

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERUNIDADES  
EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

MÁRCIO ROGÉRIO OLIVATO POZZER

**Os paradigmas da administração pública e as políticas de  
patrimônio cultural em museus de Brasil e México**

São Paulo  
2015

MÁRCIO ROGÉRIO OLIVATO POZZER

**Os paradigmas da administração pública e as políticas de  
patrimônio cultural em museus de Brasil e México**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor.

Orientadora:  
Profa. Dra. Lisbeth Ruth Rebollo  
Gonçalves

São Paulo  
2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

POZZER, Márcio Rogério Olivato. **Os paradigmas da administração pública e as políticas de patrimônio cultural em museus de Brasil e México.** Tese apresentada ao Programa Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dra. Lisbeth Ruth Rebollo Gonçalves  
(orientadora)

Instituição: Escola de Comunicação e Artes da  
Universidade de São Paulo

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## RESUMO

POZZER, Márcio Rogério Olivato. **Os paradigmas da administração pública e as políticas de patrimônio cultural em museus de Brasil e México.** 2015. 220 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação Interunidades de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

As políticas públicas de patrimônio cultural em museus adotadas no Brasil e no México exemplificam como os modelos de desenvolvimento, os arranjos institucionais da administração pública e a governança das políticas públicas refletem as mudanças que historicamente ocorreram nos Estados latino-americanos. Esta tese centrou-se na hipótese de que a transformação do “pequeno” Estado liberal do século XIX (com função apenas de garantir a propriedade e os contratos) para o “grande” Estado social do século XX (com responsabilidade de manter inúmeros serviços sociais) praticamente inviabilizou a racionalidade instrumental defendida pela administração burocrática tradicional weberiana, abrindo espaço na América Latina para a reforma gerencial do Estado, que não logrou o sucesso preconizado e foi parcialmente abandonada na maioria dos países latino-americanos, que vem constituindo um novo modelo híbrido. A investigação recorreu ao estudo comparado de Brasil e México a partir de pesquisa documental e de entrevistas com gestores dos órgãos nacionais de patrimônio, seguidas de um esforço de revisão bibliográfica que forneceu substrato teórico e metodológico para a tese. Os dados coletados, tratados e analisados, levaram à conclusão de que os dois países passaram por processos semelhantes de institucionalização das políticas de museus, em períodos históricos diferentes, sendo que a expansão dessas políticas esteve relacionada, nos dois casos, à consolidação de um projeto nacional que buscava afirmação internacional e que recaiu sobre processos de empresariamento urbano que paradoxalmente avançam na compreensão da cultura como mercadoria. Além disso, ainda que as crescentes críticas da sociedade à inoperância do modelo burocrático para apresentar respostas às demandas por serviços públicos cada vez mais complexos tenham inserido o modelo gerencial da administração pública nas agendas políticas dos dois países, inspirado nos paradigmas da administração de empresas que concebia o setor privado como detentor de maior capacidade de atender às demandas sociais quando comparado ao setor público, o modelo não foi capaz de superar as limitações e avançar na qualidade dos serviços e das políticas públicas em geral, possibilitando que os países que experimentaram governos de esquerda e centro-esquerda construíssem uma agenda alternativa de desenvolvimento no início do século XXI, abrindo espaço para a construção e a disputa de novos valores sociais e para a tentativa de se implementar um modelo alternativo de administração pública denominado “reorientação participativa para os serviços públicos”. Assim, conjuntamente às políticas neodesenvolvimentistas adotadas em parcela da América Latina, caracterizadas por se constituírem como um modelo híbrido, composto por traços liberais e neoliberais, por um lado, e, por outro, de bem-estar social e desenvolvimentista, deram origem a uma administração pública também híbrida. Esse modelo se caracterizou pela retomada do protagonismo do Estado, pela ênfase na construção de sistemas de políticas públicas, pela valorização da qualidade dos serviços públicos prestados, pela radicalização da participação social e pelo destaque às funções e aos valores exclusivos do setor público, com foco na responsabilização. Enquanto isso, o México reforçou sua opção por um modelo neoliberal de desenvolvimento, sem, contudo, implementar plenamente um modelo gerencial de administração pública, mantendo suas políticas públicas de patrimônio cultural em museus estagnadas, mas com ilhas de excelência, com museus de qualidade internacional, desenvolvidos num momento histórico em que o país contava com um projeto desenvolvimentista.

**Palavras-chave:** Patrimônio Cultural – América Latina; Museus– Políticas públicas; Administração pública; Reforma do Estado; Gerencialismo; Reorientação participativa para os serviços públicos.

## ABSTRACT

POZZER, Márcio Rogério Olivato. **The paradigms of public administration and the cultural policies for museums in Brazil and Mexico**. 2015. 220 p. Dissertation (PhD) – Interunit Graduate Program for Latin America Integration, University of São Paulo, São Paulo, 2015.

Public policies for cultural assets in museums adopted in Brazil and Mexico are an example of how development models, institutional arrangements of public administration and the government of public policies reflect the changes that historically took place in the Latin American States. This dissertation focused on the assumption that the transformation of the “little” 19th-century liberal State (whose function was merely ensure private property and contracts) into the “great” 20th-century social State (whose responsibility is to provide a number of social services) virtually made it infeasible to implement the instrumental rationality advocated by Weber’s traditional bureaucratic administration and contributes to deepen the tax crisis in the Latin American States by the end of the 20<sup>th</sup> century. The investigation compared Brazil and Mexico through documental research and interviews with managers of national asset bodies, followed by an effort of bibliographical review which provided theoretical and methodological substance for the dissertation. Data was collected, treated and analyzed, which led to the conclusion that both countries went through similar processes of institutionalization of their museum policies, at different times, and the expansion of such policies is related, in the two cases, to the consolidation of national project that sought international affirmation and which affect the processes of urban entrepreneurship that paradoxically “change culture into a commodity”. The increasing criticism by society to the inoperativeness of the bureaucratic model in providing responses to the demands for public services that are more and more complex made way to the managerial models of public administration in local political agendas in both countries. Inspired in the paradigms of business administration, the model was structured around the discourse that the private sector would have greater capacity to meet the social demands when compared to the public sector. However, the model, which promised to overcome the limitations and improve the quality of public services and policies in general, did not achieve the expected success and was partly abandoned in most Latin American countries, as was the case in Brazil. Countries experiencing moderate left- and left-wing governments were able to build an alternate agenda of development in the early 21st century, making room for the construction of and contention for new social values and the attempt to implement an alternate model of public administration called “participative reorientation of public services”. Thus, together with the neo-developmental policies adopted in part of Latin America, whose main feature is the fact that they are a hybrid model, consisting of liberal and neoliberal traits, on one hand, and developmental social welfare on the other hand, gave rise to a public administration that is also hybrid. This model was characterized by the resume of the State playing the main role, by the emphasis on the building of public-policy systems, by the increase in the quality of the public services provided, by the radicalization of social participation, and by the highlight given to the functions and values that are exclusive of the public sector, focusing on accountability. Meanwhile, Mexico reinforced the country’s option for a neoliberal development model; however the managerial model of public administration was never fully implemented as the public policies of cultural assets in museums stagnated, even if with islands of excellence as in museums of international standard, implemented in a historical moment when the country relied on a developmental project.

**Key words:** Cultural Assets – Latin America; Museums – Public policies; Public administration; Reform of the State; Managerialism; Participative reorientation of public services

## RESUMEN

POZZER, Márcio Rogério Olivato. Los paradigmas de la administración pública y las políticas del patrimonio cultural en los museos de Brasil y México. 2015. 220 f. Tesis (Doctorado) – Programa de Post Graduación Interunidades de Integración de América Latina, Universidad de San Pablo, San Pablo, 2015.

Las Políticas Públicas de patrimonio cultural aplicadas en los museos de Brasil y México, son un ejemplo de cómo los modelos de desarrollo, las gestiones institucionales de la administración y, la gobernabilidad de las políticas públicas, reflejan los cambios que ocurren históricamente en los Estados latinoamericanos. Esta tesis se centró en la hipótesis de que la transformación del "pequeño" Estado liberal del siglo XIX (con la función de garantizar nada más que la propiedad y los contratos) en el "gran" Estado social del siglo XX (con la responsabilidad de mantener inúmeros servicios sociales) prácticamente inviabilizó la racionalidad instrumental defendida por la administración burocrática tradicional weberiana y contribuyó para la crisis fiscal de los Estados de América Latina de finales del siglo XX. La investigación apeló al estudio comparado entre Brasil y México, partiendo desde una búsqueda documentaria y de entrevistas con los gestores de los organismos nacionales de patrimonio, seguidas por un esfuerzo de revisión bibliográfica que proporcionó el sustrato teórico y metodológico para la tesis. Los datos colectados, tratados y analizados, nos llevaron a la conclusión de que los países pasaron por procesos semejantes de institucionalización de las políticas de los museos, en períodos históricos diferentes, relacionando la expansión de esas políticas, en ambos casos, a la consolidación de un proyecto nacional que buscaba la afirmación internacional y que recae sobre los procesos de empresariamiento urbano que paradójicamente "transforman en mercadería" a la cultura. Las crecientes críticas de la sociedad a la inoperancia del modelo burocrático en responder a las demandas por servicios públicos cada vez más complejos, se insieren sobre el modelo gerencial de la administración pública en las agendas políticas locales de los dos países. Inspirado en los paradigmas de la administración de empresas, el modelo se estructuró partiendo del discurso que el sector privado tendría una capacidad mayor de atender a las demandas sociales si lo comparamos al sector público. Pero, el modelo que prometía superar las limitaciones y avanzar en la calidad de los servicios y de las políticas públicas en general, no tuvo el éxito preconizado y fue parcialmente abandonado en la mayoría de los países latinoamericanos, como fue en el caso de Brasil. Los países que ya probaron gobiernos de izquierda y de centro-izquierda, construyeron una agenda alternativa de desarrollo a comienzos del siglo XXI, abriendo un espacio para la construcción y para la disputa de nuevos valores sociales e intentando implementar un modelo alternativo de administración pública, denominado "reorientación participativa de los servicios públicos". De esa forma, en conjunto con las políticas neodesarrollistas adoptadas por parte de América Latina, caracterizadas en constituir un modelo híbrido, compuesto por trazos liberales y neoliberales, de un lado y, del otro, de bien estar social y desarrollista, dieron origen a una administración pública que también es híbrida. Ese modelo se caracterizó por reanudar el protagonismo del Estado, poner énfasis en la construcción de los sistemas de políticas públicas, valorizar la calidad de los servicios públicos prestados, radicalizar la participación social y destacar las funciones y los valores exclusivos del sector público, enfocando en la responsabilidad. Mientras tanto, México reforzó la opción de un modelo neoliberal de desarrollo sin haber implementado en su plenitud un modelo que gestione la administración pública, sosteniendo sus políticas públicas de patrimonio cultural en los museos estancadas, pero con algunas islas de excelencia, como los museos de calidad internacional que fueron implantados en un momento histórico del país que contaba con un proyecto desarrollista.

**Palabras claves:** Patrimonio Cultural – América Latina; Museos – Políticas públicas; Administración pública; Reforma del Estado; Gerencialismo; Re-orientación participativa de los servicios públicos.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Fatores que influenciam a escolha por modelos de gestão.....	53
Quadro 2 – Noções associadas ao conceito de redes.....	89



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Variação do endividamento externo (América Latina, 1976-1983) .....	49
Tabela 2 – Variação das taxas de PIB per capita, alfabetização e expectativa de vida em países da América Latina (1900-2000) .....	55
Tabela 3 – Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (%) na América Latina (1900-2000) .....	55
Tabela 4 – Taxa de desemprego aberto urbano na América Latina (%) (1989-2013).....	60
Tabela 5 – Orçamento destinado anualmente às políticas de museus pelo Ministério da Cultura em valores atualizados de 2013, pelo IPCA (2001-2013) .....	135
Tabela 6 – Evolução recente da quantidade de museus no México (2003-2014) .....	173

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Governança e gestão de políticas públicas de patrimônio cultural e a interdisciplinaridade.....	32
--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Criação de instituições museológicas no Brasil por período (séc. XIX-XXI).....	137
Gráfico 2 – Evolução anual do Orçamento Aprovado e Executado do Conaculta (milhões de Pesos).....	172

## LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Museologia
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Conaculta	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Conago	<i>Conferencia Nacional de Gobernadores</i> (Conferência Nacional de Governadores)
Cosb	Comissão para Simplificação Burocrática
Demu	Departamento de Museus
Edufba	Editora da Universidade Federal da Bahia
Edusp	Editora da Universidade de São Paulo
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Fapesp	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
Fifa	<i>Fédération Internationale de Football Association</i> (Federal Internacional de Futebol)
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fonca	<i>Fondo Nacional para las Culturas y las Artes</i> (Fundo Nacional para as Culturas e as Artes)
Fonca	<i>Fondo Nacional para las Culturas y las Artes</i> (Fundo Nacional para as Culturas e as Artes)
Funai	Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional do Índio
Funarte	Fundação Nacional de Artes
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
Ibram	Instituto Brasileiro de Museus
Icom	<i>International Council of Museums</i> (Conselho Internacional de Museus)
Ilam	<i>Instituto Latinoamericano de Museos</i> (Instituto Latino-americano de Museus)
Inah	<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i> (Instituto Nacional de Antropologia e História)

Inba	<i>Instituto de Bellas Artes</i> (Instituto de Belas Artes)
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
LOA	Lei Orçamental Anual
MAE	Museu de Arqueologia e Etnologia
MAM	Museu de Arte Moderna
Mare	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MHN	Museu Histórico Nacional
Minc	Ministério da Cultura
MTAC	<i>Museo Tamayo de Arte Contemporáneo</i>
Nafta	<i>North American Free Trade Agreement</i> (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio)
NSP	Novo Serviço Público
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OS	Organização Social
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i> (Partido da Ação Nacional)
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNM	Política Nacional de Museus
PPA	Plano plurianual
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i> (Partido Revolucionário Institucional)
PRM	<i>Partido de la Revolución Mexicana</i> (Partido da Revolução Mexicana)
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
Prolam	Programa Interunidades em Integração da América Latina
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSO	<i>Public Service Orientation</i> (Orientação para o Serviço Público)
PT	Partido dos Trabalhadores
SEP	<i>Secretaría de Educación Pública</i> (Secretaria de Educação Pública)
SMN	Sistema Nacional de Museus
Sphan	Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UnB	Universidade de Brasília
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
USP	Universidade de São Paulo

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 Apresentação.....	18
2 O projeto e a pesquisa .....	22
3 Materiais e técnicas .....	30
4 Estrutura da tese.....	33
CAPÍTULO 1 – ESTADO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
1 Estado contemporâneo .....	37
2 As formas de administrar o Estado.....	39
3 Governança .....	41
4 Os paradigmas de Estado contemporâneo .....	44
4.1 O Estado liberal.....	45
4.2 O Estado socialista .....	46
4.3 O Estado de bem-estar social .....	47
4.4 O Estado neoliberal.....	49
5 Breve histórico do desenvolvimento político, econômico e social latino-americano e de seus paradigmas de Estado.....	51
5.1 O estruturalismo econômico e a Cepal.....	52
5.2 O neoliberalismo, o consenso de Washington e a reforma gerencial do Estado.....	56
5.3 O “neodesenvolvimentismo”.....	61
CAPÍTULO 2 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA DO ESTADO: OS PARADIGMAS DE GESTÃO.....	65
1 O modelo burocrático .....	66
2 O modelo gerencial .....	69
2.1 A construção do discurso hegemônico.....	72
2.2 O paradigma da descentralização e o pacto federativo .....	73
2.3 Os limites e as contradições do modelo .....	77
3 A construção de um novo modelo de gestão pública .....	82
3.1 O modelo da reorientação participativa para os serviços públicos .....	84
3.2 Gestão em rede e a constituição de sistemas de políticas públicas .....	87

CAPÍTULO 3 – PATRIMÔNIO CULTURAL EM MUSEUS .....	94
1 A origem dos museus .....	95
2 Os museus na América Latina .....	100
3 Capital cultural e museus: dimensão política e social.....	102
4 Política cultural contemporânea: a cultura como commodities e o papel dos museus e demais equipamentos culturais.....	107
5 Os museus e sua gestão.....	114
5.1 O acervo .....	115
5.2 Edifício e infraestrutura .....	118
5.3 O público.....	119
CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO COMPARADO ENTRE BRASIL E MÉXICO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL EM MUSEUS E SUAS INSTITUCIONALIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	121
1 Análise do caso brasileiro .....	122
1.1 A reforma do Estado no Brasil.....	122
1.2 As políticas públicas de patrimônio cultural em museus no Brasil .....	127
2 Análise do caso mexicano.....	147
2.1 A reforma do Estado no México .....	147
2.2 As políticas públicas de patrimônio cultural em museus no México.....	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	174
1 A dimensão econômica das políticas de patrimônio cultural em museus .....	176
2 A dimensão simbólica das políticas de patrimônio cultural em museus.....	183
3 A administração pública e as políticas de patrimônio cultural em museus.....	186
REFERÊNCIAS.....	206



# INTRODUÇÃO

## 1 Apresentação

O surgimento e desenvolvimento do Estado estão vinculados diretamente ao desenvolvimento do capitalismo. O debate político e acadêmico sobre o papel do Estado, suas funções, atribuições e arranjos institucionais tem se intensificado progressivamente desde que este ganhou suas feições modernas.

A sociedade experimentou e vem experimentando ao longo de sua história diversas tipologias e paradigmas de Estado. Estes modelos ainda hoje convivem e se apresentam como alternativas para diversos países do ocidente, do oriente, do norte e do sul: Estados absolutistas, teocráticos ou laicos; Estados ditatoriais, autoritários ou democráticos; Estados liberais, neoliberais ou socialistas; Estado de bem estar social, mínimo ou seletivo.

Evidentemente estes modelos listados são tipos ideais, no sentido weberiano, para viabilizar análises e comparações, mas dificilmente podem ser observados na sociedade na maneira apresentada. Os Estados se desenvolvem como modelos híbridos e de forma dialética, sendo que variadas formas coexistem e se adaptam às diferentes necessidades, às diferentes culturas. É importante compreender que o aparato estatal é parte fundamental da estrutura de poder e não se caracteriza como um conjunto harmonioso dentro de um sistema congruente.

Este debate frequentemente ganha impulso conforme se depara com crises econômicas e sociais, como as que têm ocorrido desde o final do século XX, atingindo grande parte dos países do globo. Na América Latina não tem sido diferente, uma vez que historicamente se constituiu como local importante para a geopolítica ocidental, e espaço privilegiado de experimentação dos modelos elaborados, principalmente, pelas economias centrais.

A reflexão acerca de temas como Estado, modelo de desenvolvimento e administração pública ganha contornos ainda mais complexos quando realizada a partir das experiências latino-americanas. No livro **Latino-americanos à procura de um lugar neste século**, Nestor García Canclini (2008) aponta a dificuldade de se agrupar os países da América Latina, ainda que possuam diversas convergências históricas e linguísticas, por apresentarem produtores culturais fortes como Brasil, México e Colômbia e países de baixo desenvolvimento tecnológico e pequenos mercados para bens culturais como os países da América Central, Paraguai e República Dominicana.

Ainda assim, algumas mudanças significativas iniciadas com a eleição de governos de esquerda e centro-esquerda em diversos países latino-americanos deram novo protagonismo à região. O anunciado esgotamento do modelo de Estado com viés neoliberal e a tentativa de se avançar na constituição de um Estado social, ao menos no plano do discurso de seus governantes, com apogeu nos primeiros anos do século XXI, demandaram a elaboração de novas institucionalidades e modelos de gestão.

Isso ocorre enquanto nos países do centro do capitalismo as políticas neoliberais voltaram à agenda política, sobretudo, após a crise fiscal e as medidas de cunho liberalizante recomendadas aos países do sul da Europa, que ficaram conhecidas como *troika*<sup>1</sup>. Com o agravamento da crise econômica mundial, a partir de 2008, essas políticas extravasaram o continente europeu, ameaçando retornar à pauta da América Latina.

Nesse contexto, a presente tese de doutoramento visa, por meio de dois estudos de caso, analisar as principais mudanças ocorridas nos Estados latino-americanos a partir de seus modelos de desenvolvimento, dos arranjos institucionais adotados e da governança das políticas públicas. Tais mudanças seguem em curso e ocorrem de forma heterogênea e em diferentes frentes. Por isso, buscou-se

---

<sup>1</sup> A *troika* é uma palavra russa que designa um comitê de três membros. A origem do termo vem do russo e significa um carro conduzido por três cavalos alinhados lado a lado, ou mais frequentemente, um trenó puxado por cavalos. Em política, a palavra *troika* designa uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder que se reúnem em um esforço único para a gestão de uma entidade ou para completar uma missão. Atualmente, o termo *troika* está sendo utilizado como referência à equipe constituída pelos responsáveis da Comissão Européia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional que negociam as condições de resgate financeiro dos países em crise. As medidas exigidas seguem, segundo seus críticos, o receituário neoliberal de ajuste fiscal baseado na ampliação do desemprego, redução salarial e dos programas sociais e maior liberalização econômica.

aprofundar a reflexão a partir das organizações e das políticas observadas no campo do patrimônio cultural em museus, mais especificamente nos institutos nacionais que implementam as políticas públicas e no modelo de gestão utilizada por alguns Estados contemporâneos.

A escolha de um recorte temático almejou propiciar um estudo mais consistente do processo vivenciado na América Latina. A opção pelas políticas públicas de cultura, mais especificamente de museus, está diretamente ligada à importância que o setor ganhou dentro do cenário político e econômico, seja pela ascensão do discurso da valorização da cultura na perspectiva da emancipação humana e na construção da cidadania, seja do modelo de desenvolvimento econômico que aprofundou o processo de “empresariamento urbano”, atribuindo novo papel aos equipamentos culturais dentro das políticas urbanas. Embora as políticas de museus tenham sido estruturadas imersas no embate ideológico acerca da sociedade e do modelo de Estado, como ficará evidente ao longo desta tese, isso ocorreu, contudo, sem despertar tamanho engajamento de grupos político partidários tradicionalmente envolvidos em outras políticas sociais tais como educação, saúde e habitação, tornando o ambiente de análise menos polarizado e mais fecundo aos estudos acadêmicos voltados para a área da administração pública.

As reivindicações pelo maior protagonismo do Estado com a manutenção ou expansão do apoio às artes e a cultura em geral, costumam vir de um reduzido grupo de produtores culturais, setores intelectualizados da sociedade e de consumidores dessas práticas, que não estão massificadas. Isso quer dizer que as cobranças por mais políticas públicas comumente vêm de uma pequena parcela, em geral, “escolarizada” da sociedade e de pequenos movimentos sociais ou populares tradicionais.

Além do foco nas políticas de patrimônio cultural em museus, optou-se por observar o desenho político organizacional de dois países: Brasil e México. A escolha se deu devido às diferenças na opção por modelos de Estado e de desenvolvimento implementados a partir do início do século XXI e, também, pela relevância que o setor

museal desempenha historicamente no México e que no Brasil ganhou maior relevância com a nova institucionalidade desenvolvida a partir de 2003<sup>2</sup>.

A utilização dos estudos de caso como estratégia de pesquisa permite que se investigue um amplo leque de situações, tais como indivíduos, processos, organizações, comunidades, entre outros. As circunstâncias desta pesquisa foram tais que possibilitaram levar adiante processos dedutivos, apesar da complexidade e irregularidade dos objetos envolvidos. Assim, esta tese se volta à tentativa ambiciosa de produzir explicações causais e, em alguma medida, uma “nova teoria”. Contudo, não se tem a pretensão de estabelecer correlações entre todas as dimensões dos objetos de estudos, mas avançar no entendimento e na interpretação de fenômenos em termos holísticos. Dessa maneira, este trabalho teve como propósito encontrar e teorizar o fato de certas condições e ações alcançarem a produção de consequências particulares.

Assim, a investigação partiu de algumas hipóteses. A primeira hipótese propõe que a onda neoliberal que atingiu a América Latina no final do século XX teria iniciado a implantação de um projeto de Estado que ficou inacabado. Tal projeto teria conseguido implementar apenas parte das prerrogativas almejadas, como privatizações, ainda que não na totalidade, a abertura econômica com o fim do protecionismo fiscal, e que atingiu em cheio as burguesias nacionais, e parte da flexibilização das leis trabalhistas. Contudo, não conseguiu realizar a reforma gerencial do Estado.

Nesse sentido, com a interrupção dos governos de viés neoliberal e ascensão dos governos de centro-esquerda, no final do século XX e início do século XXI, teria havido a construção de um projeto “híbrido”, chamado de “neodesenvolvimentista”. Esse projeto aproveitou a estabilidade monetária e fiscal conquistada com as políticas neoliberais, utilizando-se fortemente das instituições não privatizadas, sobretudo financeiras e petrolíferas, para realizar políticas sociais e de caráter desenvolvimentista. Aproveitou, então, o momento econômico mundial para realizar

---

<sup>2</sup> Em 2003 foi criado o Departamento de Museus (DeMu), que mais tarde virou o Ibram. A partir deste momento foram realizados concursos públicos para as áreas afins, buscando suas profissionalizações, criaram-se uma série de novos cursos na área da museologia, elaborou-se uma política nacional de museus, entre uma série de outras iniciativas que serão mais bem detalhadas ao longo do relatório da pesquisa.

políticas sociais, principalmente de caráter distributivo, que aumentaram o salário real dos trabalhadores, geraram crescimento econômico favorecendo o mercado interno e diminuíram as desigualdades sociais. Essas operações efetuaram-se a partir de um marco legal balizado em um modelo de Estado burocrático, hierarquizado e centralizado, que buscou inovações dentro das possibilidades legais, sem ter que beber na fonte das propostas de um Estado gerencial, “associado” às propostas neoliberais que vinham sendo implementadas desde início da década de 1980.

Inovações estas que, por fim, apresentou-se também como hipótese de pesquisa, na forma da institucionalização da gestão em rede como um processo de desenvolvimento de sistemas de políticas públicas enquanto desdobramento e/ou incremento teórico/metodológico em relação aos conceitos da *public service orientation* (PSO), que se desdobram em um novo modelo de administração pública chamado de “reorganização participativa para o serviço público” em contraposição ao modelo gerencial parcialmente interrompido.

## 2 O projeto e a pesquisa

O projeto de doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP) que deu origem a esta investigação consistia, em alguma medida, no desdobramento da dissertação de mestrado<sup>3</sup> que estudou a governança das políticas públicas de patrimônio cultural na América Latina mediante financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Originalmente, a pesquisa de doutoramento dispunha-se a compreender o papel político e social que as políticas públicas de patrimônio cultural em museus vinham ocupando na América Latina. Motivara-se inicialmente, pela problematização

---

<sup>3</sup> Dissertação de Mestrado defendida no ano de 2011 no Programa de Integração da América Latina (Prolam/USP) sob a orientação do Professor Dr. Wagner Tadeu Iglecias com o título de “Políticas públicas para o patrimônio cultural na América Latina: a experiência brasileira e equatoriana e o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento”.

do alargamento da concepção de patrimônio cultural, que implicou na inserção de práticas culturais e comunidades que estavam excluídas do patrimônio “oficial”, reconhecido pelos órgãos governamentais. Somava-se a isso, a consolidação do pensamento museológico como um fenômeno mundial, ocorrido ao longo das últimas décadas e imerso nas reflexões sobre novas e diversificadas práticas museológicas, da multiplicação de cursos de museologia em diferentes níveis, e da atuação de organismos nacionais e internacionais voltados para o aprimoramento dos museus, como o Conselho Internacional de Museus (*International Council of Museums*) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Icom / Unesco).

Além disso, pretendia-se refletir e teorizar acerca dos processos políticos, sociais e, sobretudo, administrativos, de como tais políticas vinham sendo institucionalizadas pelos Estados brasileiro e mexicano ao longo do século XX e início do século XXI.

A afirmação do especialista em museologia e ex-diretor da Pinacoteca do estado de São Paulo (2002-2012), Marcelo Mattos Araújo (1995), de que todos aqueles que, no Brasil, se interessam pela história do pensamento museológico e por sua aplicação objetiva constataam a ausência de bibliografia analítica, de obras de referência elaboradas a partir de realidades locais, e, sobretudo, o desconhecimento dos inúmeros documentos de orientação para políticas museológicas, produzidos por organismos técnicos, serviu de motivação para desbravar tal campo das políticas públicas.

Ao se confeccionar o projeto de doutorado, a análise de alguns documentos de referência foi fundamental para a compreensão plena do objeto de pesquisa, principalmente na perspectiva de se fazer uma retrospectiva crítica dos debates que ocorreram na comunidade internacional. Dentre os documentos, podem-se apontar: as conclusões do Seminário Regional da Unesco sobre a função educativa dos museus (Rio de Janeiro, 1958), que demarcaram um objeto de estudo para a museologia; a Declaração da Mesa-Redonda de Santiago do Chile em 1972, que introduziu o conceito de museu integral, definindo novos paradigmas para o campo museológico e abrindo novas trilhas para as práticas museais; a Declaração de Quebec de 1984, que sistematizou os princípios básicos da nova museologia; e a Declaração de Caracas de 1992, que poderia ser interpretada como uma avaliação

crítica de todo esse percurso ao reafirmar o museu enquanto instrumento de comunicação social.

A princípio, pensou-se em dar certa ênfase às questões educacionais envolvidas nas políticas de patrimônio cultural em museus. A motivação residia no fato de, no complexo conjunto de funções desempenhadas pelos museus, a função educativa se destacar, sendo há longo tempo internacionalmente reconhecida e debatida. Além disso, constatava-se que nos países latino-americanos, esta função educativa deixou de figurar como uma perspectiva “complementar”, para assumir papel central na formação dos cidadãos.

A relevância de analisar tais questões encontrava respaldo na polêmica sobre a dimensão do papel educativo dos museus, sobretudo em relação aos processos dentro da educação não formal, que têm sido objeto de diversos estudos, destacando pontos importantes como os limites de tais atuações e a sobreposição das funções das diferentes instituições, gerando preocupação e mobilização de setores sociais que denunciam os processos de exclusão de comunidades do sistema escolar e a possível perversão da escolarização dos museus que não se submetem ao rigor das agências governamentais que controlam os sistemas educacionais, podendo gerar ou aprofundar eventuais problemas.

Contudo, a abordagem educacional das políticas de patrimônio cultural em museus perdeu força, assumindo apenas um papel secundário e servindo de complementação para as reflexões que adotaram um caráter mais sociológico a fim de subsidiar a compreensão das disputas e opções políticas das decisões que envolvem os Estados e os diversos setores sociais.

Nessa perspectiva, chamada de sociológica, a discussão feita a partir do conceito de “museu integral”<sup>4</sup>, que a partir da mesa-redonda de 1972 em Santiago passou a problematizar noções consagradas das políticas patrimoniais em museus,

---

<sup>4</sup> A mesa-redonda sobre o papel dos museus na América Latina, realizada em Santiago, no Chile, em maio de 1972, analisou os problemas museológicos do meio rural, do meio urbano, do desenvolvimento técnico-científico, e da educação permanente, ressaltando a importância dos museus para o futuro das sociedades latino-americanas. O produto dessa reunião foram os princípios bases da concepção de museu integral, que objetivavam a solução dos problemas abordados. Nessa perspectiva, as comunidades museológicas precisariam compreender seus aspectos técnicos, sociais, econômicos e políticos. Eles consideraram que a tomada de consciência pelos museus, de suas situações, e das diferentes soluções que se poderiam vislumbrar para melhorá-los, era uma condição essencial para suas integrações à vida das comunidades. E, com isso, determinaram que os museus poderiam e deveriam desempenhar papel crucial na educação das comunidades.

serviu inicialmente de fio condutor, sobretudo, para adentrar no universo da museologia.

Concepções como o colecionismo, o museu entre quatro paredes e o patrimônio oficial, identificado apenas com alguns aspectos históricos e artísticos, passaram a ser alvo de questionamento por parte da teoria do museu integral. Ou seja, questões como a miríade de culturas e, portanto, bens culturais que seguem e seguem à espera de musealização, a importância da participação comunitária em todas as instâncias museológicas e o papel das novas tecnologias e dos novos métodos de trabalho despertaram a atenção dos novos profissionais que adentravam e passavam a disputar concepções e ideias dentro do mundo da museologia. Portanto, questões como estas subsidiaram as primeiras reflexões sobre as políticas de museus.

Assim, estes entendimentos “introdutórios”, realizados a partir de uma abordagem mais geral e com caráter sociológico, explicitaram a necessidade da realização de uma reorganização de prioridades dentro da pesquisa. Ganham evidência questões pouco trabalhadas na bibliografia como as condições políticas e administrativas para inserir na agenda algumas necessidades prementes para o setor museal.

O reconhecimento de que os museus, independente da natureza de seus acervos, histórico, localização ou políticas culturais podem desempenhar funções importantes dentro de um projeto de desenvolvimento sociocultural de determinadas comunidades e de sociedades como um todo, compreendendo sua atuação, inclusive, como um canal de comunicação privilegiado na construção e desconstrução de narrativas também passou a ter maior centralidade na pesquisa agora apresentada.

Dentro desta perspectiva, em outros termos, privilegiou-se a análise da busca por maior efetividade da ação museológica e, portanto, da necessidade de redefinição das práticas museográficas, bem como do exercício de repensar a função social, de maneira clara e objetiva, do conhecimento produzido nas diversas áreas científicas existentes nos museus. Este estudo, ainda que não seja prioridade, acaba por contribuir, em alguma medida, para o processo de construção da museologia enquanto disciplina, focando, vale frisar, na identificação do objeto museal como um fenômeno de comunicação social, que notadamente se consolidou como uma nova vertente de trabalho científico dentro dos museus no mundo contemporâneo.



Questões relegadas a um segundo plano dentro das discussões museológicas como, por exemplo, a de se definir políticas de formação profissional para a área, embora presentes nos discursos dos teóricos e gestores dos museus, ganharam maior centralidade a partir da discussão de museu integral. Estes debates realizados dentro de uma nova perspectiva e entendimento sobre a cultura e, portanto, do patrimônio cultural, abriu diversas novas possibilidades de atuação, fora das fronteiras tradicionais, a qual acarretou, entre outros fatores, em uma crise de identidade institucional, na qual os museus passaram a se confundir com outros modelos de ação cultural, tais como centros culturais, casas de cultura e espaços de memórias, ocupando papel de destaque também no desenvolvimento econômico das cidades, sobretudo no aspecto imobiliário, como David Harvey (2006) deixa explícito.

As novas reflexões e as novas práticas museais determinaram, em alguma medida, a criação de um campo acadêmico, e também político, que gerou um distanciamento dos profissionais neles engajados dos conservadores e curadores das instituições tradicionais. Contudo, a necessidade de se institucionalizar um novo espaço de reflexão e que levou aqueles profissionais a buscarem novas formas de associação, na tentativa de dinamizar suas atuações não logrou sucesso, principalmente na América Latina, dificultando a utilização destes debates como fonte para a presente pesquisa.

Vale frisar, entretanto, que, as reflexões que embasaram a primeira parte da pesquisa levantaram outras questões que, a partir do exame de qualificação, passaram a ser prioridade para a efetiva compreensão do objeto, que passou a ser mais claramente a governança e a institucionalização das políticas públicas de patrimônio cultural em museus no Brasil e México frente aos desafios socioeconômicos da América Latina e de seus aparatos e modelos de Estado e de administração pública.

Sendo assim, o projeto de pesquisa adentrou no estudo de propostas estruturantes das políticas públicas para o setor, que demandaram a adequada compreensão do modelo de Estado, de desenvolvimento socioeconômico e de administração pública que deram subsídios para sua implementação.

Tal necessidade ficou ainda mais evidente a partir da constatação de que as reformas de Estado de cunho neoliberal implementadas nas últimas décadas do século XX dificultaram a atuação dos órgãos públicos e, em especial, do Instituto do

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que antecedeu o Instituto Brasileiro de Museus; e do *Instituto Nacional de Bellas Artes* e do *Instituto Nacional de Antropología e Historia*, no caso mexicano. Contudo, tais dificuldades não foram e ainda não são exclusividades do período neoliberal, que, vale observar, ganhou preeminência a partir da crise do modelo de Estado burocrático que não vinha dando respostas satisfatórias para os anseios dos cidadãos.

A percepção de que o mesmo ainda podia ser observado no período “pós-neoliberal” que, apesar de investimentos e contratações, como as recentemente realizadas pelo Iphan e pelo Ibram, seguiam apresentando insuficiência de seus quadros funcionais e de verba, com sérios problemas de integração com as instâncias subnacionais, com o mesmo cenário, embora em grau menor, também seria observado nas instituições mexicanas, que seguiam sofrendo com a perda de recursos financeiros sem, contudo, perder significativamente prestígio e recursos humanos, ainda que ao longo da pesquisa estas ideias iniciais foram sendo desconstruídas.

Dessa maneira, a motivação que norteou a realização do projeto de pesquisa apresentado inicialmente, ainda que tenha sofrido algumas alterações, impactando no que foi realizado ao longo da pesquisa efetivamente, seguiu servindo de estímulo. Inicialmente, a investigação motivou-se por quatro pontos principais.

Primeiramente, a necessidade de se avaliar a governança e a institucionalidade dos três órgãos nacionais envolvidos diretamente com a questão do patrimônio cultural em museus – o Ibram, no Brasil, e o Inba e o Inah, no México – que apresentam papéis fundamentais na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas para a área dos museus.

Em segundo lugar, ainda que os museus e as políticas tenham suas diversas dinâmicas e especificidades locais, o interesse em saber em que medida a experiência, supostamente mais antiga e, aparentemente, mais bem-sucedida do Estado mexicano poderia servir de paradigma para as “recentes” políticas públicas brasileiras para o setor museológico.

O terceiro ponto encontrava motivação na hipotética ausência ou reduzido interesse por parte do mercado nas atividades de patrimônio cultural em museus e de como isso impactaria nos modelos de Estado liberais. Somam-se a isso, o interesse

em entender a gradual mudança do modelo de Estado positivista para o modelo regulador, aprofundada no Brasil e no México com as reformas gerenciais do Estado e as semelhantes reformas liberalizantes, respectivamente, e seu impacto sobre o Iphan, órgão responsável antes da criação do Ibram em 2009, e o Inba e o Inah, que se tornaram, supostamente, ainda mais vulneráveis e desprovidos de recursos financeiros e humanos.

E, por fim, a percepção de que, apesar do patrimônio cultural em museus figurar na agenda internacional e do aparente sucesso de alguns programas e planos de revitalização e modernização, a produção teórica e conceitual sobre as políticas públicas sobre o assunto ainda eram escassas. A maioria dos trabalhos acadêmicos sobre o tema concentra-se em estudos de casos bastante pontuais, em vários contextos locais e nacionais, ou em organização de abordagens práticas para realização de planos e projetos, sendo que estudos mais conceituais e envolvendo discussões sobre gestão ainda são raros e com forte tendência setorial.

Assim, o objetivo geral do projeto de pesquisa inicial sofreu alteração. Inicialmente tinha-se a pretensão de averiguar em que medida a rápida tendência para descentralização, os modelos de planificação adotados por México e Brasil e o declínio do apoio público às instituições de preservação do patrimônio cultural em museus haviam transferido a gestão administrativa e financeira de órgãos públicos nacionais ou regionais para as esferas das próprias instituições museológicas. Contudo, com a rápida compreensão dos problemas envolvidos, transferiu-se o objetivo geral para a análise da administração pública no que tange às políticas públicas de patrimônio cultural em museus, frente aos novos desenhos políticos e sociais contemporâneos desenvolvidos a partir da crise do Estado burocrático, a insuficiência do modelo gerencial e da adequação às demandas de um modelo neodesenvolvimentista.

Para tanto, foi fundamental investigar os principais interesses e atores públicos e privados, nacionais e internacionais envolvidos nas políticas de patrimônio cultural em museus, bem como o entendimento de como as disputas sociais e simbólicas envolvidas, a ausência de institucionalidade para o setor cultural e a falta de recursos humanos e financeiros têm colocado o setor privado como um ator obscuro neste processo político.

Como objetivos específicos, manteve-se a pretensão de revisar a historiografia dos órgãos federais do patrimônio cultural em museus do Brasil e do México, analisando seu desenvolvimento, seu relacionamento com os diversos governos ao longo do tempo, bem como com os principais atores do universo cultural dos respectivos países.

Abandonou-se a pretensão de examinar minuciosamente a atuação do Icom / Unesco, como se colocou no projeto inicial, circunscrevendo este objetivo específico à reflexão sobre o papel que a instituição internacional desempenhou na consolidação do campo museal e das políticas de patrimônio cultural em museus dos dois países, bem como a sua relação com os órgãos públicos nacionais voltados a esta temática.

Objetivou-se, por fim, ampliar, sobretudo por meio da análise comparativa, o conhecimento que se tem sobre a gestão das políticas públicas desenvolvidas pelas instituições de patrimônio cultural em museus, bem como sobre as consequências das reformas administrativas e de Estado que foram implementadas ao longo do século XX e início do século XXI. Os reflexos serão buscados tanto no Instituto Nacional de Bellas Artes e no Instituto Nacional de Antropologia e História, quanto nos casos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e do Instituto Brasileiro de Museus.

Em relação às hipóteses apresentadas inicialmente no projeto, partiam do levantamento bibliográfico que demonstrava que o Iphan, o Ibram, o Inba e o Inah sofreram um processo de enfraquecimento em suas atribuições a partir da década de 1980, coincidindo com o período de adoção, no Brasil e no México, respectivamente, de reformas orientadas para o mercado.

Contudo, partiu-se da hipótese de que, na América Latina, a onda de reformas de caráter neoliberal iniciou a implantação de um projeto de Estado que teria ficado inacabado, uma vez que os governos estudados conseguiram implementar apenas parte do receituário. Ou seja, realizaram parte das privatizações almejadas, ainda que significativas, abriram seus mercados internos com o fim do protecionismo fiscal (atingindo fortemente as burguesias nacionais) e efetuaram apenas parte da flexibilização das leis trabalhistas pretendidas. E, por motivos diversos, no campo da administração pública, os governos latino-americanos não conseguiram realizar plenamente a reforma gerencial do Estado.

Com a interrupção dos governos de viés neoliberal e a ascensão dos governos de centro-esquerda, em muitos países latino-americanos, como foi o caso do Brasil, teria havido a construção de um projeto “híbrido”, que é chamado nesta pesquisa de “neodesenvolvimentista”. Esse projeto se aproveitou da estabilidade monetária e fiscal conquistadas com as políticas neoliberais e utilizou-se fortemente das instituições não privatizadas (sobretudo financeiras e petrolíferas) para realizar políticas sociais e desenvolvimentistas. No mais, aproveitou-se do momento econômico mundial para realizar políticas sociais, principalmente de caráter distributivo, que aumentaram os salários reais dos trabalhadores, geraram crescimento econômico (favorecido pela expansão do mercado interno) e diminuíram as desigualdades sociais e a fragilidade em relação às economias capitalistas centrais.

Isso tudo teria sido feito por um marco legal balizado em um modelo de Estado burocrático, hierarquizado e centralizado e que tem buscado inovações dentro das possibilidades legais, bebendo parcialmente de algumas fontes das propostas de um Estado gerencial, “associado” às propostas neoliberais, mas se abrindo para processos democráticos de participação e controle social, constituindo um novo modelo híbrido denominado de “reorientação participativa para o serviço público”.

### **3 Materiais e técnicas**

A dificuldade de se analisar processos políticos contemporâneos em que os limites entre o contexto e os fenômenos não estão evidenciados, ou seja, caracterizando-se por possuírem mais variáveis de interesse do que dados pontuais, exigiram que o presente trabalho lançasse mão de dois estudos de caso. Para tanto, foi demandado forte embasamento teórico para guiar a coleta e análise de dados, uma vez que a investigação se baseou em múltiplas fontes de evidência.

A revisão bibliográfica permitiu constituir as bases teóricas acerca do Estado, fazendo um breve histórico de sua constituição moderna, apresentando os principais modelos implementados e alguns dos debates políticos e acadêmicos que os cercam.

Ainda dentro desta perspectiva, recuperaram-se alguns aspectos do desenvolvimento político, econômico e social da América Latina para possibilitar uma análise mais profunda dos paradigmas que vêm sendo debatidos e adotados no século XXI.

A pesquisa bibliográfica também trabalhou com o conceito de governança, uma vez que o foco da investigação esteve no arranjo institucional que se desdobra das disputas políticas, sociais e econômicas e, portanto, do modelo de desenvolvimento e de Estado, dando especial atenção à crise do Estado tradicional burocrático, à “reforma gerencial do Estado e aos paradigmas da “nova gestão pública”, chegando à inovação da gestão em rede e à tese da “reorientação participativa para o serviços públicos.

Com o intuito de dar concretude ao estudo e observar efetivamente em quais dimensões as prerrogativas teóricas se confirmam, a pesquisa empírica voltou-se para as políticas públicas de cultura e, em especial, para as políticas de patrimônio cultural em museus do Brasil e do México.

Para interpretar os estudos de caso, recorreu-se à técnica da indução analítica para estabelecer as causas dos fenômenos estudados. Dessa maneira, buscou-se o exame aprofundado dos casos brasileiro e mexicano, principalmente dos fenômenos políticos e sociais, para então formular propostas de explicações que refletissem sobre os objetos de estudo e possibilitassem a criação de abstrações ou princípios com a potencialidade de extrapolar os casos estudados e criar parâmetros para interpretar fenômenos similares.

O estudo dos modelos de Estado e de desenvolvimento faz uso da concepção de tipos ideais, presente na doutrina epistemológica de Max Weber. A partir dos “tipos ideais”<sup>5</sup> busca-se a construção parcial da realidade, selecionando certo número de características, ressaltando alguns elementos observados e montando um todo, entre outros possíveis (WEBER, 1974).

---

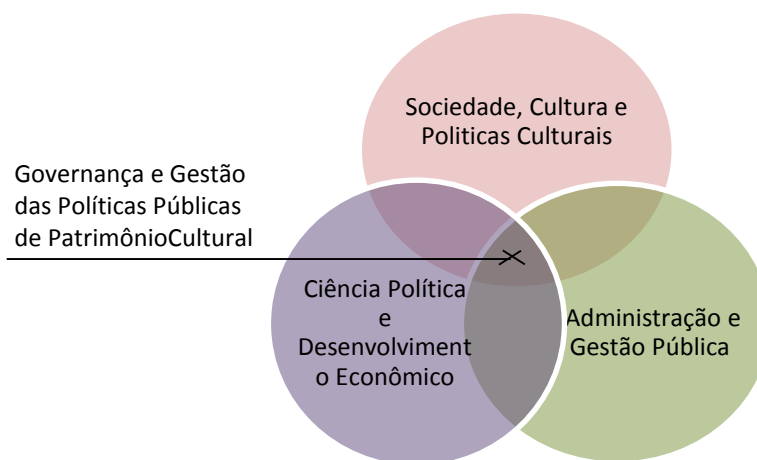
<sup>5</sup> O tipo ideal é um aspecto básico da doutrina epistemológica de Max Weber. Ele não é um “exemplar”, não é o “dever ser”, tampouco são hipóteses, embora sirva para apontar caminhos para as suas formulações. O tipo ideal é obtido por meio do encadeamento de uma série de características ou fenômenos isoladamente dados, que são ordenados segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, com o propósito de se buscar um esquema homogêneo de pensamento. Portanto, tem o significado de construções idealizadas, abstrações orientadas pelos valores do pesquisador, sobre o estudo de determinados fenômenos com a finalidade de se esclarecer conteúdos empíricos de alguns dos elementos constituintes.

Os tipos ideais utilizados nesta pesquisa não têm a pretensão de serem “exemplares” nem hipóteses. São modelos que servem de parâmetro para analisar a realidade, permitindo uma aproximação cognitiva dos casos estudados a partir da proximidade ou não dos objetos de pesquisa em comparação com os tipos ideais.

Nestes tipos ideais, algumas características foram buscadas como forma de comparação da governança das políticas públicas, a saber: (1) a capacidade de operar serviços a partir do órgão central; (2) a capacidade para a alocação de recursos; (3) capacidade de desenvolver parcerias com as organizações congêneres; (4) capacidade de planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas; e (5) capacidade de captar dados, transformar em informações e utilizá-las.

O arcabouço teórico das reflexões que se desdobraram do levantamento dos dados, para além da bibliografia metodológica, pode ser dividido em três grandes blocos: o primeiro diz respeito aos assuntos pertinentes à sociedade, cultura e políticas culturais, que estão centrados nas formulações de Bourdieu, Canclini e Harvey; o segundo bloco refere-se aos temas da ciência política e do desenvolvimento socioeconômico, com autores como Weber, Arbib, Martin e Amsden; e por último, o bloco da administração e gestão pública, com autores como Ferraro, Bresser-Pereira, Pollitti e Castells. A interface, a sobreposição e a somatória das teorias desses e de outros autores permitiram a análise da governança e da gestão das políticas públicas de patrimônio cultural em museus, como ilustra a Figura 1.

Figura 1 – Governança e gestão de políticas públicas de patrimônio cultural e a interdisciplinaridade



A pesquisa se baseou fundamentalmente em três fontes de informações: (1) entrevistas semiestruturadas; (2) documentos públicos; e (3) marco legal (leis, decretos e portarias). Com relação ao primeiro item, foram incluídos alguns gestores e ex-gestores públicos de nível intermediário e outros de nível de direção das organizações analisadas: Ibram, Inah e Inba. O conteúdo das entrevistas, bem como os critérios para selecionar os entrevistados, se justifica a partir do conhecimento e dos papéis que os entrevistados possuíam na governança das políticas públicas. Em relação aos documentos públicos, pode-se dividir em três grupos: os de livre acesso a todo o público; os de acesso restrito; e os documentos internos. Tais documentos serviram em diferentes momentos da investigação para complementar ou corroborar as informações obtidas nas entrevistas e para detalhar as ações estudadas. Por fim, o marco legal teve papel fundamental para compreensão do contexto institucional pelo qual se deram as mudanças impetradas.

#### **4 Estrutura da tese**

Esta tese de doutoramento está dividida em quatro capítulos, além deles, compõe este relatório a “Introdução”, que apresenta as ideias gerais da pesquisa, o projeto inicial que motivou a investigação e suas modificações que acabaram por conduzir a este resultado final, os materiais e técnicas utilizados e sua estrutura final; as “Considerações finais”; e as “Referências bibliográficas, que informam todo o material utilizado como fonte para esta investigação e alguns anexos que são apresentados ao final do relatório.

O primeiro capítulo é dedicado à discussão conceitual, ainda que introdutória, sobre Estado, governança, modelos de desenvolvimento e políticas públicas, sobretudo na América Latina, para servir de substrato para a reflexão sobre modelos de Estado e paradigmas contemporâneos de gestão.

O segundo capítulo adentra a discussão sobre a reforma gerencial do Estado, com suas potencialidades e limitações, problematizando os processos de



descentralização das políticas públicas e suas consequências. Compila, assim, reflexões acerca da gestão em rede enquanto desdobramento das políticas gerencialistas, de inovação no campo da administração pública e de alternativa de modelo de Estado e de governança para o ciclo político, social e econômico vivenciado em parte da América Latina, chamada nesta tese de neodesenvolvimentista. Assim, parte-se para a conceituação da reorientação participativa dos serviços públicos, debatendo seus paradigmas e suas nuances, realizando um esforço metodológico de caracterizar as relações estabelecidas e as tipologias que derivam disso, abrindo a possibilidade para o estudo de caso e a análise comparada das políticas de museus de Brasil e México que foram os alvos apresentados no projeto de doutorado.

Como será explicitado, fez-se necessário compreender, ainda que de maneira introdutória, a temática dos museus e identificar sua importância dentro das políticas públicas de patrimônio cultural e o papel que ocupou e ocupa na sociedade em geral. Para tanto, o terceiro capítulo mostra que os bens que compõem o patrimônio cultural de uma sociedade são incomensuráveis. No entanto, o patrimônio oficial, legitimado pelo Estado, como os bens expostos nos museus, reúne poucos e escolhidos bens eleitos como preserváveis à posteridade. Isso quer dizer que a determinação de concepções como “nação”, “história”, “arte”, “arquitetura”, “paisagem”, “afeição”, dentre outras, é que define o que será considerado patrimônio e preservado e o que será relegado ao esquecimento. Daí a possibilidade de se pensar o museu como representação social, como alvo de escolhas que estabelecem relações entre o visível e o invisível, ou seja, como algo imerso em um tecido político e social e, portanto, em um processo político. Com o intuito de aprofundar a discussão das políticas públicas de museus e explicitar as relações de poder que envolvem as políticas de patrimônio em geral, dispõe-se de conceitos de Pierre Bourdieu, sobretudo de capital cultural e arbitário cultural dominante, para então analisar o caso brasileiro e mexicano.

Por fim, realiza-se uma análise com base nos dados, nas informações e nas bibliografias levantadas, para observar como os modelos de Estado, de governança e de gestão de políticas públicas impactaram nas políticas de museus no Brasil e no México. Para tanto, são explorados, principalmente, a partir do momento em que o capitalismo se encontra, os impactos nas políticas urbanas e culturais, os arranjos institucionais montados, as correlações de forças sociais e as centralidades políticas e sociais, buscando sempre encontrar pontos de intersecção e de dissociação entre

os modelos dos dois países, gerando uma síntese do paradigma dos modelos “gerencialistas” e da “reorientação participativa dos serviços públicos” na área de museus.

# **CAPÍTULO 1**

## **ESTADO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

As discussões acerca do papel do Estado são controversas e com poucos consensos ou posições dominantes. As reflexões e formulações estão comumente carregadas de valores e forte viés ideológico, conscientes ou não. O certo é que as questões referentes ao Estado, à dinâmica de poder e às relações entre sociedade civil, mercado e Estado são problematizadas há muito tempo e podem servir de parâmetro para a análise das políticas públicas contemporâneas e de sua governança, como será discutido adiante no caso das políticas de patrimônio cultural em museus.

Este capítulo introduz teorias e conceitos que balizam este estudo. Primeiramente, conceitua, em linhas gerais, o que se denomina ao longo desta tese de Estado. Em segundo lugar, introduz a discussão sobre as formas de administrar o Estado, partindo de valores democráticos e republicanos. Em seguida, problematiza a ideia de governança, conceituando do que exatamente estamos tratando ao utilizar tal termo. São apresentados também os paradigmas gerais de Estado contemporâneo, estabelecendo tipos ideais a partir das experiências liberais, socialistas, de bem-estar social e neoliberais. Por fim, é feito um breve histórico do desdobramento dessa discussão na América Latina, a partir de alguns de seus principais intelectuais e de suas experiências políticas mais recentes.

## 1 Estado contemporâneo

O conceito de Estado não é universal. As formas modernas como se ordena politicamente datam do século XIII no continente europeu e, em alguma medida, se estenderam por todo o mundo. Esses Estados, contudo, apresentam, segundo Max Weber (2004), características comuns, como o monopólio do exercício legítimo da força em uma determinada sociedade. Segundo essa concepção, apenas as instituições estatais possuem o reconhecimento popular para definir leis que devem ser seguidas por todos, para realizar a cobrança de tributos e para julgar e punir quem não cumpre a legislação.

Já Norberto Bobbio (1987) evidencia outras duas características comuns dos Estados modernos: a universalidade, que representa a tomada de decisão pelo Estado em nome de toda a coletividade e não somente da parte que exerce o poder, ou que escolheu quem exerceria o poder; e a inclusividade, que significa que nenhum campo da vida social se encontra fora do poder de intervenção do Estado, sendo prerrogativa deste a definição de quais campos e em quais circunstâncias uma intervenção atingiria os interesses públicos.

Contudo, não se trata aqui de aprofundar a discussão política ou sociológica da conceituação do Estado moderno e dos processos históricos que configuraram os Estados contemporâneos, uma vez que tantos outros já o fizeram com maior competência. A partir de agora, o modelo chamado de liberal é reconhecido como “marco zero” dos processos políticos que interessam a esta investigação. Nesses processos as preocupações democráticas e republicanas já estavam colocadas, ao menos como inquietações para parcela significativa da sociedade.

Segundo Gustavo Gozzi (2007), a definição de Estado envolve inúmeras questões, oriundas da dificuldade de se analisar as múltiplas relações que se criaram com o complexo social e as relações políticas que delas derivam. Para ele, uma questão central na discussão do Estado contemporâneo e que, direta ou indiretamente, perpassará toda a reflexão presente nesta tese é: como lidar com a difícil coexistência entre os pressupostos do Estado de direito e as pretensões de um Estado social.

Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida [...] Enquanto os direitos fundamentais representam a garantia do *status quo*, os direitos sociais, pelo contrário, são *a priori*, imprevisíveis, mas não de ser sempre atendidos onde emergem do contexto social. Daí que a integração entre Estado de direito e Estado social não possa dar-se no nível constitucional, mas só no nível legislativo e administrativo. Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal (GOZZI, 2007, p. 401).

O outro aspecto relevante para o desenrolar desta investigação é a forma como o Estado se organiza. Ao longo da história diferentes modelos de Estado, com diversos arranjos políticos e institucionais, foram experimentados. Em todos os casos, o poder foi ou é funcionalmente distribuído entre diferentes organizações e de diferentes instâncias sem, contudo, perder as suas características apontadas por Weber e Bobbio. O interesse aqui está centrado no compartilhamento do poder, que se dá de diversas maneiras por intermédio da desconcentração ou descentralização (como por exemplo, entre o poder executivo, legislativo e judiciário), muito embora o foco específico desta investigação esteja no federalismo.

Em países como o Brasil, México e Estados Unidos, uma característica importante que deve ser observada é a forma como o poder do Estado e suas atribuições são exercidas de maneira compartilhada com os estados federados. Enquanto que em outros países como, por exemplo, França e Chile, as autoridades regionais não dispõem de autonomia normativa, estando o poder do Estado concentrado em entes político-administrativos nacionais. Evidentemente, existe uma série de diferenças entre os modelos implementados em ambos os casos, como os aspectos socioculturais, que fizeram, por exemplo, o federalismo ganhar contornos de “caciquismo” na América Latina, como será explorado mais adiante.

A concepção de um Estado federal ancora-se na ideia da pluralidade de centros de poder coordenados entre eles, de maneira que o governo federal não tenha poder excessivo, mas que possua o suficiente para manter a unidade política e econômica, defender os interesses internos através de uma política externa e também militar,

restringindo as disputas entre os estados ou províncias. Contudo, a política fiscal pode ser repartida entre os entes federativos, gerando algumas nuances, sobretudo, perante a responsabilidade e as características das políticas sociais.

A força do Estado contemporâneo, sua legitimidade e o apoio popular estão diretamente relacionados à capacidade de se dar respostas às demandas sociais em forma de políticas públicas que alcancem os objetivos necessários. Para tanto, o governo carece de um aparato administrativo capaz de transformar diretrizes políticas em programas e projetos e, assim, capacidade de alocar direta ou indiretamente recursos físicos e financeiros para viabilizá-los.

## **2 As formas de administrar o Estado**

Dentro dos Estados contemporâneos, destacam-se quatro formas de administrá-los, que podem, em alguma medida, coexistir simultaneamente. Bresser-Pereira (1998) cita três delas: a “administração patrimonialista”, a “administração pública burocrática” e a “administração pública gerencial”. A quarta forma, chamada nesta tese de “reorientação participativa para os serviços públicos” é uma tentativa de se organizar a gama de procedimentos que têm sido implementados no Estado e que a bibliografia internacional chamou inicialmente de “*public service orientation*” (POLLITT, 1990).

Segundo Bresser-Pereira (1998), a administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, uma vez que não visa o interesse público, sendo característica nos países pré-capitalistas e pré-democráticos. Este modelo permite a confusão do patrimônio privado com o patrimônio público. E deixa seus resquícios nos modelos contemporâneos na medida em que são encontradas práticas patrimonialistas e clientelistas. Nessa perspectiva, a administração pública burocrática está fundada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, apresentado em forma de leis, normas e procedimentos administrativos.

Os Estados nacionais vivem sob a égide dos modelos burocráticos weberianos. No México, o início das mudanças mais significativas, com a criação de uma burocracia profissional, se deu a partir de 1917 na administração do presidente Venustiano Carranza. Nos anos 1930, foi iniciada no Brasil a “reforma burocrática”. Em ambos os casos, assim como nos países europeus no século XIX, a mudança de paradigma aconteceu sob regimes autoritários. Ela simbolizou um grande avanço ao tentar romper com as práticas patrimonialistas e estabelecer as bases para administração profissional.

As reformas burocráticas da administração pública desencadearam-se em períodos diferentes nos diversos países. Bresser-Pereira (1998) afirma que, quanto mais tarde tais reformas ocorreram, mais elas se caracterizaram como uma reforma “fora do tempo”. Com o desenvolvimento tecnológico acelerado e o crescente papel dos Estados nas áreas econômicas e sociais, Bresser-Pereira alega que a observância dos princípios da administração pública burocrática dificultava tais papéis.

Podemos dizer que até meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, as reformas administrativas propostas na América Latina ainda tinham como paradigma a própria reforma burocrática, uma vez que tais ideias nunca foram implementadas por completo. Assim, estas seriam sempre um esforço para implantar serviços públicos profissionais, fortalecer as burocracias e combater o patrimonialismo.

Contudo, a evidência da crescente incompatibilidade entre as funções assumidas pelo Estado ao longo do século XX com a expansão de seu papel social, o ritmo acelerado do progresso técnico e tecnológico em todas as áreas do conhecimento e a qualidade das respostas que as burocracias estatais conseguiam dar às demandas internas e externas colocaram na agenda política a reforma da maneira de administrar o Estado.

Segundo Bresser-Pereira (1998), as “reformas gerenciais” da administração pública buscaram adotar formas “modernas” de gestão, que possibilitassem atender de forma democrática e eficiente as demandas sociais, buscando superar as limitações do modelo burocrático. Chamam-se de gerenciais por se inspirarem na administração das empresas privadas.

Assim, a partir dos anos 1980 foram se consolidando, na agenda política da administração pública, as discussões sobre *accountability*, transparência das informações, ampliação da participação política, equidade, justiça social e eficiência das políticas públicas.

Todavia, o modelo gerencial também tem se mostrado insuficiente para responder aos desafios que rogo conseguir solucionar. A lógica da administração de empresas imprimiu a dicotomia cidadão versus consumidor ou cliente e fez surgir novas iniciativas designadas neste estudo com a nomenclatura “reorientação participativas para os serviços públicos” baseada nos preceitos da *public service orientation* (PSO).

Nesse paradigma, o discurso em torno da administração do Estado ergue-se sobre a perspectiva da cidadania, que se insere numa dinâmica de direitos e deveres, diferentemente da tradição liberal, que atribui maior valor ao mercado do que à esfera pública e, desta maneira, maior relevância à proteção dos direitos individuais do que à participação política. Institucionalmente se busca a constituição de sistemas ou redes de organizações que substituem a valorização da competição entre as organizações como chave para garantir a qualidade dos serviços públicos pela perspectiva da cooperação entre as organizações na busca de melhores resultados na oferta desses serviços, com forte protagonismo das esferas estatais e organização de conselhos e fóruns de participação social que ampliem a democracia na tomada de decisão política e na gestão pública.

### **3 Governança**

Embora o termo governança tenha sua origem do inglês *good governance* e seja apresentado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (1989) como sendo “o exercício do poder político para gerenciar os assuntos da nação”, o conceito governança está presente em diferentes áreas das ciências sociais: nas relações internacionais, nos estudos de mercados de capitais, nas análises de



política comparada, na administração pública e na gestão de políticas públicas. É, ainda, utilizado com significados tão distintos quanto são os contextos em que são aplicados.

Dentro da perspectiva da gestão pública, convencionou-se chamar de governança as complexas relações entre Estado e os diversos atores e interesses da sociedade que permeiam as políticas públicas. Em outras palavras, segundo Munevar (2002), governança são as relações políticas entre diversos atores envolvidos no processo de escolher, de executar e de avaliar decisões sobre assuntos de interesse público, e podem ser caracterizadas como um jogo de poder, o qual inclui instituições tanto formais quanto não formais.

No que tange o estudo de política comparada, o termo governança tem sido utilizado largamente em duas perspectivas distintas, mas que, na compreensão desta pesquisa, serão complementares: o papel do Estado e a maneira pela qual as instituições responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas se comportam; e o papel do Estado frente à participação política e a forma como interagi com os processos de tomada de decisão, ou seja, de democratização do Estado.

Vale frisar que o estudo da governança tem permitido estabelecer a relação, nem sempre tão harmoniosa dentro da academia, do estudo da administração pública com a da ciência política a partir de uma agenda comum de pesquisa.

Ainda que muito amplo, o termo governança coloca em destaque as interações entre o Estado e os vários agentes não governamentais para se atingir resultados que, em tese, visem o interesse público. A partir disso, um dos pontos centrais desta discussão encontra-se na adequada relação entre Estado e interesses e empreendimentos privados, com o intuito de se buscar uma alternativa ou equilíbrio entre a liberdade econômica e o papel interventor do Estado. Ou ainda, a equalização da dicotomia apresentada por Gozzi (2007) entre a busca da ampliação dos direitos sociais e as garantias adquiridas e almejadas pelo que ele chamou de parcela burguesa da sociedade.

O momento atual está marcado por um rico processo de mudanças políticas, econômicas e sociais e, portanto, de transições, reformulações, construções e reconstruções de sistemas organizacionais, ou seja, de transformação das dinâmicas de governança. Nesse sentido, David Harvey (2006) ao estudar as mudanças do

capitalismo e os paradigmas de desenvolvimento a partir do final do século XX aponta as consequências sobre o que ele chamou de “governança urbana”, mas que pode ser compreendida, pra fins desta pesquisa, simplesmente como governança:

Governança urbana significa muito mais do que governo urbano. É desastroso que grande parte da literatura (na Grã-Bretanha, especialmente) se concentre tanto na questão do governo urbano, quando o poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos, numa coalizão de forças mais amplas, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada. Numa região metropolitana, devemos considerar a formação de política de coalizão, a formação de alianças de classes, como base para algum tipo de empreendedorismo urbano. É claro que a iniciativa cívica foi muitas vezes prerrogativa das câmaras de comércio locais, de algum conluio de financistas, industriais e comerciantes locais, ou de alguma “mesa-redonda” entre líderes empresarias e incorporadores imobiliários. Frequentemente, essa “mesa-redonda” se aglutina, gerando o poder dirigente relativo à política da “máquina de desenvolvimento”. As instituições educacionais e religiosas, os diversos ramos do governo (variando do militar às instituições de pesquisa e administrativas), as organizações sindicais locais (em particular, do setor da construção civil), assim como os partidos políticos, os movimentos sociais e os aparelhos estatais locais (que são múltiplos e frequentemente heterogêneos), também podem participar do jogo da iniciativa local, ainda que, muitas vezes, com objetivos diferentes (HARVEY, 2006, p. 170).

Dessa forma, põem-se em destaque as interações entre os diversos agentes públicos e a burocracia do Estado e os vários agentes não governamentais para se buscar atingir resultados de interesse público, inclusive os atores e os anseios da iniciativa privada.

#### 4 Os paradigmas de Estado contemporâneo

A discussão sobre cultura está diretamente relacionada aos paradigmas de sociedade e, portanto, de Estado, uma vez que o financiamento das atividades culturais e artísticas se encontra imerso nestas controvérsias. Há aqueles que defendem que a cultura deva ser entendida como um negócio, *stricto sensu*, e, portanto, submetida às regras de mercado. Contudo, existem os que acreditam que a arte e a cultura como um todo fazem parte da identidade de seu povo e, por isso, o apoio do Estado seria indiscutível.

Assim, ao se refletir sobre políticas públicas de cultura, ainda que a discussão do que se entende como arte e cultura sejam fundamentais, precede fazer a discussão do papel do Estado e o seu grau de presença na vida da sociedade.

Dessa maneira, embora os modelos apontados aqui não sejam exatos e nem os únicos que foram testados ao longo da história, representam, de maneira generalizada, as experiências mais relevantes vivenciadas no ocidente e trabalhadas na bibliografia política e também na escassa produção acerca da administração pública. Assim como nas páginas anteriores, o esforço aqui é de se definir tipos ideais que serão utilizados ao longo da investigação. Somam-se a estas experiências, os modelos de Estados centralizados com forte burocracia governamental que vêm sendo testados em diferentes medidas nos países de modelo socialista.

Vale reforçar também que as divisões temporais tão pouco são exatas e se valem de alguns marcos como forma de sistematizar os acontecimentos. Assim como a maioria dos moldes utilizados, este também não é perfeito, sendo que podemos de antemão afirmar que os modelos apresentados coexistiram em diferentes países ou até mesmo dentro do próprio Estado, assim como o modelo de Estado socialista.

Dessa maneira, lança-se mão de quatro tipos ideais de Estado para servirem de parâmetros nos estudos de caso que se seguem: o liberal, o socialista, o de bem-estar social e o neoliberal.

## 4.1 O Estado liberal

As mudanças socioeconômicas trazidas no fim do século XIX obrigaram a revisão de alguns paradigmas. Algumas importantes transformações tecnológicas advindas com a segunda revolução industrial conduziram à reestruturação da composição da força de trabalho e do padrão de organização e gestão do setor privado, assim como da relação das empresas no mercado. Um dos principais paradigmas foi subvertido com a maior democratização das sociedades liberais, que, com a adoção do sufrágio universal masculino confrontou a ideia de que economia de mercado (capitalismo) e governo da maioria (democracia) não poderia coexistir harmoniosamente em uma mesma sociedade.

A burguesia tinha receio de que, com o sufrágio universal (masculino), os interesses da maioria seriam “impostos” à minoria. E, como a maioria era composta por operários e a minoria por capitalistas, acreditava-se que os interesses desta minoria não seriam atendidos. Desta maneira, não seria possível o capitalismo se desenvolver sob um regime democrático. Contudo, não foi o que se verificou historicamente e, salvo algumas exceções, a democracia se consolidou em torno de um modelo comumente chamado pelos grupos de esquerda de “democracia burguesa” acolhendo as principais reivindicações da classe capitalista.

Assim, o Estado liberal foi recebendo seus contornos ao longo do século XIX e início do XX e acabaria por se difundir por todo o ocidente. De maneira geral, neste modelo de Estado, era função do poder público garantir os direitos civis, ou seja, o direito de propriedade, a proteção da vida e o direito de ir e vir, em outras palavras, a manutenção da ordem através das leis e da repressão, julgando os desvios de conduta e aplicando penas. Dessa maneira, os interesses privados poderiam se desenvolver. Além disso, diplomatas profissionais seriam responsáveis pela defesa dos interesses do país e de seus cidadãos nas relações com outras nações, cabendo às forças armadas a defesa das agressões externas e a segurança de seus territórios e de seu “povo”, assim como de seus portos e rotas marítimas, ou seja, dos interesses diretamente vinculados aos anseios e necessidades das burguesias nacionais.

As insuficiências deste modelo se tornaram explícitas com a crise financeira, econômica e social que despontou com a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929. Essa trouxe à tona a discussão quanto ao papel do Estado, uma vez que o paradigma do mercado autorregulável e da possibilidade do bem-estar social ser adquirido exclusivamente por intermédio da iniciativa privada deixava de ser hegemônico.

## **4.2 O Estado socialista**

Com as críticas ao capitalismo, as perspectivas teóricas do socialismo e comunismo ganharam notoriedade em escala mundial, sobretudo, com a publicação do Manifesto do Partido Comunista, escrito por Karl Marx e Friedrich Engels em 1848. A partir de então, o questionamento ao paradigma liberal passou a conviver com um discurso político, uma alternativa teórica e ações político-partidárias concretas que resultaram em algumas experiências socialistas pontuais ao longo do século XIX, e que, com a Revolução Russa de 1917, se constituiu como alternativa real de organização social e de modelo de Estado.

As experiências de Estados socialistas ficaram conhecidas como socialismo real, já que se distanciaram bastante dos modelos teóricos almejados por seus formuladores e seguidores políticos, da mesma forma que o modelo capitalista, que, em sua implantação “real”, sempre esteve distante do “padrão” teórico. Dessa maneira, surgiram múltiplas variantes da concepção de socialismo, mas que, ainda assim, apresentam uma base comum que é a transformação substancial do ordenamento jurídico e econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção.

No modelo socialista, teoricamente, se caminharia para a extinção da divisão de classes, já que os principais recursos econômicos estariam sob o controle da classe trabalhadora. Assim, com o avançar dos processos “revolucionários”, os meios de produção passariam a pertencer exclusivamente ao Estado e, portanto, à

sociedade, fazendo restar apenas o proletariado. Dessa maneira, todos trabalhariam em conjunto e em prol do bem comum.

Em tese, o Estado socialista poderia possuir ou gerenciar toda a estrutura produtiva da sociedade, como empresas, comércios, indústrias e terras agrícolas. Com isso, toda a riqueza gerada pelos processos produtivos pertenceria ao Estado, podendo ser potencialmente dividida de maneira equânime entre toda a sociedade. Na prática, verificou-se “apenas” a forte limitação do direito de propriedade.

O Estado socialista supõe uma economia planejada e controlada pelo Estado, que realiza o controle de amplos segmentos da economia, e responsabiliza-se por regular a produção e o estoque, os serviços, o valor do salário, o controle dos preços etc., diferentemente do sistema liberal, no qual, em tese, o próprio mercado controla a economia.

### **4.3 O Estado de bem-estar social**

O modelo de Estado que surgiu no Ocidente após a crise econômica de 1929 ganhou seus contornos após a Segunda Guerra Mundial, recebendo o nome de Estado de bem-estar social. De maneira bastante simplificada, faz referência a um modelo que usa a força estatal, por meio da implementação de políticas públicas, para intervir nas leis de mercado, visando garantir aos cidadãos um patamar mínimo de bem-estar e de igualdade social.

A crise do Estado liberal e o receio da expansão do modelo de Estado socialista levou, em alguma medida, à criação de um modelo “híbrido” que amenizasse os principais aspectos negativos do sistema capitalista, servindo de contraponto ao discurso dos grupos sociais críticos e que ganhavam projeção com a crise, como os sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos de esquerda.

Vale apontar que muitos liberais entendiam que a pobreza era consequência da insuficiência de desenvolvimento econômico, e que tal problema seria solucionado “naturalmente” através do livre mercado autorregulado. Contudo, mesmo antes do

agravamento da crise de 1929, as experiências vivenciadas mostravam que, apesar do avanço tecnológico e industrial, do livre mercado e do crescimento econômico, a pobreza prosseguia. Neste contexto histórico, coube ao Estado suprir essas deficiências.

Nos Estados Unidos, a partir de 1932, o presidente Franklin Roosevelt implementou o *New Deal* ou “novo acordo”, estabelecendo o Estado como promotor prioritário do desenvolvimento econômico nacional e do bem-estar social. Na Europa Ocidental, principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados seguiram intervindo fortemente na economia de seus países, seja por meio da regulação, estatização de empresas privadas e criação de empresas públicas, seja pelo desenvolvimento de sistemas de proteção social abrangentes, que elevaram significativamente a qualidade de vida de seus habitantes.

Segundo Manuel Castells (1997), o Estado de bem-estar caracteriza-se por prover indivíduos e famílias de subsídios que impeçam a pobreza em escala; por elaborar políticas que buscam eliminar as causas de insegurança pessoal, garantindo que todos os indivíduos e famílias tenham recursos suficientes para superar problemas de saúde, desemprego etc.; e por oferecer a todos os cidadãos acesso a um conjunto de serviços sociais básicos. Dessa concepção de Estado decorrem os conceitos de direitos sociais e de “cidadania social”, a saber: o de que todos os indivíduos, na condição de cidadãos e independente do mercado, têm o direito aos meios de subsistência.

Tal modelo era reconhecido pelos países capitalistas como paradigma até meados dos anos 1970, quando eclodiu a crise do petróleo, sobretudo aos países em desenvolvimento, chamados de terceiro mundo naquele momento. A crise pôs fim ao extraordinário crescimento da economia mundial e colocou a preocupação com os gastos dos governos no centro do debate político.

O endividamento dos países em desenvolvimento passou de um total de 40 bilhões de dólares, em 1967, para 375 bilhões de dólares, em 1980. O aumento de mais de 900% se deu, majoritariamente, pela facilidade na obtenção de crédito internacional, por meio de financiamentos ofertados diretamente por bancos comerciais e sem a exigência de contrapartidas.

A Tabela 1 apresenta alguns dados sobre o endividamento dos quatro maiores países devedores da América Latina no período em que eclodiu a crise da dívida. Segundo dados da Cepal (1987), Brasil, Argentina, México e Venezuela concentravam aproximadamente 77,8% da dívida externa da região em 1982.

Vale frisar que a crise econômica da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a crescente possibilidade do fim da alternativa comunista favoreceram o trabalho do desmonte da ideologia do Estado de bem-estar social e beneficiou o surgimento ou ressurgimento de muitos dos ideais liberais, chamados a partir de então de neoliberalismo.

Tabela 1 – Variação do endividamento externo (América Latina, 1976-1983)

País	Período	Variação da dívida externa bruta (%)
Argentina	1976-1977	2,6
	1978-1982	31,0
Brasil	1974-1977	19,6
	1978-1982	51,2
México	1976-1977	8,8
	1978-1982	64,0
Venezuela	1974-1978	13,2
	1979-1983	19,8

Fonte: Rodrigues (1987, p. 130)

#### 4.4 O Estado neoliberal

O modelo de Estado neoliberal foi a resposta à crise socioeconômica deflagrada nos anos 1970 e atribuída à expansão do papel interventor do Estado, consistindo em uma tentativa de recompor a “remercadorização” de suas economias. As críticas dos neoliberais ao Estado de bem-estar social e às suas propostas foram



dirigidas ao tamanho dos gastos públicos e à participação em determinadas esferas das relações econômicas, como o mercado de trabalho, mercado de capitais e mercado de bens e serviços. O problema estaria, segundo seus ideólogos, na excessiva presença do Estado em determinadas áreas, comprometendo o funcionamento dos mercados existentes ou mercados potenciais, sobretudo em áreas econômicas que funcionavam sob monopólio estatal, mas passíveis de serem privatizadas.

Dessa maneira, foram adotadas políticas que buscavam “diminuir” o tamanho do Estado, em especial na América Latina, por meio da privatização de empresas públicas<sup>6</sup> e da austeridade fiscal, que arroxou o salário dos servidores públicos em geral e reduziu os investimentos, principalmente nas áreas sociais. Produziu-se um discurso denominado de “reforma do Estado”, que propunha ações que almejavam retirar o caráter executor dos órgãos públicos e atribuir-lhes papel de gerenciamento. Somam-se a essas medidas, políticas que objetivavam o controle inflacionário, como a de abertura econômica e de altas taxas de juros para pagamento de títulos da dívida pública, chegando em alguns casos extremos a abrir mão da política monetária com a terceirização do Banco Central do país ou, ainda, dolarizando direta ou indireta a economia.

No entanto, outras crises econômicas no final dos anos 1990 apontaram para um possível esgotamento das políticas neoliberais. A recorrente demanda pelo Estado para “salvar” o mercado de colapsos eminentes, o aprofundamento das desigualdades sociais e as crescentes mobilizações sociais abalaram a hegemonia da proposta neoliberal, abrindo espaço para a criação ou reconstrução de outros modelos.

---

<sup>6</sup> Em 1982, existiam 1155 empresas estatais no México. Dez anos depois, em 1992, após as principais medidas neoliberais e o acelerado processo de privatização sobraram apenas 239 empresas (REVUELTAS, 1993, p. 224).

## 5 Breve histórico do desenvolvimento político, econômico e social latino-americano e de seus paradigmas de Estado

A composição socioeconômica dos países latino-americanos no período colonial inibiu a criação de mercados internos e de setores empresariais fortes. Foram forjadas sociedades assentadas no latifúndio, na monocultura e na escravidão que, mesmo após os processos de independência, não conseguiram aprofundar o desenvolvimento econômico de maneira satisfatória, duradoura e estável. Tal constatação é feita também por Héctor Aguilar Carmín e Lorenzo Meyer (2000), quando escrevem sobre o histórico mexicano, denominando-o de “filho disforme do projeto liberal sonhado”: republicano, democrático, igualitário, racional, industrial, aberto à inovação e ao progresso. Embora com algumas especificidades, tal comprovação pode ser observada em todos os demais Estados latino-americanos:

[...] aquela sociedade [mexicana] era oligárquica, dominada por caciques e autoritária, morosa, cada vez mais desconjuntada, introvertida, sacudida pela inovação e pelas mudanças produtivas, mas sempre manietada por suas tradições coloniais. Ela ainda era, como havia sido à época de sua independência, um século antes, uma sociedade católica, indígena, baseada em *haciendas* e perpassada por privilégios corporativos [...]. O federalismo adquiria a forma operacional do caciquismo; a democracia a face da ditadura; a igualdade, o rumo da imobilidade social (CARMÍN; MEYER, 2000, p. 14).

Ainda que os países latino-americanos não tenham conhecido, no mesmo período, um Estado tipicamente liberal como os Estados Unidos e a Europa Ocidental, algumas das características daquele Estado se fizeram presentes na região, sobretudo a partir dos processos de constituição de burguesias regionais, frutos de tardios movimentos de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização.

Celso Furtado, no Brasil e outros autores, como Aldo Ferrer, da Argentina, Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel, do Chile, René Villareal, do México, entendiam que a grande depressão de 1929 e a interrupção do comércio mundial durante as duas grandes guerras mundiais teriam sido os momentos em que a maioria dos países latino-americanos passou a ter o mercado interno como motor da economia, iniciando

seu processo de industrialização. A centralidade desses processos pode ser confirmada pelos casos de Brasil, Argentina, Chile e México.

Nos anos de 1950 e 1960, a corrente de pensamento econômico denominada estruturalismo ganhou projeção na América Latina, influenciando as políticas públicas com consequências até os dias atuais. Para Joseph L. Love (2005), do Centro de Estudos Latino-americanos e Caribenhos da Universidade de Illinois, o estruturalismo foi a única escola do “terceiro mundo” com pensadores de economia estrategicamente colocados na arena política, com dirigentes nacionais, sensibilidade diplomática, diálogo com a burocracia estatal e apoio de associações de empresários e, sobretudo, de industriais. Love (2005) cita o caso do governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), no Brasil, que adotou as propostas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)<sup>7</sup> de Industrialização por Substituição das Importações (ISI) e de promoção da exportação<sup>8</sup>.

Os autores ligados à Cepal, entre os quais se encontrava o já citado Celso Furtado, foram capazes de articular uma abordagem original sobre as economias latino-americanas, que constituíram uma teoria do subdesenvolvimento periférico que teve significativo impacto sobre as ideias, a política e os Estados na América Latina.

## 5.1 O estruturalismo econômico e a Cepal

O estruturalismo econômico latino-americano introduziu a noção de um centro hegemônico industrial e de uma periferia agrária dependente, com reflexos na divisão internacional do trabalho. Esse processo teria sido motivado, primeiramente, pelo

---

<sup>7</sup> A Cepal é uma das cinco comissões econômicas regionais da Organização das Nações Unidas (ONU). Foi criada em 1948 para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da América Latina, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da região, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.

<sup>8</sup> O estruturalismo também teve forte influência fora da América Latina, em países como Portugal, Espanha e Romênia, entre os anos de 1950 e 1970, principalmente na forma da teoria da dependência. Entre seus autores, destacam-se nomes como os de Celso Furtado, Enzo Faletto, Fernando Henrique Cardoso, Raúl Prebisch e Osvaldo Sunkel.

poder de organizações econômicas de manterem alta renda e, portanto, altos preços de exportação, nos países industriais, e, em segundo lugar, pela existência de oligopólios no mercado de bens manufaturados. Desse modo, haveria uma tendência para que os “termos” do comércio internacional mudassem e, assim, os países agrário-exportadores se deteriorassem.

Tal teoria foi desenvolvida por Prebisch e Hans Singer na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), ficando conhecida como “argumentos Prebisch-Singer”. Para os autores, o desemprego estrutural associava-se à incapacidade das indústrias tradicionais de exportação de crescerem e, com isso, absorverem o excedente da população rural desempregada. Já o desequilíbrio da balança comercial da América Latina estaria vinculado à alta propensão de seus países importarem bens industriais e exportarem bens agrários e minerais.

Para Joseph Love (2005), os estudiosos da Cepal entendiam o subdesenvolvimento latino-americano como uma complexa mistura com aspectos de economias tradicionais e, ao mesmo tempo, modernas. Para os primeiros estruturalistas, diz ele, a industrialização era vista como o principal objetivo do programa de desenvolvimento, por ser atrelada, historicamente, ao rápido crescimento econômico e à alta renda *per capita*.

Love (2005) recupera o estudo de Valpy FritzGerald sobre a “industrialização por substituição das importações” (ISI), que foi a principal estratégia de desenvolvimento aplicada por muitos países latino-americanos, como o caso brasileiro citado anteriormente, para descrevê-la também como a “industrialização liderada pelo Estado”.

As razões apontadas para o desenvolvimento de tais ações estatais seriam a modernização tecnológica mais rápida na indústria do que na agricultura, a maior absorção de mão de obra em um momento de grande crescimento populacional e a inversão do saldo da balança comercial. Nesse sentido, Joseph Love (2005) aponta o que seriam as três fases de implementação da ISI: (a) produção de mercadorias simples anteriormente importadas; (b) produção de bens duráveis; e (c) produção de bens de capital (máquinas). Sendo que, em diversos países, para não dizer quase que na totalidade dos países, tal política não chegou a ser implementada em sua totalidade.

Contudo, segundo Love (2005), a ISI teria aumentado a produtividade dos países em um primeiro momento, mas acarretado a perda de oportunidades advindas do *boom* comercial dos anos 1960 e 1970 do qual os países do leste asiático teriam sido os maiores beneficiários. As medidas protecionistas adotadas, tais como taxas de importação e manipulação das taxas de câmbio, só foram deixadas de lado após as políticas liberalizantes dos anos 1980 e 1990.

A estratégia da ISI também teria contribuído para o aumento da inflação. Isso porque o monopólio gerado em alguns setores importantes da economia, fornecendo privilégios às multinacionais (tais como a doação de terrenos e a isenção de impostos), dificultou a competitividade e a criação de empresas nacionais. Além disso, interferiu negativamente na integração regional, ao tornar-se um obstáculo para a constituição de um largo mercado de consumo e possibilitar que as empresas se desenvolvessem com a economia de escala. Assim, Love (2005) alega que o protecionismo em excesso inibiu a economia de escala e o processo de especialização para a exportação.

Ao mesmo tempo, se pode verificar em diversos aspectos que a ISI foi muito bem-sucedida em seu período de aplicação. Love (2005) utiliza, por exemplo, um estudo de três economistas de Oxford – Astorga, Bergés e FritzGerald (2004) –sobre a América Latina, publicado em março de 2004<sup>9</sup>, para chegar a tal constatação. Nele, se verificou que, durante o século XX, os índices de renda *per capita*, de alfabetização e de expectativa de vida teriam obtido melhoras substanciais entre 1940 e 1980, na era da ISI, e que tal avanço estaria relacionado ao apoio do Estado para a industrialização, ao investimento em saúde pública e também à urbanização (Tabela 2).

---

<sup>9</sup> Pablo Astorga, Ame R. Bergés e Valpy FritzGerald analisam as seis maiores economias da América Latina – Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia e Venezuela – no artigo “The standard of living in Latin America during the twentieth century” (2004).

Tabela 2 – Variação das taxas de PIB per capita, alfabetização e expectativa de vida em países da América Latina (1900-2000)

	PIB per capita (U\$)			Alfabetização (%)			Expectativa de vida		
	1900	1950	2000	1900	1950	2000	1900	1950	2000
<b>Argentina</b>	497	827	1459	51	88	97	39	61	73
<b>Brasil</b>	114	236	874	35	49	85	29	43	68
<b>Chile</b>	284	577	1602	44	79	96	29	49	75
<b>Colombia</b>	290	383	921	34	62	92	29	49	71
<b>México</b>	240	507	1284	24	61	91	25	48	73
<b>Venezuela</b>	94	696	1014	28	51	93	28	51	73

Fonte: Astorga; Bergés, Fitzgerald (2004, p. 3)

O estudo aponta ainda que, nas seis maiores economias da América Latina (Brasil, México, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela), o Produto Interno Bruto (PIB), durante o período ISI, cresceu mais que duas vezes se comparado ao período anterior (1900-1940) e 4,5 vezes se comparado ao período das políticas neoliberais (1980-2000) (Tabela 3).

Tabela 3 – Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (%) na América Latina (1900-2000)

	1900-1939	1940-1980	1981-2000
<b>Argentina</b>	1,0	1,7	0,6
<b>Brasil</b>	1,6	3,7	0,7
<b>Chile</b>	1,4	1,7	2,6
<b>Colombia</b>	0,3	2,1	0,7
<b>México</b>	1,0	3,2	0,6
<b>Venezuela</b>	3,9	2,8	-0,9
<b>Média</b>	<b>1,5</b>	<b>2,5</b>	<b>0,7</b>

Fonte: Astorga; Bergés, Fitzgerald (2004, p. 4)

## 5.2 O neoliberalismo, o consenso de Washington e a reforma gerencial do Estado

A partir das crises do petróleo deflagradas em 1973 e em 1978, a “época de ouro” do capitalismo mundial e do Estado de bem-estar entrou em crise, passando por um longo processo de transformações. Durante as décadas de 1980 e de 1990, partidários do neoliberalismo passaram a questionar diretamente alguns fundamentos da legitimidade do Estado de bem-estar. Com isso, uma importante linha de pensamento, sobretudo anglo-saxã, ganhou força na defesa da menor presença do Estado na economia, da austeridade fiscal, de redução de investimentos sociais, de desenvolvimento de ações para tornar a força de trabalho mais barata e de políticas públicas que redefinissem o papel da administração pública, tornando-a mais próxima dos ideais que norteiam a iniciativa privada.

Vale ressaltar que tais ideias partiam de uma base geográfica eurocêntrica, na qual o Estado de bem-estar estava consolidado. Tinha como referência, portanto, países com índices baixos de miséria, com distribuição de renda equânime e boa qualidade dos serviços básicos, principalmente de saúde, de assistência social e de educação e que, segundo Agustín Ferraro (2007), estavam passando por grandes transformações na estrutura social e demográfica, com nítidas evidências de envelhecimento populacional, de queda das taxas de natalidade, de crescente participação das mulheres no mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, na estrutura familiar em geral.

Segundo Ferraro (2007), apesar de propagada, a adesão daqueles países europeus às prerrogativas neoliberais não se traduziu na efetiva redução dos gastos públicos. Ao contrário, tais gastos mantiveram-se estáveis, com uma leve tendência a se elevar. Quando analisados à luz do percentual do Produto Interno Bruto (PIB), aumentaram em todos os países considerados desenvolvidos, inclusive no Reino Unido e nos Estados Unidos da América. Neste segundo, o governo do presidente Ronald Regan (1981 – 1989) não reduziu na prática os gastos sociais, ao contrário, ampliou-os 16% com relação ao PIB do mesmo período.

Nota-se, ainda, que, no mesmo período, a maior mudança dentro da Europa se deu pelo avanço do Estado de bem-estar nos países do sul: Espanha, Itália e Portugal foram focos de um grande esforço da Comunidade Européia para alcançar os níveis de desenvolvimento social dos demais países da Europa ocidental, com o investimento de vultuosos montantes de recurso e, portanto, crescente endividamento dos Estados, contrariando frontalmente o discurso neoliberal apregoado.

No início da década seguinte à crise do petróleo, desencadeou-se a crise da dívida dos países da América Latina. O *default* ou calote da dívida externa do México, considerado o deflagrador da crise, agravou uma série de problemas na região, tais como o baixo crescimento econômico, o descontrole da inflação, crescentes *déficits* do financiamento do setor público e da balança de pagamentos, e ampliação da dificuldade de honrar compromissos assumidos com instituições financeiras internacionais, tanto por parte do setor público como do setor privado. Como consequências desses acontecimentos, produziram-se cenários favoráveis às reformas profundas no modelo, já bastante debilitado, de bem-estar da região e no modelo de Estado e de desenvolvimento.

Convém destacar que a economia política neoclássica considera o Estado como um fator que obstrui o crescimento econômico, sobretudo quando extrapola sua função de proteção do direito à propriedade privada e intervém em outros âmbitos das atividades econômicas (COLANDER, 1984). Tal perspectiva não somente inspirou a teoria da “Nova Gestão Pública”, como veremos mais adiante, como também formou a base teórica do chamado “Consenso de Washington<sup>10</sup>”. Aquele conjunto de medidas

---

<sup>10</sup> O Consenso de Washington é o documento que consolida o pensamento neoliberal a partir do encontro realizado em novembro de 1989, na cidade de Washington, Estados Unidos da América. Participaram do Consenso de Washington funcionários do governo americano, representantes de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, especialistas em assuntos latino-americanos e alguns economistas liberais, com a finalidade de “avaliar” as reformas econômicas efetuadas, nas décadas anteriores, nos países latino-americanos. O documento definiu as linhas da política macroeconômica, que inspiraram as reformas implementadas em grande número de países “periféricos”, entre os quais o Brasil e o México, ao longo da década de 1990. Em linhas gerais, eram propostas que consistiam na defesa da desregulamentação dos mercados, no equilíbrio das contas públicas, na abertura comercial e financeira, na privatização das empresas estatais, na flexibilização da legislação trabalhista e no estabelecimento de taxa cambial realista. Os partidários do neoliberalismo defendiam a tese de que as crises das décadas de 1970 e 1980 decorreram do mau funcionamento do Estado, evidenciado pela suposta falta de efetividade, pelos altos custos operacionais, por um crescimento distorcido, pelo excesso de endividamento público e pela incapacidade de se adequar à globalização em curso, ao reduzir sua autonomia e a capacidade para gerir suas próprias políticas econômicas e sociais. Portanto, seria necessário que as sociedades aceitassem uma redefinição das responsabilidades do Estado, selecionando estrategicamente as ações que o Estado desenvolveria e as que deixaria de executar.



formulado por economistas ligados a instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, impactou diretamente nas políticas econômicas da América Latina nos anos 1990, definindo diretrizes para programas de ajustes estruturais. As recomendações se concentravam na disciplina fiscal, na liberalização financeira e comercial e na privatização de empresas públicas (BURKY; PERRY, 1998).

Ferraro (2007) destaca que, antes das reformas neoliberais, a administração pública latino-americana mantinha-se distante do padrão profissional ou da tradição weberiana clássica<sup>11</sup>, e a provisão de serviços públicos básicos não alcançava cobertura universal. Com as reformas neoliberais, porém, as taxas de cobertura da seguridade e o gasto público social estagnaram ou diminuíram e se flexibilizou a legislação trabalhista, reduzindo ou, muitas vezes, eliminando certos direitos.

A implantação das políticas neoliberais na América Latina efetivou-se a partir de meados dos anos 1980, período de redemocratização para muitos países que viveram décadas governados por ditaduras civil-militares. À época, a promulgação de constituições que incorporavam, teoricamente, uma série de direitos sociais, políticos e civis outrora cerceados era entendida como a concretização de significativas vitórias. Contudo, aos direitos “conquistados”, contrapunha-se a instalação de um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico<sup>12</sup>.

Foi nesse contexto que se iniciou, na América Latina, um período de “hegemonia” das propostas neoliberais. Diferentes Estados engendraram a abertura comercial por meio da eliminação de barreiras não-tarifárias e de uma gradativa redução das alíquotas de importação, seguindo claramente as orientações pró-liberalização comercial da Organização Mundial do Comércio (OMC) e as medidas de

---

Com isso, almejava-se reduzir as atribuições impostas ao Estado e fazer com que a iniciativa privada se envolvesse mais na solução dos problemas sociais (POZZER, 2011, p. 56).

<sup>11</sup> A tese clássica de Weber (1974) assinala que a organização do Estado mediante um sistema de burocracia profissional, previsível em suas decisões e baseada no direito instituído é indispensável para que o sistema capitalista possa desenvolver-se em seu conjunto. Assim, sem tal administração profissional, as empresas se veem expostas a decisões arbitrárias, com falta de infraestrutura e serviços eficientes e sem a segurança de poder recorrer a eventuais quebras de contrato.

<sup>12</sup> O momento pós-ditaduras militares com os governos que substituíram os regimes autoritários vividos quase que em toda a América Latina é apresentado por Bresser-Pereira (1998) e por Weffort (1984) como sendo “populista e desenvolvimentista”. “Populista”, segundo eles, por apresentar uma proposta de Estado em expansão (consolidado em suas Constituições nacionais), mesmo vivendo um momento de estagnação econômica e crise fiscal, ou seja, sem possibilidade efetiva de implementar tais propostas, que seriam coordenadas por um Estado “desenvolvimentista”. Ainda segundo eles, este momento foi substituído a partir de meados da década de 1980 por uma hegemonia neoliberal que atingiu o poder na América Latina e passou a implementar seus paradigmas de Estado mínimo.

“desestatização da economia” ou, em outras palavras, de privatização das empresas públicas. Assim, a iniciativa privada estendeu o seu domínio para áreas até então sob controle exclusivamente público, com destaque para as empresas siderúrgicas, de mineração, de telecomunicações, de energia elétrica e de transporte. Com as políticas de abertura comercial e de câmbio sobrevalorizado, os “empreendedores” internacionais realizaram grandes negócios e angariaram elevados lucros, enquanto muitas empresas nacionais faliam e se operacionalizava a desnacionalização das economias.

Se, em décadas anteriores, os capitais privados estrangeiros instalavam novas empresas no país, gerando postos de trabalho, no período neoliberal foram incentivados a adquirir as empresas nacionais já existentes, concentrando e desnacionalizando as cadeias produtivas instaladas. A justificativa política apoiava-se no suposto mau desempenho das empresas nacionais, derivado, em grande parte, da inserção dependente na chamada globalização, mas tratado pelos governos latino-americanos de então e pelos organismos financeiros internacionais como problemas de “gestão”.

Estabeleceu-se, assim, como regra geral, a criação de programas que apontassem novas diretrizes de “eficiência”, “produtividade” e “competitividade”, induzindo as empresas a cortarem gastos. Com isso, o impacto das políticas neoliberais se manifestou de modo mais intenso no chamado mundo do trabalho, por intermédio do desemprego e da precarização das condições de trabalho (Tabela 4).

O processo de privatização das empresas públicas na América Latina foi, talvez, a experiência de maior transferência de renda e de patrimônio que se verificou em menor espaço de tempo da história.

Nesse período, também cresceu o número de trabalhadores em empregos temporários e de trabalhadores domésticos inseridos no mercado de trabalho de forma precária, prestando serviços para a indústria, para os bancos e para o comércio por tempo parcial e determinado. A maioria desses trabalhadores não contava com nenhuma seguridade social, nem com os benefícios trabalhistas previstos na lei. Foi também um período de forte endividamento por parte da classe trabalhadora.

Tabela 4 – Taxa de desemprego aberto urbano na América Latina (%) (1989-2013)

Ano	Brasil	México	América Latina
1989	s/d	3,3	s/d
1990	4,5	s/d	5,6
1991	s/d	s/d	s/d
1992	s/d	4,3	s/d
1993	7,4	s/d	s/d
1994	s/d	4,5	7,2
1995	7,2	s/d	s/d
1996	8,0	5,1	s/d
1997	s/d	s/d	8,4
1998	s/d	3,2	s/d
1999	11,4	s/d	10,6
2000	s/d	2,4	s/d
2001	10,7	s/d	s/d
2002	10,4	3,4	10,4
2003	11,1	s/d	s/d
2004	10,2	4,1	s/d
2005	10,7	4,1	9,4
2006	9,5	3,7	s/d
2007	9,1	s/d	s/d
2008	8,0	4,8	7,5
2009	9,2	s/d	s/d
2010	s/d	6,3	8,3
2011	7,4	s/d	s/d
2012	6,7	4,7	6,6
2013	7,1	s/d	6,7

Fonte: Cepal (s/d)

No que tange à aplicação das reformas no campo da administração pública, o neoliberalismo cristalizou-se na América Latina sob o nome de *Nueva Gestión Pública* no caso mexicano e Reforma Gerencial do Estado no caso brasileiro. Em termos simplificados, essa nova gestão pública amparou-se em privatizações das empresas

e serviços públicos, na flexibilização da legislação trabalhista e, em especial, dos servidores públicos (avançando na contratação de funcionários por rendimento) em busca constante da austeridade fiscal por intermédio do paradigma do orçamento atrelado a produtos (KETTTL, 2005).

Seguindo a agenda neoliberal, os governos centrais repassaram muitas de suas responsabilidades sociais para os governos locais, mas sem aumento proporcional do repasse de verbas públicas. Além disso, delegaram algumas das funções públicas para o setor privado e para a sociedade civil.

No final do decênio de 1990, o padrão de desenvolvimento neoliberal começou a enfrentar seus maiores desafios, com uma sucessão de crises econômicas e sociais em vários países. Diante desse quadro, a saída proposta pelos Estados Unidos para a América Latina foi o aprofundamento da liberalização econômica com a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). No entanto, a crescente perda de popularidade dos presidentes latino-americanos, devido à deterioração das condições sociais de grande parte da população e à insatisfação de parcela significativa das burguesias nacionais com as dificuldades impostas ao capital produtivo, somada à resistência da sociedade civil à iniciativa norte-americana dificultaram a criação da Alca. A partir daí, se passam a registrar diversas vitórias de candidatos de centro-esquerda na América Latina, que inviabilizaram a proposta norte-americana e, em certa medida, as políticas neoliberais, abrindo possibilidade para a experimentação e a criação de um novo ciclo e um novo modelo de desenvolvimento.

### **5.3 O “neodesenvolvimentismo”**

Com as consecutivas derrotas eleitorais de candidatos a presidente alinhados às propostas neoliberais em países como Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela, o início dos anos 2000 representou a busca de novos caminhos para o desenvolvimento econômico e social e de um novo paradigma de Estado na América Latina. Teorias e legados deixados por intelectuais

latino-americanos do desenvolvimentismo passaram a ser revisitados, para elaborar novas leituras e estratégias de desenvolvimento socioeconômico.

O suporte a indústrias “criadas” com o apoio do Estado desenvolvimentista a partir dos anos 1950 teria gerado um círculo vicioso análogo ao de um “adolescente mimado”, que afetaram a competitividade das empresas nacionais: as indústrias beneficiadas preferiam o conforto de sua “mãe” (o Estado) ao invés de enfrentar a dura realidade de um mercado cada vez mais competitivo e globalizado (ARBIX; MARTIN, 2010; SCHRANK; KURTZ, 2005). A construção do discurso do abandono desse modelo desenvolvimentista foi se apresentando no cenário político dos anos 1980 e 1990 cada vez mais como uma alternativa urgente, sobretudo diante da crise da dívida externa e do combate ao protecionismo gerado pela criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995.

Com as mudanças engendradas pelo processo de democratização dos países latino-americanos, com a crescente inserção desses Estados nas agendas de comércio exterior, com a estabilidade monetária adquirida nos anos 1990 e, sobretudo, com a eleição de governos de esquerda e de centro-esquerda com fortes preocupações sociais, foi possível a adoção de um novo modelo de desenvolvimento com a intervenção ativa do Estado e, em alguns casos, forte parceria com setores empresariais selecionados<sup>13</sup>.

Note-se que esse novo tipo de atuação estatal emergiu a partir de uma crise, primeiramente do Estado desenvolvimentista e, posteriormente, do modelo neoliberal. Com ele, os Estados latino-americanos assumiram uma postura proativa no crescimento econômico e na redução da pobreza e das desigualdades, atrelada a uma atuação “pró-mercado”. Para Arbix e Martin (2010), trata-se de uma “nova abordagem”, que avança da dicotomia entre o “velho desenvolvimentismo” e o “fundamentalismo de mercado”, tomando como ponto de partida um modelo de Estado, com forte intervenção, contudo, substancialmente diferente do papel “dirigista” de outrora, pois agora haveria um profundo diálogo e coordenação com o setor privado.

---

<sup>13</sup> Vários países optaram em algum momento de sua história pela escolha de setores e segmentos econômicos que receberiam aporte de recurso público e facilidades, sobretudo, fiscais para se desenvolverem, gerando o que a bibliografia brasileira chama de “campeões nacionais”. Essa prática também tem sido adotada em larga escala em países da América Latina ao longo da primeira década do século XXI.

As sociedades democráticas contemporâneas, embora sabendo das falhas das ações dos governos, não estão dispostas a aceitar os desequilíbrios econômicos e sociais que as falhas do mercado provocam. Sabem que o Estado, e os governos que os dirigem, não está isento de cometer suas próprias falhas, mas não aceitam a tese neoconservadora de que as falhas do mercado, embora existentes, são sempre menos graves do que as falhas do Estado, e preferem correr esse risco a ficar na total dependência das forças do mercado. Este é um excelente mecanismo de alocação de recursos, mas distribui mal a renda (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 32).

Assim, o neodesenvolvimentismo latino-americano caracteriza-se por ser um programa de política econômica e social adotado ao longo das duas primeiras décadas do século XXI que buscaram associar o crescimento econômico e o desenvolvimento do capitalismo nacional com transferência de renda, visando diminuir as desigualdades sociais. Tais políticas foram adotadas sem, contudo, romper com certos limites dados pelo modelo econômico neoliberal presentes ainda no século XXI nos países da América Latina.

Para buscar o crescimento econômico, os governos de esquerda e centro-esquerda da América Latina lançaram mão de elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de cunho neoliberal que os antecederam. De maneira sucinta, é possível enumerar os principais pontos que vem sendo adotados: (1) fim dos processos de privatização das empresas públicas que vinham acontecendo anteriormente; (2) políticas de recuperação do salário e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, ampliando os mercados internos de consumo; (3) maior protagonismo dos bancos públicos na oferta de crédito para gerar investimento; (4) política externa de apoio às empresas nacionais para promover a exportação de mercadorias e de capitais (5) medidas econômicas anticíclicas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica; (6) incremento do investimento estatal em infraestrutura; (7) renegociação das dívidas externas com os credores internacionais e; (8) promoção da integração regional.

Pode-se apontar também em alguns países da América Latina a retomada de suas políticas monetárias e cambiais. Casos de Equador, Argentina e, nos primeiros anos da segunda década do século XXI, do Brasil. Nos primeiros anos do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014) adotou-se uma política de juro e

cambial, que visava baratear o investimento produtivo e oferecer algum nível de proteção ao mercado interno, reduzindo a taxa básica de juro e o spread bancário e intervindo no mercado de câmbio para desvalorização da moeda. Contudo, a política de juros baixos logo foi abandonada, pressionada pela inflação, permanecendo apenas a política de desvalorização cambial.

Este “novo” modelo de desenvolvimento, que nesta pesquisa é chamado de neodesenvolvimentismo, deixa mais uma vez evidente que as reflexões acerca do papel do Estado e da administração pública contemporânea devem ir além das possibilidades tratadas pelo binômio: burocracia estatal *versus* iniciativa privada. Como apontado anteriormente, neste novo modelo, o Estado tem ganhado cada vez mais protagonismo, sem, contudo, excluir o setor privado, tendo reflexos em políticas públicas de diversas áreas, como será explicitado mais adiante no caso das políticas de cultura em geral, mas também nas de museus.

## **CAPÍTULO 2**

# **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA DO ESTADO: OS PARADIGMAS DE GESTÃO**

Desde a consolidação dos Estados modernos, seus papéis têm sofrido constantes modificações, como foi visto no capítulo anterior. Com isso, têm transformado não somente suas estruturas administrativas, mas também as correlações de força dos agentes políticos e sociais que interagem e interferem na arena política.

Com isso, é importante retomar o conceito de Munevar (2002), também apresentado no primeiro capítulo, para o qual governança são as relações políticas entre os diversos atores envolvidos no processo de escolher, de executar e de avaliar decisões sobre assuntos de interesse público, e que podem ser caracterizadas como um jogo de poder, o qual inclui instituições tanto formais quanto não formais, realçando as interações entre os diversos agentes públicos, a burocracia do Estado e os vários agentes não governamentais para se buscar atingir resultados de interesse público.

O conflito permanente e crescente entre o Estado de direito, de cunho liberal, e as ambições de um Estado social, como já citado, coloca, em linhas gerais, os paradoxos que a modernidade traz para a governança e que a contemporaneidade aprofunda, explicitando o grau de adaptação que as administrações públicas precisaram se submeter para conseguir responder às novas demandas advindas das reivindicações de grupos mais ou menos organizados da sociedade civil.

Este capítulo aprofunda o entendimento sobre como a administração pública tem se adaptado aos desafios de gestão que historicamente lhe são apresentados. Explora suas potencialidades e fragilidades, objetivando compreender a construção dos novos paradigmas de Estado e de modelo de desenvolvimento que se colocam, sobretudo, na América Latina.



## 1 O modelo burocrático

Em uma organização complexa como o Estado, Max Weber (2004) apontou que a administração pública burocrática clássica seria a única forma possível de coordenar as ações e prever o comportamento dos seus membros, reduzindo, desta forma, as incertezas nos procedimentos que envolvessem tomadas de decisões. O processo histórico que constituiu a racionalização burocrática decorreu da busca da superação das formas de administração com vieses patrimonialistas<sup>14</sup>, com práticas de empreguismo<sup>15</sup>, nepotismo<sup>16</sup> e corrupção, que se mantiveram presentes nos Estados e em suas estruturas administrativas.

Segundo Peters (2001), a administração pública tradicional “weberiana” apresenta historicamente algumas características comuns, que serão tomadas como tipo ideal nesta pesquisa para fins de comparação. São eles: (1) busca da neutralidade técnica dos serviços prestados independente de questões político-partidárias; (2) hierarquia rígida e administração voltada ao cumprimento das regras; (3) estabilidade das organizações governamentais, com possibilidade de estabilidade de seu corpo de servidores; (4) submissão do serviço às diretivas políticas; e (5) garantia de isonomia na prestação de serviços públicos.

No Brasil, a implementação do modelo burocrático está associada ao primeiro período do governo autoritário de Getúlio Vargas, que governou o país entre 1930 e 1945 e depois entre 1951 e 1954. Pode-se afirmar que, de certa forma, Vargas

---

<sup>14</sup>Segundo Reinhard Bendix (1986), “o patrimonialismo pode ser observado em procedimentos em que o governante trata a administração pública como seu assunto particular, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos”.

<sup>15</sup>O empreguismo é a prática de contratar pessoas para cargos públicos por motivos políticos partidários, sem a preocupação com os valores republicanos.

<sup>16</sup>O nepotismo inclui práticas de favorecimento a amigos e parentes por parte de quem ocupa cargos públicos.

preencheu um vazio deixado pela política liberal democrática excludente da chamada “República Velha<sup>17</sup>”, que corresponde ao período entre 1889, ano da proclamação da República, e 1930, ano da chamada “Revolução<sup>18</sup>”, que depôs o presidente eleito Washington Luís, realizando políticas modernizantes e includentes. Vargas criou em seu governo os Ministérios da Educação e Saúde, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a Universidade do Brasil e o Serviço do Patrimônio Histórico Nacional. Esse último, mais tarde, deu origem ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), responsável ao longo de muitos anos pelos museus nacionais, do qual se desmembrou o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), objeto de estudo desta pesquisa. Além disso, o governo Vargas foi responsável por criar a base econômica e social para o período desenvolvimentista, que teve seu auge nos anos 1950. Nesse sentido, vale citar a criação de algumas empresas estatais: a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Fábrica Nacional de Motores (1943) e a Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945).

Já na área da administração pública, o governo do presidente Getúlio Vargas criou em 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para organizar a seleção e ser responsável pelo treinamento dos servidores públicos, além de implementar o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que não existia no país até então.

No México, a construção do modelo burocrático está diretamente associada à “revolução mexicana”, iniciada em 1910, após 34 anos de governo autoritário do general Porfírio Díaz, responsável por um período de estabilidade política e auto crescimento econômico, às custas de sérios problemas sociais e econômicos para a maior parte da população mexicana. O resultado foi um longo movimento

---

<sup>17</sup>A República Velha compreende o período da história brasileira entre os anos de 1889, ano da proclamação da República e 1930, quando as elites cafeeiras paulista e mineira se revezaram no cargo da presidência da República.

<sup>18</sup>Até a década de 1920, o Brasil era um país essencialmente agroexportador e sofria com oscilações externas e dependência de um mercado consumidor restrito, que eram os países industrializados. A crise da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, fez com que o café brasileiro, que era responsável por três quartos das exportações brasileiras, sofresse uma queda considerável na demanda e, conseqüentemente, no preço do produto, afetando seriamente a economia do país. Concomitante a esta crise econômica, as oligarquias do estado de São Paulo tentavam manter o poder político brasileiro, rompendo a política de alianças com as oligarquias do estado de Minas Gerais ao lançarem Júlio Prestes para concorrer com Getúlio Vargas, da Aliança Liberal para suceder Washington Luís frente à presidência da república. Júlio Prestes saiu vencedor do processo eleitoral considerado suspeito, o que agravou a crise política e deflagrou a derrubada de Washington Luis em outubro de 1930, conhecida a partir de então como Revolução de 30.

revolucionário, que conseguiu efetivar transformações significativas no âmbito social e econômico.

Jorge Culebro Moreno (2008) afirma que a revolução mexicana trouxe alguns custos inesperados, dentre eles uma completa desordem e confusão dentro do governo, mas que geraram uma oportunidade para reorganizar o setor público para se adaptar às novas demandas. Assim como no Brasil, durante a década de 1930 se criaram alguns órgãos que propiciaram a intervenção estatal na economia como a *Secretaría de Economía Nacional*, bancos e instituições de crédito governamental (*Banco Nacional de Crédito Agrícola*, *Nacional Financiera* e *Banco Ejidal*) e as primeiras empresas estatais (*Ferrocarriles* e *Pemex*). Em 1933 iniciou-se a elaboração do primeiro plano sexenal da economia mexicana. Além disso, foram criadas a *Secretaría de Comunicaciones* e o *Instituto Nacional de Antropología e Historia*, vinculado à *Secretaría de Educación Pública*, instituída em 1921. Estas duas últimas instituições, ficando responsáveis, também, pela política de patrimônio cultural em museus, ao qual, anos mais tarde se juntou o *Instituto Nacional de Bellas Artes*. A partir dos anos 1940, as mudanças tiveram foco na promoção do desenvolvimento social, com fortes investimentos públicos, e no desenvolvimento econômico e industrial, com a criação de empresas estatais.

Durante o forte período desenvolvimentista mexicano, acreditava-se que o governo poderia alcançar a eficiência da administração pública por meio de um desenho apropriado das secretarias de Estado. E, mais, que o setor público poderia servir de instrumento que garantiria a estabilidade política e social. Com isso, se ampliou o controle sobre a administração pública e se aumentou significativamente os gastos públicos.

Contudo, afirma Bresser-Pereira (1998), com a mudança de paradigma do “pequeno” Estado liberal do século XIX, que tinha como função apenas garantir a propriedade e os contratos para o que ele chama de o “grande Estado social” do século XX, assumindo um crescente número de serviços sociais (como a educação, saúde, o transporte, a habitação, a previdência social, a assistência social, a pesquisa e a cultura), a expectativa da eficiência e da racionalidade instrumental de sentido weberiano não pôde ser verificada:

[...] a administração burocrática, surgida nos quadros do capitalismo liberal – e não no da democracia, que só se tornará dominante no século vinte –, revelar-se-á lenta, cara, auto referida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).

Weber (2004) apontou a dominação racional-legal com foco na superioridade técnica e na eficiência como o tipo ideal de dominação. A racionalidade garantiria a adoção dos meios mais adequados para se alcançar determinados fins, enquanto a legalidade determinaria os meios e os fins na forma da lei. Mas Alvin Gouldner (1954) já identificava uma tendência nesse sistema à acomodação dentro de padrões mínimos. Segundo Bresser-Pereira, uma contradição intrínseca: “em um mundo em contínua e cada vez mais rápida mudança, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo na lei os objetivos e os meios a serem adotados” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).

A constituição das condições políticas para se confrontar os paradigmas da burocracia clássica weberiana se deu concomitante à expansão do Estado de bem-estar social e, também, ao apogeu de um ciclo econômico mundial, que conseguiu criar uma hegemonia discursiva de que a administração privada tende a ser mais eficiente do que a administração pública, tornando, no senso comum, as palavras burocracia e ineficiência praticamente sinônimos.

## **2 O modelo gerencial**

O modelo gerencial da administração pública ganha força a partir da crise fiscal do Estado e das crescentes críticas à inoperância do modelo burocrático para apresentar respostas às demandas cada vez mais complexas da sociedade. Tal modelo busca inspiração nos paradigmas da administração de empresas e, como apontou Bresser-Pereira (1998), se apoiou no discurso da atenção às demandas da sociedade de maneira eficiente e democrática.

A primeira onda de propostas para superar a crise ficou conhecida internacionalmente como *New Public Management*. “Nova Gerência Pública”, “Nova Gestão Pública” ou “Modelo Pós-Burocrático”. Em sua origem, estavam reformas da administração pública colocadas em prática pelo governo da Nova Zelândia no início da década de 1980 e que se tornaram parâmetros de reformas para muitos países latino-americanos.

A inspiração do modelo gerencial advém dos fundamentos da economia política neoclássica, mais especificamente da “teoria da escolha pública”, desenvolvida nos anos 1960 por economistas estadunidenses e que teve pouca influência na gestão das políticas públicas da época.

Segundo Dennis Mueller (1984), a teoria da escolha pública pode ser apresentada como a aplicação das ciências econômicas às ciências políticas. Trata-se da análise econômica das decisões políticas que estão fora daquelas tomadas dentro do “mercado”. Dessa maneira, utiliza-se como pressuposto, assim como na economia como um todo, a ideia de que o ser humano é um maximizador de utilidade, egoísta e racional.

Outro ponto importante para o modelo gerencial é a separação entre a formulação e a implementação das políticas públicas. Tal paradigma encontra respaldo na “teoria da agência”, que compreende a economia e o Estado funcionando segundo as regras que se colocam para os “principais” e “agentes”. Nesse sentido, os órgãos formuladores de políticas seriam os “principais”, ou seja, os atores políticos e sociais que buscam realizar seus objetivos por intermédio de instituições executoras de políticas públicas: os “agentes”.

A inovação do modelo está no entendimento de que a execução das políticas públicas pode ser realizada por “agentes” governamentais e, principalmente, por organizações sem fins lucrativos ou empresas privadas. Enquanto que os principais seriam os ministérios, secretarias ou departamentos governamentais. E, esta relação se daria por intermédio de um contrato de gestão, que determinariam os resultados a serem atingidos, com metas de desempenho, as sanções e as recompensas que podem ser aplicadas aos agentes.

Os “gerencialistas”, de forma bastante simplificada, propunham-se a reorganizar a administração pública de maneira que os seus dirigentes atuassem da

mesma forma que os gerentes do setor privado, com flexibilidade no emprego dos recursos e na contratação de pessoal. Para os partidários da “Nova Gestão Pública”, as burocracias públicas tenderiam a atuar de maneira ineficiente, uma vez que seu objetivo principal residiria sempre na busca de maior orçamento por parte do Estado, agindo de forma auto interessada e tendendo a crescer de modo desnecessário (KETTLE, 2005).

Os formuladores do gerencialismo apontavam a necessidade de uma reforma cultural do setor público, que tivesse a capacidade de aperfeiçoar o modelo burocrático e introduzir o modelo gerencial. Nesse sentido, seria de suma relevância substituir o princípio do controle *a priori*, característico da administração burocrática, pelos controles *a posteriori*, desenvolvidos de maneira severa pela administração gerencial.

Na prática, buscava-se retirar as amarras da administração pública que estão focadas nos processos, executando seus mecanismos de controle nos gastos dos recursos públicos e passando-os para a avaliação do cumprimento de metas, estabelecidas em contratos de gestão, sob os quais seriam despendidos menores esforços quanto ao controle das formas como se efetuam os gastos.

As experiências adotadas sob a égide do discurso gerencial são diversificadas na forma, no conteúdo e no tempo, mas trazem características comuns que também servirão para esta investigação como tipo ideal, a saber: (1) foco do discurso na gestão por resultados e não na gestão de processos; (2) busca da bonificação por desempenho, com a confecção de indicadores quantitativos para os serviços públicos; (3) crítica às estruturas hierarquizadas; (4) valorização de mecanismos de mercado no provimento de serviços públicos; (5) diminuição das fronteiras entre os setores público e privado, com o aumento das parcerias e com a ampliação das organizações híbridas; e (6) mudança do foco do discurso da equidade e universalidade para a eficiência e o individualismo.

Há, contudo, uma característica relevante que não pode ser apresentada como comum a todas as experiências, mas que pode ser verificada nos dois casos estudados por esta pesquisa: a busca pela descentralização da execução das políticas públicas. Tal medida almejaria a ampliação da eficiência do setor público, já que auxiliaria na diminuição do tamanho do Estado central.

## 2.1 A construção do discurso hegemônico

A crise fiscal pela qual passavam os Estados nos anos 1980, o descontentamento com a qualidade dos serviços públicos em geral e o forte crescimento econômico vivenciado até os anos anteriores, atrelados ao desenvolvimento da publicidade e das tecnologias e, em especial, das tecnologias de comunicação, colocaram as organizações privadas em um lugar de destaque no espectro social e também político. Convencionou-se dar credibilidade às experiências advindas da iniciativa privada e criticar demasiadamente os problemas que caracterizavam o setor público.

Evidentemente, algumas situações davam condição para a hegemonia do discurso gerencial. Stephan Goldsmith e William Eggers (2006), dois autores estadunidenses, estudiosos da gestão pública, apontam a convergência de quatro fontes de influência, que estariam incidindo nas relações e, portanto, no tecido social a ponto de transformar também a gestão pública em todo o mundo. São eles: (1) os avanços tecnológicos, que permitem um grau de colaboração anteriormente impossível; (2) maior exigência por parte dos cidadãos na prestação de serviços, com maior necessidade de customização; (3) crescente tendência governamental de políticas públicas integradas de maneira inter-setorial (diferentes políticas públicas setoriais) e em múltiplos níveis de governo (municípios, estados e nação); e (4) o aumento do uso de organizações sem fins lucrativos e empresas privadas na prestação de serviços e cumprimento de metas políticas.

Dessa maneira, construiu-se no imaginário social a concepção de que o Estado seria incapaz de dar resposta aos problemas que estavam colocados. As instituições tradicionais, com organização hierarquizada tenderiam a apresentar maiores obstáculos a mecanismos de inovação, já que as restrições internas inibiriam a troca de experiências e dificultariam a formulação de novas ideias. Contudo, as duas principais críticas estavam localizadas, primeiramente, na forma como a cadeia de comando exerceria um papel negativo, bloqueando o crescimento das inovações e impedindo a tomada de decisões, sobretudo por se fazer uso político desses espaços, ou seja, cargos de direção sendo utilizados por apadrinhados de políticos sem

capacidade técnica de solucionar problemas e, em segundo lugar, pela descrença na qualidade e no comprometimento dos servidores públicos que gozavam de estabilidade empregatícia.

Nesta perspectiva, o setor privado aparecia como alternativa para responder às demandas, cabendo ao poder público apenas repassar os recursos e, no máximo, efetuar os mecanismos de controle.

## **2.2 O paradigma da descentralização e o pacto federativo**

A descentralização e o federalismo possuem inúmeras intersecções. Constituem ambos, de um ponto de vista mais geral, uma resposta do Estado à necessidade de atender à multiplicidade de demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular o “geral” com as “particularidades” na gestão pública.

Os Estados podem ser classificados a partir de sua organização política como unitários ou federais. Os unitários apresentam estrutura centralizada, representada por uma instituição máxima de poder, que é a única a possuir autonomia política. Por sua vez, os federais, que em latim remetem à ideia de pacto ou aliança, apresentam a conjugação de, ao menos, dois centros políticos autônomos. É equivocada, todavia, a premissa de que os Estados unitários são excessivamente centralizados quando comparados aos federais.

Segundo Bennett (1990), descentralizar significa redistribuir recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidades, enfim, poder político e econômico, em cada formação econômica e social específica. Essa redistribuição pode ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais ou mesmo entre o Estado e a sociedade. Dessa maneira, o que efetivamente falta para os entes subnacionais nos Estados unitários é a autonomia política. Virgílio Afonso da Silva (2010) sintetiza a diferença entre um e outro:



Assim, da mesma forma que existe unidade, existe também descentralização em ambas as formas de Estado. A distinção entre a descentralização existente em um Estado federal e aquela que existe em um Estado unitário consiste no fato de que, no primeiro caso, a descentralização é político-legislativa, enquanto que no segundo ela é, sobretudo, administrativa (SILVA, 2010, p. 550).

A federação se caracteriza pela difusão dos poderes em vários centros, cuja autoridade resulta da delegação feita pelo sufrágio universal e não de um poder central. Ou seja, o processo de descentralização não implica, necessariamente, no estabelecimento de uma federação. Contudo, esta última supõe algum grau de descentralização.

Bothe (1995) afirma que o federalismo se apresenta como uma resposta ao problema político inerente aos Estados modernos: a existência de forças políticas opostas de integração e de desintegração em determinados espaços geográficos sobre determinadas pautas. “Do ponto de vista histórico, o ordenamento estatal federalista significa sempre um equilíbrio precário num campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas, ou que buscam integração e que trabalham para desintegrar” (BOTHE, 1995, p. 40).

Dessa maneira, podemos verificar os processos de permanente barganha que ocorrem dentro de uma federação, que acabam por dar forma a diferentes pactos federativos e que se conformam em diferentes tipos de arranjos institucionais, diversos modelos de governança.

Para se ter dimensão da importância desta institucionalidade, em meados dos anos 1990, Elazar (1994) realizou um levantamento, no qual, encontrou 50 Estados com estruturas federativas ou modelos institucionais que buscavam preservar a autonomia política de governos subnacionais, de um total de 180 Estados pesquisados. Dentre eles, como já mencionados, estavam a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos Mexicanos.

Ora, como se vem delineando ao longo desta tese, o foco aqui é a intersecção do pacto federativo com os processos de descentralização das políticas públicas, analisando seus reflexos nas estruturas organizacionais e administrativas da gestão pública, em especial de Brasil e México e, mais especificamente, no campo das políticas públicas de patrimônio cultural em museus.

Affonso (2000) discute características do federalismo em um contexto de descentralização na América Latina. Segundo ele, a crise do Estado desenvolvimentista e as reformas liberalizantes dos anos 1990 definem ou redefinem bases importantes para o modelo. Na América Latina, a descentralização esteve associada aos processos de redemocratização a partir dos anos 1980, à crise fiscal dos governos centralizados e também guarda relação com os problemas de governabilidade.

Em linhas gerais, os processos de descentralização, geralmente, tiveram início com as decisões de se transferir para os governos subnacionais algumas das atribuições dos governos centrais. “[...] o governo central, quase sempre, nesses casos, transfere primeiro os encargos e só depois inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais” (AFFONSO, 2000, p. 128). A velocidade e o ímpeto com que as políticas foram descentralizadas passaram pela influência das pressões sociais por maior controle e participação popular na gestão pública e vem sendo implementada amplamente por governos de esquerda e de direita, ainda que por razões e objetivos distintos.

O receituário neoliberal concebe a descentralização como forma de se aumentar a eficiência do setor público. Isso porque ela auxilia na diminuição do tamanho do Estado central, introduz condições para a adoção da participação de organizações de direito privado nos serviços públicos e, portanto, criando competição ou concorrência entre as instituições, as quais poderiam ser selecionadas pelos próprios “consumidores”, passando a funcionar sob uma lógica de mercado.

Vale apontar que o processo de descentralização teve determinada relevância atribuída dentro da própria Cepal. Segundo Boisier (1991), a descentralização poderia desempenhar papel importante na superação do “atraso” econômico da América Latina, sendo capaz de aproximar e, portanto, relacionar o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

Affonso (2000) afirma que, para alguns, o “desenvolvimento econômico regional descentralizado” consistiria numa reação possível dos Estados em desenvolvimento à globalização fragmentadora, a qual dificultaria, ainda mais, a adoção de políticas uniformes para o país. Enquanto que, para outros, seria apenas a possibilidade de atuar nas brechas do *mainstream*, que seguiria determinando o

grosso das atividades econômicas pela lógica do mercado, como seu direcionamento estratégico, o ordenamento do espaço econômico e suas implicações redistributivas.

Segundo Affonso (2000), os processos de descentralização na América Latina, em geral, não foram acompanhados de uma tendência de federalização, a qual, para ele, seria o reforço da autonomia dos governos subnacionais. Essa contradição, de descentralizar para fortalecer um Estado unitário e, supostamente, torná-lo “mais eficiente” foi verificada em casos como o de Brasil e México, que apresentam modelos federativos. Essa contradição reforçou a comum e já acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas dos dois países.

Affonso (2000) afirma que a coesão do pacto federativo brasileiro se estruturou através de um complexo e pouco explícito mecanismo de trocas entre esferas de governo e entre regiões. Para ele, o setor privado não teria dado conta de promover a redução das desigualdades socioeconômicas, ao contrário, a aprofundou. Notoriamente, o caso mexicano não foi diferente.

Affonso (2000) lista quatro aspectos que podem servir de parâmetro para a análise do pacto federativo: (1) o conflito vertical, ou seja, a disputa entre governo central e governos subnacionais no que se refere às competências e às receitas fiscais; (2) o conflito horizontal, que são as disputas entre estados e entre municípios, exemplificada pela guerra fiscal e pela busca da emancipação de municípios; (3) crise fiscal dos entes subnacionais; e (4) a divisão de competências entre os entes federativos.

Afonso e Lobo (1996) apontam que a emergência da crise fiscal nos anos 1980 e as reformas neoliberais dos anos 1990 desencadearam o processo de renegociação das dívidas dos entes subnacionais por parte do governo federal brasileiro. O mesmo ocorreu no México, que fez com que os entes subnacionais aprovassem uma série de legislações que regulassem o endividamento público.

No Brasil, o governo central assumiu parte das dívidas. Primeiro a dívida externa, depois a dívida bancária e, por último, a dívida mobiliária, ampliando significativamente a capacidade de intervir nas finanças subnacionais. Segundo Afonso e Lobo (1996), a União vinculou tal renegociação a programas de demissão de servidores públicos, à privatização de bancos estaduais, de empresas da área de energia elétrica, de saneamento e de transporte. E, mais tarde, em 2000, aprovou a

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que instituiu um teto de endividamento e condicionou a contratação de dívidas por parte dos estados e municípios a aprovação prévia no Congresso Nacional, significando claramente uma diminuição da autonomia dos entes subnacionais brasileiros.

Já o caso mexicano foi diferente. Ainda que a constituição nacional legisle sobre o endividamento dos entes subnacionais, a autonomia dos estados e do Distrito Federal está mantida e é regulada por legislações locais, que apresentam grau de flexibilização variado. Tal característica decorreu do processo de enfraquecimento do Partido Revolucionário Institucional, a partir dos anos 1980, no âmbito nacional, mas não no âmbito local, processo que será abordado com maior detalhamento no capítulo referente aos estudos de caso.

### **2.3 Os limites e as contradições do modelo**

Em que pese a ideologia gerencialista, difundida a partir dos anos 1980, não se pode deixar de notar aspectos históricos constitutivos da alternativa de proteção social montada nas sociedades que não contavam com o Estado promotor de direitos, caso típico dos países latino-americanos. Essa situação, em determinada medida, facilitou a implementação das políticas gerenciais, uma vez que oferecia aderência política e social para as propostas que “chegavam de fora”.

Mesmo nos Estados liberais típicos, onde não se entendia como função do poder público a oferta de serviços sociais, esses eram realizados em algum grau por organizações não governamentais. Na América Latina, por muitos anos, eram os casos dos serviços de saúde, educação e assistência social, que contavam com a participação de entidades filantrópicas, principalmente ligadas à Igreja católica. Nesse sentido, é necessário citar uma mudança fundamental nos Estados latino-americanos e que deixou marcas profundas: a separação da Igreja e do Estado, que no México se deu com a Constituição de 1857 e no Brasil pela Constituição de 1891. Assim, embora não fosse função do Estado, os serviços sociais eram ofertados por “organizações

não governamentais” que, por condições históricas estiveram diretamente relacionadas aos Estados, recebendo inclusive recurso público para sua manutenção.

A exceção talvez seja composta por alguns países socialistas. Mas, nos países latinos, em geral, e em especial nos latino-americanos, assim como nos países ibéricos, observa-se, historicamente, forte presença de organizações de caráter religioso, com maior ou menor relevância política e social conforme a conjuntura. Após as reformas neoliberais implementadas por muitos Estados, a presença das instituições não governamentais, inclusive de caráter privado, ganharam importância e nova institucionalidade. Com os processos de descentralização e terceirização tais organizações foram contratadas pelos poderes públicos locais para executar serviços e políticas públicas.

Em termos macros, parte significativa do avanço efetivo da agenda neoliberal se deu no campo fiscal, em que os governos centrais diminuíram a transferência de recursos financeiros para estados e municípios (POLLITT, 1990) além de repassarem atribuições em processos de descentralização como visto anteriormente. Dessa forma, Abrucio (1998) afirma que as principais iniciativas do paradigma gerencial de gestão pública se deram nos governos de âmbito local, obrigados a inovar, devido à diminuição dos recursos.

Assim, se, por um lado, a partir da ideologia neoliberal se constituiu um discurso econômico hegemônico segundo o qual, baseado na crise fiscal do Estado, a descentralização aparecia como alternativa importante para minimizar tal problema, por outro lado, as demandas sociais por maior oferta e qualidade de serviços públicos, oriundas de uma perspectiva de construção de um Estado de bem estar social, ofereciam uma preocupação que tinha aderência na agenda gerencialista, que também propunha a descentralização como condição para terceirizar os serviços e, supostamente, elevar a eficiência das políticas públicas.

Com isso, embora o foco desta investigação esteja no âmbito nacional de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, as esferas subnacionais passaram a ganhar um protagonismo cada vez maior na arena política e nos desenhos institucionais das políticas públicas, que demandam sua observação bastante cuidadosa. Vale notar que esse protagonismo não existiu somente nas políticas de cunho gerencialista, que são objeto deste tópico. Esteve presente também nas alternativas que sucederam as políticas gerencialistas, uma vez que, embora

contenham problemas, apresentam avanços importantes em determinadas perspectivas, como se verificará adiante, e foram incorporadas como eixo estruturante no modelo aqui chamado de “reorientação participativa para os serviços públicos”, e no presente desenvolvimento da lógica da gestão em rede.

Ainda que Christopher Pollitt (1990) aponte a busca da eficiência governamental como uma das principais contribuições do modelo gerencial, perseguida a partir da ênfase na questão financeira, ele sustenta que a busca arbitrária da redução dos custos tenha gerado, sobretudo em um primeiro momento, uma diminuição significativa da qualidade dos serviços em nome de um suposto aumento da produtividade.

Pollitt (1990) avança na crítica, fazendo um paralelo entre o gerencialismo presente na “nova gestão pública” e o taylorismo<sup>19</sup>, afirmando que se trata de um modelo apoiado na busca da produtividade e na implantação do modelo de gestão de empresas privadas no setor público, caracterizando-se para ele, como um “neotaylorismo”.

Outra dimensão importante a ser observada na perspectiva gerencialista e alvo de severas críticas consiste no fato de a preocupação com a qualidade dos serviços públicos ter caminhado conjuntamente com o discurso que colocava os cidadãos na condição de clientes ou de consumidores.

As estratégias adotadas para buscar aumentar a satisfação dos “consumidores” partiram das premissas de tornar os serviços públicos mais leves, ágeis e competitivos, em contraposição ao modelo burocrático tradicional weberiano. Para tanto, reforça-se a ênfase na necessidade de desconcentrar os serviços, entendendo que, quanto mais próximos os serviços estiverem dos “consumidores”, mais

---

<sup>19</sup> “A administração científica, fundada por Taylor e seus seguidores, constitui a primeira tentativa da Teoria da Administração. A preocupação em criar uma Ciência da Administração começou com a experiência concreta e imediata do trabalho de operários e com ênfase nas tarefas. No primeiro período de sua obra, Taylor voltou-se para a racionalização do trabalho dos operários, estendendo-se no segundo período à definição de princípios de Administração aplicáveis a todas as situações da empresa. A organização racional do trabalho se fundamenta na análise do trabalho operário, no estudo dos tempos e movimentos, na fragmentação das tarefas e na especialização do trabalhador. Busca-se a eliminação dos desperdícios, da ociosidade e a redução dos custos de produção. A forma de obter a colaboração dos operários foi o apelo aos planos de incentivos salariais e de prêmios de produção, com base no tempo padrão (eficiência = 100%) e na convicção de que o salário constitui a fonte de motivação para o trabalhador (homem econômico). O desenho de cargos e tarefas enfatiza o trabalho simples e repetitivo das linhas de produção e montagem, a padronização e as condições de trabalho que assegurem a eficiência” (CHIAVENATO, 1999, p. 49).

fiscalizado pela população eles serão; de oferecer maiores opções de serviços e equipamentos para romper com a lógica do monopólio, incrementando a competição entre as organizações envolvidas; e de adotar um novo modelo contratual para os serviços públicos, que abra a possibilidade dos serviços serem prestados por instituições de direito privado, viabilizando os pontos anteriores.

Contudo, merece ser ressaltado que a relação do prestador de serviços públicos com seus “consumidores” tende a ser mais complexa do que a relação dos consumidores de bens e serviços no “mercado”, uma vez que o primeiro não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente na economia. É sabido que diversos serviços públicos têm caráter compulsório, ou seja, não permitem escolha, como iluminação pública, limpeza urbana, saneamento básico e segurança pública. Além disso, alguns outros podem ser ofertados por intermédio de monopólio formal ou informal do Estado, como no caso da cultura em determinados segmentos e regiões, nos quais o único ou os poucos serviços e equipamentos são públicos, por exemplo, das bibliotecas ou museus, no geral desinteressantes para o setor privado, por não representarem necessariamente atividades lucrativas.

Em certa medida, a perspectiva do consumo dos serviços públicos por cliente afronta o conceito de cidadania, que, de maneira bastante simplificada, traz em seu bojo direitos e deveres, nos quais, em última instância, co-responsabilizam os cidadãos pela sucesso e/ou fracasso da qualidade dos serviços públicos. A cidadania está relacionada ao princípio da *accountability*, que demanda participação nos processos de escolha dos dirigentes, na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Dessa maneira, o cidadão não é um consumidor, mas sim um sujeito político.

A perspectiva da construção da cidadania a partir da participação na gestão das políticas públicas fica comprometida a partir da complexidade das relações entre Estado (principal) e organizações terceirizadas (agentes), seja na assimetria de informações, seja na assimetria de poder, que, segundo Ewan Ferlie (1996), tem acarretado no esvaziamento da participação de cidadãos comuns e no fortalecimento da figura do gerente profissional.

O fator da equidade na administração pública também pode ser ferido em casos de extrapolação do conceito de cliente ou consumidor de serviços públicos. Isso porque ao se constituírem enquanto um grupo de interesse, passam a reivindicar

medidas contrárias ao interesse público, colocando a burocracia ao seu serviço, uma vez que os servidores, no modelo gerencial, são avaliados pelos “clientes” para conseguirem promoção profissional, melhoria de salários, chegando até a garantia do emprego, já que, o modelo gerencial rejeita, no geral, a estabilidade dos servidores.

Soma-se a isso a limitação do pressuposto da competição entre as organizações que prestam serviços públicos. Isso porque, além das limitações geográficas e financeiras que, por si só, dificultam o “livre” acesso a todos os equipamentos, existem as limitações normativas, que buscam distribuir a população entre os equipamentos a fim de equalizar a oferta e a demanda de serviços, sobretudo em grandes cidades como São Paulo e Cidade do México, que realizam esta regulação nas áreas da saúde e da educação, por exemplo.

A descentralização e a adoção de mecanismos de contratualização ofereceram condições legais para as instituições de direito privado receberem recursos públicos para a prestação de serviços, caracterizando-se como um dos principais instrumentos de gestão do modelo gerencial. Contudo, depararam-se com um problema estrutural, dentro da própria lógica neoliberal imperante até então, que foi a lógica fiscal, que rapidamente alcançou hegemonia dentro do campo conservador. Dessa maneira, a flexibilidade administrativa apregoada passou a enfrentar resistência, sendo limitada pelas pastas que controlavam o orçamento público (Flynn; Strehl, 1996, p. 11).

Além disso, Agustín Ferraro (2007) enuncia a descentralização baseada em contratos com metas determinadas de rendimento como aspecto central das propostas contidas na corrente da “nova gestão pública”. Porém, segundo ele, para esse modelo funcionar minimamente, deve haver um setor privado robusto, com mecanismos jurídicos muito eficientes para se exigir o cumprimento dos contratos. Entretanto, as economias latino-americanas se caracterizam justamente pelo contrário, ou seja, por um setor privado frágil, por um sistema jurídico que não transmite segurança e pelas relações de trabalho informais. Esses aspectos, conjuntamente com o patrimonialismo e o clientelismo arraigados na cultura política das sociedades latino-americanas, tornaram a implementação dos preceitos gerenciais difíceis.



### 3 A construção de um novo modelo de gestão pública

Os paradigmas da administração pública caminham em paralelo aos paradigmas de desenvolvimento político, social e econômico, constituindo as feições do Estado em questão. Dessa maneira, como tratado no Capítulo 1, na América Latina, as políticas neodesenvolvimentistas tem se caracterizado por constituírem um modelo híbrido, composto por traços do Estado liberal, e neoliberal, por um lado, e, por outro, do Estado de bem-estar social e desenvolvimentista, dando origem a uma administração pública híbrida.

As relações entre o setor público e o setor privado (com ou sem fins lucrativos) mais uma vez se colocam no centro do debate político. Nesse contexto, desde final do século XX, o termo “rede” adquiriu caráter de uma palavra “mágica”, uma receita capaz de resolver os mesmos problemas que já foram objeto de sucessivas discussões. Assim, como em outras ocasiões, as terminologias ganham diferentes significados e os mais diferentes processos adquiriram o rótulo de rede, até como estratégia de apresentar propostas de forma atraente e de captar apoios (INOJOSA, 1999, p. 118).

Alguns autores como os já citados Goldsmith e Eggers (2006) colocam os contratos entre agências governamentais, comercializações, parcerias, terceirizações, arranjos de concessões e privatizações como componentes centrais dos modelos de gestão em rede.

Entretanto, não é essa abordagem que é adotada nesta pesquisa, que compreende a gestão em rede como a cooperação entre organizações na busca de melhores resultados na oferta de serviços públicos, sem fins lucrativos, e que, quando institucionalizadas, transformam-se em sistemas de políticas públicas. Embora Goldsmith e Eggers (2006) reconheçam no modelo aqui adotado a gestão em rede, eles concebem tal modalidade como um guarda-chuva e focam sua interpretação no entendimento de que as diferenças entre os serviços públicos e privados estão diminuindo com a tendência de maior participação de agentes privados e no aprofundamento do entendimento dos cidadãos como consumidores.

Goldsmith e Eggers (2006) apresentam a sua concepção de gestão em rede como solução para os problemas enfrentados pelo modelo burocrático tradicional weberiano. Concepção esta, que concebe a cooperação como interessante, mas a terceirização e a privatização como determinantes. Ou seja, tendem a se alinhar aos preceitos neoliberais e ao modelo gerencial sem levar em consideração os problemas enfrentados e as críticas sistematizadas e que constituem uma tentativa de se criar um novo modelo.

Contudo, o Quadro 3, ainda que baseado nas premissas de Goldsmith e Eggers (2006), auxilia a reflexão sobre os limites e os desafios da administração pública, uma vez que o diagnóstico é feito com o objetivo de enfrentar e superar as dificuldades na gestão pública.

Quadro 3 – Fatores que influenciam a escolha por modelos de gestão.

<b>Fatores pró gestão em rede</b>	<b>Fatores pró gestão tradicional (hierárquica)</b>
Necessidade de flexibilidade	Necessidade de estabilidade
Necessidade de respostas complexas para as demandas	Necessidade de respostas uniformes para as demandas
Necessidade de múltiplas habilidades	Necessidade definida de habilidades
Muitos atores não governamentais como protagonistas, além do governo	O governo é o principal protagonista
Servidores governamentais não preenchem as lacunas de habilidade	O governo tem a experiência necessária
Recursos privados são considerados	Recursos privados não são considerados
Há parceiros em potencial com maior alcance ou credibilidade	O governo tem experiência consolidada na área
Serviços múltiplos atingem os mesmos cidadãos	O serviço é relativamente independente
Parceiros em potencial podem alcançar os objetivos a um custo menor que o governo	É mais econômico alcançar os objetivos internamente
Tecnologia em alta mudança	Serviços pouco afetados por mudanças tecnológicas
Múltiplos níveis de governo interagem com a política pública	Um único nível de governo interage com a política pública
Múltiplas organizações utilizam ou necessitam de funções similares	Uma mesma organização utiliza ou necessita de funções semelhantes

Fonte: Adaptado de Goldsmith e Eggers (2006)

Dessa maneira, o objetivo desta pesquisa está na análise das experiências brasileiras e mexicanas na gestão de políticas públicas de patrimônio cultural em museus, verificando em que medida elas estão se constituindo em torno de novas institucionalidades e de novos modelos de administração pública. A contemporaneidade, como visto anteriormente, coloca a necessidade da união de vários níveis e órgãos de governo para realizar políticas públicas mais complexas, com a participação de instituições não governamentais, sejam elas com ou sem fins lucrativos. Sendo assim, a polêmica central reside no protagonismo das instituições públicas, ou seja, no papel que o Estado desempenha na governança das políticas públicas.

Vale reforçar, portanto, o motivo da escolha das políticas públicas de patrimônio cultural em museus para os estudos de caso de Brasil e México. Tal opção advém da recente importância que o setor ganhou dentro do cenário político, econômico e social estando estruturada imersa no embate ideológico acerca do modelo de Estado, sem, contudo, despertar o engajamento de grupos político-partidários tradicionalmente envolvidos em outras políticas sociais tais como educação, saúde e habitação.

### **3.1 O modelo da reorientação participativa para os serviços públicos**

A administração pública tem seguido de maneira predominante o modelo tradicional burocrático como forma de se organizar institucionalmente e para a prestação de serviços públicos. Contudo, a rigidez desse modelo tem sido apontada como inadequada e demasiadamente hierárquica para tratar de problemas cada vez mais complexos e que envolvem uma gama diversa de instituições e interesses.

O modelo que ganhou projeção no final do século XX e buscou superar as limitações e avançar na qualidade dos serviços públicos e das políticas públicas em geral, conhecido como “nova gestão pública” teve apoio político em diversas regiões do globo e, em especial, na América Latina, mas não logrou o sucesso preconizado e

já não parece se sustentar com os desafios colocados no início do século XXI, abrindo espaço para a construção de novos valores, conhecidos na bibliografia internacional como “*public service orientation*” (PSO).

Os autores alinhados à PSO introduziram críticas e apontaram alguns caminhos que, quando sistematizados e aplicados na administração pública acabaram por se constituir em um novo modelo de gestão pública, que Janet Denhardt e Robert Denhardt (2007) inicialmente chamaram de “*new public service*”, traduzido para o português como “novo serviço público” (NSP). Conceito que aqui foi revisitado e, de certa forma, revisado e chamado de “reorientação participativa para os serviços públicos”. Esse modelo se caracteriza pela retomada do protagonismo do Estado, pela ênfase na construção de sistemas de políticas públicas, pela valorização da qualidade dos serviços públicos prestados, pela radicalização da participação por intermédio de conferências, audiências públicas e empoderamento dos conselhos gestores e, pelo destaque às funções e aos valores exclusivos do setor público, com foco na responsabilização.

Para Pollitt (1990), o objeto que deu origem à “*public service orientation*” foi a problemática da descentralização da administração pública, aprofundada pelo modelo gerencial. Segundo ele, a PSO não propõe a volta do modelo burocrático weberiano e reconhece alguns avanços do modelo gerencial, como, por exemplo, as preocupações com a eficiência, com a qualidade, com a avaliação de desempenho, com a flexibilidade gerencial e com a necessidade de planejamentos estratégicos, procurando preencher suas lacunas e se utilizando de suas potencialidades.

Ainda que a descentralização do Estado e das políticas públicas possa ser instrumento fundamental para a democratização e ampliação da eficiência dos serviços públicos, como vimos, ela por si só não garante isso, podendo acarretar em aumento das desigualdades entre regiões e fragmentação da prestação dos serviços públicos. Assim, a PSO propõe o rompimento com princípios teóricos básicos do modelo gerencial, na medida em que não reconhece a centralidade do auto interesse, a veracidade incontestável da eficiência dos mercados e a qualidade indiscutível dos contratos de gestão.

No centro da reflexão dos teóricos da PSO e, por consequência, no modelo da “reorientação participativa para os serviços públicos” encontram-se os valores

republicanos e democráticos, que tomam forma a partir dos conceitos de *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça social.

Pollitt aponta a dicotomia cidadão *versus* consumidor ou cliente como ponto de distinção entre a corrente do PSO e as correntes gerenciais. Segundo ele, o conceito de cidadão tem conotação coletiva, que se insere numa dinâmica de direitos e deveres, ou seja, de cidadania. Já o termo consumidor ou cliente traz no seu bojo a tradição liberal, que atribui maior valor ao mercado do que à esfera pública e, desta maneira, maior relevância à proteção dos direitos individuais do que à participação política:

A justificativa central para defender um governo local não é o fato dele ser um bom meio para prover os serviços necessários, o que de fato ele é, mas a constatação de que ele capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e suas comunidades (HAMBLETON, 1992: 11).

Uma outra divergência que pode ser apontada entre o modelo da “reorientação participativa para os serviços públicos” e as correntes gerenciais é a valorização atribuída à competição entre as organizações. Para o gerencialismo, a competição é uma das chaves para se garantir a qualidade almejada dos serviços públicos, enquanto que a PSO ressalta a chave da cooperação entre as organizações na busca de melhores resultados na oferta desses serviços, colocando a possibilidade (ou necessidade) da gestão em rede e, conseqüentemente, da construção de sistemas, que são incorporados nesse novo modelo.

É nesta perspectiva que a introdução do conceito de gestão em rede se apresenta como inovação no modelo de relação institucional, inserida dentro do ideário de um novo paradigma de administração pública.

A gestão em rede deve ser entendida, portanto, como uma característica da “reorientação participativa para os serviços públicos”, pois apresenta um incremento à limitação teórica observada por grande parte de seus defensores, que a formularam com base nos parâmetros do poder local, tendo como foco o papel exercido pela participação política dos cidadãos no controle social dos serviços públicos, deixando em segundo plano a coordenação do serviço público no âmbito nacional e que, voltou a ganhar protagonismo, inclusive, coordenando esse processo.

Assim, a gestão em rede, além de uma inovação, avança das críticas feitas pela PSO, introduzindo a noção de “sistemas”, com mecanismos de coordenação e políticas compensatórias, que minimizariam as tendências de fragmentação e de aumento das desigualdades regionais.

Nesse sentido, Manuel Castells (1999) apresenta a lógica das redes como sendo uma nova morfologia política e social, que modifica substancialmente os processos produtivos, a dinâmica de poder, – a governança –, e a cultura organizacional. Segundo ele, embora tal modelo de organização tenha ocorrido em outros momentos da história, os novos paradigmas, principalmente, da tecnologia da informação fornecem as bases materiais para sua penetração e expansão nas estruturas sociais constituindo-se como alternativa de modelo de gestão (CASTELLS, 1999, p. 565).

Castells (1998) avançava e propunha a alternativa do “Estado rede”, que, para ele, não se reduziria apenas a uma utopia da era da informação, mas sim a uma forma institucional que estaria surgindo, se adequando e dando respostas aos problemas contemporâneos da administração pública e da gestão de políticas públicas.

A “reorientação participativa para os serviços públicos” não chega a ser um “Estado rede”, mas incorpora seus valores e se utiliza de seus preceitos para instituir um modelo de administração pública que ainda está sendo desenhado.

### **3.2 Gestão em rede e a constituição de sistemas de políticas públicas**

O desafio de se empreender redes estruturadas no setor público está em atingir fins de interesse público, com mecanismos democráticos de participação e decisão, com metas de desempenho mensuráveis, responsabilidades atribuídas a cada um dos atores e fluxo de informações estruturado. A institucionalização dessa forma de

organização a transforma em um sistema de políticas públicas, como é o caso do consagrado Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>20</sup> no Brasil.

Para tanto, é fundamental se debruçar um pouco mais a fundo sobre os conceitos, tipologias, problemas e desafios encontrados na gestão em rede

Migueletto (2001) define rede da seguinte forma:

Rede é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação” (MIGUELETTO, 2001, p. 48).

Loiola e Moura (1996) apresentam algumas noções importantes para a administração e fazem um esforço metodológico para relacioná-los com quatro “campos” sociais, que foram adaptados e inseridos no Quadro 4, almejando ilustrar alguns fatores envolvidos na governança das políticas públicas e, em especial, na gestão em rede. Os campos são: (1) interpessoal; (2) não governamental; (3) Estado e políticas públicas; e (4) mercado.

Na categorização do Quadro 4, o campo que desperta maior interesse para a investigação é o III, Campo Estado e políticas públicas. As redes de cooperação desse campo podem se apresentar de forma “pura”, contudo, costumam estar associadas com redes de cooperação do campo não governamental e/ou do Mercado, dependendo da natureza ou dos tipos dos serviços públicos que são prestados por

---

<sup>20</sup>O Sistema Único de Saúde (SUS) é considerado um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Foi criado pela Constituição de 1988, como forma de universalizar o direito à saúde e atribuir dever ao Estado.

Com o advento do SUS, toda a população brasileira passou a ter direito à saúde universal e gratuita, financiada com recursos provenientes dos orçamentos do governo federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Fazem parte da rede de atendimentos do SUS, as unidades básicas de saúde (UBS), os hospitais, os laboratórios e hemocentros (bancos de sangue), os serviços de vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, vigilância ambiental, além de fundações e institutos de pesquisa científica.

essas organizações. Esse é o caso das políticas públicas de museus no Brasil e no México.

Quadro 4 – Noções associadas ao conceito de redes

	<b>I Campo interpessoal</b>	<b>II Campo não governamental</b>	<b>III Campo Estado e políticas públicas</b>	<b>IV Campo mercado</b>
<b>Atores</b>	Indivíduos	Organizações Sociais, OSCIP, associações populares, grupos, lideranças políticas, associações profissionais, sindicatos etc.	Organizações governamentais, governos locais, regionais, nacionais, instituições multilaterais	Agentes econômicos: produtores, fornecedores etc.
	Informalidade	Informalidade/pouca formalidade	Formalidade	Formalidade/informalidade
	Interesses e valores comuns	Interesses e projetos políticos/culturais coletivos	Problemas, ações, projetos concretos e gestão de projetos complexos	Interesses e projetos precisos
	Troca/ajuda mútua	Mobilização de recursos/ intercâmbio	Associação de recursos/intercâmbio	Troca, associação de recursos, intercâmbio, aprendizado
<b>Características</b>	<b>Confiança/ cumplicidade</b>	<b>Solidariedade/ cooperação/ conflito</b>	<b>Cooperação/ reconhecimento de competências/ conflito</b>	<b>Reciprocidade/ cooperação/ confiança/ competição</b>
	Interações horizontais	Interações horizontais	Centro animador, operador catalisador; hierarquia/ pouca horizontalidade	Empresa focal, liderança/ hierarquia/ não hierarquia
	Mudanças/ flutuações	Mudanças/flutuações	Efêmero/grupo definido	Flexibilidade/longo prazo
	Racionalidade comunicativa/ instrumental	Racionalidade comunicativa/ Instrumental	Racionalidade instrumental/ Comunicativa	Racionalidade instrumental/ Comunicativa

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996, p. 59)



O Quadro 4 consiste em um primeiro esforço para categorizar os atores que protagonizam as redes e as suas motivações organizacionais. Ele separa os tipos de instituições que compõem cada um dos grandes campos e a forma como se constituem suas relações em geral (se são formais ou informais, horizontais ou hierarquizadas, o que as unem e em qual base se dão).

Segundo Castells (1999), a rede é uma estrutura potencialmente aberta e com capacidade de expansão ilimitada, composta por um conjunto de elementos (nós), que podem ser somados a outros nós desde que tenham condições de se comunicarem dentro da rede, compartilhando os mesmos códigos e cooperando uns com os outros.

No entanto, mesmo em uma estrutura diferenciada, com a pretensão de ser dinâmica e com ambiente favorável, a cooperação muitas vezes é desestimulada. Isso pode acontecer por falta de recursos humanos capazes de protagonizar tal dinâmica, uma vez que as organizações que compõem as redes, em muitos casos, são de dimensões muito distintas e algumas delas podem carecer da disponibilidade de pessoal. Ou ainda pela natureza das instituições e das relações estabelecidas uma vez que as organizações que fazem parte de uma rede podem se deparar em alguns casos com a competição por recursos de diferentes naturezas. Tal problema tende a gerar um “tensionamento” dentro da rede, que pode aparecer na forma de desconfiança, criação de dificuldades para todos os tipos de trocas ou mesmo ocultação de informações.

Para compreender o propósito e o *modus operandi* das redes na perspectiva do Estado e das políticas públicas, é preciso ter o entendimento do que foi chamado neste estudo de descentralização e pacto federativo. Formalmente, o ambiente federativo brasileiro, em uma análise mais restrita, contempla órgãos e instituições das esferas federal, estadual e municipal, tendo 26 estados mais o distrito federal e aproximadamente 5.564 municípios. No México o sistema é muito semelhante ao brasileiro, com 31 estados mais o distrito federal e aproximadamente 2.450 municípios.

A relação federativa se dá prioritariamente de maneira vertical, por motivos fiscais. Ou seja, o município privilegia a relação com o estado com o qual está vinculado e com o ente federal. Assim como o estado privilegia a relação com o ente federal. Esta priorização se deve aos arranjos institucionais das políticas públicas e, sobretudo, às necessidades orçamentárias

A relação federativa também encontra níveis diferenciados dentro das diferentes áreas de políticas públicas. No Brasil, por exemplo, merecem destaque os casos da educação e, principalmente, da saúde. Pode-se verificar que a ocorrência de sistemas de políticas públicas tende a colocar tais políticas públicas em outro patamar de eficiência, com altos graus de governabilidade e produção de dados e indicadores.

A escassez de recursos financeiros tem, em certa medida, acelerado o processo de criação de sistemas e, nesta perspectiva, a gestão em rede se destaca, por ser uma alternativa. Dessa forma, os sistemas são redes com alto grau de institucionalidade e as redes costumam ser tratadas como sistemas ainda em formação, mas que tendem a proporcionar ampliação da eficiência já que favorecem o estabelecimento de relações não só verticais, mas, sobretudo, horizontais e com segmentos não governamentais.

Assim, considerando o foco na gestão operacional de redes e que as redes são como organizações na perspectiva sistêmica, podemos entender o ambiente federativo como um sistema de “nível superior”. Isto é, o ambiente federativo é um sistema composto por unidades que funcionam de forma federativa ou federada, que operam de forma interdependente para o alcance de um propósito comum, sem o qual não há governança nem sustentabilidade para o referido sistema.

Pode-se compreender um sistema de políticas públicas como um corpo orgânico, composto por partes articuladas e com fluxo contínuo de processos, informações, recursos humanos e financeiros entre as partes.

Contudo, historicamente, mas, principalmente, a partir das últimas reformas dos aparelhos de Estado, sobretudo sob o paradigma neoliberal, novos arranjos institucionais foram concebidos com a participação de organizações públicas não estatais, organizações da sociedade civil de interesse público e até mesmo instituições privadas, daí resultando em sistemas ou redes, hierarquizadas ou não, horizontais ou verticais e até multidimensionais, puras e híbridas, tornando os governos e seus sistemas muito mais complexos que anteriormente.

Segundo a teoria organizacional, as próprias instituições podem ser consideradas como sistemas, isto é, conjunto de partes interdependentes inseridas em um contexto denominado ambiente, que possuem um objetivo definido.

Ainda que possa parecer óbvio, é importante salientar que os serviços prestados pelos museus se enquadram no “guarda-chuva” dos serviços públicos e dessa maneira podem estar imersos em redes ou em sistemas mais complexos. Di Pietro (2008) afirma que

Serviço Público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2008, p. 84).

No que diz respeito aos museus, o *Internacional Council of Museums* (Icom), defini-os desde sua 20ª Assembleia Geral realizada em Barcelona na Espanha em 6 de julho de 2001, como “uma instituição permanente, sem fins lucrativos, a serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, aberta ao público e que adquire, conserva, investiga, difunde e expõe os testemunhos materiais do homem e de seu entorno, para educação e deleite”.

Neste trabalho, é adotada a abordagem que considera a perspectiva sistêmica da teoria organizacional, entendendo as redes como sistemas organizacionais específicos, caracterizados por determinado grau de informalidade. Assim, os sistemas de museus enunciados enquanto redes que, articuladas por órgãos centrais, buscam a realização de objetivos complexos e inalcançáveis de maneira isolada (como a implementação de políticas de formação de público, recursos humanos, educação, aquisição e circulação de acervos), em seus diversos âmbitos temáticos e entre seus diversos atores políticos, sejam públicos, de diferentes esferas federativas, ou privados.

Como será apresentado nos capítulos a seguir, Brasil e México têm há alguns anos, em diferente medida, tentado instituir políticas públicas para o setor museal de seus países. A passagem de iniciativas pontuais, dispersas e voluntaristas para políticas de Estado são marcadas pela adoção de procedimentos que ampliam o grau de institucionalidade do setor e caminham na perspectiva de montagem de redes e, principalmente, de sistemas de museus.

No caso brasileiro, a rede de museus é gerida atualmente pelo Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), autarquia federal criada em 2009 a partir do

Departamento de Museus e Centros Culturais do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DEMU/IPHAN). No caso mexicano, os museus são divididos em dois sistemas e geridos por duas instituições diferentes: o *Instituto Nacional de Bellas Artes* (Inba), órgão do governo federal mexicano responsável pelos museus de arte e por estimular a produção artística, por difundir as artes e por organizar a educação artística no país; e o *Instituto Nacional de Antropología e Historia* (Inah), responsável pelos museus de história, arqueologia, antropologia e paleontologia, além da pesquisa, conservação e difusão dos bens e conhecimento na área, bem como pelo fortalecimento da memória e identidade da sociedade mexicana.

## **CAPÍTULO 3**

### **PATRIMÔNIO CULTURAL EM MUSEUS**

A análise das mudanças que vêm ocorrendo nos Estados latino-americanos a partir de seus modelos de desenvolvimento, dos arranjos institucionais adotados e da governança das políticas públicas pode ser efetuada observando diversas frentes e objetos. Como esclarecido anteriormente, a presente investigação optou por aprofundar a reflexão a partir das organizações e das políticas promovidas no campo do patrimônio cultural em museus, mais especificamente nos institutos nacionais que implementam as políticas públicas e no modelo de gestão utilizados no Brasil e no México.

A opção pelo estudo de políticas públicas de cultura, no âmbito dos museus, decorre de dois aspectos metodológicos importantes: o primeiro é o fato das políticas de museus, embora imersas no embate ideológico acerca do modelo de Estado, não terem despertado ainda engajamento de grupos político-partidários tradicionalmente envolvidos em outras políticas sociais, tais como educação, saúde e habitação, tornando o ambiente de análise menos polarizado e mais fecundo aos estudos acadêmicos voltados para a área da administração pública; já o segundo ponto se refere à projeção que a cultura tem ganhado dentro do cenário político e econômico, tanto pela ascensão do discurso da valorização da cultura na perspectiva da emancipação humana e na construção da cidadania, quanto principalmente, pelo modelo de desenvolvimento econômico que aprofundou o processo de “empresariamento urbano”, atribuindo novo papel aos equipamentos culturais dentro das políticas urbanas e, portanto, de desenvolvimento.

Para tanto, faz-se necessário compreender questões básicas da área dos museus, para que possamos fazer uma reflexão mais adequada acerca das políticas públicas do setor e de como elas interagem com as demais organizações e com a institucionalidade constituída. Com isso, o objetivo deste capítulo é introduzir questões históricas, sociológicas e políticas que permeiam as discussões sobre patrimônio

cultural em museus, para que, no capítulo seguinte, adentremos aos estudos de caso das políticas públicas de patrimônio cultural em museus no Brasil e no México.

## 1 A origem dos museus

O termo museu tem origem nos antigos templos das musas. Todavia, seu significado está vinculado a outros contextos e delimitações, sobretudo ao progresso da memória escrita e figurada da Renascença e ao surgimento de uma nova civilização da inscrição, sendo possível determinar o século XIX como o momento da “explosão” de um novo paradigma (LE GOFF, 1984, p. 37-39).

O levantamento histórico acerca da origem dos museus é tema de diversas pesquisas e foco de divergências. Sendo assim, pretende-se aqui esboçar as principais vertentes e fatos com o objetivo de compreender um pouco do processo que desemboca nos dias atuais. Para tanto, inicia-se lançando mão da principal hipótese que apresenta o surgimento do termo museu. Segundo ela, o termo deriva diretamente dos *mouseions*, templos consagrados às musas na Grécia Antiga. O estudioso mexicano Miguel Angel Fernández (1988) atribui a criação do primeiro *mouseion* helênico a Platão durante o IV século antes de Cristo (a.C.) em sua academia, que inaugurou também uma relação que viria a ser duradoura até os dias atuais: entre os museus e as universidades.

Fernández (1988) aponta também no mundo grego, mas no que hoje é o Egito, a criação no século III a.C., em Alexandria, de um imponente *mouseion*, integrado a um observatório, a um anfiteatro, a um “museu” científico constituído por um jardim botânico e um zoológico, assim como pela famosa biblioteca<sup>21</sup>. Também lugar sagrado e centro de pesquisa e reflexão da ciência e filosofia. Assim como em Alexandria, os

---

<sup>21</sup>A Biblioteca de Alexandria é considerada uma das maiores bibliotecas do mundo antigo. Criada a partir do patrocínio da dinastia ptolemaica, que governou o Egito. Sua destruição é alvo de muitas controvérsias entre os historiadores. Dizia-se conter “todo o saber da Antiguidade”, em cerca de 700 mil rolos de papiro e pergaminhos. Apresentava como missão “adquirir um exemplar de cada manuscrito existente na face da Terra”. Em 2002, como comemoração, foi inaugurada uma réplica da biblioteca original, a Biblioteca Alexandrina, em local próximo ao da antiga biblioteca.

gregos criaram em Pérgamo<sup>22</sup>, atualmente Bergama na Turquia, uma grande biblioteca. Com isso, estas duas importantes bibliotecas – de Alexandria e de Pérgamo – introduziram outro vínculo importante até a atualidade: entre os museus e as bibliotecas.

Pode-se apontar ainda a existência de outros “núcleos museológicos” no mundo grego, inclusive anteriores aos *mouseions*. Trata-se dos templos de tesouro ou santuários, que desde o século V a.C. recebiam um certo tipo de “turismo”: Delfos, Olímpia, Éfeso entre outros. Em tais localidades havia um embrião do que hoje entendemos como colecionismo. Assim, os “tesouros” acumulados, muitos deles com assinaturas dos artistas, podem ser considerados os primeiros depósitos de obras de arte com acesso ao público.

Não é caso de alongar esse ponto e discorrer sobre o colecionismo romano das obras de arte gregas, nem de suas bibliotecas adquiridas mediante saques. Mas vale citar que, segundo Fernández (1988), foi a partir de Roma que se produziu um princípio importante para a história do colecionismo e dos museus: o de dar utilidade pública às obras de arte. Pois, foi a partir da decisão de Marco Agripa (63 a.C. – 12 a.C.), conselheiro do imperador Augusto, que se reagruparam as obras gregas “exiladas” de seus locais de origem e “silenciadas” em coleções privadas. Desta maneira, as obras de arte helênicas tomaram as ruas, jardins públicos, fóruns, templos, teatros e termas. Tal gesto administrativo pode ser considerado como a primeira deliberação explícita do valor dos bens artísticos como “patrimônio cultural” de todos.

Assim, há quem diga que Roma não possuía nenhum museu, mas toda ela era um museu. Evidente que tal declaração deve ser vista com cautela, mas acaba por explicitar a importância histórica para o tema de estudos desta tese.

Alguns outros casos de “coleccionismo” merecem uma análise mais cuidadosa, como os exemplos do Egito, do mundo árabe, da China e do Japão, que, para alguns,

---

<sup>22</sup>A Biblioteca de Pérgamo foi uma das mais importantes bibliotecas do mundo antigo e um dos maiores centros da cultura helenística grega. Rivalizava com a Biblioteca de Alexandria, tanto em qualidade, quanto em número de volumes. O pouco de informações que se tem a respeito é creditado a Plínio, o Velho em sua obra “História Natural”, que é um vasto compêndio das ciências antigas distribuído em trinta e sete volumes. À cidade de Pérgamo é atribuída a origem dos pergaminhos. Antes desta invenção, os manuscritos eram transcritos em rolos de papiros, que eram produzidos em Alexandria. Assim, a introdução do pergaminho ampliou a importância cultural da Biblioteca de Pérgamo no mundo antigo.

possui o museu mais antigo do mundo, o Templo Todaiji<sup>23</sup>, em Nara, antiga capital do Japão, com sua “musealização” datada de 756 depois de Cristo (d.C.), quando a viúva do imperador Shomu, após sua morte, doou a coleção de armas, o mobiliário, as vestimentas e os instrumentos musicais, que permanecem quase intactos até a atualidade.

Contudo, para a cultura ocidental, é a partir do século III d.C., com a instauração do cristianismo, que surge um novo modelo de colecionismo: o das relíquias. Essa prática foi crescente e alcançou seu auge durante as cruzadas<sup>24</sup>. As coleções foram sendo ampliadas durante toda a Idade Média até se concentrarem no domínio dos príncipes italianos ao longo do século XIV. No final do século XV, mais especificamente em 1471, o papa Sisto IV inaugura o Antiquarium<sup>25</sup> público no Capitólio romano.

Com isso, o século XV será um divisor de águas para o ocidente em geral e para o colecionismo e a museologia em especial. Nele surgirá o Renascimento. Em seus “novos” estúdios, galerias e gabinetes florescerão obras de arte e estudos

---

<sup>23</sup>O Templo Todaiji é Parte importante da história da introdução do budismo no Japão. Foi consagrado no ano de 752, período em que a cidade ainda era a capital do país. Ele abriga a estátua Daibutsu, uma imensa imagem do Buda Vairocana feita em bronze. O prédio construído à sua volta, o colossal Daibutsuden, é um dos maiores prédios de madeira do mundo. Devido a terremotos e incêndios, o prédio original foi destruído. O edifício atual é cerca de um terço menor que o original e data do século XVIII.

<sup>24</sup>As cruzadas foram expedições realizadas nos séculos XI, XII e XIII sob orientação da Igreja católica, com o intuito de recuperar Jerusalém, que estava sob domínio dos turcos muçulmanos. O discurso era o de se reunificar o mundo cristão, dividido desde o “Cisma do Oriente”. Em 1095, o papa Urbano II convocou expedições com o intuito de retomar a Terra Santa. Os cruzados, como eram conhecidos os expedidores, receberam esse nome por carregarem uma grande cruz estampada nas vestimentas. A Igreja católica não era a única interessada no êxito dessas expedições: a nobreza feudal tinha interesse na conquista de novas terras; cidades mercantilistas como Veneza e Gênova deslumbravam a possibilidade de ampliar seus negócios até o Oriente e todos estavam interessados nas especiarias orientais, pelo seu alto valor. Ainda que não tenham atingido seus principais objetivos, foram responsáveis por consequências importantes, como o enfraquecimento da aristocracia feudal, o fortalecimento do poder real e a expansão do comércio.

<sup>25</sup>O Museu Capitolino é um conjunto de palácios romanos que abrigam vasta coleção de obras de arte. Está localizado no topo da colina do Capitólio, em torno da praça desenhada por Michelangelo em 1536. O acervo foi iniciado com a doação, em 1471, pelo Papa Sisto IV, de estátuas de bronze que eram conservadas na Basílica de São João de Latrão, dentre as quais a *Loba romana*, o *Spinario*, o *Camilo*, e o conjunto de remanescentes da estátua colossal de Constantino I. As obras foram instaladas no pátio do Palácio dos Conservadores, e começou a ser ampliada com os resgates das primeiras escavações arqueológicas realizadas na cidade. Em 1654, foi iniciada a construção de um palácio gêmeo ao dos Conservadores, o Palácio Novo, no lado oposto da praça, e o acervo desfrutou de espaço mais adequado para exposição. Com tudo, o Museu Capitolino foi constituído oficialmente apenas em 1733, após a aquisição da coleção do cardeal Albani, com estatuária e bustos oficiais antigos. O novo museu abriu suas portas ao público em 1734. O Papa Clemente XII e seu sucessor Bento XIV realizaram novas doações. As peças hoje se encontram organizadas no “Grande Salão” em forma quase idêntica à da época de sua aquisição, o que torna o espaço um documento único do colecionismo na Itália.



promovidos por famílias abastadas pelo crescente setor bancário e mercantil. É neste momento que se institui o termo “museu”. Em Florença, as coleções de livros e gemas de Lourenço de Médice, também conhecido como Lourenço, o Magnífico, eram denominadas *Museo dei codici e cimeli artistici*.

Segundo Fernández (1988), em 1482, Federico de Montefeltro montou em seu castelo de Urbino uma “exposição” com 28 retratos de homens ilustres. E, em 1520, o religioso Paolo Giovio iniciou uma coleção de retratos de escritores, poetas, pintores, escultores, reis, papas e homens ilustres, que ele denominou de *Musaeum*, palavra que, em 1543, aparecerá escrita na fachada do próprio edifício. Dessa maneira, pode-se apontar tal iniciativa como pioneira na confecção de museus de “história”, rendendo culto às imagens de intelectuais, artistas e heróis. Contudo, o primeiro espaço criado com a arquitetura voltada para a exibição de artefatos, no caso antiguidades, foram as novas construções que Bramante realizou no Vaticano em 1508, que possuíam nichos para a exposição das peças dentro do claustro.

Vale apontar também a importância dos gabinetes de “curiosidade e maravilhas” que advieram da cultura medieval de guardar peças raras e valiosas. Durante o renascimento, a prática do colecionismo se intensificou, uma vez que os humanistas tinham como ideal simular o “teatro total” para compreender todas as relações ocultas que pudessem explicar as dinâmicas da vida. Assim, nascem os gabinetes, locais em que se podiam criar cenários, praticar a alquimia, estudar e observar o desenrolar do universo.

O enriquecimento das coleções passou a ser buscado por meio de viagens e viajantes que alimentavam suas câmaras com objetos “interessantes”. Com o tempo, tais objetos passaram a ser procurados em nações e regiões cada vez mais longínquas, como no continente americano, e alguns gabinetes começaram a se especializar.

Segundo Germain Bazin (1963), entre os gabinetes mais famosos se encontra o criado por Francisco I da França no século XVI, que, entre outras peças, contava com um vestido mexicano de pluma de íbis, que ainda hoje se encontra exposto no Museu do Homem em Paris. Ou seja, se as curiosidades europeias como a fauna e a flora tinham espaço nessas coleções, o interesse e a curiosidade pelo “desconhecido” era ainda mais chamativo.

Dessa maneira, é possível identificar em muitos destes gabinetes o núcleo originário do que viriam a ser os fundos museais. Com eles tiveram início as

classificações científicas e, mais tarde, a transformação de bens privados em patrimônio público. Assim como, no interesse e na curiosidade pelo novo, pelo desconhecido, encontra-se a origem de algumas expedições que mais tarde seriam popularizadas como importante ação científica.

No momento em que os cientistas começam a se orientar na perspectiva de acessar a memória coletiva das nações, os “monumentos de lembrança” se proliferam pela Europa. Neste contexto surgem os depósitos centrais de arquivos. O pioneiro foi criado durante a Revolução Francesa, em 1790, mas os exemplos se espalham por várias cidades: Turim, Veneza, Florença, São Petersburgo e até mesmo Vaticano, em 1881, por determinação do papa Leão XIII (LE GOFF, 1984, p. 33-39).

Ao longo do século XVIII, surgem também diversos museus públicos e nacionais com caráter comemorativo. Aos poucos, reúnem grandes coleções em grandes edifícios especiais, como o Louvre, em 1773, e o Museu do Prado, em 1783. No entanto, essas instituições do século XVIII voltam-se, em geral, à exposição de objetos à admiração pública, ou seja, norteadas por critérios estéticos e sem preocupações pedagógicas e com o rigor científico (SCHWARCZ, 2001, p. 30-31).

O século XIX, período de consolidação dos “Estados nacionais”, acelera o processo de surgimento dos museus: na França, o Museu de Versailles (1833), o Museu de Cluny (1843) e o Museu de Saint-Germain (1862); na Alemanha, o Museu de Antiquidades Nacionais de Berlim (1830) e o Museu Germani de Nuremberg (1852); na Itália, o Museu Nacional de Bargello (1859) na cidade de Florença. Os museus de cultura popular abrem-se na Dinamarca (1807), em Bergen na Noruega (1828), em Helsinque na Finlândia (1849) e em Estocolmo na Suécia (1891) (SCHWARCZ, 2001, p. 31).

No final do século, as instituições genericamente denominadas “museus” ganham diversas especificidades e subdivisões internas. Assim, as mostras adquirem nova racionalidade com os museus de história natural, apresentando exposições instrutivas, enquanto os museus de arte apresentam objetos para admiração estética. Com isso, a museologia do século XIX traz um legado que, em certa medida, perdura até os dias atuais, com a separação entre beleza e instrução, ou entre exposições estéticas e funcionais (STOCKING JR, 1985, p. 4-5). Portanto, para James Clifford (apud STOCKING JR, 1985, p. 242), a virada do século apresenta dois perfis de instituições: os museus que lidam com artefatos culturais científicos e os que guardam trabalhos de arte estética.

Segundo Stocking Júnior (1985), a fundação de museus se estende por todo o século XIX com perfis diversos. Alguns se focam na pré-história, na arqueologia e na etnologia, enquanto outros, sobretudo os da Europa Continental, se constituem em museus de cultura nacional e popular. Esses museus são dotados de aspectos mais claramente profissionais a partir de 1890, momento em que se definem normas e características rígidas de funcionamento e as perspectivas de promoção de emprego e pesquisa (SCHWARCZ, 2001, p. 34).

No entanto, as verbas para tais museus e suas pesquisas são bastante escassas, uma vez que seus produtos não apresentam, em um primeiro momento, vantagens utilitárias. Embora este tenha sido um problema comum a todas as instituições da época, no final do século XIX e começo do XX, os museus se consolidam enquanto instituições privilegiadas graças aos avanços da ciência da época e como resposta às inquietações de uma crescente intelectualidade científica e artística.

## **2 Os museus na América Latina**

Há evidências de que uma das primeiras experiências museológicas na América Latina tenha ocorrido no século XVII em Maurícia, atualmente cidade de Recife e capital do estado de Pernambuco no Brasil, enquanto era governada pelo holandês Maurício de Nassau. Sob a administração da Companhia holandesa das Índias ocidentais se construíram jardins botânicos e zoológicos, observatórios astronômicos e museus (PODGORNY, 2010, p. 56).

Em julho de 1712, no que hoje é a Venezuela, o governador ordenou a criação de uma biblioteca pública nas proximidades do Palácio Real para que se descobrisse, estudasse e reunisse as singularidades daquele território. E em 1780, se criou em Cuba o primeiro gabinete de história natural, organizado pelo português Antonio Parra, mas que foi trasladado dez anos mais tarde para a Espanha, sendo integrado ao Real Gabinete de Madrid (PODGORNY, 2010, p. 56).

A Casa de História Natural foi criada em 1784 no Rio de Janeiro, no mesmo momento de alguns jardins botânicos e da Casa dos Pássaros, criada pelo Vice-Rei Luiz de Vasconcelos e que funcionou por cerca de vinte anos, integrando o conjunto de museus do Império luso-brasileiro viabilizando o cumprimento das ordens emitidas por Lisboa para o envio de “produtos naturais”, como pássaros e outros animais vivos, para os museus de Coimbra, Ajuda e para a Academia de Ciência de Lisboa (PODGORNY, 2010, p. 58-59).

Já no México, a criação do primeiro museu em 1790 está associada à comemoração da chegada ao trono espanhol de Carlos IV. Atribui-se a José Longinos Martínez, cirurgião e naturalista encarregado da Real Expedição Botânica à Nova Espanha entre 1786 e 1803, a criação do Gabinete de História Natural da cidade do México, que exibia dezessete ossadas de elefantes, mostras de ouro e prata e outros produtos minerais, bem como amostras de outros animais, vegetais, microscópios, barômetros e câmaras escuras. No entanto, o processo de independência fez com que se interrompessem as atividades do museu, deixando sua coleção à deriva até 1825, ano em que finalmente foi criado o Museu Nacional do México (PODGORNY, 2010, p. 56).

Tais iniciativas, principalmente do século XVIII, surgiram de maneira híbrida derivadas das novas lacunas criadas a partir da cultura mercantil que se consolidava e do crescente interesse pela natureza e pela ciência reforçada um pouco mais tarde pelo positivismo do século XIX. Contudo, embora tenham auxiliado na consolidação do campo da história natural na América colaborando de maneira determinante para a organização dos primeiros museus latino-americanos, seus objetivos principais estavam relacionados ao fortalecimento das instituições vinculadas à metrópole, tanto no caso brasileiro, quanto dos demais territórios americanos.

Segundo Irina Podgorny (2010), as últimas décadas do século XIX vivenciaram a proliferação dos museus “ambulantes”, que possuíam uma dinâmica muito parecida com a dos circos ou das feiras, circulando entre diferentes cidades da Europa e também da América, com coleções que iam sendo enriquecidas ou se perdendo pelos caminhos. Segundo ela, estes museus eram empresas que se situavam entre a relação comercial, a educação e o entretenimento, contribuindo para a difusão e o intercâmbio de bens culturais entre os distintos países e continentes (PODGORNY, 2010, p. 53). As coleções e os saberes surgiam em diferentes lugares e em diferentes

momentos potencializados pelo intercâmbio comercial, que criava novos produtos, novos objetos científicos, novos “saber fazer” e, portanto, também novas culturas.

Todavia, este vínculo constitutivo entre as coleções e as atividades comerciais será apagado dos relatos historiográficos devido à épica moralizadora da ciência e dos valores que vieram a regulamentar os patrimônios nacionais a partir do século XIX (PODGORNY, 2010, p. 56). O mesmo ocorre com a montagem das coleções a partir de atividades de guerra e que envolveram saques e pagamento de dívidas resultantes destes conflitos.

Vale reforçar, entretanto, a importância que estes primeiros museus tiveram na montagem dos museus do ciclo desencadeado a partir dos processos de independência dos países latino-americanos. Parte significativa das coleções permaneceram como núcleos constitutivos das novas instituições.

### **3 Capital cultural e museus: dimensão política e social**

O papel que a cultura cumpre na sociedade é alvo de reflexão de autores importantes, como Marilena Chauí (1992), que apresenta a cultura como a invenção coletiva e temporal de práticas, valores, símbolos e ideias que marcam a ruptura do humano em face das coisas naturais, com a instituição das linguagens, do trabalho, da consciência da morte e do tempo, do desejo como diverso da necessidade, do poder como diverso da força e da violência, do pensamento como diferenciação entre o necessário e o possível, entre o contraditório e o idêntico, entre o justo e o injusto, entre o verdadeiro e o falso, entre o belo e o feio, entre o bom e o mau; é a determinação ética da existência pela liberdade e pela culpa, a determinação política da existência pelo trabalho realizado sobre as diferenças e conflitos sociais (CHAUÍ, 1992). Em outras palavras, cultura diz respeito aos objetivos, valores e imagens do mundo que se manifestam no discurso, no direito e nas práticas rotineiras de grupos que se auto monitoram, sendo uma linguagem que se constrói a fim de pautar as relações sociais (POZZER, 2011).

Pierre Bourdieu (1998) ajuda a fornecer as bases conceituais sociológicas que permitem associar os sistemas simbólicos considerados legítimos em uma dada configuração social àqueles construídos e operados pelos grupos que conseguiram se colocar em posição dominante. A cultura torna-se, então, dominante porque é a cultura de tais grupos e não porque carrega em si algum elemento que a torne “superior” (ALMEIDA, 2007).

Bourdieu institui o conceito de capital cultural, a princípio, como uma hipótese para justificar a desigualdade de desempenho escolar de crianças provenientes das diferentes classes sociais, relacionando o "sucesso escolar", ou seja, os benefícios específicos que as crianças das diferentes classes e frações de classe podem obter no mercado escolar, à distribuição do capital cultural entre as classes e frações de classe.

Este ponto de partida implica em uma ruptura com os pressupostos inerentes à visão comum que considera o sucesso ou o fracasso escolar e, porque não, social como efeito das "aptidões" naturais. Contudo, como já citado anteriormente, a cultura e, portanto, o capital cultural desponta como um bem que pode sancionar a condição de herdeiros, conferindo aos mais privilegiados um poder real e simbólico que os habilita a apresentar uma relação de naturalidade e de intimidade com as práticas sociais e culturais mais valorizadas socialmente.

O capital cultural, segundo Bourdieu (1979), pode existir sob três formas: no estado incorporado, ou seja, sob a forma de disposições duráveis do organismo; no estado institucionalizado, que de forma bastante simplista pode ser reduzido ao diploma escolar; e, enfim, no estado objetivado, sob a forma de bens culturais - quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas etc.

Para Bourdieu, a maior parte das propriedades do capital cultural pode inferir-se do fato de que, em seu estado fundamental, está vinculado ao corpo e pressupõe sua incorporação. Assim, a acumulação de capital cultural pressupõe um trabalho de inculcação e de assimilação, além de custar tempo, que deve ser despendido pessoalmente pelo investidor. Sendo pessoal, o trabalho de aquisição é um trabalho do "sujeito" sobre si mesmo que precisa ser cultivado. Dessa maneira, o capital cultural deixa de ser um ter e torna-se um ser, uma espécie de propriedade que se fez corpo e tornou-se parte integrante da pessoa:

aquele que o possui "pagou com sua própria pessoa" e com aquilo que tem de mais pessoal, seu tempo. Esse capital "pessoal" não pode ser transmitido instantaneamente (diferentemente do dinheiro, do título de propriedade ou mesmo do título de nobreza) por doação ou transmissão hereditária, por compra ou troca (BOURDIEU, 1979, p. 4).

Com isso, Bourdieu relaciona imediatamente o tempo necessário à aquisição do capital cultural que se estabelece à ligação entre o capital econômico e o capital cultural. Portanto, as diferenças no capital cultural possuído pelo indivíduo ou pela família derivam das diferenças "na precocidade do início do empreendimento de transmissão e de acumulação, tendo por limite a plena utilização da totalidade do tempo biologicamente disponível, ficando o tempo livre máximo a serviço do capital cultural máximo" (BOURDIEU, 1979, p.4). Sendo assim, e correlativamente, o tempo durante o qual determinada pessoa pode prolongar seu empreendimento de aquisição depende do tempo livre e das oportunidades que sua família e a sociedade de modo geral podem lhe assegurar, ou seja, do tempo liberado da necessidade econômica que é a condição da acumulação inicial.

A institucionalização do capital cultural sob a forma do diploma ou do título é uma forma historicamente construída para conferir ao seu portador um valor convencional, constante e juridicamente garantido no que diz respeito à cultura. Ao conferir ao capital cultural possuído por determinado indivíduo um reconhecimento institucional, torna-se viável a comparação entre os diplomados e, principalmente, permite estabelecer taxas de convertibilidade entre o capital cultural e o capital econômico, garantindo o valor em dinheiro de determinado capital cultural.

No entanto, a forma que mais interessa nesse trabalho é a do capital cultural no estado objetivado. Neste formato, ele detém um certo número de propriedades que só fazem sentido quando relacionado com o capital cultural em sua forma incorporada. O capital cultural objetivado, tais como escritos, pinturas, monumentos etc., é transmissível em sua materialidade. Por exemplo, uma coleção de livros pode ser transmitida tão bem quanto o capital econômico. Contudo, vale reforçar que o que é transmissível é a propriedade jurídica e não o que constitui a condição da apropriação específica. Ou seja, a posse dos instrumentos que permitem desfrutar de um quadro ou de uma escultura permanece circundada ao capital incorporado e é submetida às mesmas leis de transmissão.

Bourdieu reforça que o capital cultural no estado objetivado emite sinais de um

universo autônomo e coerente que, apesar de ser o produto da ação histórica, tem suas próprias leis, transcendentais às vontades individuais. É preciso não esquecer, todavia, que ele só existe como capital ativo e atuante, de forma material e simbólica, na condição de ser apropriado pelos agentes e utilizado como arma e objeto das lutas que se travam nos campos da produção cultural (campo artístico, científico, etc.); e, principalmente, no campo das classes sociais, onde os agentes obtêm benefícios proporcionais ao domínio que possuem desse capital objetivado, ou seja, ainda na medida de seu capital incorporado.

Os museus historicamente foram instrumentos de inculcação “cultural”. Ao longo do tempo, o saber e sua transmissão se modificaram e o saber popular foi sendo colocado de lado, rotulado como exótico e folclórico. Nesse contexto, se os saberes populares foram sendo desvalorizados, os segmentos populares também os são. Hoje há uma ideia hegemônica de museu que permite a coexistência em uma mesma instituição de ideias como patrimônio cultural e exclusão social, uma vez que os códigos culturais de determinados segmentos sociais são desconsiderados.

Dessa maneira, assim como a escola, podemos entender a ação museal também como a imposição de um arbitrário cultural dominante. A ação museal, como todas as ações preservacionistas, seleciona e legitima determinada cultura, buscando através da inculcação formar o *habitus* do indivíduo de acordo com a cultura oficial, via de regra, dominante. Para tanto, a ação imprimida é tanto mais eficaz quanto maior for o prestígio da instituição por ela mediada, bem como o reconhecimento da sua autoridade na área e a proximidade entre a cultura dominante e a cultura vivenciada pelo indivíduo.

Bourdieu e Passeron (1982, p. 36) discutem a “violência simbólica” e explicitam como a reprodução social acontece nas instituições que se utilizam da ação pedagógica para inculcar um arbitrário cultural dominante de maneira natural e legítima. Segundo eles, na sociedade capitalista, o arbitrário não é percebido pelos agentes sociais envolvidos, chegando a se envolver na trama da reprodução, naturalizando-a.

Assim, ao se estender a concepção de ação pedagógica também às instituições museais, fica evidente que o Estado precisa fazer um amplo debate com a sociedade para planejar as políticas públicas para o setor. A função social que as instituições “inculcadoras”, sejam elas educacionais, culturais ou de qualquer outra natureza,



desempenham numa sociedade republicana e democrática precisa ter como ponto de partida o entendimento sociopolítico de seu papel historicamente construído.

Por fim, Bourdieu afirma não haver nenhum elemento objetivo que diga que uma cultura é superior às outras. O que há, outrossim, são valores implícitos atribuídos por determinados grupos, em posição hegemônica em uma dada configuração social e em uma dada disputa, que fazem dela a cultura dominante, que ele chamou conceitualmente de “arbitrário cultural dominante”.

Em outras palavras, Bourdieu não desconsidera a existência de grupos não hegemônicos na disputa pela cultura legítima. Por isso, a posse desse capital revela a concorrência de diferentes grupos sociais para a aquisição de algo que sirva como elemento não somente de legitimação, como também de distinção social. Desse modo, a cultura desponta como um bem que pode sancionar a condição de herdeiros, uma vez que o acesso a ela e a aquisição desta entre os grupos sociais distintos conferem aos mais privilegiados um poder real e simbólico que os habilita a apresentar uma relação de naturalidade e de intimidade com as práticas sociais e culturais mais valorizadas socialmente.

A desigual distribuição deste capital cultural estimula, portanto, o conflito pela posse desse bem, o que, para Almeida (2007), denuncia o constante jogo de dominação de um grupo sobre o outro para manter estrategicamente a estrutura simbólica reconhecida e legitimamente aceita pelo *mainstream*. Ana Maria Almeida reforça ainda que a noção de “capital cultural”, para se tornar operacional, exige dispositivos que arbitrem e definam a cultura de um determinado grupo como a cultura legítima, ao mesmo tempo em que se constituam como instância de validação da posse dessa cultura, emitindo códigos ou “indicadores”, na forma ou não de certificados, que dão entrada às posições reservadas àqueles que detêm essa cultura. Assim, alguns outros códigos podem ser apontados como incremento do capital cultural em determinadas comunidades, como por exemplo a existência de bens tombados, reconhecimentos por parte da Unesco como “patrimônio da humanidade” e a existência de museus.

#### **4 Política cultural contemporânea: a cultura como *commodities* e o papel dos museus e demais equipamentos culturais**

Como já foi dito anteriormente, não é o objetivo deste trabalho uma discussão acerca do direito de cada povo cultivar sua memória ou fazer e usufruir da arte, mas apresentar uma análise, a partir de um novo momento de desenvolvimento socioeconômico da América Latina, de como os paradigmas de Estado e seus arranjos institucionais têm impactado nas organizações museológicas e nas políticas públicas de patrimônio cultural em museus, investigando o contexto histórico e os problemas que derivam dessa realidade, bem como as perspectivas para o setor, com especial atenção para os órgãos centrais de cada um dos países e seus respectivos “sistemas”, para os modelos de descentralização e, sobretudo, de gestão em rede, que em diferentes regiões e em diferentes culturas organizacionais, têm ganhado protagonismo e centralidade na pauta da administração pública.

Para tanto, fez-se necessário refletir e definir nos capítulos anteriores uma série de conceitos para balizar os estudos de caso. Contudo, também é importante compreender o motivo pelo qual os países, dentre eles Brasil e México, têm demonstrado interesse crescente em investir na criação de novos equipamentos culturais, como os museus. Assim, além do conceito de capital cultural de Pierre Bourdieu, vale lançar mão da noção de “empresariamento urbano” ou “empreendedorismo urbano” de David Harvey (2006). Para Harvey, a crise do capitalismo, desde o final do século XX, gerou um processo de reestruturação econômica, produtiva e financeira que impactou também na governança de determinadas políticas públicas, dentre elas as de cultura, que passaram a conviver dentro de uma dinâmica em que os bens culturais foram transformados em *commodities*.

Segundo David Harvey (2006), nesse novo cenário, a governança das políticas públicas deslocou a abordagem “administrativa”, característica da década de 1960, para a forma “empreendedora” nas décadas de 1970 e 1980. Nessa última, constituiu-se uma hegemonia no mundo capitalista avançado de que a postura empreendedora das cidades em relação ao desenvolvimento econômico geraria benefícios positivos. O autor chama a atenção para o aspecto ideológico que, para ele, neste caso virou

secundário, uma vez que tal consenso se difundiria nas diferentes fronteiras nacionais e também nos diferentes partidos políticos.

A partir da recessão de 1973, as cidades tradicionalmente industriais sofreram um relativo processo de desindustrialização, e conseqüente elevação do desemprego, seguidas de processos de austeridade fiscal no nível nacional e local. Soma-se a isso a tendência crescente do neoconservadorismo e o apelo à racionalidade do mercado (HARVAY, 2006: 166).

Harvey (2006) aponta a capacidade declinante por parte dos Estados-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais como fator para fortalecer os poderes locais, uma vez que estes assumem cada vez mais o protagonismo das negociações com o objetivo de maximizar a atratividade do local para o desenvolvimento capitalista. Isso, segundo ele, acaba por homogeneizar, em alguma medida, os governos locais que, independentemente de serem de direita ou esquerda, atuam de forma bastante semelhante, desempenhando papéis centrais em relação a processos que, em tese, estariam tentando resistir.

Além disso, a diminuição dos custos de transporte e a redução das barreiras espaciais à circulação de bens, pessoas, capital e informação destacou a importância da qualidade do espaço acirrando a lógica de competição interurbana e fazendo com que as cidades tivessem que construir imagens renovadas de si mesmas para tentar atrair diferentes tipos de investimentos (HARVEY, 1996). Assim, a competição dentro da divisão internacional do trabalho que, segundo Harvey (2006), significa a criação da exploração de vantagens específicas para a produção de bens e serviços, passou a ir além das vantagens que derivam da base de recursos e da localização.

David Harvey (2006) recorre a outro conceito para buscar compreender a dinâmica do capitalismo contemporâneo e suas conseqüências para o modelo de Estado e de desenvolvimento: o conceito de renda monopolista. Para ele, toda renda se baseia no poder monopolista dos proprietários privados de determinados pedaços do planeta. Nesse sentido, a renda monopolista surge da ambição de alguns atores sociais aumentarem seu fluxo de renda por longos períodos de tempo, mantendo o controle exclusivo sobre determinados itens comercializáveis, direta ou indiretamente, que são, em algum aspecto, “crucial, único e irreplicável”.

No que tange ao conceito de renda monopolista para o setor cultural, Harvey (2006) afirma que, embora a singularidade e a particularidade sejam condições importantes para a definição das “qualidades especiais”, o quesito negociabilidade,

inerente ao capitalismo, acaba por produzir a condição de que nenhum bem pode ser tão único ou tão especial que não possa ter um valor monetário atribuído e correspondente. Dessa forma, aponta ele, obras de arte, objetos arqueológicos, edifícios históricos, monumentos e, até mesmo, experiências sensitivas (como estar em determinado lugar ou presenciar determinadas situações) podem, ainda que com alguma dificuldade, ser monetarizadas.

Assim, quanto mais facilmente negociáveis forem tais bens, menos únicos e especiais eles serão e terão seu correspondente monetário minimizado. Harvey (2006) aponta a ação do próprio *marketing*, que visa potencializar os ganhos com o determinado bem, como sendo um possível destruidor das qualidades exclusivas, como, por exemplo, a vida selvagem, grandes distâncias a serem percorridas, a autenticidade de uma experiência estética etc. Ou seja, quanto mais facilmente negociáveis são tidos bens ou experiências, menos eles proporcionam a base para a renda monopolista.

As práticas culturais historicamente constituídas, os artefatos e as características ambientais “especiais” são campos utilizados para assegurar alegações de singularidade, autenticidade, particularidade e especialidade das cidades em busca de distinção e do forjamento de um capital simbólico que crie vantagens competitivas e amplie a possibilidade de rendas monopolistas e a capacidade de atrair recursos financeiros. David Harvey chega a comparar o capital simbólico de algumas cidades para exemplificar sua tese. Para ele, cidades como Paris, Atenas, Nova Iorque, Rio de Janeiro, Berlim e Roma contam com bens e proporcionam experiências que lhes atestam maior capital simbólico do que cidades como Baltimore, Liverpool, Essen, Lille e Glasgow e, por isso, as primeiras, conseguem atrair maiores fluxos de recursos. Ele cita ainda Barcelona como cidade que conseguiu ascender no “sistema europeu de cidades”, construindo marcos de distinção e acumulando capital simbólico (HARVEY, 2006).

Com isso, o planejamento urbano, o urbanismo e as políticas culturais adquirem uma nova centralidade, na busca por marcos de distinção e passando a desempenhar papel chave na promoção do crescimento econômico. Para Benach (2000), os poderes públicos municipais começam a operar cada vez mais sob a lógica das ações empresariais, visando a atração de investimentos que, supostamente, dinamizem a economia local, como os de setores de serviço e alta tecnologia. Além de atuarem no sentido de facilitar os investimentos privados no âmbito local, também buscam uma

maior competitividade internacional explorando vantagens locais, reforçando o grau de atração da cidade pela elevação da qualidade de vida e, sobretudo, difundindo-a publicitariamente.

Harvey afirma ainda que o novo empresariamento urbano se caracterizaria, principalmente, pela parceria público-privada, em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento e novos investimentos diretos, tendo como objetivo político e econômico imediato o investimento e o crescimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos ao invés da melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, 2006).

Segundo Harvey (2006), a parceria público-privada é uma ação empreendedora, uma vez que o projeto e a execução carregam uma dimensão especulativa, ou seja, sujeita aos riscos inerentes ao desenvolvimento especulativo em contraposição ao desenvolvimento racional, planejado e coordenado. Harvey afirma que isso significou, em diversos casos, que o setor público assumiu o risco, cabendo ao setor privado os benefícios. Assim, afirma ele, seria a assunção do risco pelo poder público local, ao invés do nacional ou federal, que diferenciaria a tal fase de empreendedorismo urbano das fases anteriores, nas quais o capital privado parecia menos avesso ao risco.

Dentre os empreendimentos mais conhecidos, destacam-se as renovações dos “centros históricos” e, especialmente, os grandes eventos internacionais como bienais internacionais, olimpíadas, copa do mundo de futebol, corridas automobilísticas, maratonas, congressos internacionais etc. Somam-se a eles a construção de parques temáticos, centros culturais, grandes museus e outras mega-estruturas monumentais orientadas para o turismo cultural, também visando atuar no processo de reestruturação das cidades e sua inserção na nova economia global.

Maria Cristina Bruno descreve como os museus passaram a se inserir neste contexto ilustrado por Harvey:

Os museus chegaram até o século XXI como grandes repositórios de coleções ecléticas, como centros de saber e, ainda, como locais sacralizados e privilegiados. Esta conjuntura de características, que tem raízes muito fortes no Renascimento, nas Viagens das Grandes Descobertas, nas reflexões do Iluminismo, encontrou forte eco nos diferentes processos de Colonização que a Europa legou ao mundo, como, também, em uma burguesia econômica em ascensão nos últimos

séculos. Dessa maneira, foram construídos grandes impérios de espécimes da natureza, de cultura material, de objetos, de vestígios, de signos, procurando aproximar os objetos interpretados e protegidos dos olhares interpretantes e desafiadores. Neste mundo globalizado, os museus, mais uma vez, foram valorizados e desempenham uma função estratégica no que diz respeito ao desenvolvimento econômico local e à participação em grandes programas de turismo e de educação. Considera-se, hoje, que estes lugares para a “administração da memória” são, por um lado, fóruns para a negociação cultural e, por outro, podem ser ainda considerados “a sede cerimonial do patrimônio onde se reproduz o regime semiótico com que os grupos hegemônicos o organizaram” (BRUNO, 2004, p. 38).

Assim, segundo Harvey (1996), este fenômeno pós-moderno, que estimula o espetáculo arquitetônico nas cidades e, em diferente grau, o processo de museificação, torna estes espaços vitrines publicitárias da cidade-espetáculo, que, em tese, possibilitariam em algum momento despertar o orgulho dos cidadãos e neutralizariam os muitos conflitos sociais. Entretanto, via de regra, assumem papel cenográfico na cidade, sendo pouco utilizados para suas funções culturais, educativas e sociais e servindo quase sempre para esconder outras regiões da cidade onde existem a pobreza, a falta de educação e as demais mazelas sociais.

Os festivais e os eventos culturais também se tornam foco das atividades de investimento. “As artes criam um clima de otimismo – a cultura do ‘é possível fazer’ é essencial para o desenvolvimento do empreendedorismo cultural”, afirma a introdução de um recente relatório do *Arts Council of Great Britain*, acrescentando que as atividades culturais e as artes podem ajudar a romper a espiral descendente da estagnação econômica das cidades do interior, e ajudar as pessoas “a acreditar em si mesmas e em sua comunidade”. O espetáculo e a exibição se transformam em símbolos de uma comunidade dinâmica, tanto nas cidades controladas por comunistas como Roma e Bolonha, quanto em Baltimore, Glasgow e Liverpool. Desse modo, uma região urbana tem a expectativa de poder aderir e sobreviver como local de solidariedade comunitária, enquanto analisa a opção de aproveitar do consumo conspícuo num oceano de recessão em expansão (HARVEY, 2006, p. 174-175).

Os casos brasileiro e mexicano não são diferentes dos demais países do globo, com suas cidades embebidas no cenário que David Harvey chamou de “empresariamento urbano”. Entretanto, há algumas especificidades que precisam ser observadas com atenção.

Primeiramente, vale destacar que países como o Brasil e o México estão vivendo a pós-modernidade sem ter completado, necessariamente, sua modernidade.

Nesse sentido, Néstor García Canclini (1998) analisa as culturas latino-americanas levando em conta a complexidade de relações que as configuram. Segundo ele, na América Latina, o tradicional coexiste com o moderno, que ainda não teria se consolidado nessa parte do planeta. Ele observa as estratégias de ingresso na modernidade e de superação desse estágio, partindo do princípio de que não haveria uma ampla convicção de que o projeto moderno constituiria a principal meta a ser atingida, “como apregoam, políticos, economistas e a publicidade de novas tecnologias” (1998, p.17). Assim, Néstor García Canclini (2008), ao retomar suas averiguações relativas a fronteiras, globalização e interculturidade, salienta a necessidade de encontrar para a América Latina modelos propícios à abordagem das contradições que afloram nas assimetrias globais.

Em segundo lugar, o panorama apresentado por Harvey se desenvolve de maneira bastante distinta nas grandes cidades com tradição industrial, e nas pequenas e médias cidades, embora sejam todas afetadas pela dinâmica do capitalismo contemporâneo. E, por último, o momento político e econômico vivido por cada Estado.

Neste sentido, reforça-se a importância da análise comparada entre outros países e o Estado brasileiro, que, desde início do século XXI, vivenciou um contexto de crescimento econômico, de distribuição de renda, de ampliação das políticas sociais e, sobretudo, de entrada definitiva da política cultural na agenda política nacional. Nesse último aspecto, inseriu-se profundamente na lógica do empresariamento urbano, “conquistando” eventos como a Copa do Mundo de Futebol<sup>26</sup> em 2014, os Jogos Olímpicos<sup>27</sup> no Rio de Janeiro em 2016, feiras temáticas

---

<sup>26</sup> Conhecida tradicionalmente pelo nome de "Copa do Mundo", também é conhecida como Campeonato do Mundo de Futebol ou ainda Campeonato Mundial de Futebol, ou mais recentemente como Campeonato Mundial FIFA, é uma competição internacional de futebol que ocorre a cada quatro anos em um ou mais países sede. Essa competição, criada em 1928 na França, está aberta a todas as federações de futebol reconhecidas pela FIFA (Federação Internacional de Futebol Associado), sendo que a primeira edição ocorreu em 1930 no Uruguai.

<sup>27</sup> Grande evento internacional, com modalidades esportivas de verão e de inverno, em que milhares de atletas participam de diversas competições. Os Jogos são realizados a cada quatro anos, com os Jogos Olímpicos de Verão e de Inverno se alternando. Originalmente, os Jogos Olímpicos da Antiguidade eram realizados em Olímpia, na Grécia, do século VIII a.C. ao século V d.C. Em 1894, foi fundado o Comitê Olímpico Internacional (COI), que se tornou o órgão dirigente do Movimento Olímpico. Ao longo dos anos, o COI teve de adaptar os Jogos para as mudanças sociais, políticas e econômicas que transformaram o século XX. Como resultado, os Jogos Olímpicos se afastaram do amadorismo puro, que o caracterizava inicialmente, e passou a permitir a participação de atletas profissionais. Os Jogos viraram um grande negócio, que despertou o interesse dos meios de comunicação e, com isso, multiplicou a importância de questões como patrocínio corporativo e a comercialização dos Jogos. O Movimento Olímpico é atualmente composto por federações esportivas internacionais e comitês

internacionais etc. Outros países citados nesta pesquisa também se inseriram nesta lógica, mas em momentos diversos. Foi o caso da Espanha que recebeu as Olimpíadas em 1992 e a Exposição Mundial<sup>28</sup> por duas vezes (em 1992 e em 2008); de Portugal, com a Exposição Mundial em 1998 e a Eurocopa<sup>29</sup> de 2004; e, principalmente, do México, objeto de estudo comparado desta investigação que passou por esse “momento” de maneira precoce, sediando os Jogos Olímpicos de 1968 e as Copas do Mundo de 1970 e de 1986:

Mesmo diante do fraco desempenho econômico, os investimentos nesses tipos de projeto parecem exercer um fascínio tanto social quanto político. Em primeiro lugar, a venda de uma cidade como local para determinada atividade depende muito da criação de uma imagem urbana atraente. As lideranças das cidades podem considerar o desenvolvimento espetaculoso como um “chamariz” para atrair outras formas de progresso. Nessas duas últimas décadas, parte do que vimos é a tentativa de criar uma imagem física e social das cidades adaptada para esta finalidade competitiva. A criação de uma imagem urbana desse tipo também tem consequências políticas e sociais internas (HARVEY, 2006, p. 182-183).

David Harvey (2006) aponta, contudo, que o empreendedorismo urbano desenvolveu certo nível de concorrência entre as cidades que gerou um “poder coercitivo externo” que impõe limites sobre a capacidade de determinadas iniciativas efetivamente mudarem as cidades, aproximando-as da lógica do desenvolvimento

---

olímpicos nacionais. Como órgão de decisão, o COI é responsável por escolher a cidade anfitriã para cada edição, cabendo à ela a responsabilidade pela organização e financiamento à celebração dos Jogos.

<sup>28</sup>Exposição Internacional, Exposição Universal, Feira Mundial ou, simplesmente, Expo, são nomes dados a várias grandes exposições públicas realizadas em diferentes partes do mundo. A primeira Expo foi realizada em Londres, em 1851, sob o título "**Grande Exposição dos Trabalhos da Indústria de Todas as Nações**". A Feira de 1851 foi a primeira exposição internacional de produtos manufaturados e exerceu forte influência em diferentes aspectos da sociedade, como a arte, o design, o comércio, as relações internacionais e até no turismo. As principais atrações na Feira Mundial são os pavilhões nacionais, criados pelos países participantes. Desde a assinatura da Convenção de 1928 sobre Exposições Internacionais, o *Bureau International des Expositions* (BIE), conhecido em português por Oficina Internacional de Exposições, é responsável por selecionar os países que receberão tal evento.

<sup>29</sup>Campeonato Europeu de Futebol, a Eurocopa é o principal campeonato de futebol entre seleções dos países do continente. Acontece a cada quatro anos desde 1960, quando foi chamado de “Taça das Nações Europeias”, mudando de nome para Euro em 1968. Até 1976 apenas quatro seleções disputavam o torneio. A partir de 1980, esse número aumentou para oito e desde 1996 passaram a ser dezesseis seleções, chegando a vinte e quatro times a partir de 2016. Os competidores são escolhidos em uma série de jogos de qualificação e os países sede se classificam automaticamente. O Comitê Executivo da União das Federações Europeias de Futebol aprovou em 2012 a realização do Euro 2020 em vários países da Europa, em vez do torneio ser realizado apenas em um país.



capitalista em que impera a reprodução em série. Em outros termos, o empresariamento induziu a reprodução de certos padrões de desenvolvimento com tipologias definidas de edifícios de escritório, estádios de futebol, *shopping centers* e centros culturais. Tal homogeneidade provocada, em última instância, pela transformação da cultura em *commodities* acaba por restringir as vantagens monopolistas, uma vez que “para a renda monopolista se materializar, é preciso encontrar algum modo de conservar únicos e particulares as mercadorias ou lugares” (HARVEY, 2006, p. 222).

No entanto, afirma Harvey (2006), ainda que dentro da perspectiva crítica acerca do empreendedorismo urbano haja demasiado impacto negativo, podem-se verificar potencialidades para se transformarem em ações progressistas, a partir de inovações no campo da governança, que desafiem a dinâmica constituída de acumulação capitalista.

## **5 Os museus e sua gestão**

As motivações que levam à criação de museus são múltiplas, como ficou evidenciado nos tópicos anteriores. Variam desde impulsos narcisistas de colecionadores particulares, passando por questões locais que buscam inserir territórios ou regiões nas disputas por recursos que envolvem os entes federativos e chegando até projetos de Estado que almejam forjar identidades nacionais. Assim como as demais organizações, a gestão de um museu público apresenta características muito distintas daquelas encontradas em museus particulares. Os museus de direito privado, sejam eles fundações ou associações, usufruem de uma autonomia de decisão e execução que lhes asseguram maior agilidade e flexibilidade.

As instituições públicas estão submetidas a esferas de decisões que, na maioria dos casos, estão fora da organização e, portanto, situadas longe de seu alcance. São exemplos, a decisão sobre os impostos, o incremento ou redução do orçamento, a legislação que rege o trabalho dos servidores públicos, bem como a legislação que delimita as possibilidades de gastos com contratação de serviços ou bem duráveis.

Isso não significa, contudo, que a gestão de museus públicos seja mais difícil do que a gestão de museus privados, mas sim que apresentam dificuldades distintas que, se pensadas de forma organizada, podem compor um desenho organizacional que potencialize as ações culturais no campo das políticas públicas da área. Basta citar apenas a segurança institucional que a certeza da chegada do recurso público orçamentária atribui à direção da organização, enquanto que as instituições de direito privado vivem uma insegurança financeira que acaba impactando em todas as ações de médio e longo prazo.

A gestão de uma organização pode ser uma engenharia muito pesada, mas que apresenta gradações diferenciadas de acordo com o tamanho da instituição, de seu escopo e da capacidade de seu corpo técnico-administrativo. Porém, qualquer modalidade de museu, público ou privado, de história ou de arte, comunitário ou nacional, precisa enfrentar algumas áreas comuns e que podem servir para definir, no escopo desta pesquisa alguns padrões a serem observados. Os pilares de todos os museus são sua coleção, seu edifício, sua audiência e seu projeto. Dessa maneira, as áreas que são eixos comuns de gestão são as seguintes: (1) institucional; (2) de recursos humanos; (3) de acervos; (4) de infraestrutura; (5) de comunicação; (6) de atendimento ao público e; (7) de cooperação.

Assim, espera-se que os museus sejam geridos de tal forma que disponham de coleções estáveis de bens de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural; localizem-se em um imóvel adequado às suas funções; estejam dotados de pessoal técnico com formação em museologia e em disciplinas acadêmicas compatíveis com suas funções; tenham infraestrutura material e serviços; contem com orçamento estável que permita o cumprimento de suas finalidades; que sejam regidos por um plano museológico; e sigam o código de ética do *International Council of Museums*.

## **5.1 O acervo**

O ponto fundante de qualquer museu é seu acervo. O que diferencia um museu de um centro de interpretações são as coleções de bens culturais genuínos e sua

exposição ordenada. Os bens que compõem um acervo garantem singularidade e identidade ao museu conjuntamente com seu edifício, aspecto que, como vimos com David Harvey, tem sido uma obsessão como forma de ganhar visibilidade, por exemplo, no mercado turístico.

Embora foco de acalorado debate conceitual contemporâneo dentro da museologia, a percepção de autenticidade dos bens culturais dentro dos museus ainda é muito importante. Os museus têm a possibilidade de apresentar, em um mesmo ambiente, obras e artefatos que habitualmente não se encontram juntos.

Sendo o museu um meio de comunicação e um espaço sociocultural de interação com o público, onde se criam ideias, se desenvolvem teorias e se contam histórias, a experiência dele pode ser transformadora. Contudo, a realidade encontrada dentro de grande parte das instituições museológicas não permite que se atinja tal potencialidade. Os museus despertam baixo interesse do público em geral, sobretudo quando comparado com outros equipamentos culturais como casas de espetáculos musicais e cinema. Além disso, sofrem com a baixa expectativa daqueles que os frequentam por diferentes motivos, mas principalmente do público jovem e, em especial, do público escolar. Não se trata aqui de ingressar em um debate conceitual acerca da museologia, mas de selecionar um dos aspectos que aparecem como central nesta discussão: a qualidade do acervo.

Foram citados anteriormente exemplos de como se constituíram as coleções de alguns museus importantes. Em parte significativa dos casos, os museus se formam a partir de coleções privadas, que foram adquiridas mediante legado testamentário, doação, do pagamento de impostos, de expropriação por decorrência de importação ou exportação ilegal, ou mediante acordos diversos. Evidentemente, em outras épocas, o saque<sup>30</sup> de bens culturais promovido por nações que subjagam outras nações seria apontado como principal forma de aquisição de objetos e artefatos para composição de coleções.

Os museus de história ou mesmo os museus de arte habitualmente tentam através de suas exposições, passar por todos os períodos históricos ou movimentos artísticos, deixando suas apresentações superficiais na maioria dos casos. A

---

<sup>30</sup>Atualmente, diversos países travam brigas diplomáticas e judiciais internacionais solicitando que os bens culturais retornem para seus países de origem, sendo repatriados.

minimização deste problema pode ser buscada de diferentes maneiras e que podem ser complementares.

A primeira e mais simples é a definição de recortes cronológicos ou temáticos, reduzindo a ambição de perpassar todos os momentos e atingindo algum nível de especialização.

A segunda forma, que pode ser articulada pelo poder público por intermédio de um sistema ou de uma rede, é a cooperação entre instituições: a junção seletiva de determinados acervos pode fazer com que eles ganhem relevância e conquistem maior atenção do público. A mediação do poder público tende a potencializar tais iniciativas, uma vez que os museus também competem entre si.

Uma política de descarte também faz parte do planejamento de qualquer instituição museológica e pode também servir para viabilizar ou qualificar outros museus. Ora, ao longo da trajetória das organizações, elas passam por fases em que objetos e coleções fazem mais ou menos sentido, podendo ser estes bens cedidos a outras organizações definitivamente ou por tempo determinado. Vale dizer também que os principais museus são constantemente procurados por doadores, que querem ver seus objetos expostos em museus, mas que não possuam necessariamente interesse daquela instituição, podendo ser indicada outra organização. Mas para isso, é fundamental que haja um nível de cooperação, informação e organização entre os museus, que possibilitem ações complexas como estas.

Por fim, e talvez a mais complexa de todas as ações, a necessidade de existir uma política de aquisição de acervo. O planejamento moderno das instituições museológicas também exige esta definição. Para tanto, os museus precisam saber o que falta em seu acervo para atingir determinados fins e planejar formas de suprir tais demandas, monitorando as possibilidades disponíveis para poderem se antecipar e obter sucesso nestas empreitadas que tendem a ser longas e dispendiosas.

Evidentemente, há linhas teóricas que vêm nas reproduções ou nas réplicas possibilidade de qualificar os museus e suprir determinadas carências, embora este tema seja polêmico e recaia sobre a discussão do que é um museu e se tal prática é aceitável ou não.

## 5.2 Edifício e infraestrutura

Os museus fazem parte de uma discussão ampla sobre políticas de patrimônio cultural. Os bens culturais que compõem seus acervos por si só já são patrimônios culturais, assim como a prática museológica também o é, uma vez que representa um modo de fazer social característico de um tempo e de determinadas comunidades. Da mesma maneira, o edifício em que o museu se encontra alocado também é patrimônio cultural, seja ele concebido para tal uso, seja um edifício histórico que esteja sendo reutilizado.

A reabilitação de um edifício pode ser mais custosa do que uma nova construção, o que torna a discussão financeira importante, porém não exclusiva. Dar uso a edifícios históricos, sobretudo tombados, é uma tarefa importante para a política urbana, uma vez que tais prédios tendem a perder interesse econômico e muitas vezes ficam abandonados sofrendo com a ação do tempo.

Dessa maneira, a discussão acerca da edificação e da infraestrutura em geral se apresenta de maneira central na gestão de um museu. Um prédio espetacular pode ser importante, mas não necessariamente reúna as demais qualidades necessárias para um bom museu que se almeje com qualidades funcionais. Além da manutenção do espaço, precisa-se garantir iluminação adequada, instalações técnicas com aparatos que não são simples, equipamentos de segurança, dispositivos com informações e, mais recentemente, mecanismos de interatividade entre o público e a exposição.

Obviamente as cifras e os recursos aplicados em museus como os do Louvre, em Paris, ou do Prado, em Madrid, cujas áreas chegam a cerca de 60 mil m<sup>2</sup> e 28 mil m<sup>2</sup>, respectivamente, não são parâmetro para a realidade da maioria absoluta dos museus espalhados pelo mundo e, em especial, no Brasil e no México, embora existam museus vultuosos nestes dois países. Contudo, as preocupações presentes servem para todas as instituições museológicas, sofrendo apenas variações de gradações.

Para além da infraestrutura com exposições permanentes, pode-se apontar ainda a possibilidade de necessitar de salas para exposições temporárias, laboratórios

de conservação e restauração, espaço físico para as reservas técnicas, biblioteca auxiliar, espaço para a administração, cafeteria, loja de objetos vinculados ao museu etc.

### 5.3O público

A presença de público nos museus é utilizada como o principal indicador que afere o interesse e, por que não, indiretamente a qualidade de suas exposições. Todavia, a visitação está relacionada a uma série de fatores que tornam tal relação frágil em muitos casos.

Uma análise mais precisa necessitaria abordar aspectos culturais da população, no sentido apontado por Bourdieu, em que o capital cultural influencia o interesse pelo tipo de cultura a ser consumida. Dessa forma, programas de formação de público passam a ser prioridades para a maioria dos museus, mas também de outras manifestações artísticas e culturais.

Outros fatores também interferem na procura pelos museus, como, por exemplo, sua localização e dificuldade de acesso, a tipologia do museu (de história natural, de história, de arte etc.), mas também a relação que a instituição tem com as escolas e com as instituições promotoras de turismo na sua região, bem como o investimento em publicidade e marketing institucional.

O interesse turístico é maior nas grandes cidades e nos grandes museus, enquanto que museus de pequeno e médio porte, assim como nas cidades menores, a visitação escolar é mais importante. Entretanto, os dados sobre presença e perfil do público ainda são pouco confiáveis, uma vez que as instituições museológicas não investem neste tipo de análise, restando fazê-las de maneira indireta com dados secundários.

O público com perfil turístico tem uma conduta diferente dos outros perfis de público. O turista geralmente apresenta uma característica mais consumista do que os outros perfis, comprando *souvenirs* como forma de prolongar sua experiência

turística e presentear pessoas próximas que não tiveram a oportunidade de desfrutar do passeio. Ainda que esta prática pareça superficial e distante dos objetivos primordiais das instituições museológicas, ela pode representar uma fonte alternativa importante de recursos e servir como meio de divulgação do museu para públicos que dificilmente receberiam determinadas informações.

## **CAPÍTULO 4**

### **ESTUDO DE CASO COMPARADO ENTRE BRASIL E MÉXICO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL EM MUSEUS E SUAS INSTITUCIONALIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nos capítulos 1, 2 e 3, foram apresentadas visões panorâmicas acerca do Estado, dos paradigmas de desenvolvimento, da administração pública e das políticas públicas de patrimônio cultural em museus, com algumas poucas incursões sobre os casos brasileiro e mexicano, mas que foram fundamentais para a conceituação e análise dos dois países que se seguem neste capítulo.

Bresser-Pereira (1998) apontou a transformação do “pequeno” Estado liberal do século XIX, com função apenas de garantir a propriedade e os contratos, para o “grande Estado social” do século XX, com função de manter inúmeros serviços sociais, como responsável pelo fim da viabilidade da racionalidade instrumental defendida por Max Weber. Convém pontuar que, para alguns autores, a racionalidade nunca foi atingida pela administração pública na América Latina (FERRARO, 2007).

Este capítulo analisa os esforços de Brasil e México despendidos em superar as dificuldades na gestão de políticas públicas no âmbito do Estado. A partir dos tipos ideais construídos e dos conceitos centrais estabelecidos, observam-se as propostas de reformas do Estado experimentadas pelos dois países ao longo do século XX e início do século XXI, bem como seus impactos no campo das políticas públicas de patrimônio cultural em museus. Dessa maneira, busca-se dar subsídios para a interpretação da institucionalidade que as políticas públicas do setor foi ganhando e como se estabelece com os novos paradigmas latino-americanos da contemporaneidade.



## **1 Análise do caso brasileiro**

### **1.1 A reforma do Estado no Brasil**

A crise fiscal do Estado brasileiro, que explodiu na década de 1980, a baixa qualidade dos serviços públicos e as crescentes críticas à incapacidade do modelo burocrático em responder demandas cada vez mais complexas da sociedade culminaram na proposta da reforma gerencial do Estado.

Todavia, antes da estruturação formal da proposta, conduzida pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare) criado, em 1995, pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e que ficou sob a condução de Luiz Carlos Bresser-Pereira, diversas ações foram adotadas com propósitos semelhantes: o de reformar o modo como o Estado brasileiro se organizava e respondia institucionalmente aos anseios dos diversos setores da sociedade.

Nesse sentido, vale apontar algumas das principais iniciativas de reforma do Estado que marcaram a história política brasileira recente.

A primeira delas, datada de 1943, ainda durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), disciplinou, por meio do decreto nº 6.016, o formato jurídico das autarquias, institucionalizando o que atualmente se chama de administração indireta. Em 1956, já no período democrático, foi criada a Comissão para a Simplificação Burocrática (Cosb), por meio do decreto-lei nº 39.510.

Durante o regime civil-militar (1964-1985), instituiu-se o decreto-lei nº 200/1967, que almejava criar uma lei geral da administração pública brasileira. Tal documento sintetizava os princípios de uma “reforma administrativa”, que reorganizava a administração pública federal, estabelecia normas de administração orçamentária e financeira e de compras governamentais. Contudo, a principal contribuição dessa legislação e que perdurou até os dias atuais foi o princípio da

descentralização, que, ao longo da ditadura, foi muito utilizada para transferir atribuições da administração direta para a indireta.

Ainda durante a ditadura civil-militar, a administração indireta foi fortalecida com a criação de 267 empresas estatais e outras 68 organizações como sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas. Essas empresas geraram uma diferenciação muito grande entre o funcionamento das duas tipologias, impactando diretamente em sua eficiência, uma vez que possuíam diferentes regras de funcionamento, com procedimentos distintos para a contratação de serviços e pessoas, bem como para a remuneração dos mesmos.

Alguns autores apontam o decreto-lei nº 200 como a primeira experiência de administração gerencial no Brasil, sendo, inclusive, citado como tal no texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1996:

A reforma operada em 1967 pelo decreto-lei nº 200 [...] constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração pública gerencial no Brasil. Mediante o referido Decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se, como princípios da racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle (BRASIL, 1996, p. 26).

Alguns anos mais tarde, em 1979, o decreto nº 83.740 teve a finalidade de conter a expansão da administração indireta e instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, que, teve como ministro extraordinário da Desburocratização Hélio Beltrão, que tinha a expectativa de dinamizar e simplificar a administração pública federal. Expectativa que não foi atingida.

Com a redemocratização se formulou uma nova Constituição Federal (BRASIL, 1988) que redefiniu diversas normas e consolidou outras também no campo da administração pública. Entre elas, estava a extensão das regras da administração direta para a administração indireta, incluindo a obrigatoriedade da contratação de pessoal por concurso público e da vigência da lei de compras governamentais,

esgotando a experiência “gerencialista” vivida até então. Além disso, a Constituição de 1988 instituiu dois princípios que transformaram a cena da administração pública brasileira: a descentralização e o controle social. A nova Carta Magna transferiu para os estados e, principalmente, para os municípios responsabilidades pela execução de grande parte das políticas públicas. Instituiu, ainda, mecanismos de controle social como conferências, conselhos de políticas públicas, realização de audiências públicas e ouvidorias.

O governo de Fernando Collor (1990-1992), do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), foi responsável pelo início das ações de cunho explicitamente neoliberais frente ao Estado brasileiro. Contando com o apoio hegemônico da sociedade suas ações transformaram a fisionomia econômica do país. Durante seu governo, congelaram-se os salários dos servidores, extinguiram-se órgãos sem critérios técnicos ou jurídicos (como o Ministério da Cultura) e iniciou-se o Programa Nacional de Desestatização, por meio da lei nº 8.031, de 1990, responsável pela privatização de inúmeras empresas dos setores petroquímico, siderúrgico e ferroviário.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), criou o Mare, como visto anteriormente, e, em novembro de 1995, publicou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado com as principais diretrizes defendidas pelo então ministro Bresser-Pereira. De maneira geral, partes importantes do Plano Diretor foram introduzidas na Constituição brasileira, através da emenda constitucional nº 19, de 4 de julho de 1998, mas não, sem antes, sofrer alterações significativas por parte dos congressistas.

A proposta gerencial para a administração pública brasileira defendida pelo governo naquele momento apresentava as seguintes premissas: (1) flexibilizar as regras para as compras governamentais; (2) acabar com a estabilidade dos servidores públicos; (3) implementar o modelo de contrato de gestão; (4) instituir novas personalidades jurídicas, como as agências reguladoras e as organizações sociais (OSs) e; (5) institucionalizar as parcerias com setores não governamentais que atendessem ao interesse público por intermédio das organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).

Nessa perspectiva, ainda que timidamente, a estabilidade dos servidores foi flexibilizada por meio de duas possibilidades: por insuficiência de desempenho no trabalho ou por excesso de despesas com pessoal por parte do governo. Somou-se a isso, o intenso processo de terceirização de mão de obra para as atividades meio, por intermédio da lei nº 9.632, de 7 de julho de 1998, que extinguiu 72.930 cargos da administração pública federal.

Entretanto, pode-se verificar a perda de relevância da reforma gerencial na agenda política e, conseqüentemente, um processo de descontinuidade nas ações de reforma do Estado. O segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) extinguiu o Mare, que, portanto, não conseguiu cumprir plenamente sua missão institucional. Sobretudo, por não ter conseguido regulamentar a maior parte da emenda constitucional 19/1998.

Segundo Ricardo Bielschowsky (2001), no auge da crise do modelo neoliberal brasileiro, o paradigma de desenvolvimento socioeconômico vencedor nas eleições de 2002 passou a ser reiterado inúmeras vezes em discursos e documentos oficiais ao longo dos doze anos seguintes governados por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e por Dilma Rousseff (2011-2014), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse novo paradigma vinha sendo gestado há alguns anos e foi baseado no tripé crescimento com baixa inflação, redistribuição de renda, associado ao modelo de consumo de massa. Já no “Programa de Governo 2002”, da Coligação Lula Presidente, as linhas do novo modelo estavam assim descritos:

O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita e, conseqüentemente, da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

A sustentação econômica em médio e longo prazo reside na continuidade da expansão dos investimentos em três frentes de expansão: (1) investimentos em produção e consumo de massa, (2) investimentos em infraestrutura e (3) investimentos na produção de bens e serviços intensivos em recursos naturais.

No campo da administração pública, as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) foram tímidas e se destacaram, principalmente, por frearem o processo de

reforma gerencial até então em curso. O PT não conseguiu apresentar para o conjunto da sociedade uma proposta estruturada de modelo de Estado, implementando ações pontuais, mas que sinalizaram a ruptura com o modelo gerencial anterior.

Uma diferença entre os paradigmas de administração pública colocados em prática, entre as décadas de 1990 e 2000 no Brasil, que deve ser salientada diz respeito ao tratamento despendido aos servidores públicos. Pode-se constatar o crescimento do serviço público federal durante o governo Lula, ao contrário do que vinha acontecendo nos governos anteriores e, em especial, nos anos governados por Fernando Henrique Cardoso. Segundo Torres (2012), quando o PSDB assumiu, em 1995, havia 583.020 servidores ativos. Ao término do mandato, havia 485.741, uma redução de, aproximadamente, 100 mil servidores. Já em dezembro de 2010, ao final do segundo mandato de Lula, os servidores totalizavam 577.215.

O governo federal também interrompeu a política de terceirização. As novas contratações de servidores públicos atingiram inclusive as áreas administrativas da máquina governamental. Com isso, “no governo Lula, entre 2004 e 2009, foram autorizadas 20.651 contratações de servidores por concurso público apenas para substituir terceirizados em situação irregular” (TORRES, 2012, p. 328).

Além disso, o modelo de gestão por intermédio de organizações sociais (OSs) foi abandonado, não tendo sido criada nenhuma instituição com tal ordenamento jurídico ao longo dos governos de Lula e Dilma Rousseff. Vale apontar que, PT e Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionaram juridicamente a constitucionalidade da legislação que criou as OSs por meio de ação direta de inconstitucionalidade imputada ao Supremo Tribunal Federal.

Contudo, ainda que as gestões do Partido dos Trabalhadores não tenham construído uma alternativa efetiva aos problemas da administração pública, pode-se dizer que chegou a oferecer uma “contraproposta” ao modelo das OSs. A partir dos problemas enfrentados na gestão de equipamentos da saúde, apresentou-se um modelo que serviria para diversas áreas do poder público: as fundações públicas de direito privado. Para Torres (2012), tal formatação jurídica apresenta as seguintes características: (1) deve ser criadas por lei específica; (2) possui autonomia orçamentária e financeira, sem, contudo, ter recursos garantidos no orçamento anual

do governo federal; (3) adota o regime celetista<sup>31</sup> para os seus servidores, sem estabilidade, mas com obrigatoriedade de contratação por intermédio de concurso público; (4) é obrigada a assinar um contrato estatal de serviços, que passa a representar a sua fonte principal de renda; e (5) deve observar integralmente a lei nº 8.666/1993, que trata das compras públicas.

Um esforço para sistematizar as ações do período governado pelo Partido dos Trabalhadores leva ao seguinte núcleo central de propostas: (1) maior participação do Estado nas políticas públicas e, conseqüentemente, maior efetivo de servidores públicos contratados por meio de concursos públicos; (2) adoção de leis de transparência, disponibilizando grande número de informações pela internet; (3) instituição de canais formais de participação social, com a realização de conferências nacionais para a definição das políticas públicas setoriais; (4) instituição do sistema de conveniamentos para parcerias com entidades não governamentais e; (5) adoção da prática de gestão em rede e construção de sistemas de políticas públicas.

## **1.2 As políticas públicas de patrimônio cultural em museus no Brasil**

Ainda que tenham existido algumas experiências importantes no Brasil ao longo do século XVII e XVIII e início do século XIX, como demonstrado no capítulo anterior, segundo Fernando Azevedo (1956), até meados do século XIX, a maior parte da ciência permanecia sendo realizada por viajantes estrangeiros. Não havia grande interesse nem recursos financeiros suficientes, por parte do governo, para fomentar a pesquisa, sendo um período de “improvisação e diletantismo” (AZEVEDO, 1956). Entretanto, a partir da década de 1870, o panorama nacional começou a se alterar sob a perspectiva romântica da definição de uma cultura nacional motivada pela ambição de um projeto de nação. Além disso, novos paradigmas ideológicos

---

<sup>31</sup> É regido pela consolidação das leis trabalhistas (CLT). Nesse modelo, o reajuste salarial tem periodicidade definida por ser realizado por meio de negociação coletiva. A progressão na carreira pode ser mais rápida, tendendo a proporcionar melhores planos de carreira do que no regime estatutário. Contudo, quando comparado ao regime estatutário, apresenta menor valor de aposentadoria.

passaram a fazer parte do cotidiano científico brasileiro, tais como o evolucionismo, o positivismo e o naturalismo.

Independentemente do início da institucionalização das políticas no campo museal, o Brasil já era palco de muitas representações, coleções e expedições, uma vez que tinha se tornado local privilegiado para a obtenção de matéria-prima e de coleções por parte dos modernos museus europeus, além de ter se constituído, quando montados os primeiros museus, em *home lands* para pesquisadores estrangeiros (STOCKING JR, 1985, p. 37).

Embora os períodos de fundação formais dos “principais” museus no Brasil variem (como o Museu Nacional, no Rio de Janeiro, em 1818; o Museu Goeldi, em Belém, em 1866; e o Museu Paulista, em São Paulo, em 1894), os momentos de apogeu dessas instituições coincidiram com a entrada de diretores e cientistas conhecidos como os “pais fundadores”: João Batista Lacerda (1895-1915), Hermann Von Ihering (1894-1916) e Emílio Goeldi (1893-1907). Como afirma Lilia Schwarcz (2001, p. 39), “a coincidência, no entanto, não está só nas datas, mas principalmente nos modelos e formulações que marcam a especificidade das instituições, em sua perspectiva enciclopédica, evolutiva, comparativa e classificatória”.

Ao longo do século XX, muitas ações importantes foram implementadas no setor museal em diferentes países e, no Brasil, não foi diferente. Uma primeira “inflexão” pode ser notada com a criação do Museu Histórico Nacional (MHN) em 1922, alterando o pequeno panorama da época, até então centrado em instituições voltadas para a história natural. O novo museu buscava formular uma pequena representação da identidade nacional por meio da história da “pátria”. Nesta perspectiva, cabe citar a importância do escritor modernista Mario de Andrade para a institucionalização das políticas públicas de patrimônio cultural e de museus em especial, uma vez que no anteprojeto formulado por ele para se estruturar o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan) foram apresentados os museus como espaço de preservação da cultura popular, destacando seu potencial educativo. Mario de Andrade foi além e propôs ainda a criação de quatro grandes museus, referenciados nos quatro livros de tombo a serem criados pelo órgão nacional de patrimônio.

Contudo, o decreto-lei nº 25, de novembro de 1937, que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional acabou não adotando tais contribuições.

Ainda assim, a criação do Sphan, que ocorreu um pouco antes, em janeiro de 1937, durante o governo de Getúlio Vargas, através da lei de nº 378, conjuntamente às propostas de Mario de Andrade, foi fundamental para o futuro das políticas públicas de patrimônio cultural no Brasil.

Dessa maneira, ainda que de forma incipiente, a área passou a se consolidar como um ramo da ciência. Dentre as ações, estiveram o Conselho Internacional de Museus (Icom), que foi criado junto à Unesco em 1946, tendo o Brasil como um de seus fundadores, sendo que, em janeiro de 1948, foi instituído o comitê brasileiro, alguns cursos de graduação e pós-graduação em museologia foram criados em Universidades brasileiras e algumas tentativas de planejamento do setor pelos órgãos públicos também foram esboçadas.

Um marco simbólico para as políticas públicas sociais e para a cultura, em especial, foi o ano de 1953, durante o governo democrático de Getúlio Vargas. Foi neste ano que se instituiu a reforma que separou a saúde do Ministério da Educação e Saúde, instituindo a criação do Ministério da Educação e Cultura (MEC), que funcionou desta maneira até 1985.

Em 1975, durante o regime militar, com o propósito de analisar a situação dos museus brasileiros, que estavam à cargo, majoritariamente do MEC, foi realizado o “Encontro Nacional de Dirigentes de Museus”. Promovido pelo então Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, tal encontro foi responsável pela importante publicação de um documento inovador, que apresentava diversas recomendações nas áreas de educação, preservação do patrimônio cultural e relação com o meio, capacitação técnica e administrativa e capacitação financeira, denominado: “Subsídios para a implantação de uma política museológica brasileira”.

[...] estudar e propor soluções lúcidas e viáveis para possíveis problemas existentes, de modo a se estabelecer as bases para a adoção de uma política museológica de capacitação dos museus, com vistas à sua dinamização, para uma atuação permanente a serviço da comunidade e do país (BRASIL, 1976: p. 6).

Em 1979, ainda durante a ditadura militar, o Iphan foi dividido em dois órgãos: o Sphan, órgão normativo; e a Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM), órgão executivo, que criou em 1982 o Programa Nacional de Museus.

Segundo Maria Célia Santos (1994), o Programa Nacional de Museus almejava dar assistência aos museus do país, mas, prioritariamente, cuidar da administração,



de forma integrada, dos museus que estavam sob a governabilidade da Secretaria de Cultura do Ministério da Educação e Cultura. O Programa avançava na perspectiva de criar uma política museológica para o país, abordando aspectos de segurança, de exposição e preservação de acervos.

Outro marco para a área social, principalmente para a cultura, ocorreu durante o governo do presidente José Sarney (1985-1990), quando foi criado o Ministério da Cultura (MinC), dando novo impulso às políticas públicas culturais. E, em agosto de 1986, através da Portaria/MinC nº 313, foi instituído o Sistema Nacional de Museus (SNM).

O Sistema Nacional de Museus foi inovador e, em certa medida, criou canais democráticos de participação para o setor, uma vez que suas ações eram discutidas no Comitê Nacional, que se reunia anualmente e era formado por representantes das áreas museológicas dos estados, da Fundação Casa de Rui Barbosa, da Fundação Nacional de Artes (Funarte), do Conselho Federal de Museologia e do representante da Coordenadoria de Acervos Museológicos do Iphan.

Tal Comitê reduziu o caráter discricionário das ações, bem como a interferência política na aprovação e condução dos projetos geridos dentro do SNM. Cabia ao Comitê, a discussão das prioridades para o setor, assim como os programas de apoio aos museus e as ações de capacitação de seus recursos humanos.

O SNM buscava estabelecer uma política nacional para o setor e fomentou a criação de sistemas estaduais de museus. Além disso, avançou na criação de cursos, oficinas, publicações e assessoria para formulação e implementação de projetos, transformando o Programa Nacional de Museus em seu órgão executor, que fornecia, ainda que de maneira precária, apoio para as ações executadas pelo Sistema.

Maria Célia Santos (2008), contudo, aponta a organização do Sistema Nacional de Museus como sendo uma reivindicação de classe, que não conseguiu avançar em questões centrais para o setor. Para ela, não se assegurou a distribuição de recursos e nem a circulação de informações de maneira democrática e igualitária, entre as diversas regiões do país. Mas reconhece o avanço em questões como a oferta de cursos de capacitação, produção bibliográfica e no investimento na melhoria da infraestrutura de alguns museus.

Contudo, os anos que se seguiram à criação do MinC, com a crise fiscal e a hegemonia neoliberal, foram de bastante turbulência para o setor. E, em especial, para as políticas de patrimônio cultural. Em 1990, sob o governo de Fernando Collor

de Mello, o Ministério da Cultura foi extinto, transformando-se em uma Secretaria vinculada à presidência da república, delegando as políticas patrimoniais ao recém criado Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), que só voltou a ser chamado de Iphan novamente em dezembro de 1994, final do governo do presidente Itamar Franco. Entretanto, já em novembro de 1992 a cultura voltou a ter seu próprio Ministério.

Assim, as dificuldades institucionais criadas geraram incertezas e não permitiram dar consistência para as políticas voltadas para o setor, que eram ainda muito incipientes. A escassez de recursos e o declínio da centralidade da cultura durante o governo Collor acabaram inviabilizando a implantação de uma política nacional para os museus, que só foram retomadas, de maneira sistêmica, anos mais tarde.

É inegável que, embora com diversos percalços, a cultura ingressou na agenda política brasileira com novo protagonismo a partir de meados dos anos 1980. No entanto, a abordagem que foi implementada teve viés bastante liberal, reservando ao “mercado” papel de destaque na governança das políticas públicas. Isso foi feito, principalmente, pela institucionalização da participação do setor privado, que se deu basicamente por intermédio de legislações que instituíam as políticas de renúncia fiscal<sup>32</sup>.

Se a prática do incentivo fiscal na área da cultura pode ser remontada a períodos bastante remotos da política brasileira, foi com a Lei Sarney<sup>33</sup>, em 1986, com a Lei Rouanet<sup>34</sup>, em 1991, e, sobretudo, com o governo do presidente Fernando

---

<sup>32</sup> Na renúncia fiscal, os tributos são instituídos pelo Estado como forma de arrecadar fundos. Contudo, para atingir outros fins de interesse do próprio Estado, este pode abrir mão de parte da arrecadação deles, a fim de incentivar determinadas atividades, como a cultura, o desenvolvimento tecnológico, industrial ou agrícola, ou até mesmo o desenvolvimento de determinadas regiões. Essa renúncia tem o nome técnico de extrafiscalidade, que significa o uso do tributo para fins outros que não o da arrecadação.

<sup>33</sup> O ex-presidente do Brasil, José Sarney, apresentou a proposta de lei pela primeira vez em 1972, em seu primeiro mandato como senador da república. Mas, em plena ditadura militar, não conseguiu aprovação. No ano seguinte tentou mais duas vezes sem sucesso. Em 1980, fez mais dois projetos similares, que também foram arquivados com a alegação de que eram inconstitucionais. Contudo, a ditadura militar acabou, e o primeiro presidente civil foi justamente José Sarney, que, em 1986, 14 anos depois de apresentar pela primeira vez seu projeto de lei, transformou sua ideia em política por meio da Lei 7.505/86. A lei estabelecia que os contribuintes do imposto de renda poderiam abater da renda bruta, ou deduzir com despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos realizados através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos.

<sup>34</sup> A lei federal n. 8.313/1991 de incentivo à cultura ficou conhecida como “Lei Rouanet” por causa do então ministro da Cultura Sérgio Paulo Rouanet. O instrumento assegura benefícios fiscais às empresas e pessoas físicas que aplicarem uma parte do Imposto de Renda em ações culturais. Pela legislação, quem investir em cultura poderá ter o total ou parte do valor aplicado deduzido do

Henrique Cardoso que o papel das empresas privadas passou a ser determinante no cenário cultural brasileiro. O lema do Ministério da Cultura durante a gestão do ministro Francisco Weffort (1995 – 2002) pode dar indício disso: “cultura é um bom negócio”!

As leis de incentivo tiveram papel importante para a constituição do Ministério da Cultura em um momento de crise fiscal, ou seja, de cortes de orçamento, principalmente em áreas sociais. E, dentre as políticas com caráter social, a cultura sempre foi considerada a “cereja do bolo”, um mero adereço, logo, irrelevante. Contudo, tal política representou em última instância a delegação da política cultural para as empresas. Segundo alguns críticos, o Brasil teria saído de um período de censura exercido pelos órgãos públicos do governo militar (entre 1964 e 1985) e adentrado em um período de censura branca, efetuada pelos departamentos de marketing das empresas, que passaram a deter o poder de definir quais iniciativas artísticas e culturais receberiam recursos públicos e seriam produzidas e quais ficariam sem recursos e teriam que viver na penúria.

Assim, as políticas públicas de cultura, no Brasil, viveram um paradoxo a partir dos anos 1980 e 1990. Se, por um lado, vivenciaram o ingresso na agenda política nacional com força e ocupou espaço de destaque nos debates públicos, por outro, testemunhou a implementação das políticas neoliberais, sobretudo durante a década de 1990.

Vale apontar, contudo, que, ainda que o setor cultural não tenha sofrido tanto como as demais áreas sociais, sobretudo por não se ter de onde cortar recursos, uma vez que representava um dos menores orçamentos, se não o menor, de todas as áreas governamentais, as políticas culturais vivenciaram o desmonte de suas poucas instituições como visto anteriormente. As ações contra o MinC promovidas pelo presidente Fernando Collor, assim como as contra o Iphan, por exemplo, embora tenham sido estancadas pelo presidente Itamar Franco e, posteriormente, por Fernando Henrique Cardoso, não foram totalmente revertidas. Dessa maneira, para focar apenas no órgão responsável pelas políticas de museus naquele período, pode-se afirmar que ele seguiu passando por diversos percalços, sobretudo com a aceleração de seu desmonte, decorrente da mudança de paradigma do Estado

---

imposto devido. Para empresas, a dedução pode chegar a 4%, enquanto que para pessoas físicas o limite é de até 6% do imposto devido.

positivo para o Estado regulador, que só veio a ser alterado efetivamente no final de 2002, com a eleição do presidente Lula.

A partir de 2003, com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), notou-se uma inflexão nas políticas públicas de cultura no país. Pode-se citar algumas informações relevantes, tal como a destinação de recursos para a área cultural, que subiu de 0,36% da arrecadação federal em 2002, no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, para cerca de 1,00% em 2010 (POZZER, 2011), e a discussão e elaboração do Plano Nacional de Cultura, entre outras ações importantes para o setor.

Se, ao longo dos oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), pouco foi feito na área museal, nos anos governados pelo Partido dos Trabalhadores, pode-se afirmar que o setor foi um dos beneficiários da maior atenção despendida às políticas culturais por parte do governo federal. Ao longo dos oito anos de governo do presidente Lula e dos quatro primeiros anos do governo Dilma a política de museus ganhou nova institucionalidade, desempenhou novo protagonismo, sobretudo, no processo de alargamento da concepção de patrimônio cultural, que introduziu grupos e manifestações culturais no rol do patrimônio oficial e, não menos importante, teve a oportunidade de ter continuidade.

O papel desempenhado pelo antropólogo José Nascimento Jr. por mais de dez anos na condução do processo que atribuiu nova institucionalidade às políticas públicas de patrimônio cultural em museus deve ser ressaltado. Primeiramente, frente ao Departamento de Museus e Centros Culturais do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DEMU/Iphan) e depois criando e dirigindo o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) entre 2009 e 2013.

Ao longo dos doze anos que deram nova centralidade às políticas culturais brasileiras, merecem destaque, no que tange o campo museal, o lançamento da Política Nacional de Museus (PNM) em maio de 2003, a construção do Sistema Brasileiro de Museus a partir de novembro de 2004, a entrada em vigor do Estatuto dos Museus, a criação de uma nova autarquia para gerir as políticas do setor: o Ibram, estes dois últimos em janeiro de 2009. E, principalmente, a assinatura do decreto nº 8.124 em 17 de outubro de 2013, que regulamentou a ação do Instituto e do Estatuto de Museus, gerando grande alvoroço em determinados segmentos culturais brasileiros, sobretudo em relação aos itens que versam sobre o direito de preferência

e a declaração de interesse público para determinados bens culturais, que impactaram diretamente no polêmico mercado de artes.

O Ibram e esta nova institucionalidade têm auxiliado na consolidação da formulação e implementação de novas políticas públicas para o setor, alçando os museus a um papel de destaque nas políticas culturais em geral. O órgão nacional tem desempenhado papel importante na articulação das instituições das três esferas de poder e organizações privadas, inovando na gestão em rede. O Ibram tem contribuindo também, decisivamente, para a elaboração de legislações específicas para as instituições museológicas e criando formas de financiamento, com destaque para os editais. Não se pode deixar de mencionar a criação de cursos de graduação, que passaram de dois em 2003 para quatorze em 2014, bem como a criação de inúmeros programas de pós-graduação em museologia.

A importância do Ibram para o setor pode ainda ser ilustrada através do incremento de público nos museus, que passaram de aproximadamente 15 milhões de pessoas em 2003, para cerca de 84 milhões de visitantes em 2012. Além disso, o orçamento destinado às políticas de museus pelo Ministério da Cultura (Tabela 5) foi ampliado significativamente.

Dessa maneira, vale reforçar a inflexão que houve no campo museal, pois o cenário na segunda década do século XXI das políticas públicas para o setor museal brasileiro contrasta com o período anterior. Não apenas pelo aumento significativo do orçamento, que passou dos 42 milhões de reais em 2001 para mais de 154 milhões de reais em 2013, chegando a receber mais de 243 milhões de reais em 2012, mas, também pelo diagnóstico feito por Myrian Sepúlveda dos Santos, no qual ela afirma que até 2002 não se sabia no Brasil o número de museus existentes, qual era o acervo predominante, a natureza jurídica das instituições, qual era o público que os freqüentava e quais os objetivos e resultados da maioria dos museus (SANTOS, 2004).

Tabela 5 – Orçamento destinado anualmente às políticas de museus pelo Ministério da Cultura em valores atualizados de 2013, pelo IPCA (2001-2013)

Ano	Total (Reais)
2001	42.119.314,38
2002	45.719.864,11
2003	76.337.028,41
2004	69.573.346,03
2005	136.454.162,05
2006	167.311.222,81
2007	167.342.053,07
2008	157.004.007,65
2009	150.701.944,12
2010	136.002.623,93
2011	163.716.367,35
2012	243.661.811,85
2013	154.543.643,00

Fontes: Ibram (2011, 2012, 2013, 2014)

Concomitantemente ao processo de valorização das políticas de patrimônio em museus, o Ministério da Cultura desencadeou processos participativos e de valorização das diversas culturas brasileiras possibilitando que os atores sociais, públicos e privados que atuam na esfera pública, encontrassem também no campo museal, perspectivas de operar e transformar a realidade em que estão inseridos. Por todos os motivos anteriormente apresentados os museus ingressaram na agenda política brasileira e trouxeram com ele uma série de desafios.

Além disso, deve ser observado que a Política Nacional de Museus, implementada a partir de 2003, introduziu uma inovação importante e que ajudou a oferecer nova vitalidade para o setor: a sua abrangência a todos os museus brasileiros, não somente públicos, mas também privados. Dessa maneira, a articulação entre os entes federativos e a sociedade civil no campo museal passou a ser estimulada, ampliando o foco da gestão, anteriormente restrita aos museus geridos no âmbito do governo federal. Esta prerrogativa, ainda que muito simples, possibilitou diversas inovações no campo administrativo, como a adoção dos

mecanismos de gestão em rede e, principalmente, alargando a compreensão à respeito do Sistema Brasileiro de Museus, viabilizando parcerias entre os entes federativos, entre poder público e iniciativa privada, definindo ações e responsabilidades, ou seja, possibilitando ações planejadas de curto, médio e longo prazos.

Em termos objetivos, a implementação da PNM começou por alterar o escopo do Programa Museu, Memória e Cidadania que constava no Plano Plurianual (PPA)<sup>35</sup>. Diferentemente do PPA anterior, que limitava as ações, e, portanto, os recursos financeiros aos museus federais, o PPA de 2004 a 2007 passou a abranger todos os museus brasileiros, o que voltou a acontecer nos PPAs de 2008 a 2011 e de 2012 a 2015.

A expansão das instituições museológicas ao longo do último século, como ilustra a Gráfico , traz à tona, não apenas a questão da necessidade crescente de mais recursos financeiros, mas, sobretudo, do desenvolvimento de políticas integradas e que consigam abarcar os desafios do setor, as expectativas locais, regionais e nacionais, sem perder de vista a importância de projetos políticos culturais e pedagógicos. O Sistema Brasileiro de Museus e o Ibram se propõem a desempenhar este papel.

Até a década de 1950 se nota um baixo índice de criação de museus, que cresce exponencialmente até a primeira década do século XXI, encontrando seu ápice na década de 1990. O Ibram tem apresentado a ambiciosa pretensão de expandir o número de municípios brasileiros com museus. Em 2014, os aproximadamente, 3.400 museus do país se encontravam em 1.172 cidades. Ou seja, apenas 20% dos 5.564 municípios existentes concentravam os museus do país.

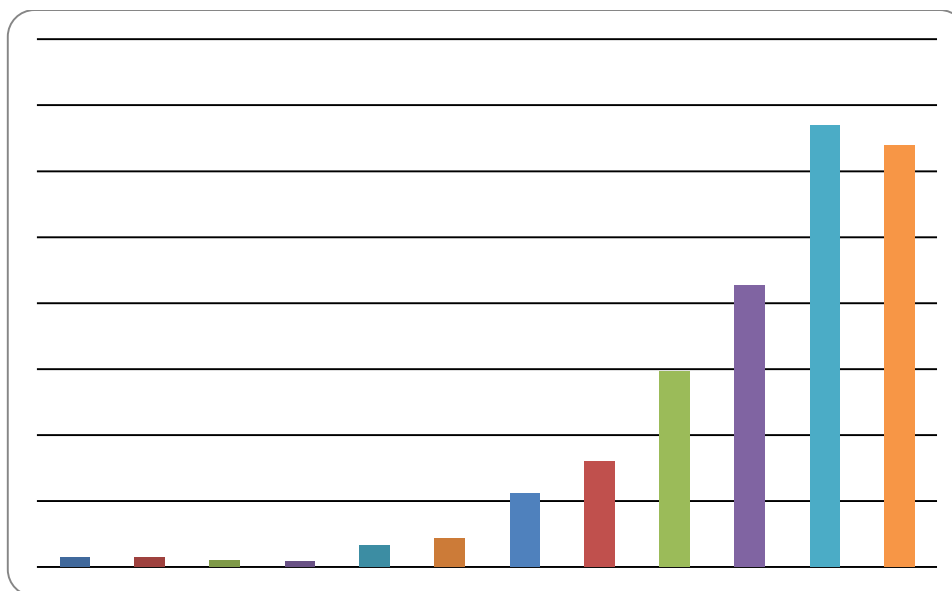
Contudo, para se implementar uma política de tamanho vulto, faz-se necessário uma série de medidas básicas para que estas instituições possam existir de fato e desempenharem suas funções sociais, como a criação de acervos, de edifício ou outra localização, recursos humanos, recursos financeiros, projetos políticos pedagógicos

---

<sup>35</sup> O Plano Plurianual (PPA) é uma lei orçamentária brasileira que define as ações de governo para o período equivalente ao do mandato presidencial e apresenta, em quadros demonstrativos, quais são os programas de trabalho que são implementados pelos gestores públicos ao longo do período. Dessa maneira, o PPA apresenta as estratégias, diretrizes e metas do governo para o médio prazo, a partir de um planejamento estratégico, estabelecendo os programas setoriais, definindo as fontes de financiamento e as metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas, abrangendo ainda, as ações não orçamentárias que contribuem para os objetivos dos programas.

etc. Recursos estes, que não estão assegurados ainda nem para as instituições museológicas existentes.

Gráfico 3 – Criação de instituições museológicas no Brasil por período (séc. XIX-XXI)



Fonte: Ibram (2010)

Assim, a criação de uma política importante e complexa demanda esforço de planejamento e execução, adentrando esferas atípicas para os gestores que tradicionalmente pensam e executam políticas culturais. Para ilustrar as dificuldades encontradas na construção desta política pública cito um tema polêmico e caro para o setor, que é o do repatriamento de bens culturais. Este assunto tem ganhado notoriedade internacional e ingressa também na agenda nacional, com municípios e estados querendo reaver seus patrimônios culturais, que estão distribuídos por museus de todo o país. É o caso, por exemplo, de inúmeros municípios paulistas, que vem solicitado repatriamento de seus bens junto ao Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo (MAE), que através de incontáveis expedições (ou pesquisas de campo) pelos grotões do país montou e ainda monta seu riquíssimo acervo. Assunto este que transborda a esfera da cultura e pode envolver poder judiciário, diplomacia, polícia federal e diversos técnicos do setor museal.

Vale frisar, entretanto, que tais dificuldades não são novidades e fizeram parte da forma como os museus historicamente foram formados. Para tanto, mais uma vez lanço mão de Maria Cristina Bruno (2004) para ilustrar, em geral, a forma como os



acervos museológicos foram constituídos, sendo que no caso brasileiro não tem sido diferente:

As rotas, os roteiros e os percursos, concebidos e realizados em nome das mais diferentes razões, têm justificado a origem de grandes contingentes de patrimônio musealizado. Estes percursos foram orientados para os saques e as espoliações, para o tráfico ilícito de bens culturais, para as coletas dos exploradores naturalistas e para as investigações científicas.

Em alguns casos, as expedições foram organizadas em nome de interesses econômicos, religiosos, políticos e os frutos de suas coletas acabaram se transformando em coleções museológicas. Em outros casos, são os próprios museus que realizam as expedições, com propósitos científicos e culturais.

Apesar de diferentes origens, constata-se que, em algum momento, os frutos dessas estratégias contribuem, de forma singular, para a formação de instituições científico-culturais, desencadeando os processos preservacionistas. Essas estratégias, por sua vez, têm permitido a elaboração de uma pedagogia do olhar, apoiada não só na visão, mas na articulação entre os diferentes sentidos. Essa articulação não deixa de ser, também, uma forma de medir o mundo, de acordo com as intenções e tecnologias disponíveis (BRUNO, 2004, p. 39).

A dificuldade trazida por este tema deve ser reforçada com o apontamento de que a montagem de um acervo não basta por si só. A sua preservação adequada, a realização de pesquisa e a respectiva divulgação são algumas das tarefas importantes que também cabem ao museu. Com isso, para garantir a sobrevivência das instituições museológicas, de certa forma, é necessário explorar, coletar, classificar, intercambiar e divulgar.

Ou seja, temas como o repatriamento de bens culturais precisa ser analisado com bastante cuidado e por diferentes óticas. Como citei anteriormente, não pretendo discutir a direito de cada comunidade cultuar sua memória, mas o impacto disso na gestão pública e nas políticas públicas do setor. A criação de um museu, a aquisição de acervos, seja pela conquista do repatriamento ou de outras formas, traz consigo uma série de responsabilidades, que poucas instituições museológicas brasileiras estão preparadas. Como local adequado para guardar e expor o acervo, corpo técnico qualificado para gerir o bem, equipe para realizar pesquisa, recurso para seguro etc. Os órgãos competentes precisam estar atentos a isso ou, a médio prazo, teremos o patrimônio cultural brasileiro se deteriorando dentro de instituições despreparadas.

### **1.3O Sistema Brasileiro de Museus enquanto modelo de gestão em rede**

Nos parágrafos acima foram apresentados alguns problemas práticos que a criação de um museu se depara. O desafio do Estado consiste em organizar e aplicar uma política pública que de conta da expansão da rede de museus, cumprindo seu papel social enquanto instituições que promovam o patrimônio cultural local, regional ou nacional, que articulem a memória e a educação formal e informal, modelos de gestão que envolvam a comunidade e que supram as necessidades objetivas e subjetivas da instituição, da população envolvida e do público em geral.

O Sistema Brasileiro de Museus foi criado tendo como referencia alguns modelos internacionais “bem sucedidos”, vale apontar os paradigmas da Rede Portuguesa de Museus e a Rede Espanhola de Museus. Assim, embora com nomenclatura diferente (Sistema), o modelo brasileiro caracteriza-se também como sendo uma rede.

Atualmente o Instituto Brasileiro de Museus é responsável pela rede. Fazem parte dessa rede todos os museus nacionais, a maioria dos museus estaduais e museus municipais e muitos museus de personalidade jurídica privada. A adesão é voluntária e promovida, principalmente, pelo estímulo “positivo”. Ou seja, o acesso a qualquer política do Ministério da Cultura para museus, sobretudo o repasse de recurso financeiro, está condicionada à adesão ao Sistema, ou seja, à rede. A adesão carrega em seu bojo a concordância com uma série de pressupostos e compromissos para a instituição.

O Sistema Brasileiro de Museus, assim como as demais redes, é caracterizado pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade em que estão inseridos os museus nacionais e se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem variadas ações de forma cooperada.

Como afirma Migueletto (2001, p. 48), “o poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação”. Dessa maneira a coordenação é exercida por um órgão federal. Até 2009 foi feita pelo Instituto do

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a partir de 2009 pelo Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).

O fato das redes serem estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós que consigam comunicar-se dentro dela, fez com que a política de reconhecimento da diversidade cultural brasileira e, portanto, de ampliar o número de museus existentes no Brasil, adotasse tal modelo de organização. Isso porque uma estrutura social com base em redes é um sistema altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Ainda que a morfologia das redes seja uma fonte de drástica reorganização das relações de poder (CASTELLS, 1999, p. 498), algo que parece ter sido buscado ao se questionar o arbitrário cultural dominante e inserir dentro do patrimônio cultural oficial brasileiro – nos museus – manifestações que antes eram renegadas a um segundo plano.

O principal avanço obtido com a criação dessa rede foi um diagnóstico mais preciso sobre a situação dos museus brasileiros. Diferente do que ocorria até início dos anos 2000, hoje se tem um panorama fiel de como se encontram as instituições, suas dificuldades e suas potencialidades. Por intermédio de constantes editais que distribuem recursos financeiros, o Ibram conseguiu atingir quase que a totalidade das instituições museológicas em todo o território nacional. Com isso, passou-se a construir políticas públicas integradas para o setor.

A partir do diagnóstico, viabilizou-se importante processo de formação dos gestores dos museus, com cursos, seminários e publicações. Atualmente existe um importante banco de dados público com as informações de todas as instituições que compõem a rede. Há uma política de aquisição de acervos, que, embora muito tímida, representa um importante avanço para o setor. Soma-se a isso, a política de circulação de acervos, tão ou mais importante que a política de aquisição, uma vez que possibilita que museus de pequeno ou médio porte, que nunca teriam condição de adquirir determinados bens culturais, consigam expor para seus públicos. Assim como uma política de disponibilização de alguns “serviços” e recursos humanos, antes possíveis apenas para as grandes instituições.

Contudo, vale ressaltar que tal política, que tem na existência da rede um papel central, ainda carece de estruturação. Ela simboliza um importante avanço para o setor museal, mas sente falta de recursos financeiros e de recursos humanos, bem como maior vontade política por parte dos governantes das diferentes esferas

federativas, que passou a ter no decreto nº 8.124 um instrumento importante de gestão.

A assinatura do Decreto em 17 de outubro de 2013, que regulamentou a ação do Instituto Brasileiro de Museus e o Estatuto de Museus, significou um passo importante na consolidação da política pública do setor. O decreto institui mecanismos que têm a potencialidade de transformar, positivamente, o setor museal. Ele assegura instrumentos ao Estado para exercer o direito de preferência na aquisição de bens culturais e cria a figura jurídica da declaração de interesse público para o patrimônio cultural.

Mas o documento vai muito além destas questões e estabelece uma série de normas que regulam as ações do Ibram e do setor de museus objetivando minimizar a discricionariedade dos órgãos e de suas autoridades, explicitando procedimentos administrativos e definindo prazos. A normatização define responsabilidades e responsáveis. Ela avança em determinada medida nas possibilidades de planejamento e financiamento, na perspectiva de se constituir políticas de acervos, de segurança e de educação, regulam as atividades das Associações de Amigos dos Museus entre outras questões. O decreto cumpre a função de garantir um arcabouço legal que institucionalize o Sistema Brasileiro de Museus.

Em linhas gerais, o decreto determina as obrigações do Ibram e dos museus públicos e privados.

Segundo ele, cabe ao Ibram: (1) regular, fomentar e fiscalizar o setor museológico; (2) coordenar e monitorar a elaboração e implementação do Plano Nacional Setorial de Museus; (3) coordenar o Sistema Brasileiro de Museus; (4) manter atualizada todas as informações referentes aos museus; (5) elaborar e divulgar materiais com recomendações técnicas de interesse dos museus e; (6) realizar estudos e pesquisas relativas aos museus para subsidiar a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas.

Compete aos museus públicos e privados: (1) manter os órgãos públicos informados e atualizados sobre suas situações legais e sobre seus acervos; (2) garantir a conservação e segurança de seus acervos; (3) garantir a acessibilidade universal; (4) formular e instituir uma política de aquisições e descartes para seus acervos e; (5) informar ao Ibram os dados relativos à visitação. O Decreto determina

também que os responsáveis pelos museus deverão zelar pela veracidade das informações prestadas ao Ibram.

Ainda segundo o decreto, os oito instrumentos da política nacional de museus são: (1) Plano Nacional Setorial de Museus – o qual a coordenação, elaboração e monitoramento foram atribuídos ao Ibram – que deverá ser realizado em consonância com o Plano Nacional de Cultura e terá a duração de dez anos, tendo que ser avaliado e revisado periodicamente, de forma democrática e abrangente; (2) Registro de Museus; (3) Cadastro Nacional de Museus; (4) Inventário Nacional dos Bens Culturais Musealizados; (5) Cadastro Nacional dos Bens Culturais Desaparecidos; (6) Sistema Brasileiro de Museus; (7) Direito de Preferência e; (8) Fomento aos Museus e à Memória Brasileira.

O decreto institui uma nova figura na política de museus: o Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Museus. A presidência do Comitê fica sob responsabilidade do Ibram, assim como o estabelecimento do regimento interno, a secretaria executiva e o custeio administrativo. O Comitê conta com outros 24 membros não remunerados, com mandato de dois anos, permitida uma recondução, sendo 10 do governo federal, 1 de algum sistema estadual, 1 de sistema municipal, 10 de instituições da área museológica, podendo ser da sociedade civil e 2 de instituições universitárias também relacionadas à área da museologia.

Compete ao Ibram a aprovação da utilização da denominação “museu nacional”, devendo ser ouvido o Conselho Consultivo do Patrimônio Museológico - órgão colegiado da estrutura organizacional do Ibram criado pelo Decreto nº 6.845, de 7 de maio de 2009, que definiu a estrutura regimental e o quadro de funcionários do Instituto -, bem como avaliar e conferir, mediante solicitação de qualquer museu público ou privado, a condição de “Museu Associado ao Ibram” com o objetivo de apoiar o funcionamento e desenvolver o projetos conjuntos, também tendo que ser ouvido o Conselho Consultivo do Patrimônio Museológico.

O órgão nacional tem também a atribuição de coordenar a rede formada pelo Sistema Brasileiro de Museus, respeitando a autonomia administrativa, as dotações orçamentárias e a gestão de pessoal dos órgãos e entidades que integram voluntariamente o sistema. Cabe ao Comitê Gestor acima detalhado propor diretrizes e ações, apoiar e acompanhar o desenvolvimento do setor museológico brasileiro, e aprovar a inclusão no sistema de participantes que não sejam museus.

Um dos itens mais polêmicos é o que garante o “direito de preferência” aos museus que integram o Sistema Brasileiro de Museus em caso de venda judicial ou leilão de bens culturais. Pelo decreto, fica estabelecido que o responsável pelo leilão ou venda judicial dos bens culturais deverá notificar o Ibram, sobre a ocorrência do evento, com antecedência mínima de trinta dias. Após a notificação o órgão nacional consultará os museus do Sistema, que terão o prazo de dez dias para manifestar o interesse no bem cultural. Caso haja o interesse, o Ibram deverá comunicar o responsável pela comercialização com antecedência de quinze dias. E, em caso de interesse de diversos museus, caberá ao Comitê Gestor definir, no prazo de cinco dias, quem terá a preferência na aquisição. Ficando sob a responsabilidade do presidente do Ibram a definição na impossibilidade de reunião do Comitê. Vale ressaltar que o “direito de preferência” só poderá ser exercido se o bem cultural estiver enquadrado na política de aquisições e descartes de bens culturais do museu, que passa a ser obrigatória, conforme o mesmo decreto e se o representante legal do museu que pretende exercer o “direito de preferência” estiver presente no leilão ou na venda judicial. Por fim, tratando-se de um bem cultural de “interesse público”, a prioridade passa a ser exercida pelos museus do Ibram, caso a autarquia manifeste o interesse na aquisição.

Contudo, a procedência dos recursos financeiros necessários para a aquisição dos bens não ficam explícitas. Há apenas um artigo do decreto que trata do programa de fomento aos museus e à memória, sendo, de maneira tímida, o único tópico que se refere ao financiamento do setor. Ele apenas define que o programa guardará consonância com o Plano Nacional Setorial de Museus, sendo gerido pelo Ibram e não pelos órgãos colegiados com participação da sociedade civil.

O decreto aborda também um tópico relevante para a política nacional de museus, que é o estabelecimento da obrigatoriedade dos museus elaborarem e implementarem um plano museológico. Dessa maneira, se induz o campo museológico como um todo a realizar planejamentos estratégicos e cada uma das instituições definirem sua missão e função específica na sociedade. Contudo, ele apenas faculta uma série de itens de fundamental importância, que poderiam ser exigidos como forma de poder se acessar os “benefícios” apresentados pelo Ibram, como o “direito de preferência” e os recursos do Programa de Fomento aos Museus e à Memória Brasileira. Ainda assim, nos itens facultativos pode-se sentir falta de itens

como a identificação da fragilidade nos respectivos acervos e um planejamento financeiro para a aquisição de acervo, que poderiam estar presentes no plano junto com a obrigatoriedade de se formular e aprovar uma política de aquisição e descartes de bens culturais, que deverá ser atualizada periodicamente.

Outro ponto importante abordado no decreto é a regulamentação da relação entre as associações de amigos de museus e os próprios museus. Segundo o decreto, os museus poderão estimular a constituição dessas organizações, que terão por finalidade apoiar e colaborar com as atividades dos museus. Contudo, ele subordina a realização de projetos de qualquer natureza à aprovação prévia e expressa dos museus a que se vinculam. A captação de recursos no âmbito federal também está condicionada ao reconhecimento por ato administrativo dos museus por parte das organizações às quais se vinculam, podendo ser o reconhecimento revogado.

O decreto versa também sobre a gestão dos museus públicos e dos museus que integram o Ibram. Nestes pontos ficam definidos que o poder público aos quais os museus estão vinculados devem elaborar um Plano Anual de Atividades que constem as ações a serem desenvolvidas e suas metas, os recursos orçamentários e financeiros necessários, bem como os investimentos de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos recursos humanos e as ações de capacitação. No mais, a seleção dos dirigentes dos museus do Ibram passa a ser por processos públicos e meritocráticos.

Outro ponto polêmico, como já citado, mas de suma importância para o setor, é a possibilidade de “declaração de interesse público”. Após processo administrativo instaurado perante a presidência do Ibram e “ouvido” o Conselho Consultivo do Patrimônio Museológico, pode-se declarar de interesse público bens culturais considerados individualmente ou em conjunto que representarem valor cultural de destacada importância para o país.

O processo administrativo pode ser sugerido por qualquer cidadão brasileiro e, em caso de risco à integridade do bem cultural, a declaração de interesse público poderá ser concedida cautelarmente pelo Ministro da Cultura, com a concessão definitiva condicionada ao trâmite regular do processo administrativo, com seus trâmites, prazos e responsabilidades.

Ainda assim, pode-se identificar a carência de algumas especificações, como no quesito da inspeção administrativa ao local em que se encontra o bem cultural passível de ser declarado de interesse público. Ora, uma vez que o processo

administrativo não tenha sido solicitado pelo proprietário ou responsável pelo bem cultural e tal bem seja de propriedade privada, como garantir que o proprietário se sujeite às normas administrativas de inspeção, sem que se judicialize o processo e recaia sobre ele os prazos e infortúnios da justiça comum?

Os bens declarados de interesse público deverão ter medidas de preservação e proteção adotadas por seus proprietários ou responsáveis, cabendo a eles também informar anualmente ao Ibram sobre o estado de conservação do bem ou imediatamente em casos de danos, furto, extravio ou outros problemas que possam ameaçar a integridade do mesmo.

Em caso de dificuldades econômicas, bem como materiais, que impossibilitem a garantia da proteção e preservação do bem, o responsável ou proprietário deverá comunicá-las ao Instituto, cabendo ao Conselho Consultivo do Patrimônio Museológico deliberar sobre proposta da Presidência do Ibram sobre providências e procedimentos a serem adotados pelo órgão nacional. Contudo, o Decreto não especifica o que será encarado como “dificuldades de ordem econômica” ou “dificuldade de ordem material”, podendo recair tudo sobre responsabilidade do órgão nacional ou, por outro lado, desobrigar totalmente a instituição de proteger e preservar os bens de interesse público. Soma-se a isso, o fato de as “medidas necessárias” à preservação e proteção dos bens terem seus parâmetros estabelecidos por ato normativo do Ibram, sem a garantia de participação dos Conselhos com presença da sociedade civil.

Participação da sociedade civil essa que não fica clara no processo de declaração de interesse público no momento em que o Decreto institui ao Conselho Consultivo do Patrimônio Museológico a atribuição apenas de ser “ouvido”. Vale ressaltar que o Ibram, por meio de portaria no dia 13 de março de 2014, definiu a composição do Conselho e integram a lista: oito representantes, e respectivos suplentes, das entidades Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Museus (Icom), Associação Brasileira de Museologia (ABM), Conselho Federal de Museologia (Cofem), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Nacional de Artes (Funarte) e Comitê Brasileiro de História da Arte (CBHA). Além desses, compõem ainda o conselho 13 representantes da sociedade civil com notório e especial conhecimento nos campos de atuação do Ibram.



É inegável a tentativa de se institucionalizar e dar corpo às políticas públicas de patrimônio cultural em museus ao longo dos últimos governos. Contudo, elas ainda são muito incipientes e apresentam inúmeras fragilidades. Como já era previsto, o Sistema Brasileiro de Museus ainda “engatinha”, se comparado ao SUS. Mesmo no campo da cultura, é interessante notar que, diferente da adesão ao Sistema Nacional de Cultura, que para se efetivar exige uma série de medidas, a adesão ao Sistema Brasileiro de Museus por parte das cidades e estados não está condicionada a nenhum tipo de exigência, como a realização de Plano Setorial de Museus Municipal ou Estadual, tornando a adesão simplesmente voluntária e com pouca responsabilização. Ou seja, o papel dos entes federativos não fica pactuado, gerando, por um lado, sobreposição das ações governamentais em alguns setores, e, por outro lado, total ausência de ações estatais em algumas regiões e em alguns setores.

No que tange a participação social, ainda que seja uma prioridade e estimulada, pode-se observar que ela se dá, sobretudo, de forma direta, em processos como a realização do Plano Nacional Setorial de Museus. A demora em se institucionalizar os fóruns representativos do segmento, em que fosse possível se aprofundar nas discussões do setor, tornou os processos voluntaristas e pouco efetivos. As associações e entidades do setor são fragmentadas e não conseguem pautar a política geral. Foi o caso da revisão do Plano que aconteceu, em 2014, na cidade de Belém, durante o V Fórum Nacional de Museus, em que a participação era aberta ao público em geral e as deliberações e ações passaram por consulta pública.

Em relação à “disputa” pelo arbitrário cultural dominante pode-se notar a crescente inclusão de manifestações artísticas e culturais no patrimônio oficial. O programa dos Pontos de Memória, gerido pela Coordenação de Museologia Social do Ibram, financiou cerca de 150 projetos e estimulou a institucionalização de outros 12, para que se transformassem em museus e ingressassem no Sistema Brasileiro de Museus. Foi o caso, por exemplo, do Museu da Maré, inaugurado em 2006 em uma favela do Rio de Janeiro, localizada no “Complexo da Maré”, que conta com aproximadamente 3200 itens em seu acervo.

## 2 Análise do caso mexicano

### 2.1 A reforma do Estado no México

Segundo David Arellano Gault (1997), no ano de 1981, o modelo econômico mexicano podia ser caracterizado como típico da América Latina: em crise fiscal, dependendo da exportação de matéria prima, apartado da competição internacional e com uma indústria altamente protegidas, além de uma elevada participação estatal na economia através de diversas empresas públicas.

A hegemonia neoliberal no México passa a ser construída com a chegada de um grupo político que ocupou espaços estratégicos na administração pública a partir da gestão do presidente Miguel de la Madrid (1982 – 1988), como o Banco Central, Tesouro e o Planejamento e Orçamento, colocando a reforma do Estado na agenda política mexicana e lançando uma série de outras reformas, sobretudo econômicas. Para este grupo, imerso no receituário neoliberal, o Estado não poderia ser mais o grande propulsor do desenvolvimento e era necessário privatizar empresas públicas, diminuir a máquina administrativa e inserir a economia do país na dinâmica da competição internacional.

A pesquisadora Andrea Revueltas (1993), afirma que a aplicação das políticas neoliberais no México gerou avanços no campo das finanças públicas e do controle inflacionário. Segundo ela, em 1988 a inflação mexicana foi de 51,7%, em 1990 caiu para 20% e, em 1993 chegou a 8,2%. Contudo, segundo ela, a melhora das finanças teria sido à custa da redução dos gastos públicos, que geraram contração do mercado interno, déficits de infraestrutura, de educação e de saúde e não teria gerado o benefício almejado da modernização industrial mexicana.

No campo da administração pública, Arellano (1997) afirma que o Estado contava com altos níveis de burocratas ligados e apegados às estruturas políticas, montados sob um arraigado esquema de corrupção no qual os cargos dentro da administração pública cumpriam um papel clientelista, inexistindo carreiras no serviço público e, portanto, muito distantes dos preceitos de *accountability*.

Segundo Andrea Revueltas (2006), o processo de reformas econômicas ocorreu em paralelo ao processo de mudanças políticas, que ocorreram de forma muito mais lenta. Esta mudança se deu gradualmente com o crescimento eleitoral da oposição ao Partido Revolucionário Institucionalizado (PRI)<sup>36</sup>. Em 1983 a oposição começou a ganhar as eleições em importantes cidades como Chihuahua e Durango e, em 1989 venceu o pleito eleitoral para o governo do estado de Baja California. Para Revueltas, tais triunfos eleitorais revitalizaram o federalismo mexicano, rompendo com a cultura política instituída de submissão automática às orientações do executivo central. Com isso, os anos 1990 trouxeram o discurso da descentralização com mais essa característica, o de tentar diminuir indiretamente o poder do PRI.

Pode-se afirmar que, no campo da reforma do Estado, a descentralização foi a medida de maior impacto efetivo na gestão de políticas públicas, uma vez que resultou no fortalecimento do federalismo. Revueltas (2006) apresenta a descentralização como uma síntese de vários estímulos que advinham da sociedade mexicana, a saber: (1) as estratégias de cunho neoliberal defendidas pelas agências internacionais, com o discurso da necessidade de adaptação aos mercados globais e, para tanto, alcançar maior eficiência por intermédio da descentralização dos serviços; (2) a defesa por parte do corpo técnico do governo federal que, ao assumir os preceitos neoliberais, buscava construir legitimidade perante a sociedade e fragmentar as reivindicações sociais que há tempos não conseguiam apresenta respostas; e (3) o anseio da sociedade por melhor qualidade dos serviços públicos e por mais democracia.

Nessa perspectiva, o discurso da descentralização como forma de aproximar a população dos serviços e ampliar o controle como alternativa de diminuir a corrupção tornou-se paradigma. Assim, a renovação do papel dos municípios passou a ser implementada, com a descentralização de diferentes instituições e recursos,

---

<sup>36</sup> Em 1929 é criado o Partido Nacional Revolucionário (PNR) com a finalidade de estabelecer um caminho institucional para se acessar o poder mexicano, principalmente para os veteranos da Revolução Mexicana. Em 1938, o presidente Lázaro Cárdenas, apoiado por centrais sindicais e importantes lideranças populares do país, muda seu nome para Partido da Revolução Mexicana (PRM). Só em 1946, com o objetivo de delimitar o fim de um ciclo e o início de outro, em que o governo do México não seria mais liderado por indivíduos e sim pelas instituições sociais que surgiram a partir da revolução, que o partido adotou o nome com o qual se conhece até a atualidade: Partido Revolucionário Institucional (PRI). O PRI é um dos principais partidos políticos do México e governou o país de maneira ininterrupta entre 1929 e 2000, quando perdeu a eleição nacional para o Partido da Ação Nacional (PAN), cujo candidato era Vicente Fox Quesada. Em 2012 o PRI ganhou novamente a eleição nacional com o candidato Enrique Peña Nieto.

principalmente nas áreas de saúde e educação, sem, contudo, conseguir romper e transformar as estruturas clientelistas e autoritárias, uma vez que tal processo foi conduzido por governos do PRI, que buscou sempre fazer a manutenção do controle sobre os recursos, sobre as normas e sobre as instituições (ARELLANO, 1997).

Não obstante, em muitos casos, as práticas clientelistas foram aprofundadas pela natureza dos serviços públicos que passaram a ser geridos pelas municipalidades, como, por exemplo, os serviços de água potável, iluminação pública, limpeza urbana, mercados, segurança pública, trânsito e ordenamento do solo em suas jurisdições territoriais.

Ainda que algumas medidas tenham sido adotadas no início dos anos 1980, foi durante o governo de Carlos Salinas (1988-1994) que a agenda neoliberal foi aprofundada no México, com o processo de autonomia do Banco Central e a adesão ao *North American Free Trade Agreement* (Nafta), Tratado Norte Americano de Livre Comércio. E, também, com a reforma eleitoral, desencadeada pela pressão gerada com a derrota fraudulenta do candidato do Partido da Ação Nacional (PAN) ao governo do estado de Chihuahua, em 1986, e que levaria ao aprofundamento do desgaste do PRI e à eleição do candidato do PAN, Vicente Fox, em 2000 após 70 anos de eleições dos candidatos do PRI.

Mas, foi no governo de Ernesto Zedillo (1994-2000) que as medidas neoliberais chegaram efetivamente à gestão das políticas públicas, sob a proposta de reforma gerencial do Estado. Ela ganhou forma sob o nome de “*Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*”. Tal programa se dividia em quatro frentes: participação e atendimento ao cidadão; descentralização administrativa; avaliação e impacto da administração pública; e profissionalização e ética para os servidores públicos.

Em relação à frente de descentralização administrativa, a gestão do presidente Zedillo avançou nas ações de reforçar o federalismo. Ele apresentou o “*Programa para el nuevo federalismo 1995 – 2000*” com a proposta de atribuir autonomia aos estados e melhores condições para os municípios, sendo aprovado pelo executivo central em 1997. O documento aprovado, segundo Revueltas (2006), criticava o excessivo centralismo do governo federal e se propunha a descentralizar a gestão pública como forma de incentivar a participação dos governos estaduais e municipais na solução dos problemas de interesse público. Contudo, afirma a autora, ainda que

tenha havido um pequeno aumento no repasse dos recursos orçamentários para os demais entes federativos, não se atribuiu condições reais de intervir nos problemas dos serviços públicos locais, já que o poder e os recursos seguiram concentrados no governo central.

A frente de profissionalização e ética no serviço público recolocou um dos problemas encontrados na adaptação da proposta gerencial formulada para uma realidade eurocêntrica para a realidade latino-americana, e mexicana em especial. Seria o que Roberto Schwartz chamava de “ideia fora do lugar<sup>37</sup>”: neste caso, a implantação de um serviço público profissional e de carreira, que contrariava a lógica gerencial. Dessa maneira, em determinada medida, promovia a implementação do modelo burocrático de inspiração weberiana, uma vez que buscava reduzir o nível da arbitrariedade nas decisões dentro dos órgãos estatais.

Arellano (1997) aponta que o paradigma neoliberal conseguiu implementar mudanças profundas no Estado mexicano, sem conseguir mexer no campo da administração pública de maneira efetiva e com resultados sociais irrelevantes. Diferente do discurso proferido no início dos anos 1990, o aparato estatal não se transformou em uma organização receptiva, profissional e confiável, sem controle político partidário dos recursos, das instituições e das pessoas. O mandatário do executivo ainda concentra muito poder sobre os recursos públicos, sobre a nomeação e exoneração de servidores e sobre a montagem de suas equipes. E os servidores públicos seguiam sendo responsáveis apenas perante seus chefes administrativos ou políticos, sem obrigação de informar ao público ou grupos sociais sobre os impactos e conseqüências dos programas governamentais. Ou seja, ter-se-ia tentado chegar a um governo “eficiente” sem enfrentar as mudanças de natureza do Estado e sua governança.

Segundo Arellano e Cabrero (1994) é possível observar, em alguma medida, a transformação dos esquemas clientelistas e corporativistas das relações políticas e sociais no México. Contudo, o efeito das políticas neoliberais no médio e longo prazo

---

<sup>37</sup> Roberto Schwarz é autor do livro “As ideias fora do lugar”, em que há seis peças da crítica literária do autor, que auxiliam a entender o Brasil e a América Latina por meio da literatura e das ciências sociais. No ensaio que leva o nome do livro, Schwarz apresenta, na forma do romance oitocentista brasileiro, a leitura de uma sociedade na qual as ideias liberais eram solapadas pela realidade de um país escravocrata e socialmente atrasado, em que o favor era a moeda corrente.

foram os mesmos, com os novos circuitos de poder se consolidando e criando novas relações clientelistas, paternalistas e com consequências de desarticulação social. A partir disso, eles apresentam o questionamento de se as reformas feitas em toda a América Latina em prol do livre mercado e da suposta ampliação e aprofundamento da democracia teriam gerado construtos normativos de identidade e comportamento efetivamente participativos e tecnicamente eficientes.

Embora Arellano e Cabrero (1994) falem da reforma do Estado mexicano como um processo com objetivo de efetuar a transição de um Estado de bem-estar para um Estado seletivo, é sabido que o México, assim como os demais países latino-americanos, não chegou a implementar plenamente um Estado de bem-estar. Dessa maneira, tal transição de paradigma afetou negativamente as já precárias políticas públicas sociais e, sobretudo, o modelo de desenvolvimento socioeconômico.

As perspectivas de mudanças com a chegada do PAN ao poder central mexicano, em 2000, foram frustradas em grande medida, segundo Revueltas (2006). Ainda que respaldado pelo mesmo discurso de cunho neoliberal, com medidas econômicas e sociais que seguiram no mesmo sentido do PRI dos anos 1980 e 1990, uma vez que os tecnocratas do governo seguiam sendo os mesmos do período anterior, a reforma do Estado de cunho gerencial seguiu sendo um discurso quase vazio. O poder e as finanças seguiram concentradas no governo federal e não se buscou inovar em outras frentes.

A diferença, contudo, foi o deslocamento do PRI para a oposição e a organização de uma frente de governadores que passou a defender a revisão do federalismo mexicano e a efetiva descentralização política e fiscal. Para tanto, em 2002, foi fundada a “*Conferencia Nacional de Gobernadores*” (Conago), que contaram num primeiro momento com vinte e dois governadores filiados ao PRI e ao *Partido de la Revolución Democrática* (PRD). O governo federal, entretanto, não aceitou estabelecer interlocução com tal organização, que recebia severas críticas por parte dos líderes do PAN.

Em 2003, contudo, o governo federal aceitou dialogar com a Conago que, enfim, pode contar com a adesão dos governadores filiados ao PAN. Embora, tal mobilização não tenha surtido os efeitos desejados no campo da gestão das políticas públicas, Revueltas (2006) aponta a entrada de novos atores políticos na arena pública como transformação importante para o México. A partir desse processo,

deputados, senadores e governadores ganharam protagonismo político, dividindo a cena com o forte presidencialismo mexicano, que acabou por resultar num processo, ainda que tímido, de democratização do Estado.

## **2.2 As políticas públicas de patrimônio cultural em museus no México**

A origem das políticas culturais mexicanas está relacionada à luta pela independência da Espanha. E, sobretudo, ao período que a sucede, de definição da identidade nacional e de rompimento com a cultura colonial. Para tanto, foram criados movimentos nacionalistas que estudaram as zonas arqueológicas com o objetivo de valorizar o passado indígena e fundado, em 1825, o *Museo Nacional* pelo primeiro presidente do México, Guadalupe Victoria (1824 – 1828).

A partir do século XIX até o início do século XX, o México criou suas primeiras instituições culturais, que ficaram imersas no debate ideológico entre aqueles que defendiam a independência e os que defendiam a relação com a Espanha, entre os liberais e os conservadores, entre os *criollos* e os indígenas, entre os católicos e os que defendiam um Estado laico. A “vitória” do projeto “liberal” e “nacionalista” frente às demais possibilidades fez a incipiente museologia mexicana seguir um determinado rumo. Deve-se, com isso, vincular a história das políticas públicas de patrimônio cultural em museus no México à reforma de caráter liberal do sistema educacional a partir de 1833.

É possível dizer que, diferente de outros países, as coleções dos museus mexicanos de arqueologia, etnologia, história e arte não se constituíram através de compra de bens de outros países, muito menos de saques a outros territórios, como foi comum na montagem dos acervos dos grandes museus europeus. No México, por um lado, os destacados acervos museológicos foram montados pelas expedições arqueológicas ao próprio território realizadas por dezenas de décadas, e, por outro lado, pela valorização da produção artística local, ainda que privilegiando alguns perfis e movimentos em detrimento de outros.

Esses processos estão vinculados à história dos museus mexicanos, em especial aos museus do Instituto Nacional de Antropologia e História (Inah). Ainda que a fundação do Inah tenha ocorrido apenas em 1939, a grande maioria dos museus históricos e antropológicos do México já vinha conformando o que viria a ser seus acervos a partir das coleções que originalmente estiveram a cargo do *Museo Nacional*, criado a partir da junção das “antiguidades” que estavam na capital do país e outras da universidade, que haviam sido trazidas da Ilha dos Sacríficos, próxima à cidade de Veracruz.

Desde final do século XIX, já se notava a concentração neste museu, localizado na capital da república, ainda em poucos espaços, dos bens culturais considerados mais representativos da história nacional mexicana até aquele momento. Era possível verificar também no mesmo período, a existência em alguns estados mexicanos de movimentos de caráter pedagógico que encaminhavam a formação de museus regionais, dentre eles Michoacán, Oaxaca e Jalisco.

Contudo, foi a revolução mexicana de 1910, que deixou marcas profundas nas estruturas políticas e sociais do México e que conformou a fisionomia contemporânea da política de patrimônio cultural em museus mexicana. Na cultura, assim como nas demais áreas, não poderia ser diferentes e significou uma drástica ruptura com os traços do Porfirismo<sup>38</sup>, que nutria relação estreita com a cultura europeia, em especial a francesa. Dessa maneira, colocou-se em debate a origem e o sentido para o país dos processos de criação artística, literária, musical etc.

Em 1921 foi criada a *Secretaría de Educación Pública* (SEP), que passou a ser um marco das políticas sociais, mas, sobretudo educacionais e, sem dúvida, um dos momentos mais importantes da política cultural mexicana, constituindo-se como a principal catalisadora dos processos culturais. De início, com a organização de cursos, abertura de escolas e bibliotecas, edição de livros e, logo em seguida, mantenedora de uma estrutura de instituições culturais responsáveis pela criação de movimentos artísticos nacionalistas, que foram responsáveis por “reinventar” conceitos da

---

<sup>38</sup> O Porfirismo foi um período de 30 anos durante o qual o México foi governado pelo general Porfírio Díaz, intermitentemente, desde 1876 até maio de 1911, sendo sucedido ao final pelo governo de Sebastián Lerdo de Tejada e com uma breve quebra no período entre 1880 e 1884, em que o México foi presidido por Manuel González. Porfírio Díaz contava com grande prestígio entre os militares e políticos do país, que o levou à presidência da república. Foi um período de estabilidade e progresso econômico do país, mas também graves desigualdades sociais, que concluiu com a Revolução Mexicana.



identidade como o “nacional”, o “rural”, o caráter “mestiço” e o “indígena”, que obtiveram grande êxito e repercussão, tanto dentro, quanto fora do país. No campo museal, a SEP definiu com maior objetividade a função social dos museus, que ficaram encarregados de apoiar o sistema educacional federal e servir como espaços culturais para promoção dos valores revolucionários.

No geral, a política cultural mexicana estruturou-se, essencialmente, na distribuição de recursos públicos, que caracterizou um dos aspectos marcantes do período pós-revolucionário, que foi a constante contratação de artistas para a execução de obras públicas. Tal artifício foi muito utilizado para se buscar o engajamento político e social das categorias com o projeto de poder e sociedade que vinha sendo implementado. E que gerou também uma forte concentração dos recursos e instituições na Cidade do México, capital política do país.

Assim, embora o México se diferencie positivamente em relação aos demais países latino-americanos no que se refere às políticas de produção artística e cultural ao longo do século XX, esta política tinha um caráter demasiado discricionário, sendo constantemente questionadas pela falta de critérios republicanos e democráticos.

Contudo, ainda que alvo de severas críticas, os governos pós-revolucionários, imbuídos de forjar uma identidade nacional e patriótica deram prioridade às artes e às culturas populares, “nacionalistas”. Essa preocupação política, com a criação de uma narrativa histórica, autenticamente mexicana, que caracterizou, em alguma medida, todos os países da América Latina em seus períodos pós-independência e voltou a ganhar força com os movimentos vanguardistas<sup>39</sup> no início do século XX, se destacou no México.

---

<sup>39</sup> Segundo Schwartz (1995, p. 34), “no final dos anos 1920, a crescente politização da cultura latino-americana reintroduz a discussão sobre o significado e o uso da palavra “vanguarda”, através da clássica oposição entre a “arte pela arte” e “arte engajada”. Na realidade, a controvérsia não se dá em torno da utilização específica do termo, mas no sentido mais abrangente de uma definição do próprio estatuto da arte. Inicialmente restrito ao vocabulário militar do século XIX, acepção ainda hoje prioritária nos verbetes dos dicionários, o termo “vanguarda acaba adquirindo na França um sentido figurado na área política, especialmente entre os discípulos de Saint-Simon (1760 – 1825). Para este, um dos criadores do socialismo utópico, o papel da vanguarda artística, na medida em que pretende revolucionar a sociedade, reveste-se de uma função pragmática e de uma finalidade social. Segundo Donald Drew Egbert, para Saint-Simon a arte deveria se dedicar a atingir fins sociais e daí ser necessariamente funcional, utilitária, didática e facilmente compreensível”. No México, podemos apontar os seguintes artistas e manifestos como marcos do movimento vanguardista: Manuel Maples Arce, Atual nº 1 (1921), Irradiação Inaugural (1922), Manifesto Estridentista nº 2 (1923), Manifesto Estridentista nº 3 e Manifesto Estridentista nº 4 (1926).

A fundação do Inah em 1939 e do Inba em 1946 deu nova institucionalidade para as políticas de museus, representando um novo momento para as políticas públicas culturais mexicanas em geral. O Inah de início foi vital para a organização de algumas carreiras profissionais, como a antropologia e a história, bem como para a coordenação e integração dos museus existentes. Já o Inba, embora tenha sido fundamental na construção de um imaginário artístico coletivo, deve ser ressaltado que, até 1964, contava com a existência de apenas um museu, localizado no *Palácio de Bellas Artes*, na Cidade do México, concentrando, desta forma, as coleções públicas de arte do âmbito nacional: o *Museo Nacional de Artes Plásticas* (MNAP).

Em dezembro de 1934, Lázaro Cárdenas assumiu a presidência da República e começou a promover profundas transformações políticas, econômicas e sociais que, em certa medida, recuperaram parte do “espírito” revolucionário das políticas mexicanas. Um dos aspectos aprofundados foi, ao final de seu governo, a criação do Inah, cuja Lei orgânica definia a fundação do *Museo Nacional de Historia* no Castelo de Chapultepec<sup>40</sup> e que foi inaugurado em setembro de 1944.

Dessa maneira, o acervo do *Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía* foi dividido em duas coleções: uma parte pré-hispânica, que passou a integrar o *Museo Nacional de Antropología* e outra parte pós 1521, que foi destinada ao recém criado *Museo Nacional de Historia*.

Os museus do Inah, sobretudo os de caráter nacional, foram responsáveis por promoverem, desde sempre, uma concepção ampla de cultura, perpassando aspectos históricos e antropológicos a partir de abordagens didáticas. Com isso, ainda que tenha predominado a ideia de concentrar em um mesmo espaço coleções provenientes de diferentes localizações do país, pode-se afirmar que tais instituições museológicas foram pioneiras na criação da imagem de um México pluricultural, em que a realidade nacional pôde ser entendida como resultado da articulação das diferentes culturas regionais e locais.

---

<sup>40</sup> Situado na Cidade do México, mais especificamente na colina de Chapultepec, no Bosque de Chapultepec, a uma altura aproximada de 2.300 metros acima do nível do mar, foi construído originalmente, em 1841, para ser utilizada como casa de verão do vice-rei, mas teve diversos fins ao longo dos anos, sobretudo militar. A partir de 1858 funcionou como residência oficial dos presidentes mexicanos. O edifício foi conquistado pelas tropas francesas em 1863 e, nesta fase, o palácio começou a adquirir sua configuração contemporânea, com a chegada do Imperador Maximiliano de Habsburgo, e de sua esposa, a Imperatriz Carlota, em 1864 que decidiram estabelecer ali a sua residência oficial. O Imperador contratou diversos arquitetos europeus e mexicanos para realizar vários projetos que seguiram um estilo neoclássico, em contraste com o restante do edifício de arquitetura barroca.

Augusto Urteaga Castro-Pozo (1995) afirma também que os museus do Inah teriam sido as primeiras instituições a superar a concepção tradicional de conceber os museus como lócus de desfrute cultural privilegiado, ou ainda como santuários dedicados a guardar os restos de um passado a ser cultuado e sem nenhuma conexão com o presente.

Pode-se compreender os esforços governamentais dos anos 1940 por intermédio do Inah como uma primeira tentativa em se implementar uma política nacional no campo museal, que, em alguma medida, buscava solucionar problemas de ordem técnica e financeira, chegando a desenvolver, debaixo de critérios acadêmico-científicos, que vinham sendo construídos, as especialidades museísticas no âmbito técnico e também administrativo.

Ao analisar a história do Inah, Augusto Urteaga Castro-Pozo (1995) visualiza a existência de cinco etapas em que o órgão teria buscado garantir uma infra-estrutura básica e algum nível de planejamento de médio e longo prazo para as instituições.

A primeira etapa teria ocorrido ao longo da década de 1950, com a criação de um departamento de museus regionais e a tentativa de se qualificar a ação dos museus fora da capital, que, aproximadamente, dez anos depois, já contava com 30 museus sobre sua coordenação.

A seguir, durante a década de 1960, com a criação do que então se chamou de Sistema de Museus Nacionais e do *Museo Nacional de las Culturas* e o início de um processo de modernização dos museus regionais, que dialogavam com os anseios de um movimento setorial de âmbito mundial que discutia a renovação museográfica e atualização da função e da imagem dos museus perante suas comunidades. Assim, frente à impossibilidade de se resolver todos os problemas, o recém criado departamento de museus regionais lançou mão de um plano geral para viabilizar o sistema de museus. No horizonte estava a melhoria da gestão, com ações de organização, administração, classificação, aquisição e qualificação das exposições.

Tal década, vale lembrar, foi o auge do que Harvey veio a chamar mais tarde de empreendedorismo urbano, com a preparação e a realização de mega-eventos importantes para o México, como as Olimpíadas de 1968 na Cidade do México e a Copa do Mundo de futebol de 1970. Neste momento, ainda que existisse a consciência do papel dos museus para a cultura popular e para a educação, o foco estava na

pretensão de se apresentar de maneira “satisfatória” a história cultural mexicana para os estrangeiros, contribuindo para incrementar o turismo.

A terceira etapa durante a administração 1970-1976, em que se criou a Direção de Museus e de Estímulos Escolares tentando relacionar os museus com os empreendimentos dos centros de formação do próprio Inah que passaram a se desenvolver nesta mesma época. Neste momento, fixou-se uma política geral dos museus do Inah, que começaram a estabelecer princípios normativos de alcance geral para a catalogação e manejo dos bens culturais musealizados, valendo-se das experiências dos museus nacionais e, em especial, do Museu de Antropologia. Tentou-se desenvolver um caráter multidisciplinar e condições de atender as necessidades dos pequenos museus locais e de sítio arqueológico. Coube, em tese, à Direção de Museus a condução do projeto de criação de outros centros regionais. No entanto, foram implementados apenas os planos para o *Museo Cuauhnáhuac* na antiga residência de Hernán Cortés<sup>41</sup> na cidade de Cuernavaca e outro na cidade de Oaxaca. Contudo, os destaques deste período podem ser apresentados como sendo os projetos experimentais de museus escolares. Havia sido planejada a realização de 400, mas, em 1976 já funcionavam 682 projetos com este escopo. Tratava-se de pequenos projetos realizados por estudantes sob orientação de seus professores e assessoria técnica da Direção de Museus do Inah, desempenhando papel fundamental na constituição de uma “consciência coletiva” a respeito do patrimônio cultural mexicano e o papel dos museus e suas potencialidades.

A quarta etapa, segundo Urteaga (1995), teria sido iniciada em 1983 com a criação do Conselho Nacional de Museus e a elaboração do Programa Nacional de Museus, que, nada mais era do que pretensão de levar para o campo da difusão cultural as orientações do Programa Nacional de Desenvolvimento do Governo Federal.

Augusto Urteaga (1995) aponta o fracasso das tentativas anteriores de se dotar o campo museal de planejamento e organização, como por intermédio de um sistema, que teriam levado à criação do *Consejo de Museos* e um pouco mais tarde na transformação em *Consejo Nacional de Museos*. Esse órgão teria a função de interligar os museus, fornecendo orientações gerais que organizassem seus objetivos

---

<sup>41</sup> Hernán Cortés foi um dos principais conquistadores espanhóis. Ele liderou as ações que geraram o fim do Império Azteca e a conquista do território mexicano.

e fornecesse subsídios técnicos e legais para a confecção de regulamentos internos que ordenassem seus funcionamentos e definisse os programas prioritários.

Dessa maneira, com a definição de novos critérios, a Direção de Museus ficou incumbida de coordenar e apoiar as atividades do Sistema de Museus do Inah, ampliando a circulação de informação, introduzindo alguns critérios de avaliação e iniciando, ainda que tímido, um processo de desconcentração dos museus mexicanos.

Mesmo com a crise da dívida e com os sérios problemas orçamentários vividos pelos governos mexicanos, entre 1983 e 1986, foram criados sete novos museus regionais: *Museo Regional Del Estado de Hidalgo*, *Museo Regional de Chiapas*, *Museo Histórico de Sonora*, *Museo Histórico de Tabasco*, *Museo Regional de Campeche*, *Museo Histórico de Acapulco* e *Museo Regional de Guerrero*. Em consonância com o processo de fortalecimento do federalismo e de descentralização que viria, um pouco mais tarde, a ser hegemônico nos discursos políticos, o Inah transferiu coleções e objetos representativos das manifestações culturais de cada região, dando novo potencial para os bens que estavam dispersos em diferentes reservas técnicas de diversos museus.

Estes museus regionais contaram com o apoio dos governos dos estados contemplados, que também disponibilizaram coleções importantes, e que foram enriquecidas, ainda, com aportes feitos pela sociedade civil e alguns empresários. Além disso, se renovaram e ampliaram alguns dos chamados museus de sítio arqueológico, como os museus de *Comalcalco* em Tabasco e de *Cancún* em Quintana Roo e se criaram novos museus em *Monte Albán*, *Dzibilcha'tún*, *Uxmal* e *Chichén Itzá*.

Ao longo deste mesmo período, foi formatado um programa de organização, renovação e modernização de museus, que conseguiu contemplar as instituições de *Oaxaca*, *Jalisco*, *Morelos*, *Yucatán*, *Querétano*, *Colima*, *Ciudad Juárez*, *Morelia*, *Michoacán*, *Villahermosa* e *Chiapas*. Além do mais, apoiaram-se as solicitações de governos estaduais e locais por assessoria técnica na criação de museus municipais, que redundou na inauguração de museus em Tabasco, Guerrero, Chiapas e outros estados, cujas administrações ficaram a cargo dos governos locais.

Por fim, a quinta etapa apontada corresponderia à transformação da Direção de Museus em Coordenação Nacional, iniciada em 1989 e avançando até o momento em que o autor publicou sua pesquisa em 1995. Neste período, o Instituto teria

passado por uma mudança estrutural generalizada, reorganizando mais uma vez a institucionalidade do patrimônio cultural em museus da área de antropologia e história, tendo se desenvolvido um amplo programa de reorganização, crescimento, modernização e sistematização da Rede de museus do Inah.

O Inah é o responsável, até os dias atuais, pela preservação do patrimônio cultural mexicano prévio ao século XX, cabendo a ele, as iniciativas de promoção à pesquisa, conservação, difusão e promoção destes bens culturais. Estão sob a responsabilidade do Instituto, museus, escolas, sítios, zonas arqueológicas e um acervo de aproximadamente 500 mil peças, de diversas naturezas e diferentes períodos.

Cabe ao *Instituto Nacional de Antropología e Historia* a gestão de uma rede de mais de cem museus, localizados em diferentes regiões do país, dos quais, 5 são nacionais, 22 são regionais, 43 são locais e mais 32 museus são de sítios arqueológicos.

No campo das artes, ainda que o Inba tenha sido criado apenas em 1947 sob o governo de Miguel Alemán Valsés (1946 – 1952), pode-se apontar a sua concepção inicial atrelada a dois momentos: o primeiro que remonta ao ano de 1927, data em que a primeira proposta de se criar um museu de arte moderna apareceu publicamente através de artigo publicado na Revista *Forma* e assinado por Gabriel Fernández Ledesma<sup>42</sup>; e o outro no ano de 1934, quando o presidente Abelardo Rodríguez (1932 – 1934) inaugurou o *Palacio de Bellas Artes* com o propósito de receber o *Museo de Artes Populares*, o *Museo de Artes Plásticas*, o *Museo del Libro*, as *Galerías de Pintura* e os *Salones de Escultura Antigua Mexicana y de Estampa Mexicana*.

Contudo, a abertura ao público ocorreu efetivamente em 1947, sob o nome de *Museo Nacional de Artes Plásticas* no *Palacio de Bellas Artes* que, anos mais tarde, com a inauguração do *Museo de Arte Moderna*, em setembro de 1964, passou a se chamar *Museo del Palacio de Bellas Artes*.

---

<sup>42</sup> Gabriel Fernández Ledesma (1900 – 1983): Foi um importante artista mexicano do século XX, realizando obras de diferentes linguagens; pintor, escultor, artista plástico e escritor. Fez carreira também como professor e editos, participando ativamente do *Salón de La Plástica Mexicana* e da *Liga de Escritores y Artistas Revolucionários*.

No que diz respeito aos museus de arte, Ana Garduño (2013), afirma que o Inba foi responsável por coordenar a reflexão e, em grande medida, a produção artística, dirigindo inicialmente as ações a respeito da arte local e global através de quatro eixos fundamentais: (1) o fortalecimento da institucionalidade por meio de uma burocracia cultural; (2) a unificação do patrimônio plástico; (3) a operação de uma galeria pública, voltada para a arte nacional e; (4) o desenvolvimento de uma estratégia de campanha para promover a arte mexicana por intermédio de exposições temporais para públicos nacionais e internacionais.

A cultura em geral, mas a arte em especial, ocupou, como já apresentado anteriormente, papel fundamental na construção de uma narrativa nacionalista desenvolvida pelos governos pós-revolucionários. Através da arte se buscou passar a mensagem política de modernização do Estado mexicano e também de riqueza e antiguidade cultural, reivindicando que o México ocupasse lugar de destaque no rol das nações “civilizadas” ou “poderosas”.

Dessa maneira, o governo mexicano, que almejava inserir o país entre os destinos turísticos mais procurados do planeta, promoveu, por intermédio do Inba, exposições internacionais de arte mexicana (como as realizadas em 1952 no Museu Nacional de Arte Moderna de Paris, denominada “Arte mexicana, do pré-colombiano a nossos dias” ou, em 1977, no que veio mais tarde a ser o Museu de Arte Rainha Sofia, a mostra “México na Espanha: imagens de sua arte”).

A exposição inaugural do *Museo Nacional de Artes Plásticas*, em 1947, deu ênfase ao que veio a ser a política do Inba por muitos anos: a promoção de artistas que lideravam movimentos artísticos e estavam alinhados com o projeto político em vigor: José Clemente Orozco, Diego Rivera, David Alfaro Siqueiros e Rufino Tamayo.

O período entre 1958 e 1964, em que o país foi governado por Adolfo López Mateos, concomitante ao apogeu do empreendedorismo urbano vivenciado pelo México, sobretudo na sua capital, é conhecido na bibliografia museológica mexicana como “sexênio dos museus”. A partir deste período, se abandonou a concepção de galeria única para a arte produzida no México e foi dado início à montagem de uma rede de museus sob gestão do Inba. O plano inicial consistiu na abertura de quatro novos museus com perfis e vocações específicas e que pudessem ser complementares entre si. Contudo, tal projeto não contou com o apoio político que lhe

permitisse lograr sucesso e os estados optaram por abrir seus próprios museus de arte.

Segundo o pesquisador Luis Gerardo Morales Moreno<sup>43</sup>, os anos 1960 foram a “era de ouro” da museologia mexicana, sendo a consagração de um projeto cultural. Segundo ele, foi neste período que se estruturou o Sistema de Museus públicos, no qual foram criados importantes museus e foi fundada a Escola de Museologia.

A arte europeia, consagrada e com muito espaço nos principais museus do mundo, só foi contar com um espaço de exposições permanentes em 1968, no, hoje denominado, *Museo Nacional de San Carlos* na Cidade do México. Evidentemente, este interesse tardio foi resultado da política cultural estruturada pelo período pós-revolucionário que por muito tempo privilegiou os artistas nacionais e que nos anos 1960, passou por uma reorientação de rumo, afim de projetar o México no cenário internacional, concomitantemente aos mega-eventos que aconteciam naquele período.

Em 1974 a rede de museus do Inba foi fortalecida pela criação do *Museo de Arte Contemporáneo Alvar y Carmen T. de Camilo Gil*, também na Cidade do México e detentor do maior acervo de obras de Orozco em poder do Inba. Contudo, durante os primeiros dez anos o museu permaneceu praticamente vazio, uma vez que as coleções circularam por diversas cidades do mundo, principalmente da Europa, promovendo a arte mexicana.

O entusiasmo com a economia e o otimismo em torno do país ao longo dos anos 1970 refletiu-se também no campo museal. Segundo Garduño (2013), durante o governo do presidente López Portillo (1976-1982), as Instituições culturais planejaram um ambicioso processo de expansão do sistema de museus públicos, complementar à reforma da rede de instituições culturais. Contudo, a transformação da realidade econômica, com a crise fiscal do início dos anos 1980, fez com que apenas o *Museo Nacional de Arte* (Munal) fosse, de fato, inaugurado, obedecendo a uma “constante” da política cultural mexicana de que cada presidente aspirava construir seu próprio museu. Segundo ela, além dos problemas político-econômicos, um grave terremoto em setembro de 1985 também afetou a vida cotidiana do setor museal e acabou por dificultar as ações do campo.

---

<sup>43</sup> Entrevista concedida para a presente pesquisa em 2012.



O Inba adentra o século XXI ainda como o órgão responsável pela educação, difusão, promoção artística e pela preservação do patrimônio cultural do século XX em diante. Para tanto, o Instituto tem registrado inúmeros imóveis com valor histórico e mais outros tantos com valor artístico. Inicialmente, sob sua responsabilidade estavam também diversas Casas de Cultura, mas que foram descentralizadas e entregues para a gestão dos governos estaduais. Atualmente, conta com alguns teatros e galerias e 20 museus.

Luciana Jiménez (2008) aponta que, até final dos anos 1980, o Inba era o principal ator da produção e geração de projetos artísticos, através de suas coordenações de dança, música, teatro, artes plásticas e ópera. Até aquele período, era responsável pela *Orquesta Sinfónica Nacional*, *Coro da Cámara de Bellas Artes*, *Compañías Nacionales de Ópera*, *Danza y Teatro*, além de subsidiar a existência de outros diversos grupos, a maioria deles localizados na Cidade do México.

Assim, pode-se verificar que a estrutura museal mexicana iniciada no final do século XVIII foi responsável por preservar e montar um grande acervo até a primeira metade do século XX, quando o Inah e o Inba, criados debaixo do guarda-chuva da *Secretaría de Educación Pública*, beneficiaram-se da estrutura existente para fundar novos museus.

Vale fazer menção ao discurso do primeiro diretor do Inba, quando da sua posse em 1947, em que ele faz duras críticas ao descaso governamental com as artes mexicanas em geral:

Desde muchos años atrás hemos mirado con tristeza y con honda preocupación la deficiente atención prestada por el Estado al desarrollo del arte en México: la lamentable situación de las Galerías de San Carlos; el bochornoso embodegamiento de las colecciones nacionales de pintura del Palacio de Bellas Artes; el deterioro y la falta de conservación de la pintura mural antigua y moderna; la falta absoluta de interés hacia nuestro patrimonio pictórico en general, que se ha dispersado y se sigue dispersando, para siempre, sin que nada ni nadie lo remedie, ni de señas de siquiera querer remediarlo; la falta absoluta de apoyo a una actividad y a una producción teatrales; el increíble abandono de nuestras escuelas profesionales de artes plásticas, de música y danza; la falta total de ayuda al teatro musical – digamos ópera – mexicano o de mexicanos; y así otros mil hechos lamentables. Podría pensarse que éstos son hechos lamentables sólo para los propios artistas y para las personas que abiertamente aman el arte. Podría pensarse que éste es un problema – pequeño y particular – de un grupo

reducido de gente. Podría pensarse así, y de hecho así se ha quedado normado el criterio general. Pero pensar así es un error (TIBOL, 1982: p. 50).

Como já foi apresentado, a partir do ano de 1960 o México ingressou em um momento de ouro e, com o intuito de projetá-lo internacionalmente, foram criados diversos museus e adotadas algumas ações que ficaram conhecidas no setor museal mexicano como “reforma do sistema de museus”.

No âmbito do Inba, a criação da Cidade Universitária na Cidade do México e suas obras de arte e museus provavelmente foram as ações mais relevante. Mas também a criação do *Museo de Ciencias y Artes*, em 1960, dentro do Parque Chapultepec, do *Museo del Caracol*, em 1960, do Museo de la Ciudad de México, em 1960, a reestruturação da *Galeria del Palacio de Bellas Artes*, que a partir de 1964 passou a ser utilizada prioritariamente para grandes exposições, realocando seu acervo para a criação da *Pinacoteca Virreinal de San Diego* e do *Museo de Arte Moderno (MAM)*, ambos a partir de 1964.

Já no âmbito do Inah, ao *Museo Nacional de Antropologia*, em 1964, foi delegado o orçamento e a coordenação do processo de reestruturação da rede de museus de história e antropologia, para o qual se construiu o primeiro edifício monumental expressamente para servir de instituição museológica no México. A partir deste momento foi criado o *Museo Nacional del Virreinato*, em Tepetzotlán, em 1964, restaurado o *Museo de Acolman*, que estava em obras desde 1960 e, um pouco mais tarde e com um orçamento muito menor, em 1965, foi inaugurado o *Museo Nacional de las Culturas*.

Tal processo envolveu a reforma e restauração de diversos edifícios históricos, que foram convertidos em museus, além do surgimento dos primeiros projetos de edifícios criados especialmente para servir às funções de museu. Esta reforma gerou o impacto positivo de fomentar ações de planejamento nas instituições museais, principalmente com o objetivo de repensar suas vocações e perfis de museu dentro de uma nova perspectiva de complementaridade e funcionalidade dentro de um novo “sistema de museus mexicanos” que se criava. E, também, acabou por profissionalizar, em certa medida, diretores, curadores e demais funcionários das

instituições que tiveram maiores e melhores condições técnicas, mas também maiores exigências.

As instituições culturais cresceram de maneira significativa durante os anos 1940 e 1970, organizando-se de forma bastante centralizada por decisões presidenciais. Foram criadas organizações para as bibliotecas, para a edição de livros, para o fomento à leitura, para o patrimônio cultural, para a difusão e educação artística, entre outras.

Vale observar, contudo, que a morfologia contemporânea da política de patrimônio cultural em museus no México ainda é o resultado dessa “reforma” realizada na primeira metade da década de 1960. Foram anos de otimismo com o forte desenvolvimento socioeconômico e que projetava uma ideologia oficial com um futuro idílico para o país, principalmente para a Cidade do México, inaugurando o processo de “empresariamento urbano”, que alguns países e, conseqüentemente, algumas cidades da América Latina viriam a experimentar alguns anos mais tarde. Como caracterizou David Harvey (2006), a obsessão construtiva marcou este período, reforçando a prática herdada dos primeiros governos revolucionários, mas que demoraram algumas décadas para chegar ao setor dos museus *stricto sensu*, com exceção, talvez, do *Palacio de Bellas Artes*, que se estabeleceu em 1934.

É verdade que inúmeros projetos foram cogitados ao longo do tempo, sem uma política definida e sem a alocação dos recursos necessários. Neste período, diversos gestores da área do patrimônio receberam bolsas para pesquisa em museus de grande expressão, sobretudo nos Estados Unidos da América, sem grandes conseqüências para o dia a dia da política museal mexicana. A política de patrimônio cultural virou prioridade em um contexto de edificação de grandes prédios públicos, obras viárias, barragens, unidades habitacionais e outros mega-projetos que cobriram o México de canteiros de obras. O México estava se desenvolvendo!

Vale reforçar que a maior ênfase na política de patrimônio cultural derivou de uma maior atenção ao setor do turismo, que o governo buscava fortalecer. Assim, a qualificação, restauração e até mesmo a abertura de novos sítios arqueológicos, bem como suas musealizações passaram a ser prioridade para atrair cada vez mais turistas estrangeiros ao país. O presidente Adolfo López Mateos (1958 – 1964) emitiu uma portaria que desvinculava o Departamento de Turismo do controle do Ministério do Interior e o colocava sob o controle direto do gabinete do presidente da república.

Nessa perspectiva, se almejava transformar a Cidade do México em uma cidade com grande capital simbólico, com o que David Harvey (2006) chamou de marcos de distinção. Buscava-se que a cidade fosse reconhecida internacionalmente como a capital cultural da América Latina, fortalecendo também seu papel de liderança regional entre as nações americanas.

Dessa forma, a administração de López Mateos, que herdou o projeto de construção do *Museo Nacional de Antropología*, expandiu suas limitadas pretensões iniciais e acabou por deixar o país, e, principalmente, a capital, com uma feição mais “monumental”, característica vislumbrada por sua pequena elite burguesa e que ajudou a assegurar por mais um período a governabilidade do PRI.

Contudo, é importante frisar que, desde o surgimento das organizações de patrimônio, houve uma disparidade entre os dois entes mexicanos, o Inah e o Inba. Tanto no que se refere ao orçamento, quanto ao peso institucional. A “reforma” da primeira metade da década de 1960 reforçou a ampliação do interesse oficial em um segmento específico do campo museal, e intensificou as escavações arqueológicas, aprofundando as desigualdades entre as duas instituições. Ou seja, consolidando o Inah como instituto com grande capacidade técnica e prestígio em âmbito nacional e até internacional, contando hoje com cerca de 120 instituições museológicas. Em contraposição ao papel do Inba, com maiores dificuldades e apenas 20 instituições museológicas. Ainda que tenha desenvolvido uma rede de museus que passam de maneira satisfatória por vários períodos artísticos na Cidade do México, o Inba segue sem grande representatividade nas demais regiões do México.

Além disso, o enfraquecimento do PRI e do projeto desenvolvimentista pós-revolucionário, perceptível a partir dos anos 1970, geraram a hegemonia neoliberal que também teve reflexos na esfera cultural e, em alguma medida, na área dos museus.

As políticas culturais que, a partir do século XIX, embora escassas, foram concebidas integralmente como assuntos de Estado, tendo nas organizações estatais sua forma institucional, tiveram tal estratégia mantida pelos governos revolucionários até os anos 1960.

Conjuntamente à “reforma” museal promovida a partir do governo de López Mateos, começa-se a perceber o surgimento de museus e equipamentos culturais

privados, que se caracterizam por exercer de maneira autônoma sua gestão, mas, com a peculiaridade de estarem instituídos sempre de algum grau de dependência governamental. Na maioria das vezes o papel estatal está na cessão em comodato de terrenos ou edifícios públicos e repasses de recursos financeiros, que ocorrem geralmente sem contrapartida por parte dos beneficiados. Além disso, tais empreendimentos, geralmente, estavam localizados nas capitais, principalmente na Cidade do México, decisão que não estava, necessariamente, atrelada aos interesses públicos, mas, aos interesses privados que, em última instância são delegados aos departamentos de marketing das empresas, que buscam maior retorno financeiro com exposição de marca. São exemplos: Frida Kahlo (1959); Anahuacalli (1964); de Monterrey (1977-2000); Franz Mayer (1986); Amparo (1991); de Arte Contemporâneo, MARCO (1991); Soumaya (1995); Jumex (2013), entre outros.

Contudo, Ana Garduño (2013) apresenta o caso do Museo Tamayo de Arte Contemporâneo (MTAC) como sendo *sui generis*. Trata-se do único museu que se integrou à rede de museus do Inba após a sua criação. Inaugurado em 1981, o MTAC era administrado pela *Fundación Cultural Televisa*, vinculada à companhia de televisão mais importante da indústria cultural mexicana. A construção do museu foi custeada por um importante grupo econômico de Monterrey, enquanto que o governo federal cedeu o terreno, localizado no Bosque de Chapultepec e o acervo ficou a cargo do pintor Rufino Tamayo. Alvo de severas críticas, tal museu simbolizou, ainda que não tenha sido o primeiro, o marco do fim do monopólio estatal no campo museal. No entanto, no caso do MTAC, a parceria com a iniciativa privada não funcionou. Os conflitos gerados pela vocação do museu fizeram, segundo Garduño, o pintor solicitar a tutela direta das autoridades mexicanas, fazendo com que o museu passasse definitivamente para a gestão do Instituto, acabando por representar um museu com perfil, até então, inexistente na rede, com perfil contemporâneo e internacionalista.

A mudança de paradigma de modelo de Estado se deu gradativamente e a busca por um Estado de bem-estar foi tendo seu ritmo diminuído até a conquista da hegemonia do discurso de que os governos deveriam renunciar ao cumprimento de algumas responsabilidades institucionais que vinham sendo contraídas desde início do século XX, mas que nunca chegaram a se consolidar no âmbito cultural, mantendo sempre iniciativas pontuais e de baixa repercussão social, com raras exceções, mas

que não lograram modificar de maneira substancial o cenário das políticas públicas de cultura no México.

Assim, os anos 1980 marcaram o início da estagnação das políticas culturais, que persistiram por três décadas. Neste período, desapareceram as empresas de cinema, a distribuidora do *Fondo de Cultura Económica*, o *Fondo Nacional para Actividades Sociales*, o *Fondo Nacional para El Desarrollo de La Danza Popular Mexicana*, entre outros. O orçamento para a cultura foi reduzido e as instituições culturais públicas passam a ter que “fazer mais com menos”.

No campo museal, as políticas de cunho neoliberal se transformaram em “projetos especiais”, como os quatorze projetos entre 1992 e 1994, que levaram à construção ou remodelação de cinco museus e a exploração ou restauração de zonas arqueológicas que teriam como objetivo principal o incremento do turismo. Em paralelo a isso, afirma a historiadora mexicana Ana Garduño (2013), a rede de museus federais do México se mantinha com recursos básicos para sua subsistência, que se confrontava com o discurso político vigente de que as políticas culturais do país teriam alcance nacional e repercussão internacional.

O sociólogo mexicano Tomás Ejea Mendoza (2008) vai além e afirma que, ao longo do século XX, os governos mexicanos perderam a oportunidade de produzir políticas culturais de Estado. Ele aponta a criação do *Instituto Nacional de Bellas Artes* e do *Instituto Nacional de Antropología e Historia*, também como exemplos disso. Ainda que, segundo ele, sejam as duas instituições culturais mais importantes do México.

Para Tomás Ejea (2008), durante os longos anos em que o PRI governou o México, o apoio que se dava aos artistas era estabelecido por cada um dos governos e funcionários a partir de uma política com objetivos e metas pouco claras. Sendo o fomento à criação, produção, circulação e consumo artístico dependente de aspectos políticos conjecturais, assim como da influência de determinados artistas ou, em muitos casos, das preferências e gostos artísticos dos funcionários de “plantão”. Para ele, o que caracteriza a política cultural do período era sua subordinação às necessidades conjunturais do grupo no poder. Ou seja, não existia uma política pública de cultura, podendo-se falar de ações dispersas, sendo que ele localiza os dois Institutos nacionais nesta mesma condição.

As criações do *Consejo Nacional para la Cultura y las Artes* (Conaculta), em 1988, que veio substituir a *Subsecretaría de Cultura* em que se aglutinavam todas as instituições dedicadas à cultura, e do *Fondo Nacional para las Culturas y las Artes* (FONCA), em 1989, iniciaram uma nova etapa na política cultural mexicana, chamada na época pelo presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) de processo de “modernização” da política cultural. Embora tal estrutura administrativa ainda seja uma agência da *Secretaría de Educación Pública*, e, portanto, não goze de plena autonomia, a sua fundação representou uma tentativa de responder aos anseios por participação, supostamente, dando maior protagonismo e organicidade para as políticas do setor cultural.

Dessa maneira, o discurso oficial do governo federal passou a ser de que a política cultural abandonava o modelo discricionário e ingressava em uma etapa democrática e participativa. Abrindo um novo debate político entre aqueles que compreendiam as ações como um avanço substantivo em diversos aspectos da política cultural e aqueles que julgavam as medidas insuficientes para romper a lógica autoritária e discricionária imperante.

Tomás Ejea (2008) propõe que as medidas não podem ser caracterizadas nem de uma forma e nem de outra, ou seja, as características democráticas das ações conviviam de forma harmoniosa com o velho sistema político autoritário. Segundo ele, o que o governo chamava de “modernização da política cultural” era, na verdade, um processo de liberalização das políticas culturais, que não podem mais ser definidas, simplesmente, como autoritária, contudo, também não pode ser considerada como democrática.

Tal processo de liberalização da política cultural gerou a formação de novas instituições, atreladas às empresas privadas, que têm por objetivo principal o retorno de imagem para as suas mantenedoras e não o interesse público, necessariamente. Neste bojo, foram criadas organismos importantes como o *Fomento Cultural Banamex*, a *Fundación Cultural Bancomer*, a *Fundación Jumex*, a *Fundación Pascual*, a *Fundación Telmex*, entre tantos outros.

Esse movimento político-administrativo deve ser interpretado dentro do processo de queda de legitimidade político-social que viveu o PRI após severas

denúncias de fraude eleitoral<sup>44</sup>, dentre elas a que elegeu o presidente Salinas por uma diferença pequena no pleito de 1988. De acordo com Cristián Calónico Lucio (2006), com a criação do Fonca, o governo pretendia ganhar entre os artistas e intelectuais a legitimidade que não havia ganhado nas urnas. Victor Flores Olea, o primeiro presidente do Conaculta, chegou a afirmar em entrevista mais tarde que Salinas queria dar uma cara de “esquerda” à política cultural para equilibrar tudo o que o plano econômico viria a fazer pela direita.

Entretanto, a criação desses órgãos omite o planejamento ou a possibilidade de qualquer reorganização política que possibilitassem a confecção de políticas públicas mais robustas e de Estado, tratando-se simplesmente de uma reorganização administrativa, que passava uma unidade executora de um órgão para outro, com foco na gestão hierarquizada do presidente e sem espaço institucionalizado para a participação social. Dessa maneira, o Conaculta passou a ser um Conselho sem conselheiros.

A institucionalização da participação, que estava presente no discurso de criação do Conselho, em que se falava sobre a importância da participação social no funcionamento das estruturas criadas e da co-responsabilização da sociedade<sup>45</sup> também foi abandonada. Processos participativos só foram implementados parcialmente em alguns programas geridos pelo Fonca, tendo o restante das políticas funcionado, ainda, sob o caráter discricionário, principalmente seus dois órgãos de patrimônio: o *Instituto Nacional de Antropología e Historia* e o *Instituto Nacional de Bellas Artes*, cujas ações se desenvolvem sem a participação de absolutamente nenhum conselho.

Rafael Tovar y de Teresa (1994), presidente do Conaculta entre 1992 e 2000 aponta que as linhas centrais da “modernização” da política cultural deveriam ser a co-responsabilização dos próprios artistas e gestores culturais na participação das ações governamentais e a descentralização como forma de estender a rede de

---

<sup>44</sup> O sistema de informática utilizado para registrar a contagem dos votos apresentou duas falhas técnicas, chegando a ser desligados. As suspeitas aumentaram quando o Congresso mexicano aprovou com o apoio do Partido de Ação Nacional (PAN), a destruição da documentação eleitoral que podia mostrar qual o resultado real da eleição sem que esta documentação fosse examinada.

<sup>45</sup> Segundo Tovar y de Teresa, o presidente Salinas no dia da instalação do Conaculta, em dezembro de 1988 teria afirmado textualmente que as principais áreas de atividade do Conselho deverão se estabelecer com corpos consultivos integrados por pessoas de prestígio que, com imparcialidade e com conhecimento do meio, precisarão os critérios para atribuir recursos e promover novas ações (TOVAR Y DE TERESA, 1994, p. 363).



serviços culturais e dar vazão às necessidades e aspirações de grupos e regiões de todo o país, seguindo critérios de maior racionalidade e eficiência tanto das estruturas administrativas, quanto no manejo dos escassos recursos financeiros disponíveis.

O que se observou na prática ao longo dos anos 1990, contudo, foi a ausência de um marco jurídico adequado, bem como a falta de canais de apoio que desencadearam um processo de desaparecimento de diversas entidades da sociedade civil, que desempenhavam papel importante no âmbito cultural e que, em tese, passariam a ter maior protagonismo com a criação do Conselho. Soma-se a isso, a assinatura do Nafta em 1994, que resultou na abertura econômica mexicana para os mercados e produtos canadenses e estadunidenses, sem, ao menos, ter havido negociações que vislumbassem preservar setores importantes para a produção cultural do México, como os setores cinematográfico, editorial e artesanal.

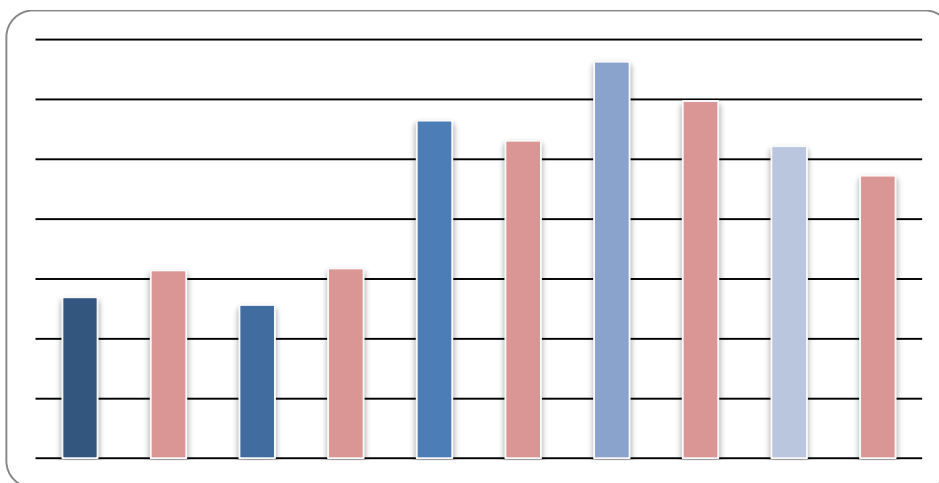
Porém, vale ressaltar que, com a escassez de recursos e a decorrente tomada de medidas de caráter neoliberais a partir da década de 1980, houve uma maior atenção às práticas de levantamento de dados e de produção de informações e de indicadores culturais, que, até então, eram insignificantes e dificultavam, quando não inviabilizavam, qualquer prática de planejamento das políticas e ações culturais.

Preocupados em descentralizar as políticas públicas, a recém criada *Coordinación Nacional de Descentralización* (Coordenação Nacional de Descentralização) foi responsável em 1994 por criar o *Sistema de Información para La Planeación y Evaluación de Políticas Culturales* (Sistema de Informação para o Planejamento e Avaliação de Políticas Culturais), rebatizado mais tarde de *Sistema de Información Cultural* do Conaculta.

Tal sistema recebeu informações sobre a infra-estrutura cultural mexicana, como museus, teatros, centros culturais, escolas de arte e casas de cultura; sobre os programas de fomento à criação e pesquisa artística, com informações sobre os grupos que receberam incentivos; festivais; revistas culturais e demais meios de comunicação, entre outros assuntos. Contudo, o Sistema de Informações Culturais deixou de ser abastecido de dados ao longo da gestão do presidente Felipe Calderón (2006-2012), decaindo a produção de informações e indicadores, sendo as duas últimas publicações, com estatísticas pertinentes ao campo museal, datadas de 2008 e 2010.

No que tange o campo museal, o principal problema, segundo Ana Garduño (2013), segue residindo na baixa institucionalidade das políticas públicas do setor, que historicamente tem ficado a mercê da vontade política de governantes, atribuindo alto caráter discricionário às decisões, assim como nas demais áreas da cultura. A conseqüência direta disso são os baixos orçamentos públicos para o setor, que permitem apenas a manutenção básica dos programas, incidindo sobre as dinâmicas de funcionamento das instituições que, como uma das principais implicações, passam a conviver com a predominância de exposições temporárias, realizadas por intermédio de recursos não orçamentários diretos e que demandam menores dispêndios de recursos humanos e financeiros com trabalhos e serviços de conservação e pesquisa, por exemplo (Gráfico ).

Gráfico 4 – Evolução anual do Orçamento Aprovado e Executado do Conaculta (milhões de pesos)



Fonte: Conaculta (s/d)

Tais condições mínimas, sob as quais os museus são mantidos, dificultam também a realização de processos fundamentais para o patrimônio cultural museal, como as ações de restauração, aquisição de equipamentos e obras de melhorias espaciais e funcionais.

Para Garduño (2013), a aclamada “reforma” museal dos anos 1960 não chegou a estabelecer uma nova política cultural e a rede de museus mexicanos seguiu crescendo de maneira aleatória sem a preocupação de se criar um sistema de museus com base nas necessidades culturais das diferentes regiões do território nacional

mexicano e, sobretudo, sem sanar as carências das organizações do setor, sendo as mudanças necessárias, quando muito, feitas de maneira informal, operativas e imediatas, como reações pontuais a conjecturas.

As implicações podem ser observadas em diversos aspectos, como na política de aquisição e circulação de acervo, que tem se realizado de maneira pouco articulada e sem um planejamento global, com raras compras de bens culturais ou mesmo a busca de doadores privados de coleções e obras em potencial.

Garduño (2013) apresenta a necessidade de uma radical reestruturação administrativa e organizacional do setor como sendo central para a reversão do crítico panorama que os museus mexicanos têm vivido. Tal reestruturação, embora não seja apresentada uma proposta objetiva, segundo ela, deveria servir para avançar no diagnóstico do setor, com suas potencialidades e debilidades a fim de buscar dotar os museus de melhores recursos patrimoniais, técnicos, humanos e econômicos, qualificar seus acervos e, principalmente, a constituição de uma nova institucionalidade, que promova o desenvolvimento do setor com melhores relações, conexões e articulações entre os museus públicos das diferentes esferas de governo e também privados, instituindo em alguma medida a complementaridade das organizações, evitando as “duplicações” atuais ou redundâncias. Nesse sentido, continua a historiadora Ana Garduño, a “mobilidade” dos acervos podem contribuir para sua revitalização, circulando ente os museus e se constituindo como alternativas para exposições temporárias, servindo de abrigo para técnicos, curadores e demais gestores, que também podem “circular” entre as instituições museais.

Deve-se notar, que a forma como, historicamente, a rede de museus se expandiu no México é um fator prejudicial ao processo de planejamento que Ana Garduño propõe. A criação de novas instituições museológicas está condicionada, sobretudo, à vontade política do governante de plantão. E não às necessidades diagnosticadas no sistema, objetivando sanar lacunas observadas na rede. Este processo arbitrário seguiu durante o século XXI e a criação de museus pode ser verificada na Tabela 6.

Tabela 6 – Evolução recente da quantidade de museus no México (2003-2014)

Ano	Quantidade de museus
2003	1.058 <sup>1</sup>
2007	1.208 <sup>2</sup>
2010	1.425 <sup>3</sup>
2014	1.438 <sup>3</sup>

Fontes:

<sup>1</sup> México (2003)

<sup>2</sup> Sistema de Informação Cultural do México (s/d)

<sup>3</sup> Instituto Latinoamericano de Museos (s/d)

Em outras palavras, a proposta, esboçada por Garduño (2013), caminha na perspectiva de se efetivar um sistema nacional de museus. Contudo, propostas desta magnitude são polêmicas e envolvem decisões estratégicas e difíceis, não apenas para o setor, mas para a classe política e para a sociedade em geral. Pois, envolvem, necessariamente, um orçamento mais robusto e dotado de autonomia para eliminar ou minimizar o caráter discricionário dos gastos, bem como, maior capacidade de gestão com técnicos contratados para dar conta das tarefas do setor e a definição da continuação, ou não, do perfil atual de cada museu, partindo do entendimento de que os parâmetros institucionais e planos museológicos não devem ser definidos exclusivamente no âmbito do próprio museu, redefinindo ou confirmando a vocação de cada museu e hierarquizando a função social e cultural de cada uma das instituições.

Estratégia dessa natureza permitiria o planejamento de um programa de investimentos para construções, reformas, compras de equipamentos e aquisições de acervos no médio e no longo prazo e em âmbitos local, regional e nacional. Evidentemente, tais propostas demandariam reformas que iriam para além do campo administrativo, e necessitariam de revisões jurídicas e fiscais das legislações e estatutos aplicáveis para viabilizá-la.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha metodológica pelas políticas públicas de patrimônio cultural em museus para analisar os modelos de Estado, de administração pública, de desenvolvimento e a governança das políticas públicas na América Latina se mostrou acertada. Além da maior atenção despendida às políticas públicas de cultura com o alargamento da própria concepção de cultura promovida pelos governos de centro-esquerda a partir do início do século XXI, que incluiu na institucionalidade grupos historicamente excluídos, como os afro-descendentes, os indígenas, inúmeros movimentos populares, entre tantos outros, o processo socioeconômico apresentado por David Harvey (2006) em seus estudos sobre o empreendedorismo urbano e a transformação da cultura em *commodities*, fez com que o protagonismo que as políticas de cultura ganharam no final do século XX e início do século XXI a transformassem em locus privilegiado de reprodução de uma nova dinâmica capitalista e também da administração pública.

Vale ressaltar que, concomitante à ampliação da importância política atribuída à cultura, ampliaram-se também as bases de pesquisa, com publicações acadêmicas sobre os assuntos relacionados, confecção de relatórios de gestão com dados e indicadores e a disponibilidade de gestores e técnicos dos assuntos correlacionados em fornecer informações e outros subsídios.

Ao longo da pesquisa, confirmou-se uma hipótese inicial de que as políticas públicas de cultura não estariam imersas totalmente no embate ideológico “partidário” acerca do modelo de Estado e do modelo de gestão das políticas públicas e, o que pôde ser observado, em especial, nas políticas de patrimônio cultural em museus. Contudo, a quase ausência de disputa política ideológica neste quesito faz com que as reflexões e formulações políticas e também técnicas sobre determinados assuntos fossem limitadas e, em alguns casos, voluntaristas, diferente de outras áreas governamentais que já se encontram consolidadas e com produções de conteúdos e políticas públicas bastante avançadas.

Em contraposição à baixa polarização política e, até mesmo, teórica frente às políticas culturais, se colocam as políticas de desenvolvimento econômico, os paradigmas de modelo de Estado e de administração pública, que são alvo de calorosos debates políticos e acadêmicos, refletindo-se, mesmo que indiretamente, na gestão e, principalmente, na institucionalização das políticas públicas de patrimônio cultural em museus. Ainda assim, diante de tal polarização, podem-se encontrar algumas convergências frente às conjunturas que se apresentam.

As frequentes dificuldades financeiras e orçamentárias por parte dos governos, refletem-se também no campo cultural e, em especial dos museus, levando à constantes cortes e reduções de gastos com investimentos, dificultando ainda mais a realização de planejamentos para o setor. Assim, como muitas políticas sociais, dentre elas a cultura, a política de museus é chamada de incremental. Isso significa que carece cada vez mais de recursos humanos e financeiros, na medida em que, ao se ampliar os serviços ofertados, com a abertura de novos equipamentos, de novas salas, com a aquisição de novos acervos etc., isso ocorre sem que, necessariamente, sejam acompanhadas, diretamente, da ampliação de receita.

Ou seja, ainda que em geral, mas, em especial, países como o Brasil e como o México (em menor medida) em que a formação de público ainda é uma necessidade e, portanto, uma prioridade, recursos provenientes de bilheteria, venda de *souvenirs*, entre outros, impactam pouco nas receitas das instituições, explicitando a carência por recursos orçamentários, sejam eles públicos ou privados.

A constatação de que as políticas públicas de patrimônio cultural em museus de Brasil e México apresentam mais similitudes do que inicialmente se esperava, pode gerar surpresa tanto para um observador leigo, quanto para um acadêmico experiente que observa alguns museus de forma isolada. Tal surpresa pode ser gerada pelo fato do Estado e da sociedade mexicana terem produzido algumas instituições museológicas que se equiparam às instituições mais renomadas do mundo, com acervos, instalações, recursos humanos, pesquisas e pesquisadores, todos de primeira linha.

Contudo, ainda que o México detenha aproximadamente uma dezena de museus espetaculares, que foram constituídos ao longo de décadas, graças a algumas opções políticas, econômicas e sociais, deve-se ressaltar que foram estas mesmas opções que conduziram sua política de patrimônio cultural em museus, de

maneira geral, a pouco se diferenciarem da precariedade e das dificuldades das políticas brasileiras.

É importante observar, que não se pode generalizar a respeito da realidade das instituições museológicas, uma vez que elas são muito diversas. Ainda assim, a grande maioria dos museus brasileiros e mexicanos padece de problemas básicos, como a ausência de recursos humanos e financeiros para realizar o custeio de sua manutenção e serviços essenciais associados à sua natureza, bem como a carência de planos museológicos, planejamento financeiro e orçamentário e demais mecanismos de gestão.

Tais disparidades encontradas nos museus mexicanos, e que também podem ser observadas no Brasil, em menor grau, é uma das faces do que apresentou Néstor García Canclini (1998), quando afirmou que os países latino-americanos vivem a pós-modernidade sem, contudo, terem completado, necessariamente, sua modernidade, não sendo, portanto, exclusividade das políticas culturais, podendo ser verificadas em praticamente todos os campos sociais.

## **1 A dimensão econômica das políticas de patrimônio cultural em museus**

Brasil e México optaram por caminhos distintos e adotaram modelos de desenvolvimento socioeconômicos diferentes a partir do início do século XXI. No entanto, nem sempre foi assim, uma vez que ambos fizeram a opção pelo desenvolvimentismo em meados do século XX, que gerou industrialização e desenvolvimento, ainda que em medidas muito distintas nos dois países. Também de maneira comum, ambos fizeram a opção pelo receituário neoliberal, no início da década de 1980, quando se configurou a crise fiscal dos Estados latino-americanos, ainda que as medidas adotadas tenham sido em doses um pouco diferentes para os dois países e gerado resultados distintos. Contudo, no início do século XXI os dois países seguiram rumos políticos, econômicos e sociais diferentes. O México optou por prosseguir no caminho neoliberal, aprofundando ou mantendo medidas

socioeconômicas que vinham sendo adotadas já há alguns anos, enquanto que o Brasil, assim como outros tantos países da América Latina, optou por seguir uma nova alternativa, com a adoção de medidas e a realização de ações que ficaram conhecidas como neodesenvolvimentismo.

Ainda assim, embora tenham adotado modelos de desenvolvimento distintos, deve-se notar que as ações políticas, econômicas e as relações sociais são extremamente complexas, com suas características podendo ser difusas e apresentando algumas convergências que dificultam a análise e sua aproximação de tipos ideais.

Um exemplo importante dessas convergências é notado com o declínio da capacidade de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais por parte dos Estados (entenda-se aqui, governos centrais), que conferiu maior protagonismo político e econômico aos poderes locais, uma vez que esses têm assumido cada vez mais a frente das negociações com o objetivo de maximizar a atratividade do “local” para o desenvolvimento capitalista. Segundo David Harvey (2006), tais ações acabaram por homogeneizar os governos locais e diminuir o espectro de variações políticas das ações públicas, tornando governos de direita e esquerda, cada vez mais parecidos, já que atuam de forma bastante semelhante, desempenhando papéis centrais em relação a processos que, em tese, os governos mais à esquerda deveriam se opor ou, ao menos, tentar resistir.

Contudo, deve ser observado que, diferente dos países capitalistas centrais, nos países em desenvolvimento, casos de Brasil e México, o chamado empreendedorismo urbano tem sido promovido pelos governos locais com forte parceria ou, até mesmo, dependência dos investimentos dos governos nacionais. Isso pode ser notado também no modelo neodesenvolvimentista latino-americano em que o Estado voltou a ser aceito como o principal propulsor do desenvolvimento socioeconômico.

Ao analisar os casos dos países desenvolvidos, David Harvey (2006) caracterizou este novo cenário, como sendo o deslocamento da governança das políticas públicas do que ele chamou de abordagem “administrativa”, característica das décadas de 1940, 1950 e 1960, para uma forma “empreendedora” nas décadas de 1970 e 1980. Na maioria dos países da América Latina, isso ocorreu tardiamente em relação aos países do centro do capitalismo, auxiliando na constituição da



hegemonia ideológica de que a postura empreendedora das cidades em relação ao desenvolvimento econômico geraria consequências positivas. No México, contudo, a passagem a qual se refere Harvey se deu no mesmo período à dos países desenvolvidos.

Vale reforçar que Harvey (2006) chama a atenção para a colocação em segundo plano dos aspectos político-ideológico, uma vez que tal hegemonia teria se difundido, não só nas diferentes fronteiras nacionais, mas também nos diferentes espectros dos partidos políticos.

A euforia econômica vivida pelo México ao longo dos anos 1960 e 1970, em que se observou um forte processo de empreendedorismo urbano, observado conjuntamente com a euforia vivida pelo Brasil no início do século XXI, em que se nota também a tentativa de se empreender no ambiente urbano, fornecem indícios que possibilitam traçar um paralelo entre os dois momentos, apontando algumas limitações importantes em ambos os casos. Se não se pode confirmar de maneira generalizada a ineficácia do modelo para toda a América Latina, ao menos nos dois países observados fica evidente que não se alcançaram os objetivos almejados, uma vez que os riscos e os investimentos demandados não foram aportados pela iniciativa privada, recaindo, nos dois casos, sobre os Estados.

Ainda que a dinâmica socioeconômica apontada por David Harvey (2006) corrobore com esta perspectiva, já que representa a forma como os capitalistas cultivam o poder monopolista, repassando os riscos dos empreendimentos para o poder público, as burguesias mexicanas e brasileiras parecem não ter realizado os investimentos necessários para auxiliar na efetivação do que Harvey (2006) chamou de ampliação de seu poder político e econômico, que, de alguma forma, ajudasse a dar maior estabilidade ao ambiente empresarial, com a redução das incertezas, “deixando” permanecer nas mãos do Estado o protagonismo no planejamento de longo prazo.

Dessa forma, diferente do que aconteceu nos países capitalistas centrais, em que, segundo Harvey (2006), a mão visível das empresas, teria sido muito mais importante para a geografia histórica capitalista do que a mão invisível do mercado de Adam Smith, na América Latina, as mãos que constroem o capitalismo seguem sendo as do Estado, ainda que os neoliberais almejassem que fosse diferente.

Assim, o caso brasileiro e mexicano se distancia dos modelos das economias centrais de algumas maneiras significativas. Além das peculiaridades socioculturais das suas burguesias, dependentes do Estado, outro aspecto relevante também é apontado por Agustín Ferraro (2007), que atribui parcela de responsabilidade pelo não desenvolvimento do capitalismo latino-americano ao distanciamento do padrão profissional e da gestão weberiana tradicional clássica por parte de suas administrações públicas e de suas gestões de políticas públicas. Max Weber (2007) já enxergava na burocracia a racionalização da ordem capitalista.

Dessa maneira, Ferraro (2007) aponta que tais características inviabilizariam ações modernizantes de diferentes naturezas por parte do Estado. Ou seja, ainda que o autor faça esta afirmação ao se referir ao insucesso da adoção de práticas gerencialistas (práticas que, em tese, caminham em outras perspectivas), como a democratização do Estado e da gestão pública, elas também esbarram na falta de profissionalismo, caracterizando-se como outra questão chave para compreender os problemas abordados. Características essas, que podem ser observadas na área dos museus nos dois países estudados.

A precariedade do campo museal brasileiro e mexicano, assim como dos demais países latino-americanos, encontra dificuldade de superação por concorrer com a precariedade das demais políticas sociais dos países. Ou seja, como as mazelas sociais dos países em desenvolvimento são muito grandes e as prioridades das políticas sociais são muitas, o setor cultural, em geral, empreende a disputa orçamentária sem grande sucesso. Dessa maneira, a questão de falta de recursos financeiros aparece como o principal problema a ser enfrentado pelas políticas para o setor.

Nessa perspectiva, as soluções contemporâneas construídas para incrementar as políticas públicas de cultura, e em especial as de patrimônio cultural em museus, oferecendo mais e melhores serviços ao público demandante, buscam onerar pouco o orçamento fixo das instituições, dificultando, ou inviabilizando seus planejamentos de médio e longo prazo. Nesta perspectiva, surge a “solução” do mercado. Ou, em outras palavras, do patrocínio, da publicidade e, portanto, dos departamentos de marketing das grandes corporações.

Dessa maneira, é importante ter claro que a concessão de tais recursos não é despreziosa, não se tratando de ações de mecenato, que são pouco difundidas

nas culturas latino-americanas, estando vinculada, majoritariamente, ao retorno do investimento em imagem para a empresa patrocinadora, que objetiva, com isso, maximizar seus lucros.

Esse perfil de financiamento levou à constituição de um modelo de exposições que, por um lado, busca minimizar os problemas das instituições museológicas, incrementando orçamento, auxiliando na formação de público, realizando pequenas obras de reparo no edifício, possibilitando o contato com bens culturais inimagináveis para os padrões orçamentários das organizações, qualificando pessoal e contratando serviços temporários de terceiros e, por outro lado, a transformação de exposições temporárias em um grande produto, que pode ser negociado como *commodities* e vem ocupando um grande espaço no mercado internacional.

Diferente do Brasil, que é um grande “importador” desse perfil de *commodities*, o México conseguiu se inserir neste mercado como um importante fornecedor desses serviços. Isso se deve em grande parte à qualidade de alguns de seus museus e ao interesse internacional pelo seu acervo. Ou seja, alguns museus, galerias ou artistas se transformaram em grifes que circulam como mercadoria com seus acervos. Por um lado, gera-se receita para as instituições sedes e, por outro, possibilita-se a realização de exposições importantes em museus que dificilmente conseguiriam reunir condições financeiras e técnicas para montar por conta própria tais mostras.

Pode-se observar a potencialidade desse mercado, utilizando como exemplo, algumas das exposições internacionais promovidas com acervos mexicanos pelo mundo afora, como foi o caso da exposição “Mayas: revelação de um tempo sem fim”, que ocorreu em 2014 em São Paulo, no Brasil. Durante os anos 1990, para se ter uma pequena dimensão do que significa para o México, foram realizadas em 1992, 37 exposições internacionais em 22 países diferentes e, em 1993, 29 exposições internacionais em 10 países diferentes.

Se o Brasil não consegue ainda trazer receita com esse tipo de produto, é importante, contudo, apontar que essa prática tem se mostrado, ao menos, um sucesso de público e desempenhado função importante no desenvolvimento da política de museus no curto prazo, sendo importante planejá-las para controlar suas consequências no médio e longo prazo.

Para se compreender o tamanho do impacto dessas ações no Brasil, basta analisar a quantidade de público que elas têm movimentado. Algumas das exposições brasileiras figuraram entre as maiores do mundo, segundo informações da Revista estadunidense *The Art Newspaper*, que efetua levantamento de público anualmente. Em 2011, o Brasil teve a exposição com maior média diária de público do mundo, com 9.677 visitantes por dia com a mostra “O Mundo Mágico de Escher”, que contou com as obras do artista holandês Maurits Cornelis Escher e que atraiu um público total de 573.691 pessoas em três meses no Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB), na cidade do Rio de Janeiro com ingresso gratuito. Além desta, outras duas exposições figuraram entre as dez mais do ano em termos de visitantes diários – “Oneness”, da artista japonesa Mariko Mori, e “Eu em Tu”, da estadunidense Laurie Anderson, todas na mesma instituição e na mesma cidade. Já em 2013, tal feito voltou a se repetir de maneira um pouco mais comedida, com o Brasil ocupando quatro das vinte exposições mais populares do mundo, em relação ao número diário de visitantes: “Impressionismo: Paris e a modernidade”, “Cao-Guo-Qiang: Da Vincis do povo”, “Movie-se: no tempo da animação” e “Elas: mulheres artistas na coleção do Centro Pompidou”, todas no CCBB do Rio de Janeiro.

Em termos de comparação, no mesmo ano de 2013, os 30 museus federais que compunham a rede do Ibram receberam cerca de 1,1 milhão de visitantes, segundo dados fornecidos pela própria Coordenação Geral de Sistemas de Informação Museal do Ibram. Sendo que os museus mais visitados foram no estado do Rio de Janeiro: Museu Imperial, com mais de 280 mil visitantes; o Museu Histórico Nacional (MHN), que alcançou 154 mil visitantes; e o Museu Nacional de Belas Artes (MNBA), com cerca de 152 mil. O museu fora do Rio de Janeiro que mais se destacou foi o Museu da Inconfidência, em Ouro Preto (MG), com mais de 135 mil visitantes no ano. Já a exposição de maior destaque entre os museus em 2013 foi a mostra “A herança do sagrado: obras-primas do Vaticano e de museus italianos”, que esteve em cartaz por três meses no MNBA, e levou 25 mil visitantes ao museu no período.

Contudo, deve-se notar que o “paliativo” encontrado pelo setor museal para suprir a ausência de recursos serve apenas para parcela pequena dos museus existentes, com características de médio e grande porte. Assim, o receituário de incrementar o orçamento, as exposições e até mesmo qualificar seu pessoal técnico,

por intermédio de exposições temporárias, não serve para a maioria dos museus existentes, que encontram problemas técnicos que não os permitem sequer receber exposições de maior relevância, uma vez que demandam condições mínimas que não podem ser cumpridas.

No caso brasileiro há, ainda, um agravante que precisa ser ressaltado: o fato de as empresas que no Brasil “patrocinam” tais exposições, receberem os recursos aportados integralmente ou parcialmente de volta, por intermédio dos benefícios garantidos pelas leis de renúncia fiscal. Ainda assim, o interesse por parte das empresas é pequeno e está voltado à evidência de suas marcas. Ou seja, dificilmente há o interesse por parte das empresas privadas de investir, mesmo que com leis de incentivo, no desenvolvimento ou qualificação permanente dos museus existentes, já que isso atribuiria pouca visibilidade midiática.

Além do perfil da instituição que é beneficiada por este tipo de financiamento, deve-se notar o impacto que tal política gera na distribuição territorial do recurso. Assim, ao se analisar a divisão entre os estados, dos recursos públicos provenientes da lei Rouanet, no Brasil, pode-se observar a discrepância na oferta de bens e serviços culturais dentro do território nacional. Em um estudo do orçamento de 2011, constatou-se que o estado de São Paulo ficou com aproximadamente 43,4% dos recursos, o estado do Rio de Janeiro ficou com cerca de 26,7%, enquanto o restante do país somado ficou com menos de 30%. Os casos dos estados de Roraima e Amapá devem ser destacados, com 0% nos dois casos. Mas, não são os únicos a apresentarem tamanha discrepância, uma vez que, estado com produções artísticas reconhecidas internacionalmente ficaram com percentuais pífios. Foram os casos da Bahia, com 1,3% dos recursos aproximadamente e o Pará, com menos de 0,5%.

Ainda que o México não possua uma legislação tão perversa quanto a brasileira, pode-se notar, historicamente, a concentração dos recursos na capital federal e, mais recentemente, nas demais cidades que despertem interesse econômico por parte dos capitalistas. Assim, estados como *Nuevo León*, *Chihuahua*, *Jalisco*, *Guanajuato*, *San Luis Potosí*, *Michoacán* e *Veracruz* recebem investimentos públicos e privados em festivais, encontros e em equipamentos culturais, enquanto que os demais estados se mantêm com pouquíssimas iniciativas e recursos públicos e, sobretudo, nenhum interesse privado. Em outros termos, ainda que os movimentos culturais e artísticos estejam presentes e atuantes em todas as regiões de Brasil e

México, eles também são vítimas e produtos das desigualdades econômicas e regionais.

Para concluir este tópico, é importante salientar outro paralelo encontrado entre Brasil e México e que, como ficou evidente, vem rendendo frutos ao México. Trata-se da estratégia dentro da política internacional que o México adotou entre os anos 1940, 1950 e 1960 e que o Brasil tem buscado a partir de 2003. Ou seja, não é à toa que a cultura mexicana, seus museus e seus acervos são reconhecidos e valorizados em boa parte do mundo. Essa importância atribuída é consequência do processo de promoção e ocupação de espaços internacionais relevantes.

O protagonismo buscado pelo México a partir do final dos anos 1940, em que tentava se inserir de maneira diferenciada nos órgãos multilaterais que estavam sendo criados, encontra sintonia com os movimentos realizados pela diplomacia brasileira neste período neo-desenvolvimentista, em que o Brasil, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, tem buscado assumir um papel de liderança em instituições já consolidadas, como a ONU, a Organização dos Estados Americanos (OEA) entre outros. Além disso, a realização dos mega-eventos, como jogos olímpicos e copa do mundo, que o México realizou no final dos anos 1960, como forma de promoção do país, vem sendo realizadas nos primeiros anos do século XXI também no Brasil.

## **2 A dimensão simbólica das políticas de patrimônio cultural em museus**

Ainda que os museus e as políticas públicas de cultura no Brasil e no México padeçam dos mesmos males, é preciso ressaltar o papel político, econômico e social diferenciado que algumas instituições museológicas e que o patrimônio cultural em geral têm ocupado, historicamente, dentro do México.

Um primeiro aspecto que merece destaque é a valorização do passado pré-colombiano mexicano e da identidade indígena na cultura moderna e também contemporânea. Esta opção política, aprofundada e transformada em política de

Estado pelo período pós-revolucionário foi decisiva para a constituição da identidade nacional e do amálgama que compõem as relações sociais mexicanas até a contemporaneidade. Tais práticas foram fundamentais na composição dos ricos acervos artísticos, que, como foi apresentado, foram fruto de políticas que, por um lado, beneficiaram por anos, através de financiamentos, um perfil específico de artistas, e, por outro, de valorização de um passado pré-colombiano que redundaram em investimentos em escavações arqueológicas que acabaram por compor os principais museus mexicanos, assegurando a eles papel de destaque, inclusive internacional, como já ressaltado.

É verdade que as características culturais das comunidades pré-colombianas que viveram no que hoje é o México deixaram uma quantidade de vestígios materiais que favoreceram os processos de musealização vividos a partir do século XIX, diferente das culturas pré-colombianas que habitaram o Brasil atual e que passaram a ter maior protagonismo no campo museal apenas recentemente com a consolidação de uma visão de patrimônio cultural que reconheceu a importância dos bens imateriais. Contudo, ainda que importante, tal característica não é, necessariamente, determinante na narrativa constituída a respeito da identidade de cada povo e de cada país. O uso dos bens materiais, assim como das tradições orais e demais perfis de “memórias” incorporam-se ao patrimônio cultural oficial conforme pretende-se contar uma história. Dessa maneira, a partir da disputa de valores, de versões da história, de versões da cultura, se compõe a construção do arbitrário cultural dominante.

O processo de valorização do patrimônio cultural na construção das narrativas históricas e do desenho das identidades nacionais se deu em momentos semelhantes tanto no Brasil, quanto no México. O órgão brasileiro responsável (Sphan) foi criado em 1937, enquanto que o órgão mexicano (Inah) foi criado em 1939. Entretanto, o perfil do patrimônio cultural valorizado foi distinto. No caso brasileiro, privilegiou-se o registro e tombamento de bens do período colonial, ainda que, numa das propostas de criação do órgão, feita por Mário de Andrade, havia a clara orientação para que ele se dedicasse às culturas populares brasileiras, visão esta que foi preterida. Já no caso mexicano, os registros e tombamentos, ainda que tenham ocorrido em torno dos bens coloniais também, privilegiaram-se os bens do período pré-colombiano.

No campo das artes foi diferente. O México criou uma instituição exclusiva para promover a arte popular mexicana, o Inba. Obviamente, como ficou evidente ao longo

do estudo de caso, não se tratavam de quaisquer tipos de artes, mas de um perfil específico que estava alinhada ao projeto político em curso. Ainda assim, tal protagonismo estatal não foi verificado no Brasil e a arte e os artistas mexicanos, por muitos anos tiveram um destaque maior do que os brasileiros. Contudo, a projeção internacional dos museus de arte não se deu na mesma medida. Isso porque o México relutou em dar destaque às artes “consagradas” internacionalmente, diga-se as européias, enquanto que o Brasil, ainda que timidamente e por intermédio de colecionadores particulares, conseguiu montar museus significativos de arte moderna. Isso fez com que os museus de arte moderna e contemporânea do Brasil tivessem mais destaque do que os museus mexicanos com o mesmo perfil.

Vale destacar que, decorrente do enorme esforço governamental mexicano para divulgar o país no exterior, com seus artistas populares (muralistas) e a quantidade de vestígios materiais das culturas pré-colombianas, o México despertou o interesse turístico e, portanto, deu viabilidade econômica para a exploração do patrimônio cultural mexicano. Com isso, o turismo no México passou a ser uma das principais fontes de receita, sendo que parte significativa das visitas internacionais recebidas advém do interesse pela cultura e pelos bens culturais musealizados ou não do país. Este aspecto diferencia bastante os dois países analisados, ainda que o Brasil seja destino turístico importante, com exceção do patrimônio cultural natural, seu patrimônio cultural, em geral, não desperta ainda tanto interesse por parte dos turistas estrangeiros.

Esse interesse estrangeiro, associado à possibilidade de se expandir o ingresso de recursos financeiros fez com que a opção pela cultura popular no arbitrário cultural dominante mexicano ganhasse expressões monumentais no campo museal. Ou seja, investiu-se na constituição de grandes equipamentos museológicos, tornando-os equiparados aos principais museus do mundo, processo que não ocorreu no Brasil.

Nesse sentido, pode-se compreender a dimensão das contribuições de Bourdieu (1979) sobre capital cultural e arbitrário cultural dominante dentro da perspectiva dos desenhos das políticas públicas e, conseqüentemente, dos modelos de Estado e de desenvolvimento. A disputa de valores apresentada por ele vai muito além da dimensão majoritariamente explorada nessa pesquisa, no campo do patrimônio cultural. Ela adentra a discussão sobre a constituição de um estado social básico, que possa assegurar tempo para os indivíduos se dedicarem a questões



outras que não a manutenção de sua sobrevivência, diminuindo, ou possibilitando a diminuição das desigualdades impostas pelo capitalismo. Isso vale também para o capital cultural institucionalizado, na medida em que se democratiza o acesso aos certificados, sobretudo de nível superior. Mas, também, o capital objetivado e a valorização das culturas de grupos não hegemônicos, que, o México tem conseguido avançar historicamente, sendo uma referência neste ponto e que o Brasil ensaia alguns avanços a partir dos anos 2000 com o reconhecimento de alguns patrimônios imateriais e a criação de políticas públicas de valorização das culturas populares, como os centros de memória e os pontos de cultura.

### **3 A administração pública e as políticas de patrimônio cultural em museus**

No campo da administração pública, a adoção das medidas neoliberais no início dos anos 1980 fizeram a pauta da reforma gerencial do Estado ingressar na agenda política. Contudo, as medidas gerencialistas foram aplicadas sem muita profundidade, ainda que estivessem presentes nos discursos dos governantes daquele momento. Com a virada de século, partidos-políticos de esquerda e centro-esquerda ganharam as eleições em diversos países da América Latina. Foi o caso do Brasil, com a vitória do PT, em 2002, que passou a experimentar uma nova perspectiva de administração pública, chamada aqui de “reorientação participativa para os serviços públicos”, mas, muito diferente do México, que teve a vitória de um partido de direita, em 2000, o PAN e seguiu implementando o dito modelo gerencialista.

Dessa maneira, a partir da construção dos tipos ideais de Estado, esperava-se um distanciamento dos modelos de gestão dos dois países. De um lado, o México com sua opção neoliberal de Estado e de desenvolvimento e de outro o Brasil, com sua opção pela construção de um Estado de bem-estar e neodesenvolvimentista. Contudo, verificou-se que o hibridismo de Canclini (1998) também está presente na cultura política e administrativa de Brasil e México. As características que foram buscadas como forma de comparação da governança das políticas públicas não

apresentaram diferenças contundente no campo prático. No campo do discurso sim, mas não na efetividade das ações.

O primeiro aspecto foi o da capacidade de operar serviços a partir do órgão central. No caso brasileiro o Ibram e no caso mexicano o Inah e o Inba, apresentam diferenças recentes importantes. Enquanto os órgãos mexicanos seguem uma rotina de desmonte do Estado, sem a contratação de servidores e sem a ampliação dos recursos orçamentários, o Ibram abriu concurso público e viu o orçamento para o campo museal subir consideravelmente. No entanto, deve-se ter a ressalva de que o Ibram é um órgão recente, criado apenas em 2009, ou seja, tais investimentos estão diretamente relacionados à sua montagem enquanto instrumento político e administrativo. O que pode ser apresentado como uma diferença. Portanto, não são, necessariamente, o orçamento e o pessoal, mas a montagem de uma autarquia federal, enquanto o governo mexicano reduz seus órgãos em geral.

O segundo aspecto foi referente à capacidade de alocar recursos, que segue um pouco o parâmetro do primeiro quesito. Contudo, o investimento realizado pelo Ibram para reduzir a discricionariedade dos gastos, com a abertura de editais e com a formação de conselhos que deliberam sobre a política e as prioridades do órgão o diferenciam dos órgãos mexicanos, que, apesar de vivenciarem a mesma crise pela falta de recursos, segue concentrando a decisão na cúpula das instituições, mantendo seu alto grau de discricionariedade.

Já o terceiro aspecto foi referente à capacidade de desenvolver parcerias com as organizações congêneres, que não diferenciou muito os dois países. Os dois casos optaram por desenvolver sistemas que possibilitam a cooperação. No caso mexicano, isso talvez aconteça em maior profundidade por estar sendo desenvolvida há mais tempo.

O quarto aspecto foi a capacidade de planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas pelos órgãos nacionais. Esse aspecto, definitivamente, não diferencia os casos estudados.

O modelo gerencialista propõe, para aumentar a flexibilidade e a agilidade do Estado, a distinção entre as organizações que concebem as políticas públicas e as que executam as políticas. Esta cisão dificulta a realização plena de um conceito muito caro para as modernas teorias da administração e da administração pública, que é o

“aprendizado organizacional”, responsável pelo constante aprimoramento das práticas administrativas, ou seja, do planejamento. Tal separação dificultaria ainda a assertiva responsabilização dos atores públicos do Estado, que não podem ser identificados facilmente, uma vez que não fica evidente para os cidadãos o responsável global pela prestação do serviço público, comprometendo, assim, o processo de *accountability*.

No campo prático, contudo, é certo que em 2003, a Política Nacional de Museus alterou o escopo do Plano Plurianual brasileiro e foram incorporados os programas de patrimônio cultural em museus. Esse que é uma das ferramentas de planejamento público orçamentário mais importante do país. Assim, diferente do PPA anterior, que limitava as ações, e, portanto, os recursos financeiros aos museus federais, o PPA de 2004 a 2007 passou a abranger todos os museus brasileiros, o que voltou a acontecer nos PPAs de 2008 a 2011 e de 2012 a 2015, instituindo uma visão de políticas públicas para o setor museal que ultrapassa a gestão exclusiva dos museus administrados pelo governo federal. E, que, em 2013, foi promulgado o decreto nº 8.124 pela Ministra da Cultura do Brasil apontando um caminho interessante em que se instituíram ferramentas de gestão que podem seguir o caminho do planejamento das políticas públicas do setor. Ainda assim, nada que justifique ser chamada a atenção em relação ao caso mexicano.

Por fim, o quinto aspecto foi a capacidade de captar dados, transformar em informações e utilizá-las. Este ponto apontou diferenças sensíveis pelo fato da legislação brasileira requerer que as informações dos órgãos públicos estejam todas disponíveis na internet. Com isso, a partir de meados da primeira década dos anos 2000, o Brasil passou a produzir muitos relatórios e, para isso, se viu obrigado a captar dados e transformá-los em informações para serem utilizados em publicações. Os longos anos em que o México foi governado pelo PRI dificultaram a criação de mecanismos de *accountability*, ainda que algumas tentativas tenham sido feitas. Contudo, ainda é possível afirmar que a transparência com os gastos públicos segue sendo um objetivo inalcançável no México, com as prestações de contas cumprindo funções meramente formais e legislações sobre transparência muito aquém do que as reivindicações sociais contemporâneas pleiteiam. De maneira surpreendente, o México vivenciou um efeito contrário. O processo de luta por mais participação e por mais democracia, que levou à derrota do PRI nas eleições de 2000, fez com que os

governos nas décadas de 1980 e 1990 iniciassem um processo de transparência, que foi, de certa forma, interrompido a partir do século XXI, como se o objetivo maior fosse retirar o PRI do poder e não democratizar o Estado. O PAN, tanto não democratizou, como perdeu as eleições presidenciais novamente para o PRI em 2012.

Contudo, vale retomar a discussão sobre participação e por descentralização feita anteriormente com base em David Harvey (1996). Como foi salientado, o maior protagonismo verificado pelos poderes locais, gozou de um consenso nas gestões políticas dos governos tanto de direita quanto de esquerda. Seja pelos motivos econômicos apontados por Harvey, seja pelas propostas de descentralização promovidas pelos governos que adotaram a linha gerencialista do controle social na “nova gestão pública” brasileira dos anos 1990 e mexicana até a atualidade, ou por aqueles que vêm se aventurando em construir novas alternativas com a democratização do Estado e a ampliação da participação social na “reorientação participativa para o serviço público”.

Vale observar, porém, que as experiências de caráter gerencialista que buscaram descentralizar a administração pública com finalidade de dotá-las de maior agilidade, principalmente por mecanismos de terceirização foram, no geral, desacompanhadas de um efetivo controle social e privilegiaram a flexibilização dos tradicionais controles burocráticos previamente instituídos, criando novas oportunidades para a captura do aparelho do Estado por interesses privados, ainda que o discurso fosse o da busca por maior eficiência.

Ou seja, o anseio gerencialista pela desburocratização acabou produzindo políticas que reforçaram práticas patrimonialistas recolocando-as no centro de algumas políticas públicas, com o agravante em relação aos processos anteriores de ocorrerem à sombra do serviço público, termo utilizado por Simon Schwartzman (1988).

Pode-se notar a transformação dos esquemas clientelistas e corporativistas das relações políticas e sociais no Brasil e no México. O efeito das medidas gerencialistas no médio e longo prazo foram os mesmos. Não alteraram a cultura política e constituíram novos circuitos de poder, que se consolidaram e criaram novas relações clientelistas e paternalistas.

Dessa maneira, pode-se afirmar que os processos de descentralização das políticas públicas, acompanhados da preferência pelos executores privados geraram um novo tipo de clientelismo, possivelmente mais caro e provavelmente mais danoso que as práticas anteriores, uma vez que tais dinâmicas se desenvolveram paralelamente ao serviço público tradicional e sem a total observação por parte dos mecanismos de controle instituídos.

Os defensores do modelo gerencialista certamente lançarão mão do instrumento denominado “contrato de gestão” para assegurar a viabilidade da terceirização e o combate a tais práticas problemáticas. Contudo, ainda que não se possa negar o fato de, quando aplicada, terem gerado algumas consequências positivas para a gestão das políticas públicas, Agustín Ferraro (2007), empresta a base teórica para justificar a improbabilidade do sucesso dessas medidas na América Latina. Segundo ele, para esse modelo funcionar minimamente, deveria haver um setor privado robusto para que houvesse concorrência nos serviços prestados e mecanismos jurídicos muito eficientes para se exigir o cumprimento dos contratos em período de tempo que não comprometesse a qualidade dos serviços públicos. No entanto, Ferraro (2007) afirma que, infelizmente, os países latino-americanos, historicamente, não apresentam tais predicados.

No Brasil os contratos de gestão ganharam institucionalidade por intermédio das Organizações Sociais (OSs). Tais instituições ganharam o “benefício” de poderem, ainda que de direito privado, serem escolhidas pelo poder público com processo seletivo simplificado, sem o rigor das licitações.

Em tese, as OSs são instituições sem fins lucrativos. Contudo, apresentam taxas de administração que são “embutidas” nos contratos de gestão firmados, sem a devida transparência. Além disso, tal falta de transparência dos critérios de contratação e remuneração de seus funcionários possibilita que seu corpo diretivo seja remunerado por valores acima dos praticados pela administração pública e, até mesmo, do mercado. A forma como são administradas permitem também a prática do empreguismo e do nepotismo que, aparentemente, estavam sendo expurgados da administração pública brasileira.

Dessa maneira, fica evidente que os governos que se utilizam das Organizações Sociais buscam, na maior parte das vezes, burlar medidas consagradas da gestão pública, tais como atender aos princípios da transparência, publicidade dos

atos, critérios objetivos de contratação e compras, realização de processos licitatórios, concursos públicos e respeito aos direitos dos trabalhadores.

Os mecanismos de controle, como já alertava Ferraro (2007), não têm se mostrado efetivos. Seja pelo controle legal, seja pelo controle econômico, do “mercado”, uma vez que se nota a formação de “cartéis” pelas Organizações Sociais, com a promoção de associação de entidades para atender aos critérios de qualificação.

No setor cultural a fragilidade tende a ser ainda maior, uma vez que se nota a ausência das características apontadas por Ferraro (2007) e, em especial, no segmento dos museus, que estão longe de contemplar tais requisitos, apresentando experiências de terceirização escassas e pouco satisfatórias. O setor cultural padece dos mesmos problemas dos demais setores das economias latino-americanas, mas ainda mais agudos. Ou seja, se caracteriza por um segmento privado frágil e desorganizado, com um arcabouço legal e jurídico que não transmite segurança e pela informalidade nas relações de trabalho muito acima da média. Aspectos que, conjuntamente com o patrimonialismo e o clientelismo arraigados na cultura política das sociedades latino-americanas, tornaram a implementação dos preceitos gerenciais difíceis.

Cabe ressaltar que esta fragilidade não é observada exclusivamente nas “parcerias” realizadas sob a orientação gerencialista, mas também nas demais parcerias público-privadas, que, por razão da fragilidade ou precariedade do capitalismo latino-americano e de seus setores empresariais apresentam, quando analisadas, pouca potencialidade e baixa efetividade. Parcerias público-privadas estas, que apresentam diversas variações e modalidades na América Latina e estão presentes, inclusive, na área da cultura.

Como já havia sido apontado por Harvey (1996), o empresariamento urbano promovido nas economias centrais já colocavam na agenda política as parcerias público-privadas, tendo como objetivo político e econômico imediato o investimento e o crescimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos ao invés da melhoria das condições em âmbitos gerais. Contudo, diferente dos países com capitalismo desenvolvido, o setor privado latino-americano parece não estar disposto a cumprir a parte do “acordo” que lhe cabe nessas parcerias: a do investimento. Esta característica é fruto de um processo histórico,

tratado anteriormente por esta tese, que expões a “dependência” do setor privado da América Latina que não está acostumado a assumir riscos e, portanto, a empreender.

Retomando a análise de Kettl (2005), segundo a qual, os formuladores do gerencialismo compreendiam as burocracias públicas como ineficientes e com tendência constante a solicitar incremento orçamentário, agindo, segundo os gerencialistas, de forma autointeressada e tendendo a crescer de modo desnecessário, é uma constatação válida em parte. Primeiramente, é verdade que todo administrador, seja ele público ou privado, reivindica permanentemente a possibilidade de utilizar maior quantidade de recursos para desenvolver suas atividades. Contudo, a superação deste interesse, apontado como prejudicial, não foi verificada nas experiências do modelo gerencial. Ainda que os valores que serão executados sejam definidos previamente nos contratos de gestão, as instituições conveniadas buscam suplementar seus orçamentos com parcerias com o setor privado, é verdade, mas, principalmente, com o próprio setor público. A inovação talvez resida, no caso brasileiro, na utilização das leis de renúncia fiscal, que são proibidas para instituições da administração direta, mas que podem ser pleiteadas por instituições conveniadas. No entanto, deve ser lembrado que tal ação também se caracteriza por solicitação de maior orçamento, uma vez que trata-se de recursos públicos.

No âmbito das políticas culturais, sobretudo no Brasil, mas também em outros países como o México, ainda que em menor grau, essa característica é aprofundada, uma vez que o aporte de recursos financeiros por parte da iniciativa privada é privilegiado ou premiado por legislações de renúncia fiscal. Ou seja, parte significativa dos recursos alocados, quando não a totalidade, é abatida em impostos devidos pelos contribuintes.

Uma diferença importante encontrada dentro do espectro político dos governos é a relação e a implementação da democratização do Estado. A participação e o controle social ingressaram na agenda política na década de 1980, tanto com o viés neoliberal, quanto com o viés de esquerda, constituindo-se também em outros aspectos que servem de parâmetro para a análise das políticas públicas, inclusive para a gestão das políticas culturais. Dessa maneira, cabe compreender a gradação da participação social e, portanto, gradação da democratização. Ou seja, de um lado podemos colocar a política discricionária, de caráter autoritário e que segue sendo a

prática no meio cultural, e de outro lado podemos apontar a política plenamente participativa, com mecanismos de participação que deliberam sobre os programas e recursos governamentais, transportando as divergências para o debate público em fóruns públicos, onde o governo é mais um dos atores presentes na disputa.

Ora, se tanto Brasil quanto México viveram momentos de plena democracia, com governos democraticamente eleitos, é evidente que diferentes governos lidam de diferentes formas com a participação política e o controle social.

É verdade que as sociedades contemporâneas têm buscado maior participação nas decisões públicas, uma vez que é cada vez menos aceita a concepção de que as decisões sobre o interesse público são de responsabilidade exclusiva do governo. Contudo, nas sociedades em que a cultura política advém de tradições autoritárias e pouco democráticas, processos de “modernização”, que ampliam a participação podem gerar novos processos de autoritarismo e de práticas clientelistas com relações patrimonialistas se impondo sobre a governança. Em geral, este tem sido o caso da América Latina.

Segundo Gutiérrez (2001), o funcionamento do sistema democrático, do qual se desdobra a participação política e social, pressupõe uma cultura política cujos valores principais seriam a aceitação do pluralismo, a tolerância, o respeito à legalidade e dos direitos das minorias, a concorrência pacífica, a participação responsável a cooperação, a defesa das liberdades e a definição do diálogo como recurso político (Gutiérrez, 2001: 73). No setor cultural, embora para alguns possa parecer um contrassenso, tal cultura política está longe de estar consolidada. E Pierre Bourdieu, ofereceu no capítulo 3 alguns importantes indícios para isso, sobretudo na disputa política e social pela construção do arbitrário cultural dominante.

No Brasil pode-se separar o debate político ideológico sobre a participação e o controle social em quatro momentos. O primeiro momento vai da proclamação da república até o golpe militar de 1964. O segundo momento vai de 1964 até 1982, com o início dos governos militares e a abertura do processo de transição para a democracia. O terceiro momento inicia-se a partir do processo de redemocratização em 1982, passa pela constituinte de 1988 e chega até 2002, período que varia da eleição dos primeiros governos locais geridos por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), que inovaram com os conselhos gestores



participativos e os orçamentos participativos e os governos com proposta gerencialistas, sobretudo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), até a eleição do presidente Lula, com uma coligação entre PT, Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Liberal (PL) e Partido da Mobilização Nacional (PMN); e o quarto momento, de 2003 em diante, que radicaliza em processos de participação em massa, como as conferências municipais, estaduais e nacionais para planejar e deliberar sobre todas as políticas sociais, como saúde, habitação e cultura e o apoio à criação de conselhos gestores em todos os âmbitos.

Já no México, é possível fazer uma divisão teórica a respeito dos processos políticos e sociais que impactaram na democracia mexicana e na participação política e social em seis momentos distintos. O primeiro período é compreendido entre a proclamação da república, em 1824, e os anos governados pelo imperador Maximiliano, em 1864. O segundo momento é o curto período de monarquia compreendendo os anos entre 1864 e 1867. Já o terceiro momento, corresponde ao período da retomada da república, em 1867, até a queda do presidente Porfirio Díaz, em 1911, pelo processo revolucionário. Já o quarto momento pode ser apontado como o período pós-revolucionário, em que se construiu o Estado moderno mexicano até as manifestações políticas que desembocaram no “massacre de Tlatelolco”, em 1968, e que acarretou a morte de centenas de estudantes que se manifestavam em praça pública pedindo mais democracia no país. O quinto período compreende os anos em que o PRI dedicou-se a forjar um discurso de abertura política e guinou seus governos para a direita, constituindo-se em um período de forte organização social que desdobrou-se no próximo momento. O sexto período inicia-se em 1983 com as primeiras vitórias nas eleições municipais mexicanas de partidos políticos de oposição ao PRI. Passou por 1989 com as eleições de governadores de oposição e teve seu ápice com a eleição do candidato a presidente do PAN, no ano 2000. Ou seja, constitui-se no período contemporâneo, em que PAN, PRD e PRI passaram a se alternar no poder mexicano e permitiram que outros atores políticos, que não exclusivamente o presidente da república participasse da vida política.

Assim, outra convergência política construída historicamente e que independe do paradigma de modelo de Estado defendido foi a da crítica à qualidade dos serviços públicos. Tal problema segue sendo uma questão central, carecendo de solução, uma

vez que nenhuma das propostas e políticas implementadas conseguiram caminhar consideravelmente no sentido de solucionar a demanda.

Contudo, é importante ressaltar a existência de inúmeras especificidades presentes nas diferentes tipologias de serviços públicos. Ainda que os governantes e gestores públicos tenham que fazer escolhas e eleger prioridades, que podem ser verificadas de maneira objetiva nas peças orçamentárias, não cabe a este trabalho acadêmico uma hierarquização dos diversos serviços, em que se discutiria a maior ou menor importância comparativamente entre as áreas da saúde, educação, assistência social, cultura e outras.

Mais uma vez, Ferraro (2007), ainda que não se refira em momento algum às políticas de patrimônio cultural em museus especificamente, se utiliza das políticas sociais em termos gerais, para oferecer subsídios que servem de apontamento também para a precariedade da qualidade dos serviços ofertados no campo museal. Dessa forma, a reflexão aponta três dimensões: (1) limitação territorial das políticas culturais e, em especial, dos museus, que não contemplam todas as regiões dos dois países, privilegiando, em geral, grandes centros urbanos; (2) política demasiadamente discricionária, que a afasta dos padrões weberianos clássicos, na qual seus dirigentes seguem privilegiando práticas patrimonialistas e clientelistas em detrimento da organização de políticas de Estado, com valores democráticos e republicanos e; (3) precariedade orçamentária, que também afasta a administração pública do profissionalismo, na medida em que dificulta o planejamento de médio e longo prazo, assim como a contratação de serviços e recursos humanos especializados, fortalecendo a dependência de patrocínios pontuais de empresas públicas e privadas, que priorizam o retorno de imagem e não o interesse público almejado em políticas públicas em geral.

Vale frisar, que, embora se possa afirmar que as reformas neoliberais, em linhas gerais, afetaram as políticas culturais de uma maneira mais perversa do que nas demais áreas sociais, repassando para o setor privado os escassos recursos públicos por intermédio de leis de renúncia fiscal, as reformas gerenciais, propriamente ditas, atingiram os museus de maneira pontual, em alguns estados ou municípios que experimentaram a via da terceirização. Ainda assim, significaram a estagnação das taxas de cobertura territorial, uma vez que inibiu a expansão dos museus, por conta da manutenção da política de austeridade fiscal com foco no corte

dos gastos sociais, dentre eles os gastos com políticas públicas de patrimônio, além das experiências de flexibilização do trabalho com redução dos direitos dos poucos trabalhadores dos museus.

As experiências pontuais, vividas em ambos os países, apresentam consequências provenientes de seus modelos de pacto federativo, sendo importante reforçar que o federalismo na América Latina, historicamente, se constituiu como reforço do poder das lideranças locais, sem a constituição de uma cultura democrática e republicana, que também serviu para reforçar o aparelhamento das instituições e as práticas clientelistas e patrimonialistas.

O federalismo brasileiro e mexicano não exigiu a criação de estruturas homólogas às federais por parte dos entes federados, nem ao menos o alinhamento obrigatório das estruturas federais, estaduais e municipais, dificultando a interlocução e o fluxo de informação, de processos e, até mesmo financeiro, entre as diferentes esferas da administração pública.

Com isso, favoreceu-se que os processos de descentralização ocorressem de maneira desigual nas diversas políticas públicas e nos âmbitos administrativos, gerando efeitos contraditórios e pouco atingindo seus objetivos primordiais, que não aqueles de desobrigar o governo central de ofertar certos serviços e recursos.

Aliás, deve-se anotar que em determinadas políticas públicas como no caso da saúde no Brasil, a forma que se descentalizou, alinhando-se ao processo de terceirização, pode-se verificar um retrocesso em determinados aspectos, como, por exemplo, a forte retomada da política do empreguismo, que também pode ser verificado nos modelos de terceirização dos equipamentos culturais.

Os quatro aspectos apontados por Affonso (2000) a respeito da federalização servem aqui para nos guiar nas análises de Brasil e México, deixando ainda mais evidente a precariedade da área cultural: (1) o conflito vertical, entre governo central e governos locais na área da cultura, segue os mesmos conflitos das demais áreas sociais, ou seja, a receita fiscal está concentrada na área federal, com o agravante de que as competências de cada ente federativo não estão definidas, havendo sobreposição de atribuições em muitos casos e ausência de serviços em outros; (2) o conflito horizontal é mais explícito, já que estados e municípios, em tese, disputam o mesmo “fundo” em condições de “igualdade”. Neste ponto, além das divergências

partidárias, que geram tratamentos diferenciados conforme o alinhamento político, mas que, supostamente, são tratados no ambiente público, há o conflito que envolve as leis de renúncia fiscal, que podem gerar distorções ainda maiores, concentrando recursos em áreas de interesse econômico das empresas privadas e relegando regiões e municípios com baixa densidade populacional, por exemplo, a papéis secundários, quando muito; (3) as crises fiscais dos entes subnacionais agravam ainda mais as, já frágeis, condições das políticas culturais, na medida em que não conseguem competir em condição de igualdade com as demais áreas sociais, possuindo recurso apenas para custeio e raramente para investimento e; (4) a divisão de competências entre os entes federativos na área da cultura carece de maior reflexão, cabendo o desenvolvimento de uma hierarquização dos equipamentos culturais, dentre eles os museus. Tal hierarquização demanda a definição do que seriam os museus nacionais, estaduais e locais, quais os seus escopos e suas abrangências territoriais, dentre tantas outras definições.

Vale reforçar que a agenda gerencial não conseguiu transformar efetivamente a política e as instituições culturais mexicanas. Como apontou Rafael Tovar y de Teresa (1994), presidente do CONACULTA entre 1992 e 2000, as linhas centrais da “modernização” da política cultural deveriam ser a co-responsabilização dos próprios artistas e gestores culturais na participação das ações governamentais e a descentralização como forma de estender a rede de serviços culturais e dar vazão às necessidades e aspirações de grupos e regiões de todo o país, seguindo critérios de maior racionalidade e eficiência tanto das estruturas administrativas, quanto no manejo dos escassos recursos financeiros disponíveis.

Contudo, ainda que o CONACULTA tenha obtido alguns resultados importantes, as principais mudanças ficaram no campo da retórica governamental, que teria, supostamente, designado à política cultural um canal de democratização, permanecendo os principais problemas do setor cultural inalterados.

Exemplo maior disso é a própria falta de institucionalidade do órgão. Sem um estatuto jurídico que lhe assegure legitimidade, o CONACULTA, criado por decreto presidencial, segue sem capacidade de gestão, com um orçamento pequeno e subordinado à dinâmica macroeconômica, ou seja, definido pelas pastas da fazenda e da educação pública, uma vez que segue ligado, diretamente, a este último. Vale apontar, também, que a eficiência presente nos discursos dos políticos e gestores que

pensaram e implementaram o Conselho de Cultura da prática na medida em que reproduz estruturas espelho dos institutos já existentes, tornando alguns custos com recursos humanos e financeiros contraditórios com o apregoado.

Outro objetivo que se colocava como central, quando da criação do CONACULTA, era o de dar congruência ao funcionamento e assegurar a coordenação das organizações que realizam funções de promoção e difusão da cultura e das artes, dentre elas os museus. No entanto, as ações seguem ocorrendo de forma individualizada e pautadas pelas necessidades conjecturais.

Segundo a pesquisadora mexicana, Luciana Jiménez (2008), o México adentrou o século XXI sem uma legislação cultural que correspondesse as necessidades contemporâneas da cultura. As mudanças propostas pelos governos do PAN foram rechaçados por praticamente todos os segmentos da vida artística, pelos representantes políticos e pela maioria do meio acadêmico. Deixando em aberto as transformações necessárias.

Vale apontar, entretanto, que os preceitos da *public service orientation* e o modelo que vem sendo desenvolvido da “reorientação participativa para os serviços públicos” não significaram a superação do modelo gerencial, assim como este não foi a superação do modelo burocrático. Os modelos coexistem e, a partir de uma relação dialética, se desenvolvem buscando dar conta dos desafios de seu tempo. Nesta perspectiva, o modelo da “reorientação participativa para os serviços públicos” segue em desenvolvimento, inclusive teórico, sobre o qual esta tese de doutoramento busca dar sua contribuição.

Este novo modelo tem buscado inserir na administração pública a perspectiva da cidadania, que enxerga o cidadão numa nova dinâmica de direitos e deveres, diferente da tradição liberal, que atribui maior valor ao mercado do que à esfera pública e, desta maneira, maior relevância à proteção dos direitos individuais do que à participação política. O avanço das esferas de participação e controle social vão neste sentido.

Ainda que a Constituição Federal brasileira de 1988 tenha consagrado o princípio da participação social como forma de afirmação da democracia, e a reforma gerencial do Estado tenha reforçado na agenda política o tema da participação, esta vinha sendo dada a partir de um viés liberal em que o papel do indivíduo ou da

sociedade civil seria o de fiscalizar e garantir a concorrência entre os diversos serviços que, em tese, competiriam. Neste novo modelo, a definição das linhas gerais das políticas e seus planejamentos de médio e longo prazo passaram a ser discutidos prioritariamente em conferências com ampla participação de setores organizados da sociedade e também de cidadãos comuns.

Segundo dados da Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil, de 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional.

Não se pode deixar de citar as experiências que abriram para a participação social a discussão do orçamento público e, portanto, as prioridades de governo, como foi o caso, no Brasil, da experiência que ficou conhecida como “orçamento participativo”. O OP, como ficou popularmente conhecido, se transformou em importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permitiu que os cidadãos debatam e definam os destinos das políticas públicas de seu bairro, sua cidade ou de seu estado. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento público. A partir dele, com o estímulo ao exercício da cidadania, o cidadão pode compreender os diversos problemas envolvidos nas tomadas de decisões, possibilitando um maior compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão pública.

Além desta experiência com o orçamento público, percebe-se ainda o empenho na criação, expansão quando já existentes e regulamentação de alguns fundos especiais de gestão, que são temáticos e sem autonomia jurídica. Os recursos dos fundos originam-se de diversas tipologias de fontes: receitas próprias ou vinculadas, incentivos fiscais, dotações orçamentárias, créditos adicionais, empréstimos internos e externos, doações e outras. Possuem grande número de finalidades e abrangem diversos setores da administração pública.

A gestão destes fundos está baseada em legislação básica própria, com vasto acervo de normas constitucionais, leis, decretos, resoluções e portarias, tratando-se de um importante processo de organização administrativa, que possibilita, com

alguma flexibilidade, a execução de recursos em benefício de políticas planejadas. Para tanto, possuem caráter contábil e natureza financeira, sendo sua gestão atribuída a órgãos preexistentes na organização dos serviços públicos, isolados ou agrupados em organismos colegiados, instituídos por lei.

Dessa maneira, tais colegiados também cumprem função de democratizar e tornar mais republicano o acesso aos recursos públicos, podendo ser compostos por membros dos governos e da sociedade civil. O principal fundo do segmento cultural no Brasil é o Fundo Nacional de Cultura (FNC), vinculado ao Ministério da Cultura. Trata-se de um fundo com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis para projetos culturais de diversas finalidades.

Outra dimensão da “reorientação participativa para os serviços públicos” é a busca pela constituição de sistemas de políticas públicas ou redes de organizações que substituam a premissa da reforma gerencial da valorização da competição entre as organizações como chave para garantir a qualidade dos serviços públicos pela perspectiva da cooperação entre as organizações na busca de melhores resultados na oferta de serviços. Estes sistemas apresentam forte protagonismo das esferas estatais, que coordenam as políticas e desenvolvem mecanismos de descentralização e definição de estratégias, prioridades e metas por meio de participação social, principalmente, através das conferências nacionais. Com isso, somam-se às iniciativas de democratização do Estado por intermédio da organização de conselhos gestores e fóruns de participação, dando institucionalidade à ampliação da democracia na tomada de decisão política e na gestão pública.

Contudo, a “reorientação participativa para os serviços públicos” não tem conseguido enfrentar alguns problemas relevantes e que o modelo da reforma gerencial, em tese, solucionava. Talvez, o principal problema seja o das compras públicas. Os procedimentos exigidos pelas leis de licitação tornam os procedimentos morosos e com custos elevados. É sabido que os preços cobrados do poder público, em geral são superiores aos preços cobrados da iniciativa privada. No campo museal, como tal problema não foi solucionado, seguem sendo utilizadas as chamadas “associações de amigos de museus”, que, portanto, seguem sendo utilizadas como apêndices da gestão pública e como forma de burlar as amarras administrativas, sem,

contudo, apontar soluções institucionais que visem superar no médio e longo prazo os problemas apontados.

Além disso, o setor museal demanda produtos e serviços especializados, que são difíceis de serem alcançados pelo modelo “tradicional”. As legislações sobre licitações públicas privilegiam em geral o menor preço dos serviços ou bens que pretendem ser adquiridos, dificultando a aquisição pelo quesito qualidade. Evidentemente, tal metodologia tem uma razão óbvia de existir, mas, na medida em que, as soluções dos problemas estão cada vez mais complexas, como apontado em capítulos anteriores, faz-se necessário avançar em uma reforma legal sobre o assunto. Se, é verdade que, no Brasil, as Organizações Sociais, ou o modelo de terceirização como um todo, enfrentaram este problema, é fato também que este modelo já começa a ser questionado juridicamente por parte dos Tribunais de Conta que vêm indícios de desvio de verba e superfaturamento. Ou seja, o arcabouço jurídico proposto não superou integralmente o problema apontado.

Outro ponto que a “reorientação participativa dos serviços públicos” não tem conseguido enfrentar é a estabilidade dos servidores públicos, que recorrentemente são criticados ao serem associados à baixa qualidade dos serviços públicos. Mais uma vez, se não se pode afirmar categoricamente que a principal causa do descontentamento da opinião pública com os serviços deriva da baixa qualidade dos funcionários públicos, é verdade que este modo de contratação corresponde a parcela dos problemas. Nesse sentido, vale apontar que as Fundações públicas e as empresas estatais brasileiras avançaram rumo a algumas alternativas, transformando seus funcionários em trabalhadores com regimes jurídicos diferenciados, mas sem direito a estabilidade. Ainda assim, os governos do Partido dos Trabalhadores optaram por recompor os quadros de servidores públicos, por intermédio de concursos públicos, estancando o processo de desmonte do Estado que vinha ocorrendo.

Entretanto, ficou evidente ao longo da pesquisa, que as organizações são espaços políticos e sociais instituídas na dinâmica de sociedades complexas, com atores heterogêneos que se vinculam de forma relativamente flexível para alcançar objetivos. As estruturas organizacionais não possuem vida própria, sendo sua dinâmica estabelecida pelos atores envolvidos direta e indiretamente na busca de seus objetivos. Estes objetivos são gerados, paradoxalmente, pela combinação entre os diferentes entendimentos acerca do objetivo, das diversas motivações, da



conjuntura política, social e econômica e das normas originadas a partir da estrutura organizacional. Evidentemente, os atores políticos e sociais têm pesos diferentes dentro das organizações e dos sistemas políticos. Dessa maneira, pode-se notar que, quando os órgãos de patrimônio cultural em museus, tanto no Brasil, quanto no México, foram dirigidos por líderes políticos com projetos claros e com respaldo político, técnico e social estes avançaram. Ou seja, independente de juízo de valor, constata-se que a coordenação dos processos políticos acabaram sendo mais determinantes para o sucesso ou insucesso das políticas públicas do que os modelos de administração pública adotados.

Como apontam Arellano e Cabrero (1994), um processo de reforma do Estado também requer mudanças organizacionais. Primeiramente na administração pública direta, mas também na indireta e nas organizações privadas, impactando nas relações interorganizacionais. Segundo eles, o sucesso das políticas públicas que impulsionam as mudanças depende também da maneira como os atores se reacomodam dentro da nova configuração organizacional, encontrando novas áreas de incerteza, criando novos circuitos de poder, ou seja, novas governanças.

Ainda assim, deve-se salientar que o protagonismo das lideranças que coordenam os processos se sobressai porque as políticas públicas de patrimônio cultural em museus não estão plenamente estruturadas e institucionalizadas, cabendo aos seus gestores imprimir “marcas” de maneira, até, discricionárias nos “vazios” organizacionais.

No Brasil, o Programa Nacional de Museus (PNM), em 1982, e o Sistema Nacional de Museus (SNM), em 1986, foram embriões fundamentais da política desencadeada no século XXI, que, só não está em outro patamar, devido a descontinuidade promovida pelas políticas liberalizantes do final dos anos 1980 e anos 1990. Ainda que as políticas dos anos 1980 e dos anos 2000 no Brasil contenham muitas similitudes, a principal diferença a ser notada é no quesito da participação ou falta dela nos anos 1980, que possibilitou o esfriamento da política anterior, uma vez que não foi apropriada pelo setor museal e, muito menos, pela população.

Evidentemente, os contextos em que as políticas foram gestadas e viabilizadas devem ser considerados. Tanto o PNM quanto o SNM foram criados permeados por

uma cultura política autoritária, construída ao longo dos anos de ditadura militar, ainda que sua efetivação tenha se dado concomitante aos processos de redemocratização.

O caso mexicano possui uma construção histórica diferente, contudo, apresenta os mesmos problemas do caso brasileiro por não ter sido institucionalizado e aprofundado na medida em que necessitaria. Ana Garduño (2013) apresentou perspectivas interessantes para o desenho institucional dos sistemas de museus para os dois países. Como já frisado, um sistema efetivo passa necessariamente por um orçamento mais robusto e dotado de autonomia para eliminar ou minimizar o caráter discricionário dos gastos, maior capacidade de gestão com técnicos contratados para dar conta das tarefas do setor e a definição da continuação, ou não, do perfil atual de cada museu, partindo do entendimento de que os parâmetros institucionais e planos museológicos não devem ser definidos exclusivamente no âmbito do próprio museu, redefinindo ou confirmando a vocação de cada museu, territorializando e hierarquizando as instituições.

Vale apontar que estratégias dessa natureza são adotadas em diversas políticas públicas e estão consolidadas em algumas delas, como na saúde e na educação em ambos os países. Contudo, a política de cultura apresenta especificidades que precisam receber um esforço teórico e metodológico para constituir tal organicidade. Nessa perspectiva, a ausência do embate político partidário no âmbito cultural dificulta tal produção. Nas áreas citadas, como a saúde e a educação, já estão consolidadas quais as atribuições de cada um dos entes federativos, quais os limites e possibilidades das organizações privadas, chegando em alguns níveis a estar consolidada na própria Constituição.

A existência de um Sistema Nacional de Museus permitiria a hierarquização dos museus, atribuindo papéis e funções distintas a cada um deles, possibilitaria um efetivo planejamento e elaboração de um programa de aquisições de bens culturais de curto, médio e longo prazo em âmbito local, regional, nacional e, por que não internacional. Evidentemente, tais propostas demandariam reformas que iriam para além do campo administrativo, e necessitariam de revisões jurídicas e fiscais das legislações e estatutos aplicáveis para viabilizá-la.

Por fim, Arellano e Cabrero (1994) apresentam o questionamento de se as reformas feitas em toda a América Latina em prol do livre mercado e da suposta ampliação e aprofundamento da democracia estão gerando construtos normativos de

identidade e comportamento efetivamente participativos e tecnicamente eficientes. O paradigma de Estado “seletivo” que as reformas neoliberais buscaram construir em contraposição ao paradigma do Estado de bem-estar social a partir da crise fiscal da década de 1980 e 1990, não lograram os objetivos almejados.

O abandono do discurso da universalidade dos serviços públicos em prol da “particularidade” dos serviços prestados não surtiu efeitos em sociedades tão desiguais como as latino-americanas. E pior, a diferenciação entre os serviços públicos e privados tem ampliado ainda mais a disparidade social, reforçando o estigma de que os serviços públicos são para os pobres e os serviços privados são para os “ricos”.

A cultura política patrimonialista, clientelista e autoritária característica das sociedades latino-americanas que leva a um constante questionamento da legitimidade da classe política, dos governos e também do Estado, que levou ao processo de descentralização e terceirização dos serviços públicos não foi revertido. Pelo contrário, as famosas “ONGs”, organizações não governamentais, perderam legitimidade social ao estarem constantemente associadas a casos de corrupção, com desvio de recursos públicos e falta de transparência.

Tanto no México como no Brasil, as Organizações Sociais existem em função do apoio financeiro dos governos. Ao deixar de ser aportado recurso, a maioria das instituições se dissolvem. Este apoio financeiro é “trocado” por apoios políticos em momentos eleitorais, nomeações de militantes políticos nos quadros da organização que, apesar de receber recurso público, consegue “driblar” as leis de transparência e praticas clientelistas para com a população que pode ser “selecionada para receber atendimento por parte das organizações.

Assim como discurso construído da descentralização como forma de ampliar o controle social, a fim de co-responsabilizar os cidadãos, ou clientes no caso, verificou-se insuficiente e frágil. Ou seja, a responsabilidade perante a opinião pública segue sendo exclusivamente do Estado, reforçando, em geral, o caráter individualista das soluções buscadas pelos cidadãos quando descontentes com os serviços públicos. Ou seja, a pretensão de se adquirir um serviço privado que diminua a necessidade de se demandar o serviço público.

No âmbito cultural, em que os serviços não são entendidos e tratados como essenciais, a qualidade e a territorialização ficam ainda mais prejudicados, aumentando a fragmentação social e, sobretudo, simbólica, dificultando e, até mesmo, restringindo, a partir do que propõe Bourdieu, a inversão de prioridades políticas e econômicas, que incluam regiões e segmentos sociais, que ficam aliçados do acesso aos arbitrários culturais dominantes.

Assim, embora, se possa admitir certos avanços em um primeiro momento em que as reformas da “nova gestão pública” tenham sido implementadas, estes benefícios não foram mantidos ao longo do tempo. Isso se deve à desarticulação do *modus operandi* da governança dos serviços públicos prestados anteriormente, mas que, no segundo momento, voltou a se articular. Esta articulação não ocorreu necessariamente com os atores políticos, mas certamente com a mesma cultura política patrimonialista e clientelista.

Contudo, a crise fiscal no sul da Europa ao longo da primeira década do século XXI fez ressurgir na agenda política internacional o receituário neoliberal, que passou a ganhar adeptos, novamente, na América Latina com a crise fiscal do início da década de 2010.

Diferentemente das soluções latino-americanas da crise econômica deflagrada a partir de 2008, a partir das quais se expandiu o crédito e se conseguiu manter o crescimento com base nos mercados internos, a manutenção da crise europeia e a desaceleração do crescimento chinês têm feito com que as economias da América Latina entrem em estagnação, demandando algumas revisões das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 173-199.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, 2000, p. 127-152

AFONSO, J. R.; LOBO, T. **Descentralização em experiências democráticas retardatárias**. México: ICEG, 1996.

ALMEIDA, Ana Maria F. A noção de capital cultural é útil para se pensar o Brasil? In: PAIXÃO, Lea Pinheiro; ZAGO, Nadir (Org.). **Sociologia da educação: pesquisa e realidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

AMSDEN, Alice H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Unesp, 2009.

ARAÚJO, Marcelo Mattos; BRUNO, Maria Cristina Oliveira (Orgs.). **A memória do pensamento museológico contemporâneo**: documentos e depoimentos. São Paulo: Comitê Brasileiro do Icom, 1995.

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. In: WORKSHOP ON STATES DEVELOPMENT AND GLOBAL GOVERNANCE, 2010. **Annals...** Madison: University of Wisconsin-Madison, 2010.

ASTORGA, Pablo; BERGÉS, Ame R.; FRITZGERALD, Valpy. The Standard of living in Latin America during the Twentieth Century. **Discussion Papers in Economic and Social History**, nº 54, mar. 2004.

AZEVEDO, Fernando de. **As ciências no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, 1956. 3 v.

BAZIN, Germain. **El tiempo de los museos**. Barcelona: Daimón, 1969.

BENACH, Nuria. Nuevos espacios de consumo y construcción de imagen de la ciudad en Barcelona. **Estudios Geográficos**, Madrid, nº LXI, 2000, p. 189-205.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986.

BENETT, R. J. **Decentralization, local governments and markers: towards a post-welfare agenda**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1983.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001. Mimeo.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurelio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOISIER, S. **La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva com equidad y sustentabilidad**. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 1991. (Cuaderno, 36).

BOTHE, M. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: **O federalismo na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. Organizadores: Maria Alice e Afrânio Catani. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. Les trois états du capital culturel. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, nº 30, nov. 1979, p. 3-6.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Trad. de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Brasília, 1979.

BRASIL. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, 1937.

BRASIL. **Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, 1986.

BRASIL. **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. Brasília, 1991.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria Minc nº 313/1986. Brasília, 1986.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Assuntos Culturais. Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais. **Subsídios para implantação de uma política museológica brasileira**. Recife: MEC/DAC.IJNPS, 1976.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 1998.

BRUNO, Maria Cristina Oliveira. As expedições no cenário museal. In: BRUNO, Maria Cristina Oliveira et al (Org.). **A expedição São Paulo 450 anos**: uma viagem por dentro da metrópole. V. 1. São Paulo: Secretaria Municipal da Cultura: Instituto Florestan Fernandes, 2004, p. 36-47.

CALÓNICO, Lucio Cristián. **Fortalezcamos al Fondo Nacional para la Cultura y las Artes**: en Fondo Nacional para la Cultura y las Artes. 18 años de inversión en el patrimonio vivo de México. México D. F.: Conaculta, 2006.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar e sair da modernidade. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998.

CANCLINI, Néstor García. **Latino-americanos à procura de um lugar neste século**. São Paulo: Iluminuras, 2008.

CARMÍN, Héctor Aguilar; MEYER, Lorenzo. **À sombra da Revolução Mexicana**: história mexicana contemporânea (1910-1989). São Paulo: Edusp, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. El futuro del Estado del bienestar en la sociedad informacional. In: GINER, Salvador; SARAS A., Sebastián (Eds.) **Buen gobierno y política social**. Barcelona: Anel, 1997, p. 173-189.

CASTELLS, Manuel. O Estado-rede e a reforma da administração pública. **Reforma gerencial**, Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nº 2, p. 27-28, jul. 1998.

CHAUÍ, Marilena. Política cultural, cultura política e patrimônio histórico. In: O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania. São Paulo: DPH, 1992.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Unesp, 2006.

COLANDER, David (ed.) **Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities**. Cambridge, MA: Ballinger, 1984.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). **Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana**. Santiago: 1987.



CULEBRO, Jorge E. Moreno. **Aprendizaje y reforma administrativa**: la introducción de la Nueva Gestión Pública em la administración pública federal em México. México: UAM, 2008.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service**: Serving, not steering. Expanded Ed. New York: Armonk, 2007.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

EJEA MENDOZA, Tomás. **La política cultural de México en los últimos años**. México D.F.: Casa del Tiempo, nº 5–6, 2008, p. 2–7.

ELAZAR, D. J. **Federal systems of the world**. New York: Longman Group Limited, 1994.

FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrews. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERNÁNDEZ, Miguel Angel. **Historia de los museos de México**. México: Promotora de Comercialización Directa, 1988.

FERRARO, Agustín. **Sobreviviendo a la Gobernanza. Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina**. Salamanca, 2007. Mimeo.

FLYNN, N.; STREHL, F. **Public sector management in Europe**. New York: Prentice Hall; London: Harvester Wheatsheaf, 1996.

GARDUÑO, Ana. Biografía de una institución cultural: el Inba de México. Red museal y praxis coleccionística. **Revista Grafia**, v. 10, nº 1, 2013, p. 9-25.

GAULT, David Arellano. Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado do México e a estratégia de gerenciamento. **Revista do Serviço Público**, ano 48, nº 3, 1997, p. 153-169.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: Enap, 2006.

GOULDNER, Alvin. **Patterns of industrial bureaucracy**. London: Routledge & Kegan Paul, 1954.

GOZZI, Gustavo. Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.) **Dicionário de Política**, v. 1. Brasília: UnB, 2007.

HAMBLETON, R. Decentralization and democracy in UK local government. **Public Money and Management**, jul./set., 1992.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablumme, 2006.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, nº 39, 1996, p. 48-64.

HOLMES, Malcom; SHAND, David. **Management reform**: some practitioner perspectives on the past ten years. **Governance**, Cambridge (USA), v. 8, nº 4, 1995, p. 551-578.

INOJOSA, Rose Marie. Redes de compromissos sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, nº 33, p. 115-141, set./out. 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Relatório de Gestão 2003-2010. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Relatório de Gestão 2011. Brasília: Ministério da Cultura, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Relatório de Gestão 2013. Brasília: Ministério da Cultura, 2014.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE MUSEUS. Disponível em: <http://www.ilam.org/index.php/es/>. Acesso em: 1 maio 2015.

JIMÉNEZ, Luciana. Políticas culturales en México: una encrucijada por descifrar. In: CANELAS, Antonio Albino; BAYARDO, Rubens (Org.) **Políticas Culturais na Ibero-América**. Salvador: Edufba, 2008.

KETTL, Donald. **The Global Public Management Revolution**. Washington, D.C.: Brookings, 2005.

LE GOFF, Jacques (Org.). **Enciclopédia Einaudi**: memória e história. Lisboa: Imprensa Nacional, 1984.

LEÓN, Aurora. **El museo**: teoría, praxis y utopía. Madrid: Cátedra, s/d.

LOIOLA, Elizabeth Regina; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea**: cidades estratégicas e organizações locais. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 53-68.

LOPES, Maria Margaret. **Cooperação científica na América Latina no final do século XIX**: os intercâmbios dos museus de ciências naturais. **Interciencia**, Caracas, v. 25, nº 5, p. 228-233, 2000.

LOVE, Joseph L. **The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions**. *Latin American Research Review* 40, no. 3 (2005): 100-125.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública. **Atlas de infraestructura de México**. México: Conaculta, 2003. Disponível em: [http://sic.gob.mx/ficha.php?table=centrodoc&table\\_id=2](http://sic.gob.mx/ficha.php?table=centrodoc&table_id=2). Acesso em: 11 abr. 2015.

MIGUELETTO, Danielle C. R. **Organizações em rede**. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MUELLER, Dennis. Public choice: a survey. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, R. D. (Orgs.). **The theory of public choice II**. Michigan: Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984, p. 23-67.

MUNEVAR, Maria V. W. **Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, 8 a 11 de outubro de 2002. Lisboa: out. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043406.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2012.

PAOLI, Maria Célia. Memória, história e cidadania: o direito ao passado. In: CUNHA, Maria Clementina Pereira da (Org.). **Direito à memória**. 2ª ed. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico/ SMC/ Prefeitura do Município de São Paulo, 1992, v. 1, p. 25-29.

PARDO, María del Carmen. **La modernización administrativa en México**. México: COLMEX, 1991.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo**, Coligação Lula Presidente. São Paulo: PT, 2002.

PETERS, B. Guy. **The future of governing**. Kansas: University Press of Kansas, 2001.

PODGORNY, Irina. Independencia y museos em América Latina. **L'ordinaire Latino-américain**, Institut Pluridisciplinaire de l'Amérique Latina à Toulouse, Université de Toulouse-Le Mirais, 2010, nº 212, 203 páginas.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services: the anglo american experience**. Oxford: Mass. Basil Blackwell, 1990.

POZZER, Márcio Rogério Olivato. **Políticas públicas para o patrimônio cultural na América Latina: a experiência brasileira e equatoriana e o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. 2011. Dissertação (Mestrado em Integração da

América Latina) – Programa Interunidades em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

REVUELTAS, Andrea. Las reformas del Estado em México: del Estado benefactor al Estado Neoliberal. **Política y Cultura**, nº 3, 1993, p. 215-229.

RODRÍGUEZ, Miguel. Consequences of capital flight for Latin American Debtor Countries. In: LESSARD & WILLIAMSON (Orgs.). **Capital flight and third world debt**. Washington: Institute for International Economics, 1987.

SANTOS, Maria Célia. A escola e o museu: uma história de confirmação dos interesses da classe dominante. **Cadernos de Museologia**, Lisboa, ULHT, nº 3, p. 45-74, 1994.

SANTOS, Maria Célia. **Encontros museológicos**: reflexões sobre a museologia, a educação e o museu. Rio de Janeiro: MinC/Iphan/Demu, 2008 (Coleção Museu, Memória e Cidadania, v. 4).

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. Museus brasileiros e política cultural. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 19, 2004, p. 53-72.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. **Novos Estudos**, Cebrap, nº 20, 1988.

SCHRANK, A.; KURTZ, M. **Credit where credit is due**: open economy industrial policy and export diversification in Latin America and the Caribbean II. **Politics Society**, 33, 2005.

SCHWARTZ, Jorge. **Vanguardas latino-americanas**: polêmicas, manifestos e textos críticos. São Paulo: Edusp: Iluminuras: Fapesp, 1995.

SCHWARTZ, Lilia K. M. **O nascimento dos museus brasileiros**. In: MICELI, Sérgio (Org.). **História das Ciências Sociais no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, Virgílio Afonso da. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PIERRE, Jon; PETER, B. Guy (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010.

STOCKING JR., George W. Race. Objects and others: essays on museums and material culture. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **History of Anthropology**. V. 3. Wisconsin, University of Wisconsin Press, 1985.

TIBOL, Raquel. **Instituciones del arte y de la cultura artística**. Revista *Proceso*, nº 317, año 6, 1982.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

TOVAR, Y DE TERESA, Rafael. **Modernización y política cultural**. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

URTEAGA, Augusto Castro-Pozo. Museos y Exposiciones. In: **Inah**: uma historia. V. 1. México: Inah, 1995.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.