus não estavam abertos à comunidade:

- “O acervo que está aqui em casa não é aberto ainda à visitação pública.”
- “Só que tem de ser por agendamento. Como é área rural e a visitação é guiada, sempre tem que ter alguém do instituto para ir junto, ou voluntário que a gente fez treinamento ou gente de um projeto que a gente desenvolveu de capacitar os pescadores artesanais. A gente agenda. Tem de ser no mínimo quatro pessoas, porque é meio distante e tem que compensar a visitação. Mas em geral, como são grupos agendados e guiados, são grupos de doze pessoas.”

Portanto, esses dois claramente não atendem à categoria de análise de apoio social sob nenhum dos seus aspectos; e não estão contribuindo para que o Mais Museus alcance seu objetivo de democratização de acesso, como bem afirmou uma representante do governo federal:

- “Agora, um museu que agenda visita, que fica fechado, não atende ao objetivo. Tem de corrigir pelos critérios do edital, melhorar nas exigências do edital. Para ser museu tem de estar aberto ao público, não é isso de ir buscar a chave, tem de ter horário de funcionamento estabelecido”.

Pensando a categoria de análise apoio social, nota-se, no Mais Museus, manifestação de busca, por parte do museu (no governo municipal), de envolvimento da comunidade com suas ações; mas não há ou há em baixíssimo nível apoio da sociedade ao museu. De qualquer forma, esse tipo de apoio social (da sociedade ao museu) não pareceu ser muito relevante, pois se consegue implantar museus sem esse tipo de apoio. A única evidência de apoio social influenciando o processo de implementação foi o do abaixo-assinado para sensibilizar a prefeitura, quando o apoio social apareceu como mecanismo para conseguir apoio institucional, conforme mencionado anteriormente. Portanto, o apoio social nem sempre

parece ser categoria de análise necessária para a implementação via este instrumento, embora em um dos casos apontados tenha sido fator fundamental. Mas mesmo nesse caso mencionado, a iniciativa para a mobilização partiu do próprio implementador na ponta, ou seja, no sentido museu-sociedade (e não da sociedade para o museu). Já em termos do atingimento do objetivo da política, que é a democratização do acesso, o uso do museu pela comunidade é extremamente relevante. A pesquisa apontou claramente a distinção dessas duas direções e suas distintas relevâncias para o processo de implementação e para o atingimento do objetivo da política.

4.1.1.7. Conclusão Assistência Financeira

Dos resultados e discussões, podemos extrair conclusões sobre o instrumento assistência financeira quanto ao processo de implementação e quanto ao atingimento do objetivo proposto.

Em relação ao processo de implementação, vê-se que na escolha deste instrumento, foi colocada muita ênfase na capacidade de incentivos financeiros serem suficientes para induzir a ação desejada. No entanto, outros fatores do processo de implementação via assistência financeira minam a efetividade dos incentivos financeiros. Além disso, da maneira como está desenhado, requer iniciativa por parte do município, e isso impõe um grande gargalo inicial: 90% ou mais dos potenciais municípios que poderiam se inscrever não chegam sequer a apresentar propostas. Dos que apresentam propostas, uma proporção razoável não cumpre com os requisitos de documentação. O processo de implementação sofre um afunilamento já em suas fases iniciais. Após a fase inicial, a responsabilidade do processo de implementação, enquanto instalação do museu, fica inteiramente sob responsabilidade dos implementadores locais, dependendo da capacidade e do interesse desses implementadores na ponta, locais, e principalmente do apoio institucional que conseguem mobilizar em prol dos recursos necessários para a manutenção do museu.

Resumindo os resultados por categoria de análise, temos que o Mais Museus atende majoritariamente municípios (e não museus privados, ou estaduais ou federais) e seus incentivos legais estão desenhados para que isso assim ocorra. Isso em si tem o potencial de democratizar o acesso, focalizando municípios de menor porte. Assim, seus incentivos legais estão desenhados e são implementados de forma a ter impacto positivo sobre a

democratização das oportunidades de acesso. Quanto aos incentivos financeiros, o Mais Museus comprometeu, nas três edições, orçamentariamente (embora nenhum dos convênios da terceira edição estivesse concretizado em meados de 2011), aproximadamente cinco milhões de reais do governo federal. Esses números resultam em uma média de gasto de setenta mil por museu, caso todos sejam de fato implementados, pois aprovou a criação, de 2007 a 2011, de aproximadamente 70 museus (setenta ganhadores, somando as três edições), mas tem de fato criado em meados de 2011, das três edições, no máximo quarenta e sete museus, e essa pesquisa conseguiu identificar, tanto na análise documental quanto na entrevista, menos de vinte museus em efetivo funcionamento. Assim, embora os recursos aparentemente não apresentem empecilhos à democratização das oportunidades de acesso, pois os montantes parecem suficientes (70 mil por museu em município de pequeno porte), parece haver empecilhos para firmar os convênios e de fato efetivar o uso dos recursos.

Os responsáveis pelos museus contemplados parecem ter total autonomia, mas em geral associam essa autonomia a dificuldades referentes à falta de apoio institucional, em vez de verem como um ponto positivo de maior independência. Assim, contrário ao que indica a literatura referente a esta categoria de análise, a autonomia está presente mas parece não contribuir para o atingimento do objetivo da política.

Quanto à questão informacional, apesar dos esforços de divulgação, apresenta falhas entre governo e público em potencial, visto que apenas 10% dos potenciais interessados apresentam projetos (número de projetos inscritos face ao número de municípios que atendem aos pré-requisitos do programa). Notaram-se também problemas informacionais devido à fragmentação de ações em vários órgãos do Governo Federal; além de inconsistências em publicações do mesmo órgão (Ibram) quanto aos museus existentes e suas atividades. Um exemplo disso é que de todos os ganhadores das três edições, apenas sete constam do Guia dos Museus Brasileiros (BRASIL, 2011). Por último, das entrevistas depreende-se que a informação sobre a existência do Mais Museus enquanto instrumento de implementação da Política Nacional de Museus só chega aos potenciais interessados por iniciativas, ações e esforços do próprio Ibram; o que demonstra baixa institucionalização do instrumento e forte dependência do órgão central para seu bom funcionamento. Ainda sobre questões informacionais, os documentos exigidos parecem apresentar uma barreira, pois o índice de desclassificação devido a erros ou falhas de documentação é elevado (aproximadamente

50%). Todas essas dificuldades informacionais podem apresentar impacto negativo no potencial de democratização das oportunidades de acesso.

Quanto a etapas e tempo, a implementação do “Mais Museus” demora em média três anos para cumprir seu ciclo, o que parece ser um tempo demasiado longo. Caso seja mantido este ritmo, observado nesses primeiros anos do uso do instrumento Mais Museus (período em foco nesta tese), o governo levará mil anos para implantar um museu em cada um dos municípios brasileiros. Suas etapas não estão institucionalmente estabelecidas. Para seguir um cronograma anual, a quarta edição teria de ter sido lançada em dezembro de 2010 ou no máximo em janeiro de 2011, e só foi lançada em outubro de 2011. Suas etapas, embora sigam regras gerais para convênios com o governo federal, não estão estipuladas em calendários muito rígidos. Assim, as etapas e tempo envolvidos no Mais Museus podem impedir sua capacidade para democratização das oportunidades de acesso.

O Mais Museus parece não sofrer interferências políticas, pois a filiação partidária do prefeito não se apresentou como fator relevante no processo de seleção dos projetos ganhadores do “Mais Museus”. Isso também indica potencial de democratização das oportunidades de acesso. No entanto, é um instrumento que necessita do apoio institucional se entendido como apoio do prefeito, da prefeitura; para sua manutenção e sustentabilidade no tempo. Essa necessidade parece ser facilmente contornada pelos contemplados que foram entrevistados, que afirmam manter boas relações com os mantenedores dos respectivos museus sem no entanto comprometerem-se politicamente. Cabe observar, portanto, que embora o alinhamento do prefeito com o partido que controla o governo federal aparentemente não tenha grande influência para o sucesso no Mais Museus, o alinhamento ou ao menos o bom relacionamento dos responsáveis do museu com a prefeitura parece fundamental. Essa questão pode ser mais bem investigada em pesquisas futuras.

Quanto ao apoio social, ficou clara a distinção das duas direções: do museu para a comunidade; e da comunidade para o museu. Essas duas direções têm distintas relevâncias para o processo de implementação e para o atingimento do objetivo da política. Ações da comunidade para o museu são pouco relevantes para a implantação do museu e para a implementação da Política Nacional de Museus; mas ações do museu para a comunidade são fundamentais para o atingimento do objetivo da política. Os responsáveis pelos museus tentam envolver a comunidade mediante agendamento de visitas aos museus pelas escolas municipais, e mediante desenvolvimento de ações comunitárias e sensibilização da

comunidade. É relevante notar também que no Mais Museus foram poucos os museus criados até hoje; e dois não ficam abertos ao público, claramente não contribuindo para que o Mais Museus alcance seu objetivo de democratização de acesso.

O instrumento governamental assistência financeira teria um intuito primordial de reduzir o peso do Estado, de delegar ações governamentais, que em vez de serem executadas via gestão direta, seriam executadas por terceiros. É, portanto, um instrumento que visa induzir a ação para que outros implementem ações que levem ao que o governo deseja atingir. No entanto, embora seja um instrumento que visa induzir a ação, há dedicação de tempo e de recursos pelo implementador central. No caso específico, o Ibram incorre em dedicação de tempo e de custos para envolver seus funcionários para elaboração, lançamento e organização do edital; organização e análise das inscrições e dos projetos inscritos; divulgação do resultado; acompanhamento da implementação na ponta. Todo um grupo de servidores no governo federal é envolvido para implementação desse instrumento. A assistência financeira mobiliza boa parte das ações do Ibram. Assim, em vez de delegação de ações, há uma substituição de ações. O governo federal continua diretamente envolvido, mas em vez de agindo diretamente para promoção de museus, a ação é indireta, para que prefeituras promovam museus. Mas o tempo e o custo do governo federal para implementar a Política continuam sendo despendidos. De certa forma, neste instrumento é o governo agindo em gestão direta, trabalhando para viabilizar a assistência financeira. Em outras palavras: as ações da gestão direta passam de ações finalísticas (para viabilização direta de museus) para ações de gestão que permitam que outros museus desenvolvam as ações finalísticas (ações de gestão como lançamento de editais, conferência de inscrições, seleção de projetos etc). Isso poderia levar a questionamentos acerca das vantagens do instrumento assistência financeira, pelo menos no contexto da política aqui investigada. Teria que haver vantagens (e há, ao menos relacionadas à capilaridade) para justificar a mudança das ações diretas do governo. Mesmo porque os recursos utilizados nesse instrumento, no que diz respeito à implantação de museus, são do governo federal; sendo a contrapartida da prefeitura representada pelo acervo e pelo local para implantação, e sua posterior manutenção, como foi apontado anteriormente.

Um resumo do que foi apresentado aqui se encontra no Quadro 8.

Em relação ao atingimento do objetivo proposto, pode-se concluir que o “Mais Museus” pode vir a apresentar potencial de democratização de acesso, mas em suas primeiras três edições sua implementação foi bastante incipiente e tímida.

Em relação ao processo de implementação, a assistência financeira se mostra bastante adequada e gera bons resultados em localidades onde há forte apoio institucional, ou seja, onde a prefeitura tem capacidade de apresentar, executar e dar manutenção aos projetos. E viu-se que para obter esse apoio institucional, o apoio social pode ser fundamental. Outro aspecto é que os mecanismos utilizados para implementação deste instrumento estão inseridos na Administração Pública Federal com viés mais historicamente de implementação *top-down*, enquanto, por ser um instrumento mais descentralizado, funcionaria melhor com um enfoque de implementação *bottom-up*. Como exemplo, pode-se citar que não basta o Ibram lançar um edital porque poucas prefeituras se inscrevem. Seria preciso um trabalho nas prefeituras, para aumento da capacidade de apresentar e gerir bons projetos. E também não basta solicitar prestação de contas aos moldes da prestação de contas mais centralizada. Há museus fechados ou mesmo ainda não implantados cujas situações fogem do conhecimento do Ibram, embora oficialmente estejam em dia “com a papelada”. É preciso outras formas de divulgação e de acompanhamento, monitoramento e fiscalização em instrumentos mais descentralizados, como o é a assistência financeira.

Encerra-se aqui a análise do caso “Assistência Financeira”, com seus resultados e discussão. Vejamos agora os dois outros casos: os instrumentos governamentais renúncia fiscal e gestão direta.

Quadro 8. Implementação via Assistência Financeira

Entrevistas	
Implementador central	Ibram
Implementador na ponta	Funcionário da prefeitura
Principal preocupação	Manutenção
Categoria de análise mais frequente nas entrevistas	Apoio institucional
Categoria de análise menos frequente nas entrevistas	Autonomia
Palavras mais citadas	Gente, projeto, prefeitura
Incentivos	
Como incentiva o investimento em museus	Incentiva prefeituras a criarem museus
Como incentiva a desconcentração geográfica	Focalizado em pequenos municípios sem museus
Vantagens para o implementador central	Permite chegar aos rincões, leva museu aonde não há
Vantagens para o implementador na ponta	Acesso a recursos financeiros para implantação do museu
Desvantagens deste instrumento	Exigências de documentação, exigências legais e necessidade de engajamento da prefeitura. Implementação fica à mercê de capacidade e interesse de implementadores locais.
Autonomia	
na seleção dos projetos	Ibram (implementador central). Viu-se que na seleção dos projetos critérios formais e técnicos predominam (e não critérios políticos), o que é um ponto positivo na implementação da Política via assistência financeira.
na implementação da política no museu	Prefeitura (implementador na ponta). Embora exista autonomia, o apoio institucional da prefeitura é fundamental para viabilizar a implementação.
Informações	
Entre governo e museus	Divulgação dos editais
Intragoverno	Entre Ibram, Iphan e MP (convênios)
Dentro do próprio Ibram	Sobre quem e como fiscaliza, publicações com dados discrepantes
Etapas e tempo	
Etapas	Oito (quatro com Ibram, quatro com contemplados)
Tempo	Ciclo médio de três anos
Apoio institucional	
Para criação do museu	O aspecto político não se mostrou relevante, é preciso ter infraestrutura que permita elaborar, inscrever e implantar um projeto.
Para manutenção do museu	Apoio da prefeitura é necessário para garantir a manutenção do museu.
Apoio social	
Apoio da sociedade ao museu e à política pública	Mecanismo para obter apoio institucional.
Esforços do museu para envolver a sociedade	Presente na preocupação dos implementadores e relevante para a questão da democratização do acesso.
Conclusão	
Democratização das oportunidades de acesso	Geograficamente bem direcionado, mas de dimensões ainda insignificantes.
Processo de implementação da política	Mais adequado onde haja forte apoio institucional. Necessita implementação <i>bottom-up</i> .

Fonte: elaboração própria.

4.1.2. Renúncia Fiscal na Política Nacional de Museus

A Lei Rouanet é a Lei nº. 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que é a Lei Federal de Incentivo à Cultura. Ela institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que é formado por três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), o Incentivo Fiscal (Mecenato) e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart).

O FNC destina recursos a projetos culturais por meio de empréstimos reembolsáveis ou cessão a fundo perdido. O Programa de Difusão e Intercâmbio Artístico e Cultural, que viabiliza o repasse de recursos para a compra de passagens para a participação de eventos de natureza cultural a serem realizados no Brasil ou no exterior, também utiliza recursos deste Fundo. O Mecenato viabiliza benefícios fiscais para investidores que apoiam projetos culturais sob forma de doação ou patrocínio, onde empresas e pessoas físicas podem utilizar a isenção em até 100% do valor no Imposto de Renda e investir em projetos culturais, divulgando ao mesmo tempo sua imagem institucional e sua marca. É um mecanismo de incentivo fiscal ou, da perspectiva de teorias sobre instrumentos de políticas públicas, um instrumento de renúncia fiscal. O Fundo de Investimento Cultural e Artístico - Ficart funcionaria sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos, mas esse mecanismo até meados de 2011 não tinha sido utilizado.

Assim, o principal destaque da Lei Rouanet tem sido nos últimos anos propiciar incentivos fiscais, possibilitando que empresas e cidadãos apliquem parte do Imposto de Renda devido em ações culturais. Caracteriza-se, portanto, como um instrumento de renúncia fiscal, como será detalhado mais adiante.

O Art. 1º da Lei Rouanet determina que é preciso canalizar e captar recursos de modo a “promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais” (inciso II). O Art. 4º determina que os projetos devem ter a finalidade de “estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos” (inciso I) e ressalta a importância do enfoque regional (inciso II). Reforçando essa diretriz, conforme documento de 11 de novembro de 2007 que estabelece critérios e procedimentos para a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC no que tange o incentivo fiscal regido pela Lei Rouanet, os “projetos culturais deverão conter alternativas para a ampliação do acesso da população aos

bens culturais” e “em caso de não haver previsão por parte do proponente, a CNIC definirá as formas de acesso de que trata este critério”.

Há um debate acerca da renúncia fiscal instituída pela Lei Rouanet que pode ser resumido da seguinte forma: Para uns, “o mecenato construído na década de 1990 implicaria na desresponsabilização do Estado em termos políticos ou simplesmente significa uma “opção liberal” de ação pública que permitiria aos empresários a decisão final da alocação de recursos” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 17-18). Ou seja, esta renúncia fiscal se baseia na crença que o mercado tem potencial e permite um processo de alocação de recursos de forma eficaz e até equitativa. No entanto, para outros, “apenas o Estado com sua priorização política é capaz de privilegiar a equidade e a democracia cultural”. (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 20). Há ainda o entendimento de que o incentivo fiscal, via renúncia tributária, aparece “tanto como método de financiamento” quanto como “mecanismo para superação temporária da crise fiscal do Estado” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 20). Esta tese não entra nesse debate, mas seu objetivo é investigar se é possível notar a contribuição da renúncia fiscal para a democratização das oportunidades de acesso a museus. Assim, uma das suposições iniciais era que, dos três instrumentos pesquisados, a renúncia seria a que menos contribuiria para a democratização, por ser o instrumento com resultados mais concentrados geograficamente.

O mecanismo de incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), conforme atesta o Ministério da Cultura, é uma forma de estimular o apoio da iniciativa privada ao setor cultural. O proponente apresenta uma proposta cultural ao Ministério da Cultura e, caso seja aprovada, é autorizado a captar recursos junto a pessoas físicas pagadoras de Imposto de Renda ou empresas tributadas com base no lucro real visando à execução do projeto. Os incentivadores que apoiarem o projeto poderão ter o total ou parte do valor desembolsado deduzido do imposto devido, dentro dos percentuais permitidos pela legislação tributária. Para empresas, até 4% do imposto devido; para pessoas físicas, até 6% do imposto devido. A dedução concorre com outros incentivos fiscais federais, sem, contudo, estabelecer limites específicos, o que poderá ser aplicado em sua totalidade no incentivo à cultura. A opção é do contribuinte. Nisso consiste o que estamos tratando aqui por Renúncia Fiscal.

Como atestou o ministro da cultura de 2003 a 2008, Gilberto Passos Gil Moreira (Gilberto Gil), a Lei Rouanet representa o dobro do orçamento que o Ministério da Cultura

dispõe, ou, melhor dito, “o montante investido em cultura pela lei de incentivo é o dobro da capacidade de investimento direto que o ministério tem” (SILVA, MIDLEJ, 2011, p. 125). O ministro da cultura do período de 2008 a 2010, João Luiz Silva Ferreira (Juca Ferreira) concorda, atestando que a renúncia “se manteve como a maior fonte para se financiar a cultura”, embora represente “privatização de recurso público” (SILVA, MIDLEJ, 2011, p. 139) e até por isso “tem a sua marca fincada na reformulação da Lei Rouanet” (SILVA, MIDLEJ, 2011, p. 130). Embora essa reformulação ainda estivesse, em agosto de 2011, em processo, sem que tivesse ainda se concretizado em resultados.

Em relação aos museus, a situação não é diferente. A renúncia fiscal é o instrumento com maior representatividade financeira no total do investimento do governo federal em museus (Figura 6 e Tabela 2).

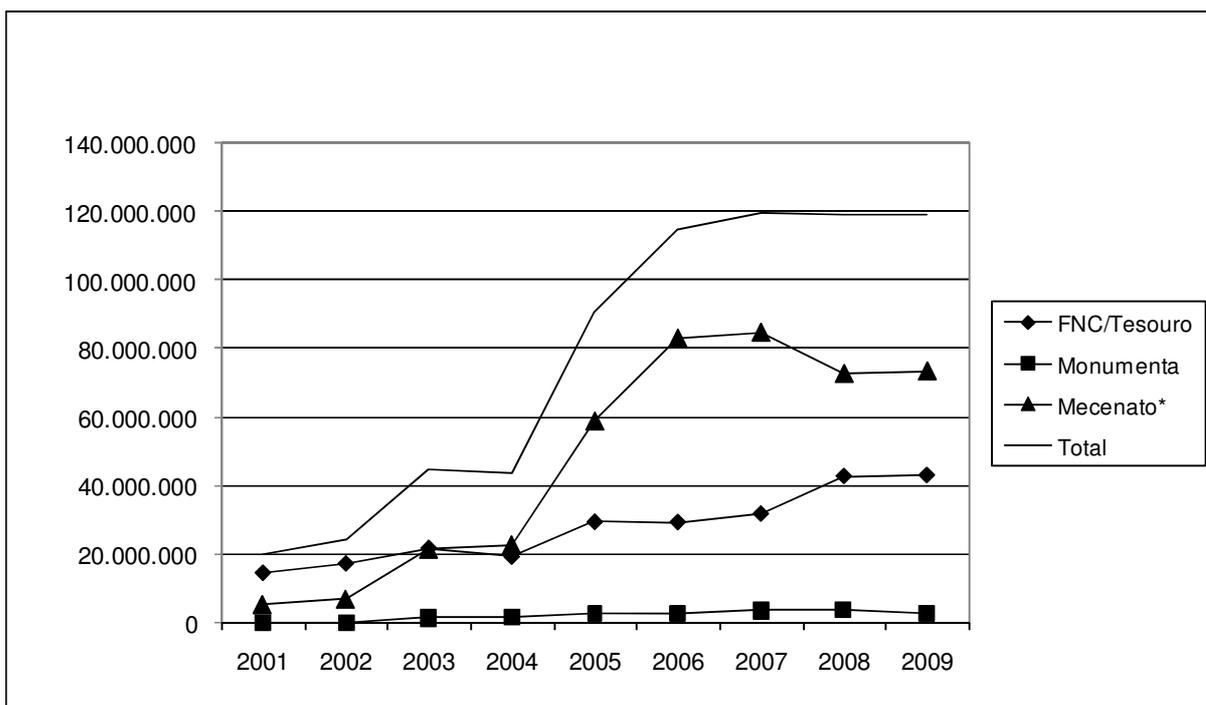


Figura 6. Investimentos em museus pelo Sistema MinC
 Fonte: Siafi, SalicNet, Monumenta. Elaboração: MinC (BRASIL, 2010c).

A linha mais baixa mostra os investimentos em museus pelo Monumenta. O Monumenta é um programa de recuperação do patrimônio cultural urbano brasileiro, executado pelo Ministério da Cultura e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (www.monumenta.gov.br), visando à preservação sustentada de sítios históricos, programa no qual vários museus do Brasil estão sendo contemplados. Nota-

se que os montantes são baixos e estáveis. A linha FNC/Tesouro representa o Fundo Nacional de Cultura e os recursos do Tesouro. O Fundo Nacional de Cultura é um dos mecanismos da Lei Rouanet, mas não o mais representativo. Aí estão os recursos utilizados para implementação via assistência financeira (Mais Museus) e via gestão direta (Museus do Ibram). O montante vem crescendo ao longo dos anos, devido à maior participação do MinC no orçamento da União, mas ainda é baixo se comparado ao mecenato. A linha mais alta que as demais é referente ao Mecenato; ou seja, aos recursos arrecadados via incentivo fiscal, principal mecanismo da Lei Rouanet. É o mais significativo e o que mais contribui para a curva total (acima das demais é o total da soma dos três recursos).

Tabela 2. Investimentos em Museus pelo Sistema do Ministério da Cultura

Ano	FNC/Tesouro	Monumenta	Mecenato	Total
2001	14.594.159,00	-	5.449.653,57	20.043.812,57
2002	17.373.248,00	80.580,50	7.029.603,17	24.483.431,67
2003	21.828.327,00	1.291.556,88	21.561.104,43	44.680.988,31
2004	19.285.105,00	1.691.434,22	22.840.465,13	43.817.004,35
2005	29.529.927,00	2.506.963,40	58.791.261,33	90.828.151,73
2006	29.446.127,00	2.519.891,94	82.898.497,96	114.864.516,90
2007	31.945.860,00	3.312.249,42	84.579.146,37	119.837.255,79
2008	42.927.833,00	3.545.178,35	72.594.550,54	119.067.561,89
2009	43.236.132,35	2.622.723,74	73.355.216,03	119.214.072,12

Fonte: Siafi, SalicNet e Monumenta.

Com base nas seis categorias de análise do modelo conceitual, que foram codificadas, a análise de frequência dos códigos revelou que a categoria de análise mais presente nas entrevistas é a relacionada a etapas e tempo, seguida de informação. A terceira categoria de análise mais presente é incentivos, seguida de apoio institucional. Por último, apoio social e autonomia. Na Figura 7 temos um agrupamento das categorias de análise, conforme a quantidade de citações para cada categoria de análise codificada.

Etapas e Tempo	Informação	Incentivos	Apoio Institucional	
			Apoio Social	Autonomia

Figura 7. Quantidade de citações para cada categoria de análise: renúncia fiscal
 Fonte: elaboração própria utilizando NVIVO9, conforme as oito entrevistas codificadas.

Também com ajuda do software NVIVO9, agrupando as categorias de análise por similaridade de palavras, temos alguns resultados interessantes, como nos mostra a Figura 8. Vê-se a autonomia como a categoria de análise menos vinculada às demais categorias de análise (como foi o caso, também, no instrumento assistência financeira) e vê-se que algumas categorias de análise estão inter-relacionadas, tais como incentivos e etapas e tempo; e como apoio institucional e apoio social. Isso ficará mais claro na análise por categoria de análise.

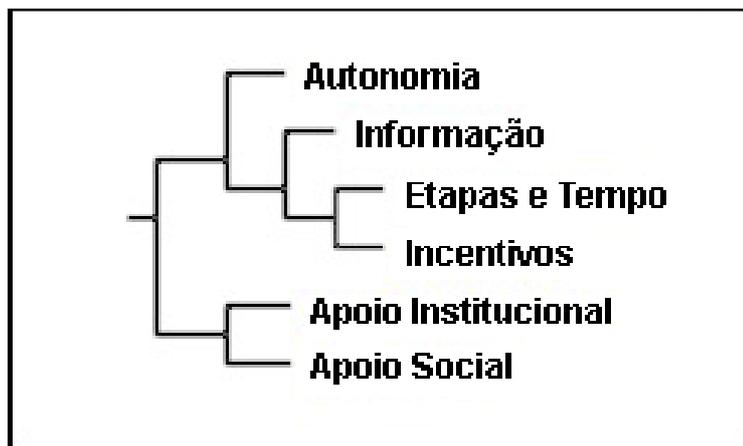


Figura 8. Códigos agrupados por similaridade de palavras: renúncia fiscal

Analisando a frequência das palavras com quatro letras ou mais, tem-se que “MinC” e “Petrobrás” são as palavras mais frequentes nas oito entrevistas (atrás apenas das palavras: “para”, “projeto”, “muito”, “porque”, “como” e “você”).

Como resultado da análise dos dados dos museus na Rouanet, temos o que será apresentado a seguir, categoria de análise por categoria de análise, com base na análise documental e nas entrevistas. Para fins de análise deste instrumento são considerados implementadores na ponta os proponentes de projetos na Lei Rouanet; e como implementador central o MinC.

4.1.2.1. Incentivos

Conforme mencionado quando da discussão das bases teóricas para comparação (seção 2.5.) e da mesma forma como foi discutido para o instrumento assistência financeira, a análise da categoria de análise incentivos para o instrumento renúncia fiscal segue a mesma lógica:

- como o instrumento incentiva o investimento de recursos em museus;
- como o instrumento incentiva a desconcentração geográfica; e
- vantagens e desvantagens que o instrumento oferece para a implementação da política.

O uso da Lei Rouanet na implementação da Política Nacional de Museus tem por objetivo incentivar o investimento de recursos em museus mediante captação de recursos do setor privado.

O valor captado pelos museus via Lei Rouanet vinha crescendo de 2003 a 2006, mas teve uma forte queda em 2007, primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula, voltando praticamente ao patamar de 2003, para ao final dar um grande salto, em 2010, último ano do segundo mandato. O pico foi atingido em 2006 e depois superado em 2010, ambos anos de período eleitoral¹⁰ (Figura 9).

¹⁰ Provavelmente devido a recursos disponibilizados pelas empresas estatais, mas isso é uma suposição que pode ser futuramente investigada.

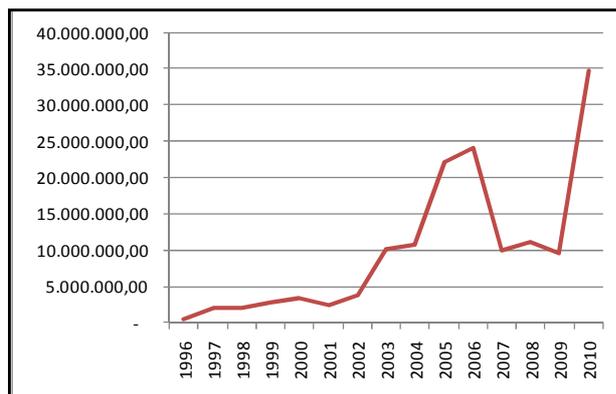


Figura 9. Valor total captado pelos museus via Rouanet (1996-2010)

Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

A quantidade de projetos que conseguiu captação também veio crescendo, atingiu seu pico em 2006, mas depois diminuiu um pouco, sem, contudo, voltar ao patamar de 2003; e o aumento no final do período analisado (2010) também não foi tão grande quanto ao aumento financeiro (Figura 10).

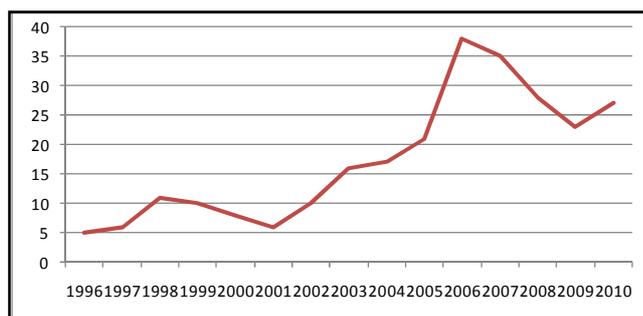


Figura 10. Evolução da quantidade de projetos de museus com captação, ano a ano.

Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

A média dos valores captados variou muito, não acompanhando os valores gerais nem os quantitativos, como mostra a Figura 11. O pico foi em 2005 e depois superado em 2010; e em 2007 houve uma queda com valor médio menor que o encontrado em 2003 (Figura 11).

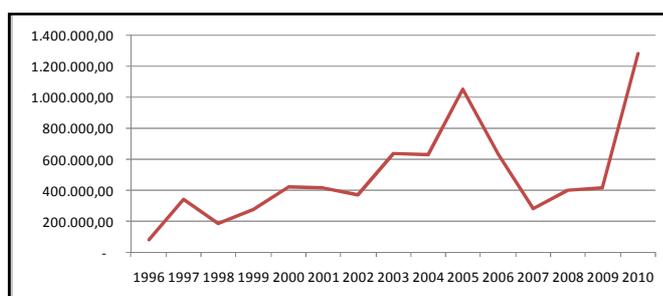


Figura 11. Evolução do valor médio captado por museus, por projeto

Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

No entanto, a média não é um dado significativo, pois há forte concentração de recursos em poucos projetos. E aqui vemos como o instrumento incentiva (ou não) a desconcentração geográfica. Os projetos que conseguem captação estão concentrados na região sudeste. E mesmo dentro do universo dos projetos que conseguem captação, há forte concentração de recursos em poucos projetos. Mais da metade dos recursos captados é destinado à apenas dois ou três projetos por ano (Quadro 9).

Em 2003, 61% dos recursos captados foram captados por apenas dois projetos. Em 2008, três projetos responderam pela captação de 75% dos recursos. A forte concentração em poucos projetos se observa em todos os anos do período analisado.

Pode-se argumentar que a concentração é decorrência do próprio instrumento que, por se apoiar em mecanismos de mercado, gera concentração. A lógica da Lei Rouanet seria captar recursos do setor privado. Apenas os projetos mais atraentes e com algum apelo comercial conseguiriam captação no setor privado. E os mais atraentes e com apelo comercial são poucos. Daí a suposição inicial da pesquisa era que seria o instrumento menos adequado para alcançar o objetivo de democratização das oportunidades de acesso.

Quadro 9. Museus com Captação pela Rouanet e grau de concentração.

Ano	Quantidade de projetos aprovados que obtiveram captação	Valor captado no ano	Concentração
2003	16	10.204.083,67	61% para dois projetos
2004	17	10.683.764,63	53% para três projetos
2005	21	22.079.558,50	54% para dois projetos
2006	38	24.016.470,12	54% para três projetos
2007	35	9.987.318,30	53% para cinco projetos
2008	28	11.122.463,90	75% para três projetos
2009	23	9.504.644,22	50% para dois projetos
2010	27	34.626.867,78	51% para três projetos

Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

Em suma, há dispositivos na Lei 8.313/91 (Lei Rouanet) para promover a desconcentração. Seu Art. 1º determina que é preciso canalizar e captar recursos de modo a “promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais” (inciso II). O Art. 4º determina que os projetos devem ter a finalidade de “estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos” (inciso I) e ressalta a importância do enfoque regional (inciso II). No entanto, apesar de haver incentivo legal e institucional para desconcentração dos recursos, seu resultado se apresenta bastante

concentrado. Em sua concepção, a referida lei oferecerá incentivos para melhor distribuição da oferta de cultura em todo o país. Na prática, nota-se que oitenta por cento dos recursos captados pela Lei Rouanet são para as cidades São Paulo e Rio de Janeiro, havendo forte concentração.

E, finalmente, por que o implementador utiliza esse instrumento? Do ponto de vista do MinC e do Ibram, o motivo é captar recursos do setor privado, como foi dito anteriormente. Assim, voltando à questão da captação de recursos do setor privado para os museus, notou-se que não é exatamente o setor privado que está sendo atraído a financiar projetos museais. Entre os financiadores da Lei Rouanet, vê-se forte presença de empresas estatais, portanto, o próprio setor público. Como se pode ver na Tabela 3, em 2005, 56% dos valores captados pela Lei Rouanet vieram de empresas estatais. Em todos os anos a participação das empresas estatais esteve acima de 30% (exceto em 2010), o que indica que a participação do setor privado no financiamento de museus é ainda menor do que parece ao se examinar os números referentes à Rouanet como um todo. A participação das estatais é significativa tanto em termos de valores quanto em termos de quantidade de projetos apoiados. Em 2005, 86% dos projetos de museus que conseguiram captação via Lei Rouanet, conseguiram captar de empresas estatais. Em todos os anos exceto 2004 e 2010 a participação de estatais ficou acima de 50%, em termos de quantidade de projetos que conseguiram captação. Nas entrevistas, encontra-se uma percepção disso também:

- “Por ser uma empresa estatal, ela tem uma política de patrocínio diferente, não só de retorno financeiro mas também de retorno institucional, que muitas vezes em uma empresa particular é mais difícil porque ela tem compromissos imediatos comerciais.”
- “Uma empresa estatal às vezes pode ter o luxo de não ter esse retorno imediato, ela tem uma preocupação mais institucional, mais fiel à linha de patrocínio.”

Tabela 3. Empresas Estatais na Lei Rouanet no setor Museus

Ano	Valor captado (A)	Quantidade de projetos (B)	Média do valor captado por projeto (C = A/B)	Valor financiado por estatais (D)	% do valor captado que foi financiado por estatais (E = D/A)	Quantidade de projetos financiados por estatais (F)	% da quantidade de projetos financiados por estatais (G = F/B)
2003	10.204.083,67	16	637.755,23	3.325.000,00	32,6%	9	56,3%
2004	10.683.764,63	17	628.456,74	3.840.342,19	35,9%	6	35,3%
2005	22.079.558,50	21	1.051.407,55	12.329.992,94	55,8%	18	85,7%
2006	24.016.470,12	38	632.012,37	10.202.942,29	42,5%	30	78,9%
2007	9.987.318,30	35	285.351,95	3.251.629,56	32,6%	24	68,6%
2008	11.122.463,90	28	397.230,85	3.871.834,20	34,8%	20	71,4%
2009	9.504.644,22	23	413.245,40	2.874.686,56	30,2%	16	69,6%
2010	34.626.867,78	27	1.282.476,58	4.056.606,06	11,7%	6	22,2%

Fonte: SalicNet. Elaboração: própria.

Esse alto índice de participação das empresas estatais não passou despercebido ao Ministério da Cultura - MinC. O ministro Gilberto Passos Gil Moreira, ministro da cultura de 2003 a 2008, embora tenha alardeado o slogan “investimentos privados com políticas públicas” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 119), argumenta que as empresas estatais são, a rigor, entes privados, porque funcionam com a lógica privada, e que foi um grande mérito do ministério ter logrado êxito no esforço de “alinhamento das políticas dessas estatais com as políticas públicas do ministério” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 122), ressaltando que a presença das estatais tem um papel fundamental para o sucesso da política (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 127).

Ora, chamar empresas estatais de setor privado pode até atender a critérios de direito do ponto de vista de pessoa jurídica, mas não atende ao espírito da lei de incentivo quanto à captação de recursos diretamente de empresários ou mecenas pertencentes ao setor privado propriamente dito.

A presença das estatais é mais fortemente notada se analisamos a quantidade de projetos do que seus valores, ou seja, os projetos financiados pelo setor privado propriamente dito são em quantidade menor, mas recebem proporcionalmente mais recursos de cada financiador. Essa análise tem por base dados sobre museus no incentivo fiscal por consulta direta à SalicNet. Não obstante, o Relatório de Gestão do Ibram (BRASIL, 2010c) traz outros números (Tabela 4). Ao pesquisar o motivo da diferença, compreendeu-se que o relatório elaborado pelo Ibram considerou o total captado no setor privado, em vez do montante orçamentário; total captado este que não está contabilizado separadamente. Além disso, em vez de buscar no banco de dados do MinC apenas os processos classificados como “museu” (metodologia utilizada para confecção de relatório do MinC e utilizada nesta tese), o relatório do Ibram foi elaborado a partir de uma busca processo a processo, computando, por exemplo, projetos que estão classificados como sendo “música” mas que tratam de “música no museu”, ou projetos que estão classificados como “patrimônio” mas que tratam de restauração de alguma estrutura física de um museu.

Mesmo com dados diferenciados, nota-se que, pelas duas metodologias (do MinC e da tese), a renúncia fiscal mediante a Lei Rouanet é um mecanismo concentrador, pois no período de 2003 a 2007, 3% dos proponentes concentraram 50% do volume captado; é um mecanismo desigual, pois em 2007, as regiões Sul e Sudeste ficaram com 80% da verba

captada¹¹, o Centro-Oeste ficou com 11%, o Nordeste com 6% e ao Norte restaram apenas 3%; e é um mecanismo com baixa participação das empresas, pois de cada dez reais captados, apenas um real é dinheiro realmente captado, sendo os outros nove de renúncia, conforme dados do próprio governo (BRASIL, 2009). E conclui-se aqui que em cada um real de dinheiro captado, ao menos metade disso é captado do próprio setor público, das empresas estatais. Portanto, do setor privado, capta-se menos de cinquenta centavos, para cada dez reais.

Tabela 4. Despesas em Museus por Renúncia Fiscal (Lei nº. 8.313/91) conforme Relatório de Gestão do Ibram.

Ano	Projetos com captação	Total captado (R\$)
2001	25	5.449.653,57
2002	27	7.029.603,17
2003	37	21.561.104,43
2004	34	22.840.645,13
2005	89	58.791.261,33
2006	142	82.898.497,96
2007	132	84.579.146,37
2008	146	72.594.550,54
2009	142	73.355.216,03
TOTAL	774	429.099.678,53

Fonte: BRASIL, 2010c.

Do ponto de vista do implementador na ponta, no caso, o proponente; através das entrevistas se pode ver que o mais forte incentivo é o recurso destinado à política. Afirmam unanimemente nas entrevistas que “o que atrai na Rouanet são os valores”. Os incentivos financeiros são o grande motivador para a apresentação dos projetos. Todos os proponentes decidiram utilizar esse instrumento de renúncia fiscal via lei Rouanet para ter acesso aos recursos:

- “É muito mais difícil conseguir as doações sem esse incentivo fiscal. A Lei Rouanet ajuda muito.”
- “Se a pessoa não pode debitar o valor total do imposto, então fica mais difícil ainda de captar.”

¹¹ É concentrador inclusive na inscrição, sendo que há mais projetos da região sudeste inscritos. As porcentagens tão concentradas referentes à captação reproduzem com maior ênfase as porcentagens de inscrição de projetos (que também apresentam concentração geográfica alta).

Alguns procuram aprovar o projeto para depois buscar captação e outros concorrem aos recursos e percebem que é exigência do patrocinador, do edital Petrobrás, por exemplo. Nas entrevistas afirmaram, ao responderem por que procurar a Rouanet:

- “Exige-se que o projeto tenha sido aprovado na Lei Rouanet”
- “Uma das prerrogativas do Petrobrás cultural era que estivesse inserido na Lei Rouanet”
- “Foi um edital da Petrobrás que exigia que o projeto estivesse aprovado na Rouanet.”
- “Tem que ser aprovado pela Rouanet.”

Outro estímulo são as regras:

- “Entramos na Rouanet também porque não é competitiva. O processo não é competitivo. Você não está concorrendo com ninguém, o mérito do projeto não está em questão. Você simplesmente tem de apresentar um projeto viável e ele é aprovado. Nas leis municipais e estaduais, eu entro em uma competição com outros projetos. Na Rouanet isso não acontece. O que facilita bem.”
- “Nos editais do governo do estado ou do município é muito mais difícil. O pessoal usa mais a lei de incentivo do MinC mesmo. É muito mais fácil do que qualquer outra. A estadual, a fiscal, tem uns requisitos, se você coloca um projeto não pode colocar outro parecido, tem um monte de coisas. O do MinC é muito melhor”

Ou seja, a aprovação na Lei Rouanet ocorre de forma mais fácil do que a aprovação em leis de incentivo estaduais, municipais ou distrital (caso do Distrito Federal). Mas isso se dá porque a aprovação na Lei Rouanet não garante o financiamento do projeto que foi aprovado, garante apenas que o projeto aprovado possa buscar captação e que, caso consiga, o financiador terá abatimentos no Imposto de Renda. Na Lei Rouanet, os projetos não estão concorrendo entre si, porque aprovação e captação não estão vinculadas. Aprovação do projeto na Lei Rouanet serve, assim, como uma espécie de certificado ou selo de qualidade. Isso é uma peculiaridade da Lei Rouanet. Diferentemente, a aprovação em leis de incentivo subnacionais garante que o estado, o município ou o Distrito Federal de fato financiará aquele projeto que foi aprovado. Assim, em estados e municípios há concorrência pelos recursos, fazendo com que a aprovação seja bem mais difícil, por já estar vinculada à captação (diretamente do governo estadual, municipal e até mesmo distrital, como o Fundo de Apoio à Cultura no Distrito Federal). Na Lei Rouanet, a aprovação é mais simples, e o mais desafiador é a fase de captação.

Portanto, os incentivos que movem os proponentes a utilizarem esse instrumento governamental são financeiros (recursos), legais (regras mais simples e obrigatoriedade para concorrer a editais de estatais) e institucionais (ausência de concorrência, estrutura favorável); existindo como desincentivo a incerteza quanto a real possibilidade de captação. Haveria incentivos e desincentivos aos financiadores também: as empresas patrocinadoras precisam estar de alguma forma a par do funcionamento da Lei Rouanet, cumprir exigências legais etc. Como o foco aqui é na política pública, estamos olhando apenas a perspectiva governamental e não as estratégias empresariais, embora haja custos para as empresas financiadoras também.

4.1.2.2. Autonomia

Novamente, neste instrumento investigou-se a autonomia sob dois pontos de vista.

No primeiro, vê-se a autonomia referente à seleção dos projetos que serão financiados. Na renúncia fiscal (Lei Rouanet), o governo apenas avalia os projetos, cabendo às empresas e financiadores optar por financiá-los ou não. Conforme determina a legislação citada, ao ter um projeto aprovado pela Lei Rouanet, o museu que teve seu projeto aprovado deve buscar captação junto a empresários; ou seja, buscar o recurso necessário para desenvolver o projeto aprovado. O projeto aprovado significa que o financiador poderá abater todo ou parte do montante financiado no Imposto de Renda futuramente. Assim, a aprovação funciona como um maior poder de convencimento junto ao empresário patrocinador, porque as empresas que apoiam projetos por meio de leis de incentivo pagam menos impostos (SILVA, 2007a, 2007b). Há várias classes e várias alíquotas, regras específicas para o abatimento, nos impostos, do valor dedicado à cultura, há inclusive a faixa de 100% de abatimento. A empresa escolhe o que será ofertado em termos de cultura, com recursos que podem ser até 100% públicos. O Estado financia, mas quem seleciona é o “mercado”. A autoridade está delegada, do governo aos financiadores diretos, embora o financiador final seja de fato o próprio governo. Dentro do leque de projetos aprovados, há total autonomia aos financiadores. E não há grandes dificuldades para se aprovar um projeto na Rouanet, sendo aprovados mais de 90% de todos os projetos, inclusive dos apresentados por museus. Os que não são aprovados, não o são devido a questões formais, e não de conteúdo, que podem sofrer no máximo pequenas variações de valores.

No segundo, pode-se ver a questão da autonomia do ponto de vista do implementador do projeto financiado, que no caso da renúncia fiscal para fins desta tese é o “proponente”. Aqui, o grau de autonomia do implementador do projeto (proponente que é o implementador do museu ou o responsável executante do projeto) em relação ao governo também é bastante amplo. Pode ser que a autonomia fique restrita a determinações do financiador (empresa financiadora ou pessoa física). Mas em relação ao governo, há muita autonomia. As restrições são mínimas e relacionadas à prestação de contas ao final do projeto. Todos os proponentes afirmaram que dispunham de total autonomia para implementação, mas nem sempre viam isso como uma qualidade positiva, já que a autonomia total implica também, como um proponente afirmou, um “se vira”; uma falta de apoio institucional para realizar as ações desejadas.

Pelas entrevistas, temos:

- “Aí foi tudo aqui, com autonomia”
- “Autonomia total. O gestor do projeto tem sim autonomia total. Eu tenho já liberdade com o detentor do acervo, já de longos anos trabalhando com ele, então eu posso ter bastante autonomia.”
- “Eu tive autonomia para implementar, um projeto pequeno, muito claro, bem específico”
- “Para contratar gente foi minha própria esposa, que é a especialista nisso, só tem três ou quatro especialistas no Brasil. Nós montamos com os alunos dela, nós montamos a equipe, pegamos uma costureira boa também, é, fizemos. O resto é tudo comprar, comprar móveis, iluminação. Tranquilo. Sem problemas.”
- “Fazer, falar, sentar, botar no papel é uma coisa. Executar um projeto sozinho assim... Uma coisa é colocar no papel a outra é fazer. Não é nada fácil executar um projeto”.
- “Não tem complicação nenhuma, é só trabalhar.”
- “A gente é quem cuida da manutenção. A ideia é essa mesma. A Rouanet ajuda a iniciar e aí cada um se vira. Dá uma injeção. Criaram um mecanismo. Aí tem de se manter de alguma forma.”
- “Se vira aí e apresenta o seu projeto e coloca ele direito porque a visibilidade está em cima da sua cabeça, é uma espada.”

Portanto, pode-se concluir que há alto grau de autonomia na implementação da Política Nacional de Museus via renúncia fiscal.

4.1.2.3. Informação

No instrumento renúncia fiscal também há vários pontos do processo de implementação que requerem o bom funcionamento dos fluxos de informação. Há informação dos interessados ao MinC, mediante inscrição de um proponente no sistema para ser analisado para aprovação na Lei Rouanet. Há informações internas ao MinC, durante a fase de análise das propostas. Informação do MinC à sociedade para a divulgação do resultado. Aí se segue a necessidade de informação entre os selecionados e potenciais patrocinadores, na busca por financiadores; para, finalmente, entrar na fase de execução das propostas que lograram conseguir captação; e posterior prestação de contas. Ao longo do processo de implementação via renúncia fiscal, também se notam questões informacionais entre Governo e museus, intragoverno (MinC, MP, Iphan e Ibram) e também dentro do próprio Ibram.

Entre Governo e museus, a Lei Rouanet, por já ser bastante conhecida, tem canais de informação próprios, como editais das empresas estatais financiadoras para divulgação aos potenciais proponentes que precisam se inscrever e submeter suas propostas para aprovação na Lei Rouanet a fim de poder concorrer ao financiamento. O sítio da internet é o meio mais utilizado para divulgar alterações em regras para participar da Lei Rouanet e a inscrição dos proponentes se dá pelo sistema do MinC, pela internet, *on line*. Há problemas de informação de maior porte quando há mudanças de regras, mas em geral os problemas de informação estão restritos há manutenção do sistema e estruturas para avaliação dos projetos.

Intragoverno, toda análise da Lei Rouanet se dava no âmbito do MinC até o ano de criação do Ibram (2009). Após a criação do Ibram, em uma das fases de julgamento das propostas colhe-se a opinião de setores específicos do Ibram, mas a análise formal e a divulgação do resultado (sobre a aprovação do projeto) ocorrem no âmbito do próprio MinC, pela internet (sítio do MinC: www.cultura.gov.br ; e não no sítio do Ibram www.museus.gov.br; pois o sistema atende a todas as áreas culturais, não só museus). Inclusive a prestação de contas que no caso do Mais Museus está a cargo do Iphan, no caso da Lei Rouanet está à cargo do próprio MinC. Como novamente não está dentro do Ibram, isso acarreta alguns problemas de informação principalmente para os museus, que não sabem por que o governo demora tanto em aprovar as contas, como foi apurado pelas entrevistas.

A renúncia fiscal (Lei Rouanet) é contabilizada e sistematizada no que diz respeito à fase de aprovação de projetos. Após o projeto aprovado, no entanto, os proponentes, nos

museus, geralmente não dispõem de informação sobre onde estão os potenciais financiadores e quais são seus interesses, o que dificulta a captação. Assim, nascem “empresas” intermediadoras, que observam quais foram os projetos aprovados via Rouanet e se oferecem para captar recursos, cobrando uma porcentagem. Esses problemas de informação causam perdas grandes no sistema, ou seja, a assimetria de informação abre espaço para o oportunismo, como sugere a teoria da agência e a teoria de custos de transação (STIGLITZ, 1988; WILLIAMSON, 2007), e cria-se um mercado paralelo para captação.

Já internamente, no próprio MinC (e aqui é o MinC, e não o Ibram, o principal responsável pela implementação no nível central do instrumento governamental renúncia fiscal ainda que se tratando de museus) também há graves problemas informacionais. A Polícia Federal produziu em 2007 e de novo em 2010 relatórios sigilosos sobre projetos financiados via Lei Rouanet. A Operação Mecenas, de 2007, contou com a ajuda da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Corregedoria da Polícia Civil do DF. Servidores foram acusados de facilitar a aprovação de projetos culturais que tinham o objetivo de obter benefícios da Lei Rouanet; e de atrasar a apreciação dos projetos que não aceitavam o esquema de propinas. Estima-se que pelo menos 30% do dinheiro que empresas dizem terem investido em projetos foram devolvidos para as próprias empresas de formas ilícitas (NOBLAT, 2011; MOUSINHO, 2007).

Esses problemas informacionais e suas consequências identificadas com clareza neste instrumento governamental estão previstos na literatura referente a assimetria de informações (WILLIAMSON, 2007).

Além do problema informacional entre museus e potenciais financiadores, o próprio mecanismo da Lei Rouanet faz com que sejam os departamentos de *marketing* das empresas que definam a “política nacional de cultura”. Os responsáveis por tais departamentos escolhem os projetos a serem contemplados com um dinheiro que é do governo. Segundo a Operação Mecenas da Polícia Federal, houve fraude em processos da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC a partir de 2004. Integrantes do apoio administrativo do Ministério da Cultura - MinC à comissão e produtores culturais supostamente atuavam para facilitar o andamento dos processos, cobrando uma propina para que os projetos fossem incluídos rapidamente na pauta das reuniões de avaliação da comissão. Além disso, uma servidora da área de avaliação de projetos do ministério teria ainda o papel de identificar

propostas tecnicamente viáveis e repassar as informações aos produtores culturais, que se encarregariam da intermediação. O grupo criminoso cobrava, segundo o delegado da Polícia Federal que conduziu as operações, entre 2% a 5% do valor dos projetos (BRASIL, 2008). Embora o caso não envolva a CNIC propriamente e o acontecimento tenha ficado limitado a um suposto esquema de dimensões limitadas, expõe dificuldades informacionais que afetam o processo de implementação deste instrumento.

Os problemas informacionais distorcem o objetivo original do instrumento de renúncia fiscal, e há empresas que associam sua imagem à imagem de pessoas famosas, quase sempre as mesmas. Além disso, outro grave problema informacional é que os montantes de renúncia não são contabilizados no Sistema de Acompanhamento Financeiro Governamental - Siafi, dificultando a mensuração do gasto e sua avaliação.

Há problemas informacionais no processo de implementação propriamente dito internamente no que tange o monitoramento e o controle feito pelo Ministério da Cultura. Uma prova disso é a dificuldade em se atestar a informação mais básica de todas, qual seja, quantos projetos estão “no sistema”, quantos projetos foram aprovados e conseguiram captar pela Lei Rouanet. A Tabela 5 mostra as disparidades. Se um cidadão acessa a SalicNet, sistema de dados da Lei Rouanet disponível pela página na internet do Ministério da Cultura, e busca informações relacionadas a museus, tem uma série de dados. Caso a consulta seja feita mediante consulta ao Relatório de Gestão do Ibram, a situação já se apresenta bem mais favorável. E ainda, caso o cidadão faça uma consulta à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - Sefic, secretaria encarregada da implementação da Lei Rouanet no MinC, os dados são ainda outros.

Os dados que constam do Relatório do Ibram (coluna B), que são os mais favoráveis, pois mostram que há crescimento na quantidade de museus que captam recursos via Lei Rouanet, são também os que mais diferem da consulta direta ao SalicNet e da consulta à Sefic (essas duas mais similares entre si). Em conversa com o funcionário que elaborou esses dados, que já não trabalha mais no Ibram, foi esclarecido que se chegou a esses números por consulta processo a processo, identificando projetos museológicos em praticamente todas as áreas e segmentos. As áreas são: artes cênicas, artes integradas, artes visuais, áudio visual, humanidades, música e patrimônio cultural. Dentro da área patrimônio cultural, há os seguintes segmentos: acervo, acervos museológicos, arqueológico, arquitetônico, artesanato/folclore, cultura afro brasileira, cultura indígena, histórica e, finalmente, museu.

Haveria, portanto, projetos para construção de museus no segmento arquitetônico; projetos para acervos no segmento folclore; projetos para museus no segmento cultura afro brasileira etc. Bem como projetos para aumentar a frequência no museu, mediante concertos nos museus, no segmento música; projetos relacionados a museus na área humanidades e na área artes integradas etc. Não foi possível confirmar a análise projeto por projeto feita, pois só quem trabalha no Ministério da Cultura tem acesso à totalidade dos projetos.

Tabela 5. Quantidade de museus que captaram recursos via Lei Rouanet.

Ano	Coluna A: pesquisa direta ao SalicNet	Coluna B: Relatório do Ibram	Coluna C: Relatório Sefic/MinC
2003	16	37	24
2004	17	34	40
2005	21	89	61
2006	38	142	56
2007	35	132	34
2008	28	146	17
2009	23	142	12
2010	27	?	18

Fonte: Elaboração própria, a partir de para coluna A dados extraídos pela autora em consulta própria; para a coluna B dados informados pelo Ibram (BRASIL, 2010c); e na para a coluna C dados informados pela Sefic/MinC em relatório enviado por e-mail mediante solicitação da autora.

Já a diferença entre o relatório extraído diretamente do sistema SalicNet, consultando apenas o segmento “museus”; e o relatório a nós enviado pela Sefic, que apresentou dados de consulta pelos segmentos “museus”, “acervo” e “acervo museológico”, se justifica devido à diferença quanto aos segmentos consultados. No entanto, a diferença deveria ser sempre para maior, já que o relatório que extraímos diretamente do SalicNet foi apenas do segmento “museus”; e o relatório da Sefic tratava dos segmentos “museus”, “acervo” e “acervo museológico”. Essa diferença esperada de fato se observa nos anos 2003 a 2006; mas curiosamente se inverte nos anos 2007 a 2010. Supõe-se que isso se deve a falhas no sistema de monitoramento.

O fato de haver informações desencontradas com respeito aos números explicita problemas informacionais internamente no próprio sistema do MinC, o que prejudica a implementação da política pública mediante renúncia fiscal, pois a falta de um diagnóstico preciso sobre o monitoramento da implementação da Política tem consequências diretas na gestão, que fica sem saber ao certo quantos projetos estão no sistema, quantos ainda não

apresentaram prestação de contas, porque algumas prestações de contas são tão demoradas etc.

Ainda no tópico relacionado a problemas de informação ao longo do processo de implementação, detalhando melhor os dados da Sefic/Minc, vemos que apenas seis (6) dos 262 (duzentos e sessenta e dois) projetos que conseguiram captação de 2003 a 2010 estão em 2011 com sua prestação de contas aprovada. Ou seja, em 2011, apenas 2,3% de todos os museus na Rouanet de 2003 a 2010 estão com prestação de contas aprovada! Em média, apenas a metade dos beneficiados apresentou prestação de contas, e a maioria dessas encontra-se em análise (Tabela 6).

Caso possamos considerar o universo dos que apresentaram prestação de contas (estando aprovada ou estando em análise) vemos que dos projetos de 2003 a 2007, mais da metade já apresentou prestação de contas. Para 2008, esse percentual é baixo (35%) e para 2009 e 2010, respectivamente 8% e 0% (Tabela 6), sendo que essas informações foram fornecidas pelo MinC em agosto de 2011. É mais provável que esse baixo percentual se deva a problemas informacionais, de o projeto haver apresentado as informações mas não constar no sistema, do que a problemas de execução dos projetos¹².

Do ponto de vista dos proponentes, aparentemente a prestação de contas não é vista como problemática. Pelo menos nas entrevistas alega-se que tudo foi feito com tranquilidade, manifestando a não compreensão de por que se demora tanto a aprovar as contas.

- “A prestação de contas não deu trabalho nenhum”
- “A prestação de contas é tranquila. Se você anda na linha, a prestação de contas vem automaticamente. É claro que vem burocracia, mas a burocracia é necessária para o controle do projeto, não é empecilho nenhum”
- “Não há nenhuma dificuldade. Agora, o jeitinho brasileiro é que complica a prestação de contas. A partir do momento que eu tenho tudo em ordem eu consigo fazer essa prestação.”
- “E para prestação de contas, nós temos aqui um *checklist*, e sabemos que tem de apresentar notas, fazer os cruzamentos, ter os controles dos cheques nos bancos, então a gente faz tudo certinho. A gente não paga nada sem nota, se informa se tem problema na nota, faz tudo certinho, só compra de quem tem nota, pesquisa as notas para ver se são viáveis ou não, a gente tem que tomar todo o cuidado possível durante para não ter problema depois. E não temos problema para prestar contas não.”

¹² Mas há que se investigar em mais detalhes, projeto a projeto, para confirmar essa suposição. Caso o problema seja na execução do projeto, há que se buscar outras soluções, que não a melhora no fluxo de informações.

- “E a prestação de contas da Rouanet nós apresentamos também aos patrocinadores, porque a prestação de contas da Rouanet é tão detalhada, é bem detalhadinho, tudo, então é a mesma para todos. Agora, em relação ao relacionamento com o Ministério da Cultura, foi tudo super tranquilo. Vem tudo muito detalhado. Prestar contas é tranquilo.”
- “Eles têm as normas ali. A partir do momento que você conhece aquelas normas, dá tudo certinho. Você preenche lá as planilhas, apresenta a documentação toda direitinha, não dá trabalho. Apresenta as certidões. O instituto, a organização, faz tudo certinho, não te dá trabalho. Ele (o instituto) acompanha direitinho mês a mês, acompanha as certidões, se uma vai vencer ele já corre atrás. Com o instituto, funciona muito bem.”
- “A prestação de contas foi toda dentro do previsto”

Mas há críticas também:

- “Eu acho que o grande problema hoje no ministério é que eles têm uma equipe pequena e isso acarreta um monte de coisas, e tinham que colocar na equipe de prestação de contas gente com bom senso, que tivesse um ponto de vista melhor. Isso das notas, é difícil.”

Todos afirmaram que mantém toda a documentação guardada, “em caixas e mais caixas”, caso haja alguma auditoria algum dia, já que conseguem visualizar no sistema que suas contas não foram aprovadas ainda. Como um proponente afirmou em uma das entrevistas: “Estou aguardando aí. A gente está sempre na corda bamba com o MinC” (trecho de uma entrevista).

Outra curiosidade que decorre da análise das entrevistas é que todos alegam que não há problemas informacionais no que diz respeito às informações que o proponente (cada entrevistado) deve passar ao governo; mas sim no sentido inverso, das informações que o governo deve passar aos proponentes (referindo-se a questões de etapas, tempo e documentos exigidos).

De qualquer forma, e de todos esses pontos de vista, há indicativos, conforme exposto aqui, que problemas informacionais têm atrapalhado a boa implementação da Política Nacional de Museus pelo instrumento governamental incentivo fiscal.

Tabela 6. Museus ou projetos culturais da área museológica apresentados no âmbito do MinC de 2003 a 2010 que envolveram renúncia fiscal

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total
<i>Quantidade de projetos</i>	24	40	61	56	34	17	12	18	262
Situação:									
B14 Diligenciado - Parecer técnico	0	0	1	0	0	0	0	0	1
C08 Análise técnica concluída	0	1	4	7	0	0	0	0	12
C13 Projeto incluído na pauta de complementação para avaliação da CNIC	0	0	0	0	0	0	0	1	1
E12 Autorizada a captação residual dos recursos	1	0	2	12	6	10	9	16	56
E13 Projeto em execução. Encerrado prazo de captação.	0	1	0	1	1	1	1	1	6
E15 Expirado o prazo de captação parcial	0	2	6	2	4	0	1	0	15
E18 Avaliação Técnica do Relatório Final	0	2	3	2	2	0	0	0	9
E19 Prestação de Contas Aprovada	1	3	2	0	0	0	0	0	6
E20 Inadimplente - não respondeu a diligência da Prestação de Contas	2	2	3	1	0	0	0	0	8
E22 Instaurada Tomada de Contas Especial	1	0	0	0	0	0	0	0	1
E23 Inadimplente	1	1	1	4	3	0	0	0	10
E24 Apresentou prestação de contas	16	24	32	24	16	6	1	0	119
E27 Análise Financeira da Prestação de Contas	2	4	2	1	1	0	0	0	10
E30 Análise de resposta de diligência	0	0	2	2	0	0	0	0	4
G08 Visto da Consultoria Jurídica	0	0	0	0	1	0	0	0	1
L07 Recolhimento integral dos recursos	0	0	3	0	0	0	0	0	3
% dos que apresentaram prestação de contas (E18 + E19 + E24 + E27 + E30)	79%	83%	67%	52%	56%	35%	8%	0%	
% de inadimplentes (E 20 + E 22 + E 23)	17%	8%	7%	9%	9%	0%	0%	0%	
% com prestação de contas aprovada	4,20%	7,50%	3,30%	0%	0%	0%	0%	0%	

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios do MinC e do Iphan.

4.1.2.4. Etapas e tempo

Etapas e tempo é a categoria de análise mais frequentemente mencionada no conjunto das entrevistas do instrumento renúncia fiscal. A “Lei Rouanet” pode ser descrita como tendo seis etapas. Excluindo a última etapa, de prestação de contas, as cinco etapas do processo levam um tempo médio de implementação de quatro anos. As etapas são de inscrição de um proponente no sistema para que sua proposta seja analisada para aprovação na Lei Rouanet; análise das propostas; divulgação do resultado; busca por financiadores; execução das propostas que lograram conseguir captação; e prestação de contas (Figura 12).

Acima da linha tracejada está o órgão central MinC e abaixo da linha tracejada estão os implementadores “na ponta”, proponentes na Lei Rouanet, responsáveis diretamente pela gestão de cada museu.

Cada uma dessas etapas pode ser subdividida em maiores detalhes. Por exemplo, a inscrição de um proponente no sistema para que sua proposta seja analisada para aprovação na Lei Rouanet passa pelas fases de cadastramento, elaboração e envio, conforme consta do

fluxograma divulgado pelo MinC reproduzido na Figura13. A análise das propostas passa pelas fases de análise da admissibilidade, análise técnica e parecer e comissão CNIC. A divulgação do resultado seria a fase de publicação no DOU, do fluxograma da Figura 13.

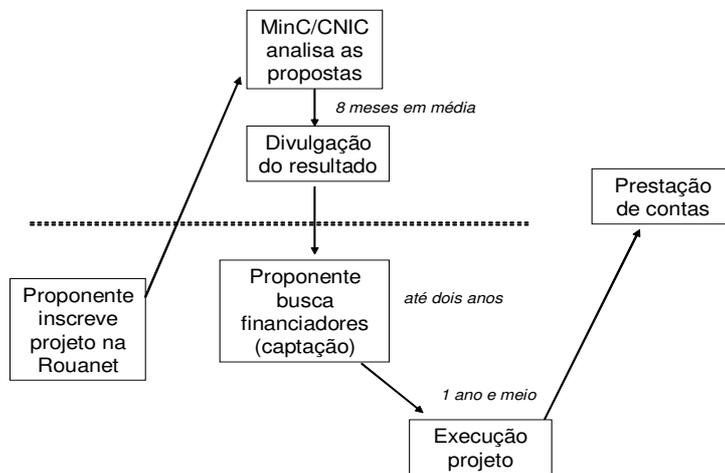


Figura 12. Fluxograma Lei Rouanet
 Fonte: Elaboração própria

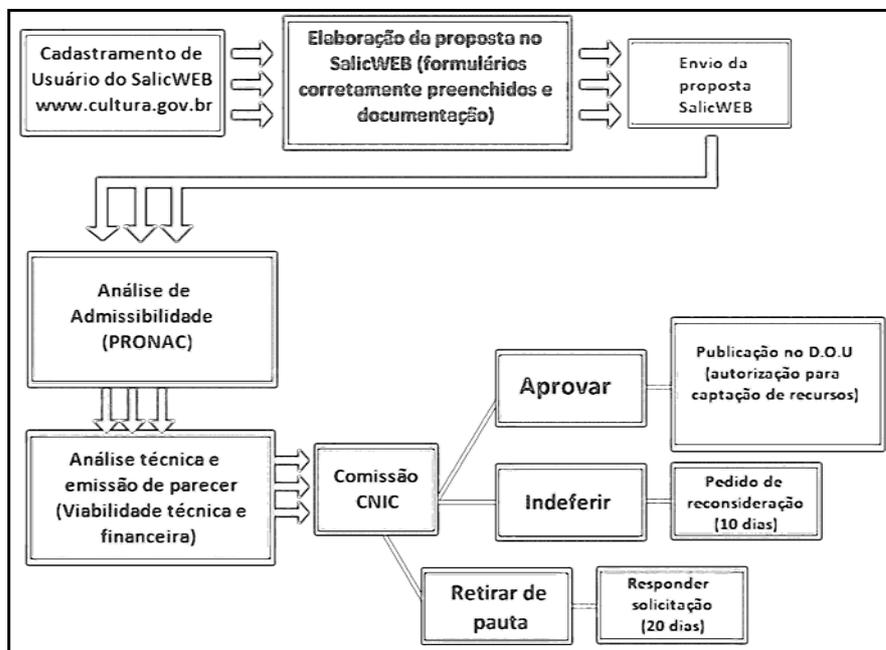


Figura 13. Fluxograma Lei Rouanet (MinC)

Fonte: <http://www.cultura.gov.br/site/2011/01/13/projetos-culturais-via-renuncia-fiscal/#comment-38854>
 Acesso em 26/02/2011.

Do ponto de vista do implementador central, pela análise documental viu-se que o instrumento governamental renúncia fiscal conforme utilizado pela Lei Rouanet na Política Nacional de Museus passa por oito etapas (Figura 13). Essas etapas dizem respeito tão somente à fase de aprovação, sem incluir aí a fase de captação. Após a aprovação, os projetos aprovados têm um período determinado para fase de captação. Os interessados inscrevem projetos junto ao MinC, que os analisa preliminarmente e os encaminha à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC, que emite o parecer e posteriormente o MinC publica o resultado final. O tempo médio entre o cadastramento de usuário (primeira etapa) e o resultado final – conforme mostra a Figura 13 – é de oito meses, chegando a demorar até um ano (BRANT, 2009), mas por vezes demorando apenas três meses (conforme entrevistas). A estimativa aqui desconsidera o tempo que se leva para inscrever um projeto e considera o tempo decorrido a partir do projeto inscrito e constante no sistema de monitoramento da Lei Rouanet.

Há por certo problemas administrativos referentes à CNIC, pois há aproximadamente doze mil projetos por ano para serem examinados por uma comissão constituída por vinte pessoas aproximadamente, que são pareceristas praticamente voluntários, que não são funcionários do MinC (SILVA, MIDDLEJ, 2001, p. 126 e p. 141). Isso talvez explique o tempo médio de oito meses entre a inscrição e o resultado.

Para a etapa seguinte, não há, nos documentos analisados, dados para se estimar o tempo médio entre o resultado final com base no parecer da CNIC e a captação propriamente dita, para enfim chegarmos à execução do projeto. Com base nas entrevistas, pode-se estimar que o processo de implementação do ponto de vista do implementador na ponta (do proponente que logrou conseguir captação) leva em média um ano, que é o prazo máximo para captação, sendo que por vezes se consegue um valor que permite iniciar a implementação do projeto, com captação parcial, mas é preciso que os proponentes solicitem prorrogação do prazo enquanto viabilizam (ou não) a captação total do projeto.

Depois de aprovado, cada projeto tinha, conforme o regulamento (no período analisado), um prazo máximo de dois anos para conseguir a captação. Caso não conseguisse captação em até dois anos, o projeto era arquivado. Fica subentendido, por essa regra, que o MinC deseja que o tempo para captação não exceda dois anos. Depois de captados os

recursos, haveria um prazo de um ano para implementação do projeto. Somando assim todos esses prazos, temos um tempo médio de implementação de quatro anos.

Pela Tabela 6, pode-se ver que, em agosto de 2007, só há projetos com prestação de contas aprovada referentes aos anos 2003, 2004 e 2005; ou seja, projetos aprovados há mais de cinco anos. Quanto à prestação de contas apresentada, há percentuais mais elevados para os anos de 2003 a 2007, caindo consideravelmente em 2008, 2009 e 2010, permitindo concluir que isso se deve ao ciclo de quatro anos ainda não ter se completado.

Os entrevistados afirmam, todos, que o processo “demora muito tempo”, “que é muito demorado”, que “demora mais do que você imagina”. Por vezes alegam que houve greve no MinC, por vezes alegam que não sabem por que demora tanto. Concordam que “tem que ficar em cima”. Há relatos pontuais de atrasos específicos, devido a ajustes nos projetos ou mesmo devido à demora que acarreta ajustes nos projetos (preços defasados que devem ser negociados ou devem-se buscar alternativas quando finalmente o projeto começa a ser implementado). De qualquer forma, o tempo é longo e desanima os que se utilizam deste instrumento governamental (“tudo é bem difícil”) que o fazem parcialmente atraídos pela questão dos prazos bem definidos. Mas concordam que tem melhorado muito com o SalicWeb, com a informatização do processo.

4.1.2.5. Apoio institucional

Como já explicado, essa categoria de análise foi codificada nas entrevistas inicialmente como “apoio político”, mediante busca pelas palavras: prefeito, governador, partido, política; e posteriormente a codificação foi feita de manualmente, contextualizando cada frase na entrevista, codificando frases e até parágrafos. Notou-se que o apoio mencionado nas entrevistas era mais que político: o implementador na ponta necessita de apoio da prefeitura, tanto faz qual seja o político que está respondendo por ela. O apoio mencionado era referente à infraestrutura da prefeitura, do estado ou mesmo de uma organização não governamental. Daí, o conceito foi revisto e foi feita nova codificação para a categoria de análise “apoio institucional”.

O apoio institucional revelou-se, através das entrevistas, como um contrapeso à autonomia. Nos casos de proponentes “pessoa física”, isso ficou bastante evidenciado. O proponente tem total autonomia, mas não tem apoio nenhum e busca alguma instituição,

normalmente o governo local, para contar com formas de manutenção do museu. Daí a necessidade do apoio institucional: da prefeitura ou mesmo de alguma entidade (como o exemplo de uma fundação que hospeda um dos museus pesquisados aqui).

Sem o apoio institucional, que precisa ser negociado entre o responsável pela implantação do museu e a referida instituição, o processo fica desgastante, precário e suscetível a descontinuidades. Nas palavras dos proponentes entrevistados, quando inquiridos acerca do processo de elaboração, aprovação e implementação do projeto: “É um horror! É muito difícil! É muito complicado!”; “É muito difícil. Muito complicado”; “A experiência foi muito amarga, foi muito difícil, uma trabalhadeira danada”, “Tudo foi bem difícil”.

O apoio institucional aqui vai além da questão da afinidade político-partidária, pois diz respeito a sensibilizar alguma instituição, normalmente a prefeitura, da necessidade de apoiar aquele projeto, para que sua manutenção seja possível. Ficou evidenciado, pelas entrevistas, que o apoio institucional é necessário, ainda que a renúncia fiscal seja um instrumento apoiado em mecanismo de mercado.

Os entrevistados inclusive afirmam que ser proponente pessoa física é “difícil demais”, que dificulta a captação (que é uma das etapas do processo de implementação, neste instrumento), e que o próprio MinC tem incentivado que os proponentes sejam todos pessoa jurídica, para poder contar com um apoio institucional maior ou, ao menos, maior experiência. Há relatos inclusive que atestam: “eu já tinha a pré-aprovação, mas como eu era pessoa física, não me aprovaram”.

E a importância do apoio institucional – ainda que referente a atores administrativos dentro do MinC ou em empresas financiadoras – também se evidencia na afirmação de um dos entrevistados sobre o MinC e todo o processo:

- “Facilita conhecer uma pessoa lá”.

Os entrevistados, como a exemplo acima demonstra, manifestam que um funcionário do MinC pode “ensinar o caminho das pedras” e evitar que o proponente incorra em erros de forma, falhas procedimentais. Não se trata de apoio político no sentido de afinidade partidária, mas sim de apoio institucional no sentido de conhecer por dentro as “regras do jogo”.

Em outros trechos, nota-se realmente que se referem a “apoio político”, embora ainda assim não necessariamente do tipo partidário:

- “É complicado porque eu vejo hoje (que) o patrocínio no Brasil ainda é muito político. Depende muito de relacionamento político, relacionamento direto às vezes com pessoas importantes da empresa, isso tem um peso muito grande no papel da pessoa que capta.”
- “Não que a empresa vá patrocinar algo que não tenha a ver com ela, mas dentre vários que tem a ver com ela, ela acaba optando por aquele projeto que chegou ali através de um relacionamento político, um apelo político, ou um relacionamento forte com uma pessoa importante e tal.”
- “Então acaba que o relacionamento, a pessoa conhecer, estar na área há muito tempo, ter uma ‘costa quente’, ou um respaldo já, ainda ajuda. Ajuda bastante.”

Aqui nota-se presença ainda de certo grau de clientelismo e até mesmo de questões antropológicas da formação do povo brasileiro (NUNES, 1997; DAMATTA, 1986).

Há que se considerar que se trata de um instrumento governamental em uso na implementação da Política Nacional de Museus desde 1991, ano de criação da Lei Rouanet. Enquanto o Mais Museus como instrumento de assistência financeira foi criado em 2003. Assim, a renúncia fiscal existe em relação à implantação de museus há mais tempo que a assistência financeira, e que talvez por isso seja mais propício a ser permeado por questões de caráter mais generalizado na administração pública brasileira, no que diz respeito a problemas de clientelismo. No entanto, conforme as entrevistas, o clientelismo é questão que vem diminuindo com o passar dos anos, talvez devido a um amadurecimento geral da cultura na administração pública, como atesta, por exemplo, uma das entrevistadas:

- “O processo está claro e transparente. Tem melhorado.”

Há indícios aqui que na fase de implementação o apoio necessário não é prioritariamente de natureza político-partidária. É um apoio que ajuda a exercer pressão para que as coisas andem, saiam da “pilha de papel” ou das gavetas e se movimentem. As entrevistas evidenciam que a implementação via renúncia fiscal ainda depende de conhecer alguém que consiga forçar a ação. Esse alguém pode ter peso político, como um deputado federal, ou ser alguém de dentro da própria burocracia que ofereça um apoio institucional. Além disso, o apoio institucional se mostrou de fundamental importância para a manutenção do museu, após sua instalação com recursos captados por indução do instrumento renúncia fiscal.

4.1.2.6. Apoio social

Por apoio social, procuram-se aspectos relacionados a apoio da sociedade ao museu; e busca, por parte do museu, de envolvimento da comunidade com suas ações. No instrumento renúncia fiscal o mais presente foi a preocupação de o museu estar voltado à comunidade e se fazer presente, com mudanças em seu acervo e contatos com outras instituições.

No entanto, de maneira geral, o apoio social – que foi assim codificado nas entrevistas quando eram mencionadas questões referentes à sociedade, comunidade, entrada franca, gratuito, internet – teve pouco peso ao longo das entrevistas. O apoio social não tem peso nas chances de captação. Muitas vezes vem confundido pelos implementadores na ponta com o próprio objetivo da política, de democratização das oportunidades de acesso. O que se pode considerar neste instrumento são menções no contexto das perguntas sobre quem frequenta o museu, realizadas para verificar se o objetivo da Política, de aumento do acesso aos museus, tem sido alcançado via uso do instrumento governamental renúncia fiscal.

Contrário ao que seria esperado, os entrevistados afirmaram que a implementação do projeto que conseguiu captação Lei Rouanet “não teve impacto na visitação”. Em alguns casos, expressaram desapontamento sobre o museu ter sido construído e ser mantido com um objetivo de atender à comunidade e atualmente ser procurado majoritariamente por estudantes de mestrado, doutorado e pesquisadores em geral, em vez de usado pela comunidade. Para buscar maior envolvimento, tentam, em iniciativas pontuais e escassas, fazer contato com escolas públicas das localidades, para que essas visitem os museus. Essas iniciativas têm funcionado, mas não de forma institucionalizada.

Nas entrevistas, a palavra social apareceu em três trechos: “o projeto tem de ter um apelo social bom para iniciar qualquer conversa para futura captação” (mas isso foi classificado como incentivos, visto que estávamos tratando de captação); “o que caracteriza o apelo social é geralmente a distribuição gratuita”; e “o apelo social é mediante disponibilização na internet”. Nenhuma dessas citações se refere propriamente ao público, mas sim ao processo de captação, ou como fazer um projeto ser atraente ao potencial patrocinador ou ter sucesso ao concorrer aos editais da Petrobrás ou de outras estatais.

Quando inquiridos explicitamente sobre o público:

- “Os que moram lá vão uma vez e não voltam mais, né. Mas tem turista.”

- “As escolas são o nosso maior público. A gente atende as escolas. A gente tem contato com as escolas durante o ano inteiro. É o nosso forte. É o forte do nosso público.”

E sobre mobilização social, ou apoio da sociedade ao museu:

- “Agora, mobilização da sociedade para apoiar o museu... isso é preocupação nossa aqui, é uma discussão que a gente tem aqui. Eu não sei. Eu acho... é uma coisa que... a gente tem de semear mesmo. Não tem a cultura ainda disso. Não adianta a gente falar que vai fazer, que não vai ter. Não existe essa cultura para doação. É uma coisa de começar, um trabalho mesmo de conscientização, para ir colher os frutos aos poucos.”

Aqui nota-se que o apoio social no sentido da sociedade para o museu é visto como uma alternativa para captação de recursos. Ao mencionar a “cultura para doação”: o apoio social seria relevante para captar doações da comunidade para manutenção do museu. Isso não foi observado nos outros instrumentos. Seria uma lógica única deste instrumento, onde até o apoio social se confunde com incentivo financeiro, forte motivador ao uso deste instrumento.

Dos relatos, depreende-se que inserir um projeto para aprovação e futura captação e implementação pela Lei Rouanet é muitas vezes uma iniciativa pessoal, individual, conforme história de vida de proponentes pessoa-física ou de algum funcionário do proponente pessoa-jurídica. O apoio para a criação do museu não vem de uma exigência da sociedade. Assim, o apoio social mostrou-se bastante fraco. Pelos relatos, nas entrevistas, vê-se que a iniciativa de procurar inserir um projeto museal na Lei Rouanet, em geral, é iniciativa individual, própria, de motivação pessoal. Não há apoio social, no sentido de cobrança da sociedade, para criação de um novo museu. Não chega a ser um resultado surpreendente, considerando a situação do país onde a maior parte dos municípios não tem nenhum museu e nem sabe o que é isso, não haveria pressão social para tanto.

4.1.2.7. Conclusão Renúncia Fiscal

O instrumento renúncia fiscal pode ser resumido por categoria de análise, para posteriormente traçar as conclusões do impacto do instrumento no processo de implementação e também no atingimento do objetivo da Política.

No instrumento renúncia fiscal, o incentivo financeiro é a grande força motriz. Até o próprio MinC, mediante seus museus sob gestão direta, se utiliza do instrumento para aumentar seus recursos por outras vias que não orçamentárias. No entanto, a renúncia fiscal,

embora em princípio procure desconcentração geográfica, na prática é concentradora e desigual, apresenta baixa participação das empresas e não surte o efeito desejado de democratização das oportunidades de acesso.

Esse instrumento permite considerável autonomia ao proponente, mas chegou-se à conclusão de que a autonomia, considerada como independência, vem atrelada à falta de apoio, a se estar sozinho em uma empreitada. E a implementação de um projeto exige certo grau de apoio, senão político ao menos institucional. Portanto, a autonomia nem sempre é vista como positiva para a democratização das oportunidades de acesso, por ter como contrapeso falta desses apoios.

Os problemas informacionais fazem surgir distorções, tais como “intermediários”, “mercado paralelo” de informações e problemas na própria gestão do instrumento. Esses problemas distorcem o objetivo de contribuir para a democratização das oportunidades de acesso. Além disso, problemas informacionais estão relacionados a problemas de gestão e também da quantidade de etapas e do tempo decorrido entre cada etapa do processo de implementação.

A quantidade de etapas e o tempo necessário para completar todo o processo é uma categoria de análise que prejudica o bom funcionamento do instrumento, havendo muitas etapas e prazos muito longos, com demora entre cada etapa e demora em implementar. Essas questões estão intimamente relacionadas com questões informacionais e também com apoio institucional. O tempo após a captação apresenta-se como o mais curto, com base na análise documental, que estipula um prazo de um ano para implementação. No entanto, esse prazo específico de um ano é apenas após a captação, que para maioria dos projetos é apenas uma possibilidade e para os que conseguem captar é algo que leva algum tempo.

O apoio institucional é uma categoria de análise importante e que insere instabilidade no instrumento, devido à necessidade que os proponentes têm de terem tal apoio para manutenção de cada museu, senão político, de alguma forma institucional (de alguma instituição que apoie o projeto, a ideia, a manutenção do museu). Ficou evidenciado que este instrumento governamental ainda que com base em mecanismos de mercado, como a renúncia fiscal, necessita apoio institucional para seu bom funcionamento.

Quanto ao apoio social, parece ter pouca importância para o funcionamento do instrumento renúncia fiscal, pois não tem impacto quanto às possibilidades de captação. No entanto, para a continuidade da existência do museu e para atingir o objetivo de

democratização de acesso, percebe-se que o apoio social interessa, mas é ainda muito incipiente, no sentido de que o museu não pode contar com a sensibilização da sociedade ou com o apoio da comunidade para sua existência e manutenção. Cada museu ainda vê como uma tarefa necessária, e que deve partir do museu, provocar e construir esse apoio junto com a comunidade.

Quanto ao atingimento do objetivo, viu-se que o instrumento renúncia fiscal tem um alcance disperso, cobrindo todo o território nacional, embora concentrado; e variável, atingido diversos públicos, tanto mais elitistas quanto mais populares. Tem um amplo impacto, gerando uma grande quantidade de museus. Mas a aferição do impacto dessa maior quantidade na real democratização das oportunidades de acesso é de difícil mensuração.

Quanto ao processo de implementação, embora seja um instrumento que visa induzir a ação, há também custos governamentais diretamente envolvidos: para a manutenção do sistema de cadastramento de proponentes e inscrição de projetos *on line*, para avaliação dos projetos e outros custos administrativos envolvidos. Esses custos são uma das desvantagens do instrumento para o implementador central, no caso o MinC. Outra desvantagem é que o MinC utiliza predominantemente mecanismos de coordenação e controle de origem *top-down*, mediante formas de análise de projetos e principalmente de prestação de contas. Esses mecanismos não são adequados para o instrumento renúncia fiscal que no caso da Política Nacional de Museus dá maior ênfase ao implementador na ponta, necessitando mecanismos mais predominantemente *bottom-up*. De forma mais concreta, a prestação de contas exige conferência de notas fiscais detalhadas, enquanto poderia estar mais interessada na real criação e manutenção do museu aberto ao público. O foco distorcido gera prestação de contas pendentes por anos dentro do MinC, sem que os proponentes implementadores saibam por que suas contas ainda não foram aprovadas.

Um resumo do que foi apresentado aqui se encontra no Quadro 10. Em suma, apesar de haver incentivos e autonomia em graus suficientes para, conforme a literatura pertinente, possibilitar a democratização das oportunidades de acesso, há problemas informacionais que dificultam que o objetivo seja alcançado. E há também barreiras referentes ao apoio institucional e às etapas e tempo. Ambos parecem impossibilitar que a implementação da Política Nacional de Museus mediante o uso da Lei Rouanet tenha efeitos que permitam a democratização das oportunidades de acesso à cultura.

Quadro 10. Implementação via Renúncia Fiscal

Entrevistas	
Implementador central	MinC
Implementador na ponta	Proponente Lei Rouanet
Principal preocupação	Manutenção
Categoria de análise mais frequente nas entrevistas	Etapas e tempo
Categoria de análise menos frequente nas entrevistas	Autonomia (embora com peso qualitativo, percebida com impacto negativo na implementação)
Palavras mais citadas	MinC, Petrobrás, projeto
Incentivos	
Como incentiva o investimento em museus	Incentiva o setor privado a financiar, via isenção tributária
Como incentiva desconcentração geográfica	Suas regras contemplam isso, mas na prática fica concentrado.
Vantagens para o implementador central	Permite captar recursos do setor privado
Vantagens para o implementador na ponta	Acesso a recursos financeiros
Desvantagens deste instrumento	Aprovação não garante captação. Captação é outra fase da implementação neste instrumento, e fase mais problemática.
Autonomia	
na seleção dos projetos	Empresas (departamentos de marketing)
na implementação da política no museu	Proponentes que logram captação
Informações	
Entre proponentes e potenciais financiadores	Falhas informacionais sobre potenciais financiadores abrem espaço para tráfico de influências e para existência de empresas intermediadoras especializadas em captação.
entre governo e museus	Sistema <i>on line</i> , via internet (no início). Demora na conclusão do processo de prestação de contas (ao final).
intragoverno	Setores do MinC
dentro do próprio MinC	Problemas na CNIC, suspeitas de corrupção
Etapas e tempo	
Etapas	Seis (duas com MinC, quatro com proponentes)
Tempo	Ciclo médio de quatro anos
Apoio institucional	
Para criação do museu	Não se mostrou relevante, mas pode ser útil para tramitação e aprovação no sistema.
Para manutenção do museu	Necessário para garantir a manutenção do museu.
Apoio social	
Apoio da sociedade ao museu e à política pública	Entendido como estar aberto ao público e receber visitação.
Esforços do museu para envolver a sociedade	Com o objetivo de as doações serem outra fonte de captação.
Conclusão	
Democratização das oportunidades de acesso	Disperso e variável, de mais amplo impacto, mas de difícil aferição.
Processo de implementação da política	Mais adequado onde o que se busque sejam prazos bem definidos e pressão para implementação dentro de um determinado tempo. Depende de implementação <i>bottom-up</i> .

Fonte: elaboração própria

4.1.3. Gestão Direta na Política Nacional de Museus

O uso do instrumento governamental gestão direta na Política Nacional de Museus se dá pelos chamados “Museus do Ibram”. São museus vinculados diretamente ao Ibram, ao Ministério da Cultura do Governo Federal. Desde 2009, essa gestão direta é de responsabilidade do Ibram; no entanto, de 2003 – data de início do período analisado nesta tese – até a criação do Ibram (2009), os museus do MinC, por gestão direta, estavam sob a responsabilidade do Iphan. De qualquer forma, a gestão direta trata de museus vinculados ao Ministério da Cultura do Governo Federal sendo, para o período pesquisado, inicialmente vinculados ao Iphan e depois vinculados ao Ibram.

Há outros museus do governo federal por gestão direta que não são vinculados ao Ministério da Cultura, mas sim vinculados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Ministério da Aeronáutica, ao Ministério da Educação mediante Universidades Federais etc. Há, ainda, museus governamentais em gestão direta vinculados a governos estaduais, municipais ou mesmo distrital, como é o caso do Museu da República na Esplanada dos Ministérios em Brasília. Este museu consta da estrutura do governo distrital, sendo de responsabilidade do Governo do Distrito Federal. O foco desta pesquisa, para analisar a implementação da Política Nacional de Museus via o instrumento de Gestão Direta, foi nos museus vinculados diretamente ao e geridos pelo Ministério da Cultura. Portanto, por gestão direta no que se refere à Política Nacional de Museus e para os fins desta tese, entendem-se os museus que estão englobados no “Programa Museu, Memória e Cidadania”¹³. Tratam-se de 29 museus, que estão descritos no apêndice C.

Os museus do Ibram funcionam vinculados ao Ibram/Minc e estão, portanto, inseridos no orçamento do governo federal e seguem a legislação pertinente ao governo federal para contratação de pessoal, planejamento e execução orçamentária. O que levou cada um dos museus a se tornarem museus do Ibram é específico da origem histórica de cada um, mas todos têm como missão preservar a história nacional. Para implementação de suas ações – as etapas que funcionam em um ciclo contínuo anual e estão descritas mais adiante, quando da discussão da categoria de análise “etapas e tempo” – os museus do Ibram respeitam todos os trâmites burocráticos usuais do funcionamento da máquina pública. Assim, embora os montantes orçamentários gerais venham aumentando, a ênfase se dá mais na manutenção dos

museus do que em novos projetos. Mais uma suposição inicial, com base na análise documental apenas, era que o instrumento gestão direta, por ter regras mais constrictas e bem definidas, permitiria que o implementador na ponta se dedicasse mais ao objetivo da política, já que não tem como intervir em outras facetas do processo de implementação.

Foi feita análise documental referente a esses 29 museus e foram entrevistados oito diretores, conforme definido na metodologia da pesquisa.

Os 29 museus do Ibram são classificados em três níveis: unidades I, II ou III. Os três níveis dizem respeito ao tamanho, em termos de infraestrutura física e autonomia jurídico-administrativa. As unidades I são museus que dispõem de Unidade Executora e Ordenamento de Despesas (Museu Imperial; Museu Histórico Nacional; Museu Nacional de Belas Artes; Museu da República; Museu da Inconfidência; Museu Lasar Segall; Museu Villa-Lobos; Museus Castro Maya). As unidades II são um pouco menores estruturalmente, mas já possuem estrutura física e jurídico-administrativa próximas às necessárias para Ordenamento de Despesa próprio. Uma delas (Museu de Biologia Mello Leitão) já é uma Unidade Executora. A seguir, a relação das unidades II: Museu de Biologia Mello Leitão; Museu Casa de Benjamin Constant; Museu da Abolição; Museu do Diamante; Museu do Ouro; Museu de São João Del Rei; Museu Victor Meirelles; Museu de Arte Sacra de Paraty; Museu Forte Defensor Perpétuo; Museu das Missões; Museu das Bandeiras; Museu Casa da Princesa; Museu de Arte Sacra da Boa Morte. E as unidades III são os museus menores do Ibram, que não possuem ordenamento jurídico-administrativo próprios, e dependem da execução orçamentária e financeira da Sede do Ibram (Museu de Arte Religiosa e Tradicional de Cabo Frio; Museu Casa Histórica de Alcântara; Museu Socioambiental de Itaipu; Museu Casa dos Ottoni; Museu de Caeté; Museu Solar Monjardim; e Museu Casa da Hera).

Quanto ao fluxo orçamentário, as diferenças não estão relacionadas à classificação entre unidade I, II e III, e sim ao fato de ter ou não a unidade de Ordenamento Próprio. Em outras palavras, a única diferença está na forma de encaminhamento dos recursos. Nos Museus Unidades Executoras, o crédito aprovado mediante Plano de Ação é descentralizado à Unidade para que a execução seja processada pela própria unidade. Nos demais museus, seus Planos de Ação aprovados são submetidos à Sede do Ibram para execução. Para esta pesquisa,

¹³ Este programa abriga, orçamentariamente, além dos museus do Ibram, despesas com superintendências regionais e com universidades federais.

foram entrevistados diretores de Museus I, II e III (um unidade I; cinco (ou sete, pois a diretora é diretora de três museus) unidade II; e dois unidade III).

Nas entrevistas, não houve diferença na percepção dos diretores quanto a incentivos, autonomia, informação, etapas e tempo, apoio institucional e apoio social entre os três tipos. Pelo contrário, os problemas enfrentados e as características nos oito museus pesquisados são bastante similares, independente do tipo de unidade gestora ser I, II ou III; sempre relacionados a estarem inseridos no orçamento da União.

Como estão inseridos no orçamento da União, uma boa forma de descrever as ações dos museus do Ibram é observar, inicialmente, os relatórios de execução orçamentária. A Tabela 7 mostra o relatório de execução orçamentária para os anos de 2006 a 2010, por unidade de gestão executora do programa. A Tabela 7 foi fornecida por representante do Ibram encarregado da área orçamentária do órgão.

Houve grande evolução orçamentária de 2003 a 2010. Pode-se notar na Tabela 8 que a capacidade de execução era total quando o orçamento era mais limitado e sofreu forte queda em 2009.

Tabela 7. Relatório de Execução do Programa Museu, Memória e Cidadania 2006-2010.

UG executora		2006	2007	2008	2009	2010
MUSEU IMPERIAL - PETROPOLIS	343015	2.819.543,96	3.306.293,41	3.391.170,45	3.744.716,03	4.335.585,35
MUSEU HISTORICO NACIONAL - RIO DE JANEIRO	343016	3.739.588,76	2.957.750,96	3.612.711,67	4.421.267,45	4.369.182,72
MUSEU NACIONAL DE BELAS ARTES -RIO DE JANEIRO	343017	5.525.381,77	3.083.091,16	3.435.021,33	2.958.096,35	2.792.950,32
MUSEU DA REPUBLICA - RIO DE JANEIRO	343018	2.777.271,54	3.915.786,31	6.343.388,07	4.246.699,17	3.102.413,96
MUSEU DA INCONFIDENCIA - OURO PRETO	343019	1.146.156,94	1.401.228,84	1.831.590,85	1.769.114,04	1.532.987,75
MUSEU LASAR SEGALL - SAO PAULO	343020	791.962,76	1.332.194,44	1.609.488,08	1.029.378,85	1.023.721,64
MUSEU VILLA-LOBOS - RIO DE JANEIRO	343021	469.483,15	629.664,02	606.801,07	520.957,29	642.685,48
MUSEU CASTRO MAIA - RIO DE JANEIRO	343022	802.159,00	982.212,38	1.412.779,75	1.176.581,50	919.026,78
MUSEU DE BIOLOGIA MELLO LEITAO	343027	437.783,03	643.185,82	625.650,98	542.670,11	361.852,66
IPHAN 2A SUPERINTENDENCIA REGIONAL - BELEM	343002			3.840,00		
SUPERINTENDENCIA DO IPHAN MARANHAO, IPHAN-MA	343003		68.468,58	1.441.373,90	996.243,94	105.488,33
IPHAN 4A. SUPERINTEND. REGIONAL - FORTALEZA	343004		15.000,00			
SUPERINTENDENCIA DO IPHAN PERNAMBUCO, IPHAN PE	343005	1.000,00				35.986,33
IPHAN 6A. SUPERINTEND REGIONAL - R.DE JANEIRO	343006	1.788.129,18	492.571,24	96.308,41	105.351,40	91.075,53
SUPERINTENDENCIA DO IPHAN NA BAHIA, IPHAN-BA	343007	4.680,00				
IPHAN 10A. SUPERINTEND. REGIONAL - CURITIBA	343010	21.168,90	8.458,10			
IPHAN 11A. SUPERINTEND REGIONAL-FLORIANOPOLIS	343011	142.941,20	30.483,60	33.156,96	38.641,64	74.896,72
IPHAN 12A. SUPERINTEND REGIONAL-PORTO ALEGRE	343012	634.643,44	153.536,44	15.999,60	109.397,75	1.085,00
IPHAN 13A. SUPERINTEND. REGIONAL B.HORIZONTE	343013	769.493,03	793.839,32			
IPHAN 14A. SUPERINTENDENCIA REGIONAL-GOIANIA	343014	167.261,63	288.963,57	308.282,63	31.471,54	38.000,00
CENTRO CULTURAL PACO IMPERIAL-RJ	343023	73.641,80				
CENTRO CULTURAL SITIO ROBERTO BURLE MARX-RJ	343024	14.685,66				
IPHAN Sede (Sede IBRAM e Museus Regionais)	343026	2.210.475,85	6.423.945,63	14.803.151,24	14.073.069,25	4.435.221,15
PALACIO GUSTAVO CAPANEMA	343028	745.232,67	372.719,17	168.953,89	162.999,26	
COORDENACAO GERAL DE RECURSOS HUMANOS	343031			412.673,65	671.807,22	
SUPERINTENDENCIA REGIONAL/PB	343032			38.121,18	94.020,00	
SUPERINTENDENCIA REGIONAL/ES	343033	112.614,41	4.940,00		9.775,66	27.800,00
FUNDACAO NACIONAL DE ARTES	403201			200.000,00		
CENTRO DE EDUCACAO E SAUDE DA UFCG	150154					
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	153038		35.633,06	86.128,60		
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ARIDO - RN	153033		22.201,95			
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	153045			48.000,00		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS	153052		63.343,96			
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA	153063			99.400,00		
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA	153079	38.400,00				
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	153103	27.466,49				
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	153114			19.944,52		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	153163	64.940,69		252.590,00	140.758,83	
ESCOLA DE BELAS ARTES/UFMG	153276	71.857,67				
INSTITUTO DE CIENCIAS BIOLOGICAS/UFMG	153291	57.700,00				
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO	154034	55.177,80	155.878,50	19.236,58		
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS	154039			84.001,88		
FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA - FUB	154040			99.705,00		
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO MARANHAO	154041		25.771,09			
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG	154042			97.726,15		
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA	154043			40.283,84		
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	154046	64.740,00				
FUNDACAO UNIVERS.FED. DE MATO GROSSO DO SUL	154054			37.179,90		
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA	154215	60.360,00				
SERVICO DE DOCUMENTACAO DA MARINHA	777100	30.132,00				
SECRETARIA DO AUDIOVISUAL/FNC	340033				100.000,00	
Total Geral		25.666.073,33	27.207.161,55	41.274.660,18	36.943.017,28	23.889.959,72

Fonte e elaboração: Ibram

Tabela 8. Evolução orçamentária de 2003 a 2010.

Ano	LOA	Descentralizado	Executado
2003	8.945.000,00	8.069.533,99	8.069.533,99
2004	13.056.914,00	15.450.435,57	15.235.753,75
2005	11.692.483,00	19.339.942,83	19.291.568,09
2006	24.990.291,00	27.669.880,51	25.195.298,68
2007	28.102.503,00	27.797.053,53	21.038.781,35
2008	44.085.760,00	42.977.795,25	40.190.463,71
2009	40.587.048,00	43.417.912,00	9.816.134,10
2010	53.059.769,51	51.103.233,00	17.103.277,94

Fonte: Ibram. Elaboração própria.

Analisando a descentralização dos recursos dos nove principais museus do Ibram de 2001 a 2006, vê-se que houve grande crescimento de recursos, passando de um total de nove milhões de reais em 2001 para um total de 18,5 milhões de reais em 2006 (Tabela 9).

Tabela 9. Descentralização de recursos nos museus do Ibram de 2001 a 2006.

Unidade	Categoria Econômica	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL 2001-2006
Museu Imperial	CUSTEIO	1.644.677,21	1.447.678,44	1.842.287,06	2.287.034,61	2.451.405,90	2.303.969,96	11.977.053,18
	CAPITAL	28.999,20	135.954,04	80.070,98	32.450,00	538.712,09	515.574,00	1.331.760,31
	TOTAL	1.673.676,41	1.583.632,48	1.922.358,04	2.319.484,61	2.990.117,99	2.819.543,96	13.308.813,49
Museu Histórico Nacional	CUSTEIO	1.672.951,05	1.268.122,67	2.837.112,22	2.136.405,15	4.999.279,69	3.720.590,41	16.634.461,19
	CAPITAL	82.860,10	-	1.003.980,00	97.949,90	44.982,50	18.998,35	1.248.770,85
	TOTAL	1.755.811,15	1.268.122,67	3.841.092,22	2.234.355,05	5.044.262,19	3.739.588,76	17.883.232,04
Museu Nacional de Belas Artes	CUSTEIO	1.285.741,62	1.421.810,95	3.820.809,14	2.010.646,83	5.095.072,67	5.525.381,77	19.159.462,98
	CAPITAL	494.967,70	9.734,50	105.201,04	15.095,00	232.165,94	-	857.164,18
	TOTAL	1.780.709,32	1.431.545,45	3.926.010,18	2.025.741,83	5.327.238,61	5.525.381,77	20.016.627,16
Museu da República	CUSTEIO	1.644.358,75	1.518.764,78	1.643.108,48	1.989.088,26	2.416.297,79	2.762.004,54	11.973.622,60
	CAPITAL	16.275,00	62.720,00	37.017,10	-	116.337,76	15.267,00	247.616,86
	TOTAL	1.660.633,75	1.581.484,78	1.680.125,58	1.989.088,26	2.532.635,55	2.777.271,54	12.221.239,46
Museu da Inconfidência	CUSTEIO	835.740,71	545.429,61	709.951,20	852.224,12	1.011.910,22	1.138.868,94	5.094.124,80
	CAPITAL	45.463,24	52.044,00	39.028,12	79.978,00	163.616,00	7.288,00	387.417,36
	TOTAL	881.203,95	597.473,61	748.979,32	932.202,12	1.175.526,22	1.146.156,94	5.481.542,16
Museu Lasar Segall	CUSTEIO	620.071,07	448.684,49	365.573,33	658.876,20	624.848,96	735.088,76	3.453.142,81
	CAPITAL	79.994,57	-	9.976,00	9.533,40	228.723,21	56.874,00	385.101,18
	TOTAL	700.065,64	448.684,49	375.549,33	668.409,60	853.572,17	791.962,76	3.838.243,99
Museu Villa Lobos	CUSTEIO	187.293,18	160.855,93	252.735,04	434.783,55	300.939,72	421.051,15	1.757.658,57
	CAPITAL	15.270,00	-	19.865,52	4.401,10	137.532,00	48.480,40	225.549,02
	TOTAL	202.563,18	160.855,93	272.600,56	439.184,65	438.471,72	469.531,55	1.983.207,59
Museu Castro Maya	CUSTEIO	462.045,44	648.499,25	418.234,73	658.320,19	892.436,93	743.325,95	3.822.862,49
	CAPITAL	4.000,00	5.566,50	19.354,62	12.575,00	106.025,00	58.833,05	206.354,17
	TOTAL	466.045,44	654.065,75	437.589,35	670.895,19	998.461,93	802.159,00	4.029.216,66
Museu de Biologia Mello Leitão	CUSTEIO	350.639,25	358.282,47	318.820,45	316.268,69	410.450,07	433.783,03	2.188.243,96
	CAPITAL	9.810,43	3.742,00	15.000,00	15.300,00	41.950,00	4.000,00	89.802,43
	TOTAL	360.449,68	362.024,47	333.820,45	331.568,69	452.400,07	437.783,03	2.278.046,39
TOTAL GERAL	9.481.158,52	8.087.889,63	13.538.125,03	11.610.930,00	19.812.686,45	18.509.379,31	81.040.168,94	

Fonte: Siafi Gerencial Elaboração: Ibram.

A Figura 14 exhibe com maior clareza esse crescimento.

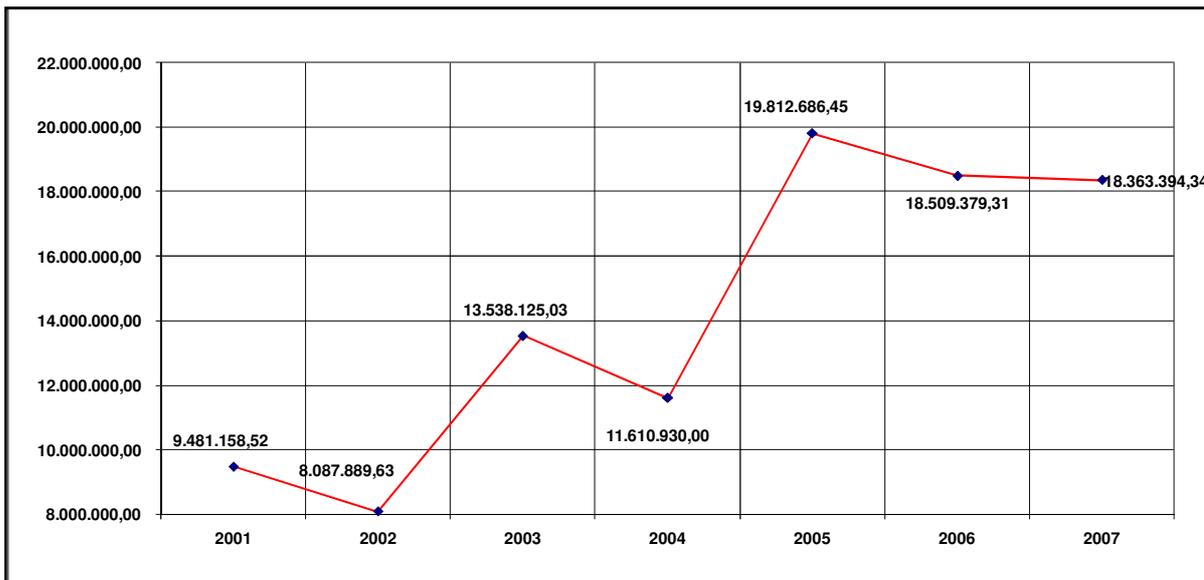


Figura 14. Crescimento dos recursos descentralizados no instrumento gestão direta
 Fonte e elaboração: Ibram.

No entanto, ao se abrir entre despesas com manutenção (custeio) e despesas com investimento (capital), vê-se que o grande crescimento foi com despesas de custeio apenas, não havendo muito espaço para investimentos (Figura 15).

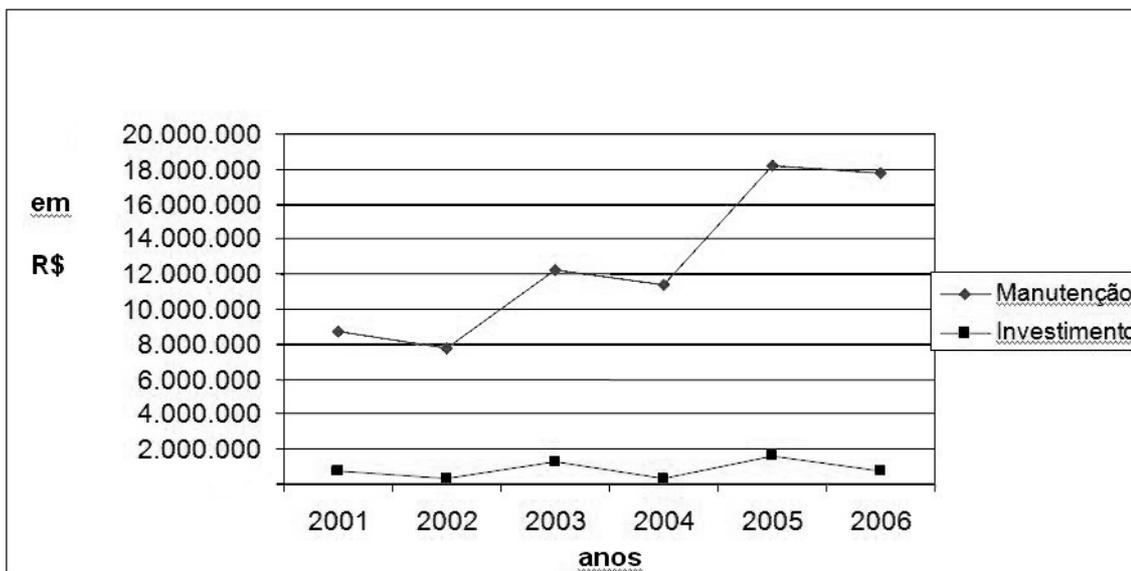


Figura 15. Despesas com manutenção e com investimentos nos museus do Ibram
 Fonte e elaboração: Ibram.

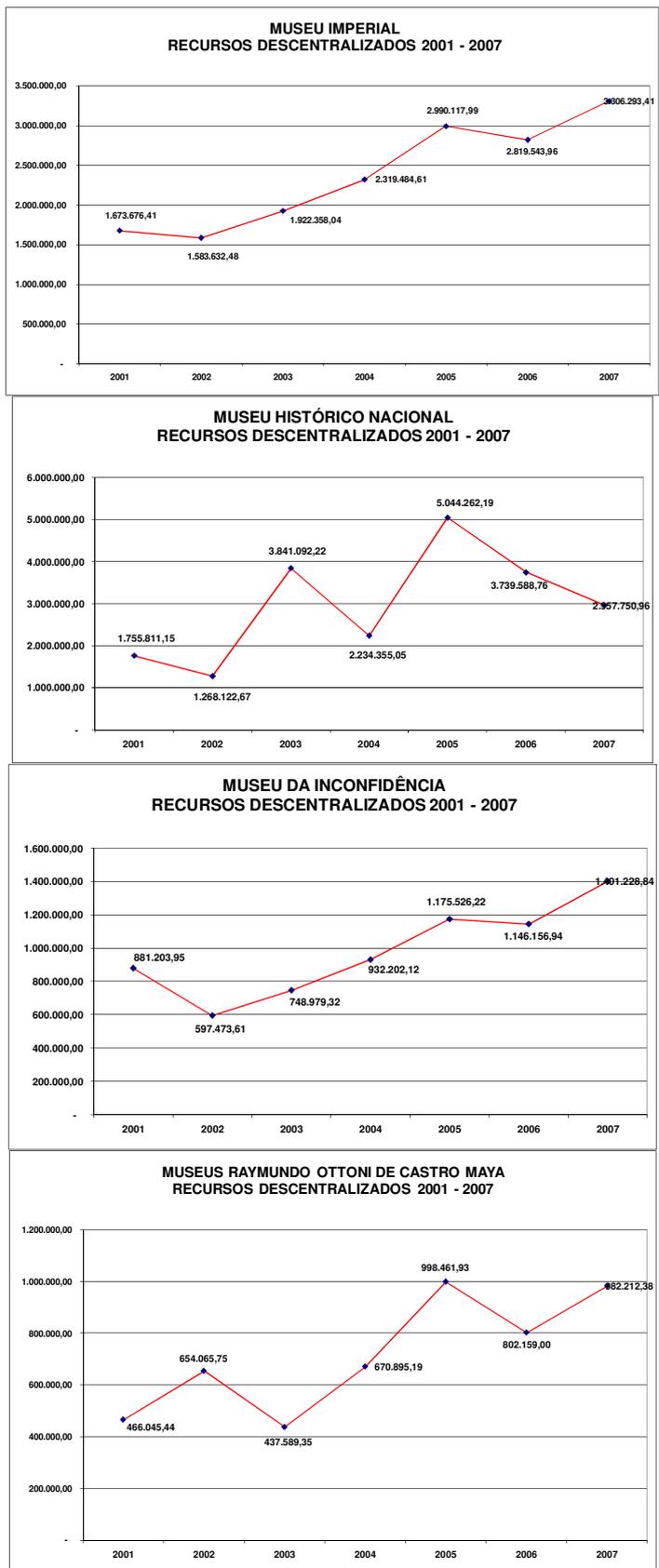


Figura 16. Quatro exemplos da evolução anual de recursos de museus do Ibram.
Fonte e elaboração: Ibram.

Daí já se depreende que o instrumento gestão direta tem facilidade para gastos com manutenção, mas encontra alguma dificuldade para investimentos.

Todos os museus em gestão direta dispõem de poucos recursos para investimentos. Para manutenção, alguns apresentam uma evolução mais constante enquanto outros oscilam, devido principalmente a gastos com pessoal (contratações temporárias, falta de servidores, novos concursos). Quatro exemplos da evolução anual de recursos de museus do Ibram estão exibidos na Figura 16, onde se pode notar evoluções mais constantes e outras mais oscilantes.

É apresentado a seguir primeiramente um resumo de frequências da análise de conteúdo nas entrevistas com oito diretores de museus do Ibram e, posteriormente, são apresentados os resultados por categoria de análise com base na análise documental e nas entrevistas.

Como resumo de frequências da análise de conteúdo das entrevistas codificadas, temos que a categoria de análise mais presente nas entrevistas é a relacionada com apoio social, seguida de apoio institucional e de informação. A quarta mais presente é incentivos, ficando etapas/tempo e autonomia por último. Na Figura 17 temos um agrupamento das categorias de análise, conforme as que apresentam mais citações codificadas dentro daquela categoria de análise.

As palavras mais frequentes são gente, museu e Ibram.

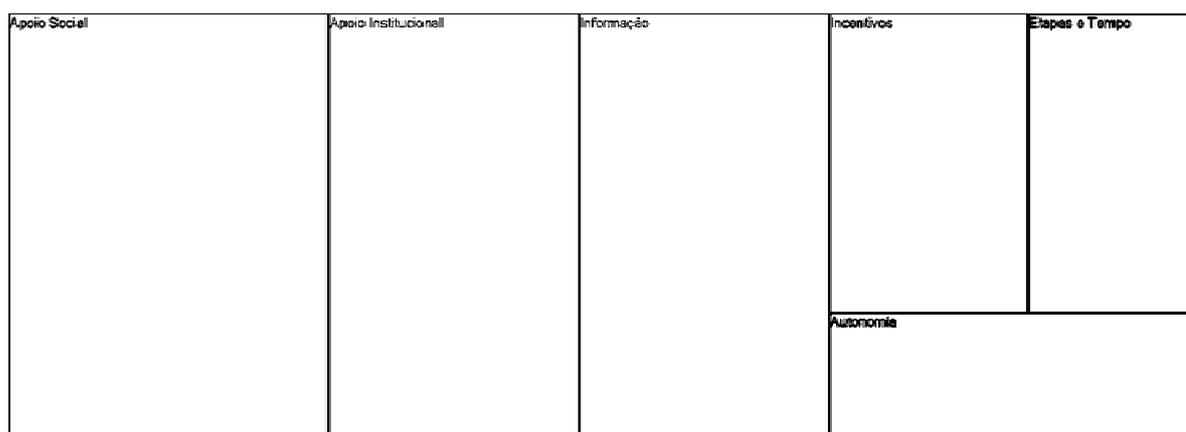


Figura 17. Quantidade de citações para cada categoria de análise: gestão direta
 Fonte: elaboração própria utilizando NVIVO9, conforme as oito entrevistas codificadas.

Na Figura 18, nota-se que há maior mistura de conceitos; ou seja, menor refinamento dos conceitos nas falas dos diretores dos museus. A categoria de análise “etapas e tempo” aparece misturada à categoria de análise informação, no conteúdo das entrevistas, quando mencionam que falta informação sobre o processo orçamentário, e essa falta de informação interfere no desenvolvimento das etapas e no tempo do processo de implementação. Além disso, por vezes, o apoio institucional se mistura com o apoio social, como será detalhado na análise por categoria de análise e posteriormente na análise comparada. O apoio institucional que os diretores buscam, no instrumento gestão direta, é aquele além da estrutura institucional no MinC/Ibram, na qual estão inseridos. É o apoio de governos subnacionais e de outras organizações, confundindo-se com o apoio do público de forma geral. E aqui, nas categorias de análise agrupadas por similaridade de palavras para o instrumento gestão direta, nota-se que a categoria de análise mais independente das outras é a de incentivos; enquanto nos outros instrumentos era a autonomia. Os incentivos, na gestão direta em análise, são dados. Os diretores não sentem que teriam poder em ampliá-los ou restringi-los. Essa Figura 18 resume muito do que será discutido em maior detalhe a seguir.

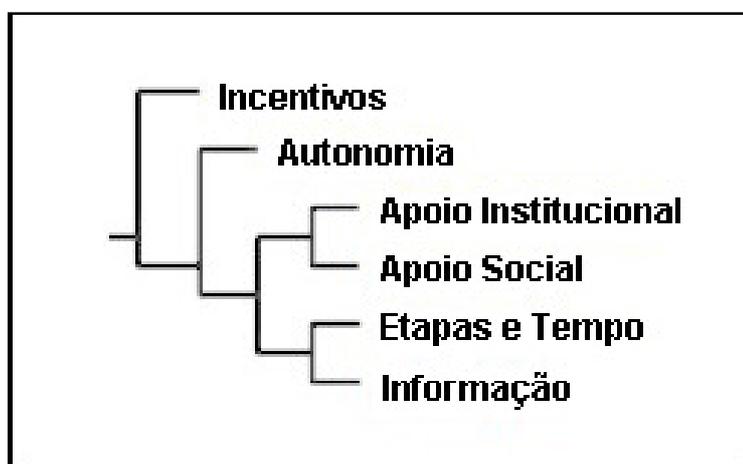


Figura 18. Códigos agrupados por similaridade de palavras: gestão direta

Essa análise, referente à Figura 18, combinada com o fato de o apoio social ter se mostrado como o mais relevante nas entrevistas, foi surpreendente. Estando a categoria de análise incentivos mais dissociada das demais, como se estivesse além da capacidade de intervenção do implementador na ponta; resta aos implementadores (no caso, diretores dos museus do Ibram) se dedicarem mais diretamente ao atingimento do objetivo da política. Isso

porque os implementadores na ponta têm a percepção que suas ações não vão interferir tanto nas demais categorias de análise do processo de implementação, por essas serem menos flexíveis e mais bem definidas no contexto das características de gestão do governo federal. E o atingimento do objetivo se confunde, no caso específico deste instrumento, com o apoio social; como veremos quando da análise desta categoria de análise neste instrumento. Essa é a interpretação para o fato de o apoio social ter se mostrado como o mais relevante nas entrevistas. Esse é apenas um dos resultados inesperados, como será mostrado a seguir, por categoria de análise.

Para fins de análise deste instrumento, os implementadores na ponta são os diretores dos museus Ibram e o implementador central é o próprio Ibram (sede).

4.1.3.1. Incentivos

Conforme mencionado quando da discussão das bases teóricas para comparação; e já desenvolvido quando da investigação da categoria de análise incentivos nos instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal, apresentam-se aqui os incentivos do instrumento gestão direta pelos seguintes componentes:

- como o instrumento incentiva o investimento de recursos em museus
- como o instrumento incentiva a desconcentração geográfica
- vantagens e desvantagens que o instrumento oferece para a implementação da política.

O instrumento gestão direta não incentiva investimentos privados de recursos em museus. Ele tem por base, para sua implementação, o orçamento do governo federal, que contempla, além de despesas de custeio (manutenção), despesas de capital (investimento). Só que as despesas de capital (investimento) para área da cultura e especialmente para área de museus são muito reduzidas. Não há incentivos para investimento de recursos em museus no âmbito dos implementadores da Política Nacional de Museus na ponta. Há, previamente, uma disputa orçamentária natural dentro do funcionamento anual do governo. Os órgãos setoriais propõem seus orçamentos, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP e o Ministério da Fazenda - MF consolidam as propostas, há votação da proposta orçamentária no Congresso e o orçamento é aprovado e passa a ser executado. Os inúmeros conflitos inerentes ao processo orçamentário do governo federal brasileiro não são tema desta tese e aqui se

tratam os recursos disponíveis para implementação da Política Nacional de Museus via gestão direta como dado.

A gestão direta oferece baixa capacidade para incentivar a desconcentração geográfica. Dos 29 museus federais do Ibram existentes, 22 ficam na região sudeste, sendo treze no estado do Rio de Janeiro e seis em Minas Gerais. Muitos dos museus de gestão direta do Ministério da Cultura o são devido a um desenrolar histórico específico e por isso se encontram fortemente concentrados na região sudeste. No entanto, há esforços para desconcentração mediante exposições itinerantes e adaptação de acervos e de exposições voltadas para população que historicamente era excluída de museus, tais como exposições para cegos, para alunos carentes, ou sobre a história de um bairro de mais baixa renda da cidade.

A vantagem que o instrumento oferece ao implementador é a garantia de recursos para manutenção do museu (inserido nas despesas de custeio do orçamento federal); ou seja, estando inserido diretamente no âmbito e na estrutura do governo federal brasileiro, o orçamento para manutenção é dado. Ao implementador central, entendido aqui como o servidor do Ibram, ou mesmo seu presidente, a vantagem é que a gestão direta permite ter museus mais alinhados com os objetivos da Política que está sendo implementada. O tipo de comunicação é direta e há um vínculo de subordinação, e isso sem dúvida facilita o processo de implementação no que diz respeito à definição de prioridades e sobre qual objetivo trabalhar. Ao implementador na ponta, entendido aqui como o diretor do Museu do Ibram, o instrumento gestão direta oferece a vantagem de ter sua manutenção garantida e também uma coordenação das atividades e um controle administrativo e financeiro mais diretos. Isso permite que o diretor se concentre mais no objetivo da política e nas prioridades definidas pelo órgão central.

Essas interpretações derivaram da análise documental e foram confirmadas nas entrevistas:

- “Aumentaram um pouco os recursos orçamentários, né. Aumentou para pagar pessoal, claro, e aumentou um pouco para projetos também.”
- “Todos os nossos recursos aqui do museu, eles são do orçamento da União. São planilhas feitas todo final de ano por nós aqui, servidores do Museu, e encaminhadas ao Ibram para planejar o ano subsequente.”
- “Nós não temos Associação de Amigos, não captamos via Rouanet.”

- “Para organizar os projetos, nós usamos recursos orçamentários mesmo. Nós temos recursos para manutenção do prédio e usamos também para exposições.”
- “Quanto à manutenção de equipe de segurança, equipe de terceirizados, de limpeza, isso tudo é o Ibram que passa, nós já temos o valor estipulado anualmente para o Ibram fazer a cobertura desses orçamentos, como nós temos aqui o fornecimento de internet, fornecimento de energia, fornecimento de água, esses custos também são custeados pelo Ibram.”
- “Mas em termos de recursos para o museu propriamente, só mesmo através do Ibram. A única fonte de recurso é orçamentária.”
- “A gente não tem Associação de Amigos ainda. Então nunca apresentamos projetos para as leis de incentivo. A única fonte de recursos é orçamentária, do Ibram.”

Mas há museus gestão direta que utilizam também outras fontes de recursos, além da orçamentária, mediante Associações de Amigos que aprovam projetos em leis de incentivo. Essas Associações de Amigos, apesar de o nome levar a pensar em apoio social, são criadas no âmbito dos museus em gestão direta com o intuito de concorrer para patrocínio de projetos via Lei Rouanet ou outras leis de incentivo (subnacionais). Nota-se, nesse aspecto, uma semelhança entre a renúncia fiscal e a assistência social: o apoio social apareceu vinculado ao objetivo de captação de recursos (fazendo um paralelo entre as Associações de Amigos no instrumento renúncia fiscal, com o caso de apoio social (abaixo-assinados) que foi utilizado para conseguir apoio institucional, no instrumento assistência financeira).

As Associações de Amigos são formadas por pessoas capazes de preparar projetos para ter projetos aprovados. Assim, através das Associações de Amigos, os museus do Ibram recebem recursos de outras fontes, além da orçamentária:

- “Nós fazemos duas programações anuais. Uma que nós precisamos de recursos provenientes do Ibram, que são projetos que nós precisamos desse dinheiro para receber recursos financeiros para executar; e outro que nós conseguimos fazer aqui com o apoio das instituições.”
- “Para organizar qualquer atividade, para conseguir patrocínio, precisa de vários patrocínios, essa é a questão. Mesmo sendo um museu do Ibram, precisamos de patrocínio, claro, com certeza, acho que todos os museus, inclusive vem o negócio da Associação de Amigos, que também a gente passa a não depender só de recursos públicos.”
- “Quando eu falo de recursos públicos são os que vêm do Ibram e da União, precisamos buscar outras formas de recursos, como os recursos privados. Quanto mais a gente conseguir outros recursos, o dinheiro que é utilizado do orçamento da cultura pelos nossos museus, ele pode ser utilizado em outras questões refletindo para a comunidade.”

- “Trabalhamos por projetos. A gente elabora projetos para, buscando, por exemplo, no fundo de direito difuso, no fundo de cultura que é um fundo estadual para investimentos na área de cultura e patrimônio.”
- “A gente apresenta projetos. Já apresentamos projetos, estamos esperando algumas respostas ainda. A equipe se mobiliza para correr atrás dessas outras possibilidades, para não ficar na dependência única e exclusivamente do Ibram.”
- “Trabalho de formação com oficinas, congressos, seminários... Todos esses trabalhos são incentivo fiscal. É tudo através de lei de incentivo. A gente usa lei de incentivo municipal, estadual e federal. Todos os três níveis.”
- “Tudo via a Associação de Amigos. A gente é que faz tudo, o museu é que faz tudo, e a associação é o proponente.”
- “Nós temos fontes também que vêm através de leis de incentivo, temos uma Associação de Amigos, que nós é preciosíssima, sem a qual nós não realizaríamos muitas coisas, até mesmo no campo da manutenção cotidiana, é importantíssima a presença da Associação de Amigos, e a Associação de Amigos tem de ser dirigida como o cidadão que realmente é parceiro da instituição pública.”
- “Mesmo porque as leis de incentivo todas você tem que usar uma instituição privada para poder apresentar o projeto. Nós usamos a Lei Rouanet e também as leis de incentivo estaduais e municipais. Usamos tudo.”

Isso é uma grande vantagem para o diretor do museu, que além de ter assegurados os recursos para manutenção de seu museu via orçamento federal; tem a possibilidade de captar do setor privado via leis de incentivo. Podem assim se utilizar de dois instrumentos simultaneamente, para implementação da Política Nacional de Museus.

4.1.3.2. Autonomia

Na categoria de análise autonomia, estamos tratando da autonomia para seleção dos projetos que serão financiados e também no grau de autonomia do implementador da Política no museu.

Quanto à autonomia para seleção dos projetos, essa cabe inteiramente ao Ibram, dentro das possibilidades orçamentárias, é o Ibram quem decide quais projetos serão desenvolvidos pelos seus museus. Os diretores podem propor, mas isso é uma possibilidade, não é a regra. Diferentemente dos instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal, onde o implementador na ponta só o é se tiver inscrito e apresentado uma proposta, no instrumento gestão direta o implementador na ponta – o diretor de um museu do Ibram – pode ou não

propor projetos. E nem sempre o que ele propõe é factível de ser viabilizado via gestão direta, ficando condicionado à aprovação pelo Ibram e à disponibilidade orçamentária.

Quanto ao grau de autonomia do implementador da Política no museu, no caso o diretor de cada museu do Ibram, na gestão direta, é bastante restrito, principalmente quando comparado aos outros dois instrumentos governamentais pesquisados. O responsável por cada museu responde diretamente ao Ibram e ao Ministério da Cultura, sendo obrigado a seguir suas regras para contratações, gestão de pessoal e toda rotina administrativa, conforme regras governamentais pré-estabelecidas e burocraticamente menos flexíveis. Alguns museus do Ibram não têm autonomia para contratações e compras, sendo tudo via órgão central Ibram. Outros têm autonomia para contratações e compras, mas conforme proposta previamente aprovada. Nesse caso, até se assemelha aos instrumentos renúncia fiscal e assistência financeira no sentido da autonomia estar vinculada a um projeto previamente aprovado. No caso da gestão direta, há leis que devem ser respeitadas, como a lei de licitações (para compras) e o Regime Jurídico Único (para gestão dos servidores), que impõem rigidez maior do que os termos de um convênio ou de um projeto previamente aprovado na Lei Rouanet.

Os diretores dos museus do Ibram têm autonomia para definir o acervo (“quanto ao acervo, tenho autonomia para decidir”); para definir a distribuição entre acervo e reserva técnica (peças do acervo que não ficam expostas) (“É feito um plano interno, uma discussão entre nós servidores, para decidir o que nós vamos expor ou não”); e para cuidar da manutenção do museu. Mas não têm autonomia para fazer reformas: “se quebrar um vidro, nós fazemos aqui, isso é manutenção da casa. Nós não fazemos reforma, só mantemos a casa. Se for retirar uma porta, tem que ser aprovado junto com o processo de manutenção de edificação”. Cabe aos diretores propor projetos, quando há financiamento para projetos específicos, mas todos os projetos devem ser aprovados pelo Ibram. Quanto à relação do museu com a Associação de Amigos, há regulamentação governamental determinando seus processos e limites. Não há autonomia para o diretor conduzir as relações com sua Associação de Amigos. E o processo orçamentário é o determinante de todas as ações, como pano de fundo de uma autonomia restrita.

Essa falta de autonomia por vezes prejudica a implementação da Política Nacional de Museus neste instrumento, pois os implementadores na ponta ficam na dependência de

liberação de recursos do órgão central e sem condições de executar os planos para exposições específicas:

- “Infelizmente a gente fica na dependência de recursos para isso, e tem de passar pelo Ibram e pelo Iphan também, para isso, pois tem essa questão patrimonial”.
- “Problemas com o telhado, com fiação elétrica, tem muita coisa do que se poderia projetar em termos de exposição que depende de reparos que requerem recursos elevados. E acaba amarrando várias coisas que poderiam ser pensadas para o museu”.

Mesmo para questões relacionadas à manutenção, como serviços de limpeza e vigilância, há pouca autonomia:

- “Só tem garantia para manutenção, ou seja, para questão de vigilância e serviços de manutenção e limpeza, que são dois contratos que são licitados em Brasília.”
- “A gente não interfere nessa parte de contrato de nada. Simplesmente, a empresa é contratada lá por Brasília, é o órgão central que faz isso. A gente não tem a autonomia para escolher”.

Apesar disso, há a percepção clara de autonomia, com exemplos explícitos em falas de três diretores de museus do Ibram:

- “Eu tenho autonomia para propor esses projetos. Existe a diretriz do Ibram para a gente seguir a Política Nacional de Museus que tem como ponto fundamental a democratização das oportunidades de acesso. Diante dessa orientação, diante dessa determinação que a gente tem que fazer isso porque a gente entende que o museu é essa ferramenta de construção de cidadania, é uma ferramenta de desenvolvimento social, cada museu encaminha os seus projetos de acordo com a sua realidade, de acordo com os públicos que são próximos a ele.”
- “A gente tem autonomia para propor conforme as diretrizes do Ibram e o público. Todos os museus têm autonomia para propor os projetos.”
- “Tenho autonomia para propor projetos. Encontro algumas dificuldades, mas consigo sim.”
- “Eu tenho toda a autonomia para propor esses projetos. Toda a autonomia, porque a gente tem o plano museológico, que foi construído pelos funcionários do museu, com base na Política Nacional de Museus.”

E também percebem que, apesar de ter de seguir as regras do governo federal brasileiro, de ter limitações orçamentárias, de ter balizamentos financeiros, legais, políticos, sociais; a implementação da política mediante ações concretas depende do empenho pessoal de cada diretor:

- “É um bairro muito carente. Esse projetos partem de mim, saem da minha cabeça, eu tenho a ideia, penso, e a gente vai lá e faz. Eu traço a estratégia, viabilizo e aí acontece. Se você chegar e ficar esperando...”
- “(...)que é um sonho pessoal meu”
- “Não é fácil, viu. Isso aí a gente tem que querer muito fazer, porque não tem sido uma experiência fácil de acontecer, mas está acontecendo, e com um resultado realmente extraordinário.”
- “As dificuldades para implementação... são barreiras burocráticas, jurídicas, locais; para você poder chegar aonde você quer chegar. Mas você acaba rompendo elas.”
- “Tem os problemas normais que existem em qualquer outra administração, em qualquer área, não só na área cultural, aquelas coisas normais, os entraves naturais de todos os desenvolvimentos. Mas são entraves, não são obstáculos. Você ultrapassa, você vence. Acho que você fala assim, você só muda o caminho. Você tem de todo jeito que pensar caminhos.”

Assim pode-se concluir que o grau de autonomia mais restrito, devido aos limites do direito administrativo e das normas legais que regem com mais detalhes o funcionamento do poder executivo do governo federal (com mais detalhes do que regras de um convênio ou de um projeto específico), não apresenta empecilhos para implementação da política, apenas determina formas de ação distintas das que seriam observadas caso o grau de autonomia fosse maior.

4.1.3.3. Informação

O fluxo de informação no instrumento gestão direta segue trâmites burocráticos, é institucionalizado e formal; muito mais do que nos outros dois instrumentos governamentais pesquisados. É preciso informação entre os órgãos centrais do governo federal e o Ibram e informação entre o Ibram e os museus, nos dois sentidos.

Para implementação da Política Nacional de Museus, a boa comunicação entre os diretores dos museus e o Ibram é de fundamental importância durante todo o processo, tanto para os diretores informarem de suas necessidades e propostas de novos projetos; quanto para boa manutenção dos museus. É necessário haver boa comunicação dos museus do Ibram com as próprias estruturas administrativas do Ibram enquanto órgão central. Boas relações com as áreas administrativas do órgão central facilitam a implementação das ações nos museus na ponta. Nas entrevistas, não houve queixa quanto a esse tipo de informação, do Ibram para o museu na ponta. Houve manifestação de esforços para que o Ibram tome conhecimento do

que o museu na ponta desenvolve, ou seja, o fluxo no sentido contrário: do museu para o Ibram. Todos querem informar ao órgão central de seus feitos, mas isso exige um esforço específico de cada diretor.

- “O plano de ação que é encaminhado para o Ibram é mais voltado para atividades que precisam de recursos financeiros. Mas as atividades que são feitas internamente... a gente se esforça para comunicar. Porque primeiro a gente faz a atividade, observamos quais são as necessidades de recursos utilizados para que a gente possa montar o projeto e encaminhar ao Ibram, para que a próxima atividade que for acontecer a gente possa solicitar esses recursos e ter chance melhor de receber.”

Já a boa comunicação entre o Ibram e o Ministério da Cultura e entre este e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como com o Ministério da Fazenda e até com o Congresso Nacional é fundamental para boa elaboração e execução orçamentária; e para o monitoramento e acompanhamento contínuo das ações desenvolvidas nos museus do Ibram. Monitoramento e acompanhamento têm melhorado, mas ainda deixam muito a desejar. Tem-se a regionalização e o montante investido em cada museu, pelos orçamentos para despesas de capital; mas não há informação pormenorizada sobre gastos com pessoal, já que fica tudo contabilizado nas despesas correntes do Ministério da Cultura (atualmente, do Ibram), além de haver dificuldade no acompanhamento dos serviços prestados ao público, diretamente.

Dentro do próprio Ibram, buscam-se formas de melhorar a comunicação e o fluxo de informações. Utilizam-se amplamente da internet mas, pelas entrevistas, nota-se que não é mecanismo suficiente, e que a informação depende em grande medida de iniciativa pessoal de cada diretor. A sede do Ibram organiza reuniões – que são por vezes semestrais, por vezes mais frequentes – com todos os diretores de seus museus, para conhecer melhor a realidade de cada um. Nessas reuniões e também pelas entrevistas, depreende-se que os diretores, ao se conhecerem melhor, percebem semelhanças nos problemas que todos os museus do Ibram enfrentam, independente de sua localização, antiguidade ou tamanho: “Os problemas são meio que semelhantes”; “Os problemas e as queixas são muito semelhantes”; “vemos que são até parecidos com os problemas de todos os outros museus, os museus grandes têm os mesmos problemas que eu tenho”. E isso causa certa surpresa, levando a concluir que as soluções são buscadas individualmente, não partem do órgão central, apesar de os problemas serem muito semelhantes.

Nota-se também certo desconhecimento sobre o funcionamento do orçamento, o funcionamento da máquina pública; mas além do desconhecimento, nota-se ainda em maior grau falta de informação, por indisponibilidade mesmo das próprias informações, mesmo que se tenha conhecimento sobre o processo orçamentário e o funcionamento da máquina pública. O implementador na ponta muitas vezes até sabe como funciona o sistema, mas não tem controle sobre esse sistema e não tem como forçar uma resposta sobre a análise e a aprovação de suas demandas. Essas falhas no fluxo de informações impactam na implementação da Política, pois para que os diretores possam desenvolver suas ações, implementar seus projetos ou mesmo zelar pela boa manutenção do museu, é preciso conhecer o processo orçamentário no qual ele, enquanto diretor, está inserido; e, acima de tudo, ter acesso às informações. No entanto, pelas entrevistas, notou-se que muitos diretores acham que simplesmente fazendo uma proposta, receberão os recursos solicitados; mostrando desconhecimento sobre o processo de elaboração orçamentária, aprovação e execução financeira; embora outros conheçam o sistema mas não tenham acesso às informações propriamente ditas:

- “A gente faz o plano anual e o planejamento orçamentário, mas daí a saber se vai ser aprovado ou não... a gente não tem como saber.”
- “Infelizmente, tivemos uma grande redução de recursos, eu acho que todos os museus sofreram com essas reduções e infelizmente não tivemos capacidade de executar todos os projetos que estavam previstos.”
- “Com o Ibram, o orçamento, na verdade, a gente é meio que informado às vezes no meio do ano, como aconteceu, por exemplo, de que o museu vai disponibilizar x mil reais, e aí a gente tem que elaborar, correr atrás dos projetos básicos.”

Mesmo que haja conhecimento sobre o processo orçamentário, há falta de informação do órgão central (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério da Fazenda) ao Ibram, e deste aos seus museus vinculados, muitas vezes devido a disputas orçamentárias no nível político do órgão e do governo como um todo, que levam a desconhecimento e incertezas quanto aos recursos disponíveis por grande parte do ano:

- “Por exemplo, até o meio do ano a gente não sabia quanto que o museu ia receber para realizar qualquer tipo de atividade.”
- “A gente pede material e não sabe se vai receber. A gente pede dinheiro para um evento e não sabe se vai ter a verba para realizar, ou parte dela ou toda, enfim. A gente só fica sabendo se a gente tem o todo, ou a parte, ou nada, em cima da hora, normalmente no fim do ano. Às vezes no meio do ano.”
- “Isso, por exemplo, foi em julho. Chegou outubro e a gente não tinha conseguido gastar nada desse dinheiro que tinha sido anunciado. Não foi transferido. E não sei por

quê. Fica tramitando. Processo vai processo vem. Vai para jurídico, vai para diretoria tal e tal e tal.”

Além da falta de informação em relação ao processo orçamentário, há desconhecimento acerca da estrutura onde estão inseridos, mas aí não por desconhecimento pessoal ou falta de formação formal na área de gestão governamental, mas sim por inexistência de uma rede de contatos institucionalizada e por pouco intercâmbio de atividades:

- “Nós não funcionamos em rede. A gente tem pouco contato com os outros diretores de museus.”
- “Nós não temos ainda é o intercâmbio dessas atividades nos nossos museus. Isso não existe. Seria ótimo se existisse.”
- “Essa divisão em 1, 2 e 3 é de acordo com o tamanho do museu, da proporção de visitantes que ele recebe no mês, apesar de eu não ter a informação sobre como isso é definido.”
- “Essa classificação em 1, 2 e 3 é com base no porte do museu, no tamanho, na quantidade de funcionários, da estrutura. E aí, conforme a categoria, nós vimos que a categoria 3 iria receber um determinado valor para os museus.”
- “A gente ainda tem que estreitar melhor esse contato, inclusive com os próprios museus do Ibram.”

Ainda quanto ao fluxo de informações, há canais, mas são pouco ou mal utilizados:

- “Existem diversos canais para isso: tem o site do Ibram com uma *intranet* para comunicação entre os servidores; redes na internet; uma série de instrumentos que são eficientes e eficazes. Mas essa questão da comunicação é muito de acordo com a nossa disponibilidade. Não é aquela comunicação que a gente deseja, por conta mesmo do dia a dia nosso. Mas os canais de comunicação existem.”
- “Na medida do possível a gente consegue receber informações e responder. Mas temos um problema grave com internet. E aí a internet dificulta bastante, mas nós estamos recebendo as informações do Ibram e temos conseguido divulgar o que fazemos.”
- “Agora com os outros museus do Ibram, nosso contato é muito pouco. Muito pouco mesmo.”
- “A gente se encontra no Ibram. Já foi mais estreita, essa relação. Esse ano a gente se reuniu no início do ano e agora em final de outubro, aqui em Brasília. Antes, no governo Lula, era mais frequente. A gente só tem contato com os outros museus do Ibram nas reuniões aqui em Brasília, essas duas vezes por ano, basicamente.”

Esses problemas informacionais ficam agravados pela baixa interatividade com outros museus, que os entrevistados enxergam como resistências, barreiras, desinteresse ou falta de pessoal suficiente para promover a interatividade:

- “E em relação aos outros museus do estado, sem ser os museus do Ibram, os museus do próprio município são um pouco resistentes a nós. São resistentes em relação ao museu do Ibram. Não são resistentes com o Ibram, porque o Ibram tem uma política museológica. Mas eles têm assim, são um pouco resistentes com o museu do Ibram. Não sei bem por quê. É uma questão assim de sermos o único museu do Ibram, então é uma questão de ainda não haver uma informação geral sobre como é que foi essa formação do Ibram, com esses museus, então nós temos uma reticência com relação a eles.”
- “Mais ou menos um desinteresse e pouca informação.”
- “As equipes deveriam estar mais nos estados, conversar mais com os problemas estaduais. Acho que isso seria... é um ponto fraco porque o instituto, a instituição museológica, ela está lá fazendo um trabalho museal, fazendo um trabalho com a comunidade, um trabalho de salvaguarda de uma memória. Mas a gestão do Ibram ela indo ao estado e começando ela mesma este diálogo com o estado, ele vai fazer com que... porque no estado não tem só o museu do Ibram, há os outros museus, estaduais, municipais, particulares. Então o próprio estado ele vai aumentar esse interesse de que os outros museus sejam mais participativos na política museológica.”
- “É preciso estreitar mais o diálogo com os governos estaduais, com as secretarias de cultura, com as secretarias de turismo.”
- “Tenho pouco contato com outros museus do Ibram, temos o contato em Brasília. Tenho contato com outros museus da região, que não são do Ibram, e até com museus de outros estados do Brasil. Mas é contato pessoal. É contato pessoal. E também tem gente que quer trabalhar, tem gente que sonha em ter parcerias. Esse contato com outros museus ajuda, pode ajudar sim em alguns momentos, ajuda sim. Certamente.”

Vê-se, portanto, novamente o peso das iniciativas pessoais, em contrapartida às institucionais. E nota-se também que essa preocupação em expandir contatos com outros museus – autoridades estaduais, municipais ou entes privados – está presente apenas nesse instrumento. A interpretação disso será mais desenvolvida na análise comparada e está relacionada ao foco no objetivo da Política e como esse objetivo é compreendido.

Os diretores entrevistados concordam que a existência da Política Nacional de Museus já facilita a comunicação, pois estabelece metas e uma direção comum: “vale é nesse sentido, de ter pensado e formalizado essa política, que até então cada um pensava e desenvolvia seus projetos sem nenhuma diretriz nem meta”; “a Política possibilita ter essa visão mais clara e com pontos definidos de cada ação, de cada área, o que é importante”; “eu vejo como um grande avanço, para gestão e para a implementação”.

Assim, embora tenham sido reconhecidos problemas informacionais, pode-se concluir que ao longo do tempo esses problemas vêm diminuindo, devido a esforços do órgão gestor (Ibram) e principalmente a avanços em tecnologias de comunicação. Persistem algumas fragilidades e, se não há inexistência de informações, ainda há utilização inadequada dessas. Mas atualmente a comunicação internamente no governo, com o órgão central e entre os museus de gestão direta, depende muito mais da iniciativa de cada diretor de buscar informações do que de inexistência ou fragilidade dessas.

4.1.3.4. Etapas/Tempo

Na gestão direta, as etapas do fluxograma estão inseridas em um contínuo de ações governamentais na rotina da burocracia estatal. Devido à uniformização de procedimentos, de gestão de pessoal e de horários de trabalho, há que se supor que os Museus do Ibram (gestão direta) sigam os fluxogramas de planejamento, orçamento, empenho, liquidação e pagamento para suas ações; sofram com eventuais contingenciamentos orçamentários e tenham que seguir o “tempo governamental” de orçamentos anuais condizentes com planejamentos plurianuais.

As etapas seriam a dos diretores dos museus do Ibram informarem ao próprio Ibram sobre suas demandas orçamentárias; o Ibram elaborar uma proposta preliminar para compor o orçamento do MinC que encaminha uma proposta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP para posteriormente compor o orçamento do Governo Federal, o MP consolida a proposta orçamentária de todo o Governo e o Presidente a encaminha ao Congresso Nacional, que vota a Lei Orçamentária Anual. Assim, o Ibram tem seu orçamento definido e define sua distribuição entre as várias áreas, inclusive entre seus museus. Os diretores dos museus do Ibram têm então que adaptar suas demandas ao orçamento disponível e desenvolver suas ações para aquele ano orçamentário, ações essas de manutenção dos museus e, talvez, conforme o orçamento disponível, alguns projetos.

O ciclo é anual e o monitoramento é contínuo. O fluxograma para o instrumento gestão direta seria resumido conforme a Figura 19.

Acima da linha tracejada estão os órgãos centrais (Ibram, MinC, MP, Congresso Nacional) e abaixo da linha tracejada estão os implementadores “na ponta”, responsáveis diretamente pela implementação da Política em cada museu.

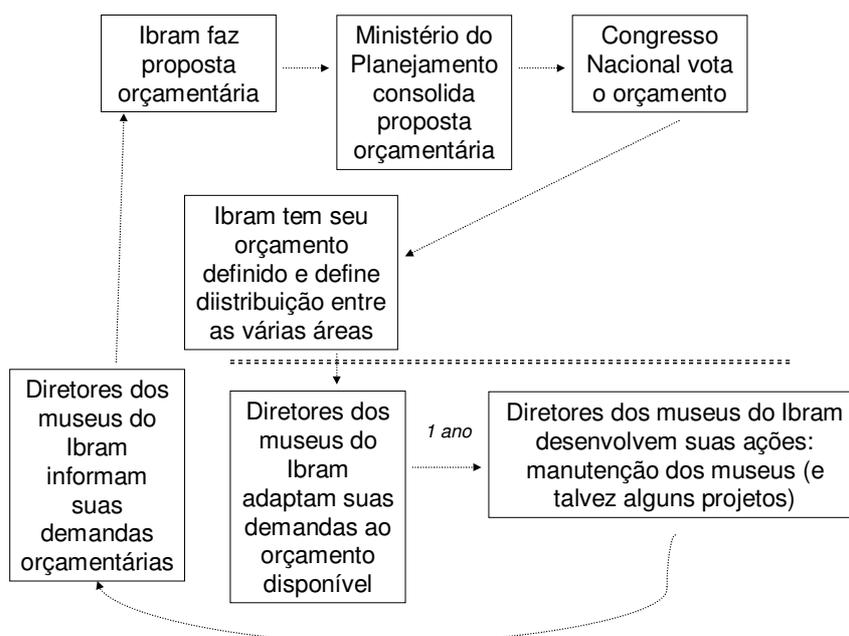


Figura 19. Fluxograma Gestão Direta

Fonte: Elaboração própria

Portanto, vê-se que os museus em gestão direta seguem trâmites orçamentários, ou seja, um regime anual guiado por um plano plurianual:

- “Todo final de ano o Ibram pede que a gente elabore os planos de ação para o ano seguinte. Agora quando a gente está elaborando esse plano de ação, por exemplo, a gente não sabe quanto recurso a gente vai ter para executar isso.”
- “Então a gente encaminha essas propostas de ação para a direção técnica do Ibram e eles avaliam se é factível e se é também de acordo com a Política Nacional de Museus. Estando de acordo com isto a gente desenvolve as nossas ações.”
- “Isso já está na programação anual.”
- “Tentamos realizar as ações dentro de um tempo mínimo possível, para poder conseguir dar andamento a todo o trâmite burocrático, correr atrás, para poder receber o dinheiro e gastar o dinheiro dentro desse exercício. Não é muito tranquilo não.”

Pela percepção dos entrevistados, tem-se também que, apesar das regras estabelecidas e da rigidez do processo orçamentário, há variações:

- “O tempo que leva até pensar o projeto e realizá-lo varia muito”
- “Nós fazemos duas programações anuais. Uma que nós precisamos de recursos provenientes do Ibram, que são projetos que nós precisamos desse dinheiro para receber recursos financeiros para executar; e outro que nós conseguimos fazer aqui com o apoio das instituições” (captação de instituições governamentais subnacionais ou mesmo de instituições privadas, via leis de incentivo mediante Associação de Amigos)
- “Isso é uma coisa que eu não tenho como te dizer pelo seguinte: existem diversas realidades. A gente no final do ano, como órgão público, em novembro a gente tem que encaminhar as propostas para serem encaminhadas no ano de 2012. A gente faz isso. Todos os anos a gente faz isso. Planejamos o ano que virá. Acontece que tem demandas que surgem no decorrer do processo. Então, por exemplo, a gente tem as semanas nacionais de museus que são realizadas todos os anos”
- “A temática da semana de museus, ela é divulgada alguns meses antes da semana, que é em maio. Normalmente por volta de março. Então é um projeto que ele tem que ser feito, encaminhado e aprovado em um tempo de três meses. Então essa questão do tempo médio não tem como eu te dizer por que varia de acordo com as circunstâncias”
- “Depende do projeto. Depende da dimensão desse projeto. Por exemplo, o último grande projeto que nós tivemos de modernização... nós tivemos dois projetos chamados de modernização: a fase I e a fase II. Na realidade foram praticamente dez anos para realizar tudo”

Pode-se concluir que, em relação à categoria de análise “etapas e tempo”, devido à garantia dos recursos para manutenção e instabilidade dos recursos para investimento, há etapas bem definidas e dentro de fluxos bastante institucionalizados (ciclo orçamentário), mas há também variações que decorrem de outras fontes de financiamento e diferenças na magnitude (ou não) de projetos específicos desenvolvidas por cada um dos museus de maneira relativamente independente.

4.1.3.5. Apoio institucional

Quanto ao apoio institucional, não há elementos de sua presença ou ausência, ou de sua importância ou falta, que depreendam de forma objetiva da análise documental.

Embora esses museus sejam parte da Administração Pública Federal, estejam inseridos no Ibram e contem com estrutura institucionalizada, seus diretores manifestaram nas entrevistas que o apoio de governos subnacionais é buscado e necessário para determinadas

ações. Esse apoio independe do partido político ou das afinidades políticas dos governos subnacionais em questão, indo além do apoio político e se referindo ao apoio institucional, da estrutura governamental. Portanto, há sim evidências da necessidade de apoio institucional, nas entrevistas, como os trechos aqui reproduzidos comprovam.

- “Não temos apoio dos governos local e estadual. A gente tem uma parceria com o município, que dentro das possibilidades nos ajuda, mas não responde às nossas expectativas.”
- “A falta do apoio do governo estadual não chega a prejudicar, mas se nós tivéssemos uma atividade mais próxima com o governo do estado poderia ser melhor.”
- “Apoio com verba, com orçamento, é tudo do Ibram. Agora, eventualmente a gente vai realizar algum evento e precisa de um suporte, por exemplo um toldo para cobrir uma área externa, então a gente consegue esse tipo de apoio com a prefeitura, pelos contatos que a gente tem.”
- “A gente costuma realizar projetos em conjunto sim, mas não de forma institucional, prefeitura e governo.”
- “Nós não temos apoio do governo municipal. O único setor que nos apoia é a secretaria de assistência social. Com a secretaria de educação, nem conseguimos diálogo. E o prefeito também não dá. Se nós tivéssemos o apoio da prefeitura, seria bem mais fácil.”
- “Temos um problema de relacionamento bem grande.”
- “O nosso relacionamento com o governo municipal não é bom. Não alcança. Os projetos esvaziam muito.”
- “Quando tem mudança de governo é difícil. A relação é difícil. A gente já teve assim uma relação super boa, parcerias com a prefeitura, né, com o governo municipal. Mas esse último governo está uma dificuldade.”
- “Teve tempo que tinha só eu de funcionária. Todos os funcionários do museu eram da prefeitura. Todos. Todos mesmo. Desde o pessoal da ação educativa, da recepção, da segurança, era todo da prefeitura.”
- “A gente sempre teve essa boa relação com a prefeitura.”

Alguns diretores mencionaram a importância ou a necessidade do apoio de outros órgãos do próprio governo federal:

- “A gente vai à Região Amazônica com apoio da Marinha e da Aeronáutica. Porque na região amazônica, sem o apoio da Marinha e da Aeronáutica, nós não temos como chegar.”
- “Porque quando o Iphan nos dava nas duas superintendências regionais (do Iphan), nas procuradorias né, ele nos dava muito apoio. Então agora nós estamos reestruturando como é vai ser esse apoio, ou com o próprio Iphan ou através do Ibram. Porque

quando você chegava a determinados locais e não tinha aonde expor, onde botar, então eram as próprias regionais que assumiam, nessas localidades, a incumbência de expor nossas exposições.”

Um manifestou que sente falta de apoio, mas atribui essa carência de apoio institucional à distância geográfica entre o museu sob sua responsabilidade e a capital onde está localizado o órgão central e entre o museu e a capital do seu respectivo estado:

- “As dificuldades que eu encontro para implementar um projeto são relacionadas à distância, tem todo o problema de logística, de movimentação, de locomoção”

Seria uma questão a se investigar se a distância geográfica do órgão central de fato influi no nível de apoio institucional, ou se se trata de uma percepção sem fundamentação concreta.

Além de mencionarem também pontos onde o apoio institucional funciona trazendo pontos positivos:

- “Com relação às escolas, nós conseguimos diretamente com o professor. Os professores é que se propõem a levar seus alunos a participar e visitar o museu.” (o diretor do museu consegue apoio da prefeitura para aumento da visitação e democratização do acesso a estudantes mediante contato direto com o professor, e não com o prefeito nem com a secretaria municipal de educação).
- “Acho que é uma questão política, uma questão de não querer, uma questão da falta de conhecimento do que é essa nova Política do Museu. Se conhecessem a Política, apoiariam com mais facilidade.”
- “Quando você coloca a plaquinha ‘museu do Ibram’ as pessoas olham e pensam ‘isso aqui é um museu do Ibram’ e a pessoa já visita nem para ver o museu mas porque é um museu do Ibram. Isso é um ponto forte. É uma marca de qualidade. É uma política.” (o apoio institucional, de se estar vinculado ao Ibram, como se fosse uma marca de qualidade que contribui para o aumento da visitação).

Esses trechos evidenciam que é preciso contar com o apoio não só do Ibram, claro, que necessita ter alguma capilaridade, mas também de governos subnacionais e de outras instituições, para poder implementar integralmente a Política Nacional de Museus.

4.1.3.6. Apoio social

Não se consegue depreender a presença, a importância ou a qualidade do apoio social mediante análise documental. Para isso, juntaram-se à análise documental as entrevistas realizadas com oito diretores de museus do Ibram.

Como visto anteriormente, buscou-se identificar apoio social principalmente como apoio da sociedade ao museu; e como busca, por parte do governo, de envolvimento da comunidade com as ações do museu.

Das entrevistas, têm-se uma boa perspectiva da consciência que os museus em gestão direta têm da necessidade de envolver a comunidade local nas ações do museu. A visitação, embora possa estar relacionada com a democratização das oportunidades de acesso, no instrumento gestão direta foi compreendida como manifestação de apoio social. E, com a preocupação de ampliar a visitação, mencionam que se sabe que a visitação é basicamente escolar: “O grosso da visitação são escolas”.

- “Praticamente todas as atividades feitas aqui, elas são feitas, praticamente uns 80% voltadas para os alunos das escolas, como palestras, apresentação de filmes, pesquisas que nós tentamos resgatar, patrimônios que já foram esquecidos pela comunidade... Nós preparamos isso com as escolas, recebemos aqui peças de teatro aqui no museu, pela incubadora, atividades com as crianças, de acordo com as idades do público, sempre escolar.”

Já a Associação de Amigos, quando existe, apesar do nome, não foi formada para dar apoio social ao museu, mas sim para apresentar projetos conforme editais de empresas estatais e leis de incentivo federal, estaduais e municipais para conseguir financiamento para o respectivo museu: “Nós temos Associação de Amigos, mas é mais para projetos”¹⁴.

O apoio social depende também da visão da comunidade sobre o governo federal como um todo; e sobre a atuação do órgão em questão em particular; como se depreende do trecho a seguir:

- “O Iphan teve uns problemas com os moradores da cidade, na questão do entorno, assim, com os moradores. Então o Iphan embargava obra, que estava sendo construída de forma inadequada, perto do sítio, sem autorização, assim. Então eles tiveram uns problemas e ficaram ‘meio assim’ com o órgão. Mas agora a gente está procurando mudar essa situação, essa relação com a comunidade.”

Nota-se a forte consciência em todos os diretores do Ibram entrevistados que é preciso envolver a sociedade e se comunicar com a comunidade local, e essa categoria de análise se confunde, neste instrumento, com o próprio objetivo da Política de democratizar as

¹⁴ Nota-se aqui uma sobreposição de instrumentos governamentais: os museus sob gestão direta se utilizam também de renúncia fiscal, captando por meio de leis de incentivo estaduais e municipais, ou mesmo pela Lei Rouanet. No entanto, essa sobreposição é pequena, não influenciando no comportamento das categorias de análise aqui pesquisadas.

oportunidades de acesso. Todos os diretores entrevistados têm muito presente o objetivo de democratizar o acesso. E sentem dificuldades em cumprir com esse objetivo.

- “A comunidade, é uma coisa meio difícil essa relação... Você sabe... A gente está querendo fazer um trabalho para que eles se aproximem mais do museu e também vamos ao encontro deles.”
- “Procurando trazer eles, fazer atividades com que eles participem. De atividades que fizemos, que teve boa aceitação lá, como exemplo, a gente faz encontro de parteiras e benzedeiras locais, encontros sobre a culinária local, são formas de a gente trazer essa comunidade para nós, valorizar essa sabedoria e conhecimento, a gente vai procurando melhorar essa relação e buscar mais outras atividades que eles estejam inseridos.”
- “Há muita distância da comunidade para com o museu.”
- “Nós conseguimos aproximar mais a comunidade, trazer a sociedade para o museu, trazer o sentimento que são pertencentes à casa, porque basta conhecer a história do museu e passar a divulgar.”

Além disso, todos percebem muito claramente que a iniciativa tem de partir do museu para a comunidade, a direção é *top-down*, do governo aos cidadãos, e não aguardar que a comunidade cobre maior presença do museu.

- “A questão antes, aqui e de outros museus, é que ele não era tão ativo com a comunidade.”
- “Hoje nós buscamos oferecer mais atividades para a sociedade, para sociedade passar a participar, porque a nossa região, se ela tem uma falta de incentivos culturais, ela tem uma carência de atividades para os moradores.”
- “Nós que procuramos. Nós que levamos o museu até eles.”
- “Primeiro fizemos esse caminho de ir até a comunidade, entrar em contato com lideranças, fazer contato com elas, partiu tudo do museu.”
- “Encaminhar convites para as lideranças comunitárias, passar um carro de som, que é uma forma de comunicação que existe aqui, ir às rádios avisar, convidar, fazer esse corpo a corpo. E assim, ao mesmo tempo em que fazíamos esse corpo a corpo, a gente abriu o museu com atividades que interessassem esse público que não vinha, colocando-os como protagonistas.”

Só com um esforço consciente a partir do museu é que o apoio social e o aumento da visitação se concretizam. O apoio social não gera o museu. Ele é gerado pelo museu. E, nesse sentido, se confunde com o próprio objetivo da política, de democratizar as oportunidades de acesso.

4.1.3.7. Conclusão Gestão Direta

No instrumento gestão direta, as principais conclusões são que há incentivos financeiros para manutenção dos museus, embora haja necessidade de procura de incentivos financeiros para investimentos e projetos específicos. Cada museu busca da forma como entende mais adequada, seja via sociedade de amigos do museu que apresenta projetos às diversas leis de incentivo (estaduais e municipais inclusive); ou seja, via negociações para aumentos no orçamento.

Viu-se que os diretores dos museus do Ibram podem, via Associação de Amigos, ter certa autonomia para procurar apoio a projetos específicos fora do âmbito do Governo Federal, utilizando instrumentos como renúncia fiscal e assistência financeira. No entanto, no âmbito do instrumento gestão direta e regra geral, a autonomia dos diretores dos museus do Ibram está restrita ao contexto da Administração Pública Federal. Essa restrição não parece impedir a boa gestão nem o desenvolvimento de ações específicas, embora dependa de esforços pessoais de cada diretor. Diretores com mais iniciativa e mais conhecimento da máquina pública acabam conseguindo realizar mais ações em prol da democratização das oportunidades de acesso (ou do objetivo que queiram) do que diretores menos familiarizados com as regras da Administração Pública Federal.

As informações estão disponíveis e tem melhorado, embora também dependa de iniciativas pessoais. As tecnologias de informação têm melhorado mas ainda não proporcionam interação e maior conhecimento entre os museus do Ibram nem entre cada museu e o próprio Ibram. As informações existem e há diversos canais, mas a interação e o uso dessas informações dependem de iniciativas específicas.

As etapas são bem definidas e o tempo é contínuo, também bem definido dentro do funcionamento da Administração Pública Federal, embora sofra variações em projetos específicos.

Apesar de estarem inseridos no governo federal, os museus por gestão direta buscam apoios políticos subnacionais e institucionais locais para realização de seus projetos. Os que têm esse apoio conseguem realizar mais e ter maiores resultados do que os que não o têm.

Um resumo do que foi apresentado aqui se encontra no Quadro 11.

Quanto ao atingimento do objetivo da Política em questão, os trabalhos diretamente voltados à inclusão social e à democratização das oportunidades de acesso desenvolvidos por

museus de gestão direta do governo federal são relacionados a levar acervos a penitenciárias, receber presos em regime semiaberto em seus museus, levar atividades sociais do museu a pacientes que estão sendo tratados de transtornos psicológicos, receber esses pacientes em seus museus, trabalhos diversos com pessoas em situação de risco. Além de resgatar culturas populares e personificá-las em forma de acervo do museu, como o exemplo da boneca de Chica da Silva, e como o exemplo da mostra temporária de fotografias antigas retratando famílias da cidade etc. Há exposições itinerantes também, como a mala do museu de Santa Catarina e o Museu Histórico Nacional com exposição itinerante pela região amazônica: “Também aprendemos o que eles mais querem ver, entende, o que eles mais gostam. Adaptamos as nossas exposições.” A lógica é a de trabalhar com o afeto, a memória, partindo do pressuposto de que as pessoas querem se ver no museu: “O museu aonde a pessoa não se vê não atrai, é uma coisa meio difícil” (trecho das entrevistas). O apoio social é a preocupação mais presente na gestão direta; e entre três instrumentos é na gestão direta que transparece maior preocupação com o apoio social. O apoio social apontado não parte da comunidade, mas sim é uma iniciativa de cada museu para envolver a comunidade em suas ações. No instrumento gestão direta, a categoria de análise apoio social se confunde com o objetivo de democratização das oportunidades de acesso. É nesse instrumento que há mais clareza sobre a importância de se atingir esse objetivo, o que mostra que tem havido boa comunicação entre o órgão central e seus museus vinculados. Assim, o instrumento tem um potencial visível, claro e mensurável de democratizar as oportunidades de acesso; embora com restrição geográfica, que por vezes é sanada mediante exposições itinerantes.

Quanto à análise do instrumento gestão direta no processo de implementação, vê-se que os mecanismos de comando e controle em âmbito mais fortemente orientado de cima para baixo (*top-down*) permitem que o implementador se concentre mais no objetivo da política, pois as demais variáveis estão previamente especificadas. Esse instrumento se mostra adequado porque traz a vantagem de maior controle sobre as ações voltadas especificamente para o atingimento do objetivo da política; mas traz a desvantagem de ser restrito geograficamente.

Quadro 11. Implementação via Gestão Direta

Entrevistas	
Implementador central	Ibram
Implementador na ponta	Diretor de Museu do Ibram
Principal preocupação	Ações para democratizar acesso
Categoria de análise mais frequente nas entrevistas	Apoio social
Categoria de análise menos frequente nas entrevistas	Autonomia
Palavras mais citadas	Gente, museu, Ibram
Incentivos	
Como incentiva o investimento em museus	Dinâmica orçamentária
Como incentiva a desconcentração geográfica	Exposições itinerantes e voltadas à comunidade carente
Vantagens para o implementador central	Inserido no orçamento federal
Vantagens para o implementador na ponta	Manutenção garantida
Desvantagens deste instrumento	Pouca flexibilidade
Autonomia	
na seleção dos projetos	Ibram (órgão central)
na implementação da política no museu	Ibram (órgão central e museu "na ponta")
Informações	
Entre governo e museus	Museus na ponta reclamam de estarem longe
Intragoverno	Ibram, Minc e MP
Dentro do próprio Ibram	Reuniões semestrais com diretores dos museus
Etapas e tempo	
Etapas	Sete (quatro com Ibram órgão central, três com museus)
Tempo	Ciclo contínuo, anual
Apoio institucional	
Para criação do museu	Não se mostra relevante.
Para manutenção do museu	Não é necessário, mas apoio de governos subnacionais e outras instituições locais podem ampliar suas ações.
Apoio social	
Apoio da sociedade ao museu e à política pública	Não se percebe nem se menciona.
Esforços do museu para envolver a sociedade	Confunde-se com o próprio objetivo da política.
Conclusão	
Democratização das oportunidades de acesso	Potencial visível, claro e mensurável; mas restrito geograficamente.
Processo de implementação da política	Permite que o implementador se concentre mais no objetivo da política, pois as demais variáveis estão previamente especificadas. Traz a vantagem de maior controle sobre as ações voltadas especificamente para o atingimento do objetivo da política, mas traz a desvantagem de ser restrito geograficamente. É o instrumento onde o enfoque <i>top-down</i> funciona melhor.

Fonte: elaboração própria.

4.2. Análise comparada

Uma razão para fazer análise comparada é aumentar a capacidade de generalização, embora não seja o foco do estudo qualitativo; além de, e principalmente, aprofundar a compreensão e a explicação do que foi observado. A análise comparada traz a vantagem de permitir o desenvolvimento de descrições mais sofisticadas e explicações mais convincentes. Cada caso deve ser compreendido em seus próprios termos, mas após a compreensão de cada caso – nesta tese sendo cada instrumento governamental um caso – é preciso uma compreensão mais profunda que só a análise comparada pode propiciar (MILES, HUBERMAN, 1994, p. 172).

A partir do que foi discutido na análise caso a caso, a análise comparada está estruturada da seguinte forma: primeiramente, faz-se uma análise geral com ênfase na comparação das entrevistas. Em seguida, compara-se por categoria de análise, com base na pesquisa documental e nas entrevistas, a partir do que já foi discutido na análise caso a caso. Para, finalmente, comparar os casos propriamente ditos, para discutir a relação dos instrumentos com o processo de implementação; e também com relação ao objetivo da Política estudada, de democratização das oportunidades de acesso.

4.2.1. Entrevistas comparadas

Com base nas entrevistas, o Quadro 12 mostra a presença de cada categoria de análise em cada instrumento, ou seja, em cada caso. Esse Quadro 12 foi elaborado com base na frequência de trechos relacionados às respectivas categorias de análise.

Assim, pelas entrevistas, vê-se que, na assistência financeira, a categoria de análise que predomina, na preocupação dos implementadores do instrumento, é o apoio institucional. Os contemplados pelo Mais Museus foram os que mencionaram com mais frequência que é preciso ter algum apoio, seja ele de governo municipal, estadual ou federal; ou de alguma instituição, como uma empresa, ou uma igreja, para conseguir gerir o museu e implementar a política via assistência financeira. Com base nisso, pode-se argumentar que o instrumento assistência financeira necessita de contar com apoio institucional para sua gestão.

No instrumento gestão direta, a categoria de análise que gera maior preocupação é o apoio social. É interessante notar que já estando garantidos os incentivos; a informação; o tipo

de autonomia; as etapas e tempo; e tendo o vínculo institucional com o governo federal, que garante o apoio institucional necessários; os implementadores desse instrumento se preocupam mais com formas de construir apoio social, entendido esse como esforço para mobilizar a sociedade para apoiar sua existência e suas ações. Assim, pode-se argumentar que no instrumento gestão direta a maior preocupação é com a construção do apoio social que, como foi visto na análise por caso, é um movimento que parte do museu para a comunidade, e não vice-versa.

Quadro 12. Análise comparada: três instrumentos e seis categorias de análise

	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
Incentivos	21	45	28
Autonomia	11	13	22
Informação	31	52	50
Etapas e tempo	17	63	24
Apoio institucional	37	30	50
Apoio social	30	20	64

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados extraídos do software NVIVO9.

Já no instrumento renúncia fiscal, a questão das etapas e do tempo é a preocupação predominante, pois o ciclo do próprio instrumento tem prazos exíguos, e conseguir aprovar e captar dentro do tempo é de fundamental importância para conseguir implementar e gerir a política com êxito.

Nota-se que há maior quantidade de codificação no instrumento gestão direta. Isso ocorreu, a meu ver, pela linguagem governamental utilizada tanto pela entrevistadora (autora) quanto pelos entrevistados. No caso do instrumento gestão direta, os entrevistados são todos servidores públicos, encarregados de museus do governo federal. A codificação fica facilitada, já que o discurso, o vocabulário e os conceitos utilizados são similares. E a entrevistadora também é servidora pública, o que exige maior atenção na maneira de tratar o conteúdo¹⁵. De forma distinta, na renúncia fiscal e na assistência financeira, pelo fato dos entrevistados não terem um contexto comum e serem de diferentes formações e profissões, o vocabulário utilizado é mais variado, o que levou a uma codificação mais orientada por palavras-chave e menos interpretativa. De qualquer forma, a quantidade de entrevistados é

¹⁵ Dentro da lógica da pesquisa qualitativa, onde o ponto de vista do pesquisador influencia o objeto pesquisado (MILES, HUBERMAN, 1994).

igual (oito em cada caso) e os critérios para codificação também foram iguais (conforme descrito no capítulo de metodologia).

A categoria de análise menos presente nas falas dos entrevistados dos três instrumentos é a autonomia (Quadro 12 e Quadro 13). Isso contradiz o que era inicialmente esperado. A autonomia era vista como uma vantagem ao implementador. Pela revisão de literatura, quanto maior a autonomia, melhores as chances de a política obter sucesso em sua implementação. Daí, imaginava-se que a autonomia era algo que os implementadores almejavam e valorizavam. E não foi isso o encontrado nos resultados. O Quadro 13 foi montado com base na frequência das citações nas entrevistas analisadas.

Quadro 13. Categorias de análise da mais relevante a menos relevante, nos três instrumentos

Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
apoio institucional	etapas e tempo	apoio social
informação	informação	apoio institucional
apoio social	incentivos	informação
incentivos	apoio institucional	incentivos
etapas e tempo	apoio social	etapas e tempo
autonomia	autonomia	autonomia

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados extraídos do software NVIVO9.

Pode-se notar que no instrumento assistência financeira as três maiores preocupações são, em ordem decrescente, o apoio institucional, a informação e o apoio social. No instrumento renúncia fiscal as três maiores preocupações são com etapas e tempo; informação (mas aqui a informação relevante se refere a potenciais financiadores, onde o implementador poderá captar recursos) e incentivos (sendo o único instrumento onde os incentivos financeiros não estão garantidos). E no instrumento gestão direta, as três principais preocupações são o apoio social, o apoio institucional (não do governo federal, mas sim dos governos subnacionais e de instituições locais) e a informação (devido na maioria das vezes ao desconhecimento do funcionamento do ciclo orçamentário, como foi evidenciado pelas entrevistas). Em todos os instrumentos, a menor preocupação é com a autonomia.

A Figura 20 traz o comportamento das seis categorias de análise em cada instrumento, conforme as entrevistas realizadas. Pelo gráfico, fica evidenciado o comportamento distinto dos três instrumentos quando analisados pela ótica da frequência das citações nessas seis categorias de análise. Esse comportamento distinto influencia na forma de gestão e de implementação da Política Nacional de Museus.

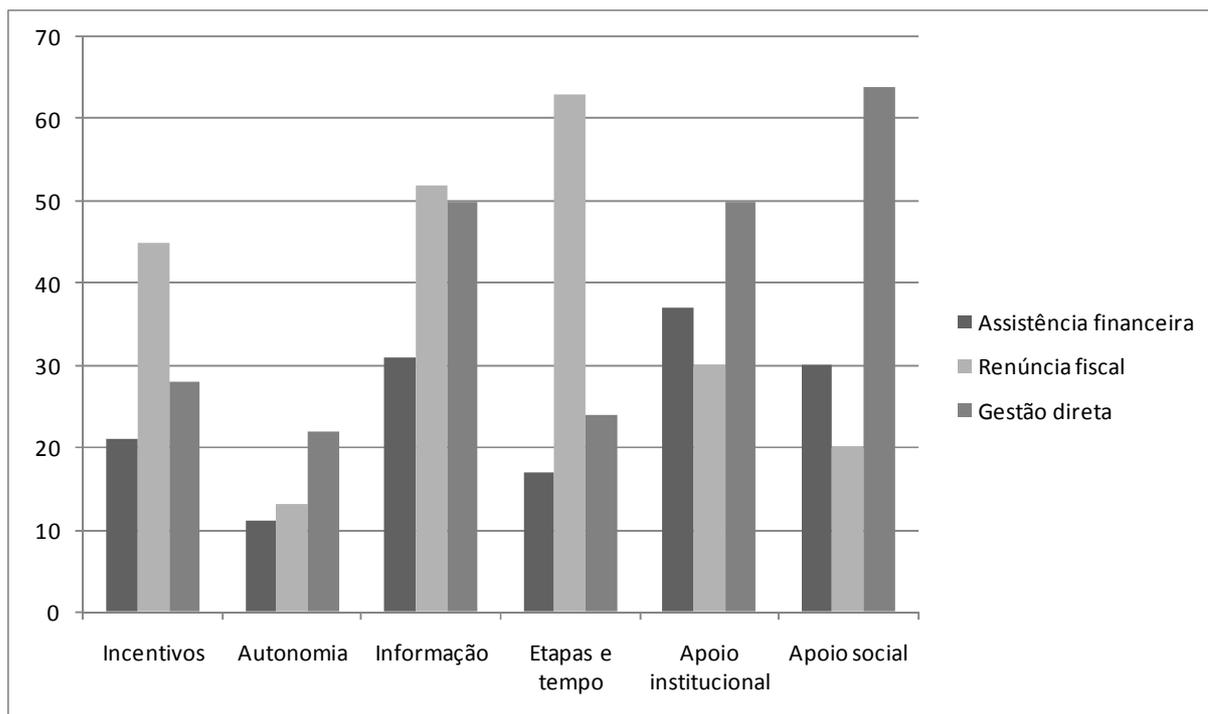


Figura 20. Análise comparada: categorias de análise em cada instrumento
 Fonte: Elaboração própria com base nos resultados extraídos do software NVIVO9.

Destaca-se o fato de a questão da autonomia ter aparecido como a categoria de análise citada com menor frequência nos três instrumentos, mas ter apresentado a menor de todas as frequências no instrumento Assistência Financeira. A interpretação é que isso ocorre porque, nos casos aqui pesquisados, a autonomia tem como contrapeso “ter de fazer tudo sozinho”. Por isso, a autonomia, entre os contemplados do Mais Museus, não é algo que se almeja. Autonomia é positiva até determinado ponto, depois do qual passa a estar associada a pouco apoio institucional. No instrumento assistência financeira, notou-se entre os entrevistados a disposição de, se possível fosse, abdicar de alguma autonomia para receber em troca algum apoio institucional. Autonomia é bom até certo ponto; sendo que alta autonomia só apareceu, na pesquisa, onde havia baixo apoio institucional. E o apoio institucional facilita mais a implementação do que a autonomia em excesso. O apoio institucional é realmente o que mais pesa para a boa implementação, do ponto de vista da gestão, no instrumento assistência financeira. Já no que se refere a etapas e tempo, essa categoria de análise só tem destaque importante na gestão quando o instrumento utilizado para implementação da política é a renúncia fiscal. E a categoria de análise que está mais relacionada ao objetivo da Política Nacional de Museus de democratizar o acesso, que é a categoria de análise apoio social, tem

mais presença no instrumento gestão direta. O instrumento gestão direta é o que permite que os implementadores na ponta estejam mais estreitamente ligados à gestão central da política (por linha de chefia direta), ficando os implementadores na ponta mais afinados com os objetivos da política. Além disso, o fato de outros aspectos da gestão já estarem definidos pelo contexto governamental faz com que as preocupações fiquem mais focadas no objetivo da política e as ações mais direcionadas ao apoio social, no instrumento gestão direta. Como foi mencionado anteriormente, o sentido de apoio social dado pelos implementadores neste instrumento (gestão direta) se confunde com a própria definição do objetivo de democratização de acesso.

Se analisarmos os instrumentos dois a dois, os dados para gestão direta e renúncia fiscal mostram que, do ponto de vista da gestão, caso se deseje dar mais ênfase ao apoio social, é melhor optar pelo instrumento gestão direta. E caso se deseje dar mais ênfase a questões temporais, com etapas específicas e prazos que expiram, com forte foco nos incentivos financeiros a serem captados em determinado período, convém optar pelo uso do instrumento renúncia fiscal. Comparando gestão direta e assistência financeira, temos também marcadas diferenças. Novamente o instrumento gestão direta é uma forma de implementação que permite que o implementador na ponta se dedique mais ao objetivo de conquistar apoio social no sentido de envolver a comunidade nas atividades do museu; enquanto o instrumento assistência financeira é uma boa opção para implementação da política pública caso haja apoio institucional, pois pela análise documental e pelas entrevistas vemos que é de fundamental importância que os contemplados pelos recursos ofertados mediante assistência financeira possam contar com esse apoio, político ou institucional, para sua manutenção, após sua instalação. O êxito da implementação da política depende da existência desse apoio. Ao se comparar assistência financeira e renúncia fiscal, temos que, do ponto de vista da gestão, se há possibilidade de existência de apoio institucional, a assistência financeira pode ser uma melhor alternativa de implementação; e se há interesse em ter prazos para busca de incentivos, bem determinados e que exerçam certa pressão sobre o processo de implementação da política, o instrumento renúncia fiscal pode ser mais atraente.

Há distinções claras entre os três instrumentos governamentais analisados. A categoria de análise mais relevante em uma implementação via assistência financeira é o apoio institucional, não em termos de apoio político partidário, mas sim em termos de o implementador poder contar com um apoio institucional contínuo e relevante. A categoria de

análise mais relevante em uma implementação via renúncia fiscal é relacionada a etapas e tempo; ou seja, o implementador necessita estar atento ao tempo, pois a implementação não ocorre se as etapas não forem cumpridas dentro dos tempos determinados. A categoria de análise mais importante em uma implementação por gestão direta é o apoio social, no caso estudado, pois é o instrumento onde há menor flexibilidade e maior continuidade nas outras categorias de análise, ficando o foco do implementador mais diretamente voltado ao objetivo da política pública em questão. Assim, na gestão direta, o implementador, não podendo modificar as demais categorias de análise, ou a tendo já definidas e estipuladas, tem como categoria de análise mais relevante a que é mais próxima e intimamente relacionada com o atingimento do objetivo da política pública que foi estudada.

Conforme foi visto na análise caso a caso, há algumas palavras que aparecem com maior frequência nos três grupos de oito entrevistas (Quadro 13). No caso da assistência financeira, as palavras mais frequentes foram gente, projeto e prefeitura. No caso da renúncia fiscal, as palavras mais frequentes foram MinC, Petrobrás e projeto. E no caso da gestão direta, as palavras mais frequentes foram gente, museu e Ibram. Com base nisso, pode-se interpretar que o financiador da manutenção do museu aparece com frequência (prefeitura, Petrobrás e Ibram, respectivamente); bem como a forma inicial que gerou sua implantação (projeto no caso dos instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal). O foco nas pessoas, tanto visitantes quanto equipe (na palavra “gente”) aparece na assistência financeira e na gestão direta, sendo que o foco é no MinC, órgão central da implementação central do instrumento, para o caso da renúncia fiscal.

O Quadro 14 resume o que foi extraído e analisado de forma comparada das entrevistas. Esse quadro foi construído com base nas frequências das categorias de análise nas entrevistas. É, portanto, uma maneira quantitativa de analisar dados qualitativos. No entanto, como já evidenciado nas análises caso a caso, as categorias de análise foram tratadas de forma qualitativa também, além da contagem de frequência.

Além disso, pela análise dos códigos agrupados por similaridade de palavras, exibidos na análise caso a caso, vê-se com clareza que na renúncia fiscal e na gestão direta, os conceitos de apoio institucional e apoio social estão muito próximos, chegando por vezes a se confundir no discurso dos entrevistados. No instrumento renúncia fiscal, os conceitos de incentivos e de etapas e tempo também ficam muito próximos, visto que uma vez conseguida

a captação, há um prazo bem delimitado para implementação do projeto. Já no instrumento gestão direta, o conceito de etapas e tempo se confunde mais, no discurso dos entrevistados, com a questão informacional, visto que muito das questões orçamentárias levam muito tempo e geram dúvidas por falta de informações (como foi discutido na seção informação no caso gestão direta). A categoria de análise mais dissociada das demais, ainda no discurso dos entrevistados, é a autonomia, para os casos de assistência financeira e de renúncia fiscal. E foi visto que a autonomia existe mas não é algo almejado, muito pelo contrário, vem associada, ou contrabalançada, pela falta de apoio institucional. E no caso da gestão direta, o conceito mais dissociado dos demais é referente aos incentivos, e vimos na análise que são percebidos como fixos pelos implementadores na ponta deste instrumento específico.

Quadro 14. Comparação geral entre os três instrumentos governamentais pesquisados

Entrevistas	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
Implementador central	Ibram	MinC	Ibram
Implementador na ponta	Funcionário da prefeitura	Proponente Lei Rouanet	Ibram
Quem é o implementador entrevistado	Funcionário da prefeitura	Proponente Lei Rouanet	Diretor de Museu Ibram
Principal preocupação	Manutenção	Manutenção	Ações para democratizar acesso
Categoria de análise mais frequente nas entrevistas	Apoio institucional	Etapas e tempo	Apoio social
Categoria de análise menos frequente nas entrevistas	Autonomia	Autonomia (embora com peso qualitativo, percebida com impacto negativo na implementação)	Autonomia
Palavras mais citadas	Gente, projeto, prefeitura	MinC, Petrobrás, projeto	Gente, museu, Ibram

Fonte: Elaboração própria.

Como último ponto a ser mencionado pela análise de frequência das categorias de análise nas entrevistas, é relevante notar, na comparação, que existe forte preocupação com a manutenção do museu nos instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal. Essa preocupação inexistente no instrumento gestão direta, onde a manutenção de alguma maneira já está garantida, por estarem diretamente inseridos na estrutura do governo federal.

No entanto, algumas características do processo de implementação são “fixas”. Isto é, embora teoricamente deveriam ser adaptáveis a cada forma de implementação, observa-se

que há rigidez governamental para implementação de uma política, independentemente do instrumento que esteja sendo utilizado. Os mecanismos de coordenação e controle são sempre os mesmos, devido a imposições legais, às regras governamentais, e também ao corpo de funcionários que se adapta de forma lenta. As práticas operacionais persistem sendo as mesmas, independentemente do instrumento. Por um lado, isso tem seu aspecto positivo, pois ajuda para que não haja “mudança de objetivos, o uso da implementação como instrumento para fazer a política ou para a subversão dos objetivos.” (GRAY, 2011, p. 47). Mas, por outro lado, todos os instrumentos permanecem com implementadores centrais, no governo federal, responsáveis por partes do processo de implementação que requerem ações, tempo e outros recursos por parte do implementador central operando no âmbito da gestão direta, sem adaptações das práticas de monitoramento e controle, de imposições legais e de regras governamentais, o que prejudica a implementação mediante instrumentos mais descentralizados.

Nota-se, nesta pesquisa, que o instrumento, mesmo o de renúncia fiscal, onde o poder de decidir quem faz o quê está todo no setor privado (teoricamente, embora tenha sido explicitado que está mesmo é no setor público, nas empresas públicas), não influencia o objetivo da política, não o modifica nem o despreza. Todos os três instrumentos investigados contribuem para o objetivo da política. E essa fidelidade aos objetivos ocorre mesmo no contexto onde “não há um conjunto de funções sobre o qual há unanimidade: diretores de museus nacionais frequentemente têm visões muito diferentes das visões de diretores de museus locais sobre para quê o museu existe” (GRAY, 2011, p. 47). A interpretação é que isso ocorre devido à inadequação de alguns padrões e regras que regem o processo de implementação. Padrões e regras utilizados na gestão direta que se mantêm, sem alterações, na assistência financeira e na renúncia fiscal, gerando inadequações que se refletem em falhas de informação, prestações de contas que levam muitos anos para serem concluídas, e outras constatações já evidenciadas na análise caso a caso.

Partimos agora para a análise comparada por categoria de análise, conforme os resultados já discutidos na análise caso a caso.

4.2.2. Categorias de análise comparadas

Com base nas entrevistas e na análise documental, a análise caso a caso foi estruturada em termos das seis categorias de análise selecionadas. Aqui se faz uma comparação dessas seis categorias de análise nos três casos pesquisados, para desenvolver as interpretações dos dados.

Nos três casos, há o implementador central e o implementador na ponta. As entrevistas analisadas na seção anterior foram as feitas com os implementadores na ponta. A apresentação das categorias de análise nesta seção leva em consideração análises da implementação como um todo, tanto pelo implementador central quando pelo na ponta. Isso porque a decisão de aprovar o projeto, nos três casos, não é do implementador na ponta. Mas, uma vez aprovado o projeto, sua implementação é de responsabilidade do implementador na ponta. E o implementador central não é sempre quem decide qual projeto aprovar, mas é quem exerce as atividades de coordenação e controle, nos três casos. E a forma como isso é feito tem um impacto – por vezes favorável, por vezes negativo – nos três casos pesquisados, como será discutido a seguir.

4.2.2.1. Incentivos

A captação de recursos é um aspecto específico da implementação da política, em todos os instrumentos. Na gestão direta, não há preocupação explícita com captação. Embora os museus não recebam financeiramente todos os recursos que foram pleiteados orçamentariamente, e exista também o risco do contingenciamento; a questão dos recursos na gestão direta está inserida no processo orçamentário. Alguns Museus do Ibram se utilizam também do instrumento renúncia fiscal para aumentar seus recursos (captando via Lei Rouanet com projetos inscritos por Associação de Amigos), mas a representatividade disso no todo não é significativa. O foco das preocupações, na gestão direta, não é em garantir o mínimo de recursos para manutenção do museu, pois isso já está garantido. Já na assistência financeira, captar recursos para implantação do museu é o grande motivador para que cada prefeitura se inscreva no Mais Museus. E na renúncia fiscal, aumentar as possibilidades de aumentar recursos tendo sido aprovado na Lei Rouanet é o que move os proponentes a apresentarem seus projetos. Assim, conforme o instrumento, vai-se da mera possibilidade de captação, ao prêmio em forma de captação, até os recursos garantidos. Esse aspecto impacta

na forma de gestão e na implementação da política em cada museu, pois a garantia dos recursos para manutenção libera espaço para preocupações com o atingimento do objetivo, enquanto a busca por recursos concentra esforços na mera manutenção do museu, ficando o objetivo de democratização das oportunidades de acesso em segundo plano.

Quadro 15. Incentivos nos três instrumentos

Incentivos	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
Como o instrumento incentiva o investimento de recursos em museus	Incentiva prefeituras a responderem pela manutenção do museu.	Incentiva o setor privado a financiar, via desconto no Imposto de Renda.	Dinâmica orçamentária.
Como o instrumento incentiva a desconcentração geográfica	Focalizado em pequenos municípios sem museus.	Resultados concentrados, mas com "respingos" em algumas regiões carentes.	Exposições itinerantes e ações voltadas à comunidade carente.
Vantagens deste instrumento para o implementador central	Permite chegar aos rincões, leva museu aonde não há.	Permite captar recursos do setor privado.	Inserido no orçamento governamental.
Vantagens deste instrumento para o implementador na ponta	Acesso a recursos financeiros.	Acesso a recursos financeiros.	Manutenção garantida.
Desvantagens deste instrumento	Exigências legais; necessidade de engajamento da prefeitura.	Mera possibilidade de captação.	Pouca flexibilidade.

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 15 resume a questão dos incentivos nos três instrumentos governamentais analisados. A assistência financeira e a renúncia fiscal incentivam o investimento de prefeituras e do setor privado, respectivamente, na manutenção de museus. Quanto à desconcentração geográfica, a assistência financeira é o instrumento mais direcionado para o atingimento deste objetivo, por estar desenhado para atrair pequenos municípios sem museus. A renúncia fiscal até contempla a desconcentração geográfica em suas regras, mas na prática mostra-se um instrumento concentrador. E a gestão direta é um instrumento mais restrito geograficamente, mas busca a desconcentração geográfica mediante exposições itinerantes e exposições voltadas à população carente. Nota-se também que do ponto de vista do governo federal, na assistência financeira e na renúncia fiscal o foco está em democratização de acesso por meio de criação de mais museus; enquanto no instrumento gestão direta, a captação não é para novos museus mas para manutenção e projetos de museus já existentes.

Ainda sobre as diferenças entre os três instrumentos, vê-se que em termos de incentivos, na implementação via assistência financeira, há incentivos para investimentos, mas faltam incentivos para manutenção (daí a necessidade do apoio institucional). O mesmo se observa na implementação via renúncia fiscal: bons incentivos para projetos, investimentos iniciais; enquanto há falta de incentivos para manutenção das iniciativas. E exatamente o oposto se mostra na implementação via gestão direta: há incentivos para manutenção, e faltam incentivos para iniciativas novas ou para iniciar projetos, para investimentos. Tendo isso claro, em um contexto onde se busca inovações e investimento, a assistência financeira ou a renúncia fiscal seriam instrumentos governamentais mais apropriados; enquanto em um contexto onde se busca manutenção e perenidade, a implementação via gestão direta seria mais adequada e mais propícia a atingir essa continuidade mais estável.

Daqui pode-se interpretar que o aspecto financeiro é o que mais pesa na escolha de qual instrumento utilizar, tanto do ponto de vista do implementador central, que busca captar recursos do setor privado e, no caso do Mais Museus, de prefeituras, ainda que seja para posterior manutenção do museu; quanto do ponto de vista do implementador na ponta, que é atraído a apresentar projetos para conseguir captar recursos mediante aquele instrumento. Além disso, aspectos normativos por vezes apresentam empecilhos para a boa implementação. Por exemplo, vê-se que a assistência financeira é que está mais bem direcionada ao objetivo da política, de democratização das oportunidades de acesso, por estar mais focada. Mas esse direcionamento e foco estão impostos por um modelo de implementação da política orientado pela lógica *top-down*, e que por vezes a ponta não consegue responder a este estímulo da maneira que os implementadores centrais imaginaram, encontrando dificuldades para atender às exigências de documentação que provavelmente foram subestimadas pelos implementadores centrais, e talvez também o ‘implementador na ponta em potencial’ tema não ter como arcar com a responsabilidade posterior de responder pela manutenção do museu.

Foi visto na fundamentação teórica que essa categoria de análise diz respeito à forma como um principal define um esquema de incentivos contratuais para induzir os agentes na direção do seu interesse (SANTANA, 2002). Supunha-se que cada instrumento governamental oferecesse um incentivo distinto (STIGLITZ, 1988). Ou que, fazendo o raciocínio contrário, conforme o incentivo que o governo dispusesse ou pudesse oferecer, optaria por um instrumento governamental ou por outro. No processo de implementação da Política Nacional de Museus, isso não se observa. O que atrai os implementadores na ponta

são os recursos que estão sendo disponibilizados, sejam eles via assistência financeira ou via renúncia fiscal: em dois instrumentos distintos o principal incentivo é o mesmo. Os incentivos existentes em cada instrumento, como recursos financeiros e normas legais e institucionais, são de fato extremamente relevantes no processo de implementação, como foi visto na fundamentação teórica (HOOD, 1986; HUQUE, 2009; KRAFT, FURLONG, 2007; LANE, 2005; PETERS, 2000; SALAMON, 2002; STIGLITZ, 1988), e na implementação da Política Nacional de Museus, pode-se trabalhar os incentivos de forma a promover maior descentralização territorial, para democratização das oportunidades de acesso. Ou seja, os incentivos contratuais podem ser melhor desenhados para induzir os agentes na direção do interesse governamental tanto na assistência financeira, exigindo que os museus fiquem abertos ao público e que cumpram sua função de oferecer oportunidades de acesso; quanto na renúncia fiscal inserindo como item para aprovação do projeto que este tenha característica de inclusão social (acervo que dialogue com público majoritariamente composto por população carente, excluída).

4.2.2.2. Autonomia

Em relação à autonomia, vê-se que os implementadores dispõem de autonomia alta tanto na assistência financeira quanto na renúncia fiscal, embora isso não se apresente como um grande facilitador do processo de implementação, como a teoria inicialmente levava a crer. Os implementadores associam a alta autonomia com a falta de apoio institucional e dificuldades para manutenção do museu. Diferentemente, há menor autonomia aos implementadores no instrumento governamental gestão direta, embora haja por certo maior apoio institucional.

Nos três instrumentos, a implementação da política mediante ações concretas depende do empenho pessoal de cada diretor. Assim, não é de todo infundado afirmar que é necessário ter autonomia para a boa implementação. No entanto, essa autonomia tem um custo, um contrapeso, que não era esperado antes do desenvolvimento da pesquisa.

Quadro 16. Autonomia nos três instrumentos

Autonomia	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
na seleção dos projetos	Ibram (implementador central)	Empresas (departamentos de marketing)	Ibram (órgão central)
na implementação	Prefeitura (implementador na ponta)	Proponentes que logram captação	Ibram (órgão central e museu "na ponta")

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 16 resume a questão da autonomia nos três instrumentos. Quanto à seleção dos projetos, na assistência financeira e na gestão direta, a autonomia está com o Ibram, enquanto na renúncia fiscal essa seleção está nas mãos das empresas financiadoras. Quanto à implementação de ações propriamente ditas, a assistência financeira e a renúncia fiscal delegam do governo central às prefeituras ou aos proponentes que conseguem financiamento para seus projetos. Apenas no instrumento gestão direta que a implementação está mesmo nas mãos do governo federal. Mas mesmo aí, a implementação tem responsabilidades divididas entre o Ibram órgão central e os museus do Ibram, sendo que a autonomia de decisão está mais concentrada no órgão central.

Pode-se interpretar daqui que mesmo nos instrumentos onde a ação é delegada, instrumentos mais descentralizados, como a assistência financeira e a renúncia fiscal, se comparados ao instrumento gestão direta, a autonomia não é inteiramente delegada. O controle e muitos pontos decisórios continuam nas mãos do governo federal, na forma do órgão central. Mesmo no caso da renúncia fiscal, onde a seleção dos projetos fica a cargo das empresas financiadoras, o governo federal precisa dar o aval inicial, de aprovar aquele projeto para que ele possa ser possivelmente financiado. Assim, a autonomia, do ponto de vista do implementador na ponta, não tem tanta relevância quanto a literatura originalmente supunha haver. E do ponto de vista do implementador central, não é delegada tanto quanto a característica do instrumento governamental levaria a crer; ou seja, mesmo instrumentos mais descentralizados mantêm muito da autonomia decisória no órgão central.

Viu-se na fundamentação teórica que a autonomia seria o grau em que cada instrumento governamental restringe ou não a privacidade, os direitos individuais e a capacidade de escolha dos atores envolvidos; dizendo respeito exatamente ao grau de coerção ou liberdade de cada envolvido no processo de implementação (KRAFT, FURLONG, 2007; SALAMON, 2002; PETERS, 2000; HOOD, 1986; BARNARD, 1979). Foi importante avaliar como se dá a delegação de autoridade nos processos de implementação da Política Nacional

de Museus. Supunha-se que cada instrumento governamental desse um grau de autonomia distinto aos principais implementadores e que isso tivesse impacto no processo de implementação. Os resultados mostram que o grau de autonomia para os implementadores na ponta é semelhante nos instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal (descentralizados) e que esse, contrariamente ao esperado, não é inteiramente benéfico, sendo que seu excesso vem associado à falta de apoio institucional.

4.2.2.3. Informação

Importante mencionar que a informação do ponto de vista do implementador central assume um peso tão grande que, a princípio, quando do desenho da pesquisa, cogitou-se considerar a informação como um quarto caso, o quarto instrumento governamental a ser pesquisado. Isso porque ao questionar os implementadores centrais sobre quais ações são desenvolvidas para implementação da Política Nacional de Museus, as respostas eram invariavelmente relacionadas à informação. Os implementadores centrais, nas entrevistas, dizem implementar a política mediante divulgação de informações, como se a divulgação de informações fosse um instrumento governamental. No entanto, a divulgação de informações não se encaixa em nenhuma definição de instrumento governamental, nem na de Salamon (2002) que é a adotada aqui. A informação, na literatura pertinente a instrumentos governamentais, aparece como característica de todos os instrumentos. Adotou-se, portanto, o entendimento da literatura pertinente; e a informação foi analisada enquanto categoria de análise, não enquanto instrumento independente.

Problemas informacionais encontram-se nos três instrumentos governamentais. Os efeitos de falhas nos fluxos de informação, no entanto, são distintos em cada um. Na assistência financeira, por vezes geram empecilhos à implementação (por exemplo: um museu ganhador do concurso não é contemplado por não saber que necessita apresentar certos documentos). Na renúncia fiscal, uma falha informacional gera o surgimento de um mercado paralelo (por exemplo: empresas que têm a função precípua de encontrar financiadores para projetos aprovados pela Lei Rouanet). Na gestão direta, os problemas informacionais tendem a ser solucionados por iniciativas pessoais, esforços individuais e, do ponto de vista do governo como um todo, imagina-se que alguns deles serão sanados via adoção de medidas

tecnológicas e de informativos e páginas da internet e formas de comunicação via internet cada vez mais presentes.

Os impactos dessas falhas informacionais nos três instrumentos também têm consequências mais ou menos fortes: o impacto das falhas informacionais na assistência financeira são maiores do que na gestão direta. Por exemplo, o fato de projetos não serem aprovados por não cumprirem com exigências formais relacionadas a exigências de documentos impede a implementação no Mais Museus, enquanto interfere pouco com a implementação no caso da Lei Rouanet ou dos Museus do Ibram.

Na Gestão Direta, a questão informacional está muito relacionada à preocupação em expandir contatos com outros museus – autoridades estaduais, municipais ou entes privados. Essa é uma preocupação presente apenas nesse instrumento. A interpretação disso é que até os canais para fluxo de informações estão bem institucionalizados neste instrumento, e embora haja problemas informacionais entre museus do Ibram e sede do Ibram, ou mesmo em relação ao processo orçamentário, essas questões, de tão institucionalizadas, são consideradas como dadas, não mobilizando esforços para sua melhoria. A comunicação do museu com a sociedade ou demais instituições além do governo federal não é considerada dada; e mobiliza esforços dos diretores para sua melhoria, além de estar relacionada ao foco no objetivo da Política e ser confundida com como esse objetivo é compreendido (democratizar oportunidades de acesso seria também se fazer notar pela sociedade).

Se dividirmos os fluxos informacionais em canais verticais e canais horizontais, vemos que na gestão direta os canais verticais funcionam bem de cima para baixo; mas na direção inversa, de baixo para cima, não funcionam tão bem em nenhum dos instrumentos pesquisados. Já os fluxos horizontais são difíceis (dependem de iniciativas pessoais) no instrumento gestão direta; e supõem-se inexistentes nos demais instrumentos. Aumentar os fluxos informacionais em canais horizontais propiciaria ganhos para a implementação, aumentando oportunidades de aprendizagem.

Outro aspecto, ainda dentro das questões informacionais, são os pontos vulneráveis no processo de implementação, especialmente pontos vulneráveis à corrupção. Esse achado está alinhado com as teorias de custos informacionais que indicam que falhas informacionais geram um custo de transação (WILLIAMSON, 2007), abrindo espaço para mercados paralelos. Como visto na descrição caso a caso, o instrumento renúncia fiscal parece ser o que

mais sofre com questões de corrupção (foi o único com evidências documentais da existência deste problema). As vulnerabilidades são distintas nos diferentes instrumentos. Na gestão direta, há maior controle e menos vulnerabilidades. Na assistência financeira, como a seleção dos projetos ainda está a cargo do Ibram, o controle já diminui um pouco e as vulnerabilidades não são tão evidentes. No instrumento renúncia fiscal, com maior delegação de funções, as vulnerabilidades já ficam mais evidentes. Assim, fica claro que há um *trade off* entre controle e vulnerabilidade. Quanto menos controle direto, mais oportunidades para desviar recursos para propósitos particulares. Além disso, como há mais recursos sendo disponibilizados via Lei Rouanet, este instrumento atrai mais interesses. Questões informacionais são o ponto crucial dos mecanismos de controle. Assimetrias de informação (como aponta a teoria de custos de transação e a teoria da agência) criam maiores oportunidades de oportunismo; bem como quantias mais vultuosas.

O Quadro 17 resume a questão da informação nos três instrumentos, organizando-a conforme o fluxo de informações em questão.

Quadro 17. Informação nos três instrumentos

Informação	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
Entre proponentes e potenciais financiadores	-	Falhas informacionais sobre potenciais financiadores.	-
Entre governo e museus	Divulgação dos editais.	Sistema <i>on line</i> , via internet.	Museus na ponta reclamam de estarem longe.
Intragoverno	Entre Ibram, Iphan e MP (convênios).	Setores do MinC.	Ibram, Minc e MP.
Dentro do próprio órgão da implementação central (Ibram / MinC)	Sobre quem e como fiscaliza, publicações com dados discrepantes.	Problemas no CNIC, suspeitas de corrupção.	Reuniões semestrais com diretores dos museus.

Fonte: Elaboração própria.

No fluxo de informação entre proponentes e potenciais financiadores, específico do instrumento renúncia fiscal, as falhas informacionais fazem nascer um mercado paralelo de informações e também abrem mais campo para baixo controle e maiores possibilidades de corrupção.

Sobre o fluxo de informações entre governo e museus, as questões são bem diferentes em cada instrumento. Na assistência financeira, problemas informacionais se referem aos editais divulgados pelo governo e suas exigências formais. Na renúncia fiscal, os problemas

informativos são relacionados aos museus e aos financiadores, não ao governo propriamente dito, que já tem um sistema bastante transparente para inscrição e avaliação de projetos via internet (embora tenha sido motivo de investigações sobre corrupções também nesse aspecto). Na gestão direta, apesar de ser comum o uso da internet e de ferramentas informativas e tecnológicas, alguns diretores, nas entrevistas, se queixaram de problemas informativos por estarem geograficamente distantes da sede do Ibram, mas o impacto da distância geográfica na falha informativa não foi confirmado pela análise documental. Talvez se trate mais de percepção individual do que de falha propriamente dita. De qualquer forma, o Ibram órgão central sente necessidade de se informar melhor sobre as ações dos museus, além de relatórios e contatos virtuais, e agenda reuniões semestrais em Brasília com todos os diretores. Essas reuniões, na opinião de todos os entrevistados (do Ibram e dos diretores dos museus), contribuem em muito para melhorar o fluxo informativo.

Quanto às informações intragoverno, interpreta-se que muito seria sanado se as ações necessárias para implementação da política pública em questão fossem concentradas em uma só unidade governamental. Na assistência financeira, por exemplo, a formulação está sob a responsabilidade do Ibram e a prestação de contas estava sob responsabilidade do Iphan. Na renúncia fiscal, o início do processo é no MinC, o meio (análise dos projetos) no Ibram e a prestação de contas volta ao MinC. Ademais, além da prestação de contas, não há sistematização de acompanhamento e monitoramento da implementação na ponta, que ocorre mas de forma aleatória, sem estar sob responsabilidade formal de nenhuma unidade governamental. Essa dissociação das etapas em mais de uma unidade governamental causa problemas informativos amplos, tanto para os museus quanto para o Ibram, gerando indefinições sobre ações de monitoramento e fiscalização.

Já no que diz respeito às informações dentro do próprio Ibram (implementador central no caso da assistência financeira e da gestão direta) e do próprio MinC (implementador central no caso da renúncia fiscal), também há falhas informativas, como se nota com clareza em bancos de dados discrepantes e publicações imprecisas. Essas informações internas discrepantes ou imprecisas afetam a implementação da política porque não se sabe ao certo qual é o público alvo da política, como estão agindo os implementadores na ponta, como estão sendo as consequências das ações dos implementadores centrais.

Assim, quanto à informação, ao pesquisar a implementação da Política Nacional de Museus confirmou-se que assimetrias de informação, como aponta a teoria de custos de transação e a teoria da agência (WILLIAMSON, 2007; STIGLITZ, 1988), bem como quantias mais vultuosas criam maiores riscos de oportunismos.

4.2.2.4. Etapas e tempo

Quanto a etapas e tempo, a assistência financeira é o instrumento que se apresenta menos definido, mais fluido, mais flexível nesse quesito; talvez por ser o mais recente em uso por essa política pública específica. Na renúncia fiscal, etapas e tempo estão bem definidos e são fundamentais para a implementação das ações. Na gestão direta, também estão definidas, em forma mais contínua e anual, por regras já estabelecidas pelo e para o governo como um todo.

Tanto na renúncia fiscal quanto na gestão direta, os implementadores se adaptam às etapas e ao tempo necessários para a boa implementação. Na assistência financeira, por ainda estar mais fluida, gera problemas informacionais: não se sabe ao certo quando sairá os editais, não há definição precisa quanto ao prazo para assinatura de convênios etc. Mas imagina-se que, com passar dos anos, etapas e tempo nesse instrumento, para essa política, poderão se consolidar.

Para os três instrumentos, a prestação de contas é a etapa menos concisa, mais dispersa, com menos dados. Sabe-se quanto tempo é necessário para iniciar uma ação, mas caso se considere que a implementação só estará completa quando da aprovação da prestação de contas, muitas ficam em aberto por anos. Há projetos que foram iniciados em 2003 que estavam sem prestação de contas aprovada em meados de 2011 (oito anos!). A etapa de prestação de contas não tem prazos definidos e parece ser a que leva mais tempo, nos instrumentos pesquisados (mais especificamente na assistência financeira e na renúncia fiscal, que funcionam por projetos; já que a gestão direta é de fluxo contínuo e não envolve prestação de contas propriamente dita, mas sim fechamento de orçamentos anuais e acompanhamento de execução financeira).

Daqui pode-se interpretar que os instrumentos mais descentralizados, de assistência financeira e de renúncia fiscal, não adaptaram seus mecanismos de coordenação e controle, visto como fixos pelos implementadores centrais. Isso tem impactos no processo de

implementação, fazendo com que as prestações de contas, para dar um exemplo concreto, encontrem dificuldade para sua conclusão. Uma prestação de contas em um instrumento descentralizado deveria ser orientada mais por resultados¹⁶ do que por conferências de documentos copiadas de um instrumento de comando e controle, característica mais apropriada para o instrumento gestão direta.

A revisão de literatura indicava que quanto maior a quantidade de etapas, menores as chances de sucesso, ou maiores as chances de distorção dos objetivos iniciais (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973). Pelos fluxogramas apresentados, tem-se que a assistência financeira envolve oito grandes etapas em um ciclo de três anos; a renúncia fiscal envolve seis grandes etapas em um ciclo de quatro anos; e a gestão direta envolve sete grandes etapas em um fluxo contínuo, com repetição anual. Ao se analisar quanto dessas etapas estão nas mãos do governo central, temos que na renúncia fiscal há a menor presença do governo, e o maior ciclo observado (Quadro 18).

Portanto, embora não se tenha observado impacto na quantidade de etapas, observou-se impacto, no tempo, do grau de presença do governo central. Interpretando que as etapas em Pressman e Wildavsky (1973) diziam respeito à presença do governo central, confirma-se a teoria. Quanto mais controle do governo federal, melhor controle do tempo de implementação. Quanto mais se delega a terceiros (com autonomia para seleção e/ou execução de projetos), menor o controle e maior o tempo para implementação.

Quadro 18. Etapas e tempo nos três instrumentos

Etapas e tempo	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
Etapas	Oito (quatro com Ibram, quatro com contemplados)	Seis (duas com Minc, quatro com proponentes)	Sete (quatro com Ibram, três com museus)
Tempo	Ciclo médio de três anos	Ciclo médio de quatro anos	Ciclo contínuo, anual

Fonte: Elaboração própria.

Viu-se na fundamentação teórica que quanto maior a quantidade de etapas, menores as chances de sucesso, ou maiores as chances de distorção dos objetivos iniciais (PRESSMAN,

¹⁶ Um dos entrevistados mencionou como exemplo que a prestação de contas para produção de curta-metragens, patrocinada por política pública similar à Rouanet mas no âmbito de políticas voltadas especificamente para produção áudio-visual, deveria ser o filme produzido, e não as notas fiscais comprobatórias de cada gasto.

WILDAVSKY, 1973). Contrariamente à teoria, neste estudo da implementação da Política Nacional de Museus a quantidade de etapas não teve efeito significativo no que diz respeito ao atingimento do objetivo da política, às suas chances de sucesso, ou às possibilidades de distorção do originalmente formulado.

4.2.2.5. Apoio institucional

Nesta categoria de análise, notou-se algo interessante: embora a literatura aponte como relevante o apoio político, pode ser que esse o seja no momento da formulação, mas no momento da implementação, no caso aqui pesquisado, o apoio político como tratado na literatura não se mostrou como categoria de análise de peso. No entanto, embora a orientação político-partidária dos implementadores não se tenha mostrado influente, a existência ou não de um apoio institucional – seja ele da prefeitura, do governo estadual, de uma empresa privada ou de uma organização não governamental – se mostrou fundamental para garantir a implementação da Política em todos os instrumentos investigados.

Por exemplo, viu-se que o apoio político, no sentido de partidário, no instrumento assistência financeira, não é relevante no momento de seleção dos contemplados; mas o apoio institucional mais amplo se mostra necessário para construção e inscrição de um projeto; e se mostra extremamente relevante para a manutenção do projeto, para a continuação da implementação. Já no instrumento renúncia fiscal, algum apoio institucional pode facilitar no início do processo, no momento da seleção dos projetos, ou mesmo para conseguir captação. Mas após a aprovação pelo MinC, conforme relatado nas entrevistas, é que este apoio se mostra como fundamental, para manutenção do projeto ao longo do tempo. E, no instrumento gestão direta, apesar de não ser necessário apoio político-partidário para implementação, e apesar de já contarem com o apoio institucional do próprio Ibram, os implementadores buscam outros apoios institucionais em governos subnacionais e/ou em outras organizações e argumentam que, se os têm, a implementação fica mais ágil (Quadro 19).

Quadro 19. Apoio institucional nos três instrumentos

Apoio Institucional	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
Para criação do museu	O aspecto político não se mostrou relevante, é preciso ter infraestrutura que permita elaborar, inscrever e implantar um projeto.	Não se mostrou relevante, mas pode ser útil para tramitação e aprovação no sistema.	Não se mostra relevante.
Para manutenção do museu	Apoio da prefeitura é necessário para garantir a manutenção do museu.	Necessário para garantir a manutenção do museu.	Não é necessário, mas buscam apoio de governos subnacionais e outras instituições locais para ampliar suas ações.

Fonte: Elaboração própria.

A necessidade de apoio institucional se mostrou muito relevante para manutenção dos projetos nos instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal. Na assistência financeira, o governo federal reconhece previamente esta necessidade e inclusive tenta garantir sua existência mediante exigências legais, tais como a publicação dos termos de criação do museu, que funcionaria como uma certidão de nascimento do museu; o que teoricamente impediria que trocas de poder municipal permitissem que um novo prefeito tomasse a sede do museu e o fechasse. Não existem exigências similares nos demais instrumentos, embora haja necessidade de apoio institucional nos três instrumentos. Na assistência financeira é onde esse apoio se mostra mais imprescindível.

A interpretação aqui é que o apoio político pode ser mais relevante no momento da formulação da política (para entrar na agenda até a política pública ser de fato formulada), mas não se mostrou, neste caso específico, tão relevante no momento da implementação; muito embora a implementação necessite de apoio institucional, no sentido mais amplo do conceito: além de político-partidário, mas de infraestrutura de apoio, para manutenção de ações e implementação da política pública. E dos três instrumentos, a assistência financeira, que é o mais focalizado no público-alvo (municípios pequenos onde não há museus), é o que mais necessita de apoio institucional para sua implementação.

4.2.2.6. Apoio social

Quanto ao apoio da sociedade ao museu (e à Política Nacional de Museus) viu-se que pode funcionar como um mecanismo para obter apoio institucional (o implementador

argumenta que tem apoio da sociedade para convencer a prefeitura a apoiar o projeto do museu); ou pode ser entendido simplesmente como o fato de o museu estar aberto ao público e receber visitação. Se considerarmos as Associações de Amigos do Museu como apoio social também, aí este pode ser entendido ainda como relacionado à captação de recursos (porque, como foi mencionado, as Associações de Amigos apresentam projetos à Lei Rouanet e a outras leis de incentivo, estaduais e municipais). De forma geral, essa categoria de análise no sentido sociedade-museu pouco se percebe e muitas vezes nem se menciona.

Já no sentido museu-sociedade, ou seja, quanto aos esforços do implementador do museu para envolver a sociedade, há forte preocupação dos implementadores nos três instrumentos. Na renúncia, foi interessante observar que se vê no envolvimento da sociedade uma possível nova fonte de financiamento, mediante doações. E na gestão direta, o museu chegar à sociedade é conceito que se confunde com o próprio objetivo da política, de democratização das oportunidades de acesso.

Na gestão direta, o apoio social (sentido museu-sociedade) aparece como a maior preocupação no processo de implementação. Na renúncia fiscal, tem pouca relevância, não sendo o prioritário nem para propiciar a implementação nem como seu objetivo. Na assistência financeira, nota-se preocupação com o apoio social em ações dispersas, sendo difícil mensurar seu peso no processo de implementação, do ponto de vista da gestão.

A interpretação para o fato de na gestão direta a categoria de análise apoio social se confundir com o próprio objetivo da política é que na gestão direta os museus foram criados por um desenrolar histórico; estão inseridos em uma estrutura institucional que já garante sua existência e manutenção; e tinham, historicamente, um viés mais elitista. Com a mudança de foco (ocorrida internacionalmente e também no Brasil) para o objetivo de democratizar as oportunidades de acesso, o apoio social, que não era uma categoria de análise relevante, começou a ter espaço simultaneamente com o novo objetivo de atingir populações antes não contempladas na Política de Museus. Enquanto na renúncia fiscal e na assistência financeira os museus foram criados para atingir determinado público (o Mais Museus foi concebido exatamente para atingir municípios sem museus, aumentando a democratização de acesso); na gestão direta houve redirecionamento das prioridades para atingir um público historicamente excluído, quando surgiu o objetivo da democratização.

Além disso, museus implantados via renúncia fiscal ou assistência financeira precisam se preocupar muito com sua manutenção, seja via apoio da prefeitura ou via captação de outras fontes para implementar dentro de prazos determinados, e o apoio da sociedade é muito bem vindo como mais um esforço para garantir essa manutenção. Na gestão direta, a preocupação com a manutenção se resume à preocupação com corpo técnico e espaço físico, em vez de itens como ter sede própria ou ter algum recurso para abrir o museu (preocupações presentes nos outros dois instrumentos). Assim, o apoio social não se mostrou, enquanto objetivo de envolver a sociedade, como item relevante (Quadro 20).

Quadro 20. Apoio social nos três instrumentos

Apoio Social	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
Apoio da sociedade ao museu e à política pública	Mecanismo para obter apoio institucional.	Entendido como estar aberto ao público e receber visitação.	Não se percebe nem se menciona.
Esforços do museu para envolver a sociedade	Presente na preocupação dos implementadores.	Com o objetivo de as doações serem outra fonte de captação.	Se confunde com o próprio objetivo da política.

Fonte: Elaboração própria.

Na pesquisa, observaram-se museus criados pelo Mais Museus que estão fechados para visitação, o que é uma contradição dos objetivos da política e do próprio instrumento governamental. Pode ser inferido que isso ocorre porque os mecanismos de coordenação e controle não se adaptam ao instrumento assistência financeira e, centralizados, não conseguem fazer com que o instrumento funcione como deveria, com desconcentração e eventual alcance do objetivo de democratização das oportunidades de acesso. Na Lei Rouanet, instrumento com base em mecanismos de mercado e mais concentrador, observou-se, em contrapartida, museus voltados inteiramente para comunidades carentes, como população caiçara, o que mostra que até mecanismos de mercado podem servir ao objetivo de democratizar acesso. De qualquer forma, nos três instrumentos, o apoio social se mostrou bastante incipiente; embora presente na percepção de todos os implementadores.

4.2.3. Casos comparados

O que se pode inferir desses resultados para a comparação entre os casos como um todo? Foi visto como os diferentes instrumentos governamentais são implementados, em termos das seis categorias de análise selecionadas. Mas como se relacionam com o

atingimento de determinado objetivo governamental e como são favorecidos ou prejudicados pelas características do processo de implementação?

Vejam os primeiros até que ponto a implementação via um ou outro instrumento impacta no atingimento do objetivo, que no caso é a democratização das oportunidades de acesso.

Um dos entrevistados mencionou:

- “Eu acho que a população é atingida não por esses instrumentos. A população é atingida pelo museu, independente de qual seja a fonte de financiamento dele. Depende das ações que o museu desenvolve. Um museu que não tem recurso nenhum, que capta através de lei de renúncia fiscal, um museu privado ou um museu do estado mantido por verba da União... depende da atividade que ele vai desenvolver. Porque quem vai democratizar o acesso é essa ação que ele vai fazer. A gente pode receber dinheiro do governo, a gente pode receber renúncia, e fazer atividades que de repente fiquem muito distantes da comunidade”.

E, realmente, há projetos voltados para democratização das oportunidades de acesso e outros que não se preocupam com isso, em ambos os instrumentos cujos responsáveis pela implementação na ponta não são servidores públicos do governo federal. No instrumento gestão direta, esse objetivo está bem comunicado – como se pode ver na análise documental e nas entrevistas – e realmente em todos os museus do Ibram pesquisados há ações que são desenvolvidas voltadas específica e diretamente para a democratização das oportunidades de acesso.

Mas, considerando que o instrumento renúncia fiscal, baseado em mecanismo de mercado, é o mais concentrador, houve a suposição de que este instrumento seria o mais dissociado da democratização das oportunidades de acesso. No entanto, observaram-se museus com forte preocupação com a democratização das oportunidades de acesso que foram implementados via renúncia fiscal (exemplo: museu do caiçara, conforme entrevistas).

E enquanto o instrumento assistência financeira analisado é o que se supunha com maior potencial de democratizar as oportunidades de acesso, por beneficiar municípios aonde ainda não havia museus e ter incentivos institucionais fortemente relacionados com a democratização das oportunidades de acesso; notou-se, dos oito entrevistados, que há dois museus fechados, que não estão abertos à visitação pública, se não por agendamento, o que por si só é incompatível com a democratização das oportunidades de acesso. Além de haver casos de restauração de casas de família que ficam situadas muito longe das comunidades e

que parecem não apresentar potencial para democratizar o acesso da população ao museu, nem por sua localização nem por seu acervo.

Quantificar o número de visitantes ou a quantidade de exposições a fim de mensurar o quanto cada um dos três instrumentos contribuiu para a democratização das oportunidades de acesso no período analisado não nos traria à conclusão de qual instrumento é mais adequado, porque a democratização das oportunidades de acesso é conceito fluido e amplo, não restrito à quantidade de visitantes. Além de não haver dados sobre a visitação em todos os museus pesquisados, haveria impossibilidade de derivar desses dados uma estimativa sobre as oportunidades de acesso; ou seja, oportunidades existentes mas por vezes não usufruídas. O que se busca é democratizar as oportunidades de acesso, daí a *proxy* da distribuição geográfica territorial dos museus criados por cada instrumento governamental. Este sim está relacionado diretamente ao atingimento do objetivo da política pública em questão, a Política Nacional de Museus, com o objetivo de democratizar as oportunidades de acesso a museus, e não de aumentar a visitação.

E há diferenças entre os três instrumentos quanto ao alcance geográfico. O instrumento assistência financeira tal como está delineado na Política Nacional de Museus está inteiramente focalizado em áreas mais remotas, só que sua amplitude mostrou-se muito pequena, gerando assim poucos museus (menos de trinta). Embora o instrumento renúncia fiscal apresente concentração em áreas mais economicamente desenvolvidas, por gerar uma maior quantidade de museus (quase trezentos no período analisado), mesmo que apenas uma pequena porcentagem de projetos seja implementada em áreas menos favorecidas (digamos dez por cento), o instrumento acaba por ter sim alcance geográfico, se não maior ao menos igual ao instrumento assistência financeira. Já o instrumento gestão direta fica restrito a locais onde há a presença do governo federal (também menos de trinta museus, sendo que quase todos localizados em áreas mais favorecidas culturalmente), e tenta aumentar seu alcance via ações itinerantes, mas que, todavia, são em pequeno número e pouco frequentes. Portanto, cada instrumento favorece de forma diferente a democratização das oportunidades de acesso a museus.

Em resumo, considerando o ponto de vista da distribuição geográfica, a assistência financeira é o instrumento que está mais bem direcionado, mas alcança dimensões ainda insignificantes. A renúncia fiscal tem uma distribuição geográfica de museus dispersa,

variável, de mais amplo impacto, mas de difícil aferição. E a gestão direta tem um potencial visível, claro e mensurável; mas fica restrito geograficamente aos locais onde há museus do Ibram.

Evidentemente há que se considerar o peso histórico de cada instrumento, pois a renúncia fiscal tem estado em uso há mais de vinte anos e a assistência financeira em análise foi pesquisada exatamente em seus primeiros anos de existência. A renúncia fiscal, por ser mais consolidada e historicamente conhecida, atinge maior número de museus. Caso a assistência financeira em questão, que apresentou capacidade de aprovar a criação de aproximadamente trinta museus por ano, já estivesse há anos em pleno funcionamento, haveria um potencial para implantação de 240 museus no mesmo período; quase como a renúncia fiscal, que apresentou aprovação de 260 projetos de museus (mas sem informação precisa sobre quantos desses conseguiram de fato captar recursos). Ainda quanto à dimensão geográfica, como já foi mencionado, o instrumento gestão direta é o que tem alcance geográfico mais restrito, por estar limitado às menos de trinta unidades de “Museus do Ibram”, mas suas ações têm buscado alternativas de expansão via exposições itinerantes.

Em um ponto de vista micro, a assistência financeira apresenta maior capacidade de democratização, por ser um instrumento governamental que está desenhado para ser mais direcionado ao atingimento deste objetivo específico. Mas mesmo assim há casos como o de uma casa de família que foi restaurada com recursos do Mais Museus, para fins de convertê-la em museu, e que está fechada ao público, sendo aberta para visitação apenas por agendamento, o que mostra um desvio e um mau funcionamento do instrumento para o atingimento do objetivo de democratização das oportunidades de acesso. A renúncia fiscal que, a princípio, por funcionar com base no mecanismo de mercado, atenderia apenas museus de belas artes, voltados à elite econômica e financeira do país, de forma concentrada; gerou museus que atendem plenamente ao objetivo de democratização das oportunidades de acesso, voltados a populações excluídas, como caiçaras e indígenas, em regiões de baixa renda e baixo nível cultural. O instrumento gestão direta, que não atingiria a população mais desprovida de museus devido a restrições geográficas, arranja formas de chegar a essa população, com alterações em seus acervos, campanhas específicas de fomento à visitação e principalmente mediante exposições itinerantes. Os três instrumentos governamentais funcionam para atingir o objetivo, embora de maneiras distintas.

Portanto, está claro que não basta uma política pública estar sendo implementada por um ou por outro instrumento que faz com ela esteja mais ou menos próxima de propiciar a democratização das oportunidades de acesso, objetivo da política pública. O instrumento governamental não está, ao menos na política pública aqui pesquisada, vinculado às potencialidades para o atingimento do objetivo da política. Não haveria, assim, um desses três instrumentos que seria obviamente mais adequado para o atingimento do objetivo da política. A suposição inicial de que a assistência financeira seria o instrumento mais adequado para democratização das oportunidades de acesso (e que o instrumento renúncia fiscal seria o menos adequado) não se confirmou.

Visto isso, seguimos para o questionamento sobre até que ponto o instrumento governamental seria mais favorecido ou prejudicado pelas características do processo de implementação. Um instrumento que fosse mais favorecido por algumas características se mostraria mais adequado ao atingimento do objetivo não diretamente – por ser o instrumento *x* ou *y* – mas indiretamente, por apresentar melhores condições de “implementabilidade”.

Podem-se comparar as características que seriam mais favoráveis à implementação via um ou outro instrumento. Começando pela existência de fatores favoráveis, é possível afirmar, com base na análise desenvolvida, que onde haja forte apoio institucional, fica favorecida a implementação via o instrumento assistência financeira. Onde o que se busque sejam menos etapas e prazos bem definidos pela pressão para se implementar dentro de um determinado tempo (no objetivo de democratização de acesso, um exemplo seria a determinação de atingir determinadas metas até uma determinada data¹⁷), a implementação via o instrumento renúncia fiscal apresentaria maiores vantagens.

Na tentativa de elencar as principais características, vantagens e desvantagens, do ponto de vista da gestão; e o potencial de cada instrumento governamental para atingir o objetivo, delineou-se o Quadro 21.

Ambos os instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal necessitariam de um enfoque de implementação de baixo para cima (*bottom-up*) para evitar falhas de informação ao longo do processo de implementação e demoras excessivas em prestações de contas mal direcionadas, além de minimizar falhas de coordenação e controle das ações de implementação que foram observadas nesses instrumentos. No instrumento gestão direta é

¹⁷ Como, por exemplo, ocorre com as Metas do Milênio.

onde o enfoque cima para baixo (*top-down*) gera menos distorções, por ser por definição um instrumento de implementação direta com maiores características de comando e controle.

Quadro 21. Resumo da análise comparada

Conclusão	Assistência Financeira	Renúncia Fiscal	Gestão Direta
Democratização das oportunidades de acesso	Geograficamente bem direcionado, mas de dimensões ainda inexpressivas.	Disperso e variável, de mais amplo impacto, mas de difícil aferição.	Potencial visível, claro e mensurável; mas restrito geograficamente.
Processo de implementação da política	Mais adequado onde esteja mais disponível forte apoio institucional e implementação <i>bottom-up</i> .	Mais adequado onde o que se busque sejam prazos bem definidos e pressão para implementação dentro de um determinado tempo; e implementação <i>bottom-up</i> .	Permite que o implementador se concentre mais no objetivo da política, pois as demais variáveis são mais rígidas; mas é restrito geograficamente. É o instrumento onde o enfoque <i>top-down</i> funciona melhor.

Fonte: Elaboração própria.

A implementação via gestão direta permite que o implementador se concentre mais no objetivo da política, pois não pode influenciar muito as outras variáveis, não necessitando se preocupar com elas, que já estão definidas em um contexto solidamente estruturado das regras para o funcionamento do governo como um todo. Isso traz a vantagem de maior controle sobre as ações voltadas especificamente para o atingimento do objetivo da política. Mas, a gestão direta traz a desvantagem de não ter capilaridade, de ser restrita geograficamente. Há exceções, como, no caso da Política Nacional de Museus e dos museus do Ibram, exposições itinerantes. Mas regra geral o alcance da política fica restrita geograficamente a locais onde há museus do Ibram. O instrumento apresenta sim potencial visível, claro e mensurável para o atingimento do objetivo de democratização das oportunidades de acesso a museus (exposições voltadas a deficientes visuais, exposições para carcerários, exposições adaptadas para públicos de baixa renda etc.), mas é restrito geograficamente, enquanto política pública nacional, tomando forma apenas nos locais onde há museus do Ibram.

A implementação via assistência financeira, apesar de não necessitar de apoio institucional político-partidário para o início do processo – pois se viu que os projetos são escolhidos sem viés partidário – necessita contar com apoio institucional mais amplo para sua manutenção, após sua implantação. É um instrumento que apresenta maior capacidade de descentralização e uma descentralização direcionada exatamente para municípios aonde ainda

não existem museus, atendendo de forma focalizada ao objetivo de democratização das oportunidades de acesso a museus. No entanto, apesar de ter efeitos geograficamente bem distribuídos, apresenta, por enquanto, dimensões muito reduzidas. Gera museus exatamente aonde é preciso gerá-los, mas em pequena quantidade, sem garantia de permanência (manutenção) e sem garantia de os museus gerados estarem efetivamente servindo ao propósito de democratização de acesso (caso dos museus fechados ao público mencionados anteriormente).

Já a implementação via renúncia fiscal tem em comum com a implementação via assistência financeira o fato de apenas aprovar a criação de museus, mas não assegurar sua implementação e/ou permanência, no caso do instrumento renúncia fiscal, estar aprovado pelo MinC não garante a captação do recurso necessário para implementação. E captar o recurso não garante a longevidade do museu. A quantidade de recursos dedicada à criação de museus via este instrumento está geograficamente concentrada em três capitais, mas o instrumento tem a capacidade de ter um impacto mais amplo, disperso e variável. Apesar de estar concentrado, atende também periferias e parte da população geralmente discriminada (como, por exemplo, o museu dos caiçaras cuja implementadora foi entrevistada), mostrando que pode vir a ter abrangência mais ampla sobre o território nacional, embora os incentivos não estejam desenhados para isso.

Viu-se, na discussão sobre a escolha dos instrumentos, que a “administrabilidade” ou “implementabilidade” do instrumento não é considerada, o que nos leva a crer que instrumentos seriam usualmente escolhidos com outros propósitos que não a facilidade de aplicá-los administrativamente. Mas com base nesses resultados, conclui-se que seria sim interessante considerar algumas características disponíveis no próprio processo de implementação mais amplo para a escolha do instrumento governamental a ser utilizado. Como foi mencionado, onde haja forte apoio institucional, parece interessante optar pela implementação via o instrumento governamental assistência financeira. Enquanto onde o que se busque sejam prazos bem definidos e pressão para implementação dentro de um determinado tempo, a implementação via o instrumento renúncia fiscal apresentaria maiores vantagens (para atingir metas até uma data determinada, por exemplo). O instrumento gestão direta é o que permite que os implementadores se concentrem mais diretamente no objetivo da política, pois tudo o mais está estruturado e institucionalizado dentro do contexto da

Administração Pública Federal; além do objetivo ser melhor e mais frequentemente divulgado entre os museus que estão no instrumento governamental gestão direta.

Nos três instrumentos, as divisões de responsabilidade são distintas, entre implementador central e implementador na ponta. Em princípio, isso deveria ter impactos na gestão e apresentar assim variações nas estruturas e processos. Mas isso não se evidencia. Os mesmos mecanismos de coordenação e controle são utilizados nos três instrumentos, ainda que o que esteja sob controle do implementador central varie de instrumento para instrumento. A abordagem à implementação que predomina é a de cima para baixo (*top-down*), que se mostra menos adequada para os instrumentos indiretos, funcionando melhor apenas para a gestão direta. Os instrumentos renúncia fiscal e assistência financeira requerem um modelo de implementação mais predominantemente de baixo para cima (*bottom-up*), com mecanismos de coordenação adequados para um processo de implementação que depende fortemente dos implementadores na ponta. Mas embora se opte por implementar ações mediante esses instrumentos, não se nota adaptações no processo de implementação. Os mesmos mecanismos são usados nos três instrumentos. Um exemplo de como isso é inadequado aparece nos números referentes às prestações de contas: nos instrumentos renúncia fiscal e assistência financeira, onde havia prestações de contas em aberto em meados de 2011 que haviam sido apresentadas em 2003. Essa demora excessiva para avaliar as contas de um projeto implementado por renúncia fiscal ou por assistência financeira mostra o quão inadequados estão os mecanismos de comando e controle (as “rotinas”) utilizados nos instrumentos com características mais descentralizadas.

5. CONCLUSÕES

Como apontado na Introdução, havia uma suposição inicial de que a assistência financeira se mostraria o instrumento mais adequado para democratização das oportunidades de acesso e de que a renúncia fiscal seria o instrumento menos adequado para atingir esse resultado; enquanto a gestão direta seria o instrumento que permitiria maior ênfase dos implementadores na ponta (que seriam funcionários do governo federal) quanto ao atingimento do objetivo.

A suposição de que é a assistência financeira o instrumento governamental que melhor democratiza as oportunidades de acesso não se confirmou. O instrumento está de fato desenhado para tanto e tem o potencial de fazer isso, mas, na prática, mostrou, nessa política, alcance muito pequeno, criando baixo número de museus a cada edição. Essa suposição inicial havia surgido da observação do Bolsa Família, também implementado por meio do instrumento governamental de assistência financeira e que, segundo muitos (MARQUES, 2005; BRASIL, 2007; PIRES, 2008; LÓPEZ-CALVA, LUSTIG, 2010; para citar alguns), foi o responsável pela redução da desigualdade de renda. Ficou como proposição a ser testada se o mesmo instrumento em outras políticas públicas também teria o grande efeito redistributivo, o que poderia indicar que o efeito estivesse relacionado ao instrumento, e não à política. Os resultados do presente estudo propiciam indícios de que o efeito redistributivo pode não estar vinculado estreitamente ao instrumento assistência financeira em si. O instrumento parece oferecer, sim, a capacidade de democratizar as oportunidades de acesso de forma mais direcionada, focada, delimitada e específica. Mas seus resultados são em número muito pequeno, no caso estudado, mostrando assim que sua amplitude pode variar conforme a política onde está sendo utilizado. No caso estudado, a quantidade de museus gerada por esse instrumento foi tão pequena que o efeito sobre a democratização das oportunidades de acesso ficou prejudicado. De toda forma, foi visto que é sim possível um mesmo tipo de instrumento apresentar características diversas se empregado em programas governamentais distintos. A assistência financeira na Política Nacional de Museus exige grande esforço por parte do implementador na ponta. Poderia ser testado, em futuras pesquisas, se isso ocorre também no uso deste instrumento na implementação de outras políticas públicas.

A suposição de que o instrumento renúncia fiscal (no caso, a Lei Rouanet) não teria capacidade de democratizar as oportunidades de acesso tampouco se observa na prática. Seus resultados, de fato, apresentam-se sim muito concentrados. No entanto, por gerar uma quantidade de museus muito maior do que os outros instrumentos, foi revelada alguma capacidade deste instrumento de democratizar oportunidades de acesso¹⁸. Ainda que os recursos deste instrumento se concentrem geograficamente, gerou tão mais museus que a assistência financeira, que mesmo a pequena parte que não é concentrada é maior do que o que foi gerado pelo instrumento assistência financeira. Portanto, o instrumento renúncia fiscal também tem capacidade de democratizar. Isso desfaz a lógica defendida por alguns de que “apenas o Estado com sua priorização política é capaz de privilegiar a equidade e a democracia cultural” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 20). Foi observada, sim, forte concentração de recursos em poucos projetos – mais da metade dos recursos captados é destinada à apenas dois ou três projetos por ano – e os projetos que conseguem captação estão concentrados na região sudeste. No entanto, há projetos voltados exclusivamente à democratização das oportunidades de acesso, voltados à população carente, localizados em periferias e no interior, atendendo plenamente o objetivo de democratização das oportunidades de acesso, pelo uso do instrumento renúncia fiscal.

A suposição de que a implementação via gestão direta resulta em implementadores mais alinhados com os objetivos da política central confirmou-se. Segundo Leman (2002), o que caracteriza a gestão direta é que o governo permanece como sendo o mais centralmente envolvido em fornecer bens e serviços diretamente aos cidadãos. Esse autor apresenta algumas situações onde a gestão direta seria mais adequada: quando é preciso o uso legítimo da força (por exemplo, polícia), quando não se pode correr riscos (por exemplo, controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo), questões de igualdade e de equidade (por exemplo: previdência e assistência), onde não há mercado (por exemplo: educação em áreas rurais), e finalmente onde é preciso manter alguma capacidade governamental (como, por exemplo, em pesquisa). No caso pesquisado nesta pesquisa, como o objetivo era relacionado a questões de igualdade e equidade, o instrumento gestão direta mostrou-se sim adequado e

¹⁸ Importante notar que a renúncia fiscal está em uso a mais tempo do que a assistência financeira, na Política Nacional de Museus. Se fosse possível manter tudo o mais constante e levantar os primeiros sete anos de uso da renúncia fiscal nesta política, teríamos uma comparação igualando o tempo de funcionamento dos instrumentos; mas isso não é possível, pois variáveis relevantes do contexto eram muito diferentes nos primeiros sete anos da Lei Rouanet.

apresentou vantagens sobre os outros instrumentos, no quesito de atingir o objetivo de democratizar as oportunidades de acesso. As desvantagens são que seus efeitos ficam restritos geograficamente aos locais onde há a presença do Estado (no caso, onde há museus do Ibram).

É certo que para contornar essa limitação do instrumento gestão direta referente à restrição geográfica, o governo federal poderia optar por implantar museus em outros lugares, criando capilaridade. Isso não se mostra como uma opção viável porque os recursos necessários para implantar e manter museus em todos os municípios brasileiros seriam de grande monta. Isso é inclusive uma justificativa para a utilidade de mais de um tipo de instrumento governamental na implementação de determinada política. No caso dos instrumentos governamentais mais indiretos, eles servem para induzir o investimento de recursos de outros níveis de governo (na assistência financeira, uma vez criado o museu, passa a ser mantido pela prefeitura) ou recursos do setor privado (na renúncia fiscal, novamente uma vez criado o museu, passa a ser mantido por recursos que não da administração direta do governo federal). Nos dois casos, a implementação requer bem mais dos implementadores na ponta, e isso parece parte da lógica dos próprios instrumentos.

Assim, contrariamente à suposição inicial, as evidências da pesquisa sugerem que não há um instrumento governamental mais adequado para atingir o objetivo de democratização das oportunidades de acesso. Os instrumentos, de certa forma, se complementam. O que há de fato são instrumentos que são mais favorecidos ou prejudicados por características do processo de implementação. No processo de implementação, cada categoria de análise tem um peso sobre o atingimento do objetivo, e conseqüentemente também sobre o instrumento governamental como um todo. Há situações mais favoráveis a um ou a outro instrumento. Dito de outra forma, pode-se afirmar que há sim instrumentos governamentais que são mais adequados que outros, não em termos de objetivos a serem perseguidos, mas sim em termos das características do processo de implementação.

Um processo de implementação que se utiliza de coordenação por comando e controle seria menos adequado para o uso dos instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal, e mais adequado ao uso do instrumento gestão direta. Um processo de implementação que se utiliza mais de negociação, convencimento e persuasão teria repercussão negativa sobre o instrumento gestão direta, inserindo incertezas nos processos que são tidos como

administrativamente rotineiros; sendo mais adequado à implementação via assistência financeira ou renúncia fiscal. Não se pode esperar que os mesmos mecanismos de coordenação e controle em processos de implementação distintos sirvam igualmente bem a instrumentos governamentais diferentes. No entanto, observou-se que esses processos não se adaptam aos instrumentos, ficam fixos, favorecendo ou prejudicando a implementação via um ou outro instrumento. Em suma, mesmo nos instrumentos de assistência financeira e de renúncia fiscal, os mecanismos que predominam no processo de implementação são os preconizados pela gestão direta. Os resultados desta pesquisa sugerem a necessidade de elaboração de mecanismos administrativos alinhados aos instrumentos escolhidos.

O fato de os processos não se alterarem conforme o instrumento em uso talvez se deva ao fato de estarem em diferentes níveis de análise social (WILLIAMSON, 2000). Embora instrumentos governamentais pareçam estar teoricamente situados no segundo nível de Williamson (2000), o nível do ambiente institucional, com regras formais que se alterariam ao longo de décadas; viu-se nesta pesquisa que os instrumentos governamentais estão de fato restritos a um nível mais imediato de alocação de recursos, o quarto nível de Williamson (2000); enquanto os processos estariam em um nível de governança, ou no terceiro nível segundo Williamson (2000), onde regras formais se alteram em espaços de um a dez anos. Daí as regras demorarem mais a se alterar e não se adaptarem ao instrumento governamental do nível mais imediato.

Viu-se, quando da discussão do processo de escolha dos instrumentos governamentais, na fundamentação teórica, que Lascoumes e Le Galés argumentam que a escolha do instrumento estrutura o processo e seus resultados (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Os resultados desta pesquisa demonstram que isso não é necessariamente verdade. Muitos dos processos, embora fosse conveniente que tivessem sido afetados pelo instrumento, não o foram (prestação de contas, por exemplo). Tampouco é possível afirmar que a escolha dos instrumentos afetou os resultados, quando o resultado de interesse foi a democratização das oportunidades de acesso.

Viu-se também, na fundamentação teórica, que Nispen e Ringeling (1998) definem como instrumento governamental uma coleção de atividades políticas similares com a intenção de influenciar e governar um processo social, definição que reforça a ideia de haver forte vínculo entre instrumento governamental, desenho institucional, processos e resultados.

Os resultados desta pesquisa não indicam forte vínculo entre instrumentos, processos e resultados.

Além dessas conclusões, a pesquisa apresenta uma releitura dos conceitos de apoio político, de complexidade administrativa, de apoio social, de informação e de incentivos; do ponto de vista do implementador. Alguns aspectos de determinadas categorias de análise foram expandidos, outros restringidos, e outros ainda melhor detalhados; para tornar os conceitos mais adequados à análise da implementação de uma política pública por meio de determinado instrumento.

O apoio político, categoria de análise bastante citada na literatura, talvez seja mais relevante em seu sentido estreito para análise das diversas etapas da fase de formulação de políticas. No âmbito desta pesquisa, que é sobre implementação, não houve evidências da presença de apoio político, mas sim da necessidade e presença de apoio institucional, conceito mais amplo. Conclui-se que na fase de implementação, o que passa a ser importante não é o apoio político, no sentido de político-partidário, mas o apoio relacionado à infraestrutura de um governo, seja ele federal, estadual ou municipal; ou mesmo de uma organização não governamental ou de uma empresa – um apoio institucional. Ou seja, para ser contemplado pelo Mais Museus, o partido político do prefeito não importa. Mas para conseguir implantar um museu em um município desprovido deste equipamento, é preciso que a prefeitura apoie o projeto.

A conceituação de complexidade administrativa, conforme encontrada na literatura da área, também parece encarar a questão a partir do ponto de vista do formulador, e não de quem está implementando. Isso porque se viu nesta pesquisa que o implementador recebe uma parte do que seria complexidade administrativa como sendo fixa, não variável. Apenas a quantidade de etapas e os prazos de execução variam, no processo de implementação. Outros aspectos da capacidade de realização (da complexidade administrativa), como o tipo e a forma de contratação do pessoal envolvido e as formas de coordenação e controle, são consideradas fixas, estando além da intervenção do implementador na ponta. A rigidez pode resultar de restrições legais ou de comodidade (uso de mecanismos já conhecidos e rotineiros). Pode ser que haja mais flexibilidade do que os implementadores percebem. Por que se utilizam dos mesmos mecanismos independentemente do tipo de instrumento é algo que pode ser estudado futuramente. Como esta pesquisa teve como foco a implementação, com um olhar da

administração pública, investigando a gestão e a capacidade de implementar uma política pública por distintos instrumentos, descobriu-se pouco relevante trabalhar com a conceituação de complexidade administrativa em toda a amplitude sugerida na literatura.

O apoio social foi detalhado em suas várias direções (governo-sociedade, sociedade-governo) e motivações (atingir um objetivo, captar recursos, conseguir apoio institucional). De forma similar, foi detalhado o tratamento da categoria de análise informação (fluxos horizontais e verticais, de cima para baixo e de baixo para cima). Os incentivos foram detalhados também na análise dos desincentivos, muitos dos quais oriundos dos procedimentos exigidos para a aprovação e relacionados às dificuldades para real captação de recursos. Todos esses detalhamentos facilitam o entendimento dessas categorias de análise.

Outro ponto importante acerca das categorias de análise selecionadas para a análise comparada diz respeito à autonomia. Foi observada relação positiva entre maior autonomia e melhor implementação, conforme sugerido pela teoria, mas apenas até certo ponto. Observou-se, na análise dos três instrumentos governamentais utilizados na implementação da Política Nacional de Museus, que por vezes a autonomia muito ampla está atrelada à falta de apoio institucional. Kraft e Furlong (2007) afirmam que um instrumento governamental pode restringir o grau de liberdade e a capacidade de escolha dos implementadores mais do que outro, e isso foi confirmado: a gestão direta restringe os graus de liberdade e a capacidade de escolha dos implementadores muito mais que a renúncia fiscal e a assistência financeira. Peters (2000) argumenta que mais autonomia favorece melhor implementação, por dar incentivos ao atingimento de resultados, seguindo a mesma lógica de “autoridade” em Hood (1986), “coercibilidade” em Salamon (2002), ou “delegação de autoridade” em Barnard (1979), lógica essa fortemente ligada à motivação dos indivíduos para o bom desempenho profissional. Isso não está sendo contestado. Mas constatou-se que muita autonomia apareceu no discurso dos entrevistados dos instrumentos de assistência financeira e de renúncia fiscal vinculada a pouco apoio institucional. Ao mesmo tempo, a falta de apoio institucional não foi vista com bons olhos por esses implementadores. Estes aceitariam trocar um pouco de autonomia por algum apoio institucional que facilitasse a implementação de seus projetos e a sua manutenção após a fase de implantação. Assim, observou-se uma associação inversamente proporcional entre autonomia e apoio institucional, nos casos pesquisados, assim como uma associação positiva entre existência de apoio institucional e melhor implementação. Seria interessante estudar maneiras de garantir um mínimo de apoio

institucional ao implementador na ponta, aliviando as dificuldades sentidas por esses. Há um peso muito grande sobre o implementador na ponta quanto à iniciativa e ao esforço pessoal. Seria interessante melhorar as condições do implementador na ponta, via mais apoio institucional, nos instrumentos renúncia fiscal e assistência financeira¹⁹.

Quanto aos problemas informacionais, notou-se que existem nos três instrumentos analisados e que podem até levar a tráfico de influência e corrupção. Uma proposição a ser testada em pesquisas futuras seria se menos problemas informacionais, com melhor fluxo de comunicação, poderia diminuir oportunismos e custos de transação, influenciando positivamente a implementação, conforme foi discutido na fundamentação teórica (WILLIAMSON, 2007; STIGLITZ, 1988). É importante que se trabalhe, nos três instrumentos, formas de melhorar e de tornar mais efetiva a circulação das informações, dando mais transparência a todo processo de implementação.

Contudo, a suposição de que quanto mais incentivos, mais autonomia, menos problemas informacionais, menos etapas e tempo para implementação e mais apoio institucional e social, mais adequado fosse o instrumento governamental não se sustentou. Isso porque se viu que as relações não são tão diretas quanto a revisão de literatura levava a crer: há relação inversa entre autonomia e apoio institucional e mais autonomia nem sempre é mais adequado para a implementação; o apoio social tem pouca relevância na implementação, ao menos na política aqui estudada; e a questão das etapas e do tempo também não se mostraram como características determinantes dos distintos instrumentos pesquisados. A análise das características dos instrumentos governamentais, desmembrados nessas seis categorias de análise, não pode ser tão linear e direta. Há uma complexidade intrínseca nas características do processo de implementação de políticas públicas que precisa ser considerada.

A pesquisa inovou no sentido de ter ouvido implementadores de uma mesma política pública, a Política Nacional de Museus, em três instrumentos governamentais. Além das contribuições teóricas já mencionadas aqui, isso pode trazer contribuições do ponto de vista

¹⁹ Outras pesquisas (desenvolvidas por outros alunos do PPGA, como Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de Lima e Jorge Luiz Rocha Reghini Ramos, ambos membros do grupo de pesquisa sobre implementação de políticas públicas, coordenado pela Prof. Janann Joslin Medeiros, durante o período de 2008 a 2011) já identificaram esse “peso” sobre o implementador na ponta e problemas na implementação relacionados às dificuldades que esses encontram por falta de apoio institucional.

prático, por poder expor ao governo problemas na implementação da política que talvez possam ser contornados.

Enfim, os três instrumentos governamentais pesquisados, nesta política pública específica, podem atender ao objetivo de democratizar o acesso aos museus. Há sim instrumentos que são mais favorecidos ou prejudicados por características do processo de implementação. Ou seja, pode-se afirmar que há sim instrumentos governamentais que são mais adequados que outros, não em termos de atingimento dos objetivos a serem perseguidos, mas sim em termos do processo de implementação. Uma outra forma de ver a questão seria que, em vez de aceitar que haveria instrumentos mais adequados em termos de processo de implementação, dever-se-ia buscar construir o contrário: os processos de implementação precisam melhor se adequar aos instrumentos. A escolha dos instrumentos se dá visando determinados objetivos políticos (entre os quais, induzir a ação quando o governo não tem recursos financeiros próprios suficientes para dar conta da tarefa inteira). Portanto, é preciso facilitar a implementação via este instrumento. E isso implica adequar procedimentos ao instrumento. Do ponto de vista da implementação, isso seria mais lógico do que o instrumento se adequar aos procedimentos pré-existentes; embora seja uma proposição mais ousada e que requeira mais tempo para se concretizar, ou mesmo para tomar consciência de sua necessidade.

Um processo de implementação que se utiliza de coordenação por comando e controle seria menos adequado para o uso dos instrumentos assistência financeira e renúncia fiscal, e mais adequado ao uso do instrumento gestão direta. Um processo de implementação que se utiliza mais de negociação, convencimento e persuasão não teria repercussão significativa sobre o instrumento gestão direta, sendo mais adequado à implementação via assistência financeira ou renúncia fiscal. Não se pode esperar que os mesmos mecanismos de coordenação e controle em processos de implementação distintos sirvam igualmente bem a instrumentos governamentais diferentes. No entanto, observou-se que esses processos atualmente não se adaptam aos instrumentos, ficam fixos, favorecendo ou prejudicando a implementação via um ou outro instrumento. Por que eles ficam fixos e como adequá-los fica como sugestão de pesquisas futuras.

Do exposto, surgem algumas contribuições, que podem ser organizadas em contribuições referentes às categorias de análise selecionadas para análise, no sentido de

refinamento de conceitos; e referentes às escolhas sobre qual instrumento utilizar na implementação de uma política pública.

Uma contribuição referente às categorias de análise é que a própria seleção de categorias de análise constrói um modelo teórico que pode ser utilizado para analisar diversas outras políticas públicas pelo enfoque de instrumentos governamentais. Como é um campo pouco explorado pela administração pública e que sistematiza a análise da fase de implementação de uma política pública, o próprio modelo teórico, com as seis categorias de análise e cada instrumento governamental como sendo um caso de análise, pode ser considerado uma contribuição teórica.

Ainda sobre as categorias de análise, o refinamento dos conceitos de apoio político, complexidade administrativa, apoio social, informações e incentivos pode ser considerado uma contribuição para pesquisas sobre instrumentos governamentais que se utilizem deste modelo para investigar a implementação de políticas públicas.

Quanto aos casos propriamente ditos, uma contribuição é desmontar suposições iniciais, comumente encontradas em análises de políticas específicas, de que a renúncia fiscal é integralmente concentradora e não serve para democratizar acesso ou de que a assistência financeira é mais adequada para este fim. Essas suposições não se confirmaram nesta pesquisa. Além disso, outra contribuição teórica é no sentido de confirmar que é preciso adequar os modelos de implementação conforme o instrumento governamental utilizado, embora isso ainda não ocorra; ou, ao menos, não ocorre na política pública que foi aqui investigada.

A assistência financeira e a renúncia fiscal necessitam de implementação mais influenciada pelo modelo de baixo para cima. Ou seja, para que a assistência financeira tenha melhores resultados, é preciso uma ação conjunta do implementador central (para além do Ibram, conjunta entre Ibram e MP ou outros órgãos do governo federal) para fortalecimento das prefeituras, ambiente no qual o implementador na ponta se insere. Da mesma forma, para que a renúncia fiscal tenha melhores resultados, é preciso maior coordenação de objetivos entre o implementador central (MinC) e os financiadores, sendo as empresas estatais as principais financiadoras. Não basta o implementador central divulgar as regras e esperar que as coisas aconteçam na ponta. É preciso maior coordenação entre o implementador central e o principal financiador do implementador na ponta, mas sempre com o enfoque partindo das

necessidades do implementador na ponta, para que a demanda sobre o que é necessário para que a política seja implementada parta do implementador na ponta, e não do implementador central.

Portanto, os três instrumentos servem ao propósito de democratizar o acesso a museus e há características mais favoráveis ao uso de um ou de outro instrumento governamental, havendo instrumentos mais adequados que outros conforme determinadas características do processo de implementação.

Enfim, há diferenças marcantes entre os três instrumentos governamentais quando comparados mediante as seis categorias de análise selecionadas e também quando analisados como um todo. A conclusão final é que os três atendem ao objetivo de democratizar o acesso aos museus, de uma forma ou de outra. Um instrumento governamental se mostra mais adequado do que outro conforme contextos específicos; ou seja, conforme a adequação dos meios para sua implementação: o quanto os procedimentos administrativos no processo de implementação conseguem ou não se conformar ao instrumento.

5.1. Recomendações e proposições

Dos resultados e das conclusões surgem recomendações e proposições.

Uma recomendação seria testar as diferenças no conceito entre apoio político e apoio institucional em pesquisas futuras. Apresentou-se aqui um refinamento do conceito, que foi apropriado para esta pesquisa, e foi desenvolvido com base nas entrevistas e posterior análises dessas. Será que essa diferença existe na implementação de outras políticas também? Seria importante desenvolver outros estudos que contemplassem esta questão, para confirmá-la ou refutá-la. Isso poderia trazer contribuições teóricas para os conceitos de apoio político e apoio institucional e mesmo para elencar o que se mostra como relevante nas fases de formulação e de implementação de uma política pública.

Ainda sobre as categorias de análise, a segunda recomendação seria que pesquisas futuras buscassem refinar o conceito de apoio social. Aqui foi visto que apoio social por vezes se confunde com inserção social ou com a própria democratização das oportunidades de acesso. Analisar como esses conceitos se relacionam poderia trazer contribuições teóricas para o conceito de apoio social e seu papel na formulação e implementação de políticas públicas, respectivamente.

Uma terceira recomendação é no sentido de serem desenvolvidos estudos similares sobre outras políticas públicas que se utilizem desses instrumentos governamentais simultaneamente, em sua implementação, a fim de confirmar esses achados e impingir possibilidades de generalização desta pesquisa. Ou seja, ver se essas conclusões se confirmam ao analisar a implementação de outra política pública pelos mesmos instrumentos governamentais. Ou, então, até mesmo, pesquisar políticas públicas que sejam implementadas por outros instrumentos governamentais, para ampliar o espectro de análise e ver se as conclusões, ao menos no que diz respeito a esses instrumentos e essas categorias de análise, se confirmam.

A quarta recomendação é que, se a assistência financeira não é o melhor instrumento para democratizar acesso, e se o Bolsa Família teve êxito não pelo instrumento utilizado; então seu êxito se deve a quê? Seria interessante pesquisar se o que importa é a dimensão da política, sua amplitude (e viu-se aqui que a renúncia fiscal, embora concentradora, tem um efeito tão mais amplo que a assistência financeira, na política estudada, que mesmo a pequena parte que não é concentrada acaba por ter um efeito democratizador igual ou maior que o instrumento assistência financeira) ou o destinatário dos recursos. Será que o êxito do Bolsa Família seria porque os recursos vão direto às mãos das pessoas mais necessitadas? Caso seja isso, pode-se refazer o paralelo: enquanto o Bolsa Família é entregue nas mãos de quem vai gerenciar os recursos; o Mais Museus e a Lei Rouanet (no caso dos museus) poderia ser direcionado aos financiadores (prefeituras, empresas) e não aos indivíduos (contemplados, proponentes), pois são os financiadores que irão, no longo prazo, gerenciar os recursos necessários para a manutenção do museu. Portanto, ao final da pesquisa, faz-se a suposição de que um vínculo maior entre o implementador central (Ibram) e o financiador do implementador na ponta (a empresa estatal, a prefeitura), e não ao próprio implementador na ponta (proponente ou contemplado, que fica dependente de apoio institucional), possa potencializar efeitos na democratização das oportunidades de acesso. Daí a recomendação de desenvolver estudos para verificar se essa lógica se confirma e, se confirmada, recomendar alterações na política para que o implementador central fique mais focado no financiador, e não no implementador na ponta; ou seja, alteração para que o processo de implementação fique mais voltado ao vínculo “implementador central – financiador” do que ao vínculo “implementador central - implementador na ponta”. Essa alteração de enfoque poderia ter efeitos inclusive nas rotinas de prestação de contas. Nesta investigação, viu-se que há muitos

casos de prestação de contas não analisadas. O foco da prestação de contas está em informações desvinculadas dos resultados e com exigências formais mal compreendidas pelos implementadores na ponta e que geram dificuldades de análise pelos implementadores centrais. Caso o foco mude, do implementador na ponta para o financiador, talvez a lógica da prestação de contas possa ser reformulada e seja mais facilmente repensada para focar resultados.

A quinta recomendação é que se supõe que o também baixo percentual de prestações de contas apresentadas se deva a problemas informacionais, de o projeto não haver apresentado a prestação de contas por falhas informacionais; ou de haver apresentado as informações mas essas não constarem do sistema de controle. Mas pode ser que o baixo percentual de prestações de contas se deva, contrariamente às expectativas, a problemas de execução dos projetos. Por isso uma última recomendação é que há que se investigar em mais detalhes, projeto a projeto, o motivo da baixa prestação de contas. Caso o problema seja na execução do projeto, há que se buscar outras soluções, que não a melhora no fluxo de informações ou a lógica de quais informações são solicitadas para concluir a prestação de contas.

A sexta recomendação deriva de que se vê que, em muitos casos, interessa ao governo, além de agir pelo instrumento gestão direta, induzir a ação de outros autores optando pela implementação via outros instrumentos governamentais. O que é necessário e fundamental é reconhecer que os procedimentos desenvolvidos ao longo do tempo para a implementação via gestão direta não são adequados para implementação via outros instrumentos governamentais. É muito interessante ter a disponibilidade de implementar uma política pública utilizando vários instrumentos governamentais ao mesmo tempo. Isso faz sentido porque contribui para atingir o objetivo da política por vários enfoques. Na literatura há menção sobre ser comum o uso de mais de um instrumento para implementar uma mesma política. Seria interessante investigar qual porcentagem das políticas públicas atuais se utiliza de apenas um ou de uma combinação de instrumentos governamentais em sua implementação.

A última recomendação, na linha de proposições a serem investigadas em futuros estudos, é desenvolver pesquisas para averiguar a suposição que o formulador de políticas públicas talvez tenha um leque maior de opções, maiores graus de liberdade; enquanto o implementador encontra um cenário de ação mais restrito, tendo que implementar políticas

dentro de balizamentos já existentes e com determinadas limitações. Estudos de políticas públicas com foco em implementação deveriam assim partir de um embasamento teórico distinto daqueles com foco em formulação, considerando o diferente contexto e categorias de análise que estão dentro das possibilidades de atuação do implementador.

Além disso, com base nos resultados desta pesquisa, derivados da comparação dos instrumentos governamentais em uso na implementação da Política Nacional de Museus, e alinhadas também com as recomendações apresentadas, sugerem-se proposições a serem testadas em futuras pesquisas sobre implementação de políticas públicas.

A primeira proposição seria que a autonomia é benéfica ao processo de implementação apenas até certo ponto, a partir do qual vem associada à falta de apoio institucional, que traz prejuízos ao processo de implementação de políticas públicas. Seria interessante desenvolver pesquisas que testassem esta proposição, investigando a percepção dos implementadores na ponta acerca desta categoria de análise “autonomia”, que a literatura indica como favorável ao processo de implementação mas, nesta pesquisa, não se mostrou como categoria relevante em nenhum dos três instrumentos pesquisados, e ainda trouxe à tona a questão do *trade off* entre autonomia e apoio institucional, indicando que possa haver um limite até o qual a “autonomia” seja de fato benéfica.

A segunda proposição seria que os instrumentos governamentais escolhidos podem estruturar o desenho institucional, mas não estruturam o processo de implementação nem os resultados das políticas públicas. Isso foi um resultado desta pesquisa, e contradiz o que está afirmado nas teorias sobre instrumentos governamentais. Portanto, é preciso testar este resultado em futuras pesquisas que tenham por objeto outras políticas públicas que também se utilizem de vários instrumentos governamentais em sua implementação.

Uma terceira proposição seria que quanto mais controle do governo federal, melhor controle do tempo de implementação; e quanto mais se delega a terceiros (com autonomia para seleção e/ou execução de projetos), menor o controle e maior o tempo para implementação (até o fim do ciclo). Isso foi observado para a Política Nacional de Museus. Seria preciso testar essa proposição em outras políticas públicas, investigando como a maior ou menor presença do governo central influi nas etapas e no tempo do processo de implementação como um todo, até a conclusão do ciclo ou o atingimento do resultado.

Finalmente, a quarta proposição é que quanto menos controle direto, mais oportunidades para desviar recursos para propósitos particulares. Viu-se maior incidência de suspeitas de corrupção no instrumento com menor controle direto, a renúncia fiscal, em comparação aos demais instrumentos em uso na implementação da Política Nacional de Museus. Testar essa proposição em pesquisas que tratem da implementação de outras políticas públicas pode trazer contribuição ao debate acerca dos instrumentos governamentais.

Essas proposições visam contribuir ao avanço do conhecimento acerca de instrumentos governamentais e como se relacionam com o processo de implementação de políticas públicas.

5.2. Limitações do Estudo

Uma limitação desta pesquisa é que pode haver outros fatores relacionados com a permanência de desigualdade no acesso que não os instrumentos governamentais utilizados.

Uma possibilidade a ser investigada em estudos futuros seria a atuação de grupos de interesse que, com suas influências e ações, levariam à concentração dos recursos destinados a museus.

Outra possibilidade, ainda, seria a própria natureza da atividade cultural. A atividade cultural se mostra muito influenciada pelo gosto das demais pessoas, concentrando preferências. Taleb (2008) argumenta que filmes de cinema e um grande leque de produtos culturais dependem fortemente do efeito do contágio. Sugere que as pessoas não se apaixonam por uma obra de arte apenas pelo seu valor artístico, mas também para se sentirem pertencentes a uma comunidade que compartilha os mesmo gostos (TALEB, 2008, p. 31). Aponta que é natural que os artistas queiram procurar oportunidades e maximizar suas exposições a pessoas influentes onde existem mais oportunidades. Infere-se, daí, que no caso do Brasil, essas oportunidades podem se concentrar nas cidades Rio de Janeiro e São Paulo. Viver em grandes cidades é necessário para aumentar a exposição ao acaso de bons encontros e ganhar exposição a mais pessoas (TALEB, 2008, p. 209). Taleb (2008) ainda argumenta que a arte, por sua dependência na palavra das pessoas, é extremamente suscetível aos efeitos da vantagem cumulativa (TALEB, 2008, p. 218). Grandes cidades apresentam efeitos cumulativos. Nesse raciocínio, a atuação do governo não conseguiria modificar a própria

natureza do setor. A cultura não tenderá a ser bem distribuída a não ser por mecanismos artificiais; e mesmo assim estará, no Brasil, sempre concentrada no Rio de Janeiro e em São Paulo, que apresentam vantagem cumulativa. Vale lembrar que essa avaliação de Taleb (2008) considera a cultura como sendo apenas a cultura elitista; enquanto o conceito adotado pelo governo para implementação de políticas culturais no período analisado por essa pesquisa é muito mais amplo, envolvendo a cultura popular, a história do povo, com toda a sua particularidade e suas riquezas peculiares, principalmente para área de museus.

Sendo mantido o entendimento pela intervenção governamental para promover uma distribuição mais equilibrada, há alternativas além das políticas tratadas aqui. Pesquisadores argumentam (CHAMPARNAUD, GINSBURGH, MICHEL, 2008) que seria preferível subsidiar a educação ao consumo artístico, defendendo inclusive que o consumo de artes dos mais velhos deveria inclusive ser tributado, em vez de subsidiado. Além disso, a educação pública pode ser uma ação que poderia, a longo prazo, levar a possíveis reduções de subsídios à cultura. Pesquisas mostram (BERGONZI, SMITH, 1996) que os que têm contato com artes na infância participam mais da vida cultural quando adultos. A transmissão familiar, fora do mercado, gera efeitos externos. Ambos, subsídio ao consumo de arte (dos jovens) somado à educação pró-artes, talvez possam também trazer resultados. Seria interessante investigar se instrumentos de políticas públicas dirigidos aos níveis educacionais e distribuição de renda apresentariam possibilidades de surtir melhores resultados na distribuição territorial de oportunidades de acesso a cultura, inclusive a museus. Devido à própria delimitação do estudo, essas alternativas (dos efeitos das políticas educacionais ou de redistribuição de renda) não estão contempladas no escopo da tese. Tampouco está contemplado o conjunto mais amplo de políticas culturais. Embora não sejam, portanto, limitações da pesquisa, podem apontar direções para ampliar e aprofundar pesquisas futuras sobre o impacto de distintos instrumentos de políticas públicas sobre determinados objetivos da política cultural do país e mais especificamente da Política Nacional de Museus.

Dentro dos três instrumentos pesquisados aqui, uma limitação dessa pesquisa é que o Mais Museus é apenas uma das iniciativas da ação do Plano Plurianual de fomento a projetos na área museológica (o mais especificamente direcionado para criação de museus em municípios sem este equipamento cultural). Para se ter um quadro completo do uso do instrumento assistência financeira na Política Nacional de Museus seria preciso desenvolver

um estudo mais amplo, que englobasse todos os prêmios do Ibram e todas as iniciativas de assistência financeira.

Desenvolvida a pesquisa, acredito que foram apresentados elementos concretos para analisar como distintos instrumentos governamentais para implementação da Política Nacional de Museus se relacionam com a democratização das oportunidades de acesso, que a referida política intenciona prover aos cidadãos brasileiros. A partir desta pesquisa, espera-se poder desenvolver novas pesquisas para verificar a possibilidade de ampliar essas conclusões a outras políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABBAS, Kátia. **Gestão de Custos em Organizações Hospitalares**. Dissertação de mestrado em engenharia de produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 2001.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. **Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth**. National Bureau of Economic Research, Cambridge-MA, EUA, 2004.
- ALLISON, G. **Essence of decision**. Boston: Little, Brown.1971.
- ALVES-MAZZOTTI, A.J. Uso e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n.129, pp. 637-651, set./dez., 2006.
- AMEGASHIE, J. Atsu. *The economics of subsidies*. Crossroads. 6, nº 2 pp. 7-15, 2006.
- ANDREWS, Rhys; ENTWISTLE, Tom. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 20, n. 3, pp. 679-701, 2010.
- ARCURI, Reginaldo. **Competitividade como instrumento do desenvolvimento**. Palestra proferida , enquanto secretário do desenvolvimento da produção do ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior, em Washington-DC, EUA, novembro de 2002.
- BARBOSA, Nelson. **O modelo de administração direta e as organizações sociais de saúde: um estudo comparado**. Tese de doutorado, faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, Brasil, 2005.
- BARDACH, Eugene. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge, MA: MIT Press. 1977.
- BARNARD, Chester I. **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1979.
- BARRETT, S. M.; FUDGE, C. **Policy and action: essays on the implementation of public policy**. London: Methuen. 1981.
- BERGONZI, L., SMITH, J. *Effects of arts education on participation in the arts*. Santa Ana, CA: National Endowment for the Arts. 1996.
- BERMAN, Paul. The study of macro and micro-implementation. **Public Policy** v. 26, n. 2, pp. 157-184, 1978.
- BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation**. New Brunswick: NJ. Transaction. 1998.
- BERTERO, Carlos Osmar. Tipologias e Teoria Organizacional. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro 21 (1) pp. 31-38, jan-mar 1981.
- BOGDAN, R.C; BIKLEN, S.K. *Investigação qualitativa em educação*. Porto Editora, Ltda, 1994. pp. 183-193.
- BOUERI, Rogério. Índice municipal em cultura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, v. 60, n. 3, pp. 251-276, 2009.

BOURDIEU, P. "O mercado de bens simbólicos". **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo, Perspectiva pp. 99-182. 1974.

BRAGA, R. A. P. **Avaliação dos instrumentos de políticas públicas na conservação integrada de florestas e águas, com estudo de caso na bacia do Corumbataí - SP**. Tese (doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos - EESC, Universidade de São Paulo - USP, São Carlos, SP. 2005.

BRANT, Leonardo. **O poder da cultura**. Editora Peirópolis. 2009.

BRASIL. **Guia dos Museus Brasileiros** Ministério da Cultura - MinC, Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, Brasília-DF, 2011.

BRASIL. **Relatório do Segundo Seminário Nacional de Orçamento Público**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2010a.

BRASIL. **Orçamento ao Alcance de Todos: projeto de lei orçamentária anual PLOA 2011**. Ministério do Planejamento, Orçamento, e Gestão. Brasília, 2010b.

BRASIL. **Política Nacional de Museus. Relatório de Gestão 2003/2010**. Ministério da Cultura - MinC, Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, Brasília-DF, 2010c.

BRASIL. **Cultura em números: anuário de estatísticas culturais 2009**. Brasília: MinC, 2009.

BRASIL. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, nº 16, nov 2008, pp. 132-133, 2008.

BRASIL. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família: sumário executivo**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília: MDS; Cedeplar, 2007.

BRASIL. **Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil**. Ministério da Cultura. 2006.

BRASIL. **O desafio do planejamento governamental**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2002.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

BRESSERS, Hans; O'TOOLE, Laurence J. Selection of policy instruments: a network-based perspective. **Journal of Public Policy**, v. 18, n. 3, pp. 213-239, set-dez 1998.

BRUIJN, Hans A. de; HUFEN, Hans A. M.. The traditional approach to policy instruments. In: Peters, Guy B.; Nispen, Frans K. M. (1998). **Public Policy Instruments: evaluating the tools of public administration**. New Horizons in Public Policy. Series Editor: Wayne Parsons. Edward Elgar Publishers. 1998.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sérgio. Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. **Revista de Administração Contemporânea- RAC**. Curitiba, v. 14, n. 3, art. 1, pp. 395-413, 2010.

CARGAN, Leonard. **Doing social research**. Rowman & Littlefield Publishers. EUA. 2007.

CETRULO, Tiago Balieiro. **Instrumentos de intervenção governamental e postura ambiental empresarial: uma análise da agroindústria canavieira do Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências da Engenharia

Ambiental. Escola de Engenharia de São Carlos - EESC, Universidade de São Paulo - USP, São Carlos, SP. 2010.

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial**. Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras - ANPEI, CGEE, Brasília- DF, 2010.

CHAMPARNAUD, L., GINSBURGH, V., MICHEL, P. Can public arts education replace arts subsidization? **Journal of Cultural Economics** 32 pp. 109-126, 2008.

CHERCHIGLIA, Mariângela; DALLARI, Sueli. Tempo de mudanças: sobrevivência de um hospital público. **RAE eletrônica**, vol. 5, n. 2, 2006.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, pp. 1-25, 1972.

COSTIN, Cláudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n 7, pp. 107-117, 2005.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rocco. 1986.

DE VAUS, David A. **Surveys in social research**. 5ª edição. Allen & Unwin, Australia. 2002.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. Atlas, 2009. 450p.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v.14, n.4, oct. 1989.

ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, M. **Designing government from instruments to governance**, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94 n. 4 pp. 601-616, 1979.

ENGELMANN, Wilson. **Princípio da igualdade**. Editora Sinodal, 2008.

ESCANDE, Sylvie. Entre mito e realidade: quarenta anos de produção de indicadores culturais na França. In: UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**, pp. 143-157, 2003.

ETZIONI, Amitai. **Modern organizations**. Englewood Cliffs, NJ. Prentice-Hall. 1964.

FALCONER P.; e BLAIR S. The Governance of Museums: A Study of Admission Charges Policy in the UK. **Public Policy and Administration** 18 (2) pp. 71-88. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, pp. 97-169, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, pp. 21-29, 2003.

FERREIRA Júnior, W. **Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas: estudo**

comparativo entre a administração direta e as organizações sociais de saúde. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil. 2004.

FISCHER, Augusto. Incentivos em programas de fomento florestal na indústria de celulose. Tese (doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos - EESC, Universidade de São Paulo - USP, São Carlos, SP. 2007.

FLEURY, Fernando Leme. **Investimentos em infraestrutura como instrumento de política industrial.** Tese (doutorado). Universidade de São Paulo - USP. Departamento de Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. 2009.

FOX, Charles J. Implementation research: why and how to transcend positivist methodologies. In: Palumbo, Dennis J.; Calista, Donald J. (orgs). **Implementation and the policy process: opening up the black box** (capítulo 13, pp. 199-212). Greenwood Press, EUA. 1990.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** nº 21, junho de 2000.

GAUTIER, Ana Maria Ochoa. Indicadores culturais para tempos de desencanto. In: UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**, Brasília, Brasil, pp. 61-79, 2003.

GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory development in the social sciences.** The MIT Press. 2004.

GERRING, J. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, v.98, n.2, maio, 2004.

GOGGIN, Malcolm L; BOWMAN, Ann O'M.; LESTER, James P.; O'TOOLE, Jr., Lawrence. Implementation theory and practice: towards a third generation. Glenview, Il.: Scott, Foresman, 1990.

GOLAFSHANI, N. Understanding reliability and validity in qualitative research. **The Qualitative Report**, v. 8, n. 4, dec., pp. 597-607, 2003.

GRAY, Clive. Museums, Galleries, Politics and Management. **Public Policy and Administration** 26 (1), pp. 45-61. 2011. (disponível em ppa.sagepub.com, na De Montfort University, acessada em 14 de fevereiro de 2011)

GRINDLE, Merilee S. (Ed.). **Politics and policy implementation in the Third World.** Princeton: Princeton University Press, 1980.

GUSTAFSSON, Bo. Scope and limits of the market mechanism in environmental management. **Ecological Economics**. v. 24, n. 2, pp. 259-274, 1998.

HAMMERSLEY, M.; FOSTER, P.; GOMM, R. Case study and generalisation. In: Gomm, R.; Hammersley, M. and Foster, P. eds. **Case Study Method: Key Issues, Key Texts.** London: Sage, pp. 98-115. 2000.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy.** London: Sage Publications Ltd. 2002.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **Policy analysis for the real world.** Oxford University Press. 1984.

HOOD, Christopher. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the

tools of government after two decades. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 20, n. 1, pp. 127-144, jan. 2007.

HOOD, Christopher. **The tools of government**. Chatham, NJ: Chatham House Editores. 1986.

HOOD, Christopher; MARGETTS, Helen Z. **The tools of government in the digital age**. Editora Palgrave. 2007. 218 p.

HORN, Murray J. **The political economy of public administration: institutional choice in the public sector**. Cambridge University Press. 1995.

HOWLETT, M.; KIM, J.; WEAVER, P. Assessing instrument mixes through program- and agency-level data: methodological issues in contemporary implementation research. **Review of policy research**, v. 23, n 1, pp. 129-151, 2006.

HOWLETT, Michael. Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M. ; HOWLETT, M. **Designing government from instruments to governance** (pp. 31-50). Montreal & Kingston: McGill-Queen's Univ. Press. 2005.

HOWLETT, Michael. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. **Policy Studies Journal**, v. 19, n 2, pp. 1-21, 1991.

HUQUE, Ahmed Shafiqul. Does Ideology Matter? Incentive, Efficiency and Management in the Public Sector. **International Journal of Public Administration**, v. 32, n. 11, pp. 929 - 950, 2009.

JORDAN, A.; WURZEL, R., ZITO, A. The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government? **Political Studies** v 53, pp. 477-496, 2005.

JOURNAL of Cultural Economics. Association for Cultural Economics International - ACEI <http://www.culturaleconomics.org/journal.html>

KAY, John. A good economist knows the true value of the arts. **Financial Times**, 11 ago 2010.

KETTL, Donald. **Sharing power: public governance and private markets**. Washington DC: Brookings Institution. 1993

KIRSCHEN, E. S. **Política Econômica Contemporânea**. Editora Atlas S.A. Editora da Universidade de São Paulo. 1975.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy: politics, analysis, and alternatives**. CQPress, Washington-DC, EUA, 2007.

LANE, Jan-Erik. **Public Administration and Public Management: the principal-agent perspective**. Routledge Editora. 2005.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, pp. 1-22, 2007.

LAWLEY, I. Local Authority Museums and the Modernizing Government Agenda in England. **Museum and Society** 1 (2) pp. 75-86. 2003.

LEMAN, Christopher K. Direct Government. In: SALAMON, L. **The Tools of Government: a guide to the new governance**. Oxford University Press. Pp. 48-79, 2002.

- LEMOS, Eneida Braga Rocha de. Eneida Braga Rocha de Lemos, Diretora do Departamento de Difusão, Fomento e Economia dos Museus do Ibram: depoimento [jun 2011]. Entrevistadora: autora. Brasília: Ibram-DF, 2011. Arquivo de gravação. Entrevista concedida à autora.
- LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano. **A atuação de *champions* na implementação de programas governamentais brasileiros**. Projeto de pesquisa para dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. PPGA/UnB, 2010.
- LINCOLN, Y; GUBA, E. **Naturalistic Inquiry**. Sage Publications. 1985.
- LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos, **Gestión y Política Pública**, II, 1, pp. 5-34, 1989.
- LINDLOF, Thomas R.; TAYLOR, Bryan C. **Qualitative communication research methods**. Sage Publications. 2ª edição. 2002.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LÓPEZ-CALVA, Luis F.; LUSTIG, Nora (organizadores). Declining inequality in Latin America: a decade of progress? United Nations Development Program, 2010.
- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, vol. 32, n. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. Organizing political life: what administrative reorganization tell us about government. **American political science review**, v. 77, pp. 281-296, 1983.
- MARQUES, Rosa Maria. A Importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros, n. 1. **Cadernos de estudos: desenvolvimento social em debate**. Brasília, DF: MDS; SAGI, n.1, set. 2005. 40 p.
- MARTINELL, Alfons. Cultura e cidade: uma aliança para o desenvolvimento – a experiência da Espanha. In: UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**, Brasília, Brasil, pp. 93-104, 2003.
- MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, pp. 289-300, maio/ago. 2004.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration**, v. 5, n. 2, pp. 145-174, 1995.
- MATTEI, Lauro. PRONAF 10 anos: síntese da produção acadêmica sobre o programa. Brasília (DF): MDA/SAF, 2006 (relatório de pesquisa, 198 p.).
- MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. **Effective policy implementation**. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1981.
- MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. **Implementation and public policy**. Lanham, EUA: University Press of America, 1989.
- MCDONNELL, Lorraine M.; ELMORE, Richard. Getting the job done: alternative policy instruments. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 9, n. 2, pp. 133-152, 1987.
- MERTON, Robert K. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. **American Sociological Review**. Vol. 1, n. 6, pp. 894-904. Dez., 1936.

MILES, M.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis**. Beverly Hills, CA: Sage Publications. 1994

MOUSINHO, Clara. **Fraude em benefícios da Lei Rouanet começou em 2004, informa Polícia Federal**. Matéria jornalística da Agência Brasil. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-11-07/fraude-em-beneficios-da-lei-rouanet-comecou-em-2004-informa-policia-federal> em 7 de novembro de 2007. Acesso em outubro de 2011.

MUSEUM INTERNATIONAL. Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO. http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=2356&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

NAJAM, Adil. Learning from the literature on policy implementation: a synthetic perspective. Austria: International Institute for Applied Systems Analysis, 1995. (IIASA Working Paper n. 61).

NASCIMENTO Jr., José do. **José do Nascimento Júnior, Presidente do Instituto Brasileiro de Museus - Ibram**: depoimento [jun 2011]. Entrevistadora: autora. Brasília: Ibram-DF, 2011. Arquivo de gravação. Entrevista concedida à autora.

NASCIMENTO JÚNIOR, José do (Org.). **Economia de museus**. Brasília: MinC/Ibram, 2010.

NETO, Pedro Taddei. Preservação sustentada de sítios históricos: a experiência do programa monumenta. In: UNESCO, **Políticas Culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. Brasília, Brasil, pp. 105-115, 2003.

NISPEN, Frans K. M. van; RINGELING, Arthur B. On instruments and instrumentality: a critical assessment. In: Peters, Guy B.; Nispen, Frans K. M. (1998). **Public Policy Instruments: evaluating the tools of public administration**. New Horizons in Public Policy. Series Editor: Wayne Parsons. Edward Elgar Publishers. 1998.

NOBLAT, Ricardo. **Ministro da Cultura admite falha no combate a fraudes**. Blog jornalístico. <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/?palavra=rouanet> Acesso em outubro de 2011.

NORTH, Douglas. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, pp. 359-368, junho 2004.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Jorge Zahar Editor, Ltda. 1997.

O'TOOLE, L. J. Jr. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of public administration research and theory**, v. 10, n. 2, pp. 263-288, 2000.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Organizadores Paulo Emílio Matos Martins e Octavio Penna Pieranti. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Pereira. **Políticas culturais e o campo museal em Santa Catarina (1987-2006)**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil, 2007.

PALUMBO, Dennis J.; HARDER, Marvin A. Introduction. In: Dennis Palumbo e Marvin

- Harder (Eds) **Implementing public policy**. Lexington: Lexington Books, 1981.
- PEARCE, David. **Economics and Environment: essays on ecological economics and sustainable development**. Editora Edward Elgar, 1998.
- PETERS, Guy. **Comparative Politics: theory and methods**. New York University Press. 1998.
- PETERS, Guy. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of public administration research and theory**, v. 10, n. 1, pp. 35-47, jan 2000.
- PETERS, Guy; NISPEN, F. K. M. van (Orgs). **Public Policy Instruments: evaluating the tools of public administration**. Edward Elgar Editora. Coleção New Horizons in Public Policy, 1999. 247 p.
- PETTIGREW, A. M. Longitudinal field research on change: Theory and practice. **Organization Science**, n.1, pp. 267-292, 1990.
- PIRES, André. Bolsa Família e Políticas Públicas Universalizantes: o caso de um município paulista. **Cadernos de Pesquisa** v. 38 n. 134 pp. 341-366, maio/agosto 2008.
- PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados** [online] v. 52, n. 3, pp. 734-769, 2009.
- PORTES, Alejandro. The hidden abode: sociology as analysis of the unexpected. **American Sociological Review**, vol. 65, pp. 1-18, fevereiro de 2000.
- POWELL, Walter W.; DI MAGGIO, Paul J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.
- REIN, Martin; RABINOVITZ, Francine. **Implementation: a theoretical perspective**. Cambridge, MA: Joint Center for Urban Studies of MIT and Harvard University, 1997 (*working paper* n. 43).
- REIS, Ana Carla Fonseca. **Marketing cultural e financiamento da cultura**. São Paulo: Pioneira. 2003.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas. 1985.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. **Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, 31 (1) pp. 183-203, 2008.
- SABATIER, P. A. *Top-down and bottom-up* approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, pp. 21-48, 1986.
- SAETREN, H. Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, but Still Very Much Alive and Relevant. **Policy Studies Journal**, vol. 33 n. 4, pp. 559-582, ano 2005.
- SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford. 2002.
- SANDELL, R. Museums, and the Combatting of Social Inequality: Roles, Responsibilities and Resistance. Em Sandell R (ed) **Museums, Society, Inequality**. London: Routledge, 3-23.

2002. (Disponível em <https://lra.le.ac.uk/handle/2381/52> acessado em 1º de março de 2011).
- SANTANA, Edvaldo Alves de. Contrato satisfatório multidimensional e a teoria do incentivo. **Revista Brasileira de Economia** [online], v. 56, n. 4, pp. 661-694, 2002.
- SANTOS, João Paulo de Faria. **Ações afirmativas e igualdade racial: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso**. Edições Loyola, 2005.
- SARAVIA, Enrique. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público para a atividade cultural. **Revista de administração pública**, v. 33, n. 1, pp. 89-119, 1999.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics* v. 52 n. 2 pp. 510-529, 1990.
- SCHWARZER, H. Impactos Sócio-Econômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil – Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará. **Texto para Discussão n. 729**. Rio de Janeiro: Ipea, junho de 2000.
- SCHWARZER, H.; QUERINO, Ana Carolina. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira. **Texto para Discussão n. 929**. Brasília: Ipea, dezembro de 2002.
- SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**. Berkeley, CA: University of California Press. 1949.
- SILVA, Frederico A. Barbosa da. Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento. **Coleção Cadernos de Políticas Culturais**. Ministério da Cultura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Volume Três. Brasília. 2007.
- SILVA, Frederico A. Barbosa da. Política cultural no Brasil 2002-2006: acompanhamento e análise. **Coleção Cadernos de Políticas Culturais, v. 2**. Ministério da Cultura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2007b.
- SILVA, Frederico A. Barbosa da; MIDDLEJ, Suylan. **Políticas Públicas Culturais – a voz dos gestores**. Brasília: IPEA, 2011.
- SILVA, Frederico Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery (orgs.). **Cultura Viva: avaliação do programa arte educação e cidadania**. IPEA. Brasília, 2010.
- SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. cap. 8, pp. 373-407. Ipea, Brasília, 2005. 435p.
- SILVA, Jorge Ferreira da; ROCHA, Ângela da. Réplica 2 - a estrutura intelectual da produção científica de alianças estratégicas: impressionismo ou realismo? **Revista de Administração Contemporânea** vol.14 n° 4 Curitiba July/Aug. 2010.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. A avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. In: **V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, Rep. Dominicana. Anais do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Santo Domingo, 2000.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes. **Caderno n° 48**. Universidade de Campinas - UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP. 2000.

- SMITH, Kevin B. Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. **Policy Studies Journal**, vol. 30, n. 3, 2002 (pp. 379-395).
- SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: Gestão pública: desafios e perspectivas. **Cadernos FLEM 1**. Salvador: FLEM, 2001.
- SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. RJ: Fiocruz, pp. 65-86, 2007.
- SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, pp. 15-20, 2003.
- SOWELL, Thomas. **Affirmative action around the world: an empirical study**. Yale University Press, 2004.
- STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000. pp. 435-454.
- STAVINS, Robert N. (org.). **Economics of the Environment: selected readings**. Editora Norton. Harvard University, 2000.
- STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**. W.W. Norton Editora, 1988.
- STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. **Introdução à microeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- SUNDERLAND, P.L. Fieldwork and the Phone. **Anthropology Quarterly**. Volume: 72, Issue: 3, Publisher: The George Washington University Institute for Ethnographic Research, Pages: 105-117. 1º de julho, 1999.
- TALEB, Nassim Nicholas. **The black swan: the impact of the highly improbable**. Penguin Books. 2008.
- TEIXEIRA COELHO, José. Da opinião ao dado. In: **Observatório Itaú cultural/OIC nº 01**. São Paulo, SP: Itaú Cultural. 2007.
- TENDLER, Judith. **Good governments in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- TOLILA, Paul. **Cultura e economia**. Iluminuras, 2007.
- TORRES, M. **Agências, Contratos e OSCIPs: a experiência política brasileira**. RJ: FGV, 2007.
- TREBILCOCK, M.; HARTLE, D.; PRICHARD, R.; DEWEES, D. The Choice of Governing Instruments. **Canadian Journal of Political Science**, v. 16, n. 3, pp. 665-666, 1983.
- TURINO, C. **Ponto de cultura: o Brasil de baixo para cima**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.
- UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. Brasília: Brasil, 2003. 236 p.
- VEDUNG, Evert. **Public Policy and Program Evaluation**. Editora Transaction, 2000.
- VILLELA, Milú. Observatório Itaú Cultural. In: **Observatório Itaú Cultural/OIC nº 01**. São Paulo, SP: Itaú Cultural. jan/abril 2007.

- WEBB, K. Sustainable governance in the twenty-first century: Moving beyond instrument choice? In: ELIADIS, P.; HILL, M. M.; HOWLETT, M. (orgs.), **Designing government: From instruments to governance** (p. 243–280). Toronto: University of Toronto Press, 2005.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Tradutor: Regis Barbosa. 3 ed. Brasilia: UnB, 1994. v.1. 422 p.
- WILLIAMSON, Oliver E. “Transaction Cost Economics: An Introduction” <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2007-3?searchterm=transaction%20cost%20economics>.
- WILLIAMSON, Oliver E. The new institutional economics: takings stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXVIII pp. 595-613, setembro, 2000.
- WINTER, S. C.. Implementation perspectives: status and reconsideration. In: B. G. PETERS, B. G.; PIERRE, J. (orgs.). **Handbook of Public Administration** (pp. 212-222). Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.
- WOODSIDE, Kenneth. Policy instruments and the study of public policy. **Canadian Journal of Political Science**, v. 19, n. 4, pp. 775-793. 1986.
- YANOW, Dvora. Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research. In: Dennis J. Palumbo; Donald J. Calista **Implementation and the Policy Process: opening up the black box** (pp. 213-227), Greenwood Press. EUA, 1990.
- YIN, Robert K. Case Study Research: design and methods. Third Edition. Sage Publications. 2003.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, time and multiple streams. In: SABATIER, P. (org.). **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 1999.

APÊNDICES

APÊNDICE A. ROTEIRO PARA PESQUISA DOCUMENTAL

Documentos que foram consultados e informações que foram buscadas:

Documentos consultados	Para buscar informações sobre
Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Plano Nacional de Cultura.	Objetivos consolidados e explicitados que guiam as políticas públicas culturais.
Política Nacional de Museus (de maio de 2003)	Diretrizes, objetivos, linhas gerais, estratégias para a implementação.
Relatórios Gerenciais do Ministério da Cultura, do Iphan e do Ibram.	Informações sobre assinatura de convênios, acompanhamento e prestação de contas de convênios, para identificar dificuldades no atingimento de metas que possam refletir dificuldades no processo de implementação ou que descrevam o funcionamento de programas diretamente relacionados com os instrumentos governamentais em análise.
Diário Oficial da União - DOU	Editais relacionados aos instrumentos governamentais em análise (lançamento, resultados, montante aprovado e localização dos museus para o Mais Museus, resultados das seleções a Lei Rouanet e orçamentos dos Museus do Ibram)
Bancos de dados eletrônicos do Ministério da Cultura (Sistema Brasileiro de Museus, SalicNet e SalicWeb)	Diretrizes, resultados, montantes e localização de projetos e recursos relacionados a cada instrumento governamental em análise (http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php e http://sistemas.cultura.gov.br/propostaweb/).
Relatórios e bancos de dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP	Portal de convênios do governo federal - Siconv, relatórios de avaliação do PPA, informações do Sigplan para ver editais firmados, metas planejadas, execução orçamentária, informações gerenciais.
Pesquisa por Amostragem de Domicílio - POF	Consumo cultural das famílias.
Anuário de Estatísticas Culturais	Quantidade e localização dos museus.
Cadastro Nacional de Museus	Quantidade, localização, tipo de financiamento dos museus.
Relatórios do Tribunal de Contas da União e de organismos internacionais.	Relatórios de avaliação de programas referentes à Política Nacional de Museus (do Tribunal de Contas da União - TCU e da Organização dos Estados Ibero-americanos para a educação, a ciência e a cultura - OEI).
Confederação Nacional de Municípios - CNM e Tribunal Superior Eleitoral - TSE	informações sobre eleições municipais
Páginas na internet de cada museu criado pelo Mais Museus	Para informações sobre a abertura (ou não) do museu, contatos e seu funcionamento.

APÊNDICE B. ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

As entrevistas foram semi-estruturadas e distintas conforme o instrumento.

As entrevistas foram desenvolvidas como se fosse uma conversa informal, aonde o entrevistado discorria sobre sua experiência enquanto implementador na ponta; e as dificuldades e facilidades que encontram na qualidade de diretor(a) do museu ou de pessoa diretamente encarregada pela apresentação do projeto, implantação e manutenção do museu.

Apesar de distintas, para que todas as entrevistas extraíssem dos entrevistados as informações referentes às dimensões de análise selecionadas para esta tese, eu, na qualidade de entrevistadora, seguia este roteiro apresentado aqui; embora as perguntas não fossem formuladas com essas palavras. Ou seja, as perguntas decorriam da conversa informal em busca de informações relacionadas ao que consta no roteiro abaixo.

Nome:

Cargo:

Há quanto tempo no cargo:

Função:

Incentivos: Qual são as fontes de recursos financeiros para o funcionamento do museu? Há incentivos institucionais ou regimentais para se dar ênfase a ações para democratização das oportunidades de acesso? No caso da Rouanet e do Mais Museus: O que o motivou a inscrever seu projeto? Por que aqui (na Rouanet ou no Mais Museus) e não em outro mecanismo, outra fonte?

Autonomia: Quais são as ações sob sua competência direta devido ao cargo que ocupa? Quais lhe foram delegadas e por quem? Quais tarefas você delegou a outrem? Você propõe e desenvolve projetos? Pode definir exposições? Acredita que o poder decisório está com você ou com quem (mais)?

Informação: Com que frequência presta informações sobre o museu? A quem você se reporta? Quem se reporta a você? Quem compõe a mesma equipe? Com quem você se relaciona profissionalmente, dentro e fora da equipe? Entre suas tarefas cotidianas, sobre quais aspectos e como presta informações ao seu chefe direto? Como você fica sabendo de suas

responsabilidades, tarefas e prazos? Como acompanha ações e ocorrências relacionadas ao seu trabalho (pela imprensa, pelo chefe superior, por iniciativa própria de conversar com outras pessoas no trabalho)? Como reporta suas próprias ações (se é que as reporta a alguém)? A quem? Há relatórios periódicos? Alimenta sistemas gerenciais eletrônicos? Sistemas de monitoramento? Há mecanismos de controle? Quais? Há informações que gostaria de ter e tem dificuldade em conseguir?

Apoio político/institucional: É filiado ou tem afinidade com algum partido político? Qual? Frequenta reuniões partidárias? Já teve algum engajamento, alguma militância em alguma questão específica? Há algum viés político no processo de implementação? Afora afinidades e apoios políticos, necessita apoio institucional? Como percebe o apoio institucional que seu órgão e essa política pública específica recebe de governos (municipal, estadual, federal) e de outras entidades (privadas ou sem fins lucrativos)?

Apoio social: Se um cidadão quiser conhecer as tarefas aqui desempenhadas, tem como fazê-lo? E se quiser acompanhar as despesas, é possível? Como? Caso um cidadão queira dar sugestões, há meios institucionalizados? São ouvidos? Recebem respostas? Na sua opinião, como a comunidade percebe a existência do museu? Como se beneficia? E o apoio da comunidade? Há apoio da comunidade para a manutenção do museu? Há mobilização da comunidade em torno do museu? Participam das atividades? Frequentam?

Etapas e tempo: como você descreveria o processo de implementação desta política pública? Quais são os passos? Quantas etapas? Qual o caminho que um pedido ou uma decisão ou um processo deve percorrer até se tornar realidade? Quanto tempo demora para isso ocorrer, em média?

Democratização das oportunidades de acesso: Em sua opinião, essa política pública amplia o acesso dos cidadãos a museus? É democrática? Atinge a todos os segmentos populacionais, estratos sociais, econômicos e culturais distintos? Se sim, por quê? Se não, por quê? O que lhe leva a pensar assim?

APÊNDICE C. MUSEUS PESQUISADOS

O anonimato foi garantido aos entrevistados. As gravações e transcrições das entrevistas estão disponíveis aos interessados. Neste apêndice, apresenta-se a lista dos projetos que foram objeto das entrevistas.

Entrevistados para o instrumento Renúncia Fiscal (período: agosto e setembro de 2011)

Título dos Projetos como constam na Rouanet:

1. Memorial das Cavalhadas
2. Preservação do acervo histórico sob a guarda do CEDOC “D. Luiz Gonzaga Fernandes”
3. Museu do Brinquedo - Obras Físicas e Museografia; Inventário do Acervo do Instituto Cultural Luíza de Azevedo Meyer; e Modernização do Museu dos Brinquedos.
4. Núcleo de Documentação e Pesquisa IAC e Reserva Técnica IAC
5. Identificação e Processamento Técnico do Acervo Documental do Instituto de Arte Contemporânea e Aquisição de Mobiliário para Reserva Técnica e Adequação do Espaço Museográfico do MAC CE
6. Acervo Memória Caiçara
7. Restauro, Conservação e Valorização do Patrimônio Têxtil do Museu de Arte Sacra da Cidade de Goiás
8. Centro Virtual de Documentação e Referência Oswaldo Goeldi

Entrevistados para o instrumento Assistência Financeira (período: setembro e outubro de 2011)

Título dos Projetos como constam da lista de contemplados pelo Mais Museus:

1. Implantação do Museu Municipal de Matelândia - PR
2. Museu Municipal Estação da Memória: a história desse meu lugar. Quatis - RJ
3. Casa da Cultura de Sobradinho - RS

4. Memorial de Cajuru José Mariano Arena Cajuru - SP
5. YNY HETO - Museu dos Povos Indígenas da Ilha do Bananal - Javaé e Karajá – TO; e Museu Histórico e Etnográfico de Tocantinópolis - TO
6. Museu Arqueológico do Carste do Alto São Francisco. Pains - MG
7. Museu da Usina de Itaici. Santo Antonio de Leverger - MT.
8. Museu da Memória de São Gabriel – BA

Entrevistados para o instrumento Gestão Direta (período: outubro e novembro de 2011)

Museus do Ibram:

1. Museu Histórico Nacional - Rio de Janeiro (RJ)
2. Museu do Diamante - Diamantina (MG)
3. Museu Regional Casa dos Ottoni - Serro (MG)
4. Museu Victor Meirelles - Florianópolis (SC)
5. Museu das Missões - São Miguel das Missões (RS)
6. Museu Casa Histórica de Alcântara (MA)
7. Casa da Princesa, em Pilar de Goiás (GO); Museu das Bandeiras, Cidade de Goiás (GO); e Museu da Arta Sacra da Boa Morte, Cidade de Goiás (GO)
8. Museus da Abolição - Recife (PE)

Entrevistados nos órgãos centrais (período: junho a dezembro de 2011)

1. Presidente do Ibram
2. Diretora do Departamento de Difusão, Fomento e Economia de Museus do Ibram
3. Diretora de Bens Imateriais do Iphan

Além desses, vários outros servidores foram entrevistados, no Ibram (nas áreas de Pontos de Memória e de coordenação de fomento); no Iphan (na áreas de convênios e contratos); e no MinC (chefia de gabinete da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - Sefic, secretaria que trata da Lei Rouanet). Todos me receberam, me atenderam, mas não foram gravadas entrevistas, não tendo sido utilizadas nas análises desenvolvidas nesta tese.