



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Giandoni Ollaik, Leila; Joslin Medeiros, Janann
INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE MUSEUS

Organizações & Sociedade, vol. 19, núm. 63, octubre-diciembre, 2012, pp. 661-678
Universidade Federal da Bahia
Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638335006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS

Leila Giandoni Ollaik*
Janann Joslin Medeiros**

Resumo

Este artigo identifica como diferentes instrumentos governamentais são utilizados na implementação da Política Nacional de Museus e como se relacionam com o objetivo governamental de democratização do acesso. Os resultados sugerem que o instrumento de assistência financeira apresenta maior capacidade de democratização do acesso, bem como trazem proposições a serem testadas em pesquisas futuras: o instrumento renúncia fiscal, por ser baseado no mercado, reforça a concentração do mercado; o instrumento gestão direta tem seus efeitos limitados aos locais onde há presença do Estado, portanto com limitado poder de desconcentração; e o instrumento assistência financeira é o que apresenta indícios de poder melhor democratizar as oportunidades de acesso.

Palavras-chave: Instrumentos governamentais. Implementação. Política Nacional de Museus.

Government Instruments in the Implementation of the National Policy for Museums

Abstract

This article identifies how different government instruments are used in the implementation of the National Policy for Museums and how they relate to the governmental goal of democratizing access. The first part defines the term *government instruments*, exposing its theoretical framework. The National Policy for Museums is described and its instruments are identified. The second part explains the methodology used for a comparative analysis, and describes the selected variables: incentives, autonomy, information, and complexity. The third part develops the comparative analysis of three instruments: direct management, tax waver, and financial assistance. The results suggest that the instrument financial assistance has a better ability to democratize access. The conclusion suggests proposals to be tested in future research: the tax waiver instrument, being based on the market, strengthens the market concentration; direct management has limited effects, circumscribed to places where there is the presence of the state, with limited power to de-concentrate; and financial assistance instrument is the best instrument to democratize opportunities to access museums.

Keywords: Government instruments. Implementation. National Policy for Museums.

* Doutora em Administração pela Universidade de Brasília – UnB, Brasília/DF/Brasil. Endereço: Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Via N1 Leste s/n, Pavilhão das Metas, Praça dos 3 Poderes. Brasília /DF. Email: leila.ollaik@gmail.com

** Doutora em Administração Pública pela University of Southern California. Professora Adjunta da UnB, Brasília/DF/Brasil. Email: janmedeiros@gmail.com

Introdução

Este artigo procura identificar como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com um objetivo governamental¹. Para tanto, este estudo buscou uma política que faz uso de uma variedade de instrumentos para sua implementação, qual seja, a Política Nacional de Museus. Observou-se que tal Política é implementada mediante o uso de três instrumentos: gestão direta (museus vinculados ao Ministério da Cultura - MinC), renúncia fiscal (museus beneficiados pela Lei Rouanet) e assistência financeira (prêmios com repasses financeiros mediante assinatura de contratos). Também, contribuiu para a escolha da Política Nacional de Museus como foco do estudo o fato de que essa política tem como ponto fundamental o programa do Plano Plurianual "0171 Museu Memória e Cidadania" e que esse programa não sofreu contingenciamento, tendo tido boa execução financeira, sempre acima de 90% ao longo de todo o período de interesse. Assim, os estudos do processo de implementação desse programa não esbarraram em dificuldades financeiras, mas, sim, administrativas, de gestão do processo de implementação.

Quanto ao objetivo da Política estudada, o foco é na democratização das oportunidades de acesso a museus. A democratização do 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). Conforme dados do Cadastro Nacional de Museus, em dezembro de 2010, havia 2.968 museus. Observa-se, no Brasil, uma concentração dos museus, e dos equipamentos culturais em geral, nas grandes cidades e na região sudeste. O Ministério da Cultura 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 (BRASIL, 2006). Para tanto, vem desenvolvendo várias políticas e ações. Esse universo bem delimitado (e concentrado) também é favorável à escolha da Política para desenvolvimento da pesquisa.

Além disso, o artigo contribui para preencher três lacunas existentes. A primeira referente à fase "implementação", a menos estudada em políticas públicas. A segunda se relaciona aos estudos acerca de instrumentos governamentais, enfoque novo no Brasil. E a terceira se refere à própria Política Nacional de Museus, sobre a qual praticamente nenhum estudo foi, ainda, desenvolvido a partir do enfoque da administração e das políticas públicas.

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. Ao estudar a implementação da Política Nacional de Museus, está-se colocando em prática parte de uma agenda de pesquisa proposta para estudar instrumentos governamentais no Brasil (OLLAIK; MEDEIROS, 2011), estabelecendo uma política concreta na qual seja possível desenvolver a análise e definindo critérios para comparação entre instrumentos governamentais.

A primeira parte do artigo conceitua o termo *instrumentos governamentais*, expondo o referencial teórico que trata do tema. A Política Nacional de Museus é descrita e tem seus instrumentos identificados. A segunda parte explica a metodologia utilizada, de análise comparada, e descreve as variáveis selecionadas: incentivos, autonomia, informações e complexidade. Na terceira parte, é desenvolvida a análise comparada em três instrumentos: gestão direta, renúncia fiscal e assistência financeira. Após investigar suas relações com a democratização do acesso, chega-se às conclusões.

¹ Este artigo foi originalmente desenvolvido como parte da fundamentação teórica de uma tese de doutorado sobre o tema.

Instrumentos Governamentais e a Democratização do Acesso na Política Nacional de Museus

Embora haja várias definições para instrumentos governamentais, desde definições enquanto instrumentos operacionais a definições enquanto programas ou políticas públicas, de uma forma ou de outra, todas as definições se referem a um meio escolhido para entregar bens e serviços públicos. De maneira sucinta, trata-se de ação coletiva estruturada (SALAMON, 2002; HOOD, 1986). No enfoque operacional, são considerados instrumentos governamentais o orçamento, o planejamento estratégico, o Plano Plurianual - PPA, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SigPlan (BRASIL, 2002a). O monitoramento, muitas vezes, é tratado como instrumento de avaliação de meios ou de implementação (VEDUNG, 2000, p. 137). Em enfoque mais normativo e legalista, são considerados instrumentos governamentais as regras para reajuste de contratos, regras para participação em licitações etc. (BRASIL, 2002b).

Enquanto programas ou políticas públicas, fala-se de competitividade como instrumento de desenvolvimento (ARCURI, 2002), e também de programas específicos como instrumentos de apoio à competitividade. Nesse 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, ou 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 (CGEE, 2010).

Instrumentos de gestão são, às vezes, definidos como instrumentos governamentais. Neste sentido, estudos de Impacto Ambiental EIA/RIMA e licenciamentos seriam instrumentos governamentais para gestão ambiental. O Plano Diretor seria um instrumento para gestão territorial (BRAGA, 2005). A Lei de Responsabilidade Fiscal seria um instrumento para gestão tributária e financeira. Regras de remuneração, carreiras, avaliações de desempenho seriam 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*.

Instrumentos poderiam ser vistos, inclusive, como instituições, no significado sociológico do termo, em que o termo "instituição" é utilizado 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 (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).

Os instrumentos determinam, parcialmente, quais recursos serão usados e por quem. Eles 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, e não puramente técnico, pois estrutura o processo e seus resultados. Diferentes instrumentos produzem efeitos específicos, independentemente de seus objetivos declarados. Os instrumentos estruturam as políticas públicas conforme suas lógicas inerentes (PETERS, 2000).

Definições de instrumentos governamentais mais voltadas à administração pública diferenciam entre níveis de observação, distinguindo como conceitos distintos "instrumento", "técnica" e "ferramenta". O instrumento seria como um tipo de 'instituição' social (censo, mapa, regulação, tributação). A técnica serviria 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, 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), ambos intitulados "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, ou como se organiza a gestão governamental para implementação de políticas públicas. Essa maneira como se organiza a gestão governamental é tanto uma ação coletiva que assume uma determinada forma quanto uma instituição social, denominadas, aqui, de instrumentos governamentais (gestão direta, assistência financeira, renúncia fiscal etc).

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 os 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).

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. Entre outras consequências, 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 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 resultados a serem alcançados (HOOD, 1986). Um instrumento governamental é, ao mesmo tempo, técnico e social, e serve para 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 na dimensão cognitiva de instrumentos, em que 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 sobrepõem a conceitos de políticas públicas, programas governamentais ou, até, ações do Plano Plurianual - PPA.

Das definições acerca de instrumento governamental, a adotada neste artigo é a 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). É uma definição constitutiva do conceito e se apresenta como um ponto de partida adequado, exatamente, por ser amplo o suficiente para futuras especificações e maiores delimitações.

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 complementariedade 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 se atingir o seu objetivo maior.

A partir desse resumo do referencial teórico acerca de instrumentos governamentais, focalizam-se os instrumentos em ação em uma política específica, a Política Nacional de Museus. Observa-se, nesta Política, o uso de três instrumentos: gestão direta, assistência financeira e renúncia fiscal.

A *Gestão Direta* é o fornecimento do bem ou prestação do serviço diretamente por parte de servidores públicos com relação direta com os cidadãos, ou seja, o Estado é o ator que executa as ações diretamente (LEMAN, 2002). A gestão direta, também, se utiliza de contratos, nem que apenas para compra de suprimentos de escritório, passagens aéreas ou ajuda de consultores. O que a caracteriza é que o governo permanece o mais centralmente envolvido em fornecer bens e serviços diretamente aos cidadãos. A gestão direta é o instrumento governamental mais tradicional e, também, contemporaneamente, presente, foco de debates ideológicos sobre a ação governamental e importante de ser pesquisado, dando a base para análises comparativas. Na Política Nacional de Museus, os museus por gestão direta são vinte e oito museus do Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, autarquia vinculada ao Ministério de Cultura. Há outros museus por gestão direta do poder executivo do governo federal, mas, por serem instituições vinculadas a outros órgãos, tais como universidades, Banco Central, Caixa Econômica Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, não constam como gestão direta da Política Nacional de Museus. Esses museus e muitos outros - municipais, estaduais, privados - estão listados no Cadastro Nacional de Museus, que traz dados sobre quase três mil museus no Brasil, mas não estão contemplados nesta análise.

O segundo instrumento, a *Assistência Financeira*, é o 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 (SALAMON, 2002). O Programa Bolsa Família, por exemplo, é um instrumento governamental de assistência financeira. Diz-se que foi o responsável pela redução da desigualdade de renda (MARQUES, 2005; BRASIL, 2007; PIRES, 2008; LÓPEZ-CALVA, LUSTIG, 2010). Na Política Nacional de Museus, museus que recebem assistência financeira são os contemplados como vencedores de diversos Editais Prêmios no âmbito do Ministério da Cultura, tais como Prêmio Mário Pedrosa, Prêmio Darcy Ribeiro, Qualificação de Museus para o Turismo, Modernização de Museus e o Mais Museus (BRASIL, 2008b)².

A *Renúncia Fiscal* é o instrumento que visa estimular determinado comportamento por parte das empresas ou dos indivíduos pelo adiamento, redução ou isenção de obrigações tributárias. Está presente em várias áreas governamentais, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, que aumentou o acesso ao sistema financeiro, objetivo de tal política. Esta entende 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. E a previdência rural, com forte caráter

² Há ainda “Pontos de Memória”, instrumento cujas ações se iniciaram em 2009 e que até meados de 2011 consistiam em apoio técnico.

redistributivo, amplia o acesso da população à previdência (SCHWARZER, 2000). A previdência social rural 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). Na Política Nacional de Museus, museus por renúncia fiscal são museus que se utilizam da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991). Alguns são privados, outros são públicos, vinculados a governos municipais, estaduais, empresas públicas, universidades. Conseguem captar recursos via Lei Rouanet, aproximadamente, cento e quarenta museus por ano, em anos mais recentes, embora o número tenha sido bem menor no início do período analisado (foram apenas 37 museus com captação via Lei Rouanet em 2003 (BRASIL, 2010d).

O objetivo governamental que, aqui, se delimitou pesquisar é o de democratização do acesso, ou seja, o acesso da população como um todo a bens e serviços que o governo entende necessário ofertar. Esse objetivo, de democratização do acesso, foi o mote do governo Lula de 2003-2010, período analisado neste artigo, e refletiu em todo o governo, sendo, inclusive, a marca do governo: "Brasil, um país de todos" (www.secom.gov.br).

Constata-se forte concentração no acesso a museus no Brasil. Menos de 21% dos municípios brasileiros têm museus, e quase metade deles se encontra na região sudeste (BRASIL, 2010c; BRASIL, 2009b).

Como fazer para que haja democratização do acesso? 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).

Como Comparar os Instrumentos Governamentais

A forma escolhida para identificar, ainda que de forma preliminar, como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como se relacionam com o objetivo governamental de democratização do acesso a bens culturais foi a de comparar os instrumentos conforme determinadas variáveis, a fim de realizar uma análise comparada.

A comparação entre distintos instrumentos governamentais, geralmente, se vale de análises de eficácia, eficiência e efetividade. Diferentemente disso, a intenção, aqui, é investigar variáveis do processo de implementação e procurar padrões e relações com a equidade.

Hood (1986), Huque (2009), Kraft e Furlong (2007), Lane (2005), Peters (2000), Salamon (2002) e Stiglitz (1988) ressaltam que *incentivos* variam em cada instrumento e são relevantes em uma análise do processo de implementação por moldarem as ações dos atores envolvidos. Para combater a concentração territorial dos museus, incentivos à descentralização seriam bem vindos porque poderiam levar à democratização das oportunidades de acesso. Uma forma de incentivar a desconcentração territorial dos museus seria dar prevalência a projetos em pequenos municípios ou que ainda não disponham de museus instituídos. Caso haja tais incentivos, sua existência pode estar relacionada com maior democratização das oportunidades de acesso.

Na literatura sobre o tema, há indícios de que quanto maior a *autonomia* dos implementadores, maiores são as chances de atingir bons resultados (PETERS, 2000).

Essa autonomia, também, é referida como liberdade, em Kraft e Furlong (2007), ou como autoridade, em Hood (1986), ou, ainda, coercibilidade, em Salamon (2002). Essa variável, independente do nome a ela dado, diz respeito ao grau de coerção ou liberdade do implementador durante o processo de implementação. Todos esses autores, ao falarem de autonomia, liberdade, autoridade, estão tratando do grau de autonomia como variável importante para o processo de implementação (STIGLITZ, 1988; SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Outra variável relevante no processo de implementação é a *informação*. Problemas informacionais prejudicam a implementação, e questões sobre o fluxo e as formas de transmitir informação, se institucionalizadas, periódicas, formais etc., ajudam a comparar os distintos instrumentos governamentais, como sugerem Hood (1986), Kraft; Furlong (2007), Peters (2000), Salamon (2002) e, até mesmo, Coase (1937), Stiglitz (1988) e Williamson (2007) quando se referem a custos de transação e à importância das informações para redução desses custos.

A *complexidade* do processo é variável chave na análise de Pressman e Wildavsky (1973). Este mesmo conceito é tratado por nodalidade em Hood (1986) e por capacidade de realização em Salamon (2002). Conceito similar é denominado adequação administrativa por Kraft e Furlong (2007). Em todos esses casos, sempre se referem, entre outras coisas, 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.

Portanto, são estas as quatro variáveis utilizadas para a análise comparada. Elas estão apresentada, de forma resumida, no Quadro 1.

Quadro 1 - Variáveis para Análise Comparada de Instrumentos

Variável	Se refere a	Com base nos autores
Incentivos	quais são e como são distribuídos	Hood (1986), Huque (2009), Kraft; 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; Beghin (2005); Stiglitz (1988).
Informações	formas e fluxos de transmitir e receber informações	Coase (1937), Hood (1986), Kraft; Furlong (2007), Peters (2000), Salamon (2002), Stiglitz (1988), Williamson (2007)
Complexidade administrativa	etapas no processo de implementação e tempo decorrido	Hood (1986), Kraft; Furlong (2007), Pressman; Wildavsky (1973), Salamon (2002).

Fonte: elaboração própria.

O Programa “Museu: Memória e Cidadania” abrange, desde 2003, além dos museus federais, os demais museus brasileiros, públicos, privados ou mistos, sendo constituído por diversas ações, como aquisição de equipamentos, reformulação de exposições, elaboração de projetos relacionados aos museus, melhoria dos sistemas físicos (elétrico e hidráulico) e climatização, entre outros; todas em consonância com os eixos da Política Nacional de Museus. Além disso, a política nacional de museus direciona recursos para o funcionamento e a modernização dos Museus da União. Assim, o foco do estudo é o Programa Museu: Memória e Cidadania, em que as quatro variáveis - incentivos, autonomia, informações e complexidade - foram observadas em cada um dos instrumentos governamentais em uso.

No Plano Plurianual para o período de 2004-2007, o Programa “Museu, Memória e Cidadania” estava descrito como tendo por objetivo revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a esses produtos culturais nas diversas regiões do país (BRASIL, 2004). Os principais problemas identificados para justificar as ações do programa eram: ausência de estratégias de organização e potencialização do financiamento aos museus; espaços museológicos em situação precária de conservação; necessidade de revitalização e

modernização dos museus brasileiros; baixa valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro; hábito muito reduzido de frequentar museus (BRASIL, 2005).

Análise Comparada

A Política Nacional de Museus tem como pilar fundamental o programa do Plano Plurianual “0171 Museu Memória e Cidadania”. Esse programa, cujo órgão responsável é o Instituto Brasileiro de Museus – Ibram, entidade vinculada ao Ministério da Cultura, tem por objetivo revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a esses produtos culturais nas diversas regiões do país (BRASIL, 2010a), e faz uso dos três instrumentos governamentais, mediante suas diversas ações. É implementado pelos instrumentos governamentais gestão direta (museus federais vinculados ao Ministério da Cultura), renúncia fiscal (museus beneficiados pela Lei Rouanet) e assistência financeira (prêmios com repasses financeiros mediante assinatura de contratos).

De forma geral, no período em análise, o programa teve um grande aumento de recursos, como se observa na Tabela 1.

**Tabela 1 - Montante dos Recursos Destinados ao Programa
0171 Museu Memória e Cidadania nos Planos
Plurianuais dos Períodos 2004-2007 e 2008-2011**

Em R\$ 1,00	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011
Despesas correntes	86.014.292,00	166.262.231,00
Despesas de capital	12.780.059,00	22.834.956,00
TOTAL em cada PPA	98.794.351,00	189.097.187,00

Fonte: BRASIL, 2008a; BRASIL, 2010a. Elaboração própria.

Podem-se identificar dois instrumentos no programa Museu Memória e Cidadania: a assistência financeira está majoritariamente concretizada pelas ações “1612 modernização de museus” e “2838 fomento a projetos na área museológica”; e a gestão direta é identificada na ação “2651 funcionamento de museus da União”. Para a renúncia fiscal, como será detalhado na discussão da variável “informação”, não é uma ação específica no PPA. A Tabela 2 mostra os recursos efetivamente gastos e as metas atingidas em cada ação, para o período de 2004 a 2009.

Quanto à regionalização dos investimentos, as informações disponíveis nos relatórios de avaliação do plano plurianual produzidos pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2008 e em 2010, são incompletas; embora haja dados que mostrem que, em 2006, 7% de toda despesa com modernização de museus foram para modernização de apenas um museu na região sudeste; e, em 2008, 25,3% para três museus no nordeste. Das despesas para apoio a projetos, 3% das despesas em 2007 foram para o sudeste, para apenas um museu. E sobre a gestão direta, dados mostram que a região sudeste abrange 5,14% dos gastos (média anual) para atender apenas 0,7% do público alcançado pela ação (BRASIL, 2008a; BRASIL, 2010a).

**Tabela 2 - Despesas e Realizações no Programa 0171, conforme
os Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais**

Programa “0171 Museu Memória e Cidadania”	2004	2005
1612 modernização de museus	Realizado \$	1.823.694,00
	Museu modernizado	71
2838 fomento a projetos na área museológica	Realizado \$	1.023.850,00
	Projeto apoiado	49
2651 funcionamento de museus da União	Realizado \$	11.681.627,00
	Público atendido	1.639.900
		1.731.973

Programa "0171 Museu Memória e Cidadania"		2006	2007
1612 modernização de museus	Realizado \$ Museu modernizado	2.668.694,00 64	3.757.452,00 62
2838 fomento a projetos na área museológica	Realizado \$ Projeto apoiado	7.541.046,00 112	4.564.303,00 128
2651 funcionamento de museus da União	Realizado \$ Público atendido	14.302.465,00 1.718.643	16.555.155,00 1.945.452
		2008	2009
1612 modernização de museus	Realizado \$ Museu modernizado	4.349.527,00 92	1.813.964,00 39
2838 fomento a projetos na área museológica	Realizado \$ Projeto apoiado	11.146.553,00 149	3.431.251,00 31
2651 funcionamento de museus da União	Realizado \$ Público atendido	20.121.796,00 1.840.567	16.012.439,00 1.599.631

Fonte: BRASIL, 2008a e BRASIL, 2010a. Elaboração própria.

A seguir, se desenvolve a comparação entre os três instrumentos, variável por variável.

Incentivos

As informações sobre os incentivos financeiros, na forma de recursos destinados a cada instrumento sob análise, foram buscadas no Plano Plurianual e respectivos relatórios de avaliação desenvolvidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como mencionado anteriormente, o programa 0171 do Plano Plurianual não traz informações específicas sobre projetos com captação por renúncia fiscal mediante a Lei Rouanet. Esses valores foram encontrados nos dados do Relatório de Gestão do Ibram (BRASIL, 2010d), conforme mostra a Tabela 3. Lá está considerado o total captado no setor privado, e não o montante orçamentário, que não está contabilizado separadamente, o que pode acarretar problemas de informação.

Tabela 3 - Despesas em Museus por Renúncia Fiscal (Lei nº 8.313/91)

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, 2010d.

Apesar de problemas de informação, sabe-se que 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); desigual (em 2007, as regiões Sul e Sudeste ficaram com 80% da verba captada, o Centro-Oeste ficou com 11%, o Nordeste com 6% e ao Norte restaram apenas 3%); e com baixa participação das

empresas (de cada 10 reais captados, apenas 1 real é dinheiro privado, sendo os outros nove de renúncia) (BRASIL, 2009b). Em sua concepção, a referida lei ofereceria 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. Não foram analisados os dados da distribuição específica para os museus, entre os projetos beneficiados pela Lei Rouanet, mas cabe supor que esse padrão de concentração se repita.

Há incentivos legais e institucionais na Lei 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet (BRASIL, 1991), para incentivar 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" (BRASIL, 1991, 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" (BRASIL, 1991, inciso I) e ressalta a importância do enfoque regional (BRASIL, 1991, inciso II). No entanto, apesar de haver incentivo legal e institucional para desconcentração dos recursos, seu resultado se apresenta bastante concentrado.

Na gestão direta, não se observa incentivos legais e institucionais, dado que muitos dos vinte e oito museus de gestão direta do Ministério da Cultura o são por um desenrolar histórico específico e se encontram fortemente concentrados na região sudeste. Dos 28 existentes, 21 ficam na região sudeste, sendo doze no estado do Rio de Janeiro e seis em Minas Gerais.

Já os prêmios (assistência financeira) trazem preocupação explícita, nos respectivos editais, com regionalização, desconcentração e democratização do acesso. O concurso Mais Museus visa implantar museus em municípios com até 50 mil habitantes, onde não existe esse equipamento cultural (BRASIL, 2010b), em um esforço explícito de desconcentração, ao menos na sua formulação. A atenção aos municípios pequenos pode gerar desconcentração. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2006) mostra que, em 2005 e em 2006, 71% dos municípios brasileiros tinham população menor do que 20 mil habitantes. Destes, mais de 85% não têm nenhum museu. Será preciso (em pesquisas futuras) ter acesso aos valores efetivamente repassados, para confirmar se na prática existe de fato esta desconcentração. No entanto, devido à limitação a pequenos municípios, supõe-se que prêmios como o Mais Museus tenha um grau de desconcentração mais elevado. Já o prêmio Modernização de Museus parece reproduzir a concentração existente, visto que tem o objetivo de melhorar museus já em funcionamento. O Edital nº 55, de 22 de abril de 2010, publicado no DOU em 23 de abril de 2010, com o resultado do edital de concurso nº 3/2009 Modernização de Museus, mostra que dos 35 vencedores, 53% dos valores a ser desembolsado pelo concedente estão destinados à região sudeste, que responde por 40% em quantidade de projetos aprovados, mantendo forte concentração (Edital nº 55, 2009c).

Autonomia

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 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 a cultura; há, inclusive, a faixa de 100% de abatimento. O empresariado (ou seja, o setor privado) escolhe o que será oferecido 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. Mas, nesse instrumento, o grau de autonomia do gestor do museu, ou executante do projeto, em relação ao governo, é bastante amplo. Talvez a autonomia fique restringida a determinações do financiador. Mas, em relação ao governo, há muita autonomia.

Na gestão direta (atuais museus do Ibram), o grau de autonomia é restrito. Dos vinte e oito museus do Ibram, oito são unidades gestoras e usufruem de um grau um pouco menos restrito de autonomia. No entanto, em todos os casos, o gestor de 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 rígidas.

Na assistência financeira (prêmios), o grau de autonomia pode variar conforme cada edital. Mas, em geral, é preciso prestar contas ao fim de cada convênio e assumir determinados compromissos e responsabilidades antes da assinatura do convênio que viabiliza o repasse de recursos. Ficaria, assim, em um meio termo entre a gestão direta (praticamente sem autonomia) e a renúncia fiscal (autonomia total).

Informações

Há questões informacionais nos três instrumentos governamentais, como se pode notar ao tentar levantar os incentivos financeiros destinados a cada um.

A renúncia fiscal (Lei Rouanet) é a melhor contabilizada e sistematizada no que diz respeito à fase de aprovação de projetos. No entanto, os museus, geralmente, não dispõem de informação sobre onde estão os 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. Cria-se um mercado para captação. A Polícia Federal produziu, em 2007, e de novo em 2010, relatórios sigilosos sobre projetos com base na 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 afirmam ter investidos em projetos foram devolvidos para as próprias empresas de formas ilícitas (NOBLAT, 2011; MOUSINHO, 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*, desencadeada pela Polícia Federal, houve fraude em processos da CNIC a partir de 2004. Integrantes do apoio administrativo do 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. A PF aponta, também, que 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 PF que conduziu as operações, entre 2% a 5% do valor dos projetos. Embora o caso não envolva a CNIC propriamente e o acontecimento seja até o momento limitado a um suposto esquema de dimensões limitadas, tal fato expõe as dificuldades que a comissão enfrenta com a terceirização administrativa, recursos humanos e operacionais insuficientes, e um número muito grande de projetos submetidos à aprovação todos os anos, fatos que abrem espaços para distorções (BRASIL, 2008b).

Os problemas informacionais distorcem o objetivo original do instrumento de renúncia fiscal, e há empresas que associam sua imagem à imagem de artistas fa-

mosos, quase sempre os mesmos; há intermediários entre as empresas e os artistas; e há os poucos artistas que concentram os recursos disponíveis. 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.

Na gestão direta (Museus do Ibram), também, há questões informacionais. Tem-se a regionalização e o montante investido em cada museu, os orçamentos para despesas de capital. No entanto, 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.

Na assistência financeira (prêmios), há bastante transparência na abertura do processo, no lançamento dos editais e na divulgação dos selecionados. No entanto, há pouca transparência sobre repasse efetivo e ações desenvolvidas. Por exemplo, lança-se um edital para obter apoio financeiro para a modernização da infraestrutura e aquisição de equipamentos, material permanente, acervos museológicos, serviços e adequação de espaços museais, no curso da execução da Política Nacional de Museus, mas o concurso tem por finalidade formar um banco de projetos que serão apoiados de acordo com a disponibilidade orçamentária, mediante a celebração de convênio ou outro instrumento hábil com as instituições selecionadas, visando à modernização de unidades museológicas (BRASIL, 2009a). Da divulgação da seleção dos projetos em diante, não há informações públicas disponibilizadas para o acompanhamento dos projetos, embora haja avaliações atestando que trâmites burocráticos e exigências legais com relação à documentação para firmar convênios retardam a liberação financeira e prejudicam a execução de ações (BRASIL, 2005).

Complexidade administrativa

Quanto à complexidade administrativa, a renúncia fiscal passa por sete etapas: cadastramento do usuário do SalicWeb; elaboração das propostas no SalicWeb; envio das propostas via SalicWeb; análise de admissibilidade pelo PRONAC; análise técnica e emissão de parecer; decisão do CNIC; e publicação no DOU. O tempo médio entre o cadastramento de usuário (primeira etapa) e o resultado final é de oito meses, chegando a demorar até um ano (BRANT, 2009). Mas, não há informação entre o tempo médio entre o resultado final e a captação propriamente dita, para enfim chegarmos à execução do projeto. Depois de aprovado, cada projeto tinha (no período analisado) um prazo máximo de dois anos para conseguir a captação, antes de ser arquivado. Supõe-se, assim, que há estimativas internamente no ministério que o tempo para captação não deve exceder dois anos.

Na gestão direta, não há que se falar em etapas nem em fluxograma, visto que é 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 de se supor que os Museus do Ibram (gestão direta) sigam os fluxogramas de planejamento, orçamento, empenho, liquidação e pagamento para suas ações, e estes sofram com eventuais contingenciamentos orçamentários e tenham que seguir o "tempo governamental" de orçamentos anuais condizentes com planejamentos plurianuais. O horário de trabalho dos seus servidores leva a horários de funcionamento dos museus como se estes fossem agências governamentais que fecham aos domingos e feriados, o que pode ser uma característica da complexidade administrativa de museus por gestão direta que pode prejudicar o atendimento ao público.

Na assistência financeira (prêmios), as etapas são condicionadas à elaboração e assinatura de convênios. Após lançado o edital, os interessados devem verificar se preenchem todos os pré-requisitos para buscar habilitação. A habilitação ocorre em três etapas. Na primeira etapa, há análise documental e pré-seleção de projetos, conduzida por servidores do MinC. Na segunda etapa, uma Comissão Especial de Seleção faz a análise de mérito dos projetos pré-selecionados e divulga os projetos habilitados. A terceira etapa corresponde ao recebimento da documentação complementar dos

projetos habilitados na segunda fase e análise, visando à formalização do convênio. O edital determina que projetos selecionados façam parte de um banco e sejam apoiados de acordo com a disponibilidade orçamentária do Ibram, não conferindo direito subjetivo ao proponente de celebrar convênio (BRASIL, 2010b). Havendo disponibilidade orçamentária, para que o convênio possa ser firmado e os recursos repassados, o proponente deve estar cadastrado e em situação regular no cadastro do Sistema SICONV (www.convenios.gov.br), bem como, no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, os proponentes devem estar, também, regularizados no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC. Os convênios terão vigência de até doze meses a contar da Data de Publicação do Instrumento (DPI), podendo, se devidamente justificado e acatado por esta Autarquia Federal, ser prorrogado por período não superior a 180 (cento e oitenta) dias. Após o término da vigência, haverá o prazo de 30 dias para a apresentação da prestação de contas (quarta etapa). Entre a primeira e a segunda fase, levam-se, em média, seis meses³. Da divulgação dos projetos habilitados, os interessados têm até quinze dias úteis para entregar a documentação. Daí até firmar o convênio, não há estimativa temporal sistematizada. Mas os sete meses prévios à assinatura são ponto de referência para fins desta comparação. E do convênio firmado, este deve ser concluído em, no máximo, um ano e meio.

Resumo da comparação

Um resumo da análise comparativa encontra-se no Quadro 2.

Pela análise comparada que foi desenvolvida, se percebe que os recursos orçamentários estão presentes nos três instrumentos e não parecem ser determinantes para a democratização do acesso a museus, com desconcentração na Política Nacional de Museus. Foram encontrados incentivos legais e institucionais explícitos em um dos mecanismos de assistência financeira - o prêmio Mais Museus - com a determinação de contemplar municípios pequenos, o que pode gerar desconcentração. Há menção ao aspecto da desconcentração na renúncia fiscal (Lei Rouanet), embora não seja determinante para aprovação dos projetos, que permanecem concentrados na região sudeste. Já o desenvolvimento histórico dos museus por gestão direta não resultou em incentivos legais e institucionais que favoreçam a desconcentração e democratização do acesso, ao menos não em relação à distribuição territorial, com forte concentração, também, na região sudeste. Portanto, quanto aos incentivos, o instrumento assistência financeira se apresenta com mais vantagens à democratização do acesso.

Quadro 2 - Comparação dos Três Instrumentos quanto a Incentivos, Autonomia, Informações e Complexidade Administrativa

Variável	Observa-se	Gestão Direta	Assistência Financeira	Renúncia fiscal
Incentivos	Recebe recursos orçamentários?	Sim	Sim	Sim
	Tem incentivos legais e institucionais para desconcentração?	Não	Sim	Sim
Autonomia	MinC escolhe o gestor do museu? Gestor do museu tem autonomia em relação ao MinC?	Sim. Autonomia reduzida	Não. Tem mais autonomia, embora restrita aos termos do convênio	Não. Tem mais autonomia
Informações	Presta contas? De forma institucionalizada?	Sim (sigplan e relatórios de gestão)	Sim (prestação de contas do convênio)	Sim. (prestação de contas Rouanet)
	Com qual periodicidade?	Rotineira ou bimestral	Varia conforme o convênio	Ao fim do projeto

- continua -

³ Chegou-se a essa média pelas datas de publicação do Diário Oficial da União dos editais e seus respectivos resultados.

Variável	Observa se	Gestão Direta	Assistência Financeira	Renúncia fiscal
Complexidade administrativa	Quantidade de etapas	Contínuo/anual	4	8
	Tempo médio	Contínuo	7 meses + execução do projeto (máx 1 ano e meio)	8 meses + execução do projeto (máx. 2 anos)

Fonte: elaboração própria.

Quanto ao grau de autonomia, é de se esperar que quanto maior autonomia, mais estímulo à descentralização. A gestão direta apresenta-se como o instrumento com menor grau de autonomia, enquanto a renúncia fiscal apresenta o maior grau de autonomia. A assistência financeira está em um meio termo com autonomia, conquanto dentro das regras acordadas no convênio.

Os três instrumentos se utilizam de formas institucionalizadas para prestação de contas e fluxo de informações. Há de se supor, também, que quanto mais informação, maior a possibilidade de democratização do acesso. Para informações específicas, o instrumento assistência financeira oferece maior detalhe devido ao mecanismo de convênios. Na gestão direta, há perda de informações pormenorizadas em relação a despesas com servidores e, na renúncia fiscal, há perda de informações que geram perdas ao instrumento como um todo e, também, há problemas de contabilização, como exposto anteriormente.

Finalmente, quanto à complexidade administrativa, o instrumento assistência financeira apresenta menos etapas e um menor tempo de execução que o instrumento renúncia fiscal. Há indicativos que menos etapas e menor tempo podem implicar em implementação menos problemática e mais fluida (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973).

Conclusão

Este estudo da Política Nacional de Museus é relevante porque permite investigar o processo de implementação e pode vir a ser útil, futuramente, para análises do processo de implementação de outras políticas públicas. As dificuldades de implementação indicadas como as mais comuns nesse 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; dificuldade em monitorar a regionalização do gasto etc - são dificuldades comumente apontadas em diversos programas governamentais (BRASIL, 2005).

A contribuição, ainda que restrita (com foco na área cultural) e inicial (com apenas alguns instrumentos) é no sentido de melhor compreender o processo de implementação de políticas públicas e, com isso, contribuir para teorias sobre implementação de políticas públicas e sobre instrumentos governamentais. A análise da implementação pode 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.

Em decorrência da análise comparativa desenvolvida sobre como se dá o processo de implementação da política nacional de museus por três instrumentos governamentais distintos (gestão direta, renúncia fiscal e assistência financeira) e pelas quatro variáveis selecionadas (incentivos, autonomia, informação e complexidade), sugere-se que a assistência financeira apresenta maior capacidade de democratização. No entanto, há que se investigar se, além das variáveis estudadas, outras variáveis, tais como apoio político e apoio social, bem como o contexto de gestão mais amplo e complexo, estão influenciando no processo de implementação e nos resultados da política. Além disso, os dados analisados foram dados gerais, para as ações do programa de forma totalizada. Seria conveniente selecionar casos específicos em cada instrumento para desenvolver uma pesquisa mais pormenorizada.

zada sobre os processos de implementação e seus efeitos na democratização das oportunidades de acesso⁴.

Com base nessa análise comparada preliminar, foram elaboradas as seguintes proposições teóricas a serem testadas em futuras pesquisas: o instrumento renúncia fiscal, por ser baseado no mercado, reforça a concentração do mercado; o instrumento gestão direta tem seus efeitos limitados aos locais onde há presença do Estado, portanto com limitado poder de desconcentração; e o instrumento assistência financeira é o que apresenta maior potencial de melhor democratizar o acesso às oportunidades. Há que se ver cada caso em maiores detalhes para confirmar ou descartar essas proposições.

Referências

- ARCURI, R. *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.
- BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: NJ, Transaction, 1998.
- 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 da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.
- BRANT, L. Os 100% da cultura e a cultura dos 100%. *Blog Cultura e Mercado*, 2009. Disponível: <http://www.apti.org.br/?tag=lei-rouanet&paged=2>. Acesso em: 29 abr. 2011.
- BRASIL. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual exercício de 2010 ano base 2009*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2010a.
- _____. *Edital de Concurso nº 1/2010 Mais Museus*. Ministério da Cultura - MinC / Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, 2010b.
- _____. *Museus em Números*. Ministério da Cultura - MinC / Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, 2010c.
- _____. *Política Nacional de Museus*. Relatório de Gestão 2003/2010. Ministério da Cultura - MinC, Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, Brasília-DF, 2010d.
- _____. *Edital de Concurso nº 3/2009 Modernização de Museus*. Ministério da Cultura / Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, Brasília-DF, 2009a.
- _____. *Cultura em Números: anuário de estatísticas culturais 2009*. Brasília: MinC, 2009b.
- _____. *Edital nº 55*, de 22 de abril de 2010, publicado no DOU em 23 de abril de 2010, com o resultado do edital de concurso nº 3/2009 Modernização de Museus. Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, Brasília-DF, 2009c.
- _____. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual Exercício de 2008 ano base 2007*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2008a.
- _____. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*, n. 16, p. 132-133 nov. 2008b.

⁴ Durante o desenvolvimento da tese, as variáveis apoio político e apoio social foram adicionadas; e foram analisados casos específicos em cada instrumento. Desenvolveu-se uma pesquisa mais pormenorizada sobre os processos de implementação e seus efeitos na democratização das oportunidades de acesso, com entrevistas e análise qualitativa com o uso do programa NVIVO9, o que permitiu chegar a conclusões diferentes e muito robustas. A tese está disponível no banco de teses da UnB e também mediante contato com as autoras.

- _____. *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.
- _____. *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*. Ministério da Cultura. 2006.
- _____. Políticas Sociais - acompanhamento e análise. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*, n. 10, p. 94-95, fev. 2005.
- _____. *Política Nacional de Museus*. Ministério da Cultura. Brasília, 2003.
- _____. *O Desafio do Planejamento Governamental*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2002a. 86p.
- _____. *Coletânea de Instrumentos Normativos*. Presidência da República, 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/acordo.htm. Acesso em: 30 mar. 2011.
- _____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm Acesso em: 27 nov. 2012.
- CETRULO, T. B. *Instrumentos de intervenção governamental e postura ambiental empresarial*: uma análise da agroindústria canavieira do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciências da Engenharia Ambiental da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, SP. 2010.
- CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Os novos instrumentos de apoio à inovação*: uma avaliação inicial. Brasília: Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras - ANPEI, CGEE, 2010.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 2009. 450p.
- HOOD, C. *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House Editores. 1986.
- _____; MARGETTS, H. Z. *The tools of government in the digital age*. Oxford, Reino Unido: Editora Palgrave, 2007. 218p.
- HOWLETT, M. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, v. 19, n 2, p. 1-21, 1991.
- HUQUE, A. S. Does ideology matter? Incentive, efficiency and management in the public sector. *International Journal of Public Administration*, v. 32, n. 11, p. 929-950, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. 246p.
- KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. *Public policy*: politics, analysis, and alternatives. Washington-DC, EUA: CQPress, 2007.
- LANE, J.E. *Public administration and public management*: the principal-agent perspective. Abingdon, Reino Unido: Routledge Editora, 2005.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, p. 1-22, 2007.

- LEMAN, C. K. Direct government. In: SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 48-79.
- LINDER, S. H.; PETERS, B. G. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos, *Gestión y Política Pública*, v. II, n. 1, p. 5-34, 1989.
- LÓPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. (Org.). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* New York: United Nations Development Program, 2010.
- MARCH, J.; OLSEN, J. Organizing political life: what administrative reorganization tell us about government. *American Political Science Review*, v. 77, p. 281-296, 1983.
- MARQUES, R. M. 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.
- MATTEI, L. *PRONAF 10 anos: síntese da produção acadêmica sobre o programa*. Brasília (DF): MDA/SAF, 2006 (relatório de pesquisa, 198 p.).
- MOUSINHO, C. *Fraude em benefícios da Lei Rouanet começou em 2004, informa Polícia Federal*, Agência Brasil, nov. 2007. Disponível em: [http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-11-07/fraude-em-beneficos-da-lei-rouanet-comecou-em-2004-informa-policia-federal](http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-11-07/fraude-em-beneficios-da-lei-rouanet-comecou-em-2004-informa-policia-federal). Acesso em: 16 abr. 2011.
- NOBLAT, R. Ó paí, ó! *Jornal O Globo*, 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/?palavra=lei+rouanet>. 23 de março de 2011. Acesso em: 16 abr. 2011.
- OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, dez. 2011.
- PETERS, G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, jan. 2000.
- _____ ; NISPEN, F. K. M. van (Org.). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar Editora. Coleção New Horizons in Public Policy, 1999. 247p.
- PIRES, A. Bolsa Família e políticas públicas universalizantes: o caso de um município paulista. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38 n. 134, p. 341-366, maio/ago. 2008.
- POWELL, W.; DI MAGGIO, P. 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.
- SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Editora Oxford, 2002.
- 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.
- _____ ; QUERINO, A. C.. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira. *Texto para Discussão* n. 929. Brasília: IPEA, dezembro de 2002.
- _____. 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, F. A. B. Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento. *Coleção Cadernos de Políticas Culturais*, v. 3. Ministério da Cultura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília. 2007a.

_____ ; JACCOUD, L.; BEGHIN, N.. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407, cap. 8.

_____ ; MIDDLEJ, S. *Políticas públicas culturais - a voz dos gestores*. Brasília: IPEA, 2011.

STIGLITZ, J. E. *Economics of the public sector*. Nova Iorque: W.W. Norton Editora, 1988.

VEDUNG, E. *Public policy and program evaluation*. New Jersey: Editora Transaction, 2000.

WILLIAMSON, O. E. *Transaction cost economics: an introduction*. Economics Discussion Papers, nº 2007-3, Kiel Institute for the World Economy. Disponível em: <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2007-3>. Acesso em: 09 abr. 2011.

Artigo recebido em 09/05/2011.

Última versão recebida em 03/04/2012.

Artigo aprovado em 18/06/2012.