

3º CICLO DE ESTUDOS DO PATRIMÓNIO
[MUSEOLOGIA]

***Accountability* em museus:**
**Uma proposta para a adoção de sistemas e ferramentas
de gestão.**

Luis Antônio do Nascimento Neco

D

2023



Luis Antônio do Nascimento Neco

***Accountability* em museus:
Uma proposta para a adoção de sistemas e
ferramentas de gestão.**

Tese realizada no âmbito do Doutoramento em Estudos do Património – Museologia,
orientada pelo Professor Doutor Rui Manuel Sobral Centeno e coorientada pelo
Professor Doutor António Manuel Torres da Ponte.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2023

Luis Antônio do Nascimento Neco

***Accountability* em museus:
Uma proposta para a adoção de sistemas e
ferramentas de gestão.**

Tese realizada no âmbito do Doutoramento em Estudos do Património – Museologia,
orientada pelo Professor Doutor Rui Manuel Sobral Centeno e coorientada pelo
Professor Doutor António Manuel Ponte

Membros do Júri

Presidente:

Doutor Mário Jorge Lopes Neto Barroca

Vogais:

Doutor Luciano Pinheiro de Sá

Doutor Diego Lemos Ribeiro

Doutora Alice Lucas Semedo

Doutora Paula Cristina Menino Duarte Homem

Doutor Rui Manuel Sobral Centeno

“Não sabendo que era impossível, ele foi lá e fez.”

Jean Maurice Eugène Clément Cocteau (1889-1963).

“Protect the innocent, defend the vulnerable.”

Richard Melville Hall 1965 –

Dedico este trabalho aos meus pais, Odilon e Maria Neco (in memóriam) - exemplos de valores permanentes, à minha esposa Elizabete Mendonça, fonte de amor e exemplo de companheirismo e perseverança, e aos meus filhos Henrique, Felipe e Helena, por tudo que representam.

SUMÁRIO

DECLARAÇÃO DE HONRA	8
AGRADECIMENTOS	9
RESUMO.....	10
ABSTRACT	11
ÍNDICE DE FIGURAS (OU ILUSTRAÇÕES).....	12
ÍNDICE DE TABELAS (OU QUADROS)	13
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	15
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	16
INTRODUÇÃO.....	19
1. CULTURA, PATRIMÔNIO CULTURAL, MUSEALIZAÇÃO E OBJETO MUSEALIZADO: CONCEITOS BASILARES NO DEBATE SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DOS MUSEUS	28
1.1. A DEFINIÇÃO DE MUSEU E SEUS MÚLTIPLOS PAPÉIS NA SOCIEDADE: DIMENSÕES SOCIOCULTURAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS.....	41
1.2. AS PARTES INTERESSADAS E AS DIMENSÕES	50
1.2.1. <i>Exigência das partes interessadas e dimensões socioculturais</i>	<i>57</i>
1.2.2. <i>Exigência das partes interessadas e dimensões políticas.....</i>	<i>63</i>
1.2.3. <i>Exigência das partes interessadas e dimensões econômica.....</i>	<i>74</i>
1.3. PANORAMA DO CENÁRIO MUSEOLÓGICO BRASILEIRO POR MEIO DO CADASTRO NACIONAL DE MUSEUS	90
2. ACCOUNTABILITY: MÚLTIPLOS SIGNIFICADOS E APLICAÇÕES	110
2.1. ACCOUNTABILITY: UM CONCEITO MULTIFACETADO E MULTIDIMENSIONAL	119
2.2. ACCOUNTABILITY NO CONTEXTO DAS AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS.....	142
2.3. ACCOUNTABILITY NO CONTEXTO DAS AGÊNCIA SEM FINS LUCRATIVOS	159
2.4. ACCOUNTABILITY NO CONTEXTO DE REDES COLABORATIVAS	176
2.5. ACCOUNTABILITY EM UM CONTEXTO DOS MUSEUS.....	190
3. ACCOUNTABILITY E OS SISTEMAS E FERRAMENTAS DE GESTÃO	210
3.1. SISTEMA DE GESTÃO CAF	214
3.2. SISTEMA DE GESTÃO EFQM.....	224
3.3. SISTEMA DE GESTÃO ISO	235
3.4. OS SISTEMAS DE GESTÃO	266
4. ACCOUNTABILITY E AS FERRAMENTAS DE GESTÃO	271

4.1	FERRAMENTAS DE GESTÃO E OS MUSEUS.....	288
4.2	APLICANDO AS FERRAMENTAS DE GESTÃO AO PLANO MUSEOLÓGICO	309
4.3	GERENCIAMENTO DE RISCO AS FERRAMENTAS DE GESTÃO	324
CONCLUSÃO.....		334
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		337
APÊNDICES.....		392

Declaração de honra

Declaro que a presente tese é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referenciação. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, 31 de agosto de 2023

Luis Antônio do Nascimento Neco

Agradecimentos

Agradecer é o momento de reconhecer a importância daqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a construção dessa pesquisa. Por mais que os cite, tenho certeza que as palavras de agradecimento não conseguirão dar conta do significado de solidariedade, amizade e construção intelectual que recebi de várias pessoas.

Em especial, agradeço, ao meu orientador Professor Doutor Rui Manuel Sobral Centeno e coorientador Professor Doutor António Manuel Pontes pelas orientações quanto ao conteúdo da pesquisa e pela paciência e compreensão em relação às dificuldades encontradas pelo orientando na elaboração desta pesquisa.

Também ao corpo docente do programa acadêmico, especialmente à Professora Doutora Alice Lucas Semedo, cuja as aulas franqueadas na turma de mestrado e as ministradas no programa de doutoramento em muito contribuíram para o meu amadurecimento no campo da museologia. Estendo meus agradecimentos aos demais docentes do programa de doutoramento em Estudos do Património, pelos ensinamentos transmitidos.

Incluo os companheiros nessa minha jornada na Faculdade de Letras da Universidade do Porto - alunos do mestrado e do doutoramento que transmitiram seus conhecimento sobre museus e museologia nos debates em turma e nas conversas pós aulas. Muito embora não os cite individualmente, deixo aqui meus agradecimentos a todos pelo acolhimento recebido.

À equipe do Núcleo Multidimensional de Gestão do Património e de Documentação em Museus (NUGEP), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), nas pessoas de Danca Mesquita, Yuri Costa, Jaddy Parovsky, Romulo Morandi, Thiago Silva e Vitória Bessa, sob a coordenação Professora Doutora Elizabete Mendonça, pelos diálogos referentes aos dados coletados no âmbito ao projeto de extensão “De mapas à redes de cooperação”. Por último, ao corpo administrativo da Faculdade de Letras, que sempre auxiliaram, mesmo à distância, nos assuntos administrativos relativos às pendências formais

Resumo

Os museus encontram-se inseridos em um discurso sobre a busca de estratégias de autossustentabilidade em meio a competição por recursos escassos. Essa necessidade acaba por submeter os museus à ingerência de agentes diversos que resultam por influenciar a gestão e, em especial, quanto ao fato de as instituições serem sobrecarregadas por demandas abrangentes de partes interessadas, a exemplo de governo e financiadores, quanto ao compromisso com a transparência institucional e responsabilização do gestor, principalmente no trato quanto aos bens sob guarda e recursos aplicados. Essas demandas envolvem os aspectos fundamentais (transparência e imputabilidade) e objetivos de *accountability* (controle, responsabilidade e compromisso com resultados) que se concretizam em dificuldades de os museus atenderem às múltiplas exigências. Sob esse contexto, o presente estudo trabalhou sobre a seguinte questão: Quais sistemas e ferramentas de gestão poderiam ser adotados pelos museus para gerenciar as dificuldades em atender às múltiplas demandas de *accountability*? Dessa problemática tem-se como objetivo analisar os sistemas e ferramentas de gestão que poderiam ser adotados pelos museus para gerenciar as dificuldades em atender às múltiplas demandas de *accountability*. O estudo justifica-se em razão da proposição de que a adoção de sistemas e ferramentas de gestão podem apoiar os gestores de museus quanto ao gerenciamento das múltiplas demandas de *accountability*, atendendo questões quanto à transparência, imputabilidade, controlabilidade, responsabilidade e responsividade. O proceder metodológico dessa pesquisa pode ser classificado em exploratório, quanto aos objetivos, qualitativo e quantitativo, quanto à análise dos dados coletados, e dedutivo, quanto ao método empregado. O estudo defende que a adoção de sistemas e ferramentas de gestão podem capacitar os museus para atender as demandas fundamentais e operativas de *accountability*.

Palavras-chave: Accountability, Museus, Gestão de museus, Sistemas e ferramentas de gestão.

Abstract

Museums are inserted in a discourse about the pursuit of self-sustainability strategies in middle of competition for scarce resources. This need ends up submitting museums to the interference of different agents that result in influencing the management and, in particular, regarding the fact that institutions are overloaded by comprehensive demands from stakeholders, such as the government and funders, as for the commitment to institutional transparency and manager accountability, especially in dealing with assets under custody and resources applied. These demands involve fundamental aspects – transparency and imputability – and accountability objectives – control, responsibility and commitment to results – which are materialized in the museums' difficulties in meeting the multiple requirements. In this context, the present study addressed the following question: What management systems and tools could be adopted by museums to manage the difficulties in meeting the multiple demands of accountability? From this problem, the objective is to analyze the management systems and tools that could be adopted by museums to manage the difficulties in meeting the multiple demands of accountability. The study is justified by the proposition that the adoption of management systems and tools can support managers of museums regarding as for the management of the multiple demands of accountability, attending to questions regarding concerning transparency, imputability, controllability, responsibility and responsiveness. The methodological procedure of this research can be classified as exploratory regarding the objectives, qualitative and quantitative regarding the analysis of the collected data and deductive regarding the method used. The study argues that the adoption of a management systems and tools can enable museums to meet the fundamental and operational demands of accountability.

Keywords: Accountability, Museums, Museum Management, Management systems and tools.

Índice de Figuras (ou Ilustrações)

FIGURA 1 - CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS	79
FIGURA 2 - GRÁFICO DEMONSTRANDO A CURVA DE REDUÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	83
FIGURA 3 - ESQUEMA RESUMIDO SOBRE OS TIPOS DE SISTEMAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	147
FIGURA 4 - ESQUEMA RESUMIDO SOBRE AS CATEGORIAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	156
FIGURA 5 - ESQUEMA RESUMIDO SOBRE OS TIPOS DE RELAÇÕES DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	179
FIGURA 6 - ESTRUTURA DO SISTEMA DE GESTÃO CAF	218
FIGURA 7 - EIXO LÓGICO DA ESTRUTURA DE TRÊS PERGUNTAS DO SISTEMA DE GESTÃO <i>The EFQM Model</i>	229
FIGURA 8 - ESTRUTURA DO MODELO EFQM	229
FIGURA 9 - ESTRUTURA DE CONCEITOS FUNDAMENTAIS DO SISTEMA ISO	239
FIGURA 10 - ESTRUTURA DOS PRINCÍPIOS GESTÃO DA QUALIDADE DA ISO.....	242
FIGURA 11 - RELAÇÃO ENTRE PDCA E O SISTEMA ISO	246
FIGURA 12 - PRINCÍPIOS, ESTRUTURA E PROCESSOS DE GERENCIAMENTO DE RISCO (2018).....	250
FIGURA 13 - PRINCÍPIOS, ESTRUTURA E PROCESSOS DE GERENCIAMENTO DE RISCO (2009)	253
FIGURA 14 - ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	283
FIGURA 15 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO PDCA	295
FIGURA 16 - RELAÇÃO ENTRE PDCA E AS FERRAMENTAS DE QUALIDADE	298
FIGURA 17 - MAPEAMENTO INICIAL DAS OCORRÊNCIAS POR QUADRANTE NA MATRIZ SWOT	312
FIGURA 18 - MATRIZ SWOT	314
FIGURA 19 - DIAGRAMA DE ISHIKAWA	319
FIGURA 20 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO PDCA	323
FIGURA 21 - PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA GESTÃO DE RISCO.....	328
FIGURA 22 - DIAGRAMA DE ISHIKAWA PARA INVENTÁRIO	330

Índice de Tabelas (ou Quadros)

TABELA 1 - REQUISITO, DIMENSÃO E ABORDAGEM REFERENTE ÀS CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES PRESENTES NA DEFINIÇÃO DE MUSEU DO ICOM (2022)	44
TABELA 2 - REQUISITO, DIMENSÃO E ABORDAGEM REFERENTE AOS COMPROMISSOS PRESENTES NA DEFINIÇÃO DE MUSEU DO ICOM (2022)	45
TABELA 3 - REQUISITO, DIMENSÃO E ABORDAGEM REFERENTE A FORMA DE ATUAÇÃO E RETORNO À SOCIEDADE PRESENTES NA DEFINIÇÃO DE MUSEU DO ICOM (2022).....	46
TABELA 4 - PARTES INTERESSADAS E, RESPECTIVAS, DIMENSÕES ESPAÇO DE PRODUÇÃO DE	51
TABELA 5 - ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADE DOS SETORES DA ECONOMIA	77
TABELA 6 - CONJUGAÇÃO DOS INTERESSES PÚBLICOS COM OS PRIVADOS	77
TABELA 7 - CONFIGURAÇÃO DOS MUSEUS BRASILEIROS POR NATUREZA JURÍDICA.	92
TABELA 8 – CONFIGURAÇÃO DOS MUSEUS BRASILEIROS PÚBLICOS POR ESFERA JURÍDICA.	93
TABELA 9 - CONFIGURAÇÃO DOS MUSEUS BRASILEIROS PRIVADOS POR ESFERA JURÍDICA.....	94
TABELA 10 - CONFIGURAÇÃO DOS MUSEUS BRASILEIROS POR CATEGÓRIAS.....	95
TABELA 11 - RECURSOS HUMANOS DE MUSEUS DA ESFERA PÚBLICA – REGISTRADOS.	96
TABELA 12 - RECURSOS HUMANOS DE MUSEUS DA ESFERA PÚBLICA – NÃO REGISTRADOS.....	97
TABELA 13 - MECANISMOS DE CONTROLE DE COLEÇÕES	101
TABELA 14 - MECANISMOS DE GESTÃO DE MUSEUS PÚBLICOS.....	104
TABELA 15 - ACCOUNTABILITY POLÍTICA NA CONCEPÇÃO DE SCHEDLER	122
TABELA 16 - DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY.....	132
TABELA 17 - RESUMO DO RELACIONAMENTO ENTRE OS QUATRO TIPOS DE SISTEMAS DE ACCOUNTABILITY	149
TABELA 18 - VALORES E EXPECTATIVAS COMPORTAMENTAIS DE ACCOUNTABILITY	157
TABELA 19 - ESQUEMA RESUMIDO SOBRE AS DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY.....	163
TABELA 20 - DIMENSÕES DE REGIMES DE ACCOUNTABILITY.....	169
TABELA 21 - DIMENSÃO DO SUJEITO DA ACCOUNTABILITY.....	170
TABELA 22 - DIMENSÃO DE MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY	171
TABELA 23 - ARTICULAÇÃO ENTRE SETORES E REGIMES DE ACCOUNTABILITY	172
TABELA 24 - ESQUEMA RESUMIDO SOBRE OS TIPOS DE RELAÇÕES DE ACCOUNTABILITY	187
TABELA 25 - DIMENSÕES DA ACCOUNTABILITY – CONCEPÇÃO FUNDAMENTAL	207
TABELA 26 - DIMENSÕES DA ACCOUNTABILITY – CONCEPÇÃO SUBSTANTIVA	207
TABELA 27 - QUADRO DE BENEFÍCIOS E VANTAGENS COM A ADOÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO CAF	216
TABELA 28 - USO DO PDCA PARA PONTUAR CADA SUBCRITÉRIO	222
TABELA 29 - CRITÉRIOS DE RESULTADOS PARA MUSEUS	223
TABELA 30 - TEORIA DO MERCADO VERSOS TEORIA DO PLANEJAMENTO E CONTROLE	241
TABELA 31 - DESCRIÇÃO DOS TERMOS DO PDCA APRESENTADOS NA ISO 9001:2015	246
TABELA 32 - TIPOS DE AUDITORIAS.....	254

TABELA 33 - RELAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PDCA	295
TABELA 34 - PERGUNTA DE PARTIDAS DA FERRAMENTA DE DESDOBRAMENTO DE OCORRÊNCIAS 5W2H.....	305
TABELA 35 - RELAÇÃO ENTRE O DIAGRAMA DE ISHIKAWA E O DESDOBRAMENTO DE OCORRÊNCIAS 5W2H	307
TABELA 36 - RESULTADOS SOBRE OS MUSEUS PÚBLICOS COM PLANO MUSEOLÓGICO.....	310
TABELA 37 - RESULTADOS SUMARIZADOS DAS INFORMAÇÕES COLETADAS.....	313
TABELA 38 - ORGANIZAÇÃO DAS OCORRÊNCIAS EM ANÁLISE.....	316
TABELA 39 - OCORRÊNCIAS IDENTIFICADAS	318
TABELA 40 - RELAÇÃO ENTRE O DIAGRAMA DE ISHIKAWA E O DESDOBRAMENTO DE OCORRÊNCIAS 5W2H	321
TABELA 41 - USO DO PDCA PARA PONTUAR CADA SUBCRITÉRIO	324
TABELA 42 - RELAÇÃO ENTRE O DIAGRAMA DE ISHIKAWA E O DESDOBRAMENTO DE OCORRÊNCIAS 5W2H PARA INVENTÁRIO	331

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 - CLASSIFICAÇÃO DOS MUSEUS.....	95
GRÁFICO 2 - PARCELA DE MUSEUS COM E SEM REGISTRO FISCAL	105
GRÁFICO 3 - PERFIL DOS MUSEUS PÚBLICOS REGISTRADOS QUE POSSUEM PLANO MUSEOLÓGICO	287
GRÁFICO 4 - PERFIL DOS MUSEUS PÚBLICOS NÃO REGISTRADOS QUE POSSUEM PLANO MUSEOLÓGICO.....	287
GRÁFICO 5 - REPRESENTATIVIDADE DOS MUSEUS DA ESFERA FEDERAL.....	309
GRÁFICO 6 - COMPOSIÇÃO DOS ELEMENTOS DE ANÁLISE DO PLANO MUSEOLÓGICO	311
GRÁFICO 7 – DIAGRAMA DE PARETO	317

Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS
CAF	COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK
CBMD	CADASTRO NACIONAL DE BENS MUSEALIZADOS DESAPARECIDOS
CEO	CHIEF EXECUTIVE OFFICERS
CFC	CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE
CIDOC	INTERNATIONAL DOCUMENTATION COMMITTEE, INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS
CNM	CADASTRO NACIONAL DE MUSEUS
CQI	CHARTERED QUALITY INSTITUTE
DDMO	DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE MODELOS ORGANIZACIONAIS
DGAEP	DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO
DGPC	DIREÇÃO-GERAL DO PATRIMÓNIO CULTURAL
DNS	DOMAIN NAME SYSTEM
EC	EUROPEAN COMMISSION
EGA	EFQM GLOBAL AWARD
EGMUS	EUROPEAN GROUP ON MUSEUM STATISTICS
EPSA	EUROPEAN PUBLIC SECTOR AWARD
EQA	EUROPEAN QUALITY AWARD
EUPAN	EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK
IAML	INTERNATIONAL ASSOCIATION OF MUSIC LIBRARIES, ARCHIVES AND DOCUMENTATION CENTRES
IBRAM	INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS
ICANN	INTERNET CORPORATION FOR ASSIGNED NAMES AND NUMBERS
ICOM	INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS
IFLA	INTERNATIONAL FEDERATION OF LIBRARY ASSOCIATIONS AND INSTITUTIONS
IMLS	INSTITUTE OF MUSEUM AND LIBRARY SERVICES

INBCM	INVENTÁRIO NACIONAL DOS BENS CULTURAIS MUSEALIZADOS
IP NUMBERS	INTERNET PROTOCOL NUMBERS
IPAC	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ACREDITAÇÃO
IPHAN	INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
IPQ	INSTITUTO PORTUGUÊS DA QUALIDADE
ISA	INTERNATIONAL FEDERATION OF THE NATIONAL STANDARDIZING ASSOCIATIONS
ISO	INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION
JIT	JUST IN TIME
JUSE	UNION OF JAPANESE SCIENTISTS AND ENGINEERS
MAD	MULTIPLE ACCOUNTABILITIES DISORDER
MASP	MÉTODO DE ANÁLISE PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS
MBNQA	<i>THE MALCOLM BALDRIGE NATIONAL QUALITY AWARD</i>
MINC	MINISTÉRIO DA CULTURA
NASA	<i>NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION</i>
NEMO	<i>NETWORK OF EUROPEAN MUSEUM ORGANISATIONS</i>
NGP	NOVA GESTÃO PÚBLICA
NPM	<i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i>
NRDP	<i>NATIONAL RURAL DEVELOPMENT PARTNERSHIP</i>
OECD	<i>ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT</i>
PDCA	<i>PLAN-DO-CHECK-ACT</i>
PNC	PLANO NACIONAL DE CULTURA
PNM	POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS
PNSM	PLANO NACIONAL SETORIAL DE MUSEUS
QMPS	<i>QUALITY MANAGEMENT PRINCIPLES</i>
RADAR	<i>RESULTS, APPROACH, DEPLOYMENT, ASSESSMENT AND REVIEW</i>
RENIM	REDE NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO DE MUSEUS
RM	REGISTRO DE MUSEUS

RMI	REGISTRO/REGISTO DE MUSEUS IBERO-AMERICANOS
RSC	RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA
SBM	SISTEMA BRASILEIRO DE MUSEUS
SECULT	SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA
SEMATECH	SEMICONDUCTOR MANUFACTURING TECHNOLOGY
SGQ	SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE
SIMCULTURA	SISTEMA DE INFORMAÇÕES E MONITORAMENTO DA CULTURA
SMS	SKUPNOST MUZEJEV SLOVENIJE
SNBP	SISTEMA NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS
SNIC	SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS
SPECTRUM	STANDARD PROCEDURES FOR COLLECTIONS RECORDING USED IN MUSEUMS
SWOT	STRENGTHS; WEAKNESSES; OPPORTUNITIES; THREATS
THE EFQM MODEL	THE EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT MODEL
THE EFQM	THE EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT
TQC	TOTAL QUALITY CONTROL
TQM	TOTAL QUALITY MANAGEMENT
UNESCO	UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION
UNSCC	UNITED NATIONS STANDARDS COORDINATING COMMITTEE

Introdução

Nas últimas quatro décadas, seguindo uma tendência mundial¹, os debates sobre a autossustentabilidade de instituições e projetos culturais tem se intensificado no Brasil. Nesse contexto, os museus foram inseridos entre as instituições que necessitam adotar estratégias visando captação de recursos financeiros, qualificação de recursos humanos e implementação de sistemas e ferramentas de gestão que observem a necessidade de transparência e imputabilidade das instituições e de seus gestores – questões fundamentais no conceito de *accountability*².

Segundo Koppell (2005), contudo, as exigências de *accountability* demandada por diversos grupos de interesse/partes interessadas/*stakeholders*³ podem induzir as instituições a assumirem comportamentos que provoquem desvios das finalidades inicialmente pretendidas. Esses desvios ocorrem, segundo o autor, em decorrência do esforço da instituição em atender demandas não alinhadas à cultura organizacional, aos objetivos institucionalmente estabelecidos ou às práticas operacionais consolidadas⁴.

¹ Muito embora a questão de autossustentabilidade de museus tenha sido objeto de debates no Brasil nas quatro últimas décadas, em âmbito mundial, esse tema não é recente, como visto em Low (1942) e em Semedo (2005). Low, já na década de 1940, ao defender uma aproximação entre os museus e a educação popular, enxergava esta ação como uma oportunidade para superar a escassez de recursos. Para ele, ao se tornarem instrumentos de comunicação com as comunidades, os museus passariam a ter uma importância estratégica com potencial para gerar uma percepção favorável dos financiadores. Semedo (2005), ao debater políticas de gestão de coleções, indica que a autossustentabilidade apresentava ressonância nas décadas de 1960 e 1970, ao se abordar *accountability*.

² Conceitos de *accountability*, seus aspectos fundamentais e objetivos estão definidos no capítulo 2 desta tese.

³ Grupos de interesse/partes interessadas/*stakeholders* abrangem: agentes governamentais interessados em como os museus estão alinhado às políticas públicas destinadas à área de cultura; acadêmicos de diversas áreas do conhecimento que enxergam os museus como campos de reflexões sobre teorias, conceitos e definições; pesquisadores em busca de respostas sobre os resultados das ações dessas instituições sobre a cultura ou conjunto da sociedade; estudantes em busca de aprendizado e qualificação; público em busca de conhecimento e lazer; funcionários, colaboradores e gestores dedicados ao desempenho da instituição; instituições de fomento interessados nos resultados dos recursos aplicados; e, demais personas com manifestos interesses sociais, a exemplo de grupos minoritários, lideranças de comunidades, ou particulares, como as seguradoras, colecionadores, doadores eventuais, mecenas etc. A lista é extensa, porque os grupos não são fixos, mas voláteis, segundo as demandas sociais e particulares, por vezes transitórias.

⁴ Um exemplo seria a decisão do gestor em manter a visitação, sem oferecer segurança adequada para suas coleções e público, porque o museu fechado tem menos probabilidade de obter sucesso na captação

Trazendo a análise do autor para o âmbito dos museus, cabe destacar que, o conjunto de partes interessadas, atuando de forma isolada ou combinada, exercem influências diversificadas sobre as formas de gestão dos museus, uma vez que as demandas podem originar-se de intenções distintas (controle, pesquisa, lazer, financiamento, benefício social etc.)⁵. Nessas circunstâncias os museus precisam ter condições de fornecer respostas adequadas a diversidades de exigências que são demandadas. Por sua vez, essa capacidade de oferecer respostas adequadas fornece condições aos gestores de atuarem em ambientes de pressões que moldam as relações sociais e econômicas, sem que as instituições sejam desviadas de seus propósitos originais. Sob essa perspectiva, verifica-se uma demanda recorrente quanto a qualificação dos profissionais de museus com o objetivo de familiarizá-los com processos de gestão. Cummins (2013) menciona que os museus procuram criar, cada vez mais, estratégias visando atrair públicos e adotar modelos de gestão com perfil empresarial. Sobre esse novo cenário, a autora declara que:

O papel, o desenvolvimento e a gestão de museus modificaram-se enormemente nas últimas décadas. As instituições museais centram-se cada vez mais nos visitantes, e alguns dos grandes museus estão se voltando, com frequência, para os modelos de gestão empresarial em suas operações cotidianas. A profissão museal e seu meio transformaram-se inevitavelmente (Cummins, 2013, p.11)

Esses debates sobre a criação de estratégias visando atrair públicos é encontrada em Ponte (2017), que identifica potencialidades de associações entre ações de turismo e

de recursos. Em outro cenário, as partes interessadas, neste caso os financiadores, podem exigir condições que condicionem o gestor a direcionar recursos operacionais e humanos dos museus para atender requisitos do projeto, tais como: gerar informações sobre os resultados alcançados de projetos financiados; prestação de contas de recursos aplicados etc. Essa necessidade de priorizar estratégias aderentes a projetos, visando a captação de recursos financeiros (cada vez mais escassos e disputados por número crescente de outros agentes culturais), podem seduzir gestores a optarem por ações não necessariamente alinhadas às finalidades centrais da instituição.

⁵ Tomando por base o estudo de Koppell (2005), que expõe as dificuldades em atender as exigências de *accountability*, esta pesquisa aponta que situações semelhantes podem ocorrer em museus, face ao volume e à diversidade de informações requeridas por grupos de interesses diversos. Essas dificuldades geram o fenômeno, denominado pelo autor, de transtorno de múltiplas *accountabilities* – *Multiple Accountabilities Disorder* (MAD).

museus. Essa a importância de fortalecer a visitação vai ao encontro da argumentação defendida por Gob e Drouguet (2019, p.83), de que a exposição das coleções representa um vínculo entre o museu e a sociedade.

Essa transformação impacta no campo⁶ da museologia e, conforme destaca Canclini (2007) e Reis (2010), adquire importância crítica quando os museus - além de espaços de lazer, de acesso à cultura e de pesquisa - assumem o papel de instituições que dialogam com o mercado de artes e encontram-se inseridas nos fluxos econômicos do mercado de bens culturais, ao atuar como instância de legitimação, promovendo a valorização de objetos musealizados, bem como, por vezes, similares a estes ou de mesma autoria⁷. Soma-se a isto o fato de identificar-se a preservação das memórias e a valorização das diversidades culturais dentre as principais missões das instituições museus na atualidade. Missões estas, em parte, pautadas por meio do conhecimento adquirido derivado dos trabalhos de pesquisas sobre os objetos musealizados que, em conjunto, constituem as coleções de museus.

Por serem guardiões de objetos de significado cultural, os museus assumem a atribuição de minimizar os riscos relacionados à integridade de suas coleções, fato que requer a definição de boas práticas de gestão para que possam cumprir suas finalidades. Especificamente, sobre a gestão de coleções de museus, Ladkin (2004) afirma que sua eficácia se fundamenta em decisões permanentemente consistentes sobre as ações relacionadas aos objetos musealizados. Para a autora, a política implementada para gestão de coleções adquire caráter de essencialidade para um museu, tornando-se vital para o cumprimento da missão institucional. Nessa linha, e segundo o Ibram (2010), as coleções assumem relevância porque são a principal razão de existir dos museus e,

⁶ Nos tratados sobre teoria das organizações, os campos organizacionais são definidos como ambiente em que organizações interagem, competindo na defesa de seus interesses, compartilhando sistemas de valores simbólicos e formais e sujeitos a semelhantes processos regulatórios (Vieira *et al.* 2012).

⁷ Sobre as potencialidades econômicas, Canclini (2007) diz que os museus exercem influências sobre a economia por meio de ações sociais e do turismo. Sobre isso, Canclini, (2007) reforça que a reorganização de instituições públicas, como os museus, que deixam de ser apenas serviços socioculturais e se tornam atividades autossustentáveis, contribuem para a mudança de sentido da produção e consumo da cultura, ao assumirem a condição de agentes de valorização de objetos culturais, que ao serem musealizados adquirem o status de reconhecimento de autoria, data, origem etc., resultando em apreciação econômica.

também, são utilizadas como principal instrumento de mensuração do campo museológico. Desta forma, as abordagens relacionadas à gestão do patrimônio cultural transcendem os aspectos conceituais e avançam sobre questões legais e econômicas, voltadas para princípios de responsabilidade e sustentabilidade. Inserido nesse contexto, os debates no meio acadêmico e profissional, apresentam-se questionamentos sobre quais mecanismos são adequados para gestão de museus e de suas coleções. Assim, dentro de uma perspectiva contemporânea, na qual a cultura passou a ser considerada como um segmento capaz de gerar fluxos econômicos, as instituições museológicas começaram a ser vistas como agentes capazes de gerar oferta e demanda de bens e serviços (Nascimento Junior, 2010; Reis, 2010). Essa conjuntura, somada ao fato dos museus serem capazes de influenciar e serem influenciados pelo ambiente sociocultural e econômico, cada vez mais, faz os mesmos se apoiarem sobre a interdisciplinaridade de campos de conhecimento (administração, contabilidade, economia, museologia, entre outras), para a abordagem de questões sobre gestão que permitem debates sobre o papel dos museus na sociedade, a finalidade e os limites de suas atribuições.

Esse trabalho pauta-se no estudo publicado por Koppell (2005) para desenvolver as argumentações sobre a necessidade de os museus adotarem sistemas e ferramentas de gestão no atendimento às exigências por *accountability*. Esses sistemas e ferramentas de gestão seriam instrumentos de melhoria na qualidade dos processos que teriam por finalidade dar transparência e atribuir responsabilidades sobre resultados obtidos e o alcance dos benefícios gerados. Além do estudo de Koppell (2005), existem outras pesquisas sobre *accountability* que são utilizadas neste trabalho, a exemplo de: Brown (2007), Goodin (2003) e Kearns (1994), que abordaram o tema relacionado às instituições sem fins lucrativos ou do terceiro setor; O'Donnell (1991, 1998, 2003) e Schedler (1999), que enfatizaram *accountability* enquanto mecanismos a serviço de governos democráticos; e Radin e Romzek (1996), Romzek e Dubnick (1987), Romzek e Ingraham (2000), que pesquisaram *accountability* sob a ótica de agentes governamentais ou de ações decorrentes de políticas de governo. Como argumentação em comum nesses estudos, identificou-se a condição de que para satisfazer as

exigências de *accountability*, a despeito dos diversos significados do conceito e suas variadas definições (Koppell, 2005; Schedler, 1999), duas características fundamentais precisam fazer-se presentes, explícita ou implicitamente, a saber: a transparência e a imputabilidade. Esses elementos fundamentais, presentes no conceito de *accountability*, resultam por estabelecer uma cultura institucional de gestão ciente da necessidade de transparência das ações e de responsabilidade pelos resultados. Soma-se a estes, autores como Botes, Diver e Davey (2013), Groninger (2016), Paternostro e Ruisi (2017), Ribeiro e Araújo (2020) e Semedo (2005), que abordam vertentes operativas de *accountability* em museus, enquanto mecanismos estratégicos e ferramentas operacionais e as possibilidades de aplicabilidade aos processos museológicos.

Face ao exposto, foram formulados uma questão-problema e um pressuposto para esta pesquisa de doutoramento. O problema: quais sistemas e ferramentas de gestão podem ser adotados pelos museus para gerenciar as múltiplas demandas de *accountability*? Para o pressuposto, esquadrinhou-se a seguinte afirmativa: os sistemas e ferramentas de gestão podem ser adotados pelos museus e incidir em mudanças que recaiam na necessidade de planejar o museu do futuro, sob uma perspectiva de gestão apta a atuar em ambiente de múltiplas demandas de *accountability*. Nesse sentido, tais adoções poderiam criar uma cultura institucional de gestão da qualidade, envolvendo aprendizagem contínua e revisão de processos. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é analisar sistemas e ferramentas de gestão que podem ser adotados pelos museus para gerenciar as múltiplas demandas de *accountability* originadas de diversos grupos de interesse. Para atingir esse objetivo geral, são requeridos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar evidências sobre as fragilidades em museus quanto à transparência, imputabilidade, controlabilidade, responsabilidade e responsividade por meio de dados disponibilizados no Cadastro Nacional de Museus e informações coletadas em planos museológicos.

- Mapear sistemas e ferramentas de gestão que, respectivamente, possam ser alinhados à gestão de museus e aplicadas aos processos operacionais dos museus.
- Avaliar possibilidades de adoção de ferramentas de gestão mapeadas que possam contribuir para os museus gerenciarem as múltiplas demandas de *accountability*

A abordagem desta tese justifica-se em razão da possibilidade de adoção de sistemas e ferramentas de gestão que possam dar apoio aos museus quanto ao gerenciamento das múltiplas demandas de *accountability* (a exemplo de prestação de contas, evidenciação dos processos, além de subsidiar o gestor quanto a gestão de risco e acesso à informações completas e fidedignas sobre a entidade), por meio da aplicação de modelos de sistematização e padronização de informações que atendam questões relacionadas à transparência, imputabilidade, controlabilidade, responsabilidade e responsividade.

Os referenciais e procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa para alcançar os objetivos propostos podem ser enquadrados nas classificações propostas por Gil (2010), Marconi e Lakatos (2010), Martins e Theophilo (2009) e Matias-Pereira (2012). O referencial metodológico desta tese caracteriza-se como: uma pesquisa aplicada, quanto à sua natureza; qualitativa e quantitativa, em termos de avaliação; dedutiva, em termos de método; exploratória, quanto aos seus objetivos; e estudo de multicasos, quanto aos seus procedimentos técnicos.

No que tange às avaliações, são utilizados tanto dados qualitativos para explorar as abordagens quanto quantitativos para reforçar as argumentações propostas e para descrever os resultados encontrados. Segundo Martins e Theóphilo (2009, p. 107) “Investigações científicas contemplam ambas.” Essa perspectiva está alinhada à percepção de que certos fenômenos não se explicam por meio de análises, unicamente, qualitativas ou quantitativas, mas de complementaridade quali-quantitativa no tratamento dos dados. (Martins e Theóphilo, 2009).

No que se refere ao método de análise empregada, pode ser classificada como dedutiva pelos seguintes fatores: as proposições formuladas estão fundamentadas em uma revisão da literatura sobre o problema de pesquisa e as suposições foram submetidas à comprovação mediante aplicação de modelos sobre uma situação específica. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), esse tipo de abordagem é caracterizado por fazer uso das teorias, leis e modelos, apresentados pela literatura que, aplicados a um caso exemplificativo particular, procura comprovar as suposições construídas ao longo do trabalho

Com base nos objetivos, este estudo é classificado como de caráter exploratório, embora apresente aspectos descritivos. As pesquisas exploratórias têm por intento considerar os variados aspectos do fenômeno estudado a fim de proporcionar familiaridade com o problema, enquanto na descritiva predomina-se a abordagem voltada para a exposição e detalhamento das características de determinada população⁸ (GIL, 2010).

Outra classificação apresentada por Marconi e Lakatos (2010) refere-se às delimitações da pesquisa, que pode ser limitada pelo assunto ou pelo objeto da pesquisa. Em relação ao assunto, a delimitação refere-se aos problemas de gestão nos museus. Já quanto ao objeto, que também pode ser entendido como campo de investigação, a pesquisa pode ser delimitada quanto aos limites geográficos e políticos (neste caso, Brasil) e está delimitada às informações divulgadas na plataforma Museusbr, provenientes do Cadastro Nacional de Museus (CNM) e, em um segundo momento, aos planos museológicos disponibilizados pelos museus selecionados.

Em relação ao objeto ou campo de investigação, os dados coletados no CNM corresponderam ao total de 3.868 instituições que se autodeclaram museus, das quais somente 327 são enquadradas como “registrada”⁹. Desse quantitativo de 327, foram selecionados os 249 museus de natureza jurídica governamental, categorizados como

⁸ Entendendo a população como os museus.

⁹ Condição na qual o museu atende aos requisitos estabelecidos pelas normativas do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), como preencher a solicitação do Registro de Museus e envio da documentação comprobatória exigida.

“tradicional/clássicos”. Essa seleção intencional foi motivada por serem museus governamentais registrados, que são obrigados a atenderem os requisitos da lei sobre divulgação de dados. Essa perspectiva abre possibilidades de se obter um maior volume de informações sobre essas instituições, ao alinhar os limites da investigação às condições concretas de coleta de informações. Nessa perspectiva, Marconi e Lakatos (2010, p. 146) dizem que “Delimitar a pesquisa é “estabelecer limites para a investigação.” Apresentando como exemplo dos limites temporais e geográficos, autoras justificam a necessidade de limitar a pesquisa pelo fato de nem sempre ser possível analisar o problema em plenitude de sua abrangência.

No que se refere à delimitação temporal, esta pesquisa entende que as informações do CNM são cumulativas e auto declaratórias, razão pela qual não foi estabelecido o intervalo, mas somente a linha de corte para os dados coletados. A mesma condição se deu em relação aos planos museológicos disponibilizados por 35 museus, dentre os 51 que informaram no cadastro que possuíam tal documento. Alguns planos museológicos já tinham mais de cinco anos, prazo estabelecido em lei para atualização. Entretanto, como a legislação não declara a caducidade dos planos museológicos, esta pesquisa aceitou como em vigor os 35 documentos analisados, mesmo porque as instituições afirmaram que as atualizações estavam em curso, mas as diretrizes anteriores continuavam válidas. Assim, a linha de corte quanto aos dados coletados do CNM foi estabelecida na planilha “Excel”, gerada em 07/07/2021, e os planos museológicos foram recebidos em datas distintas, dependendo das condições de os museus disponibilizarem os documentos, no período correspondente ao segundo semestre de 2021.

Quanto à delimitação geográfica, a pesquisa coletou dados e analisou as informações disponibilizadas pelos museus brasileiros. Quanto à pesquisa bibliográfica e documental, não foi especificada e nem determinada as delimitações. A pesquisa fez uso de publicações em idiomas em inglês e português.

Por último, a pesquisa está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo é dedicado à contextualização das finalidades, funções e atribuições dos museus, relacionando-as aos diversos grupos de interesse e às questões que levaram essas

instituições para o foco dos campos da gestão, da economia e das políticas de estado, bem como as introduziram em debates sobre gestão da qualidade dentro do segmento da cultura. Ainda no capítulo um, também é realizada uma análise do panorama brasileiro, a partir do CNM. O capítulo dois aborda as fundamentações teóricas e os múltiplos significados do termo *accountability*, priorizando alguns estudos que denotam a diversidade de abordagens e aplicações, assim como a ausência de consenso conceitual. O capítulo três apresenta três sistemas de gestão voltados para o gerenciamento das organizações, descrevendo as possibilidades de aplicação em museus¹⁰. O capítulo quatro apresenta a análise restrita a 35 museus, focando em problemas operacionais identificados com base nos planos museológico e avaliando a aplicação de ferramentas de gestão que podem ser adotados para gerenciar as múltiplas demandas de *accountability* originadas de diversos grupos de interesse.

¹⁰ Os sistemas foram selecionados em razão da abrangência de aplicação, aceitação e capacidade de customização, inclusive para instituições culturais. Em comum, o uso desses três sistemas incentiva o desenvolvimento de uma cultura institucional baseada em processo contínuo de aprendizagem e melhoria da gestão. Essa dinâmica de melhoria contínua decorre da filosofia *Total Quality Management* – TQM (Gestão da Qualidade Total), presente nos princípios da metodologia PDCA, que é um acrônimo “Plan-Do-Check-Act” (planejar, executar, verificar e agir/corrigir).

1. Cultura, patrimônio cultural, musealização e objeto musealizado: conceitos basilares no debate sobre a função social dos museus

Para realizar uma análise propositiva para adoção de sistemas e ferramentas de gestão de museus¹¹ no âmbito do debate sobre *accountability*¹², é imprescindível a compreensão da relação entre os conceitos de cultura, patrimônio cultural, musealização e objeto musealizado. Essa relação, de acordo com a abordagem museológica, baseia-se na premissa de que os dois primeiros podem fundamentar-se pela justificativa da finalidade de (re)construção e (re)afirmação de identidade¹³, uma pauta central nos processos de musealização que determinam a seleção do que será definido como objeto de museu, consequentemente, na elaboração de políticas culturais para a área do patrimônio¹⁴ e nos debates sobre a função social que os museus exercem.

¹¹ Para este estudo, gestão de museus será entendida à luz do que indica Desvallées e Mairesse (2013, p. 47), ou seja, as atividades vinculadas aos "aspectos financeiros (contabilidade, controle de gestão, finanças) e jurídicos do museu, à segurança e manutenção da instituição, à organização da equipe de profissionais do museu, ao marketing, mas também aos processos estratégicos e de planejamento gerais das atividades do museu". Estes mesmos autores, ao abordarem o tema, falam dos seus impasses, inclusive conceituais, ao serem utilizados termos como gestão museológica e administração de museus. Soma-se aqui também outros autores, a exemplo de Cândido (2014), Edson (2004), Lord & Lord (2009) e Moore (2005), que indicam como o tema é tratado ao longo da história dos museus, destacando a ampliação da discussão interdisciplinar a partir das décadas de 1970/1990, incorporando perspectivas de melhoria contínua, qualidade total, foco no cliente (no público), planejamento, *accountability* e avaliação por desempenho que passaram a ser discutidas e aplicadas nos museus. Lord & Lord (2009, p. 1), no entanto, expressa que o principal propósito da gestão de museus é auxiliar nas tomadas de decisões, tendo sempre como pauta a realização das suas missões, metas e funções.

¹² No capítulo 2 (dois) o tema *accountability* será abordado quanto à natureza conceitual, categorias, tipologias, modelos e aspectos operativos que envolvem a abrangência do termo.

¹³ Autores, como Dubar (1987 e 1997), entendem o conceito de identidade como construção e reconstrução de elementos que identificam uma pessoa ou grupo e resulta do processo de socialização, ou seja, da intercessão dos processos relacionais e biográficos. O primeiro é derivado da relação que o sujeito estabelece com o outro e como ele é analisado pelo outro. O segundo pauta-se nas histórias, habilidades e projetos pessoais. Nesta mesma vertente, Woodward (2000) e Hall (2006), ao discorrerem sobre teoria da identidade, afirmam que os processos de (re)construção e de (re)afirmação de identidade não são neutros. Eles apresentam aspectos relacionais de proximidade ou distanciamento, na qual busca afirmação no passado e abarcam processos de crises e tensões.

¹⁴ Segundo Simis (2007) e Lia Calabre (2007), as políticas possuem "diversas conotações", incluindo a cultural. Dirigindo o olhar para o contexto brasileiro, observa-se que o histórico sobre políticas públicas

Sob a perspectiva da antropologia, o conceito de cultura¹⁵ configura-se como um padrão adotado por grupos sociais que se agregam em razão de uma postura consensual de valores compartilhados. Esses valores, quando aceitos por consenso da maioria, tornam-se prevalentes no meio social, moldando o comportamento, a identidade e as memórias individuais e coletivas dos indivíduos¹⁶. É também baseada nessa vertente, a definição adotada pela *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Unesco)¹⁷ ao reafirmar que:

[...] a cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças. (Unesco, 2002, p. 1)

direcionadas ao patrimônio cultural demonstra antecedentes que remetem, no mínimo, à década de 1930. Os focos das ações desenvolvidas, em geral, coadunaram com as perspectivas do mundo ocidental. Desta forma, como destaca a cientista política Mônica Starling (2012, 93), pode-se especificar quatro dos principais modelos de gestão do patrimônio cultural utilizados ao longo da trajetória das ações políticas implementadas nesse campo: 1. “Tradicional ou de preservação”; 2. “Conservação integrada”; 3. “Reabilitação urbana/revitalização”; 4. “Governança participativa e deliberativa”. Estes modelos, praticados em vários países, são diacrônicos, em muitos momentos concomitantes e não necessariamente excludentes. Eles perfazem um panorama de historicidade da revisão/ampliação do conceito e dos usos do patrimônio cultural, demonstram como foram estruturadas estratégias e instrumentos políticos, econômicos e sociais que tratam diretamente ou indiretamente de bens culturais e expressam a mudança do papel do Estado que deixou de ser o único responsável pela definição de políticas culturais, passando a atuar como articulador de interesses dos diversos agentes públicos, sociais e econômicos envolvidos (a exemplo de gestores/instituições públicas, empresários/instituições privadas, diferentes segmentos da sociedade civil, terceiro setor).

¹⁵ Cultura é um tema estudado por diferentes áreas de conhecimento. A museologia, assim como ocorre com os campos que integram as áreas humanas e sociais, baseia-se numa abordagem antropológica do termo (Mendonça, 2020). Esta perspectiva antropológica privilegia as relações sociais e simbólicas (Fumarolli, 1997; Gonçalves, 2005; Funari; Pellegrini, 2018).

¹⁶ Pollak (1989) analisa a relação entre identidade e memória. Para este autor, a memória caracteriza-se como um elemento constituinte do sentimento de identidade (individual e coletiva), na medida em que é fator importante no sentimento de pertencimento de uma pessoa ou grupo e um fenômeno construído coletivamente e sujeito a constantes transformações e mudanças, sendo objeto de enquadramentos e ressignificações. É a representação do passado no presente e, como representação, é dinâmica e mutável, com demarcações espaciais, temporais, individuais e coletivas.

¹⁷ Essa definição de cultura ratifica as conclusões da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (1982), da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (1995) e da Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento (1998).

Entretanto, mesmo no escopo da antropologia, frente ao fato de que os conceitos são dinâmicos e respondem às expectativas sociais em um determinado momento histórico, como afirma o antropólogo brasileiro Roque Laraia (2002, p. 59), percebe-se que a definição de cultura e do que ela representa não é pacífica e encontra-se “[...] fragmentada por numerosas reformulações”. Nessa perspectiva, autores como o antropólogo social norueguês Fredrik Barth (2000, p. 108) destacam a problemática histórica das definições e redefinições de cultura. Para este autor é “mais útil trabalhar substantivamente, explorando o grau e os tipos de conexão verificados no domínio da cultura em várias condições da sociedade”¹⁸ (Barth, 2000, p. 108). Sobre essas tentativas de especificar conceitualmente o termo, Laraia (2002, p. 63) conclui que a compreensão exata do conceito de cultura é inalcançável, visto que tal esforço significa tentar compreender a “[...] natureza humana, tema perene da incansável reflexão humana”. Desta forma, essas tentativas inconclusivas de consolidar definições fragmentadas do termo cultura expõem, apesar do tema ser tratado em profundidade, dúvidas sobre as possibilidades de se elaborar uma conceituação que seja conclusiva. Entretanto, a despeito dos debates encontrados na literatura sobre os significados atribuídos ao termo cultura, Canclini (2007, p. 41, grifo do autor) diz ser possível uma definição operacional, em que se pode afirmar que “[...] a cultura abarca o conjunto de processos sociais de produção, circulação e consumo da significação na vida social.”

A definição operacional de Canclini expressa o que se observa no campo conceitual, em diversas áreas que estudam o tema, a abordagem da cultura intimamente relacionada aos aspectos da vida social. A exemplo destes estudos pode-se citar o do sociólogo britânico-jamaicano Stuart Hall (1997), que aborda a centralidade da cultura e o seu papel constitutivo em todos os aspectos da vida social. O autor argumenta que,

¹⁸Essa forma de trabalhar substantivamente, por exemplo, é perceptível também em “Diferentes, desiguais e desconectados”, livro de autoria do antropólogo argentino Néstor García Canclini (2007), no qual aborda, indiretamente, o processo de globalização e suas interferências nas tramas sociais. Curiosamente, mesmo sem mencionar o termo, Barth (2000) aborda ao processo que hoje podemos denominar de globalização ou mundialização, ao argumentar sobre os processos sociais complexos que se estabelecem na sociedade, afirmando que “Essa diversidade desconexa (ao menos aparentemente) de atividades e a mistura do novo com o velho, formando um cenário cultural sincrético, são características desconfortáveis com as quais o antropólogo irá se defrontar em quase todos os lugares.” (Barth, 2000, p. 109).

particularmente na sociologia, a cultura é considerada como diferenciador da ação social, distinto do que se espera da programação genética, biológica e instintiva. Falando sobre a característica humana enquanto seres interpretativos, instituidores de sentido das coisas, diz que:

A ação social é significativa tanto para aqueles que a praticam quanto para os que a observam: não em si mesma, mas em razão dos muitos e variados sistemas de significado que os seres humanos utilizam para definir o que significam as coisas e para codificar, organizar e regular sua conduta uns em relação aos outros. Estes sistemas ou códigos de significado dão sentido às nossas ações. Eles nos permitem interpretar significativamente as ações alheias. Tomados em seu conjunto, eles constituem nossas "culturas". Contribuem para assegurar que toda ação social é "cultural", que todas as práticas sociais expressam ou comunicam um significado e, neste sentido, são práticas de significação (Hall, 1997, p. 16).

No que tange à significação, o sociólogo francês Pierre Bourdieu (2007), na obra “A economia das trocas simbólicas¹⁹”, discorre sobre as relações de força dentro da área da significação em que grupos de poder e de decisão adquirem protagonismo e tomam para si, segundo seus valores culturais e estéticos, o poder legitimador. Nesse contexto, esses protagonistas, por meio de atitudes e práticas, consolidam seus próprios modelos de pensamento e concepções artísticas e morais, que legitimam os bens simbólicos da sociedade, atribuindo-lhes valor cultural e, em certa medida, valor de troca.

Essas conceituações da antropologia (atribuindo significados e interpretando símbolos e valores humanos) e da sociologia (identificando e definindo os vetores de ações sociais consensuais que estabelecem acordos mútuos entre membros das comunidades) resultam por serem basilares na conceituação e definição de “patrimônio cultural” e suas vertentes, bem como ao serem apropriadas pela museologia e pelos museus

¹⁹ A obra consultada foi a primeira reimpressão da sexta edição, organizada por Sérgio Miceli, traduzida por Sergio Miceli, Sílvia de Almeida Prado, Sonia Miceli e Wilson Campos Vieira e publicada pela Perspectiva em 2007.

tornam-se um campo fértil para o exercício da significação e resignação dos objetos de museu.

Como a definição de todo conceito é dinâmica e reflete seu tempo sociocultural, assim como o termo cultura, o termo patrimônio cultural foi ganhando novos contornos ao longo da história. Entretanto, nos discursos teóricos ou aplicados às políticas públicas, mantiveram-se sempre correlacionados.

No que tange a conceituação de patrimônio cultural, uma das bases mais usadas é a perspectiva da historiadora Françoise Choay, em suas obras²⁰ “As questões do património” (2015) e “Alegoria do património” (2016). A autora, ao priorizar a terminologia patrimônio histórico, expõe a etimologia do termo patrimônio²¹ e destaca que a expressão patrimônio histórico “[...] designa um fundo destinado ao usufruto da comunidade alargada a dimensões planetárias e constituído pela acumulação contínua de uma diversidade de objectos que congregam a sua pertença comum ao passado” (Choay, 2016, p. 11). Por sua vez, a socióloga brasileira Maria Cecília Londres Fonseca, na sua obra “Patrimônio em processo”, de 2005, aborda o patrimônio histórico, artístico e cultural – aqui entrando mais vocábulos – pela ótica dos “[...] processos e práticas de construção desse patrimônio, conduzidos por atores²² definidos e em circunstâncias específicas.” (Fonseca, 2005, p. 35). Curiosamente, no âmbito da cultura, ao aproximar o vocábulo “patrimônio” de categorias como histórica, artística, arqueológica ou cultural, paradoxalmente os substantivos adjetivados formados, a exemplo de “patrimônio histórico”, “patrimônio artístico”, “patrimônio arqueológico” e “patrimônio cultural” adquiriram significados próprios mais amplos que o vocábulo raiz em que, no processo de ressignificação, outras dimensões além de burocrática, jurídica e economia,

²⁰ Respectivamente, publicadas pela primeira vez em 2009, sob o título de “*Le Patrimoine en questions. Anthologia pour un combat*” e 1982, sob o título de “*L’Allégorie du Patrimoine*”, ambos pela *Éditions du Seuil*.

²¹ Afirma que o termo patrimônio tem origem antiga e seu significado original era relacionado à herança familiar transmitida aos herdeiros legitimamente reconhecidos (Choay, 2015, p 15 e 2016, p 11).

²² Em relação à influência dos atores/agentes em relação ao estabelecimento do vocabulário científico, definições de conceitos e de debates sobre usos de termos, autores como Fonseca (1997) e Choay (2015, 2016) afirmam que o conceito de patrimônio aponta também para diversas dimensões socioculturais e simbólicas em paralelo com a abrangência das dimensões jurídicas – direitos legais de posse e usufruto – e econômicas – bens dotados de valor econômico com capacidade de gerar renda.

são somadas para identificar objetos representativos de saberes sociais, culturais, históricos, antropológicos etc. Não obstante, em última instância, hoje o conceito central “patrimônio cultural” opera como um termo-chave, objeto de abordagem por diferentes campos do conhecimento, e dentro dele existem termos específicos, entre eles, o patrimônio arqueológico, patrimônio arquitetônico, patrimônio artístico, patrimônio científico, patrimônio imaterial, patrimônio imóveis, patrimônio material, patrimônio móveis, patrimônio natural, etc.²³, que por sua vez, também, são estudados por variados campos do conhecimento científico²⁴.

Cabe apontar que, quanto a definição de patrimônio cultural, a Convenção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural²⁵, adotada em 1972 pela Unesco²⁶, já estabelecia uma classificação que dizia:

Para fins da presente Convenção serão considerados como património cultural:
Os monumentos. – Obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os conjuntos. – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitectura, unidade ou integração na

²³Optou-se por nesta tese não definir cada uma dessas subcategorias. Suas definições podem ser facilmente localizadas em artigos da área de museologia, ou afins, e em documentos de instituições formuladores de políticas públicas nacionais (Iphan) ou internacionais (Unesco).

²⁴Apesar dos inegáveis avanços com a ampliação conceitual em subcategorias de patrimônio cultural, autores como Starling (2012) ao abordar os modelos de gestão do patrimônio cultural indica que, desde a década de 1960, com o alargamento conceitual ocorrido no campo do patrimônio cultural, amplia-se os critérios de avaliação do patrimônio, deslocando-os dos valores históricos e artísticos para os culturais. Este deslocamento permite a inclusão de novos bens culturais dentro da política de preservação e a representação de segmentos sociais anteriormente à margem dos processos de patrimonialização.

²⁵Com a finalidade de estabelecer um marco visando a valorização do “Patrimônio Cultural e Natural” e, assim, promover ações conscientizadoras sobre a necessidade de preservação desses bens em razão de sua importância, enquanto elementos de referência identitária dos povos.

²⁶No campo do patrimônio cultural, a Unesco apresenta um conjunto de documentos que tratam sobre aspectos relacionados à sua proteção e preservação, incluindo pautas específicas para museus e suas coleções. Alguns desses documentos têm por finalidade alertar sobre determinados eventos capazes de colocar em risco a integridade do patrimônio cultural e, de alguma forma, procura sensibilizar a sociedade e, em particular, os governos. A característica comum dos documentos, seja resultado de convenções ou recomendações sobre questões específicas, é de não possuir poder coercitivo sobre qualquer estado-membro e, consecutivamente, sobre qualquer museu em particular. Entretanto, podem ser recepcionados pela legislação local do país.

paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os locais de interesse. – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico. (Unesco, 1972, Art. 1)

O documento, cuja adesão é caracterizada como voluntária, afirma que cabe a cada Estado, signatário da convenção, identificar e delimitar os diversos bens situados em seu território, assim como proteger, conservar, valorizar e transmitir às gerações futuras o patrimônio cultural e natural dentro de suas fronteiras (Unesco, 1972). Imerso nesse contexto de debates, 20 anos depois, a Declaração de Caracas (1992) define que “O Patrimônio Cultural de uma nação, de uma região ou de uma comunidade é composto de todas as expressões materiais e espirituais que lhe constituem, incluindo o meio ambiente natural”. Sob essa perspectiva, vários objetos, construções ou manifestações podem ser incluídos nessa categoria de acordo com o valor que lhe é atribuído por pessoas, comunidades, nações ou mesmo pelo conjunto da humanidade²⁷.

²⁷ Vale pontuar que tanto a convenção de 1972 quanto a declaração de Caracas de 1992 não foram as primeiras manifestações, ou ações, no sentido de definir, proteger e preservar bens de valor histórico e cultural, conforme evidenciado por Choay na obra “Alegoria do patrimônio”. A autora destaca o período da Revolução Francesa, no qual ocorreram debates sobre “As medidas imediatas, tomadas desde o início da Revolução para a salvaguarda do patrimônio nacionalizado [...]”, que a autora classifica como “[...] primária ou preventiva [...]”, no primeiro momento e “[...] secundária ou reactiva [...]” como reação ao vandalismo ideológico (Choay, 2016, p. 111, 152). Esse mesmo momento da Revolução Francesa está registrado também na obra “A economia do patrimônio cultural”, da economista Françoise Benhamou, que diz: “A Revolução Francesa vem acompanhada de sua sina de destruições destinadas a apagar os rastros do Antigo Regime: saques de igrejas e castelos, dispersão e destruição de coleções e de bibliotecas.” (Benhamou, 2016, p. 1).

Contudo, Choay (2016) reconhece ainda que ações preservacionistas, isoladas e não sistemáticas, ocorreram ao longo do tempo, mas que geraram uma proteção aleatória e, com certa frequência, de resultados irrisórios.

No período contemporâneo, mais precisamente em meados do Século XX, a manifestação mais incisiva ocorreu após o fim da Segunda Guerra Mundial, em função da destruição do patrimônio cultural e de roubo de bens, muitos dos quais de natureza cultural, ocorridos ao longo da guerra. Os resultados desses debates estão declarados na Convenção para a Proteção de Bens Culturais em caso de Conflito Armado, que a Unesco realizou em 1954, que considerou e, em certa medida, deu sequência às questões abordadas nas Convenções de Haia de 1889 e de 1907 e no Pacto de Washington em 1935. Quanto a tais questões, cabe pontuar que conflito armado entre Rússia e Ucrânia oferece oportunidades para se analisar os efeitos práticos da convenção da Unesco de 1954.

É preciso também lembrar que, baseado no prisma dessa correlação entre cultura e patrimônio cultural, outros termos também se colocam como relevantes, a exemplo de: bem cultural e referência cultural. Estes termos permitem visualizar a complexa rede conceitual e aplicada que se estabelece no âmbito das políticas públicas para a cultura. Carsalade (2016, p. 14) ressalta que:

Na verdade, qualquer bem produzido pela cultura é, tecnicamente, um bem cultural, mas o termo, pela prática, acabou se aplicando mais àqueles bens culturais escolhidos para preservação – já que não se pode e nem se deve preservar todos os bens culturais –, fazendo com que, no jargão patrimonial – e por força de convenções internacionais –, a locução bem cultural queira se referir ao bem cultural protegido²⁸.

Ainda afeto ao científico e para fins deste estudo, estabelece-se uma diferenciação entre referência cultural e patrimônio cultural. Para caracterizar-se como referência cultural não é necessário passar por processos de patrimonialização e/ou musealização. No entanto, ao patrimonializar, institui-se o patrimônio cultural e amplia-se o acesso deste patrimônio e de seus detentores às políticas culturais. Esta é uma das perspectivas para a conceitualização de patrimônio cultural. Existem outras correntes teóricas, por exemplo a defendida por Gonçalves (2003) que considera o patrimônio cultural uma categoria de pensamento que não necessita de institucionalização pelo estado.

²⁸ A luz do seu tempo, supostamente com a finalidade de considerar o máximo de elementos culturais dentro de um guarda-chuva de proteção, a Convenção da Unesco de 1954 propôs uma definição abrangente de “Bens Culturais”, conforme segue: “Para fins da presente Convenção são considerados como bens culturais, qualquer que seja a sua origem ou o seu proprietário: a) Os bens, móveis ou imóveis, que apresentem uma grande importância para o patrimônio cultural dos povos, tais como os monumentos de arquitetura, de arte ou de história, religiosos ou laicos, ou sítios arqueológicos, os conjuntos de construções que apresentem um interesse histórico ou artístico, as obras de arte, os manuscritos, livros e outros objetos de interesse artístico, histórico ou arqueológico, assim como as coleções científicas e as importantes coleções de livros, de arquivos ou de reprodução dos bens acima definidos; b) Os edifícios cujo objetivo principal e efetivo seja, de conservar ou de expor os bens culturais móveis definidos na alínea a), como são os museus, as grandes bibliotecas, os depósitos de arquivos e ainda os refúgios destinados a abrigar os bens culturais móveis definidos na alínea a) em caso de conflito armado; c) Os centros que compreendam um número considerável de bens culturais que são definidos nas alíneas a) e b), os chamados “centros monumentais” (UNESCO, 1954, Art. 1). Essa definição, conforme o pensamento do período, era muito focado em bens materiais. Hoje esse conceito visa abranger bens imateriais, digitais, ambientais, etc.

Entretanto, considerando a natureza desse estudo, a distinção entre referência cultural e patrimônio cultural se faz desejável e necessária, uma vez que os processos de patrimonialização e/ou musealização (que é uma forma de patrimonialização de bens culturais) relacionam-se ao campo da museologia e, por extensão, aos museus e suas formas de gestão. Para melhor compreensão sobre a distinção entre referência cultural e patrimônio cultural, segue que:

Referência é um termo que sugere remissão [...]. No processo cultural, referências são as práticas e os objetos por meio dos quais os grupos representam, realimentam e modificam a sua identidade e localizam a sua territorialidade. São referências os marcos e monumentos edificadas ou naturais, assim como as artes, os ofícios, as festas e os lugares a que a vida social atribui reiteradamente sentido diferenciado e especial: são aqueles considerados os mais belos, os mais lembrados etc., sendo, portanto, sentidos atribuídos a suportes tangíveis ou não, podendo estar em objetos ou práticas, espaços físicos ou lugares socialmente construídos. São com referências que se constroem tanto na proximidade quanto na distância social, a continuidade da tradição assim como a ruptura com uma condição passada ou a diferença em relação a outrem” (Arantes, 2001, pp. 130-131)

Já o processo de patrimonialização é ato jurídico com o qual “o Estado declara um fato cultural como patrimônio nacional e passa a tratá-lo como bem cultural de interesse público. Patrimonializar pode ser compreendido como um ato jurídico tanto como político” (Vianna e Teixeira, 2008, p. 122). Porém, pensando em alçadas de patrimonialização não restrita ao Estado, a exemplo da Unesco, Lima (2012, p. 34) destaca a patrimonialização como “ato que incorpora à dimensão sociocultural o discurso da necessidade do estatuto da preservação”. Ainda segundo Lima (2012), a relação entre Patrimônio-Patrimonialização e Museologia-Museu-Musealização é fruto de uma longa trajetória na qual sempre houve grande ação do campo museológico em favor das questões de Patrimônio:

Em se tratando da Museologia, o Patrimônio identificado ao conjunto de bens simbólicos, relacionado à ambiência cultural e integrado ao complexo natural,

espaço-mundo coletivo dos mais diferentes grupos e coisas, não se afigura só como um tema. Representa um contexto para interseções museológicas fundadas nas relações existentes nos níveis da teoria e prática. Desse modo, o panorama do campo da Museologia reveste-se de configuração singular: uma composição cujos elementos constituem-se de manifestações do Patrimônio. (Lima, 2012, p. 32).

Autores como Lima (2012), Desvallées e Mairesse (2013) e Mendonça (2015 e 2020) afirmam também que os processos de patrimonialização e de musealização compreendem a valorização seletiva do objeto e ambos são caracterizados por procedimentos e finalidades comuns. Nessa linha, com base em autores como Stránský (2020), Desvallées e Mairesse (2013), Mensch (1992) entre outros, Mendonça (2020, p. 194) conceitua musealização como:

“conjunto de ações, medidas, estratégias e procedimentos de ordem simbólica, política, técnica e administrativa aplicadas aos bens culturais pelo museu - visando atribuir ao objeto função de documento, desvelar seus sentidos, contribuir para a potencialidade informacional sobre cada um dos bens culturais e contribuir também para a manutenção da integridade material. Reuni teoria, prática e consciência política. Foca hoje nas perguntas: por que, como e para quem musealizar”²⁹.

Tais perguntas são fundamentais no debate sobre a função social do museu e a própria revisão do conceito do que se caracteriza como musealização, objeto musealizado (objeto de museu) e musealidade³⁰. O conceito de musealização, como definido pela

²⁹ Nesta perspectiva soma-se às colocações de Soares (2018), ao afirmar que a intenção de musealizar antecede e perpassa a concepção de museu como instituição. Para o autor, com as novas iniciativas de museus e musealização que começaram a surgir na década de 1970, ocorreu um alargamento do conceito, “a musealização [passou a ser compreendida] como a ação simbólica que atua sobre a realidade mudando a ordem das coisas para produzir novos sentidos a partir das coisas” (Soares, 2018: 206).

³⁰ Musealidade é um termo com mais de uma perspectiva conceitual. Stránský que o cunhou e revisou o conceito ao longo de seus estudos, mudou seu entendimento e migrou sua percepção de musealidade como “valor documental específico” para “a própria orientação específica do valor”. Lima (2013: 52), por sua vez, define como a qualidade atribuída que enquadra o bem cultural como documento ao configurar “a mudança da realidade dita de origem por outra situação: a construção da ‘realidade’ musealizada”.

autora acima, não é baseado na priorização dos aspectos funcionais³¹ das atividades basilares dos museus. Nesse mesmo sentido reflexivo, apesar de existirem linhas conceituais como a descrita por Loureiro (2007)³², que corresponde o processo de musealização à trajetória determinada pela separação e deslocamento de objetos de seu contexto original até o ingresso em um museu. Mendonça (2020) destaca que isto não é uma regra, defendendo com base nas palavras de Stransky (*apud* Soares, 2018, p.194) que “objeto de museu não é objeto no museu [...] sua atribuição de valor está menos ligada ao seu estatuto institucional e mais determinada pelos enquadramentos sociais que lhes conferiram o estatuto museológico”. Essa premissa se coloca como basilar porque ajuda a abordar o objeto de museu para além do bem material que constitui as coleções institucionais, direcionando o olhar museológico também para outras tipologias de bens (como o imaterial) dentro de um estatuto museológico (Mendonça, 2020, p. 193).

Nesse cenário de conceito e definições de referências culturais, patrimônio cultural, bens culturais, musealização e bens culturais musealizados, despontam os museus e a museologia como atores especializados no processo de diferenciação que se costuma atribuir aos objetos sob sua proteção, no que se refere aos significados e valores culturais. Como tudo que diz respeito a valores culturais e seus objetos representativos não são estáticos, mas algo vivo em constante mutação, os museus, igualmente como são partes desse processo, vivem e vivenciam suas transformações acompanhando essas mudanças.

Soares (2018) e Mensch (1992), baseados na migração de perspectiva de Stránský, seguem a segunda premissa do autor considerando que a musealização instaura a musealidade. Mendonça (2020, p. 193) “articula as duas abordagens, enfocando a musealidade tanto quanto a qualidade prévia atribuída ao bem cultural que resulta em seu enquadramento como objeto de museus quanto na orientação específica do valor (o como e o por quê). Sem esquecer que o próprio exercício de musealização realizado por museus (agentes do sistema arte-cultura) deve ser cíclico e dinâmico, o que auxilia na (re)qualificação e (re)valorização do bem cultural.”

³¹ Desvallées e Mairesse (2013: 58), assim como outros autores, priorizam uma definição procedimental e funcional do processo de musealização, definindo-a como “[...] conjunto das atividades do museu: um trabalho de preservação (seleção, aquisição, gestão, conservação), de pesquisa (e, portanto, de catalogação) e de comunicação (por meio da exposição, das publicações, etc.) ou, segundo outro ponto de vista, das atividades ligadas à seleção, à indexação e à apresentação [...]”.

³² Desvallées e Mairesse (2013) também defendem esta perspectiva.

A despeito dos processos, das novas perspectivas, dos novos papéis e das transformações pelas quais passam os museus, uma questão sempre presente e central diz respeito às suas coleções³³. Como colocado por François Mairesse e André Desvallées (2013, p. 22), “Concretamente, o museu trabalha com os objetos que formam as coleções.” Essa centralidade das coleções nas abordagens sobre museus é natural, uma vez que os bens culturais musealizados continuam sendo objeto de debates permanentes. Uma parte desses debates decorrem, segundo Poulot (2013), em razão da mudança pelas quais as instituições museológicas estão passando, inclusive quanto a redefinição dos usos e das finalidades das coleções, não mais voltadas para a tradicional contemplação silenciosa.

Estas mudanças não são focais apenas nos museus e na museologia, elas estão baseadas nas reconfigurações ocorridas paulatinamente nos modelos de gestão do patrimônio, iniciadas na década de 1960³⁴, e estão vinculadas a ideia de direitos culturais³⁵ - na qual a cultura é considerada um direito básico de todos os seres humanos. Esta vinculação é potencializada pelo paradigma de democracia cultural³⁶ que vislumbra a participação

³³ Desvallées e Mairesse (2013, p. 32), dizem que “De modo geral, uma coleção pode ser definida como um conjunto de objetos materiais ou imateriais (obras, artefatos, mentefatos, espécimes, documentos arquivísticos, testemunhos, etc.) que um indivíduo, ou um estabelecimento, se responsabilizou por reunir, classificar, selecionar e conservar em um contexto seguro e que, com frequência, é comunicada a um público mais ou menos vasto, seja esta uma coleção pública ou privada”.

Cabe ressaltar que como abordado e citado anteriormente, autores como Arantes (2001), não utilizam o termo “objetos materiais e imateriais”. Estes optam pelo uso do termo “referências culturais” para abranger as dimensões materiais e imateriais, destacando que as imateriais podem abranger as categorias relacionadas às manifestações e aos processos (saberes, celebrações, formas de expressão e lugares socialmente construídos).

É relevante também esclarecer que, nas abordagens nas quais são feitas referências aos objetos musealizados, optou-se por usar como padrão textual o termo “coleções”, exceto quando em citação direta existe o vocábulo acervo. Nestes casos, foram mantidas as nomenclaturas do documento original.

³⁴Esses modelos de gestão do patrimônio reverberou sobre diferentes campos e no âmbito do da Museologia e dos museus propiciaram e pautaram, por exemplo, as reflexões que levam a conceitos como Ecomuseu e Museu comunitário.

³⁵Um dos marcos dessa mudança é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1948. Esta declaração amplia a noção de cidadania e de direitos humanos – incluindo aspectos de viés cultural.

³⁶A democracia cultural, é entendida neste artigo - por meio das palavras de autores como Lacerda (2010), Botelho (2001) e Rubim (2009) - que explicam o termo como um paradigma que se desenvolve com base em reflexões e críticas aos projetos para a área de cultura que, por sua vez, se fundamentam no paradigma da democratização da cultura e argumentam que esses modelos são conflitantes na maneira de entender a participação da sociedade na construção das políticas públicas para a cultura. Lacerda (2010, p.4)

social na construção e gestão do patrimônio cultural, princípio comum ao modelo de governança participativa e deliberativa³⁷.

A pauta principal do modelo “governança participativa e deliberativa” é o de reforço para integração de diversos setores da sociedade na articulação entre diferentes campos da política. Neste modelo considera-se que as políticas culturais devem estar relacionadas, também, a questões ambientais, urbanísticas, sociais, econômicas, educacionais, de saúde, de transparência, entre outras. Por caracterizar-se como “participativa e deliberativa” com atuação de vários segmentos sociais e basear-se na perspectiva da concepção ampliada de patrimônio, o modelo engloba diversas referências culturais (materiais, imateriais, naturais...) que expressam as dinâmicas socioculturais de um território. Cabe destacar que, neste modelo, os governos locais passam a desempenhar um papel mais ativo na produção de políticas culturais, não se restringindo mais a execução das políticas definidas pelo Governo Federal (Brugé e Gomá 1998; Borja, 2005; Starling 2012). Diferentemente dos outros modelos, este não está estritamente focado no fim em si (de preservação/salv guarda ou de consumo do bem cultural patrimonializado) e entende isto como uma consequência. Seu foco são os meios, as formas, as estratégias e as ferramentas de elaboração e implementação, e

esclarece que “O paradigma da democratização cultural considera que somente a fruição, quanto momento do sistema cultural, contribui para a formação do capital cultural do indivíduo, desprezando a relevância de processos de produção cultural para a constituição desse capital”. A autora complementa, explicando que o paradigma de democratização cultural visa colocar a cultura ao alcance de todos. No entanto ela questiona: “‘que cultura?’, expressando que o principal é mudar de foco e possibilitar que os indivíduos e os grupos possam ‘viver sua própria cultura’” (Botelho, 2001, p. 82). Trata-se de possibilitar “aos indivíduos a formação de seu próprio capital cultural” (Lacerda, 2010, p.11) e os grupos sociais terem o poder decisório sobre seus bens culturais.

³⁷O termo governança é complexo no que tange sua origem e suas conceituações. Sendo, inclusive, contestados por algumas linhas de pesquisa.

Autores como Gaudin (1999) e Starling (2012) afirmam que o termo “é originário da França, no século XVIII, quando a noção de “governance” passou a fazer parte das aspirações dos iluministas franceses no sentido de associar um governo esclarecido com o respeito à sociedade civil”. Não obstante, autores como Ferrão (2015) e Chamusca (2012), informam que o termo é relativamente recente, originado nos Estados Unidos da América nos “anos 20/30 do século passado” e, inicialmente, vinculado a estudos sobre empresas.

Independente da origem, os autores concordam que, na década de 1990, o conceito é apropriado pela literatura sobre políticas públicas por várias áreas de conhecimento com diversas formas e aplicações. Esta apropriação foi potencializada por agências internacionais de financiamento, que associaram o termo à “noção de bom governo” e de “relações entre governo e sociedade” (Boschi, 1999).

consolidação de decisões públicas, ou seja, os processos de gestão. Segundo Ferrão (2015, p. 213), tais processos baseiam-se em dois princípios fundamentais, a saber: “subsidiariedade (descentralização)” e “parceria (codecisão)”. O mesmo autor, ao abordar a construção de espaços de governança democrática em metrópoles, destaca que esses princípios devem ser aplicados de forma justa e transparente ao nível dos processos de decisão, implementação, monitorização e avaliação dos programas, planos e projetos. Esta explicação, coincide com o exposto por Peters (2013), em seu artigo “O que é governança?”, ao afirmar que existem quatro funções básicas para a governança: 1. estabelecimento de metas; 2. coerência e coordenação das metas; 3. implementação; e 4. responsabilização, avaliação e responsividade. Nesta perspectiva, como expressa Starling (2012, p.102), “a governança participativa e deliberativa diz respeito a um sistema articulado de instâncias de participação dos cidadãos nas decisões políticas e na busca compartilhada de alternativas capazes de responder a problemas concretos relativos às políticas públicas”. Para esta tese são considerados fundamentais os paradigmas de governança e de democracia cultural para o debate sobre a relação museu, gestão e sociedade, no âmbito do modelo de gestão participativa e deliberativa do patrimônio cultural – já que tais paradigmas colocam como eixo central a perspectiva da instituição e do cidadão atuante.

1.1. A definição de museu e seus múltiplos papéis na sociedade: dimensões socioculturais, políticas e econômicas

Durante muitos séculos e ainda hoje no senso comum, os museus são reconhecidos como instituições que detêm uma legitimidade incontestável. Esse ponto aproxima-se da afirmação do historiador Dominique Poulot (2013, p. 11), em seu livro “Museu e Museologia”, de que: “No termo da história complexa, o museu revela-se hoje como uma instituição central e incontestável da cultura ocidental”. No entanto, nas últimas décadas, esse reconhecimento incontestável tem sido gradualmente questionado, ocorrendo uma relativização das verdades absolutas e das instituições que a representam. Além disso, a inserção de novos agentes no processo de criação ou gestão

das instituições de memória tem intensificado aproximações aos fundamentos de um pensamento decolonial³⁸.

Essas mudanças de paradigma mostram a dinâmica social e estas, por sua vez, impactam diretamente nas instituições. Fato que, neste caso específico, requer inclusive a revisão periódica do próprio conceito de museu e de suas características. Assim, na contemporaneidade, o conceito de museus indica uma multiplicidade de propostas de atuação – como por exemplo: pesquisa, conservação, documentação, comunicação e produção de bens e serviços com possíveis impactos econômicos, políticos e sociais – que lhes dão características peculiares tanto na preservação e gestão do patrimônio cultural quanto a abrangência de sua função social. Essa peculiaridade, associada à especificidade da natureza da instituição e das propostas de atuação, fazem com que o museu e o campo do conhecimento decorrente (a museologia) sejam percebidos como elementos inseridos na teia social capazes de transitar por múltiplas dimensões – incluindo as sociais, políticas e econômicas³⁹. Em certa medida, esse trânsito constitui uma obrigatoriedade, sem o qual os museus e a museologia não seriam capazes de dar conta de suas exigências teórico-conceituais, sociais, políticas e econômicas.

Contudo, há que se pontuar que a abrangência social do museu nasceu e ganhou prevalência nos debates realizados pelo ICOM⁴⁰, nas conferências realizadas ao longo

³⁸O pensamento decolonial busca se desprender da lógica de um único mundo possível proveniente, inclusive, da modernidade capitalista. Nele se valoriza a pluralidade de vozes e caminhos, desconstruindo a perspectiva de caráter universal, questionando a neutralidade e respeitando o direito às diferenças (Mignolo, 2017).

Para consultar resultados de pesquisas que debatem a perspectiva da ação de museus com viés decolonial, ver Soares (2020, 2021), Cury (2019).

³⁹Cabe apontar que, para a análise realizada nesta investigação, entende-se que mesmo dentro de uma dimensão existe o caráter múltiplo, por isso e sempre que possível será priorizado a escrita do termo no plural (dimensões socioculturais, dimensões políticas e dimensões econômicas). Isso também porque foram realizadas escolhas de agrupamento nos quais: 1. as dimensões sociais abarcam aspectos sociais e educacionais; e 2. as dimensões políticas abarcam aspectos políticos e jurídicos. Para o primeiro agrupamento teve-se como base as palavras de Bruno (1995, p.65) que delimita a função social dos museus de acordo com aspectos preservacionista, científico e educativo.

⁴⁰ O *International Council of Museums* – ICOM (Conselho Internacional de Museus) é uma organização internacional não governamental, sem fins lucrativos, que se dedica a elaborar políticas internacionais para museus. Criado em 1946, o ICOM tem sua sede na *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), com quem mantém relações formais (IBRAM, 2011). A UNESCO, por sua vez, foi criada em 1945 e declara ter

das décadas de 1960 a 1970, como resultado da multiplicidade de documentos emitidos pelos diversos comitês (Poulot, 2013). Essa corrente que defendia a função social dos museus adquiriu hegemonia e os debates subsequentes avançaram até o ponto de estabelecerem a definição atual determinada na Assembleia Geral Extraordinária do ICOM, realizada em Praga no dia 24 de agosto de 2022:

“[...] uma instituição permanente, sem fins lucrativos, a serviço da sociedade, que pesquisa, coleciona, conserva, interpreta e expõe patrimônio material e imaterial. Abertos ao público, acessíveis e inclusivos, os museus promovem a diversidade e a sustentabilidade. Atuam e se comunicam de forma ética, profissional e com a participação das comunidades, oferecendo experiências variadas de educação, entretenimento, reflexão e compartilhamento de conhecimento.”⁴¹

Essa definição, que carrega uma aparente abrangência, delimita e estabelece certas condições desejáveis – ou necessárias – sem as quais a instituição não se enquadraria na definição de museu pautada pelo conselho internacional, segundo o olhar dos profissionais de museus⁴². Seguindo a lógica sequencial da definição, tem-se na primeira parte da definição a apresentação de suas características e finalidades:

por missão contribuir para a constituição de um ambiente de paz, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o diálogo intercultural por meio da educação, ciências, cultura, comunicação e informação (UNESCO, 2012). Ambas as organizações internacionais trabalham em regime de cooperação em programas voltados para área museológica (IBRAM, 2011).

⁴¹“[...] is a not-for-profit, permanent institution in the service of society that researches, collects, conserves, interprets and exhibits tangible and intangible heritage. Open to the public, accessible and inclusive, museums foster diversity and sustainability. They operate and communicate ethically, professionally and with the participation of communities, offering varied experiences for education, enjoyment, reflection and knowledge sharing”. (Disponível em WWW: <https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/museum-definition/>)

⁴²Entretanto, especialmente nas experiências comunitárias ou de grupos que representam segmentos que muitas vezes estavam à margem das representações presentes nos museus, observa-se que as apropriações, os usos e aplicações sociais do termo a determinadas instituições, nem sempre atende todos esses requisitos, bem como, as mesmas são questionadas.

Tabela 1 - Requisito, dimensão e abordagem referente às características e finalidades presentes na definição de museu do ICOM (2022)

Requisito	Dimensão	Abordagem
Instituição permanente	Política	Dentro de um viés jurídico, adquire existência por meio do registro formalizado junto aos organismos constitutivo e de controle, momento em que se define um patrimônio próprio, destacado do proprietário, com tempo de vida indeterminado, a natureza e os propósitos da instituição estabelecidos, bem como os direitos e deveres atribuídos.
Sem fins lucrativos	Econômica/Sociocultural	Não tem por propósito perseguir o lucro. Sob tais condições, a gestão tem como foco apresentar resultados socioculturais. O aspecto financeiro positivo (superavit) decorre da aceitação do produto/serviço gerado. A distinção quanto as empresas que visam lucro e as sem fins lucrativos se dá quanto ao objetivo da primeira em obter resultados financeiro positivo (lucro) ofertando produtos e serviços, enquanto a segunda tem por missão gerar resultados socioculturais, mas sem garantia de retorno financeiro do investimento realizado. Outra característica é que, muito embora as organizações sem fins lucrativas possam apresentar resultados financeiros positivos (superavit), esses excedentes devem ser utilizados (revertidos) para a continuidade das operações.
A serviço da sociedade	Sociocultural	Por meio dos bens culturais que preserva e de suas atividades associadas, organiza, gerencia e transmite informações que representam ideias e valores, levando o público à reflexão e a produção de conhecimento, auxiliando no processo de transformação sociocultural.

Requisito	Dimensão	Abordagem
Que pesquisa, coleciona, conserva, interpreta e expõe patrimônio material e imaterial	Sociocultural	Esse conjunto de requisito indica os processos e procedimentos que integram a musealização dos bens culturais e tem como foco atender as demandas da sociedade.

Fonte: elaboração própria

Na segunda parte são enfocados seus compromissos socioculturais, políticos e econômicos relacionados aos direitos humanos.

Tabela 2 - Requisito, dimensão e abordagem referente aos compromissos presentes na definição de museu do ICOM (2022)

Requisito	Dimensão	Abordagem
Aberto ao público, acessíveis e inclusivos	Sociocultural	Em práticas que visem eliminar barreiras infocomunicacionais para viabilizar a todos o acesso ao ambiente físico, à informação e ao conhecimento.
Promovem a diversidade	Política / Sociocultural	Na construção de ambientes plurais e no respeito a todo e qualquer ser humano, promovendo a inclusão.
Promovem a sustentabilidade	Econômica / Sociocultural	Em atender as demandas de grupos sociais atuais, seguindo o princípio de equilíbrio entre crescimento econômico, respeito ao meio ambiente e ao bem-estar social. Cabe destacar que essa pauta também envolve garantias sobre a sustentabilidade do bem cultural.

Fonte: elaboração própria

Na terceira parte são indicadas as bases para sua forma de atuação e retorno à sociedade.

Tabela 3 - Requisito, dimensão e abordagem referente a forma de atuação e retorno à sociedade presentes na definição de museu do ICOM (2022)

Requisito	Dimensão	Abordagem
Ética e profissional	Política / Sociocultural	A fundamentação e teorizações para reger sua atuação. Essa abordagem encontra-se expressa no código de ética do ICOM.
Com a participação das comunidades	Política / Sociocultural	Diretamente associada aos processos dinâmicos que refletem a garantia dos direitos de indivíduos e de grupos participarem ativamente de ações que visam a (re)construção de memórias sobre eles. No Brasil, pode-se dizer que a participação sociocultural é inclusive o direito previsto na Constituição Federal que visa a democratização das relações entre o Estado e a sociedade na condução da vida pública.
Oferecendo experiências variadas de educação, entretenimento, reflexão e compartilhamento de conhecimento	Sociocultural	Indica formas de devolutivas para a sociedade. Estas formas integram os processos e procedimentos de comunicação museal, os quais incluem ações educativas e infocomunicacionais e estão subsidiadas por princípios de conhecimentos vinculados a museologia e as áreas afins.

Fonte: elaboração própria

Nesse cenário, para ser um museu a instituição coleciona e, também, deve conservar, desenvolver pesquisas, ter canais apropriados de comunicação que possibilite a difusão da informação sobre o museu e de suas coleções, além de possuir estrutura infocomunicacionais, tanto para o patrimônio material quanto imaterial. Essa abrangência pode provocar certa incompreensão sobre o caráter inclusivo da definição, uma vez que ela agrega um conjunto de requisitos cumulativos, dando a entender que as instituições que não são enquadradas em todas as condições eletivas, não se caracterizam um museu.

Analisando a definição de museus estabelecida pelo ICOM, observa-se a prevalência da função social face aos demais requisitos. Pode-se inferir que tais funções são as que levam os museus a atuarem no campo científico (ações de pesquisas e

desenvolvimentos de atividades com bases acadêmicos), econômico (recebendo e aplicando recursos, gerando valor, etc.), jurídico (formalizando sua existência, contextualizando seus projetos e provocando a geração de normas regulatórias de atuação etc.) e político (atuando comprometido com políticas públicas).

À semelhança do que ocorre em relação à revisão periódica da definição de museu, o papel a ser desempenhado pela instituição é motivo para reflexões e debates quanto a suas atribuições, funções e atividades. Uma evidência sobre a historicidade dos debates sobre o papel dos museus pode ser encontrada na obra *"The Museum as a Social Instrument"*, de 1942, na qual Theodore Low que há época criticava o conservadorismo dos curadores, diretores e tutores de museus que não enxergavam o poder educacional dos museus⁴³. Nesta obra, publicada no auge do nazismo na Europa, pode-se considerar que o autor vislumbra a responsabilidade educacional dos museus, como parte de uma estratégia de contenção a ameaça cultural nazista que assolava o mundo. Essa reflexão é percebida no texto quando o autor diz:

Ninguém pode negar que os museus têm poderes da maior importância em qualquer guerra de ideologias. Eles têm o poder de fazer as pessoas verem a verdade, o poder de fazer as pessoas reconhecerem a importância do indivíduo como membro da sociedade e, de igual importância no combate a invasões subversivas, o poder de manter as mentes felizes e saudáveis. Eles têm, em suma, poderes de propaganda que deveriam ser muito mais eficazes em sua verdade e caráter eterno do que aqueles do Eixo que se baseiam em falsidades e meias-verdades. Os museus com potencial para alcançar milhões de cidadãos

⁴³ Ao longo de leitura da obra, percebe-se um tom excessivamente confiante e esperançoso em relação ao poder de influência dos museus sobre a educação do povo e superlativo quanto aos potenciais poderes que tais instituições podem exercer na sociedade. Assim, muito embora as referências apresentadas tenha por propósito demonstrar que temas sobre atribuições e questões sobre sustentabilidade não são objeto de debates recentes, a leitura do autor deve ser realizada com as abstrações necessárias, dados os trabalhos mais recentes sobre museus, os quais apresentam novas reflexões.

não podem deixar de reconhecer a sua responsabilidade.⁴⁴. (LOW, 1942, p. 30, tradução nossa).

Ainda no mesmo trabalho, Low (1942) defende uma aproximação entre os museus e a educação popular como uma forma de promover a interação das instituições com as comunidades. Essa aproximação é vista pelo autor como benéfica e uma forma de superar a escassez de recursos porque, ao se tornarem instrumentos de comunicação com as comunidades, os museus passariam a ter uma importância estratégica que geraria uma percepção favorável dos financiadores. Sobre isso, o autor coloca que:

Recentemente, no entanto, com um rápido declínio na receita, os museus enfrentaram um problema financeiro muito agudo que não pode ser resolvido apenas pelos tutores. Assim, de um ponto de vista puramente mercenário, a questão do aumento do apoio público tornou-se extremamente importante para o futuro dos museus. Francamente, a menos que seja obtido, os museus podem em breve deixar de existir. Que esta é a maneira errada de abordar o problema vital do lugar do museu na comunidade não pode ser negado. Por outro lado, os educadores devem regozijar-se com o fato de que a necessidade urgente de apoio financeiro se tornou seu aliado, embora involuntariamente. Por causa dessa necessidade, o bloco conservador está começando a se perguntar se, afinal, não há algo nesta educação popular⁴⁵ (Low, 1942, p. 34, tradução nossa.).

⁴⁴ *No one can deny that museums have powers which are of the utmost importance in any War of ideologies. They have the power to make people see the truth, the power to make people recognize the importance of the individual as a member of society, and, of equal importance in combating subversive inroads, the power to keep minds happy and healthy. They have, in short, propaganda powers which should be far more effective in their truth and eternal character than those of the Axis which are based on falsehoods and half-truths. Museums with their potentiality of reaching millions of our citizens must not fail to recognize their responsibility.*

⁴⁵ *"Recently, however, with a rapid decline in income, museums have been faced with a very acute financial problem which cannot be solved by trustees alone. Thus from a purely mercenary viewpoint the question of increased public support has become extremely important for the future of museums. Candidly, unless it is obtained, museums may soon cease to exist. That this is the wrong way to approach the vital problem of the museum's place in the community cannot be denied. On the other hand the educators should rejoice that the pressing need for financial support has become their ally albeit unwittingly. Because of this need the conservative block is beginning to wonder whether there is not something in this popular education after all."*

Esse apelo à aproximação dos museus das comunidades ainda é presente, pelo que demonstra abordagens de autores no século XXI, conforme trabalho de Menezes, Carnegie e West (2009), que diz:

Geralmente, os museus disponibilizam poucas informações públicas sobre suas atividades e são visitados com pouca frequência pela maioria dos cidadãos. Fora da gestão do museu, pouco se sabe sobre a natureza, extensão e condição das coleções mantidas, os benefícios específicos que oferecem ou como esses benefícios podem ser aumentados. O papel dos museus na promoção do bem comum por meio da educação e gerando orgulho de pertencimento à comunidade não é facilmente compreendido e, portanto, não é bem apreciado. Essa falta de clareza no papel dos museus tem implicações em sua capacidade de atrair financiamento adicional e outros apoios. Como resultado, às vezes há uma desconexão entre os museus e as comunidades que eles devem servir. Essa desconexão desencoraja o patrocínio de museus de fontes não governamentais, o que ajudaria a superar as limitações de financiamento atuais e forneceria o apoio tão necessário para as atividades dos museus e o envolvimento da comunidade.⁴⁶

Passados quase 15 anos, a reflexão que se faz necessária sobre o trecho citado de Menezes, Carnegie e West (2009) é que: apesar dos avanços e interesses pela extensão dos princípios de direitos humanos e pelos processos decoloniais e de democratização, em muitos casos, os museus ainda apresentam carências quanto a tais questões apresentadas pelo autor. Neste contexto, cabe destacar três pontos recorrentes que atravessam décadas. O primeiro, refere-se à dependência por financiamento externo,

⁴⁶ “Generally, museums make available only scant public information on their activities and are visited only infrequently by most citizens. Outside of museum management, little is known about the nature, extent and condition of the collections held, the specific benefits they provide, or how those benefits can be augmented. The role of museums in promoting the common good through education and engendering community pride and belonging is not readily understood and, therefore, is not well appreciated. This lack of clarity in the role of museums has implications for their ability to attract additional funding and other support. As a result, there is sometimes a disconnection between museums and the communities they are intended to serve. This disconnect discourages the sponsorship of museums from non-government sources which would assist in overcoming present funding limitations and provide much needed support for museums’ activities and community engagement.”

em razão das dificuldades financeiras dos museus em manter-se com recursos provenientes de suas próprias atividades ou de instituições as quais estejam vinculadas (ministérios, universidades, etc.). O segundo, diz respeito ao debate abrangente sobre o papel do museu. O último, sobre a dificuldade dos museus em evidenciar sua importância para a sociedade, ou comunidade, em toda sua extensão.

Todas essas argumentações e considerações sobre os papéis ou atribuições de museu são transversais às dimensões socioculturais, políticas e econômicas da instituição. Nesse aspecto, a dimensão jurídica se apresenta porque a instituição precisa ser constituída formalmente; econômica porque demanda financiamento, gera produtos e contribui para a economia do entorno; política porque os museus são instrumentos auxiliares de políticas públicas que, em certa medida, fomentam ações socioculturais junto à comunidade do entorno. Obviamente, essas ações serão tão bem-sucedidas quanto for o grau de conexão entre os propósitos do museu e as preferências e necessidades da comunidade, que se reflete na capacidade de ser uma instituição representativa das expectativas dos membros comunitários.

1.2. As partes interessadas e as dimensões

No tópico anterior, ao debater o conceito vigente, foram identificadas as múltiplas dimensões articuladas à função social dos museus. Entretanto, faz-se necessário também identificar as partes interessadas – *stakeholders*- relacionando-as com as dimensões. Para tal finalidade, pode-se apontar que o museu:

1. por ser uma instituição que deve estar aberto e a serviço da sociedade, necessariamente tem um público. Esse, por sua vez, pode ser categorizado como a população em geral, a exemplo de turistas, comunidade de entorno, estudantes e professores;
2. é um espaço de preservação e produção de informação e conhecimento no qual atuam profissionais da área da cultura;
3. é produtor de pesquisa, bem como objeto de pesquisas, ou seja, é foco de análise de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento.

4. é instituição de representação de poder⁴⁷ e de (re)construção de memórias e identidade, assim caracterizando-se, ao longo de sua história, como espaço de tensão e disputa por grupos de pressão organizados (a exemplo de movimentos negros, LGBTQIAP+⁴⁸ e indígenas);
5. no que tange às políticas públicas, é espaço de implementação e fomento na área da cultura, pode ser articulador de políticas relacionadas a outros segmentos, bem como é regido por normativas legislativas e executivas. Neste contexto, agentes públicos do poder legislativo e do executivo (a exemplo do Instituto Brasileiro de Museus), elaboradores e executores de políticas públicas, assim como agentes judiciários, órgãos de controle diversos ou com poder de polícia, interferem nas suas atuações;
6. é demandante de recursos econômicos e gerador de produtos e serviços, portanto objeto de interesse de instituições públicas e privadas de fomento, de mecenas e de agentes econômicos do entorno (a exemplo: pessoas físicas e jurídicas que indiretamente são beneficiadas).

Mesmo cientes que os atores sociais podem transitar em mais de uma dimensão, bem como que as dimensões são fluídas e não excludentes, para fins desta pesquisa fez-se necessário um recorte analítico. As partes interessadas foram, assim, relacionadas à dimensão de atuação predominante.

Tabela 4 - Partes interessadas e, respectivas, dimensões

Partes interessadas (<i>stakeholders</i>)	Dimensão
População em geral; Grupos de pressão organizados; Comunidade do entorno; Pesquisadores; Profissionais da área da cultura.	Sociocultural

⁴⁷ Para abordagem de museu como espaço de poder, ver Santos e Chagas (2007).

⁴⁸ Sigla que abrange Lésbicas, Gays, Bi, Trans, Queer/Questionando, Intersexo, Assexuais/Arromânticas/Agênero, Pan/Poli, Não-binárias e mais.

Partes interessadas (<i>stakeholders</i>)	Dimensão
Agentes públicos do poder legislativo e do executivo, elaboradores e executores de políticas públicas; Agentes judiciários ou com poder de polícia; Órgãos de controle diversos ⁴⁹ .	Política
Instituições públicas e privadas de fomento; Mecenass; Agentes econômicos do entorno.	Econômica

Fonte: Elaboração própria

Ademais, foi realizada uma delimitação de escopo das dimensões⁵⁰, a saber:

- socioculturais incluem as demandas de transformação social⁵¹ e de exercício da cidadania cultural⁵²;

⁴⁹ Esta estrutural de acompanhamento e controle sobre museus é uma configuração brasileira.

⁵⁰ A publicação "Marco Conceitual Comum em Sustentabilidade das Instituições e Processos Museais Ibero-americanos" (Iberomuseus, 2019, p. 64), baseada em parâmetro da Organização das Nações Unidas (ONU) e em conceitos operacionais do Programa Ibermuseus, ao abordar "as dimensões do desenvolvimento sustentável identificadas com o campo museal", define quatro dimensões: ambiental, cultural, social e econômica. A primeira, ambiental, abarca a "incorporação da sustentabilidade em todas as atividades, hábitos, processos e espaços museais, contribuindo para a proteção e conservação dos ecossistemas, dos recursos hídricos e da biodiversidade". A segunda, cultural, direcionada ao "respeito à diversidade de valores e às particularidades das comunidades e dos povos, e o acompanhamento de seus processos de mudança". A dimensão social voltada à "contribuição na melhoria da qualidade de vida da população, promovendo o acesso à cultura, a preservação da memória e a coesão social; busca da equidade e da diminuição das diferenças sociais de maneira universal, democrática e participativa". A última, econômica, pautada no "desenvolvimento de meios e processos de funcionamento e modelos de gestão sustentáveis; busca de recursos financeiros (fluxos de investimentos públicos ou privados) necessários ao cumprimento de sua missão; contribuição para o desenvolvimento da economia local e equilíbrio econômico-financeiro". De acordo com a natureza desta pesquisa: 1. não foi abordada a dimensão ambiental (apesar da ciência sobre sua importância no mundo atual); e 2. as dimensões sociais e culturais foram agrupadas como sócio-culturais; assim como, foi definida uma nova dimensão, política.

⁵¹ Com o objetivo de uma sociedade mais justa, mais inclusiva e mais humana na qual existe proteção da diversidade cultural, garantia do exercício pleno dos direitos humanos e combate à exclusão social (UN, 1948. Disponível em WWW: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.)

⁵² Pautada na valorização e estímulo à produção de referências culturais, bem como na preservação e no acesso à informação e ao conhecimento vinculados aos bens culturais (Querol *et al.*; 2020).

- políticas referem-se às políticas públicas nacionais voltadas para cultura⁵³ e ao arcabouço jurídico vinculado;
- econômica engloba os efeitos diretos⁵⁴, indiretos⁵⁵, induzidos⁵⁶ e externos⁵⁷ (Ibaram, 2014, p. 34).

Como se pode observar, em cada dimensão, as partes interessadas são várias e, como será evidenciado nos subcapítulos abaixo, apresentam exigências a serem atendidas pelos museus. Face a essas múltiplas demandas, tais instituições são colocadas em contextos que as levam a ter que, constantemente, justificar sua existência. Cabe destacar ainda que estas partes interessadas podem, muitas vezes, ser transversais, interagindo em mais de uma dimensão.

⁵³ SIMIS (2007; p.133), a define como “a escolha de diretrizes gerais, que tem uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem almejando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis, [...] para] difusão e o acesso à cultura pelo cidadão”. Ferreira e Mango (2017), nesta mesma corrente, destaca o papel da cultura como direito. A Unesco (1969), ao definir política cultural, destaca que não existe um modelo único: *“‘cultural policy’ is taken to mean a body of operational principles, administrative and budgetary practices and procedures which provide a basis for cultural action by the State. Obviously, there cannot be one cultural policy suited to all countries; each Member-State determines its own cultural policy according to the cultural values, aims and choices it sets for itself”*.

⁵⁴ “gasto direto realizado pelos organismos públicos, ao que se há de incluir os gastos realizados pelas organizações do terceiro setor, assim como as inversões em atividade comercial do segmento de restaurantes e dotação de novas infraestruturas, tanto públicas como privadas. Também se enquadram aqui geração de empregos (diretos e indiretos), compra de bens e serviços de outras empresas, venda de produtos e serviços, contribuição fiscal, salários, aluguéis, execução de programas, reformas, ampliações e adequações, na área geográfica de referência, em um período de tempo determinado” (Ibaram, 2014, p. 34).

⁵⁵ “gasto realizado por visitantes e residentes atribuível às exposições dos museus. Mediante um procedimento de averiguação direta por amostragem entre os visitantes, estima-se o nível de desembolso realizado por saídas de gasto, obtendo o que se denomina de ‘demanda explícita’. Dadas as características dessa metodologia, tanto os componentes da economia formal como informal podem ser determinados” (Ibaram, 2014, p. 34).

⁵⁶ “efeitos econômicos provocados pelas exposições dos museus que vão além dos gastos iniciais (efeitos diretos e indiretos), dado que dentro da cadeia de valor da economia a maior afluência de transações (produção, consumo e distribuição) provocará um incremento na atividade do resto de agentes econômicos (o público que frequenta um restaurante provoca um incremento na necessidade de mão de obra e matérias-primas, e assim, sucessivamente, com os provedores do restaurante e seus empregados). Metodologicamente recorreremos ao emprego dos ‘multiplicadores’, coeficientes embasados na ‘análise input-output’, que nos permitem determinar o efeito econômico total do museu em nível regional.” (Ibaram, 2014, p. 34).

⁵⁷ “diferentemente do resto dos efeitos econômicos, são considerados como “não de mercado”. São efeitos econômicos que surgem entre os agentes não participantes da atividade econômica. Esses efeitos estão vinculados à valorização econômica da imagem local ou a maior bem-estar social” (Ibaram, 2014, p. 34).

Por parte dos museus, essas expectativas das partes interessadas podem ser também conflitantes ou, por vezes, antagônicas para a instituição. Nesta perspectiva, pode-se recorrer a abordagem realizada por Andrea Witcomb (2003), em seu livro *“Re-Imagining the Museum: Beyond the Mausoleum”* sobre museus voltados para atender as demandas populares, bem como trabalhar sobre questões como aceitação de diversidade cultural tendo que, por outro lado, atender as exigências técnicas oriundas de pesquisadores, das políticas culturais de governo, que podem conter viés ideológico subordinado a um momento político e, em alguns caso, do próprio mercado por meio dos projetos de fomento. Nessa linha, a autora diz que:

É um contexto no qual a autoridade cultural do museu está sendo cada vez mais questionada por comunidades de pessoas que querem ter uma palavra a dizer sobre como o museu representa sua cultura, por governos que exigem níveis crescentes de responsabilidade em um contexto de diminuição da fé na contribuição cultural de instituições públicas, bem como de um número cada vez maior de concorrentes no próprio campo cultural⁵⁸ (WITCOMB, 2003, p. 103, tradução nossa).

Obviamente, a autora não aborda diretamente essas questões. Mas, a leitura do trabalho, deixa subentendido as pressões pelas quais passam os museus em decorrência dos vários papéis a eles atribuídos como, por exemplo, atender demandas para ser mais acessível, transparente e engajado com a cultura da comunidade. Tais papéis, quando confrontados com as exigências das fontes de financiamento, podem resultar em pontos de conflito entre atender sua missão institucional e desenvolver suas ações efetivas alinhadas às fontes de recursos financeiro externo. A afirmativa anterior apresenta argumentos sobre as partes interessadas que exercem múltiplas exigências sobre os museus.

⁵⁸ “It is a context in which the cultural authority of the museum is increasingly being questioned by communities of people who want a say in how the museum represents their culture, by governments which demand increasing levels of accountability in a context of diminishing faith in the cultural contribution of public institutions as well as an ever increasing number of competitors in the cultural field itself.”

Cabe pontuar que termos como “grupos de interesse ou partes interessada”, também conhecido pelo vocábulo anglo-saxônico “*stakeholder*”, é abrangente quanto a categorias de agentes contemplados pelo significado. Grupos de interesse/partes/stakeholders é o termo que representa qualquer agente que possui algum tipo de interesse nos resultados da instituição, razão pela qual demanda exigências. O uso do termo representou uma mudança de paradigma no que se refere às formas de avaliação das organizações, em particular àquelas sem fins lucrativos, como os museus. Esse novo paradigma estabeleceu que as organizações deveriam ser avaliadas considerando interesses para além da satisfação de clientes diretos dos produtos e serviços (*customers*) e resultados financeiros gerados para acionistas ou proprietários de participações (“*shareholders*” ou “*stockholder*”).

Para entender o uso atual do termo parte interessada (*stakeholder*), bem como a amplitude de seu significado, é desejável voltar algumas décadas – de 1970 a 1990, para ser mais preciso – período no qual neoliberalismo ganhou força. Nesse período, o economista Milton Friedman publicou um artigo no *The New York Times Magazine*, em 13 de setembro de 1970, afirmando que o propósito de uma organização é maximizar o lucro e que o principal e único interessado é o proprietário – *shareholder*. Com o título de “*The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*”, que em tradução literal diz: “A responsabilidade social das empresas é aumentar seus lucros”, o autor deixava claro o conteúdo do artigo. Ele considerava uma narrativa de cunho socialista qualquer defesa que não fosse a maximização do lucro das organizações, classificando os empresários que aderiam a temas de fins sociais ou consciência social como “fantoques involuntários das forças intelectuais que vêm minando a base de uma sociedade livre nas últimas décadas⁵⁹” (FRIEDMAN, 1970, p 1, tradução nossa).

Décadas mais a frente, precisamente no ano de 1995, Thomas Donaldson e Lee Preston publicaram o trabalho denominando “*The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications*” (A teoria das partes interessadas da corporação:

⁵⁹ “*Businessmen who talk this way are unwitting puppets of the intellectual forces that have been undermining the basis of a free society these past decades.*”

conceitos, evidências e implicações – em tradução literal). Nesse trabalho, os autores abordaram questões éticas e sociais, pautando que as organizações não deveriam ter com propósito apenas o lucro, mas a criação de valor para as demais partes interessadas, como empregados, gestores, comunidades etc. (Donaldson e Preston, 1995). Essa questão não era novidade e os autores deixam claro que a percepção de que as corporações possuem *stakeholder* tornou-se comum na literatura de gestão, tanto acadêmica quanto profissional, desde a publicação do livro de referência de Robert Edward Freeman, sob o título de “*Strategic Management: A Stakeholder Approach*”, no ano de 1984.

Em outro artigo, publicado em 2010, assinados por Bidhan L. Parmar, Robert Edward Freeman, Jeffrey S. Harrison, Andrew C. Wicks, Simone de Colle e Lauren Purnell, com o título de “*Stakeholder Theory: The State of the Art*” (Teoria das partes interessadas: o estado da arte – em tradução literal), os autores ampliam o escopo do termo, inserindo outros grupos de interesse, tais como: associações de consumidores, comunidades, financiadores, fornecedores, funcionários, órgãos governamentais, sindicatos entre outros. Nesse trabalho, apresentam suas argumentações e motivações, afirmando que: “O termo pretendia desafiar a noção de que os acionistas são o único grupo a quem a administração precisa ser responsiva.”⁶⁰ (Parmar et al. ,2010, p. 2, tradução nossa).

A relevância da teoria do *stakeholder* foi a ampliação da medida de avaliação da organização baseada no “lucro” para o vocábulo abrangente “valor”. Por essa nova abordagem, a medida de qualidade ou de sucesso de uma organização passou a ser pautada pela geração de valor – *value* – para as partes interessadas, e não mais o lucro – *profit* – para os acionistas ou proprietários – “*shareholders*” ou “*stockholder*”. Como “valor” pode apresentar muitas interpretações, as organizações passaram a ser avaliadas por múltiplas possibilidades. Essa nova abordagem constituiu-se em relevante contribuição da teoria do *stakeholder*, que mudou a percepção sobre o significado de qualidade da gestão nas organizações. Essa mudança de percepção quanto a

⁶⁰ “The term was meant to challenge the notion that stockholders are the only group to whom management need be responsive.”

necessidade de gerar valor para o conjunto de partes que possuem algum interesse nos resultados das organizações, acabou por inspirar a base da totalidade dos modelos gestão atuais, que estabelecem a criação de valor para os *stakeholders* como uma medida positiva de qualidade da gestão e o propósito de existir das organizações. Por outro lado, a destruição de valor para os *stakeholders* – a exemplo dos valores ambiental, cultural, ético, legal e social, dentre outros – passou a ser a medida indicativa de ameaça a continuidade da organização.

Essa abordagem sobre o termo *stakeholder*, bem como da teoria que deu origem, é assumida como relevante para compreensão da proposta apresentada para este trabalho. A mudança de percepção sobre gestão de qualidade nas organizações, que passou a ser medida pela geração de valor, sendo o lucro uma consequência, foi de fundamental importância para instituições sem propósito de lucro, a exemplo de museus, enquanto instituições responsáveis por gerar valor, não necessariamente econômico.

1.2.1. Exigência das partes interessadas e dimensões socioculturais

A dimensão sociocultural dos museus pode ser observada ou investigada sob o contexto das exigibilidades⁶¹ definida por partes dos grupos de interesses externos (comunidade, dos estudantes, mecenas, pesquisadores e da população geral etc.) e internos (funcionários, estagiários e outros colaboradores). Essas exigências direcionam o museu para o campo da responsabilidade social, articulando-se a premissa de sua função social.

Como indicam autores como Marziale (2021) e Araújo (2012), especialmente a partir dos anos de 1970 e dos debates sobre o papel dos museus na sociedade e o caráter global de suas intervenções, observa-se o uso da expressão “função social dos museus”. Com base em ICOM (1972), Bruno (1995), Varine (1995), Santos (2008), Cândido (2014) e Mellado (2019), pode-se considerar que a função social dos museus se caracteriza como a potência da instituição em atender as demandas locais e exigências de grupos de interesses diretamente vinculados as representações pautadas ou silenciadas pela

⁶¹ Palavra aqui utilizada com o significado: do que se pode exigir.

instituição. Isto caracteriza-se pelo intuito de ultrapassar a perspectiva funcionalista ainda presente em museus e priorizar a reflexão sobre estas instituições como agentes que ao preservar visam a transformação social, respeitando a diversidade, defendendo os direitos humanos, frente às necessidades dos diferentes grupos que representa e que devem ser integrados nos processos de musealização.

Esse processo de mudança de paradigma possui como um dos marcos, no campo da museologia, a Mesa Redonda de Santiago em 1972. Entretanto, no mundo ocidental, especialmente na América Latina e consecutivamente no Brasil, essa quebra de paradigma ganha ênfase a partir dos anos de 1980 e 1990, quando os museus buscam transformar e redefinir sua imagem de instituição elitista e distinta⁶². As instituições passam a propor novas formas de se abrir para a sociedade. É na esteira dessas reflexões e pesquisas que avançam debates sobre o papel dos museus, os quais resultaram em propostas de ações concretas, como Movimento Internacional por uma Nova Museologia – MINOM, fundado em Lisboa no ano de 1985⁶³. Esse movimento apresenta como proposta transformar o museu em instituições a serviço da comunidade (Poulot, 2013; Teixeira Coelho, 1997). Nesse contexto, os aportes teóricos desenvolvidos a partir MINOM contribuíram para uma concepção de museus que antes era constituída maciçamente como instituição de identidade nacional para um museu direcionado a comunidade, aberto e que se comunica com diversos segmentos sociais.

⁶² Originalmente, os museus correspondiam a espaços criados para abrigar conjuntos de objetos, cuja relevância simbólica era legitimada por grupos elitizados, composto por detentores de capital cultural e econômico, que formavam suas coleções com finalidade de exposição e usufruto próprio e de grupos seletos de pares (Boudieu, 2007; Bourdieu & Darbel, 2007; Suano, 1986; Veiga, 2013). Esse propósito inicial dos museus foi gradualmente evoluindo em direção a um processo de acesso das coleções pelo público, cujo primeiro marco acentuador foi a Revolução Francesa, ao incorporar ao patrimônio da República as coleções particulares da corte francesa (Choay, 2016; Jiménez-Blanco, 2014; Suano, 1986). Contudo, este primeiro marco, apesar de demonstrar avanços, ainda se caracterizava pelos processos excludentes. Na década de 1940, ocorre outro movimento de mudanças mais profundas na área, com os visitantes passando a ser vistos como fator de sobrevivência e com a criação do *International Council of Museums* – ICOM (Conselho Internacional de Museus) (Low, 1942; Poulot, 2013). Esse cenário inicial permitiu o desenvolvimento de um ambiente de reflexões sobre os museus que acabou por franquear as possibilidades de desenvolvimento da museologia nas décadas de 1960 e 1970 (Poulot, 2013).

⁶³ Deriva ideologicamente da Declaração de Santiago (1972) e da Declaração de Quebec (1984).

Muito embora essa nova concepção de museu tenha nascido sob forte influência dos debates e teorizações dentro do movimento MINOM, essa evolução surge como decorrência de mudanças na própria teia social contemporânea ao movimento, inclusive em outras áreas de conhecimento próximas a museologia (história, antropologia, etc.), que influenciaram os debates nos espaços de reflexão, cujas produções teóricas moldaram – em processo contínuo de mudanças sociais – os significados de museus e museologia. Cabe destacar que, no entanto, estes processos ganharam maior destaque a partir dos anos 2000. Neste contexto, a partir dos indicativos expostos por autores como Cury (2019), Mendonça (2017, 2020), Moraes (2020, 2022), Querol (2016), Querol *et al.* (2020), pode-se apontar que, na atualidade, as partes interessadas externas à instituição (população em geral, grupos de pressão organizados, comunidade do entorno, pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, profissionais da área da cultura, dentre outros) que atuam na dimensão sociocultural dos museus tem como principais exigências pautas que estão diretamente vinculadas ao modelo de gestão do patrimônio cultural definido por Starling (2012) “Governança participativa e deliberativa”, ou seja, marcada por modelos de participação plena e compartilhada, isto é, emancipadora (Querol *et al.*, 2020). Esta pauta caracteriza-se por modelos que buscam propiciar e ampliar processos de (re)construção identitárias; incentivar o pertencimento e cidadania; estimular a percepção crítica da realidade cultural; induzir a produção de novos conhecimentos e novas oportunidades de lazer com acessibilidade e inclusão física e informacional.

Estes movimentos de pressão das partes interessadas externas também impulsionaram revisão nos paradigmas de atuação profissional e de processos de musealização, requerendo que as partes interessadas internas revejam seus olhares e metodologias de aplicação. A cerca de 50 anos, cada vez mais, observa-se mudanças progressivas de mentalidade dos profissionais de museus⁶⁴. Cabe destacar também, o crescente número

⁶⁴ Estas mudanças progressivas podem ser inclusive visualizadas nas propostas de novos comitês no âmbito do ICOM. A título de exemplo, pode-se citar o *International Committee for Museology – ICOM* (Comitê Internacional para a Museologia). Composto por profissionais de museus e acadêmicos que estudam o mundo dos museus, é o comitê responsável por incentivar reflexões sobre as temáticas:

de museus que são geridos e mantidos por segmentos sociais sem necessariamente a atuação permanente de profissionais formados academicamente para tal atividade.

Em última instância, a função social dos museus está assim diretamente vinculada à noção de responsabilidade social que permeia uma instituição. Santos (2003, p. 18) diz que: “Ao exercer a responsabilidade social [...], a empresa coloca todos os seus produtos, serviços e seus recursos financeiros a serviço da comunidade, tornando-se corresponsável, juntamente com o poder público, por seu desenvolvimento.” As questões relacionadas aos impactos sociais das organizações em geral, com ou sem propósito de lucro, são tratados na atualidade com a consistência que não existia há algumas décadas, quando o lucro era a única medida utilizada para avaliar o sucesso das organizações. Nessa linha, Garrison *et al.* (2013) afirmam que:

A Responsabilidade Social Corporativa (RSC) é um conceito segundo o qual as organizações, ao tomarem decisões, consideram as necessidades de todas as partes envolvidas. A RSC vai além do cumprimento jurídico, incluindo ações voluntárias que satisfaçam as expectativas das partes envolvidas (Garrison *et al.*, 2013, p. 17).

Nesse ponto, cabe fazer a distinção entre responsabilidade social e filantropia. A responsabilidade social está inserida nos propósitos da organização – missão, valores e objetivos – e é prevista nos planos estratégicos da organização enquanto ações permanentes e sistemáticas, enquanto a filantropia são ações não sistematizadas, isoladas e que não estão presentes nos planos e nem inseridas nos propósitos (Garrison *et al.*, 2013).

Assim, em especial aos museus, instituições nas quais a dimensão sociocultural se apresenta como prioritária, uma vez que sua representatividade dos em face de suas

museu, musealização e museologia. Com sua criação, em 1977, abriu-se um ambiente internacional de estímulo ao desenvolvimento de pesquisas teóricas direcionadas às dimensões socioculturais, filosóficas e políticas, antes negligenciadas e ignoradas (Poulot, 2005). Este estímulo reflexivo auxilia, inclusive nos anos de 1980, na revisão do objeto de estudo da museologia: este deixa de ser o museu e adota a relação específica entre “o Homem e o Objeto, ambos partes da mesma realidade, num cenário institucionalizado, o museu”, ou seja, o fato museal, termo cunhado por Waldisa Rússio Guarnieri (Guarnieri, 1981 apud Carvalho e Escudeiro, 2020, p 63).

responsabilidades para com os grupos de interesse se configuram em benefícios para além do domínio da instituição, a exemplo da educação e economia, e tais pontos são indissociáveis da noção de museu. Não obstante, tais aspectos são tão centrais no debate atual dos museus que despertam a atenção, tanto que, a exemplo, a Direção-Geral do Património Cultural (DGPC), de Portugal, a *Network of European Museum Organisations* (NEMO), da Alemanha e a *Skupnost Muzejev Slovenije*⁶⁵ (SMS) da Eslovênia – organizaram três conferências em torno do tema sobre responsabilidade social, construção de redes e de dinamização de parcerias⁶⁶. Cada uma das conferências ocorre nos países sedes dos institutos, correlatos aos períodos de ocupação de cada um dos três Estados-Membros na Presidência do Conselho da União Europeia⁶⁷ – Alemanha, de 1 de julho a 31 de dezembro de 2020; Portugal, de 1 de janeiro a 30 de junho de 2021; e Eslovênia, de 1 de julho a 31 de dezembro de 2021. Uma questão relevante dentre os temas do encontro foi a proposta de debate sobre a construção de redes e de dinamização de parcerias. Esse estudo levanta questões sobre ampliação das atribuições e fortalecimento das redes de museus no sentido de constituir-se em instrumento de *accountability*⁶⁸ de pares, pontos centrais no modelo “governança participativa e deliberativa”. Desta forma, torna-se importante apontar que as exigências das partes interessadas presentes em todas as dimensões recaem, sobretudo, nos modelos de gestão dos museus ou de seus processos de musealização. Nessa perspectiva, uma gestão qualificada do museu, bem como de seu corpo funcional/colaborativo, constitui-se diferencial para o sucesso da instituição face às essas demandas.

Outro exemplo da relevância dos debates sobre a função/responsabilidade social dos museus é perceptível na análise de documentos que regem a acreditação em países como o Reino Unido. Estes documentos priorizam como requisitos e justificativas,

⁶⁵ Associação de Museus da Eslovênia.

⁶⁶ Disponível em WWW: <http://conferencemuseumsandsocialresponsibility.dgpc.pt/>

⁶⁷ A Presidência do Conselho é exercida em regime rotativo pelos Estados-Membros da UE por períodos de seis meses. O atual quadro com a indicação dos períodos de ocupação de cada Estado-Membro está estabelecido na Decisão (UE) 2016/1316 do Conselho da EU, de 26 de julho de 2016, que altera a Decisão 2009/908/EU. Disponível em WWW:<[URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN)>.

⁶⁸ A *accountability* é abordada no capítulo 2 desta tese.

respectivamente, a experiência proporcionada ao público e o reforço da forma compartilhada de desenvolver as atividades. O padrão de acreditação de museus do Reino Unido avalia diversos requisitos sobre três pilares - *Organisational Health* (Saúde Organizacional), *Managing Collections* (Gerenciando de coleções) e *Users and their Experiences* (Usuários e suas experiências)⁶⁹. No bloco de avaliação sobre o terceiro requisito, examinam como a instituição relaciona-se com seus usuários (*Arts Council*, 2018). Para tal fim, leva em consideração: “[...] como você torna as coleções acessíveis ao público, como você entende e desenvolve seu público e como você se envolve com eles para proporcionar-lhes uma experiência melhor⁷⁰.” (*Arts Council*, 2018, p.60, tradução nossa). Por sua vez, o documento “*Accreditation Scheme for Museums and Galleries in the United Kingdom: Accreditation Standard*”⁷¹ (Plano de Credenciamento para Museus e Galerias no Reino Unido: Padrão de Acreditação), coloca como uma das justificativas para que as instituições museais participem do programa de acreditação o fato de que adesão contribui para a construção de um ambiente de confiança das pessoas sobre como os museus cuidam de suas coleções e administram seus recursos, bem como de reforçar uma forma compartilhada e ética de fazer as coisas para todos os grupos de interessados na gestão de um museu (*Arts Council*, 2018).

Por fim, com base nas palavras de Bruno (1995), neste subcapítulo, é relevante também debater os aspectos de estímulo ao pensamento crítico que resultam em produções científicas e permeiam a função social dos museus, e consequentemente a sua responsabilidade social. Neste contexto, os profissionais de museus, o conselho internacional (ICOM) e a academia são partes interessadas que definem também exigências e, respectivamente, delimitam ou ampliam escopos de práxis institucionais. Essas caracterizam-se como as principais partes interessadas que produzem

⁶⁹ Ver *Supporting Guidance for Accreditation Standard: Accreditation Guidance, November 2018* (Orientação de Apoio para o Padrão de Acreditação: Orientação de Acreditação, novembro de 2018).

⁷⁰ “[...] *how you make collections accessible to the public, how you understand and develop your audience and how you engage with them to give them a better experience.*”

⁷¹ *Accreditation Scheme for Museums and Galleries in the United Kingdom: Accreditation Standard* corresponde a conjunto de padrões de acreditação do Reino Unido, administrado em parceria com *Arts Council England, Museums Galleries Scotland, the Welsh Government and the Northern Ireland Museums Council*.

conhecimento científico nos museus ou sobre os museus que, em geral, tornam-se vetores epistemológicos para a área da museologia. Em certa medida, essas partes interessadas são influenciadas por demandas socioculturais, cuja interação resulta por, de alguma forma, estabelecer, ou eleger, as prioridades na formação dos profissionais da área de museus bem como, também, por produzir, reproduzir e divulgar os estudos e suas vertentes, dentre elas sobre a área de gestão.

A influência na forma de gestão por parte do corpo teórico da museologia foi citada por Witcomb (2003). O autor levanta a questão sobre o debate entre a corrente vinculadas a campo teórico/científico (da museologia ou áreas afins) que defende uma transformação do museu em instituição que se apresente relevante sob aspectos social e político, com centralidade na comunidade, em contraponto ao museu concentrado em seus processos técnicos e objetos materiais. Esta questão é encontrada também em Fonseca (2005), que, ao pontualmente argumentar sobre os processos de patrimonialização de referências culturais, destaca que a abordagem não se limita pela ótica do conjunto dos objetos como, também, pelas narrativas que os legitimam. Desta forma, independente da corrente, a instituição, invariavelmente, possui um viés ideológico que resulta em construir e estabelecer narrativas. Concluindo, pode-se argumentar que tanto à preservação do patrimônio cultural, passando pelas reflexões sobre o papel do museu e de seu trânsito pelas diversas camadas sociais, tornam-se, cada vez mais, essas instituições objeto de interesse das diversas vertentes científicas, tanto pela sua importância intrínseca – o museu em si e seus objetos – quanto pelas externalidades⁷² geradas como resultado de suas atuações.

1.2.2. Exigência das partes interessadas e dimensões políticas

Com certa frequência, os museus se constituem como um dos canais de políticas públicas voltadas para a área cultural (as políticas culturais). Como afirmam Carvalho,

⁷² Segundo a Organisation for Economic Co-operation and Development, (OECD, 2019), “Externalidade representam custos ou benefícios ambiental, económico, de saúde, segurança ou de outra natureza, gerado por um produto, mas que não estão refletidos nos respetivos preços ou custos.” Assim, externalidades dizem respeito aos impactos sociais, económicos e ambientais, como resultado das atividades desenvolvidas por organizações, que resultam em custos (externalidades negativas) ou benefícios (externalidade positivas) a terceiros, não refletidos nos custos ou preços de bens e serviços.

Frayão e Silva (2021, p. 1), o desenvolvimento do primeiro “é, em grande medida, influenciado pelas políticas culturais” que são de responsabilidade do Estado e refletida “na atuação de múltiplos actores na esfera pública e a vários níveis de governação: central, regional e local”, destacando-se “igualmente a influência e o agenciamento de outros enquadramentos, actores, instrumentos e orientações” que pode ser de escalas supranacionais ou global.

Cabe destacar que os contextos (ideológicos, históricos, sociais, políticos e económicos...) influenciam diretamente na formulação e revisão das políticas elaboradas pelos países e na escolha de ratificar ou não uma recomendação/carta/convenção internacional, provocando diferenciações entre as mesmas. Para Carvalho, Frayão e Silva. (2021, p. 3):

As políticas culturais são determinantes para potenciar o lugar dos museus na sociedade, o seu alcance e relevância. Enquanto beneficiários das políticas culturais de cada país, os museus são influenciados pelas orientações dessas políticas, dos seus objectivos e estratégias, das prioridades, dos mecanismos e instrumentos de gestão, do controle e regulação implementados, assim como dos recursos alocados (financeiros e humanos). Aliás, o papel que as políticas públicas podem ter na recuperação do sector dos museus (e do sector cultural de forma mais abrangente).

No campo das políticas públicas para a área da cultura do Brasil⁷³, em âmbito federal⁷⁴, o ano de 2003⁷⁵ tornou-se relevante para as instituições museais. Neste ano, ocorreu uma ação coordenada entre a União e os entes federativos para o lançamento das “Bases para a Política Nacional de Museus - Memória e Cidadania”. Este documento descreve o objetivo da Política⁷⁶, a saber: “Promover a valorização, a preservação e a fruição do patrimônio cultural brasileiro, considerado como um dos dispositivos de inclusão social e cidadania, por meio do desenvolvimento e da revitalização das instituições museológicas existentes e pelo fomento à criação de novos processos de produção e institucionalização de memórias constitutivas da diversidade sócio, étnico e

⁷³ O histórico sobre políticas públicas direcionadas a museus no Brasil demonstra antecedentes que remetem, no mínimo, à década de 1930. A Constituição de 1934 declarava o seguinte: “Artigo 10 – Compete concorrentemente à União e aos Estados [...] III. proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte.” (BRASIL, 1934, Art. 10, Inciso III). Nesse mesmo período é publicado o Decreto nº 24.735, de 14 de julho de 1934. Este decreto aprovou o novo regulamento do Museu Histórico Nacional (MHN) e atribuiu ao mesmo “as funções de inspeção das edificações de valor histórico e artístico, controle do comércio de objetos de arte e antiguidades [...] e] de entrar em entendimento com os governos dos estados para uniformizar a legislação sobre a proteção e conservação dos Monumentos Nacionais, bem como a guarda e fiscalização dos objetos histórico-artísticos” (Magalhães, s.d). No artigo 72 do mesmo decreto lê-se “Os imóveis classificados como monumentos nacionais não poderão ser demolidos, reformados ou transformados sem a permissão e fiscalização do Museu Histórico Nacional.” (BRASIL, 1934, Art 72, sic). Para Magalhães (s.d) “É possível considerar a Inspetoria o primeiro órgão nacional voltado para a preservação do patrimônio cultural brasileiro”, tendo ele sido gerido no âmbito de um museu.

Como destaca Silva e Pinheiro (2013, p.11), apesar de não ter o mesmo destaque dentro das políticas que focavam no patrimônio edificado, “no contexto da década de 30/40, seguindo o ideário dos regimes vigentes no âmbito internacional, que o Estado brasileiro se fez presente na condução e no enquadramento político da cultura, na qual os museus, por conseguinte, não ficaram de fora”. No entanto, para Calabre (2007), no período compreendido entre 1930 a 1945, foram empreendidas uma série de medidas que se pode chamar primeiras políticas governamentais que objetivavam prover mecanismos institucionais para a área da cultura.

A perspectiva de memória nacional utilizada pelo Estado Novo (1937-1945), permaneceu similar nos anos de 1950 e 1960, sejam os museus nacionais ou os regionais, apesar da proposta de descentralização das políticas de patrimônio (Silva e Pinheiro, 2013, p.12).

⁷⁴ Neste artigo, a análise será restrita às políticas públicas para museus realizadas em âmbito federal. No entanto, cabe destacar que não é exclusivo do âmbito das políticas federais, existindo ações internacionais, estaduais e municipais.

⁷⁵ Tolentino (2008, p.78) esclarece que, entre 2000 e 2003, inserido no Plano Plurianual de governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso, vigorou-se um programa denominado “Museu, Memória e Futuro”, o primeiro programa expressamente no arcabouço das políticas culturais dirigido aos museus brasileiros. Segundo o autor, “em sua versão inicial, estava longe de um ideal para responder adequadamente a uma demanda da sociedade em termos de políticas públicas voltadas para o setor museológico. [Sendo primeiramente...] concebido para atender especificamente aos museus da União” e regido pela perspectiva de privilegiar projetos com capacidade de atrair financiamento.

⁷⁶ A Política Nacional de Museus foi lançada em maio de 2003.

cultural do país.” (Brasil, 2003, p.8). Expressa também a sistematização de uma proposta subsidiada por uma linha participativa⁷⁷, na qual destaca a importância de uma política específica para museus, com princípios norteadores, sete eixos programáticos. Os sete eixos programáticos são: 1) Gestão e configuração do campo museológico; 2) Democratização e acesso aos bens culturais; 3) Formação e capacitação de recursos humanos; 4) Informatização de museus; 5) Modernização de infraestruturas museológicas; 6) Financiamento e fomento para museus; e 7) Aquisição e gerenciamento de acervos museológicos. O conjunto dos eixos opera, seja direta ou indiretamente, nos processos de gestão dos museus e, conseqüentemente, nos propósitos substantivos dessas instituições (se o museu fez o que esperava dele, seguiu as regras e atendeu às expectativas - cumpriu as demandas/necessidades).

O período de 2003 a 2011 foi de ampliação das ações vinculadas à Política Nacional de Museus (PNM). Neste contexto da PNM, por exemplo, inicia-se um movimento de sensibilização ao governo federal para criação de um instituto focado em museus⁷⁸. O mesmo foi criado em 2009 e denominado Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). Esse processo se efetivou por meio da Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009.

Sob a coordenação do IBRAM, no mesmo ano de sua criação (2009), foi iniciada a elaboração do Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM) de forma participativa com plenárias estaduais. Sua consolidação ocorreu em 2010. Neste ano, foi publicado o Plano Nacional Setorial de Museus - 2010/2020, que “representa um marco na história do desenvolvimento do campo museal brasileiro. Pela primeira vez, temos um planejamento e uma agenda política da área museológica construídos de forma conjunta que nos mostram quais caminhos seguir na próxima década”⁷⁹ (IBRAM, 2010, p. 8). Em última instância, o PNSM é decorrente da Política Nacional de Museus (PNM),

⁷⁷ Este documento foi construído com alta participação do setor museólogo (BRASIL, 2003, p. 22).

⁷⁸ Os museus eram objeto de atenção direta de um departamento (Departamento de Museus e Centros Culturais) dentro da estrutura do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

⁷⁹ Devido ao enfoque deste trabalho, não foi realizado aqui uma análise sobre a eficácia e eficiência deste PNSM.

para Plano Nacional de Cultura (PNC)⁸⁰ e se configura como resultado da Política Nacional de Cultura (PNC).

Vale pontuar que o PNSM destina-se às entidades museológicas dos setores privado e público, lançando “[...] os princípios norteadores e seus eixos programáticos para a atuação de gestores públicos e privados no âmbito do campo museal.” (IBRAM, 2010, p. 9). No caso das instituições públicas, frequentemente o governo, seja por meio do legislativo, seja por meio dos diversos órgãos normativos da administração governamental, atuam no sentido de definir o modo de gestão e atuação.

Em 2014, o PNSM foi revisto com foco na elaboração de indicadores e metas que permitissem seu monitoramento e sua avaliação⁸¹. Cabe observar que o plano teria a duração de dez anos, com avaliações periódicas. Entretanto, o último Relatório de Acompanhamento das Metas do Plano Nacional de Cultura (PNC)⁸², que integra o

⁸⁰ O Plano Nacional de Cultura (PNC) é um instrumento de planejamento de políticas públicas, previsto no Parágrafo 3, artigo 215 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e instituído por meio da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010 que estabelece os princípios, os objetivos, bem como as competências do poder público em relação ao plano. Tem por finalidade o planejamento e a implementação de políticas públicas de longo prazo voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira e estabelece que compete ao poder público “garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro, resguardando os bens de natureza material e imaterial, os documentos históricos, acervos e coleções, “[...] e as obras de arte, tomados individualmente ou em conjunto [...]” (BRASIL, 2010, Art. 3, VI).

⁸¹ Disponível em WWW:<URL:<https://www.gov.br/museus/pt-br/assuntos/politicas-do-setor-museal/plano-nacional-setorial-de-museus#:~:text=O%20Plano%20Nacional%20Setorial%20de,e%20estudantes%20do%20campo%20museol%C3%B3gico>>.

⁸² O marco legal representativo para o setor cultural do Brasil deu-se mediante a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que no Art. 24 diz que é competência da União, concorrente com os Estados e ao Distrito Federal, legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e, também, quanto a responsabilização do infrator pelo dano a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Nesse contexto, uma questão relevante foi aprovação da Emenda Constitucional 48/2005, de 10 de agosto de 2005, que institucionalizou o Plano Nacional de Cultura, mediante incluso do Parágrafo 3º ao Artigo 215 da CRFB/88, diz que: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional”. (BRASIL, 1988, Art. 215, § 3º). Já o Artigo 216A, acrescentado ao dispositivo constitucional por meio da Emenda Constitucional 71/2012, de 29 de novembro de 2012, institui e apresenta os princípios que nortearão o Sistema Nacional de Cultura, que é fundamentado nas diretrizes estabelecidas no PNC.

relatório do Plano Nacional de Cultura, foi publicado em 2018⁸³. Esta descontinuidade ocorre porque, depois do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, a vontade política começa a arrefecer para a área cultural. Em 2016, com a posse do presidente interino Michel Temer, o Ministério da Cultura (MinC) foi brevemente extinto e reincorporado ao Ministério da Educação por 11 dias. Entretanto, por pressão das classes vinculadas à cultura, o MinC foi recriado. No entanto, as políticas culturais foram esvaziadas. Este quadro adquire um contorno de maior desinteresse a partir de janeiro de 2019, com a posse do novo presidente da República. Seguindo uma linha extremista de direita adotada como política nacional, este promulgou, por meio da Medida Provisória, formalizada na Lei nº 13.844/2019, a extinção do Ministério da Cultura e sua conversão à Secretaria Especial da Cultura (Secult)⁸⁴. A Secult foi primeiramente alocada no Ministério da Cidadania e, em novembro de 2019, transferida para o Ministério do Turismo. Esse processo de retração na vontade política de incentivar e patrocinar a cultura, em certa medida, estagnou ou provocou recuos nos ganhos obtidos para área, notadamente na museológica. Em janeiro de 2022, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república, foi recriado o MinC⁸⁵.

No entanto, devido o recorte temporal de análise desta investigação, é fundamental retornar o olhar para a Lei nº 11.906/2009 – que desmembrou o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)⁸⁶, a Diretoria de Museus e as Unidades Museológicas para constituir o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e

⁸³ O PNC, cuja legislação original estipulou prazo de dez anos, teve duração ampliada para doze anos – até 2022 – conforme Lei nº 14.156, de 01 de junho de 2021. Entretanto, este dispositivo legal deixou de corrigir uma condição anacrônica, pois manteve a subordinação do plano ao Ministério da Cultura, extinto desde 2019.

⁸⁴ Além de reduzir o status da pasta de cultura e de seu *staf*, uma outra forma de constatar a ausência de vontade política com a área da cultura, no nível do governo federal, pode ser constatada por meio da rotatividade de gestores. No período de 2019 até junho de 2021, seis gestores passaram pela direção da secretaria e, após três meses sem alguém no comando, foi empossado o sétimo, em junho de 2020, cuja qualificação para o cargo de gestão se resume em participações em novelas, tendo como ocupação atual a apresentação de programa dominical de viagens.

⁸⁵ Ainda não é possível analisar o atual quadro para os museus. Entretanto, a recriação do MinC ocorreu com um presidente que criou a PNM em seu primeiro mandato.

⁸⁶ O IPHAN manteve as competências no sentido de promover ações destinadas a identificar, documentar, tomba, salvar, preservar e fiscalizar o patrimônio histórico nacional.

vinculada ao Ministério da Cultura” Dentre suas diversas atribuições, ao instituto compete “[...] promover e assegurar a implementação de políticas públicas para o setor museológico [...]” (Brasil, 2009b, Art. 3).

Esse mesmo dispositivo legal declara que as finalidades descritas na lei destinam-se às instituições museológicas e suas atividades e aos bens culturais musealizados. Desta forma, pode-se afirmar que se caracteriza também como um marco no cenário jurídico que trata de museu. Foi o primeiro dispositivo legal, que em sua abrangência, contemplou diversos aspectos da museologia e dos museus, baseando-se na definição vigente de museus dada pelo ICOM, que é uma referência na comunidade museal internacional. O escopo do Estatuto de Museus abrange questões como de estabelecer os princípios fundamentais dos museus, apresentar o regime a ser aplicável aos museus, definir museus públicos e destacá-los dos privados, indicar a obrigatoriedade de elaboração do regimento e do plano museológico e apresentar diretrizes gerais sobre política e gestão de coleções, dentre outras.

Outro aspecto relevante a ser destacado no Estatuto de Museus foi de estabelecer a obrigatoriedade do Registro de Museus (RM). Esta obrigatoriedade é declarada em seu Art. 8º, “A criação de museus por qualquer entidade é livre, independente do regime jurídico [...]”, e no Parágrafo 2º do mesmo artigo, “A criação, a fusão ou a extinção de museus deverá ser registrada no órgão competente do poder público.” Esse “dever” estabelecido no documento jurídico regula a necessidade de a instituição ter uma formalização jurídica, enquanto instituição civil com direitos e deveres. Tal registro visa “criar mecanismos de coleta, análise e compartilhamento nacional de informações sobre as dinâmicas de criação, fusão, incorporação, cisão ou extinção de museus, com o propósito de aprimorar a qualidade de suas gestões e fortalecer as políticas públicas setoriais” (Resolução Normativa MinC/IBRAM 1/2016⁸⁷, Art. 2). Regulamentado pelo Decreto nº 8.124/2013 de 17 de outubro de 2013, em seu Art.3º, inciso IV, alínea “a”, combinado com o Art. 7º e seus parágrafos, que apresenta especificações gerais e

⁸⁷ Este normativo foi substituído pela Resolução Normativa Ibram nº 17, de 22 de março de 2022, com texto similar ao dispositivo que foi revogado.

delega ao IBRAM competências para estabelecer os procedimentos e critérios para registro. Por sua vez, o instituto estabelece e formaliza os procedimentos e critérios específicos, relativos ao RM por meio da Resolução Normativa MinC/IBRAM nº 1/2016 de 14 de dezembro de 2016. Tal registro, de caráter obrigatório⁸⁸, é um instrumento da PNM e constitui pré-requisito para adesão Sistema Brasileiro de Museus – SBM.

O Estatuto de Museus dedica toda a Seção II – Dos Sistemas de Museus – ao tratamento de questões relacionadas ao Sistema Brasileiro de Museus como, por exemplo, “contribuir para implementação, manutenção e atualização de um Cadastro Nacional de Museus – CNM” (BRASIL, 2009a, Art. 59, VIII). Originalmente, o Sistema Brasileiro de Museus – SBM – foi instituído por meio do Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004, documento este substituído pelo Decreto nº 8.124, de 17 de outubro de 2013, que determina como sendo obrigação do IBRAM a coordenação do SBM. O SBM é constituído por uma rede organizada de instituições museológicas que “[...] visa à coordenação, articulação, mediação, qualificação e cooperação entre os museus brasileiros [...]” e que tem por finalidades colaborar para desenvolvimento, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional de Cultura e Plano Nacional Setorial de Museus (BRASIL, 2013, Art. 14-15). A adesão ao SBM é voluntária para os museus brasileiros em geral⁸⁹, exceto para as instituições museológicas que compõem o Poder Executivo Federal, cuja integração ao sistema é incondicional⁹⁰.

Dentre outras competências do IBRAM, estabelecido pelo Decreto 8.124/2013⁹¹, está o de estabelecer regulamentação pertinente ao Cadastro Nacional de Museus (CNM), ao Inventário Nacional dos Bens Culturais Musealizados (INBCM)⁹² e ao Cadastro Nacional

⁸⁸Proceder ao Registro constitui-se obrigação para o museu e deixar de realizá-lo implica infração administrativa conforme previsto no Decreto 8.124, de 17 de outubro de 2013, nos termos dos seus artigos 44 e 45, inciso VI. (Resolução Normativa nº 1, de 14 de dezembro de 2016, Art. 28).

⁸⁹ Art. 55. O Sistema de Museus é uma rede organizada de instituições museológicas, baseado na adesão voluntária [...] (Lei 11904/2009 – Estatuto de Museus).

⁹⁰ Art. 17. Os museus do Poder Executivo federal integrarão o SBM [...] (Decreto 8.124/2013).

⁹¹ Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que institui o Estatuto de Museus, e da Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009, que cria o Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM.

⁹² O INBCM até junho de 2023 não foi efetivamente implementado para uso dos museus. Em 2014, foram publicadas as Resoluções Normativas do IBRAM nº 1, de 31 de julho de 2014, e nº 2, de 29 de agosto de 2014, que tinham a finalidade de normatizá-lo. No ano de 2023 as duas resoluções foram revogadas e publicada a Resolução Normativa Ibram nº 6, de 31 de agosto de 2021.

de Bens Musealizados Desaparecidos – CBMD, assim como, também, coordenar e manter atualizado para consulta esses sistemas.

Esses processos que visam a organização e a difusão de forma integrada das informações sobre museus não são isolados dos previstos para a área da cultura no PNC. Sendo assim, é relevante citar que, dentre os sistemas de coletas de informações na área da cultura, foi idealizado o Sistema Nacional de Informações e Identificadores Culturais (SNIIC)⁹³, um sistema cuja uma das propostas era estruturar plataformas que integrassem, por exemplo, a Rede Cultura Viva, Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) e o Cadastro Nacional de Museus (CNM), ou seja, as informações referentes aos setoriais da PNC. Em 2015, o SNIIC foi substituído pelo Mapas Culturais⁹⁴. Especificamente destinado a área museológica, existe o Cadastro Nacional de Museus (CNM), que reúne dados autodeclarados sobre os museus brasileiros, e o Registro de Museus (RM), que se constitui por meio de informações especificadas em “Formulário de Solicitação de Registro”, que deverá ser acompanhada pela documentação requerida na Resolução Normativa do IBRAM nº 1 de 14 de dezembro de 2016. No que tange o CNM, com cerca de 3.800 instituições museais cadastradas, é utilizado a plataforma Museusbr, a qual integra-se a outros mapas culturais com o intuito de reduzir “o risco de desatualização das informações, uma vez que estas são compartilhadas em outras plataformas como a do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC⁹⁵ e a do Registro dos Museus Ibero-americanos⁹⁶ do Programa Ibero-museus.”⁹⁷

Uma instância de colaboração para o IbramAM coordenar o CNM é a Rede Nacional de Identificação de Museus (ReNIM), composta pelos órgãos responsáveis pelas políticas

⁹³ Tem por objetivo auxiliar no processo de monitoramento e avaliação do PNC, coletando, sistematizando e interpretando dados, além de fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração das atividades da área cultural. (BRASIL, 2010).

⁹⁴ O “Mapas Culturais” é “um software livre para mapeamento colaborativo e gestão da cultura que contribui tanto para qualificar a gestão pública, ao promover mais eficiência, quanto para a sua atualização frente às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)” (Disponível em WWW:<URL:<http://sniic.cultura.gov.br/sobre/mapas-culturais-apoio-para-estados-e-municipios/>>).

⁹⁵ Disponível em WWW:<URL:<http://sniic.cultura.gov.br/>>

⁹⁶ Disponível em WWW:<URL:<http://www.rmiberoamericanos.org/>>

⁹⁷ Disponível em WWW:<URL:<http://www.ibermuseus.org/>> (OU em WWW:<URL:<https://antigo.museus.gov.br/acessoainformacao/acoes-e-programas/cadastro-nacional-de-museus/>>)

setoriais de museus em todos os âmbitos. O ReNIM tem por objetivo articular ações entre o IBRAM e os demais sistemas públicos de museus – regionais, estaduais, municipais ou distrital – para o desenvolvimento, a coleta, a análise e a divulgação de informações sobre museus (IBRAM, 2021). Originalmente instituído por meio da Portaria IBRAM nº 07, de 9 de janeiro de 2017, que foi revogada pela Portaria IBRAM nº 217, de 05 de março de 2021, que reitera a coordenação da rede pelo IBRAM e coloca como componente obrigatório da rede os sistemas públicos estaduais, municipais e distrital, retirando o caráter opcional que estava na portaria anterior.

Uma questão a ser abordada é em relação aos sistemas concorrentes de informações sobre as instituições museológicas do Brasil, que são o Cadastro Nacional de Museus – CNM – e o Registro de Museus – RM. O CNM é um sistema usado para o cadastro voluntário de museus com informações auto declaratórias, que concede à instituição o selo de Museu Cadastrado no CNM, sinalizando que as informações autodeclaradas passaram por verificação de uma equipe do Cadastro Nacional de Museus. Entretanto, o selo de Museu Cadastrado no CNM não significa que a instituição esteja registrada no sistema de Registro de Museus⁹⁸. Já o selo do Registro de Museus indica que o museu está registrado, após atender aos requisitos para o registro, como preencher o formulário e enviar a documentação necessária ao IBRAM⁹⁹.

Uma questão a ser observada é a manutenção de dois sistemas paralelos – CNM e RM – de coleta de informações sobre os museus brasileiro, diferenciando-se na forma de verificação das informações prestadas. Teoricamente, as informações da base do sistema de Registro de Museus se apresentam mais confiáveis que as autodeclaradas no CNM, uma vez que os museus precisam enviar ao IBRAM os documentos requeridos para a efetivação do registro. Entretanto, ao realizar a busca sobre museus na plataforma Museusbr, as informações oriundas do CNM e do RM são agrupadas em uma única tabela de dados, que apresenta uma coluna informando se o museu está registrado e outra coluna informando se está cadastrado. A resposta negativa para o

⁹⁸ Disponível em WWW:<URL:<https://renim.museus.gov.br/Museusbr/o-que-o-museus-br-oferece/>>

⁹⁹ Disponível em WWW:<URL:<https://renim.museus.gov.br/Museusbr/o-que-o-museus-br-oferece/>>

campo museu cadastrado só aparece se baixar todos os dados disponíveis, sem selecionar a aba “resultados verificados”.

Importante também salientar que Cadastro Nacional de Museus, quanto o Registro de Museus não se configuram processos de acreditação ou de certificação no Brasil, uma vez que as informações são autodeclaratórias e não existe uma equipe técnica qualificada responsável por realizar visitas de constatação e análise dos dados informados, bem como a inexistência de documento de orientação sobre o processo de auditoria.

No que se refere ao Inventário de Bens Culturais Musealizados (IBCM), este é “um instrumento de inserção periódica de dados sobre os bens culturais musealizados que integram os acervos museológicos, bibliográficos e arquivísticos dos museus brasileiros, para fins de identificação, acautelamento e preservação, previstos na Política Nacional de Museus, instituído pela Lei nº 11.904/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 8.124 de 2013, sem prejuízo de outras formas de proteção existentes”¹⁰⁰. Porém, não existe um sistema estruturado em nível nacional, muito embora existam dispositivos legais desde 2014 – Resolução Normativa IBRAM nº 1, de 31 de julho de 2014 e Resolução Normativa IBRAM nº 02, de 29 de agosto de 2014. Em relação a essa questão, o Relatório de Gestão do IBRAM, exercício 2020, menciona o “Programa de Acervo em Rede”, que apresenta a proposta de ampliar o acesso ao patrimônio cultural por meio da plataforma Tainacan, que é uma ferramenta online de criação de repositórios digitais. Nesse caso, não se trata de um sistema estruturado e sistematizado para atender gestão de coleções. No ano de 2021, as resoluções de 2014 foram revogadas e substituídas pela Resolução Normativa Ibram Nº 6, De 31 De Agosto De 2021. Por fim, cabe destacar que o Programa de Acervo em Rede encontra-se em fase de implementação.

Por outro lado, o Cadastro Nacional de Bens Culturais Musealizados Desaparecidos (CBMD) é “uma base de dados, instituído pelo Decreto 8.124/13, que tem como finalidade “consolidar e divulgar informações que favoreçam a localização e a

¹⁰⁰ Disponível em WWW:<URL:<https://www.gov.br/museus/pt-br/assuntos/legislacao-e-normas/outros-instrumentos-normativo/resolucao-normativa-ibram-no-6-de-31-de-agosto-de-2021>>

recuperação de bens musealizados e os declarados de interesse público desaparecidos”. Apresenta-se como uma plataforma específica de domínio do IBRAM¹⁰¹, cujas informações são compartilhadas com órgãos de segurança pública e de controle aduaneiro. A base legal que instituiu o CBMD é o Decreto nº 8.124/2013, em seu Capítulo V, Art.13, Parágrafo único¹⁰².

Verifica-se que mesmo priorizando softwares livres, essa multiplicidade de sistema apresenta critérios diferenciados para requisitos de informação, tendendo a gerar custos para operacionalização, coordenação, manutenção e auditoria.

Por último, apresentação deste subcapítulo evidencia a estreita relação entre a área museológica e o ambiente jurídico. A influência jurídica se dá sob diversos aspectos, que vão desde regulação e controle de processos, até a criação de ambiente favorável à ampliação e promoção do campo de atuação dos museus.

1.2.3. Exigência das partes interessadas e dimensões econômica

O debate sobre a dimensão econômica dos museus pode ser abordado sob diversos aspectos, dentre os quais: posicionamento da instituição nos setores da economia, se estatal, de mercado ou terceiro setor; possíveis impactos de suas atividades na economia, por meio da geração de empregos, produtos e serviços; questões patrimoniais, relacionadas ao valor econômico das coleções sob sua guarda, decorrente do simbolismo cultural atribuído aos objetos e, em grande parte, do caráter legitimador que as instituições museais exercem na concessão de autenticidade aos objetos que a compõem – aproximando-se do que poderia ser entendido como um selo de qualidade. Por sua vez, os museus também são entidades singulares tanto em razão da natureza de seus propósitos quanto das múltiplas possibilidades de articulação em sua formação

¹⁰¹ Disponível em WWW:<URL:http://sca.ibram.gov.br/cbd_publico/>

¹⁰² Tem por referências os padrões internacionais do Object Identification (Object ID), que é um padrão de documentação reconhecido internacionalmente, concebido para identificar e registrar bens culturais. O Object ID foi desenvolvido em colaboração com a comunidade do museu, polícia e agências alfandegárias, comércio de arte, indústria de seguros e avaliadores de arte e antiguidades. Sua base de dados é utilizada como fonte de informações que as auxiliam no combate ao comércio ilícito de patrimônio cultural. Disponível em WWW:<URL:<https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/objectid/>>

jurídica. Quanto à vinculação jurídica, os museus podem ser de natureza pública ou privada, sendo que estes estão enquadrados no setor da economia categorizado como terceiro setor.

As divisões dos setores da economia se dão por duas principais formas. A mais clássica divide os setores da economia, segundo as atividades desempenhadas pela População Economicamente Ativa (PEA), a saber: setor primário – atividades envolvidas com extrativismo e produção de matéria-prima; setor secundário – atividades transformação dos recursos naturais e da matéria-prima em bens de consumo e produtos industrializados; e setor terciário – atividades ligadas à prestação de serviços e ao comércio (Schafran et al., 2018). Contudo, mais recentemente, em função do crescimento e diversificação das atividades do terciário, alguns autores propuseram mais duas categorias: setor quaternário - atividades intelectuais associadas à inovação tecnológica - e setor quinquário - áreas como governo, ciência, universidades, organizações sem fins lucrativos, saúde, cultura e mídia (Rosenberg, 2020; Schafran et al., 2018; Selstad, 1990). Cabe apontar que essas duas últimas proposições não são consensuais e, mesmo entre aqueles que a defendem, existem divergências sobre como se daria a divisão entre os setores quaternário e quinquário. Neste trabalho, optou-se por considerar a divisão clássica da economia entre primeiro, segundo e terceiro setores.

Além da divisão clássica da economia, segundo as atividades desenvolvidas pelos meios de produção de cada setor, existe uma outra classificação baseada na abordagem sociológica. De acordo com a abordagem sociológica, os meios de produção são divididos em: setor público ou primeiro setor, setor privado empresarial ou segundo setor e setor das sociedades civis sem fins lucrativos ou terceiro setor¹⁰³. (Alves, 2002;

¹⁰³ Um ponto importante é que, a depender do país ou região, as entidades sem fins lucrativos recebem as mais variadas denominações, tais como: “*charity sector*” (setor de caridade), “*civil society sector*” (setor da sociedade civil), “*independent sector*” (setor independente), “*nonprofit sector*” (setor sem fins lucrativos), “*philanthropic sector*” (setor filantrópico), “*voluntary sector*” (setor voluntário) e “*third sector*” (terceiro setor) (Dimaggio e Anheier, 1990; Salamon e Anheier, 1992, 1996; Salamon et al., 1999). Muito embora se encontre essa profusão de designações de entidades que não são governamentais e nem empresariais, entende-se que não seria apropriado, ou preciso, situar os museus em determinadas categorias de setores da economia, a exemplo de *charity*, *civil society*, *independent*, *philanthropic* ou *voluntary sector*. No entanto, cabe destacar que neste estudo, a depender do contexto, são utilizados

Andrade e Franco, 2009; Ferreira, 2009; Foote e Hatt, 1953; Quintão, 2004; Rosenberg, 2020; Schafran, 2018; Selstad, 1990). Nesse tipo de segmentação, as instituições culturais, caracterizadas como sociedades civis sem fins lucrativos, são consideradas como organizações do terceiro setor. Entretanto, os museus, que por definição são instituições culturais sem fins lucrativos, mas que fazem parte da estrutura hierárquica do estado – museus estatais – pertencem ao primeiro setor ou setor do governo. Assim, somente são categorizados como entidade do terceiro setor os museus que apresentam natureza jurídica privada que atuam gerando produtos, serviços e resultados sociais para a sociedade, sem o propósito de obter vantagem financeira – lucro.

Segundo Fernandes (1994), a designação de terceiro setor¹⁰⁴ decorre de uma concepção resultante da conjunção de interesses públicos em relação as demandas sociais que podem ser assumidas por ações privadas¹⁰⁵. Nessa concepção são consideradas as seguintes atribuições e responsabilidade:

termos equivalentes como sem fins lucrativos ou sem propósito de lucro, ambos podendo ser agrupados como entidade do terceiro setor. Esta escolha deve-se ao fato de considerar essas designações mais apropriadas que as demais para representar os museus, enquanto entidades sem propósito de lucro e fora do setor estatal.

¹⁰⁴ A expressão “*Third Sector*” (Terceiro Setor), surgiu nos EUA na década de 1970 para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para atender demandas específicas de caráter social, produzindo e fornecendo à sociedade bens e serviços públicos (Etzioni, 1972, 1973; Fernandes, 1994; Kramer *et al.*; 1994; Levitt, 1972, 1973; Smith, 1991). Sobre essa classificação, Smith (1991, p. 137, tradução nossa), esclarece que: “Até aproximadamente a década de 1960, a sabedoria convencional entre os cientistas sociais sustentava que a sociedade tinha dois setores ou segmentos principais - o setor governamental e o setor empresarial (ambos também conhecidos por vários outros nomes). O setor governamental busca principalmente bens públicos e coletivos e é sustentado por impostos, enquanto o setor empresarial busca principalmente bens privados e individuais com base no intercâmbio econômico (vendas)” (Smith, 1991, p. 137). Uma segunda definição sobre o terceiro setor é tratada por Rifkin (1996, p. 263): “O Terceiro Setor, também conhecido como setor independente ou voluntário, é o domínio no qual padrões de referência dão lugar a relações comunitárias, em que doar do próprio tempo a outros toma o lugar de relações de mercado impostas artificialmente, baseadas em vender-se a si mesmo ou seus serviços a outros”.

¹⁰⁵ A distinção entre o terceiro e o primeiro setor são diversas, tais como: ausência de vínculo hierárquico com a administração pública, ausência de estruturas burocráticas de governo para atender legislação de controle governamental, dentre outras. A distinção em relação ao segundo setor se dá porque o terceiro setor não tem por objetivo aferir lucro em decorrência de suas operações, uma vez que seus propósitos são de fornecer bens e serviços públicos. Uma primeira observação que poderia ser feita é que, muito embora o terceiro setor tenha por objetivo atender demandas específicas, essas demandas são sociais, enquanto o segundo setor atende demandas específicas, mas de caráter individual (privado). A segunda observação quanto às organizações do terceiro é que elas podem auferir lucro, mas não é o propósito de suas operações.

Tabela 5 - Atribuições e responsabilidade dos setores da economia

Setores	Atribuído ao	Responsável por
Primeiro	Estado	políticas públicas voltadas para cultura, educação, saúde, segurança, relações internacionais e outras questões sociais.
Segundo	Mercado e seu sistema de produção	atender as demandas individuais (privadas) por meio de seus produtos e serviços.
Terceiro	Entidades sociais privadas	fornecer bens e serviços de interesses públicos, sem propósito de lucro, para suprir demandas sociais.

Fonte: Elaboração própria

Para o mesmo autor, dessa combinação pode-se apresentar alguns resultados, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 6 - Conjugação dos interesses públicos com os privados

Agentes	Propósitos	Resultados
Públicos	Interesses públicos	Ações de estado (Primeiro Setor)
Privados	Interesses privados	Ações de mercado (Segundo Setor)
Privados	Interesses públicos	Ações sociais (Terceiro Setor)
Públicos	Interesses privados	Ações de corrupção

Fonte: Fernandes (1994, p. 21, elaboração própria)

O autor defende a existência de organização privada, estruturada para atender necessidades coletivas da sociedade, em decorrência da impossibilidade do Estado em suprir demandas sociais específicas, no tempo e com a qualidade desejada, por causa da burocracia inerente à administração pública, restrições orçamentárias, ausência de setores especializados para atender reivindicações distintivas de certos grupos ou comunidades, dentre limitações inerentes a estruturas de governos. (Fernandes, 1994). Em relação às organizações que compõem o “*nonprofit*” (sem fins lucrativos), Salamon *et al* (1999, p. 3, tradução nossa) diz tratar-se de um agregado de instituições que:

[...] inclui uma gama, às vezes desconcertante, de entidades - hospitais, universidades, instituições sociais, clubes, organizações profissionais, creches, grupos ambientais, agências de aconselhamento familiar, clubes esportivos, centros de treinamento profissional, organizações de direitos humanos e muito mais. (Salamon *et al*, 1999, p. 3; tradução nossa)

Como se pode observar, o termo evidencia a possibilidade de inclusão de novas categorias de organizações. São características atribuídas às instituições sem fins lucrativos e com propósitos sociais que apresentam as condições que levam autores como Salamon e Anheier (1992) a classificar os museus como organizações do terceiro setor. Esta classificação integra-se ao sistema internacional de classificação de organizações de terceiro setor (*International Classification of Nonprofit Organizations*), elaborado pelos autores. Este sistema é ordenado em nove categorias, sendo que a primeira categoria era designada de “Cultura e Recreação” que contemplava o subgrupo de cultura e artes e nele os museus.

Em um trabalho, desenvolvido com outros colaboradores, com o apoio do “*The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*” (Centro Johns Hopkins para Estudos da Sociedade Civil), Salamon *et al* (1999, p. 3, tradução nossa) diz que esse conjunto de instituições, fora das fronteiras da administração pública e do mercado, são conhecidas de várias formas, tais “[...] como “sem fins lucrativos”, o “voluntário”, a “sociedade civil”, o “terceiro” ou o setor “independente”[...]”¹⁰⁶. Nesse mesmo trabalho, Salamon *et al* (1999, p. 492, tradução nossa) apresenta uma nova *International Classification of Nonprofit Organizations* (Classificação Internacional de Organizações Sem Fins Lucrativos), que amplia as nove originais para doze categorias de organizações sem fins lucrativos, além de evidenciar, na categoria de cultura e arte, tanto os museus em geral como os “[...] especializados que cobrem arte, história, ciências, tecnologia e cultura”¹⁰⁷.

Quatro anos depois, em 2003, a organização Nações Unidas (*United Nations*) publica um comparativo entre *International Classification of Nonprofit Organizations* – ICNPO –

¹⁰⁶ “[...] as the “nonprofit,” the “voluntary,” the “civil society,” the “third,” or the “independent” sector[.]”

¹⁰⁷ “[...] specialized museums covering art, history, sciences, technology, and culture.”

(Classificação Internacional de Organizações Sem Fins Lucrativos) e o *System of National Accounts* – SNA – (Sistema de Contas Nacionais), com a finalidade de combinar as *Non-Profit Institutions* – NPIs com a ICNPO. Além do manual das Nações Unidas, o “*The Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*” (Manual das Instituições Sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais) é um documento de recomendações que visa melhorar o monitoramento macroeconômico do terceiro setor. O manual foi produzido em colaboração com *Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies* (Centro Universitário de Estudos da Sociedade Civil Johns Hopkins) e o *Economic Statistics Branch of the United Nations Statistics Division* (Grupo de Estatísticas Econômicas do Departamento de Estatísticas das Nações Unidas). Nesse documento, conforme observado na figura 1, as atividades de museus e preservação de locais e edificações históricas aparecem no grupo cultura e lazer, subgrupo cultura e artes.

Figura 1 - Classificação Internacional de Organizações Sem Fins Lucrativos

ICNPO class	Description	ISIC, Rev. 3 class	Description
Group 1	Culture and recreation		
1 100	Culture and arts	2211	Publishing of books, brochures, musical books and other publications
		2212	Publishing of newspapers, journals and periodicals
		2213	Publishing of recorded media
		2219	Other publishing
		9199 ^a	Activities of other membership organizations n.e.c.
		9211	Motion picture and video production and distribution
		9213	Radio and television activities
		9214	Dramatic arts, music and other arts activities
		9231	Library and archives activities
		9232	Museums activities and preservation of historical sites and buildings and buildings
		9233 ^a	Botanical and zoological gardens and nature reserves activities
1 200	Sports	9241	Sporting activities
1 300	Other recreation and social clubs	9199 ^a	Activities of other membership organizations n.e.c.
		9249	Other recreational activities

Fonte: *United Nations* (2003, p. 36)

Em 2008, foi apresentada uma quarta revisão onde o grupo da cultura e artes apresenta a seguinte descrição:

Esta divisão inclui atividades de bibliotecas e arquivos; o funcionamento de museus de todos os tipos, jardins botânicos e zoológicos; a operação de locais

históricos e atividades de reservas naturais. Também inclui a preservação e exibição de objetos, locais e maravilhas naturais de interesse histórico, cultural ou educacional (por exemplo, locais de patrimônio mundial etc.)¹⁰⁸.(UN. 2008, p. 273; tradução nossa)

A classificação “sem fins lucrativos”, que está presente na definição de museus do ICOM, significa que, pelo fato de a instituição não ter o propósito lucro, qualquer resultado financeiro eventual deve ser revertido para o desenvolvimento de ações futuras. Além disso, por terem suas operações financiadas por meio de contratualização não onerosa de recursos, estes, sejam públicos ou privados, devem ser utilizados para atender as demandas sociais e os eventuais resultados financeiros positivos não podem ser distribuídos, tão pouco utilizados para aumento do patrimônio financeiro da instituição. Segundo Anthony e Govindarajan (2008) a natureza não lucrativa não significa, necessariamente, que a entidade não possa apresentar lucro, mas tão somente que esse ganho seja, obrigatoriamente, revertido para a atividade, sendo vedadas quaisquer outras formas de distribuição de resultados.

Alguns ramos do conhecimento, com administração, economia e contabilidade usam o recurso semântico denominado de “superávit”, para representar o resultado financeiro positivo obtido pelas organizações sem fins lucrativos, distinguindo do termo “lucro”, que é usado para representar a variação econômica positiva, como resultado das intermediações realizada pelas organizações de mercado. Este recurso semântico tem por propósito distinguir o excedente econômico e financeiro oriundo das intermediações de bens e serviços entre produtores e consumidores, que podem ser apropriados por particulares – o lucro – daquele que deve ser revertido para a geração continuada de benefícios comuns – o superávit. Enquanto as organizações de mercado podem e, por vezes, são obrigadas a distribuir montantes delimitados de seus excedentes – lucros – a particulares pré-determinados, as organizações do terceiro só

¹⁰⁸ *“This division includes activities of libraries and archives; the operation of museums of all kinds, botanical and zoological gardens; the operation of historical sites and nature reserves activities. It also includes the preservation and exhibition of objects, sites and natural wonders of historical, cultural or educational interest (e.g. world heritage sites etc.).”*

podem usar seu superávit em benefício das próprias ações – retorno social. Sobre isso, Fernandes (1994) diz que os benefícios financeiros auferidos pela circulação de bens e serviços públicos não podem ser apropriados pelos produtores e nem gerar patrimônio particular.

Aqui cabe pontuar duas similaridades entre os museus privados enquanto organizações sem fins lucrativos e os museus da esfera do governo. Ambos não apresentam propósito de lucro e suas operações têm por finalidade gerar benefícios sociais. No entanto, os museus pertencentes à hierarquia do estado têm como características possuírem as estruturas operacional, financeira e burocrática importadas do modelo de administração do governo. Outra característica dessa modalidade jurídica de museus é a sua limitada, ou ausente, autonomia, seja operacional ou administrativa, ou ambas, que acabam por apresentar problemas concretos de gestão. Essa importação das virtudes e vícios da administração pública faz com que os museus da esfera governamental necessitem de uma estrutura administrativa de apoio mais complexa que as existentes nos museus privados, em muito para atender a burocracia do governo. Outra característica é que em função dessa burocracia, os processos operacionais são mais demorados, uma vez que precisam atender uma série de requisitos legais inerentes à administração governamental.

Uma questão a ser considerada em relação aos museus é sobre as origens de suas fontes de recursos para financiar as operações e para investir em infraestrutura, pesquisa, recuperação e manutenção de coleções etc. Nessa questão de fontes de recurso, cabe destacar que a vinculação do museu a alguma estrutura de governo não é garantia de fluxo financeiro estável e equilibrado. Esse cenário de insuficiência de recursos que leva museus a funcionarem com infraestrutura em condições adversas, precárias ou, até mesmo, sem quaisquer possibilidades de manter as operações, leva as instituições e os gestores a assumirem um grau elevado de risco, seja operacional ou patrimonial.

Um exemplo recente de instabilidade e desequilíbrio de recursos face às despesas operacionais e de investimento ocorreu no Museu Nacional, do Rio de Janeiro, no Brasil. A insuficiência de recursos foi um dos fatores que comprometeu o investimento em infraestrutura, que compreende mecanismos de segurança, levando o Museu Nacional

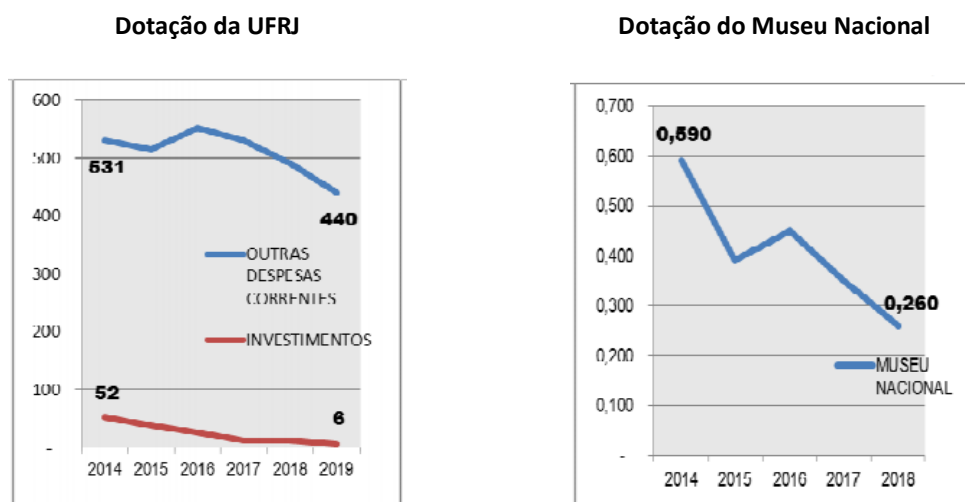
a operar sob condições de risco. Nesse sentido, o sinistro resultante de um curto-circuito em uma tomada do aparelho de ar-condicionado que deflagrou o incêndio ocorrido no dia 02 de setembro de 2018 levou à quase total destruição do Museu Nacional. Isto é um indicativo de que a gestão do museu pode ter assumido riscos além do limite do que seria razoável ou aceitável, condição que materializou em perda patrimonial. O laudo da Polícia Federal do Brasil concluiu um conjunto de falhas na infraestrutura que contribuíram tanto para o início como para o alastramento do fogo¹⁰⁹.

No Brasil, dentro da estrutura governamental existem os museus universitários, situados no âmbito da hierarquia de instituições de ensino superior, como é o caso do Museu Nacional que integra a estrutura funcional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). No caso específico, este constitui-se como um órgão vinculado ao Fórum de Ciência e Cultura subordinado à Reitoria da Universidade. Essa condição evidencia seu enquadramento administrativo e financeiro em relação à UFRJ, que se reflete em limitações na capacidade - autonomia - do museu para gerenciar suas operações e os riscos dela decorrentes. No caso do Museu Nacional, os cortes do governo federal na dotação orçamentária destinados à UFRJ, especialmente após 2014, tiveram reflexos na redução de recursos destinados ao museu, conforme pode-se observar por meio dos gráficos que seguem¹¹⁰.

¹⁰⁹ Fonte: Matéria jornal O Globo de 06/07/2020. Disponível em WWW:<URL: globo.com> - PF conclui inquérito no Museu Nacional e descarta 'conduta omissa' e incêndio criminoso | Rio de Janeiro | G1

¹¹⁰ Dados presentes no “Informativo Técnico Nº 172/2018-CONOF/CD”, 05 de setembro de 2018 - Museu Nacional: Execução Orçamentária e Financeira no âmbito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ - produzido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Figura 2 - Gráfico demonstrando a curva de redução da dotação orçamentária



Fonte: Brasil (2018) - Informativo Técnico nº 172/2018-CONOF/CD

Uma questão recorrente sobre os museus é sobre os conhecidos problemas de como manter as operações das instituições museológicas em níveis aceitáveis, em cenários de faltas de recursos financeiros suficientes para manutenção de infraestrutura. Em tais circunstâncias, em que falta suporte financeiro para a continuidade das operações proposta na missão da instituição, a questão passa pela necessidade de se tomar decisões críticas quanto a qual nível de risco operacional a gestão estaria disposta a assumir e quais os critérios de responsabilização seriam enfrentados. Esses dois quesitos guardam uma relação com a abordagem de *accountability* fundamental proposta por Koppell (2005), que são a transparência (a gestão revelou os fatos que podem vir a afetar seu desempenho?) e imputabilidade (a gestão enfrentará as consequências de suas decisões?). Tal abordagem, obviamente, se configura generalista, não contemplando situações peculiares ou particulares que podem influenciar as decisões tomadas¹¹¹.

A sustentabilidade, ou autossustentabilidade, dos museus é uma questão crítica, recorrente, que desvia a energia dos gestores para atender exigências diversas que, em muitos casos, resulta por obrigar a instituição a ter de equilibrar as operações entre atuar no sentido de cumprir os propósitos estabelecidos na missão e os requisitos

¹¹¹ Pontos a serem debatidos nos capítulos seguintes.

burocráticos dos financiadores e seus projetos específicos. Nesse sentido, peculiaridades e particularidades podem exercer influências sobre os mecanismos de gerenciamento institucional e vir a afetar o processo de tomada de decisão. Sobre questões relacionadas à tomada de decisões face a recursos limitados, Seroa da Motta (1997, p. 1) diz que:

Qualquer que seja a forma de gestão a ser desenvolvida por governos, organizações não governamentais, empresas ou mesmo famílias, o gestor terá que equacionar o problema de alocar um orçamento financeiro limitado frente a inúmeras opções de gastos que visam diferentes opções de investimentos ou de consumo.

Obviamente, o autor não fala sobre assumir riscos desnecessários, ou não contornáveis, em razão de um orçamento limitado, mas de racionalizar os recursos disponíveis, minimizando, evitando ou eliminando eventos desfavoráveis. Em relação às questões de gestão de museus, em face da ausência de propósito de lucro e da consequente necessidade de financiamento das operações, Hanson (2006, p. 9), faz a seguinte colocação:

A questão do lucro é uma não-questão, na medida em que mesmo museus ou entidades que não visem ao lucro dependem de uma sobra de caixa que lhes permita investir para o futuro da instituição. O subsídio puro e simples induz a atitudes preguiçosas e até paternalistas, levando a uma total desconexão com os interesses da sociedade, criando o afastamento do público, uma das grandes reclamações do setor. (Hanson, 2006, p. 9)

Há um certo exagero do autor quando coloca o subsídio como uma linha de fomento não contratualizado (desprovida de contrapartidas quanto ao recurso investido) onde, sob a alegada perspectiva, se configuraria um incentivo à desconexão do museu com a sua finalidade social, resultando em distanciamento entre a entidade subsidiada e as comunidades assistidas. Tal afirmativa se torna exagerada porque qualquer subsídio é, frequentemente, vinculado a algum tipo de contrapartida, que nada mais é que uma contratualização do recurso. O motivo é que, mesmo os recursos oriundos de dotações

obrigatórias do governo, destinados a instituições públicas, são vinculadas, em certa medida, a algumas formas de controle burocrático e de contrapartida, que inibem possibilidades de desvio de finalidade.

Além das questões contratuais, interessa aos museus manter, fortalecer e estreitar a aproximação dos museus com as comunidades do entorno, uma vez que esse posicionamento pode representar aumento de fontes de financiamento pelo fato de a instituição passar a ter certa importância estratégica, enquanto ponte de diálogo com população e os institutos de fomento ou o governo¹¹². Esse caminho – de aproximar-se da comunidade como forma de valorizar os museus – foi abordado já por Low (1942), no início da década de 1940, como sugestão estratégica para obter e aumentar o fluxo de recursos financeiros dos órgãos de fomento ou do governo.

Especificamente em relação aos museus, uma questão crítica refere-se às etapas de planejamento, tanto no plano estratégico, como no tático e operacional. No primeiro caso (planejamento estratégico) a instituição trabalha os propósitos de longo prazo, relacionados à visão e missão, agregados aos valores culturais da organização e que moldam o ambiente de gestão e seus processos. Nessa etapa, a questão crítica se evidencia quando, ao traçar planos para o futuro, a fonte do recurso ainda é incerta ou inexistente. Caracteriza-se como incerta a fonte de recursos dependentes de novos contratos de financiamento ou as dotações orçamentárias governamentais não asseguradas por lei – verba orçamentária vinculada.

Já no segundo caso, quando se pensa nos planejamentos tático e operacional, os gestores precisam estabelecer planos de médio e curto prazo. Muito embora os planos táticos e operacionais – que trabalham com variáveis de médio e curto prazo – gozem de algum grau de previsibilidade, as ações decorrentes de tais planos não garantem a sustentabilidade do museu no longo prazo. Essas questões são críticas para os gestores

¹¹² Sabe-se também que alguns museus estão incluídos em roteiros turísticos e estão inseridos diretamente no circuito econômico, como o Louvre que recebe uma média de 15 mil visitantes por dia. Entretanto, no Brasil, os museus não possuem o mesmo impacto na economia vinculada ao turismo.

pois evidenciam vulnerabilidades que, em certa medida, comprometem a “vida” da instituição.

Considerando o escopo do gerencialismos no campo da cultura, Saravia (2008) coloca que gestão cultural compreende um conjunto de ações que tem por finalidade atender aos objetivos que foram planejados para as instituições, mas que, também, devem atentar para os aspectos específicos relacionados à área da cultura. Em relação às modalidades de gestão na cultura, identificam-se às voltadas para as atividades lucrativas, como as representadas por gravadoras, editoras e empresas cinematográficas, e as de natureza não lucrativas, a exemplo das representadas pelos programas públicos de fomento, que tem o propósito de assegurar recursos destinados à preservação e conservação dos bens culturais e patrimoniais, bem como de garantir ações permanentes de promoção de manifestações de tradições culturais.

Segundo Reis (2010), além de espaços de lazer, de acesso à cultura e de estudos, os museus são, também, instituições que dialogam com o mercado de artes e encontram-se inseridas nos fluxos econômicos do mercado de bens culturais. Essa abordagem é, igualmente, encontrada em Canclini (2007), que acrescenta ser o museu um instrumento de legitimação de bens culturais, promovendo, por vezes, a valorização de objetos musealizados no mercado.

Sobre a reorganização de instituições que atuam na área cultural, como os museus, Canclini (2007) afirma que estes deixam de ser apenas serviços socioculturais e se tornam atividades autossustentáveis que contribuem para a mudança de sentido da produção e consumo da cultura. Posição semelhante é encontrada em Mairesse (2013, p. 59, tradução nossa), que refuta o posicionamento de que “Os museus nada tem haver com a economia de mercado¹¹³” Esta afirmação considera não somente as diversas definições sobre cultura encontradas na literatura, mas, também, envolvem as questões políticas, sociais e mercantis decorrentes das formas como produção, a circulação e o consumo dos bens culturais se reorganizam submetidas ao predomínio do mercantil

¹¹³ Los museos no tienen nada que ver con la economía de mercado.

sobre o estético, o simbólico e a representação das identidades sociais, que provoca redefinições daquilo que se entende por cultura (Canclini, 2007).

Tal abordagem remete a questões sobre como se processam as mudanças de valores dentro de cada grupo social e as relações que se estabelecem entre indivíduos e sociedades diversas decorrentes das ações daqueles que produzem e vendem cultura e os que a consomem. Assim, segundo Canclini (2007) e Tolila (2007), independentemente das considerações teóricas, a cultura está sendo avaliada, também, sob seus aspectos econômicos, onde seus produtos e atores atuam sob a lógica do mercado. Seguindo essa abordagem, muito embora se reconheça a complexidade que envolve o conceito de cultura carregado de significados individuais e coletivos distintos, este sofre influências do ambiente econômico que lhe atribui valor.

Segundo Tolila (2007), esse debate sobre a influência do econômico sobre o cultural acaba por desviar do fato que o setor da cultura demanda cada vez mais recursos oriundos de outros setores que precisam justificar democraticamente suas escolhas perante os cidadãos, como é o caso da área pública. Esses aspectos envolvem a quantificação e o arbitramento sobre as alocações de recursos de maneira racional e expõem as instituições culturais ao julgamento e, conseqüentemente, influência dos agentes econômicos.

Sobre os aspectos econômicos relacionados aos museus, Reis (2010) os inclui como agentes atuantes no mercado de arte. O autor os categoriza como instituições legitimadoras que empregam, transacionam bens e serviços, agregam valor aos objetos, promovem a valorização do entorno e potencializam o turismo, produzindo impactos diretos, indiretos e induzidos na economia local. Essa abordagem reforça a argumentação defendida por esse estudo de que as instituições museológicas devem atuar dentro de uma cultura de *accountability*.

Mazzanti (2003), em uma abordagem orientada para o consumidor e em um cenário no qual as instituições culturais são solicitadas para justificar a suas decisões de fomento e avaliadas em termos de benefícios gerados para os usuários, afirma que as questões relacionadas à gestão se apresentam como objeto de interesse dos agentes envolvidos.

Desta forma, a abordagem econômica dos museus resulta, em parte, dos atributos econômicos aderentes aos valores culturais atribuído pelos agentes aos objetos musealizados, comumente denominados de coleções de museus. Nesse aspecto, o debate não é pacificado e a falta de consenso prevalece entre os agentes econômicos sobre a relevância da apreciação econômica das coleções como condição necessária para a transparência patrimonial da instituição. Ainda na dimensão econômica dos museus, por exemplo, um documento legislativo português recente, o Decreto-Lei 78/2019, estabelece que:

O programa do XXI Governo Constitucional consagra a cultura como um pilar essencial da democracia e da coesão social e territorial. Ademais, a cultura constitui um fator essencial de inovação, qualificação e competitividade da nossa economia. Por isso, é fundamental dar concretização à meta estabelecida no programa do Governo de dotar os «equipamentos culturais bandeira», como museus e monumentos de especial relevância, de maior autonomia de gestão para a concretização de projetos que importem mais-valias¹¹⁴ para a cultura, o património, a economia e o turismo. (Portugal, 2019, preâmbulo, grifo nosso).

Percebe-se nesse decreto a atenção dada quanto ao viés econômico da cultura e, por extensão, as instituições que atuam nessa dimensão, como os museus. Nesse cenário, percebe-se uma aproximação entre cultura – seus bens e serviços – e os meios de produção capitalista, em que, segundo Harvey (2005), fatores como a importância atribuída aos valores simbólicos, à técnica empregada, o estado de conservação, raridade do objeto são geradores do que o autor cunhou como “renda monopolista”. Em sua obra “A produção capitalista do espaço”, o geógrafo britânico David Harvey afirmou que “A renda monopolista surge porque os atores sociais podem aumentar seu fluxo de renda por muito tempo, em virtude do controle exclusivo sobre algum item,

¹¹⁴ No campo da economia, a “mais-valia” representa, resumidamente, o excedente como resultado da diferença entre valor de troca determinado pelo mercado, para bens e serviços produzidos, e a soma dos recursos aplicados para produzi-los. (Teixeira, 2018)

direta ou indiretamente, comercializável, que é, em alguns aspectos crucial, único e irreplicável.” (Harvey, 2005, p.222).

Em relação a presença do conceito de mais-valia para a cultura, seu uso levanta indagações sobre como se constituirá o excedente (superavit/lucro), como resultado da diferença entre o valor de realização determinado pelo mercado e os recursos aplicados na produção de bens e serviços culturais. Infere-se, pelas intenções da lei, que o excedente será gerado por meio de melhorias no processo de gestão, o que leva à suposição que se busca a mais-valia relativa, que surge em decorrência do aumento da produtividade ou pela qualidade dos serviços oferecidos. Tais condições passam pela qualificação de pessoal, avanços tecnológicos e melhorias nos processos operacionais.

Por último, no que se refere especificamente aos museus, estes desempenham um papel significativo, uma vez que estas instituições abrigam objetos que, ao serem musealizados, adquirem o status de reconhecimento de autoria, data, origem etc., que resulta por promover uma apreciação econômica do objeto (Clanclini, 2007). Essa afirmação aborda os museus enquanto instrumentos de legitimação dos objetos culturais musealizados, sendo, portanto, uma fonte objetiva de estudo sobre os bens de natureza cultural em suas diversas abordagens.

Ciente dos aspectos, ou impactos, econômicos relacionados com a cultura e seus agentes, incluindo os museus, o governo brasileiro destaca no Plano Nacional de Cultura (PNC), dentre as competências de caráter econômico e de mercado que:

Compete ao poder público, nos termos desta Lei: [...] regular o mercado interno, estimulando os produtos culturais brasileiros com o objetivo de reduzir desigualdades sociais e regionais, profissionalizando os agentes culturais, formalizando o mercado e qualificando as relações de trabalho na cultura, consolidando e ampliando os níveis de emprego e renda, fortalecendo redes de colaboração, valorizando empreendimentos de economia solidária e controlando abusos de poder econômico; [...] (Brasil, 2010, Art. 3º, X).

Ainda de caráter econômico, o documento especifica que “O Ministério da Cultura, na condição de coordenador executivo do Plano Nacional de Cultura, deverá estimular a

diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura [...]” (Brasil, 2010, Art. 7º). De fato, PNC representa um concreto imbricamento entre a cultura e seus agentes com as dimensões científicas, econômicas, jurídicas e sociais.

1.3. Panorama do cenário museológico brasileiro por meio do Cadastro Nacional de Museus

Antes de abordar o tema central deste trabalho, *accountability* em museus, faz-se relevante contextualizar os esforços de grande parte das instituições nacionais quanto a manutenção de suas operações e de uma política de disponibilização das informações pelo governo federal. Neste sentido, será feita uma breve contextualização sobre o panorama de museus no cenário brasileiro, utilizando como base de dados o Cadastro Nacional de Museus (CNM). Os resultados da amostra presente neste subcapítulo, são resultantes das informações extraídas do CNM¹¹⁵. Apesar de corresponder ao cenário museológico brasileiro, em certa medida e tirando devidas particularidades, pode ser extrapolado para outros países, em menor ou maior grau de fatores críticos relacionados por exemplo à dificuldades de autossustentabilidade. Esse conjunto de informações disponibilizada pelo CNM foram compiladas para que se possa oferecer um panorama sobre questões de: infraestrutura inadequada, mecanismos de controle ineficientes, ausência de políticas de qualificação e de retenção de colaboradores etc. Isto porque essas carências se refletem na forma como os museus conduzem seus processos operacionais e afetam seus resultados.

No Brasil, a base de dados que consolida as informações sobre os museus brasileiro é denominada de Cadastro Nacional de Museus (CNM). Esse cadastro tem por propósito agregar o maior volume de informações possível sobre museus e, nesse sentido, o formulário fica aberto para que gestores de museus ou representantes institucionais realizem a inserção de dados de forma auto declaratória. Esses dados devem ser verificados por uma equipe do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), que coordena o

¹¹⁵ Dados do CNM foram extraídos da plataforma Museusbr, em 07 de setembro de 2021.

CNM¹¹⁶, mas não existem informações de que neste processo de cadastramento existam etapas de auditoria.

A condição de informações autodeclaradas, apesar de integrada a uma proposta colaborativa de integração e gestão da informação, configura-se como uma incerteza ou vulnerabilidade sobre a qualidade e fidedignidade dos dados inseridos pelas instituições cadastradas. Mesmo assumindo que o propósito primário do CNM seja de aumentar a transparência e gerar conhecimento sobre os museus brasileiros, resta a questão subjacente sobre a qualidade e fidedignidades das informações reunidas nessa base de dados, uma vez que não existe um processo sistemático e permanente de realização de auditoria dos *inputs* no sistema.

A despeito dessas vulnerabilidades, como demonstrado no subcapítulo 1.2.3, o CNM é uma ferramenta de política pública federal para a área de museus. Por este motivo, esta investigação baseou-se nos dados disponibilizados na plataforma Museusbr, na qual ficam disponibilizadas as informações coletadas pelo CNM para acesso e consulta pública. As informações podem ser baixadas utilizando os filtros disponibilizados, segundo critérios preestabelecidos pelo sistema. Para essa pesquisa, foi utilizado unicamente o filtro que segmenta os registros “não verificados” e “verificados”.

Essa primeira abordagem de escrutínio dos registros atende à proposta de alinhar a análise aos requisitos das dimensões fundamentais de *accountability*, em que a transparência está materializada por meio dos registros publicizados na plataforma “Museusbr” e a imputabilidade é associada à vinculação dos dados disponíveis à natureza auto declaratória dos registros inseridos pelos museus. Esses dados primários atendem à multiplicidade de exigências de *accountability* de grupos de interesses diversos – comunidade acadêmica, instituições de fomento, órgãos de controle etc. – suprimindo com informações gerais sobre o setor museológico.

¹¹⁶ A informação de que os dados são verificados por equipes do Cadastro Nacional de Museus está disponível na plataforma Museusbr, disponível em WWW:<URL:https://renim.museus.gov.br/Museusbr/o-que-o-museus-br-oferece/>. Acesso em 01/07/2021.

Para essa pesquisa, somente os registros que apresentavam o status “verificados”, foram baixados, por entender como um filtro de qualidade da informação disponibilizada. Foi selecionado formato “xlsx” para baixar os registros porque os filtros disponibilizados pelo programa “Excel” se apresentam adequados para a realização da análise desejada. Assim, foram baixados 3.868 registros que possuem o selo “Museu Cadastrado”¹¹⁷. Desse total, a base apresenta o quantitativo de 327 museus que apresentam a condição de registrados. Considerando o total de 3.868 registro, extrai-se que apenas 6% dos museus público e 2% das instituições museológicas privadas possuem o selo de Museu Registrado¹¹⁸. Isso representa uma massa 91,5% de instituições não registradas, conforme discriminado tabela seguinte.

Tabela 7 - Configuração dos museus brasileiros por natureza jurídica.

Classificações	Museus Registrados		Museus não Registrados		Consolidado		Participação relativa por natureza jurídica	
	Qde.	Relativo	Qde.	Relativo	Qde.	Relativo	Registrado	Não Registrado
Museus Públicos	249	76,1%	2.247	63,5%	2.496	64,5%	6,4%	58,1%
Museus Privados	78	23,9%	1.119	31,6%	1.197	30,9%	2,0%	28,9%
Sem indicação	0	0,0%	175	4,9%	175	4,5%	0,0%	4,5%
Ajuste %		0,0%		0,0%		0,1%	0,1%	0,0%
Totais	327	100,0%	3.541	100,0%	3.868	100,0%	8,5%	91,5%

Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

A baixa adesão ao sistema de registro de museus evidencia que a Política Nacional de Museus (PNM), em conjunto com o Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM) e o Plano Nacional de Cultura (PNC) – enquanto mecanismos de planejamento e ações para o campo museológico, cujo escopo vai muito além do mapeamento dos museus do Brasil

¹¹⁷ O selo do Cadastro Nacional de Museus indica que o museu está devidamente cadastrado, indicando que as informações passaram por verificação, feita pela equipe do Cadastro Nacional de Museus (CNM) e, portanto, são aquelas que constam da base de dados oficial. Quando o usuário faz uma busca de resultados verificados na plataforma, o sistema recupera todos os museus que têm esse selo aplicado. Disponível em WWW:<URL:https://renim.museus.gov.br/Museusbr/o-que-o-museus-br-oferece/>. Acesso em 01/07/2021.

¹¹⁸ O selo do Registro de Museus indica que o museu está registrado. Nesse caso, o museu preencheu a solicitação do Registro de Museus e enviou a documentação necessária ao Ibram. Disponível em: https://renim.museus.gov.br/Museusbr/o-que-o-museus-br-oferece/. Acesso em 01/07/2021.

– precisa ser reavaliada enquanto instrumento de captação, geração e divulgação de informações qualificadas sobre o cenário museológico brasileiro. A adesão ao registo configura-se como indicador crítico – ponto de feedback – das políticas públicas, em especial se o propósito tiver como a meta primária a coleta e divulgação de informações de qualidade sobre o campo museológico brasileiro. No caso específico da baixa adesão, o indicador aponta para necessidade de revisão – ou de inclusão – de mecanismos que possam melhorar a cooptação de museus para o Plano Nacional Setorial de Museus e o Plano Nacional de Cultura, que envolve o projeto de Cadastro Nacional de Museus.

Uma última observação que deve ser feita em relação à tabela 7 refere-se ao quantitativo de 175 registros com ausência de enquadramento da natureza jurídica. A ausência de indicativo da natureza jurídica exclui a possibilidade de enquadramento institucional formal, razão pela qual esses registros foram primariamente descartados.

Avançando na análise, a tabela 8 apresenta a segmentação dos museus públicos por esferas administrativas governamental em federal, estadual e municipal.

Tabela 8 – Configuração dos museus brasileiros públicos por esfera jurídica.

Natureza Jurídica	Museus Públicos						Participação relativa	
Classificação	Registrados		Não Registrados		Consolidado		por Esfera Jurídica	
Esfera Jurídica	Qde.	Relativo	Qde.	Relativo	Qde.	Relativo	Registrado	Não Registrado
Federal	83	33,3%	376	16,7%	459	18,4%	3,3%	15,1%
Estadual	42	16,9%	528	23,5%	570	22,8%	1,7%	21,2%
Distrital	3	1,2%	18	0,8%	21	0,8%	0,1%	0,7%
Municipal	120	48,2%	1.316	58,6%	1.436	57,5%	4,8%	52,7%
Outros	1	0,4%	7	0,3%	8	0,3%	0,0%	0,3%
Não indicado	0	0,0%	2	0,1%	2	0,1%	0,0%	0,1%
Ajustes %		0,0%		0,0%		0,1%	0,1%	-0,1%
Totais	249	100,0%	2.247	100,0%	2.496	100,0%	10,0%	90,0%

Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

A tabela 8 evidencia que a concentração de museus públicos não registrados – 90% - guarda proximidade com os números apresentados na tabela 7, em que o percentual de as instituições públicas e privadas sem registro atingem o percentual de 91,5%. Esse

cenário revela uma condição crítica, uma vez que a Lei 11904/2009 e o Decreto 8.124/2013 tratam da obrigatoriedade de registro.

Outra constatação apontada na tabela 8, refere-se a capilarização de museus públicos, em que mais da metade das instituições são da esfera municipal (local), indicando serem museus de pequeno porte e que, provavelmente, funcionam com recursos limitados de orçamentos de prefeituras. Esse cenário apontado leva a especular sobre as razões da baixa aderência ao programa de “Registro de Museus” da Rede Nacional de Identificação de Museus – ReNIM – concentrando-se na esfera dos museus municipais, indicando a necessidade de ações direcionadas para esse setor governamental.

Na esfera privada, conforme tabela 9, o mesmo cenário de alta concentração de museus não registrados se repete, alcançando o percentual de 93,5%. A tabela evidencia uma concentração de museus enquadrados como associações e fundações.

Contudo, diferentemente dos museus governamentais, a imprecisão em relação à natureza jurídica das instituições privadas não registrados (classificados em outros e sem indicação), correspondem ao percentual de quase 73% do total. Essa configuração é um indício de fraco engajamento dos museus privados, tanto em relação ao envio de informações básicas sobre a esfera administrativa quanto à aderência ao programa de registro de museus.

Tabela 9 - Configuração dos museus brasileiros privados por esfera jurídica.

Natureza Jurídica	Museus Privados						Participação relativa por Esfera Jurídica	
Classificação	Registrados		Não Registrados		Consolidado			
Esfera Jurídica	Qde.	Relativo	Qde.	Relativo	Qde.	Relativo	Registrado	Não Registrado
Associação	39	50,0%	118	10,5%	157	13,1%	3,3%	9,9%
Entidade Sindical	1	1,3%	2	0,2%	3	0,3%	0,1%	0,2%
Fundação	21	26,9%	59	5,3%	80	6,7%	1,8%	4,9%
Organização Religiosa	8	10,3%	68	6,1%	76	6,3%	0,7%	5,7%
Outros	6	7,7%	283	25,3%	289	24,1%	0,5%	23,6%
Sem indicação	3	3,8%	589	52,6%	592	49,5%	0,3%	49,2%
Ajustes %		0,0%		0,0%		0,0%	-0,2%	0,0%
Totais	78	100,0%	1.119	100,0%	1.197	100,0%	6,5%	93,5%

Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

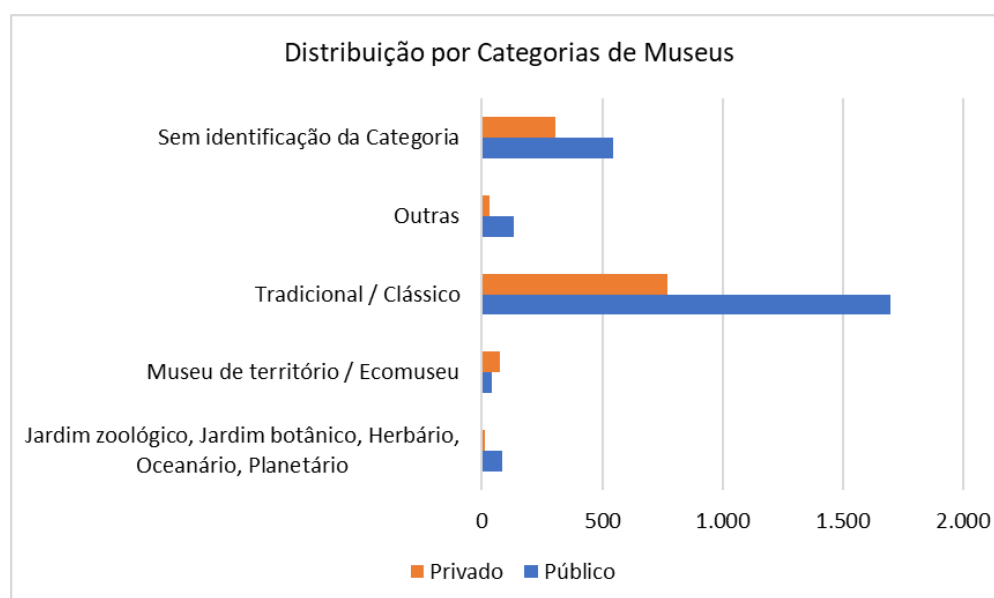
A seguir, a tabela 10 apresenta o quantitativo de museus por categorias. Essa tabela é acompanhada do gráfico 1, que demonstra a representatividade da categoria “Tradicional/Clássico” sobre as demais.

Tabela 10 - Configuração dos museus brasileiros por categorias

Classificação	Museus Registrados						Museus não Registrados					
Natureza Jurídica	Público		Privado		Consolidado		Público		Privado		Consolidado	
Categorias de museus (classificação do IBRAM)	Qde.	*	Qde.	*	Qde.	*	Qde.	*	Qde.	*	Qde.	*
Jardim zoológico, Jardim botânico, Herbário, Oceanário, Planetário	5	2,0%	1	1,3%	6	1,8%	79	3,5%	12	1,1%	91	2,7%
Museu de território / Ecomuseu	6	2,4%	4	5,1%	10	3,1%	36	1,6%	69	6,2%	105	3,1%
Tradicional / Clássico	238	95,6%	73	93,6%	311	95,1%	1.458	64,9%	699	62,5%	2.157	64,1%
Outras	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	131	5,9%	33	2,9%	164	4,9%
Sem identificação da Categoria	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	543	24,2%	306	27,3%	849	25,2%
Ajuste%		0,0%		0,0%		0,0%		-0,1%		0,0%		0,0%
Totais	249	100,0%	78	100,0%	327	100,0%	2.247	100,0%	1.119	100,0%	3.366	100,0%

Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria). *Em relação ao total.

Gráfico 1 - Classificação dos Museus



Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

As categorias, apresentadas na tabela 10, estão estabelecidas na Resolução Normativa nº 1 de 14 de dezembro de 2016, do Ibram, como opção de enquadramento da

instituição. Observando os dados, identifica-se uma concentração representativa de instituições museológicas compondo a categoria de Tradicional/Clássico, conforme visualizado no gráfico 1.

Em razão da representatividade de registros na categoria “Tradicional/Clássico”, bem como da prevalência quantitativa de museus da esfera pública, este estudo tomará essa delimitação como representativa para o recorte analítico deste subcapítulo. O baixo quantitativo das demais categorias, bem como a alta taxa de museus sem identificação, conforme se observa no gráfico 1, corroboram com a seleção intencional da categoria Tradicional/Clássico. Assim, as análises apresentadas a seguir serão baseadas nos registros delimitados aos museus da esfera pública, na categoria “Tradicional/Clássico”.

Na sequência, serão apresentados os resultados encontrados quanto ao volume de colaboradores, mecanismos de controle de coleções e instrumentos de gestão institucional, no que se refere aos museus da esfera pública, na categoria selecionada “Tradicional/Clássico”.

A tabela 11, seguinte, apresenta os dados relativos aos recursos humanos dos museus, evidenciando uma concentração de museus com, no máximo, 5 colaboradores, incluindo funcionários, terceirizados, estagiários e voluntários.

Tabela 11 - Recursos humanos de museus da esfera pública – Registrados.

Museus Públicos	Tradicional/Clássico - Registrado															
	Quantitativos de Museus								Quantitativo de profissionais							
	Totais		Possui terceirizados		Possui Estagiários		Possui voluntários		Totais		Terceirizados		Estagiários + Voluntários		Totais (exclui terceirizados)	
	Qde.	%	Qde.	%	Qde.	%	Qde.	%	Qde.	$\bar{X}$	Qde.	$\bar{X}$	Qde.	$\bar{X}$	Qde.	$\bar{X}$
Entre 1 a 5	103	43,3	17	16,5	33	32,0	25	24,3	319	3,1	20	1,2	NI		299	2,9
Entre 6 a 10	29	12,2	11	37,9	18	62,1	7	24,1	218	7,5	36	3,3	NI		182	6,3
Entre 11 a 15	21	8,8	10	47,6	11	52,4	3	14,3	265	12,6	64	6,4	NI		201	9,6
Entre 16 a 20	12	5,0	8	66,7	9	75,0	2	16,7	216	18,0	59	7,4	NI		157	13,1
Entre 21 a 40	23	9,7	21	91,3	16	69,6	7	30,4	585	25,4	245	11,7	NI		340	14,8
Acima de 40	27	11,3	24	88,9	25	92,6	6	22,2	2.893	107,1	718	29,9	NI		2.175	80,6
Subtotal	215	90,3	91	42,3	112	52,1	50	23,3	4.496	20,9	1.142	12,5			3.354	15,6
Sem informação	23	9,7	Museus que não apresentam informações sobre seus colaboradores													
Total	238	100,0	Total de registros analisados													

Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

Observando os dados tabulados, das instituições registradas, na categoria “Tradicional/Clássico”, de natureza jurídica pública, identifica-se que quase metade dos museus empregam, até, 5 colaboradores. Considerando que nessa amostragem de museus foram identificados percentuais de 16,5% que usam terceirizados e de 32% com estagiários atuando, infere-se que existe um significativo volume de instituições com baixo efetivo de colaboradores com vínculo institucional integral. Essa percepção é reforçada ao verificar a média de 3 (três) colaboradores por museus, mesmo considerando terceirizados, estagiários e voluntários.

A tabela 12, apresenta as mesmas categorias que são evidenciadas na tabela 11, mas delimitados aos museus não registrados. Comparando ambas as tabelas, são identificadas as mesmas aproximações quanto a concentração faixa até 5 colaboradores, inclusive em relação às médias de colaboradores por museus, no mesmo intervalo. Ambas as tabelas identificam a composição de categorias de profissionais atuando nos museus, apresentando os totais de colaboradores, incluindo terceirizados, estagiários e voluntários. Entretanto, só foi possível isolar o volume de terceirizados, dado ser o único quantitativo destacado das demais categorias.

Tabela 12 - Recursos humanos de museus da esfera pública – não registrados

Museus Públicos	Tradicional/Clássico - não Registrado															
	Quantitativos de Museus								Quantitativo de profissionais							
	Totais		Possui terceirizados		Possui Estagiários		Possui voluntários		Totais		Terceirizados		Estagiário + Vountários		Totais (exclui	
	Qde.	%	Qde.	%	Qde.	%	Qde.	%	Qde.	X̄	Qde.	X̄	Qde.	X̄	Qde.	X̄
Entre 1 a 5	155	10,6	19	12,3	54	34,8	28	18,1	456	2,9	21	1,1	NI		435	2,8
Entre 6 a 10	75	5,1	40	53,3	42	56,0	14	18,7	588	7,8	122	3,1	NI		466	6,2
Entre 11 a 15	26	1,8	18	69,2	18	69,2	6	23,1	347	13,3	67	3,7	NI		280	10,8
Entre 16 a 20	20	1,4	12	60,0	16	80,0	8	40,0	365	18,3	95	7,9	NI		270	13,5
Entre 21 a 40	14	1,0	12	85,7	12	85,7	3	21,4	362	25,9	87	7,3	NI		275	19,6
Acima de 40	13	0,9	12	92,3	7	53,9	4	30,8	1.602	123,2	307	25,6	NI		1.295	99,6
Subtotal	303	20,8	113	37,3	149	49,2	63	20,8	3.720	12,3	699	6,2			3.021	10,0
Sem informação	1.155	79,2	Museus que não apresentam informações sobre seus colaboradores													
Total	1.458	100,0	Total de registros analisados													

Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

Os resultados da tabela 12 não apresentam diferenças significativas em relação aos dados tabulados para os museus registrados. Em ambos os casos, verifica-se a baixa ocupação de colaboradores nos museus, uma vez que, mesmo em museus públicos, a

maior taxa concentra-se em instituições que empregam até 5 colaboradores, considerando funcionários, terceirizados, estagiários e voluntários.

As tabelas indicam que boa parte dos museus apresenta carência de profissionais. Esse cenário pode ser, possivelmente, a origem da baixa adesão dos museus aos mecanismos de gestão e controle, especialmente no que se refere às instituições não registradas, em que se observa um paralelo entre ausência de informações sobre quadro de colaboradores e baixa adesão aos mecanismos de gestão de controle. Em relação a ausência de informações sobre o quadro de colaboradores das instituições museológicas, a Lei 11.904/2009 é clara ao declarar em seu artigo 17 que “Os museus manterão funcionários qualificados, observada a legislação vigente.” (BRASIL, 2009a). O parágrafo único do mesmo artigo 17 diz que “A entidade gestora do museu público garantirá a disponibilidade de funcionários qualificados e em número suficiente para o cumprimento de suas finalidades.” (BRASIL, 2009a).

Um ponto determinante para que seja possível realizar inferências sobre recursos humanos é a taxa de rotatividade de mão de obra. Entretanto, face aos dados disponibilizados, não foi possível identificar a taxa de rotatividade dos colaboradores dos museus.

A taxa de rotatividade da mão de obra é um indicador de força de retenção de profissionais. Por meio desse indicador, é possível apontar se o profissional foi desligado ou se pediu desligamento. Nos casos em que ocorre a necessidade de desligar o profissional, as razões passam por má contratação, falta de recursos para manter o profissional ou projetos temporários. As duas primeiras razões para o desligamento do profissional relacionam-se à ausência de uma política de contratação, qualificação e retenção de recursos humanos. Nos casos em que são os profissionais que pedem desligamento da instituição, as razões são diversas e podem significar problemas internos que levam o profissional a não se sentir motivado a continuar na equipe do museu. Contudo, em ambos os casos, profissionais – que são desligados ou que pedem desligamento – representam uma perda para o museu, em termos de formação, manutenção e fortalecimento de uma cultura institucional do museu, bem como sobre os processos e expertise operacional.

A questão de descontinuidade e perda de conhecimento adquirido – expertise institucional – pode ser mais bem compreendida quando se aborda aspectos relacionados a transitoriedade dos colaboradores que atuam nos museus, sem vínculo permanente com a instituição, como é o caso de estagiários, terceirizados e voluntários. No caso dos voluntários, sua permanência na instituição é pautada pela própria definição do profissional, cujo voluntarismo pode se desfazer face a qualquer contratempo na instituição ou porque surgiu uma oportunidade de crescimento em outra instituição. Quanto aos estagiários, as motivações são frequentemente acadêmicas, no sentido de obrigatoriedade de carga horária de prática na profissão para que obtenham o diploma. Em ambos os casos, a questão da transitoriedade desse tipo de colaborador é ponto central a ser observado pelo gestor da instituição. Em alguns casos, os desligamentos, as contratações e tempo de treinamento se materializam em custos de descontinuidade que não devem ser desprezados. Quanto aos terceirizados, a permanência está, frequentemente, vinculada a algum tipo de prestação de serviços contratado por tempo certo e dependente de recursos de projetos com prazo de início e fim. Em todas essas situações, a transitoriedade se apresenta como ponto central, gerando um ambiente carente de condições para que se estabeleça um vínculo de identidade, ou de pertencimento, entre o colaborador e a instituição.

Para corroborar a questão da transitoriedade de profissionais nos museus, as tabelas apresentam a composição de uso de terceirizados, bem como o quantitativo de museus que fazem uso de estagiários e voluntários. As informações disponibilizadas pelo Museusbr não apresentam o quantitativo de estagiários e voluntários atuando nos museus, de modo que foi realizada uma aproximação por meio da diferença entre o número total de colabores e terceirizados.

Ambas as tabelas evidenciam o uso massivo de recursos humanos temporários pelos museus. Observa-se que, em termos de quantitativos de museus, existe uma aproximação de taxas quanto a utilização de terceirizados, estagiários e voluntários, por faixas de colaboradores. A mesma aproximação é identificada quanto ao quantitativo de terceirizados.

Duas observações são necessárias para acompanhar essa análise. A primeira é de que inexistem informações quantitativas quanto ao volume de estagiários e voluntários atuando nos museus, razão pela qual são apresentados os dados somente de terceirizados e, por exclusão, o volume de funcionários, estagiários e voluntários. A segunda observação é quanto ao volume de museus que não informaram o quantitativo de seus colaboradores, que entre os museus registrados e não registrados se apresentam em volume significativo. Em relação às instituições não registradas, essa significativa ausência quanto ao quantitativo de colaboradores compromete a qualidade da análise e evidencia ausência do princípio fundamental de *accountability*, que é a transparência, pelo menos no tocante à gestão de pessoas.

De qualquer modo, as taxas de distribuição relativa de museus que utilizam terceirizados, estagiários e voluntários indicam massiva utilização dessas categorias de profissionais que têm como característica comum a transitoriedade quanto ao vínculo institucional. Esse aspecto, como já mencionado, configura um cenário de alto risco de continuidade, bem como de custos de contratação e treinamento.

Assumindo que os museus buscam a melhoria contínua de seus processos, conclui-se que as ações atreladas a tal propósito necessitam de profissionais qualificados que guardem vínculo com a instituição. Para além das questões relacionadas à gestão, esses vínculos são essenciais para a construção da memória e cultura institucional, fundar valores, estabelecer as relações sociais internas, que são os alicerces das organizações.

Especificamente em relação aos estagiários, cabe pontuar que são aprendizes – sem expertise – e com vinculação institucional temporária. Nesse sentido, um museu que faça uso massivo de estagiários pode, sob certos aspectos, ter seus programas de melhoria contínua comprometidos em função da natureza transitória dessa categoria de colaborador.

Contudo, é importante pontuar que a contratação de estagiários passa por oferecer uma oportunidade de aprendizagem prática para o formando, que se configura uma atuação de apoio social e educacional e, em certa medida, benéfica para a instituição. O ponto aqui colocado é sobre uma possível prevalência na contratação de colaboradores sem

vínculo e temporários, em detrimento de profissionais qualificados para o quadro permanente da instituição. A questão a ser debatida é se uma política de recursos humanos voltada para substituir o profissional qualificado do quadro permanente dos museus por estagiários temporários pode vir a se materializar, no longo prazo, em dificuldades de construção institucional e, no médio e curto prazo, em cenário de risco permanente de descontinuidade operacional.

Em relação aos mecanismos utilizados para o controle das coleções, a tabela 13, seguinte, os resultados encontrados evidenciam um distanciamento entre museus registrados e não registrados, quanto à adesão.

Tabela 13 - Mecanismos de controle de coleções

Museus Públicos	Tradicional/Clássico			
	Registrado		não Registrado	
Condição	Qde.	%	Qde.	%
Recursos de controle das coleções utilizados				
Livro de registro / tombo / inventário manuscritos	131	55,0	118	8,1
Listagem digital (Word, Excel...)	130	54,6	109	7,5
Ficha de catalogação	126	52,9	108	7,4
Software/sistemas de catalogação informatizado	55	23,1	38	2,6
Outro(s)	1	0,4	7	0,5
Não informa qual recurso utiliza de controle utiliza	36	15,1	1.268	87,0
Declara possuir o registro quantitativo exato das coleções	40	16,8	33	2,3
Totais de registros	238		1.458	

Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

Sobre esta tabela, se deve observar que os percentuais são cumulativos, uma vez que as instituições, eventualmente, utilizam mais de um recurso de controle, a exemplo de livro de tombo e ficha de catalogação. Esse cenário de uso de mais de um recurso de controle de coleções podem ser categorizados como controles concorrentes de modo que, a depender do protocolo de integração, mais sistemas pode não significar, necessariamente, melhora na qualidade dos registros.

Em certa medida, o uso concorrente para recursos de controle das coleções pode, em certos casos, configurar tão somente retrabalho – sistemas não integrados – para os colaboradores e, possivelmente, gerar duplicidades de registros, que podem ser discordantes. Em tal cenário, de duplicidade mecanismos de registros, é recomendável

elaborar um protocolo preciso para inserção de dados para cada recurso de controle que possibilite consolidar os dados segundo as necessidades de informação. A ausência de estratégias de inserção de registros em recursos duplicados, pode resultar algum tipo de imprecisão em determinada base de registro e, eventualmente, gerar informações conflitantes entre dois ou mais suportes de informação. Outro efeito relacionado à duplicidade de recursos é o consequente volume de retrabalho. Tal efeito – retrabalho – constitui-se elemento crítico quando observado em paralelo com a insuficiência de colaboradores atuando nos museus.

Um destaque deve ser dado para as baixas taxas de museus que declaram conhecer o quantitativo exato de suas coleções. Entre os museus não registrados, as taxas são sensivelmente mais baixas, quando confrontadas com os registrados. Esses indicadores sinalizam a ausência de inventário em grande quantitativo de museus. Já em 2011, essa questão de ausência de inventário em grande quantitativo de museus foi tratada na publicação *Museus em Números*, de autoria do Ibram.

Observando os dados tabulados, constata-se a taxa significativa de utilização de livros de inventário, contrastando com o baixo percentual de museus que realizam o processo de inventário das coleções – somente 16,8% dos museus registrados e 2,3% dos não registrados afirma possuir informações sobre o quantitativo exato de suas coleções. Nesse ponto, cabe ressaltar que grande quantitativo de museus apresenta as condições de gerar não conformidade jurídica quanto a gestão de suas coleções, uma vez que o Art. 39 da Lei 11.904 de 2009 – Estatuto de Museus – diz que “É obrigação dos museus manter documentação sistematicamente atualizada sobre os bens culturais que integram seus acervos, na forma de registros e inventários.” No mesmo dispositivo legal, o Art. 41 declara que “A proteção dos bens culturais dos museus se completa pelo inventário nacional, sem prejuízo de outras formas de proteção concorrentes”. No entanto, para poder disponibilizar os dados no inventário nacional (INBCM) é preciso que primeiro a instituição tenha seu próprio inventário.

Ainda relacionado às coleções de museus, o Decreto 8.124/2013 diz ser obrigação do proprietário ou responsável adotar medidas de proteção e preservação dos bens culturais, bem como o dever de informar ao IBRAM sobre o estado de conservação e

quaisquer ocorrências que implique em ameaças à integridade do patrimônio (BRASIL, 2013). O mesmo dispositivo legal reforça que quaisquer motivações de ordem material ou econômica que venham a dificultar ou impossibilitar a adoção das medidas de proteção, preservação e conservação, devem ser imediatamente comunicadas ao IBRAM e órgãos aos quais o museu esteja vinculado, sob pena de, ao não fazer, estar sujeito a penalidades administrativas, civil e criminal (Brasil, 2013).

No que se refere aos mecanismos de gestão de museus, compete mencionar que a Lei 11.904/2009 determina que “As entidades públicas e privadas de que dependam os museus deverão definir claramente seu enquadramento orgânico e aprovar o respectivo regimento.” (Brasil, 2009a, Art. 18). O mesmo dispositivo legal diz que “É dever dos museus elaborar e implementar o Plano Museológico.” (Brasil, 2009a, Art. 44).

Em relação à elaboração de planos museológicos, este documento tem por finalidade estabelecer os propósitos fundamentais que servirão de guia institucional, bem como as estratégias vinculadas, formalizar os objetivos a serem perseguidos e comunicar as linhas de ações a serem desenvolvidas. Enquanto documento declaratório – que comunica – sobre os propósitos, as estratégias, os objetivos e as linhas de ação, o plano museológico caracteriza-se por ser, também, um mecanismo de *accountability*. A importância desse documento pode ser constatada ao recorrer à Lei 11.904/2009 e ao Decreto 8.124/2013, ambos afirmam a obrigatoriedade de os museus formalizarem o plano museológico e dedicam todo um capítulo para tratar dos requisitos necessários para sua criação. Os artigos 46 e 23, respectivamente, da Lei 11.904/2009 e do Decreto 8.124/2013, declaram que o Plano Museológico deve definir a missão e função do museu, podendo contemplar o diagnóstico da instituição, a identificação dos espaços e dos conjuntos patrimoniais sob a guarda dos museus, dentre outros requisitos (Brasil, 2009a; 2013).

A elaboração e implementação do Plano Museológico é dever dos museus. Essa obrigação está explícita no Decreto 8.124/2013, que classifica como infração administrativa a ausência de Plano Museológico, sem prejuízo de possíveis ações civis e penais, quando se constatar danos ao patrimônio cultural em decorrência da ausência de diagnóstico das condições institucionais e de estratégias para a proteção,

preservação e conservação. Tanto o diagnóstico institucional quanto o planejamento estratégico são objetos de abordagem nos planos museológicos. A Lei 11.904/2009 estabelece, também, que as instituições deverão ter “[...] uma política de aquisição e descarte de bens culturais [...]”, que deverá estar alinhada aos estudos e pesquisas desenvolvidas pelos museus (Brasil, 2009a, Art. 38, combinado com Art. 28, parágrafo 1º). Esses requisitos legais, voltados para a gestão de museus, estão agrupados na tabela 14, seguinte.

Tabela 14 - Mecanismos de gestão de museus públicos

Museus Públicos	Tradicional/Clássico			
	Registrado		não Registrado	
Condição				
Recursos de gestão utilizados	Qde.	%	Qde.	%
Plano Museológico	118	49,6	232	15,9
Regimento Interno	110	46,2	273	18,7
Política de aquisição de coleções	106	44,5	228	15,6
Política de descarte de coleções	78	32,8	155	10,6
Totais de registros	238		1.458	

Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

Observando os dados tabulados, constata-se que os museus registrados apresentam indicadores de aderências aos mecanismos de gestão superiores aos não registrados. Analisando a tabela, observa-se a existência de política de aquisição (44,5%) e de descarte (32,8%) entre os museus registrados, face aos percentuais de 15,6% e 10,6%, respectivamente, nas instituições não registradas. Esses percentuais de aderência a mecanismos de gestão, neste caso especificamente relacionado às coleções, são indicadores, e reflexos, de que os museus apresentam carências quanto à elaboração de políticas institucionais abrangentes, cujo escopo alcance estratégias de longo prazo apoiadas sobre diagnósticos ambientais e institucionais. Temas como políticas de aquisição e descarte de coleções, bem como outras políticas e estratégias abrangentes de longo prazo, devem ser objetos de abordagem nos Planos Museológicos.

Quanto ao aspecto da formalização da organicidade institucional, objeto de tratamento no Regimento Interno, o distanciamento quanto aos níveis de aderência entre museus registrados e não registrados são significativos. Tanto a Lei 11.904/2009 quanto o

Decreto 8.124/2013 declaram a obrigatoriedade quanto à elaboração e implementação do Regimento Interno, sendo que este, além de formalizar a organicidade institucional deve, também, estabelecer a periodicidade do Plano Museológico.

Quanto aos níveis de aderência das instituições em relação à elaboração e implementação de seus planos museológicos, dos museus públicos registrados, a aderência é menor que 50%, enquanto nas instituições não registradas o volume não alcança 20% dos registros apurados. Esse quadro é preocupante, uma vez que os planos museológicos são os instrumentos essenciais para que o museu tenha um mínimo de organicidade.

Um último ponto diz respeito ao quantitativo de museus que deixaram de informar seu número fiscal, algo que sinaliza a ausência de formalização jurídica, conforme evidenciado no gráfico 2, seguinte.

Gráfico 2 - Parcela de museus com e sem registro fiscal



Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

Por se tratar de museus da esfera governamental – federal, estadual, Distrital e municipal – a ausência de registro fiscal é um indicativo de que tratam de instituições vinculadas a uma mantenedora – ministérios, secretarias, universidades etc. Essa condição de dependência e subordinação, como dito no subcapítulo anterior, estabelecem elementos que dificultam ou impossibilitam uma gestão orçamentária e administrativa autônoma. Pode-se realizar uma inferência sobre as dificuldades enfrentadas por essas instituições sem autonomia quando se observa que o grande

quantitativo de museus sem o selo de registro no CNM são, justamente, as instituições sem autonomia jurídica – sem o número fiscal, conforme gráfico 2, apresentado.

Concluída essa primeira etapa de análise, constata-se certo volume de requisitos relacionados à gestão institucional que não são atendidos, a despeito da obrigatoriedade legal. Esse cenário evidencia a necessidade de se reestabelecer os debates sobre a Política Nacional de Museus, em conjunto com o Plano Nacional Setorial de Museus e o Plano Nacional de Cultura, com a finalidade de implementar mecanismos de incentivos que favoreçam a continuidade da proposta de fortalecer a transparência e gerar conhecimento sobre os museus brasileiro. Nesse sentido, tendo como base o pouco incentivo da esfera governamental que ocorreu no período de 2014 a 2022, uma meta estabelecida pelo atual governo federativo iniciado em 2023 tem sido, embora ainda de forma lenta, o fortalecimento de uma rede que agregue e incentive a participação de amplos setores da sociedade, com a finalidade de elaborar uma agenda positiva sobre museus. Essa agenda, no entanto, carece de ter como objetivo aumentar de forma expressiva a aderência dos museus em relação às dimensões fundamentais de *accountability* – transparência e imputabilidade – no sentido de fortalecer a divulgação das informações sobre as instituições museológicas, bem como fomentar uma cultura de responsabilização pelos dados auto declaratórios inseridos. Essas ações iriam ao encontro das demandas por informações de qualidade desejadas pelos grupos de interesses e que auxiliariam estes quanto à tomada de decisão em relação ao planejamento e estratégias de fomento para o setor.

Em termos de planejamento estratégico, a coleta de informações de qualidade, relevantes e úteis, com capacidade de exercer influência sobre os processos decisórios dos gestores, configura-se como elemento fundamental para o sucesso das ações a serem implementadas. No caso das políticas públicas, a disponibilidade de informações representa um canal de contato entre gestor público responsável pelos recursos para financiamento e o administrador da instituição demandante por recursos para investimento em suas operações. Entretanto, por meio de uma análise mais apurada dos dados disponibilizados no CNM, presentes na plataforma Museusbr, percebe-se a carência de dados qualificados, que pode ser decorrente de fatores diversos, inclusive

falta de recursos para se investir em sistemas de gestão operacional e ausência de pessoal, dentre outros.

As questões de recursos para investimento nas operações dos museus constituem-se desafios permanentes para todos os gestores dessas instituições, tanto no enfrentamento das demandas imediatas das operações quanto na necessidade de planejar o futuro no horizonte de médio e longo prazo. De qualquer modo, foram obtidos progressos quanto à disponibilização de informações sobre os museus. Em certa medida, há que se reconhecer o fato de que estruturar um Cadastro Nacional de Museus configura um progresso mesmo com críticas quanto à metodologia de coleta – auto declaratória – e a ausência de auditoria sistemática sobre as informações fornecidas pelos museus cadastrados.

Concretamente, percebe-se, por meio dessa análise inicial sobre dados disponíveis, que o processo de construção da informação sobre o setor de museus precisa avançar. Essa percepção decorre do fato de que, ao analisar alguns dados extraídos da plataforma “Museusbr”, observa-se que, mesmo existindo um conjunto de dispositivos legais impositivos, os resultados se apresentam aquém do que seria desejável em termos de informações completas, úteis e de qualidade. Dentre as carências observadas, pontua-se o quantitativo significativo de museus que não possuem plano museológico, mesmo sendo um documento obrigatório.

As questões apresentadas remetem a considerações sobre os desafios que se apresentam no cenário museológico e a busca permanente por gestão de qualidade, que passa por qualificações de recursos humanos e uso de modelos, técnicas e ferramentas de gerenciamento, com o objetivo de superá-los. Dentre os desafios a serem superados, pode-se colocar como central as intenções de fomento para o setor, mas que carecem de concretização, na forma de materialização de recursos financeiros e não financeiros. Entretanto, há que se considerar que sem um planejamento institucional, que no caso dos museus é definido, materializado e comunicado por meio de um plano museológico, as tomadas de decisão sobre como, quanto e em que aplicar os recursos, os museus carecem de objetivos estratégicos, condição que pode afastar as intenções de investimentos promovidas por grupos de interesse.

Uma questão não identificada neste trabalho foi em relação existência de critérios objetivos quanto a se determinar o tamanho dos museus. Em Groninger (2016) é encontrada ao vocábulo “size” como um dos critérios que justificaria uma adaptação dos métodos de *accountability* para museus. No entanto, o vocábulo foi utilizado em sentido abrangente, sem qualquer apresentação de critérios objetivos que permitissem traçar linha precisas entre os tamanhos. De qualquer modo, não se configura objeto dessa pesquisa traçar tais linhas delimitativas e indicativas entre tamanhos de museus.

A despeito da ausência de uma medida objetiva de gradação de tamanhos entre museus, observou-se nos dados descritos nesse subcapítulo que significativo quantitativo de instituições carece de recursos humanos, apresentam ausência de sistemas informáticos de documentação e não possuem planos museológicos. Mesmo reconhecendo que essas fragilidades na infraestrutura não possam ser utilizadas como medidas objetivas que possam utilizadas para estabelecer linha precisas indicadoras sobre o “tamanho”, elas sinalizam que alguns museus não apresentam condições adequadas para impulsionar ações de melhorias operacionais e de gestão.

Das questões abordadas nesse capítulo, um ponto que merece reflexão é que, muito embora tenha havido um esforço para qualificar o cenário cultural e museológico no Brasil, os resultados obtidos pelas políticas públicas parecem não ter alcançado amplamente as metas desejadas. Essa questão se apresenta concreta ao se confrontar o conjunto de políticas públicas, descritas no subcapítulo 1.2.2, com o panorama do cenário museológico brasileiro apresentado no subcapítulo 1.3, onde se constata que grande quantitativo de museus ainda não apresenta as condições ideais para desenvolver suas funções.

Por fim é relevante destacar que este capítulo apresentou algumas abordagens sobre a definição de museu, suas dimensões socioculturais, políticas e econômicas, o cenário das instituições brasileiras, bem como algumas partes interessadas e suas possíveis demandas em relação às instituições museológicas. Ao abordar essas questões, teve por finalidade expor algumas peculiaridades inerentes aos museus para apresentar alguns fatores críticos motivadores deste trabalho e estabelecer um encadeamento lógico no sentido de fundamentar a linha argumentativa desse estudo sobre a necessidade das

instituições museológicas buscarem mecanismos estratégicos e ferramentas de gestão que os auxiliem a atender às múltiplas exigências de *accountability*.

2. *Accountability*: múltiplos significados e aplicações

O presente capítulo tem como objetivo apresentar abordagens conceituais sobre *accountability*, bem como dificuldades relacionadas à indefinição do termo, falta de clareza sobre o seu significado e à multiplicidade de suas denominações¹¹⁹. Segundo Hall, Frink e Buckley (2017), a *accountability* é importante, porém existem questões que precisam ser compreendidas. Visando atender este objetivo, este estudo apresenta alguns trabalhos que evidenciam a diversidade de tratados sobre *accountability*, como em Brown (2007), Goodin (2003), Kearns (1994), Koppell (2005), Radin e Romzek (1996), Romzek e Dubnick (1987), Romzek e Ingraham (2000) e Schedler (1999). Além das abordagens basilares relacionadas à diversidade de reflexões conceituais, também serão pautados outros trabalhos que referenciam a *accountability* em museus, como em Botes, Diver e Davey (2013), Groninger (2016), Paternostro e Ruisi (2017), Ribeiro e Araújo (2020) e Semedo (2005).

Este estudo optou por recorrer à literatura clássica com a finalidade de reforçar a credibilidade aos argumentos expostos e, também, fazer uso de estudos seminais para resgatar as raízes históricas e expor os fatores críticos que motivaram protagonismo da *accountability* no campo da gestão, tanto pública quanto privada. Nessa perspectiva, esse capítulo teve como proposta apresentar estudos que percorrem por abordagens diversas, como raízes históricas, conceituações, questionamentos, indefinições, usos e aplicabilidades relacionadas à *accountability*. Entretanto, deve-se reconhecer e ressaltar que os estudos apresentados e as exposições das correntes defendidas pelos autores não esgotam os debates sobre *accountability*, por ser uma temática em construção. Assim, antes de serem expostas as abordagens contemporâneas sobre a *accountability*, intende-se ser relevante contextualizar as razões para o protagonismo do termo, bem como apresentar algumas pesquisas que defendem existir evidências que indicam não serem recentes questões sobre transparência e responsabilização. Essas evidências são

¹¹⁹ Nos trabalhos pesquisados, foram identificados o uso de uma multiplicidades de categorias de *accountability*, segundo as abordagens conceituais realizadas pelos autores, a exemplo de: “dimensões de *accountability*”, “sistemas de *accountability*” e “tipos de *accountability*”.

apresentadas por autores como Bevir (2017), Carmona e Ezzamel (2007), Martin e Frahm (2010) e Miley e Read (2016), que indicam existir, ao longo da história, referências relacionadas ao que na contemporaneidade compreendemos como *accountability*.

Os autores Miley e Read (2016), ao realizarem uma abordagem historiográfica sobre a escrituração contábil¹²⁰, afirmam que nas recomendações de um tratado de contabilidade, escrito por Christine de Pisan¹²¹ no ano de 1403, apresenta evidências associadas a temas fundamentais relacionados ao conceito de *accountability*, tais como ética, controle e responsabilidade social. Em outro estudo, Bryer (2000) recorre aos documentos contábeis da *English East India Company*, no período de 1600 até 1657, para identificar práticas de registros de controle e responsabilização dos agentes – mais uma referência aos elementos presentes nas abordagens sobre *accountability*. Na contemporaneidade, questões sobre ética, controle e responsabilidades política e social estão associados ao conceito de *accountability*, a exemplo de estudos publicados por autores como Dubnick (2003), Kaldor (2002) e O'Donnell (1991, 1998, 2004).

Outra referência histórica associada ao conceito de *accountability* é encontrada na “Segundo Tratado do Governo Civil: Ensaio Concernente à Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil”, redigido pelo filósofo inglês John Locke, cuja primeira publicação ocorreu em 1689¹²². Nessa obra são apresentados princípios da divisão dos poderes do Estado entre Legislativo, Judiciário e Executivo e propõe que os representantes do povo é que deveriam promulgar as leis e que caberia ao governo, ou

¹²⁰ Para esses autores, Christine de Pisan considerava a escrituração contábil como um meio de certificar que uma fortuna havia sido acumulada para fins justificáveis e que esse acúmulo não era resultado de injustiças praticadas pelo proprietário da riqueza, o que remete a temas como ética, controle e responsabilidade social.

¹²¹ No artigo “*Accounting lessons from a medieval woman: The writing of Christine de Pisan*” publicado por Frances Myfanwy Miley e Andrew Farley Read (2016), firmam que Christine de Pisan (1364 – 1430 ou 1431), era considerada uma das mulheres mais eruditas de sua época, sendo lembrada por suas obras revolucionárias sobre mulheres. Nesse mesmo artigo, Miley e Read (2016) trabalham a outra faceta de Christine de Pisan, como contadora que aborda temas sobre escrituração contábil em sua obra *The Treasure of the City of Ladies or The Book of the Three Virtues (Le Trésor de la Cité des Dames)*.

¹²² Para esta pesquisa usou-se como referência a tradução para o português publicada em 1994.

ao rei¹²³ executá-las. Tal proposta se aproxima do que conhecemos atualmente como *accountability* horizontal e vertical¹²⁴.

Outra referência à *accountability* vertical e horizontal são apontadas por Carmona e Ezzamel (2007), ao pesquisarem práticas contábeis das civilizações antigas da Mesopotâmia e do Egito. Contudo, cientes da complexidade de associar práticas antigas a conceitos contemporâneos, os autores reconhecem que “Nosso uso do vocábulo ‘*accountability*’ no contexto da Mesopotâmia e do antigo Egito provavelmente atrairá a objeção imediata de alguns, porque esse termo é tipicamente visto como o produto da modernidade”¹²⁵ (Carmona e Ezzamel, 2007, p. 179, tradução nossa). Nesse sentido, concluem que sua abordagem não tem como proposta afirmar que conceitos modernos de *accountability* podem ser estendidos às civilizações antigas, mas afirmam ter identificados indícios de práticas associadas à administração responsável e à responsabilização dos agentes envolvidos em relações contratuais e de hierarquia, após análise de trabalhos de historiadores e especialistas em civilizações antigas. Essas práticas podem ser associadas à transparência dos atos praticados e responsabilização dos agentes, que são as bases da *accountability*.

Após essas abordagens iniciais e ciente da dificuldade, ou impossibilidade, de se estabelecer, com precisão, em que período a cunhagem do termo adquiriu abrangência e assumiu a condição de conceito, faz-se necessário trazer para dias atuais o debate sobre *accountability*, por meio da pesquisa realizada pelos autores Martin e Frahm (2010), que apresentam uma cronologia sobre o tema, tomando um período de quatro

¹²³ Nesse tratado o autor propõe um estado de direito, em contraponto ao direito divino dos reis.

¹²⁴ Temas como *accountability* vertical (referente a relações envolvendo superiores e subordinados) e *accountability* horizontal (a respeito das relações contratuais entre agentes fora das estruturas formais de poder) são associados aos desenhos das modernas democracias e abordados em trabalho como de O'Donnell (1991, 1998, 2004). *Accountability* vertical e horizontal podem, também, ser associados ao estudo de Schedler (1999), que faz uso do termo *accountability* política, de forma abrangente, como instrumento voltado para vigilância e limitação do poder.

¹²⁵ “Our use of the term ‘*accountability*’ in the context of Mesopotamia and ancient Egypt is likely to attract immediate objection from some because this term is typically seen as the product of modernity”.

decênios, partindo da década de 1970¹²⁶. No trabalho desenvolvido por estes autores, a evolução do conceito é analisada sob a perspectiva das responsabilidades de organismos de serviços sociais. Desta maneira, mesmo reconhecendo que questões relacionadas a transparência, responsabilidade e responsabilização estejam presentes em diversos registros ao longo da história humana, contata-se que a partir do movimento reformista do Estado de Bem-estar (*Welfare State*) e com o surgimento do “*Managerialism*” (gerencialismo)¹²⁷ é que trabalhos sobre o tema passaram a ser objeto de interesse para diversas áreas do conhecimento, adquirindo importância na esteira do movimento que ficou conhecido como “*New Public Management*” (NPM).

Para compreender porque o termo *accountability* passou a ser utilizado com frequência, tanto no mundo corporativo quanto na esfera da administração pública, é preciso recorrer a uma abordagem histórica recente, que envolve a falência do Estado de bem-estar (*Welfare State*) e a ascensão e hegemonia do modelo econômico implantado a partir dos governos Margaret Thatcher, primeira-ministra da Inglaterra (1979–1990), e Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos (1981–1989), que capitanearam uma cruzada que tinha como foco reduzir a burocracia¹²⁸ e o tamanho do Estado e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Porém, segundo Motta (2013), essa onda reformista do Estado, a fim de moldá-lo aos ideais do

¹²⁶ Segundo esses autores: a primeira fase, que corresponde ao período entre 1960 e 1970, foi preparatória para a mudança na compreensão do termo, enquanto no segundo, entre 1970 e 1980, houve espaço para a formulação e o desenvolvimento do conceito, culminando no terceiro, de 1980–1990, em que se observou a evolução do conceito de *accountability*.

¹²⁷ Ideário vinculado à ideologia sobre a necessidade de reformar o modelo de atuação do Estado, contrapondo-se ao modelo burocrático de administração pública. Na prática defendia a necessidade de diminuir o tamanho e a influência dos governos, bem como a competição entre os agentes públicos. O mesmo incentivava a criação de um Estado Gerencial (Burgos e Bellato, 2019; Clarke e Newman, 1997; Newman e Clarke, 2012). Tal ideário impulsionou o movimento de reforma do Estado, conhecido como *New Public Management* que se tornou um fenômeno global, que ficou conhecido nos países de língua portuguesa como Nova Gestão Pública (NGP).

Sobre o uso do termo gerencialismo, Burgos e Bellato (2019, p. 2) dizem que: “Na sua origem, o gerencialismo remete à reação conservadora iniciada na Inglaterra contra o modelo burocrático do *Welfare State*. De modo muito sintético, pode-se entender o gerencialismo como uma doutrina de reforma do Estado inspirada em princípios importados do mercado e que tem como principais características o planejamento e a elaboração de políticas com ênfase em metas de desempenho para nortear o funcionamento do setor público”.

¹²⁸ Na mesma linha, Denhardt (2011) considera-a como uma substituição ao modelo burocrático baseado em regras e autoridade.

liberalismo clássico, não era uma novidade, uma vez que, desde o século XIX, existiam propostas que tinham por finalidade assemelhar a administração pública ao modelo das organizações privadas. Já em Bresser-Pereira (2017) são apresentados fatores contemporâneos que contextualizam as condições que impulsionaram a reforma do Estado e a busca por mecanismos de controle e avaliação dos serviços públicos:

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial ocorrem três fatos históricos novos de grande abrangência: o surgimento do estado social no pós Segunda Guerra Mundial, a hegemonia de um capitalismo neoliberal, rentista e financista, a partir do final dos anos 1970, e o início da reforma gerencial do Estado em diversos países. (Bresser-Pereira, 2017, p. 148-149)

Tal contexto gerou uma onda de reforma de Estado em diversos países do mundo durante as décadas de 1980 e 1990. Nesse ambiente estabelecido para o NPM atuava uma corrente ideológica neoliberal que enxergava o Estado social e desenvolvimentista como um adversário do liberalismo econômico, tendo o objetivo real e não declarado de enfraquecê-lo (Bresser-Pereira, 2017). Esse novo modelo de gestão propôs a concepção de um Estado permeado por mecanismos fundados sob a lógica economicista de geração de resultados, que ganhou o termo “*The Managerial State*” (Bresser-Pereira, 2017; Motta, 2013; Newman & Clarke, 2012). O “*Managerial State*” (Estado Gerencial)¹²⁹ conduzia a concepção de uma administração gerencial do Estado que se vinculava a uma gestão da coisa pública baseada na transparência das operações, na prestação de contas de seus resultados alcançados e na responsabilização pelos atos, que são elementos vinculados ao conceito de *accountability*.

Sendo assim, o NPM “[...] apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços” (Motta, 2013, p. 84). Sob tal perspectiva, autores como Clarke e Newman (1997), Motta (2013), Newman e Clarke

¹²⁹ A expressão Managerial Estate (Estado Gerencial), cunhada por John Clarke e Jane Newman na publicação “*The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*” (1997), designa o processo de transformação pautado pelo gerencialismo.

(2012), dentro do ideário do gerencialismo, consideram que o *Managerial Estate* (Estado Gerencial) não deve mais buscar somente a eficiência (executar o que foi planejado) mas, também, passar a enfatizar os resultados alcançados em relação aos objetivos (eficácia) bem como a preocupação com os benefícios gerados para a sociedade (efetividade).

Em paralelo à proposta de um Estado Gerencial voltado para eficácia e efetividade, o gerencialismo adiciona o elemento de competição entre agentes públicos – pessoas e instituições – estimulando a concorrência por meio de mecanismos de premiação individual ou acesso a recursos, segundo os resultados obtidos (Bresser-Pereira, 1996, 1997, 1998a, 1998b; Clarke e Newman, 1997; Motta, 2013; Newman e Clarke, 2012). Sob a influência desse ideário, temas relacionados à *accountability*, como a necessidade de os agentes serem transparentes em suas ações e responsabilizados pelos resultados alcançados e benefícios sociais gerados passaram a objeto de atenção das organizações. Essa relação entre o gerencialismo e a *accountability* também pode ser identificada em pesquisas que abordam a obrigatoriedade de o agente¹³⁰ prestar informações sobre suas ações (*answerability*) e de serem responsabilização pelos seus atos (*enforcement*).

Esse contexto apresenta uma abordagem gerencial com focos no cliente, na gestão, nos resultados e no desempenho, que fez emergir o conceito de gerencialismo. O gerencialismo representa o propósito de instituir um novo modelo de administração pública pautado em um conjunto de procedimentos mais flexíveis e menos normatizados, orientados por dados precisos sobre os resultados alcançados e ideologicamente alinhado à proposta de diminuição do Estado, à desregulamentação do mercado, ao controle fiscal acirrado, à privatização de empresas públicas e à utilização de preceitos empresariais no âmbito governamental (Bresser-Pereira, 2017; Motta, 2013; Newman & Clarke, 2012; Neves *et. al.*, 2017; Paula, 2005). Sobre os significados atrelados ao modelo de administração proposto pela NPM e ao conceito de Gerencialismo, Motta (2013, p. 84) faz a seguinte colocação:

¹³⁰ O termo agentes pode ser usado tanto para as organizações quanto para os gestores (públicos ou privados).

O foco no cliente viria a considerar o cidadão um cliente e incorporar singularidades das demandas individuais. O foco no gestor proporcionaria maior autonomia e flexibilidade para favorecer ajustes na linha de frente, fixar resultados, firmar contratos e controlar o desempenho organizacional; o intuito era de, possivelmente, criar uma cultura organizacional com valores empresariais. O foco no resultado traria, para a Administração pública, por meio do planejamento estratégico do tipo empresarial, as metas e os indicadores de desempenho. O foco no desempenho viria a substituir, em parte, as tradicionais avaliações por competições de mercado.

Com base em estudos que se debruçam sobre *accountability*, pode-se conceituar o vocábulo, segundo Schedler (1999), sob uma conotação bidimensional de o agente ser obrigado, por um lado, a informar e justificar – transparência e argumentação – e, na outra ponta, impor sanções aos detentores do poder por violações de suas obrigações. Entretanto, existem outras definições conceituais, a exemplo de Radin e Romzek (1996), Romzek e Dubnick (1987), Romzek e Ingraham (2000), que delimitam o escopo de *accountability* às fontes de controle e graus de controle, ou ainda O'Donnell (1991, 1998, 2004), que trabalha o conceito associado aos mecanismos formais de controle nas democracias representativas, por meio da *accountability* horizontal e vertical. Contudo, dada a abrangência do significado do termo, mutável em razão de questões contextuais ou em decorrência de interesses momentâneos em jogo, as tentativas de formalizar uma conceituação definitiva de *accountability* parecem ser insuperáveis. As dificuldades são agravadas quando se trabalhar o conceito no sentido de definir o objeto (tipos de controle sobre o quê), o sujeito (os agentes a serem considerados), os mecanismos (formais ou informais) e o escopo (abrangência relacionada ao nível de transparência, aos modelos ou à métricas de justificação e às formas de sanção) que serão contemplados na *accountability*. Contudo, independentemente da plasticidade de significado do termo, a depender das variáveis contextuais, no âmbito dessa pesquisa de doutorado, será utilizada a definição operativa de *accountability* proposta por Koppell (2005) que desmembra o conceito em cinco dimensões, não mutuamente excludentes, a saber: transparência (se a organização revelou os fatos de seu

desempenho), imputabilidade/sujeição (se a organização enfrentou consequências por seu desempenho), controlabilidade (se a organização fez o que o diretor desejava), responsabilidade (se a organização seguiu as regras) e responsividade/capacidade de resposta (se a organização cumpriu as demandas/necessidades das partes interessadas).

Após esta contextualização sobre o uso do termo e aplicabilidades da *accountability*, é fundamental fazer um preâmbulo direcionado a análise de *accountability* para instituições museais. Para tal fim é relevante dizer que, na última década, identifica-se a ocorrência de estudos mais direcionados a temática, a exemplo de Botes, Diver e Davey (2013), Groninger (2016), Paternostro e Ruisi (2017) e Ribeiro e Araújo (2020). Por sua vez, trabalhos anteriores com de Boyd (1991), Carnegie e Wolnizer (1996), Fopp (2003), Janes (2007), Menezes et al. (2009), Moore (2005) e Semedo (2005) evidenciam não ser recente tal abordagem, mesmo que de forma transversal¹³¹. Um elemento comum em todos esses trabalhos refere-se à proposta de adotar sistemas e ferramentas de gestão voltados a melhorias dos processos, dos serviços prestados e da gestão de coleções, como uma resposta às demandas dos grupos de interesse e que vai ao encontro do ideário do gerencialismo e do movimento NPM.

Em contexto que se apresenta irreversível, encontra a narrativa solidificada de que os preceitos defendidos pelo movimento NPM devem nortear os sistemas de gestão das instituições governamentais, bem como daquelas que fazem uso de recursos públicos. Com essa perspectiva, as gestões dessas instituições são induzidas a alinhar-se ao ideário do gerencialismo, que foi naturalizado pelos gestores como um processo necessário para a sobrevivência da organização em um ambiente competitivo. Obviamente que esse contexto alcançou as instituições museológicas, inseridas em ambiente de competitividade e induzidas a apresentar a eficácia e a efetividade.

Sob a influência desse novo cenário, os museus, enquanto organizações utilizadoras de recursos governamentais, são induzidas a reforçarem capacidades de respostas para as demandas sociais e de se responsabilizarem pelos atos praticados. Tal reforço e

¹³¹ Ao, por exemplo, apresentarem aspectos da *accountability* quando analisaram gestão de coleções em museus (ver Semedo, 2005).

responsabilização somente é plausível de verificação se houver transparência institucional e imputabilidade em face dos resultados alcançados e os decorrentes impactos sociais benéficos – elementos associados à *accountability*. Com base nesse contexto, em certa medida, museus passaram a atuar no sentido de publicizar seus resultados e benefícios gerados, uma vez que para as instâncias fomentadoras de recursos tais indicadores passaram a ser considerados métricas de desempenho institucional, que seriam comparadas com outras instituições na competição por recursos. Entretanto, existem críticas a tal aderência sem a observância das peculiaridades dessas instituições. Janes (2007), em seu artigo *Museums, Corporatism and the Civil Society*, faz uma observação quanto à necessidade de buscar alternativas à adesão incondicional ao modelo de mercado para alcançar sustentabilidade. Essa crítica reforça as argumentações de Koppell (2005), ao constatar que tentativas para atender múltiplas demandas de *accountability* produzem disfuncionalidades institucionais, que o autor denominou de *Multiple Accountabilities Disorder* (MAD) – Transtorno de Múltiplas *Accountabilities*.

Sobre esse ponto, fazendo um paralelo entre o estudo de Koppell (2005)¹³² e os museus, este trabalho assume que os gestores dessas instituições podem enfrentar problemas relacionados às múltiplas demandas de *accountability* originadas de diversos grupos de interesses, tais como governo (no sentido de órgão de acompanhamento e controle), financiadores (no sentido de fomentadores, podendo incluir o governo), instituições de classe, público, comunidades ou indivíduos diretamente representados pelas instituições museais, etc. Essas múltiplas demandas podem levar a gestão dos museus a apresentarem o que autor classificou como “*pathologies of accountability*”, condição em que a instituição tem seu desempenho prejudicado ao tentar ser responsável em todos os sentidos, atendendo expectativas diversas e, por vezes, conflitantes, a exemplo

¹³² O autor constrói suas argumentações a partir de um estudo de caso realizado junto à *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), uma empresa criada para gerenciar os endereços nominais, ou nomes de domínio (DNS – *Domain Name System*), associados aos endereços reais, ou números de identificação de internet (IP numbers – *Internet Protocol numbers*). Contudo, o autor sustenta que as questões observadas nesse caso particular são extensíveis a organizações em geral.

de um museu que prioriza atender diretivas de um projeto, ou regulamentação de um órgão de controle, em detrimento das demandas sociais ou da missão da instituição.

Por fim, cabe esclarecer que a abordagem historiográfica sobre a NPM e seus fatores ideológicos, políticos e sociais teve por finalidade contextualizar o período em que os debates sobre *accountability* se tornaram prolíficos. Essa percepção pode ser evidenciada por meio de trabalhos recentes, principalmente os produzidos após a década de 1970, que são responsáveis por aprofundar as reflexões conceituais sobre o tema, cujas ponderações continuam reverberando nos debates empresariais e acadêmicos. A essas considerações soma-se o fato de que na literatura são encontrados empregos do termo *accountability* sob diversas perspectivas e concepções de diferentes tipos, em um esforço para sistematizar o vocábulo e estabelecer uma conceituação prevalente. Esse esforço para tentar sistematizar o uso do vocábulo *accountability* é parcialmente evidenciado por meio da exposição dos posicionamentos de alguns autores, apresentados cronologicamente, com o objetivo de propiciar um encadeamento lógico e possibilidades de associação entre as abordagens. Em relação aos trabalhos apresentados nos subcapítulos a seguir, a proposta é expor algumas abordagens sobre *accountability*, sem a pretensão de esgotar a discussão sobre o tema.

2.1. *Accountability*: um conceito multifacetado e multidimensional

O primeiro trabalho a ser apresentado é do cientista político Andreas Schedler, publicado no ano de 1999 e intitulado *Conceptualizing Accountability*, que faz parte da coletânea *The Self-Restraining: State Power and Accountability in New Democracies*, organizada pelo próprio, junto com o sociólogo Larry Diamond e o coeditor Marc F. Plattner. Nesse trabalho, o autor apresenta algumas preocupações sobre os limites do poder e as dificuldades relacionadas aos seus mecanismos de fiscalização e autocontrole, a partir dos quais constrói os argumentos para a sua abordagem conceitual de *accountability*. No contexto contemporâneo, o termo *accountability* representa essas preocupações e se apresenta como elemento protagonista nos estudos e debates sobre as modalidades de vigilância e imposição de limites ao poder. Segundo Schedler (1999), *accountability* é um projeto iluminista de submissão do poder

ao estado do direito e da razão. Contudo, extrai-se dessa afirmativa uma concepção positivista¹³³ do que seja *accountability*, enquanto instrumento voltado para vigilância e limitação do poder por meio do direito e da razão.

Quanto ao significado do termo *accountability*, Schedler (1999, p. 13, tradução nossa) reconhece que “[...]representa um conceito pouco explorado, cujo significado permanece evasivo, cujos limites são vagos e cuja estrutura interna é confusa¹³⁴”. Afirmativa semelhante é feita por Koppell (2005), ao dizer que o uso do termo *accountability* é carregado de imprecisão conceitual e indefinição de significados. Essa imprecisão é constatada por meio dos trabalhos apresentados, nos quais são encontradas multiplicidades de tipos, significados e categorias de *accountability*.

Contudo, Schedler (1999) afirma que, muito embora o conceito de *accountability* seja abrangente, o termo expressa a concepção de permanente vigilância das ações, de controle dos atos praticados e das restrições que podem ser impostas ao exercício do poder. Partindo desse ponto, e fazendo uso do termo *accountability* política, em sentido abrangente, o autor apresenta sua estrutura conceitual bidimensional, que carrega as duas conotações básicas e complementares:

- 1) *Answerability* – percebida pela obrigação de os agentes públicos informarem e justificarem suas ações.
- 2) *Enforcement* – capacidade de agentes de controle e fiscalização imporem sanções aos detentores do poder que, de alguma forma, violarem certas regras de conduta de suas funções.

Segundo o autor, essa estruturação bidimensional amplia o conceito e o torna inclusivo, abraçando outros termos como vigilância (*surveillance*), monitoramento (*monitoring*),

¹³³ O Positivismo é uma corrente filosófica, surgida no início do século XIX, que defende a ideia de que o conhecimento científico seria a única forma de compreender o mundo aparente. Segundo Augusto Comte (1798-1857), idealizador da escola positivista, o positivismo é a consagração da cientificidade (último estágio evolutivo do ser humano, após os estágios teológico e metafísico), em que a humanidade dominaria, por meio da ciência, todos os fenômenos naturais e sociais. [extension://elhekieabhbkmcefcobjddigicaadp/https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/POSITIVISMO.pdf](https://elhekieabhbkmcefcobjddigicaadp/https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/POSITIVISMO.pdf).

¹³⁴ Represents an underexplored concept whose meaning remains evasive, whose boundaries are fuzzy, and whose internal structure is confusing.

supervisão (*oversight*), controle (*control*), verificação (*check*), contenção (*restraint*), exposição pública (*public exposure*) e punição (*punishment*), que podemos empregar para descrever esforços para garantir que o exercício do poder esteja sujeito a regras. Dessa bidimensionalidade e partindo da premissa de que a *accountability* subsiste baseada na existência do poder e da necessidade de que ele seja controlado, o autor descreve três maneiras diferentes de prevenir e corrigir os abusos: sujeitar o poder à ameaça de sanções; fazer com que o exercício desse poder seja transparente; bem como forçá-lo a justificar os seus atos. Essas formas – sintetizadas como ameaça de sanção, transparência e justificação – são definidas pelo autor como três elementos que se complementam e representam o conceito de *accountability*.

Para Schedler (1999), os três elementos, em conjunto, fazem com que a *accountability* política se configure multifacetada para lidar com uma variedade de situações de abuso de poder. Nessa linha, Xavier (2011), Morais e Teixeira (2016) colocam que o conceito de *accountability* é multifacetado e multidimensional¹³⁵ por estar associado a diversos significados. Em decorrência das argumentações apresentadas, o autor, apresenta uma estrutura bidimensional em que a transparência e justificação foram agrupadas sob a denominação de *answerability*, enquanto a sanção está compreendida no *enforcement*. Do que foi colocado, pode-se inferir que as questões quanto à vigilância, monitoramento, supervisão, controle e verificação dizem respeito à dimensão *answerability*, enquanto contenção, exposição pública e punição guardam relação com *enforcement*.

O autor sustenta ainda que os três elementos da bidimensionalidade, – sujeitar o poder à ameaça de sanções; fazer com que o seu exercício seja transparente e forçá-lo a justificar os seus atos – se aplicados de forma isolada, não configuram a *accountability* política. Sob essa argumentação, Schedler (1999) afirma que para caracterizar a

¹³⁵ Como será visto, ao longo desse trabalho serão apresentados alguns estudos que abordam as muitas faces da *accountability*, tais como limitação do poder, de controle de processos internos, de prestação de contas destinados a diversos grupos de interesses, de apoio ao sistema político e social no controle do estado etc. Dessas múltiplas propriedades (facetas) da *accountability* decorrem as diversas abordagens e multiplicidade de dimensões, com seus significados e tipos.

accountability política é necessária a coexistência dos elementos informativo e argumentativo (*answerability*) e coercitivo (*enforcement*). Conclui que, apenas a geração de informações e a justificativa das ações (*answerability*), sem a possibilidade de sanção ou punição (*enforcement*), a finalidade da *accountability* deixa de existir, passando a ser, tão somente, uma atividade que envolveria “um diálogo amigável¹³⁶” entre o agente demandante e o demandado (Schedler, 1999, p. 15, tradução nossa). Em outra publicação – *¿Qué es la rendición de cuentas?* – Schedle (2004) volta a abordar a *answerability*, afirmando que o elemento informativo diz respeito à transparência dos fatos, enquanto a justificação corresponderia à transparência das razões. Assim, quem presta contas deve ser, simultaneamente, claro (transparência dos fatos) e convincente (transparência das razões).

Com base em suas argumentações, de que a *accountability* não se delimita a uma atividade discursiva de construção de narrativas legitimadoras das ações praticadas pelos agentes demandados, o autor apresenta uma estrutura bidimensional de *accountability*, que contemplando *answerability* e *enforcement*, conforme esquematizado na tabela 15, seguinte.

Tabela 15 - Accountability política na concepção de Schedler

Estrutura bidimensional de <i>accountability</i>	Dimensões representativas de <i>accountability</i>
<i>Answerability</i>	Fazer com que o exercício do poder seja transparente (transparência dos fatos). Forçar o poder a justificar os seus atos (transparência das razões).
<i>Enforcement</i>	Sujeitar o poder à ameaça de sanções ou punições.

Fonte: Elaboração própria a partir de Schedler (1999, 2004).

Em sua abordagem, propondo uma estrutura conceitual bidimensional para representar um conceito abrangente e inclusivo, cuja dimensões são complementares, o autor argumenta que em razão da amplitude de significado, o termo pode carregar o que ele

¹³⁶ “a friendly dialogue”.

denomina de variedades de *accountability*, norteados por princípios que podem ser conflitantes. Assim, dado que os sujeitos de *accountability* podem ser demandados por muitas coisas, Schedler (1999), sugere que a *accountability* política – em sentido abrangente – pode carregar variedades, também denominados de categorias, rótulos ou tipos, a saber: *accountability* política (sentido restrito) – avalia a conformidade quanto as políticas públicas, os processos de formulação dos atos públicos e as ações dos agentes envolvidos; *accountability* administrativa – avalia os aspectos oriundos das ações burocráticas; *accountability* profissional – observa e zela pelos padrões éticos profissionais; *accountability* financeira – sujeita o agente responsável por observar os princípios (leis, normas etc.) que regem o uso dos recursos públicos; *accountability* moral – parametriza os atos dos agentes segundo os padrões sociais, independentemente da existência de mecanismos formais reguladores; *accountability* legal – trata da observância dos dispositivos legais vigentes; *accountability* constitucional – avalia os atos legislativos segundo o dispositivo constitucional.

Apontando para a multiplicidade de agentes políticos, o autor alerta que essa condição pode levar a proliferação de subtipos de *accountability*. Nesse sentido, Schedler (1999, p. 23, tradução nossa) apela para a “Distinção seminal de Guillermo O'Donnell entre *accountability* vertical e horizontal [...]”¹³⁷ que propicia uma ordenação heurística usando a lógica espacial de poder hierárquica piramidal – *accountability* vertical – e as relações de responsabilização entre iguais – *accountability* horizontal.

Segundo o autor, as relações verticais têm como característica primária a existência de interações entre desiguais em que um agente que ocupa um nível superior da pirâmide tem poderes para responsabilizar outro que está abaixo. Essa direcionalidade – de cima para baixo – pode ser identificada em algumas categorias de *accountability*, a exemplo de *accountability* administrativa de Schedler (1999) e a *accountability* burocrática, hierárquica e legal, abordadas nos trabalhos desenvolvidos por Romzek e Dubnick (1987) e Radin e Romzek (1996).

¹³⁷ Guillermo O'Donnell seminal distinction between vertical and horizontal accountability [...]

Contudo, podem existir relações verticais com direcionalidade de baixo para cima, que Schedler (1999) apresenta como exemplo a categoria de *accountability* eleitoral, em que os cidadãos podem impor sanções ou punições aos governantes por meio do voto. Retomando as categorias de *accountability* apresentadas pelos autores citados no parágrafo anterior, essa inversão pode ocorrer dentro de uma estrutura hierárquica, dando como exemplo a *accountability* profissional, onde o especialista pode responsabilizar o executivo chefe por decisões tomadas, desconsiderando as recomendações técnicas dos profissionais especialistas subordinados.

Segundo Schedler (1999) a *accountability* horizontal diz respeito às relações formais e institucionais estabelecidas entre iguais, em agentes demandantes, com poderes aproximadamente semelhantes, podem responsabilizar a parte responsável, respeitando os limites jurisdicionais de atuação. Esse tipo de *accountability* pode ser associado ao desenho de divisão de poderes em democracias representativas, que visa controlar o poder por meio de diversas instâncias de poderes relativos – os pesos e contrapesos dos estados democráticos (O'Donnell 1991, 1998, 2003; Schedler, 1999).

Os aspectos conceituais sobre as categorias de *accountability* vertical e horizontal são expostas pelo cientista político Guillermo O'Donnell, que publica um estudo em que, usando o conceito de poliarquia, de Robert Alan Dahl (1989), apresenta a tipologia de democracia delegativa e expõe uma caracterização desse tipo de democracia. Nesse estudo, sob o título de Democracia Delegativa (1991), o autor exercita reflexões sobre o que descreve como “[...] um ‘novo animal’, um subtipo das democracias existentes, que não foi até agora teorizado” (O'Donnell, 1991, p. 25). Essa reflexão parte de teorias e tipologias existentes de democracia, em particular das praticadas pelos países capitalistas, e, também, dos processos de democratização ocorridos em países que saíram de ditaduras para democracias que o autor classificou como delegativas.

Nesse estudo, sob o pano de fundo das reflexões sobre democracias delegativas e da caracterização delas em comparação com as democracias representativas, o autor aborda questões sobre o nível de representatividade desses regimes e das instituições de que deles fazem parte. Sob essa perspectiva – força representativa e autonomia de

que gozam as instituições democráticas – o autor aborda questões sobre conceitos de *accountability* horizontal e vertical.

Em trabalho posterior, intitulado *Accountability* Horizontal e as Novas Poliarquias, O'Donnell (1998) desenvolve o conceito de *accountability* vertical e horizontal, para retomar o conceito de poliarquia, criado por Robert Dahl (1989). No mesmo trabalho, O'Donnell (1998) cita os atributos necessários estabelecidos por Dahl (1989) para que se configure uma poliarquia, que são: autoridades eleitas, eleições livres, sufrágio inclusivo, o direito de se candidatar aos cargos eletivos, a liberdade de expressão, a informação alternativa (imprensa livre) e a liberdade de associação. Esses atributos são utilizados por O'Donnell (1991, 1998) para debater os conceitos de democracia delegativa e democracia representativa, que envolvem a existência de uma série de poderes relativamente autônomos, a liberdade de contestação e o tamanho da parcela da população com autoridade e autonomia para se envolver no processo de tomadas de decisões sobre ações dos governantes.

Trabalhando com as definições de democracia representativa e democracia delegativa, O'Donnell (1991, p. 32, tradução nossa) afirma que nas democracias todo tipo de representação envolve algum tipo de delegação, em que “[...] por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante”. Nesse processo, segundo O'Donnell (1991), fica caracterizado o que ele denominou de delegação representativa, em que os representantes podem ser responsabilizados, e eventualmente punidos, pela forma como agem em nome daqueles a quem afirmam ter o direito de representar.

O processo por meio do qual os representados exercem o poder de fiscalizar e responsabilizar a conduta e as ações de seus representantes é categorizado por O'Donnell (1991) como *accountability* vertical. A designação de vertical se dá porque o exercício de poder é realizado em instâncias de poder diferentes. No caso das democracias delegativas, o vetor atua no sentido de o detentor constitucional do poder (o cidadão) ter poderes de controle, fiscalização, responsabilização, prestação de contas

e transparência sobre os agentes delegados. O grau de exercício desse direito define o nível de *accountability* vertical da democracia.

No *accountability* horizontal, a relação se dá em condições de redes de poderes de mesmo nível que usufruem de relativa autonomia (O'Donnell, 1991). Esses agentes, que estão em condições de horizontalidade em relação aos demais, podem fiscalizar uns aos outros, no que se caracteriza como *accountability* horizontal.

Importante ressaltar que os trabalhos de O'Donnell (1991, 1998) têm como foco abordar questões sobre representatividade nas democracias e a força, a autonomia e o nível de confiança nas instituições democráticas. Nessa linha, o autor volta ao tema em outro trabalho, publicado em 2004 sob o título de *"Accountability Horizontal: la Institucionalización Legal de la Desconfianza Política"*, em que volta a abordar questões sobre as instituições democráticas, sob o enfoque da *accountability* horizontal.

A importância dos estudos de O'Donnell para este trabalho, além da historiografia no sentido de apresentar a evolução do conceito, decorre do fato de que, de um modo geral, as instituições sofrem exigibilidades de *accountability* no sentido vertical – alguém na condição de principal exigindo do agente – e no horizontal – exigências de pares.

Analisando os estudos conceituais de ambos os autores, conclui-se que na *accountability* vertical coexistem a estrutura bidimensional – *answerability* e *enforcement* – de Schedler (1999), muito embora possam ocorrer situações em que a sanção ou punição esteja dissociada da obrigatoriedade do responsável de prestar contas ou justificar suas ações. Um exemplo seria um procedimento aplicando uma sanção, punição ou, até mesmo, a destituição de um agente – governante, gestor responsável etc. – sem que esteja em jogo questões relacionadas a prestação de informações ou justificação das ações. Neste caso, basta o poder punir o agente responsável.

Por outro lado, a *accountability* horizontal, inversamente a vertical, tem como característica a existência de mecanismos amigáveis ou impositivos de prestação de informações e de justificativas das ações desenvolvidas. Entretanto, na *accountability* horizontal, o agente responsável por exigir as informações nem sempre possui poderes para aplicar sanções ou punições. Pode-se relacionar esse tipo de *accountability* aos

mecanismos de relações de rede, cooperação entre as partes etc. Em sistemas de cooperação ou de redes pode adotar um sistema de *accountability* desprovido de mecanismos de sanção ou punição, uma vez que nessas relações não existem relações de poder coercitivo, e, se existir, não está capacitado para interferir diretamente nas organizações participantes.

Essa parte conceitual da *accountability* coloca-se como um indicador sobre como as organizações culturais podem exercer suas responsabilidades, em se tratando de regimes democraticos, em que os pesos e contrapesos atuam no sentido de atenuar as imposições e limitar os poderes dos organismos governamentais. Fundamental, também, a exposição desses estudos, particularmente de O'Donnell (1991, 1998, 2004), face ao papel que as instituições culturais podem atuar em um contexto presente de fortalecimento crescente de movimentos ultranacionalista e de extrema direita que visam enfraquecer as democracias representativas, minando e aparelhando os organismos responsáveis pelos pesos e contrapesos do poder – *accountability* vertical e horizontal.

Concluindo, pode-se identificar que, conceitualmente, Schedler (1999) desenvolve um significado bidimensional de *accountability* que representa a ideia de delimitar o poder, prevenindo e corrigindo possíveis abusos. Partindo dessa ideia central (delimitar o poder), o autor apresenta um conceito de *accountability* que significa: ser transparente (no sentido de o agente estar obrigado a revelar e justificar suas ações ou omissões) e de estar submetido a sanções (no sentido de o agente ter de enfrentar as consequências de suas ações ou omissões). O autor observa que, o significado bidimensional torna o conceito abrangente e inclusivo, envolvendo formas de vigilância, mecanismos de monitoramento, supervisão e controle, tipos e profundidade de verificações, limites de contenção, tipos de sanções etc. Essa abrangência do conceito dificulta a elaboração de uma definição unívoca de *accountability*, quando se introduz elementos, dentre tantos outros como: quem controla e quem será controlado, o que se pretende controlar e de que forma, a abrangência e profundidade da informação requerida e os limites que devem ser estabelecidos para a transparência.

Outro estudo, do cientista político Jonathan G. S. Koppell, apresenta uma proposta em que particiona o conceito de *accountability* em cinco dimensões, articulando-as a questões críticas, sob o argumento de que o termo não se encaixa em uma única definição. Em seu artigo, publicado em 2005 sob o título de *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”*, o autor defende a proposta afirmando que as cinco dimensões têm por finalidade oferecer uma solução para a imprecisão conceitual e falta de clareza sobre o significado da *accountability* e conclui suas argumentações iniciais com as seguintes provocações:

A *accountability* é boa – há poucas divergências nesse ponto. Raramente uma organização é considerada “responsável em excesso”. Os comitês de supervisão do Congresso não condenam burocratas por excessiva *accountability*. Ainda assim, embora todos concordem com sua conveniência, o significado de *accountability* permanece indefinido.¹³⁸ (Koppell, 2005, p. 94, tradução nossa).

Essa provocação coloca a questão de que, muito embora haja consenso sobre a importância e a necessidade, ou mesmo a conveniência, da *accountability* para as instituições, diferentes pontos de vista resultam em falta de clareza e imprecisão sobre o significado do termo, gerando expectativas conflitantes que contribuem para a ocorrência de disfunções organizacionais. Esse cenário de imprecisão conceitual está presente nos trabalhos acadêmicos, com abordagens que revelam diferentes pontos de vistas sobre a abrangência e significados da *accountability*, que por vezes adquire a conotação de controle burocrático e em outras se apresenta como sinônimo de transparência. Nesse sentido, Koppell (2005) coloca que, ao invés de contribuir, o uso do vocábulo *accountability*, carregado de imprecisão conceitual e de indefinição de significados, resulta por dificultar sua compreensão. Para complementar suas argumentações, o autor afirma que alguns estudos tratam *accountability* como sinônimo de cumpridor da lei, enquanto outros o abordam sob a ótica de resposta às

¹³⁸ “*Accountability is good—there is little disagreement on this point. Seldom is an organization branded ‘too accountable.’ Congressional oversight committees do not excoriate bureaucrats for excessive accountability. And yet while everyone agrees on its desirability, the meaning of accountability remains elusive*”.

demandas populares. No primeiro caso, temos o agente preocupado em cumprir as leis, normas e os regulamentos, atuando dentro de uma estrutura hierarquizada, a exemplo da *accountability* de conformidade de Kearns (1994) e *accountability* hierárquica de Romzek e Ingraham (2000). No segundo caso, trata-se do agente ser responsivo a mecanismos sociais múltiplos, tais como cooperação, supervisão e outros, que dizem respeito a *accountability* negociada e discricionária de Kearns (1994), *accountability* mútua de Brown (2007) ou o regime de *accountability* do setor sem fins lucrativos, conforme exposto por Goodin (2003).

Para Koppell (2005), inexistem divergências quanto à importância e à necessidade de *accountability* nas organizações, mas as variadas expectativas dos diversos grupos de interesse, resultando em diferentes pontos de vistas sobre o que cada um deles entende por organização responsável, dificultam estabelecer uma unicidade sobre o que se considera desempenho desejável em *accountability*. Nesse sentido, o autor pondera sobre o inconveniente de “Contar com uma única palavra para transmitir compreensões conceituais díspares [...]”¹³⁹, Koppell (2005, p. 94, tradução nossa), afirmando tratar-se de uma falha da ciência política a perpetuação da imprecisão do vocábulo. Esse cenário pode ser observado em várias abordagens sobre *accountability*, com diferentes pontos de vistas em relação a sua abrangência e significados, a depender do contexto, dos agentes demandantes e demandados, conforme visto nos trabalhos de Brown (2007), Goodin (2003), O’Donnell (1991, 1998, 2004), Radin e Romzek (1996), Romzek e Dubnick (1987), Romzek e Ingraham (2000), Schedler (1999) e em Sinclair (1995), cujos resultados das entrevistas por ela realizadas identificou agentes públicos enredados em uma cadeia de *accountability* abrangente e diversificada, demandadas por um conjunto cada vez maior de grupos de interesse, provocando dúvidas e a ausência de consenso sobre o significado do termo.

Para reforçar seus argumentos sobre as falhas nas tentativas de apresentar uma unívoca definição para a *accountability*, como consequência de todos os significados que o

¹³⁹ “Relying on a single word to convey disparate conceptual [...]”.

termo representa¹⁴⁰, Koppell (2005) apresenta como exemplo os trabalhos Romzek e seus coautores (1987, 1996, 2000), em que o conceito de *accountability* é bipartido nas dimensões de fonte de controle (interna e externa) e grau de controle (baixo e alto), produzindo quatro tipologias aplicáveis a diferentes contextos. Divergindo da classificação apresentada por Romzek e seus coautores, Koppell (2005) pontua inconsistências como resultado da combinação dos tipos de *accountability* que são substancialmente diferentes, dando como exemplo a *accountability* política, que é marcada por uma expectativa de resposta às principais partes interessadas e caracterizada por fonte de controle externa e alto grau de autonomia (baixo grau de controle)¹⁴¹. Esse enquadramento (tipo) da *accountability* não observa as diferentes combinações quanto a capacidade de resposta da organização face as exigências de entidades que têm autoridade formal (como o Congresso), daquelas representativas da sociedade (grupos de interesse diversos), mas nenhuma autoridade formal. Muito embora as duas fontes de controle sejam externas, o grau de autonomia para atender as exigências difere em relação as autoridades formais das informais. Segundo Koppell (2005), faz mais sentido dar tratamento diferenciado para as concepções distintas de *accountability* que envolvam fontes que exigem alto grau de controle e escrutínio minucioso daquelas que requerem baixo grau de controle e fraco poder de escrutínio.

Outras ponderações são realizadas por Koppell (2005), ao enfatizar aspectos relacionadas as abordagens de *accountability* no contexto político, que se liga a crenças sobre a natureza de um governo justo, o papel dos cidadãos na definição de políticas e a interação entre funcionários eleitos e funcionários públicos de carreira. Já em outros contextos, a *accountability* reflete crenças sobre o relacionamento ideal em que, por exemplo, a definição do que seja um gestor responsável depende da percepção de alguém sobre as relações estabelecidas entre o conselho de administração, a gestão, os

¹⁴⁰ Abrangência de significados decorre da variedade de entendimentos sobre o que seja *accountability* e suas aplicações, a exemplo da crença sobre os benefícios da *accountability* em todos os cenários, ou no uso como instrumento de participação cidadã, mecanismo de acompanhamento de políticas públicas, sistema de controle da burocracia, meio de capacitar a organização a fim de torná-la responsiva em face dos governos, sociedade ou clientes, ou ainda a concepção de relação ideal entre proprietário(s) e o executivo-chefe.

¹⁴¹ Os trabalhos de Romzek e seus coautores serão apresentados à frente.

acionistas e assim por diante (Koppell, 2005). Nesse sentido, entram aspectos subjetivos a influenciar sobre o significado da *accountability*, a exemplo dos elementos citados por Goodin (2003), tais como possíveis arranjos políticos, econômicos e sociais de cada país e os valores de cada sociedade. No caso específico das instituições sem propósito de lucro, Koppell (2005) acrescenta que a *accountability* se dá pelo relacionamento entre o gestor e os *stakeholders* como, por exemplo, financiadores do projeto, comunidade atendida e sociedade em geral.

Face aos argumentos apresentados, o autor propõe uma solução que consiste em articular o conceito de *accountability* em cinco dimensões, sob a justificativa de que a confusão conceitual vai além de um problema retórico, uma vez que os diversos significados sugeridos são inconsistentes entre si, impossibilitando que uma organização seja responsável em todos os sentidos do vocábulo. Como consequência, os esforços das organizações para superarem a ausência de especificidade, falta de clareza e multiplicidade de significados geram disfuncionalidades, que o autor rotula de “*multiple accountabilities disorder (MAD)*”¹⁴², que ocorre quando a organização atua no sentido de atender noções conflitantes de *accountability*. (KOPPELL, 2005, p. 95).

Prosseguindo em seus argumentos, o autor considera não se tratar de algo benigno a ambiguidade nas noções operacionais de *accountability*, uma vez que a falta de especificidade em relação ao significado – ou a falha em articular uma escolha – pode prejudicar o desempenho de uma organização ao, por exemplo, tentar ser responsável em todos os sentidos que, por vezes, podem ser conflitantes. Nesse aspecto, “As organizações que tentam atender a expectativas conflitantes tendem a ser disfuncionais, não agradando a ninguém e ao mesmo tempo em que tentam agradar a todos.”¹⁴³ (Koppell, 2005, p. 95, tradução nossa)

Com a finalidade de superar possíveis problemas sobre “a quem” e sobre “o que” a organização deve ser responsável, decorrentes da imprecisão conceitual e de

¹⁴² Traduzido de forma literal como “transtorno de múltiplas *accountabilities*”, mas mantendo ao longo do texto a referência ao acrônimo original “MAD”.

¹⁴³ “*Organizations trying to meet conflicting expectations are likely to be dysfunctional, pleasing no one while trying to please everyone.*”

indefinição de significados de significados, Koppell (2005) elabora uma proposta que estabelece cinco dimensões, ou categorias, de *accountability* que não são mutuamente excludentes¹⁴⁴, denominadas de: *transparency* (transparência), *liability* (imputabilidade), *controllability* (controlabilidade), *responsibility* (responsabilidade) e *responsiveness* (responsividade, capacidade de resposta). Essa construção conceitual é resultado da investigação realizada pelo autor junto a *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN)¹⁴⁵. A base para a construção das propostas decorre do fato de que a organização que sofre de MAD oscila entre comportamentos inconsistentes e conflitantes de *accountability*. No caso da ICANN, por vezes, a empresa enfatizava diretrizes dos diretores, enquanto outras vezes tentava ser responsiva em relação às demandas de *accountability* de outras partes interessadas. Esse cenário, no longo prazo, provocou descontentamento de agentes e principais em relação às exigências de *accountability*, fato que contribuiu para a ocorrência de disfunções organizacionais, que levou a ICANN a sofrer o fenômeno MAD.

Com a finalidade de dar um caráter objetivo, para cada dimensão é articulada uma questão crítica que corresponde à extensão prática do conceito. Assim, para cada dimensão da *accountability* há uma pergunta a ser feita a uma organização ou indivíduo para determinar se as exigibilidades foram respondidas.

Tabela 16 - Dimensões de *accountability*

Dimensões de <i>accountability</i>	Determinações-chave (a dimensão operativa de <i>accountability</i>)
<i>Transparency</i> (Transparência)	A organização revelou os fatos de seu desempenho?
<i>Liability</i> (Imputabilidade – Sujeição)	A organização enfrentou consequências por seu desempenho?
<i>Controllability</i> (Controlabilidade)	A organização fez o que o diretor desejava?
<i>Responsibility</i> (Responsabilidade)	A organização seguiu as regras?

¹⁴⁴ Mutuamente excludentes significa que a ocorrência de um evento exclui a ocorrência de outro. No caso das dimensões de *accountability* propostas, por não serem mutuamente excludentes, existe a possibilidade de ocorrerem simultaneamente.

¹⁴⁵ A ICANN é uma corporação de utilidade pública sem fins lucrativos com participantes de todo o mundo dedicados a manter a Internet segura, estável e interoperável. Entre suas atribuições, ela é responsável por gerenciar identificadores exclusivos da Internet, conhecido por DNS (*Domain Name System*), que associa um número identificador único relacionado a um endereço na internet.

Dimensões de <i>accountability</i>	Determinações-chave (a dimensão operativa de <i>accountability</i>)
<i>Responsiveness</i> (Responsividade – Capacidade de resposta)	A organização cumpriu as demandas/necessidades?

Fonte: Koppell (2005; p. 95-96, tradução e adaptação nossa).

As dimensões são abrangentes e as questões críticas correspondem qualidade operativa da *accountability*. O autor pontua ser um desafio da gestão pública maximizar os benefícios simultâneos da *accountability*, mas reitera ser impossível articular todas as dimensões. Essa condição é reforçada pelo autor, ao afirmar que “Essas categorias¹⁴⁶ não são mutuamente exclusivas, ou seja, as organizações podem ser responsáveis em mais de um sentido.”¹⁴⁷ (Koppell, 2005, p. 96, tradução nossa)

Em sua proposição, Koppell (2005) agrupa as cinco dimensões em duas concepções de *accountability*. A primeira concepção, na qual são agrupadas a transparência (*transparency*) e a imputabilidade (*liability*), é denominada de fundamental. Essa denominação “fundamental” decorre da condição de que a transparência e a imputabilidade do agente ou da organização sustentam a *accountability* em todas as suas demais manifestações. Aqui podemos associar a concepção fundamental de Koppell (transparência e imputabilidade) com bidimensionalidade do conceito de *accountability* (*answerability* e *enforcement*), conforme visto em Schedler (1999). Já na segunda concepção de *accountability* são agrupadas as dimensões *controllability* (controlabilidade), *responsibility* (responsabilidade) e *responsiveness* (responsividade – capacidade de resposta). Essa segunda concepção, agrupa as questões substantivas da organização, que tem como foco matérias relacionadas, por exemplo, às finanças, ao cumprimento da legislação, às exigências políticas e ao desempenho. Nesse modelo, a concepção fundamental (transparência e imputabilidade) é a base sobre a qual se

¹⁴⁶ Muito embora, ao longo do texto, sejam encontradas a denominação de categorias de *accountability*, o autor as classifica como dimensões de *accountability*.

¹⁴⁷ “These categories are not mutually exclusive — that is, organizations may be accountable in more than one sense.”

articulam as demais manifestações de *accountability* propostas (controlabilidade, responsabilidade e responsividade – capacidade de resposta).

Na concepção fundamental, a transparência é considerada por Koppell (2005) o valor literal de *accountability* e representa o juízo de que um agente e uma instituição devem explicar ou prestar contas (*account*) de suas ações. Portanto, nessa linha, uma organização responsável (*accountable*) não pode ofuscar seus erros para evitar o escrutínio de seus atos. Prossegue argumentando que em uma instituição *accountable* (responsável), não se admite fragilizar a revelação dos fatos sobre o desempenho para favorecer a ocultação de erros, razão pela qual a transparência – revelação dos fatos sobre o desempenho – se configura como condição fundamental para concretizar as outras dimensões de *accountability*. Assim, Koppell (2005) argumenta que a transparência tem valor inato, sendo um fim em si mesmo, portanto, constitui-se requisito imprescindível para todas as outras dimensões da *accountability*.

Segundo Michenera e Bersch (2013) e Zuccholotto e Teixeira (2019), a conscientização sobre a importância da transparência adquiriu relevância entre pesquisadores de diversos campos do conhecimento e estudos abordando questões sobre conceitos, categorias ou tipologias são elementos comuns tratados em trabalhos publicados. Contudo, referenciando o ensaio de Schedler (1999), Michenera e Bersch (2013) argumentam que a transversalidade dos estudos de transparência, que atraiu a atenção de áreas relacionadas à administração, política, negócios, direito e outros, não foi suficiente para pôr fim às interpretações ambíguas sobre transparência, principalmente quando ele é associado ao correlato e abrangente conceito de *accountability*.

Além dos debates quanto a ambiguidade associada ao termo transparência, outra questão relacionada ao tema refere-se à qualidade da informação que é colocada à disposição ou divulgada (Zuccholotto & Teixeira, 2019). Sabe-se que organizações podem ser generosas na quantidade de informações colocadas à disposição do público ou divulgadas em relatórios específicos para os grupos de interesse. Entretanto, exposições e divulgações exaustivas sobre questões irrelevantes podem ser percebidas como uma estratégia para encobrir ou, até mesmo, suprimir pontos críticos que deveriam ser detalhados. Tal estratégia denota intenções do agente em dificultar, ou

impossibilita, o escrutínio de suas ações pelos grupos de interesses (donos, financiadores, beneficiários, cidadãos etc.). Essa questão sobre o que representa informação de qualidade se apresenta com um problema adicional, uma vez que tema é objeto de estudo de diferentes campos da ciência, mas de difícil consenso, dada a subjetividade envolvida no conceito (Paim *et al.*, 1996; Nehmy & Paim, 1998).

No campo das ciências sociais, particularmente na área das finanças, qualidade da informação é tratada de forma objetiva e operativa. Em Contabilidade, por exemplo, a qualidade da informação é avaliada por um conjunto de parâmetros denominado “Características Qualitativas de Informações Financeiras Úteis”, divulgado nas Normas Brasileiras de Contabilidade *NBC-TG – Estrutura Conceitual* (CFC, 2019¹⁴⁸). Esse documento, de cunho técnico, apresenta o conceito de informação de qualidade sob a dimensão operativa, ao estabelecer uma série de atributos sem os quais a entidade reguladora não pode assegurar tratar-se de uma informação de qualidade. Entretanto, o mesmo documento alerta que a simples divulgação das informações obedecendo os atributos não assegura qualidade, sendo imprescindível proceder uma verificação do foi relatado (auditoria), para garantir a relevância e a fidedignidade.

Os atributos considerados como “Características Qualitativas de Informações Financeiras Úteis” foram agrupados em duas categorias que representam uma hierarquia da qualidade da informação. A primeira categoria é denominada de “Características Qualitativas Fundamentais”, cuja denominação já indica que sua ausência ou falhas invalidam a informação em sua totalidade. Apresenta como condição fundamental, para que a informação seja considerada de qualidade, a existência dos atributos de relevância e representação fidedigna do que é divulgado (CFC, 2019). Já a segunda categoria tem por finalidade melhorar a qualidade das informações divulgadas (Características Qualitativas de Melhorias), tanto na questão da relevância quanto na fidedignidade do que se pretende informar (CFC, 2019). Essa questão pode ser

¹⁴⁸ Essa norma, publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade, que é o órgão regulador brasileiro, foi uma tradução da Framework da International Financial Reporting Standards Foundation (IFRS Foundation), que é organização sem fins lucrativos responsável por produzir as International Financial Reporting Standards (IFRS), que são utilizadas por vários países, inclusive por toda a Europa.

extrapolada para a área de museus, no diz respeito a divulgação do uso dos recursos públicos e de projetos nos relatórios financeiros dessas instituições.

Em seu trabalho, Koppell (2005, p. 96, tradução nossa) afirma que “A questão crítica para avaliar a responsabilidade organizacional ao longo da dimensão da transparência é direta e sua extensão prática é operacionalizada por meio da seguinte pergunta: a organização revelou os fatos de seu desempenho?”¹⁴⁹ Essa afirmativa deixa implícita que a dimensão da transparência deve estar articulada com utilidade e fidedignidade das informações divulgadas. Nesse ponto cabe pontuar que transparência não se restringe à visibilidade da informação, mas, também, que os dados divulgados ofereçam condições para que o receptor possa realizar inferências, segundo as finalidades do escrutínio (Michenera & Bersch, 2013 e Zuccholotto & Teixeira, 2019).

A segunda dimensão fundamental, denominada *liability* (imputabilidade – sujeição), pode ser explicada pela soma dos vocábulos *enforcement* (capacidade de impor sanções ou punições aos agentes) e *culpability* (ser responsável por uma falha ou erro; culpa), significando a condição de se imputar a um agente ou a uma organização a responsabilidade objetiva e direta por algo ou alguém. Sobre essa dimensão fundamental, o autor argumenta que algumas concepções de *accountability* exigem que agentes e instituições enfrentem as consequências associadas ao seu desempenho. Em essência, a dimensão da imputabilidade atribui culpabilidade à transparência e, nesse sentido, agentes e organizações devem ser responsabilizados por suas ações, em que o sucesso deve ser recompensado e a má conduta poderá ocasionar uma sanção ou punição (Koppell, 2005).

Especificamente sobre a parte operativa dessa categoria, Koppell (2005) diz que para cumprir a visão de *accountability* a imputabilidade não precisa, necessariamente, envolver penalidades criminais, podendo atender seu objetivo por meio de avaliações de desempenho em que pontuações insatisfatórias se configurem em impacto negativo na remuneração e as satisfatórias, na forma de premiação. Sobre essa questão, Koppell

¹⁴⁹ “The critical question for evaluating organizational accountability along the transparency dimension is straightforward: Did the organization reveal the facts of its performance?”

(2005) argumenta que a revelação de irregularidades e maus desempenhos, por si só, não é condição de *accountability*, e completa:

As consequências devem ser atribuídas ao desempenho na forma de recompensas ou contratempos profissionais, aumento ou diminuição da autoridade orçamentária, aumento ou diminuição da discricção ou redução ou aumento do monitoramento. A questão-chave, então, ao avaliar a dimensão da responsabilidade é esta: o indivíduo ou a organização enfrenta consequências relacionadas ao seu desempenho?¹⁵⁰ (Koppell, 2005, p. 97, tradução nossa).

Importa destacar que essa imputabilidade é objetiva, ou seja, não se trata de percepção subjetiva de culpa, mas de determinar quem será responsabilizado pelas ações, ou omissões, e pelos atos praticados, e quais serão as punição ou premiações. Nesse sentido, a imputabilidade se apresenta como condição complementar à transparência e fundamental para a *accountability*. Para o autor, na inexistência de imputabilidade, a divulgação de informações deixa de ter o caráter de prestação de contas para se transformar em mera descrição de eventos organizacionais.

Em razão das argumentações apresentadas, as dimensões transparência e imputabilidade são consideradas, segundo a concepção de Koppell (2005), como fundamentais para garantir os conceitos que sustentam a *accountability* em todas as suas manifestações. Essas colocações remetem à estrutura bidimensional de *accountability* proposta por Schedler (1999), que classifica dimensão de “imputabilidade” de Koppell (2005) como *enforcement* e “transparência” em *answerability*. Por sua vez, a concepção substantiva, assim classificadas, porque correspondem ao objetivo do processo de *accountability*, são agrupadas as dimensões, controlabilidade, responsabilidade e responsividade.

¹⁵⁰ “Consequences must be attached to performance in the form of professional rewards or setbacks, added or diminished budget authority, increased or diminished discretion, or reduced or increased monitoring. The key question, then, in assessing the liability dimension of accountability is this: Does the individual or organization face consequences related to performance?”

A dimensão controlabilidade recebe atenção especial porque a concepção dominante de *accountability* gira em torno do controle em que “Se X pode induzir o comportamento de Y, diz-se que X controla Y – e que Y é responsabilizado por X.”¹⁵¹(Koppell (2005, p. 97, tradução nossa). Depreende-se dessa colocação que não existe qualquer valor subjetivo para designar o controle, sendo sua definição objetiva. Entretanto, verifica-se nos trabalhos de Romzek e Dubnick (1987), Radin e Romzek (1996) e Romzek e Ingraham (2000) a percepção de que os controles nem sempre são objeto principal nas exigências de *accountability*, seja por decisões políticas ou por contextos operacionais que exigem controles mais frágeis baseados na confiança nas decisões dos profissionais especializados (*accountability* profissional e política).

Sobre graus de controle ou sua variabilidade, Koppell (2005) coloca que a autonomia organizacional está ligada a certas crenças sociais subjacentes à capacidade de os cidadãos operarem o controle sobre determinadas agências ou processos. Nesse sentido, coloca-se que uma variação flexível do controle encontra mais campo em agências que atuam em áreas técnicas ou em atividades específicas, que inibem a capacidade de arguição e de fazer julgamentos por parte dos representantes eleitos (Koppell, 2005). Aqui cabe uma ponderação às argumentações do autor, uma vez que essa alegada inibição quanto à capacidade dos representantes eleitos de questionarem as ações decorrentes de atividades específicas ou técnicas podem ser superadas pela formação grupos de especialistas responsáveis por monitorar determinados setores. Tais grupos podem ser formados por representantes eleitos (comissões técnicas) ou pelo poder estatal, por meio de agências reguladoras ou órgãos de classe.

Segundo Koppell (2005), a dimensão “responsabilidade” possui uma amplitude que permitem visões alternativas sobre seu significado. Sob tal perspectiva, o agente pode ser responsável por algo ou alguém ou ter a responsabilidade limitada por leis, normas, regulamentos ou regras. Pode ainda ser responsabilizado por padrões de comportamento institucional ou ter a responsabilidade balizada segundo padrões profissionais, formais e informais. Das abordagens aqui apresentadas, pode-se inferir

¹⁵¹ “If X can induce the behavior of Y, it is said that X controls Y—and that Y is accountable to X”.

que a responsabilidade pode ser atrelada a características objetivas (leis, normas, regulamentos) que sujeitam um agente a ser responsável por algo ou alguém ou subjetivas, relacionada a valores sociais que ditam a cultura institucional. Nessa linha, Koppell (2005, p. 98, tradução nossa) afirma que “A responsabilidade também pode assumir a forma de padrões profissionais formais e informais ou normas de comportamento¹⁵²”. Tais padrões de comportamento podem pertencer a padrões estabelecidos internamente, que não são definidos pelos legisladores. Nesse ponto, cabe pontuar as ponderações de Koppell (2005), que realiza distinções sobre tipos formais de responsabilidade citando, por exemplo, as diferenças de exigibilidade entre a iniciativa privada e a pública, uma vez que seus objetivos são distintos. Essa distinção de propósitos estabelecidos na iniciativa privada e na pública determina e diferencia o caráter substantivo da responsabilidade.

Contudo, essas visões alternativas são resumidas em uma questão central e prática da responsabilidade que consiste em questionar se o agente ou a organização seguiu as regras e normas, diferindo da controlabilidade, cujo questionamento decorre de o agente ou a organização ter agido segundo as determinações da direção ou do controlador. A diferença é que, no primeiro caso, as restrições são estabelecidas por leis, normas e regulamentos, enquanto no segundo as determinações são de caráter hierárquico (determinação dos gestores ou decorrência dos objetivos estabelecidos por quem detém o controle da instituição).

A última categoria proposta corresponde a responsividade (capacidade de resposta), que segundo Koppell (2005), é usada para diferenciar a atenção de uma organização quanto às necessidades e desejos dos agentes externos à organização dos interesses internos. Segundo Koppell (2005, p. 98, tradução nossa), “Existem pelo menos duas interpretações da concepção de responsividade. Um foca nas demandas das pessoas atendidas, o outro nas necessidades”¹⁵³. A concepção de responsividade com foco nas

¹⁵² “Responsibility can also take the form of formal and informal professional standards or behavioral norms”.

¹⁵³ “There are at least two interpretations of the responsiveness conception. One focuses on the demands of the people being served, the other on the needs”.

demandas pode responder de maneiras diferentes, segundo as preferências de seus clientes, que podem ser obtidas por meio de pesquisas ou mediante a formação de representantes constituídos por membros de grupos de interesse (Koppell, 2005). Prossegue afirmando que a responsividade orientada para as necessidades tem como foco os objetivos de uma organização em satisfazer a uma necessidade, sob a pena de, se não atendida, a organização perder representatividade e importância para, por exemplo, uma comunidade beneficiada. Conclui que a responsividade com enfoque na demanda baseia-se na capacidade de resposta em atender a um comando e o agente será avaliado segundo a extensão com que a ordem foi cumprida, associada à satisfação do principal, enquanto a capacidade de resposta com foco nas necessidades refere-se às expectativas substantivas como, por exemplo, atender uma carência de uma comunidade, mudando o foco de *accountability* para o desempenho. Acrescenta que a capacidade de resposta voltada para as necessidades da população é descrita como uma visão final da *accountability*.

Prossegue o autor argumentando que, muito embora, disfunções organizacionais, em razão de expectativas de *accountability* pouco claras, possam levar ao MAD, essa síndrome é evitável. Nesse sentido, a questão central é como uma organização pode evitar o MAD, uma vez que o conceito de *accountability* carrega múltiplos significados. Há que se refletir sobre os parâmetros que as partes interessadas levam em consideração ao avaliar o quanto uma organização é responsável. Seguindo essa linha, o autor coloca que, se a instituição tentar atender as expectativas de *accountability* em todos os sentidos implícitos do termo, pode incorrer em desordens funcionais, uma vez que, em certas situações, certos significados de *accountability* podem se apresentar conflitantes, como por exemplo, satisfazer demandas de superiores hierárquicos, de requisitos das leis, norma etc., ao mesmo tempo que tenta suprir as necessidades dos grupos sociais ou comunidades impactadas pelas ações da organização. Em tais circunstâncias, a proposta do autor passa por desmembrar os significados do termo *accountability* em cinco dimensões, em que as organizações podem responder em mais de um sentido com a finalidade de minimizar as dificuldades enfrentadas ao tentar atender as múltiplas exigências.

Inferir-se, dentro da abordagem realizada por Koppell (2005), que a transparência possui valor intrínseco, e essa dimensão de *accountability* é requisito fundamental para que se possa operar as dimensões substantivas – controlabilidade, responsabilidade e responsividade. Dessa forma, a transparência enquanto pré-requisito é crítica para a avaliação do desempenho da organização (dimensões substantivas). Em complemento à transparência, surge a imputabilidade para agregar culpabilidade à transparência. Nessa dimensão de *accountability*, o que se questiona é se o agente, ou a própria instituição, enfrentou as consequências por seu bom ou mau desempenho, assumindo ônus e bônus. Nesse sentido, em razão da natureza das exigências das duas dimensões e da complementaridade delas, o autor atribuiu grau de essencialidade à transparência e à imputabilidade (dimensões fundamentais), que dão suporte às dimensões substantivas de *accountability* (exigências substantivas que têm por finalidade avaliar o desempenho – propósito – da instituição).

Na abordagem de Koppell (2005) pode-se identificar, similarmente a Schedler (1999), o desenvolvimento de um modelo bipartido que agrupa as cinco dimensões nas concepções fundamentais e substantivas de *accountability*. Entretanto, pode-se inferir que autor estabeleceu uma estrutura em que a concepção fundamental (transparência e imputabilidade) agrupa bidimensionalidade de Schedler (1999), cuja primeira dimensão corresponde transparência dos fatos e das razões (*answerability*) e a segunda diz respeito a sujeitar o poder à ameaça de sanções ou punições (*enforcement*). Dessa forma, o agrupamento das outras três dimensões (controlabilidade, responsabilidade e responsividade) na concepção substantiva poderia ser entendido uma reestruturação das sobreposições presentes na estrutura de Schedler, como vigilância, monitoramento, supervisão, controle, verificações, contenção, exposição pública e punição.

Por fim, Koppell reforça as tentativas de colocar em camadas todos os significados idealizados de *accountability* em uma única definição tornaria o conceito sem sentido. Nesse sentido, o autor se nega a apresentar uma definição, pois *accountability* pode se ligar a crenças, cultura, ética, moral, costumes, em sua dimensão subjetiva, ou aos aspectos operativos, a exemplo de controle burocrático, supervisão, prestação de contas, instrumentos de punição, mecanismos de prestação de contas, dentre outros.

Assim, o autor deixa claro que seu objetivo é propor uma tipologia conceitual de cinco dimensões de *accountability*, visando articular os significados fundamentais de *accountability* (obrigação de prestar contas e justificar sobre os atos praticados e resultados alcançados – transparência – e enfrentar as consequências em decorrência das ações ou omissões - imputabilidade) com os aspectos substantivos relacionados as instituições (controle, responsabilidade e capacidade de resposta).

Em seu livro *“World Rule: Accountability, Legitimacy, and the Design of Global Governance”*, de 2010, o autor retoma as reflexões e argumentações sobre as questões relacionadas quanto à abrangência de significados de *accountability*, acrescentando que fatores culturais podem, também, contribuir para compreensões distintas do termo. Em uma abordagem sociológica, Koppell (2010) menciona as distinções na compreensão do termo *accountability*, colocando como elemento adicional a cultura e a diferença de significado linguístico para norte-americanos e europeus. Avançando em suas argumentações, o autor afirma que a compreensão de *accountability* entre europeus refere-se, geralmente, aos mecanismos pelos quais o controle social é exercido sobre a burocracia, enquanto no contexto estadunidense o termo é usado em sentido normativo, como uma condição de virtude organizacional. Conclui, afirmando que diferenças culturais e linguísticas são, também elementos motivadores para a existência de diversidades de categorias, definições e dimensões da *accountability*. Se ampliar essas argumentações para além de diferenças delimitadas aos países de língua inglesa, alcança-se a compreensão do porquê da diversidade de significados que o termo pode representar, razão pela qual este trabalho assume como apropriada a proposta de Koppell, que consiste em articular o conceito de *accountability* em cinco dimensões.

2.2. Accountability no contexto das agências governamentais

Neste tópico serão apresentados dois estudos de Romzek e seus coautores (1987, 2000), ambos resultados de investigações de eventos ocorridos sob a responsabilidade de agências governamentais, que resultaram perdas materiais e de vida. Nessa perspectiva, Romzek e Dubnick (1987) elaboram um sistema baseado em duas dimensões (fontes de controle e graus de controle), que tomam como referência para desenvolver uma

análise baseada em quatro tipos de *accountability* (burocrática, legal, profissional e política). No segundo trabalho, Romzek e Ingraham (2000) utilizam o mesmo sistema para desenvolver uma análise sobre os problemas decorrentes das relações de *accountability* que são estabelecem em organizações altamente hierarquizadas. Ambos os estudos apresentam os problemas de *accountability* sob a perspectiva de organizações governamentais pautadas pela hierarquia, obediência aos dispositivos legais, submetidas às exigências políticas e que utilizam expertise profissional.

O primeiro estudo apresentado, publicado em 1987 sob o título de *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy* (*Accountability* no setor público: lições do acidente com o *Challenger*), foi desenvolvido pelos cientistas políticos Barbara S. Romzek e Melvin J. Dubnick. Nesse estudo, os autores desenvolveram uma análise sobre a dinâmica dos eventos que resultaram no acidente com o ônibus espacial *Challenger*, sob a perspectiva institucional¹⁵⁴ da NASA (*National Aeronautics and Space Administration*/Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço). Tomando como ponto de partida o relatório produzido por uma comissão¹⁵⁵ de investigação independente, formada com a finalidade de elucidar as causas, os autores oferecem uma abordagem que contempla fatores institucionais, além dos técnicos e gerenciais oficialmente apresentadas. Cientes de que as explicações oficiais – relativos aos fatores técnicos e gerenciais – oferecidas pela comissão de investigação não fornecem todas as respostas sobre o desastre, Romzek e Dubnick (1987) desenvolvem uma análise das causas, abordando as possibilidades de problemas de *accountability*, que podem ter

¹⁵⁴ A perspectiva institucional das organizações é uma corrente da administração que defende “A ideia de que as organizações estão profundamente mergulhadas em um todo maior que fornece a elas elementos centrais para a sua sobrevivência e com o qual trocam continuamente informações [...]. Essa nova visão deu origem a diversas contribuições teóricas e empíricas, entre elas a teoria institucional (Vieira *et al.*, 2012, P. 139).

¹⁵⁵ A repercussão do acidente levou o presidente Ronald Reagan a formar uma comissão (*Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Acciden*) que, ao final da investigação, emitiu em seu relatório um parecer técnico atribuindo a causa da explosão do *Challenger* a um defeito na junção entre os segmentos inferiores do motor sólido do foguete direito, reunindo evidências que descartaram a existência de outras falhas mecânicas (Romzek & Dubnick, 1987). Para além do parecer técnico, que se restringiu a investigar os sistemas mecânicos, a comissão explicitou que problemas de gestão na NASA foi outro elemento que contribuiu para o acidente (Romzek & Dubnick, 1987). O relatório da comissão está disponível no site da NASA. Disponível em WWW:<URL: <https://ntrs.nasa.gov/citations/19860015255>>.

surgido em decorrência de esforços da NASA para gerenciar as diversas expectativas demandadas pelo sistema político americano. Por ser uma organização governamental, outro ponto levantado pelos autores refere-se controle e responsabilização, pautados segundo uma estrutura altamente hierarquizada.

Para efeito de controle e responsabilização, sob a perspectiva institucional¹⁵⁶, Romzek e Dubnick (1987), afirma que as organizações podem apresentar problemas de *accountability* em qualquer um dos três níveis (técnico, gerencial ou institucional)¹⁵⁷, ou em todos, simultaneamente. Nessa perspectiva, os autores relatam que a comissão chegou à conclusão sobre as causas do acidente ao nível técnico (um defeito em um componente) e gerencial (os responsáveis por tomar a decisão de realizar o lançamento desconheciam todos os fatos, no caso específico, o histórico de problemas no componente, cuja falha resultou no acidente). Ao nível gerencial, a comissão investigadora foi taxativa ao afirmar que lacunas no fluxo de informações resultaram na decisão equivocada de realizar o lançamento.

Contudo, os autores afirmam que o relatório da comissão foi burocrático, carecendo de uma desejável ampliação da análise para complementar os aspectos técnicos e gerenciais causadores da tragédia. Nessa linha e usando uma perspectiva institucional, Romzek e Dubnick (1987) argumentam que as lacunas no fluxo de informações seriam decorrentes de problemas de *accountability*, causados pelos esforços da NASA para gerenciar as diversas expectativas que enfrentava no sistema político. Como qualquer instituição dependente de recursos governamentais, a NASA não seria diferente em ter que enfrentar as demandas políticas, tais como justificar os recursos públicos – impostos dos cidadãos – destinados para a agência, atender as exigências dos diversos órgãos de

¹⁵⁶ A teoria institucional distingue organizações de instituições, porque estas buscam desenvolver suas atividades ao nível técnico e gerencial (as organizações) interagindo com o ambiente, influenciado ou sendo influenciada pelo meio externo, no cumprimento de sua função social – perspectiva institucional (Figueiredo e Caggiano, 2019, Vieira *et al.*, 2012).

¹⁵⁷ Segundo Romzek e Dubnick (1987), as organizações trabalham as questões relacionadas ao controle e responsabilização ao nível técnico (atividades especializadas que envolve expertise), gerencial (voltado para gestão de processos, colaboradores, clientes, infraestrutura etc.) e institucional (preocupa-se em lidar com as demandas externas diversas).

controle, desenvolver ações alinhadas aos interesses de financiadores, apresentar resultados esperados, dentre outras e sem esquecer da missão para a qual foi criada.

Com base nesses elementos, os autores apresentam como proposta usar o programa do *Challenger* para argumentar sobre os problemas críticos que podem surgir em qualquer um dos três níveis (técnico, gerencial e institucional), como consequência do esforço da NASA para lidar com demandas diversas, que podem ter contribuído para moldar a gestão, ao ponto de desviar a atenção da organização do elemento pelo qual era reconhecida – sua expertise profissional. Os autores afirmam que muitos dos problemas técnicos e gerenciais advieram dos esforços da NASA em atender as demandas institucionais, especificamente quanto a *accountability* política e burocrática, que debilitaram enfraqueceram a agência espacial quanto ao seu protagonismo profissional. Tal cenário, os autores concluem, costuma ocorrer porque, ao nível institucional, agências do setor público têm que lidar com diversidades de expectativas, por vezes conflitantes, demandadas pelo meio ambiente no qual estão inseridas.

Em relação as expectativas do meio ambiente, os autores fazem referência ao contexto da NPM, que afetava a forma como o meio político considerava o tamanho ideal da administração pública e de suas agências. Sob tal contexto, a NASA se viu em face de cortes orçamentários, que obrigaram a agência a ajustar seus objetivos ao volume de recursos disponibilizados (reduzindo processos, eliminando etapas operacionais, terceirizando departamentos, revendo contratos com fornecedores e outras ações). Além das pressões financeiras, a NASA se viu diante de um movimento em todos os níveis da administração pública, que obrigava as agências governamentais a justificarem suas existências por meio de resultados e autossustentabilidade, sob constante pressões pela privatização. Concluem que a agência se viu obrigada a enfrentar essas pressões alterando sua estrutura de gestão, que resultou por afetar as operações de forma crítica.

À medida que essas pressões passaram a ganhar relevância no contexto da NASA, houve uma priorização da *accountability* política, para atender as demandas do ambiente externo, e da *accountability* burocrática, para dar conta das mudanças organizacionais pelas quais a agência passava, a exemplo descentralização provocada pela terceirização, que exigia mais controle sobre os processos e estrutura hierárquica rigidamente

definida. Essas priorizações – políticas e burocrática – incentivaram a organização a adotar uma postura que dava menor relevância à expertise, uma característica pela qual a organização era reconhecida pelo público.

Concretamente, parte dos problemas decorrentes dessas pressões foi relatado pelo relatório da comissão, ao identificar as causas técnicas e gerenciais do acidente, apontar culpados e propor penalizações e revisão dos processos operacionais, para garantir que algo semelhante não voltasse a ocorrer. Segundo os autores, tais conclusões e recomendações do relatório representavam mais pressões que, provavelmente, levariam a agência a reforçar os mecanismos de *accountability* burocráticos e legais, para dar conta das novas demandas. Outras recomendações, como a criação de órgão de controle externo à NASA, responsáveis por acompanhar e exigir relatórios técnicos e de prestação de contas, iriam reforçar a *accountability* política.

Os autores argumentam que as propostas apresentadas pela comissão são frágeis, porque se concentraram nas falhas dos sistemas técnicos e de gestão, ignorando as causas dessas falhas, decorrentes de inadequação dos mecanismos de *accountability* burocrático e político no gerenciamento da expertise da agência – *accountability* profissional. Concluem que a agência falhou no gerenciamento de suas expectativas, apontando a inadequação dos sistemas de *accountability* que permitiram que informações técnicas relevantes não chegasse aos decisores ou que não fossem relatadas críticas, ao ponto de que decisões fossem modificadas. Com base em tais conclusões, os autores apresentam uma proposta de sistema de *accountability*, para gerenciar expectativas, composta por duas dimensões que envolvem:

[...] se a capacidade de definir e controlar expectativas é mantida por alguma entidade específica dentro ou fora da agência; e (2) o grau de controle que a entidade recebe sobre a definição das expectativas dessa agência. A interação

dessas duas dimensões gera os quatro tipos de sistemas de *accountability* [...] ¹⁵⁸
(Romzek e Dubnick, 1987, p. 228)

A dimensão voltada para o gerenciamento das expectativas da agência se dá por meio de mecanismos de *accountability* exige o estabelecimento de alguma fonte de controle autorizada. A outra dimensão refere-se ao grau de controle sobre as escolhas e operações da agência, exercida pelas fontes de controle. Esse sistema, composto por duas dimensões e quatro tipos de *accountability*, está ilustrado na figura seguinte:

Figura 3 - Esquema resumido sobre os Tipos de Sistemas de *accountability*

		Fonte de controle da agência	
		Interno	Externo
Grau de controle sobre a ação da agência	Alto	1. Burocrático	2. Legal
	Baixo	3 Profissional	4. Político

Fonte: Romzek & Dubnick (1987, p. 229).

Para contextualizar suas argumentações, os autores afirmam que *accountability* é usado, frequentemente, para se referir à *answerability* ¹⁵⁹. Entretanto, esclarecem que a *answerability* não alcança o conceito de *accountability*, cujo significado adquiriu importância e desempenha um papel maior nos processos da administração pública do que somente prestar contas. Segundo Romzek & Dubnick (1987, p. 228, tradução nossa), “Concebida de forma mais ampla, a *accountability* da administração pública envolve os meios pelos quais os órgãos públicos e seus trabalhadores gerenciam as diversas expectativas geradas dentro e fora da organização. ¹⁶⁰” Assim, assumindo *accountability*

¹⁵⁸ “[...] whether the ability to define and control expectations is held by some specified entity inside or outside the agency; and (2) the degree of control that entity is given over defining those agency's expectations. The interplay of these two dimensions generates the four types of accountability systems [...]”

¹⁵⁹ Usado no sentido de o agente ser obrigado a responder as demandas geradas por instituições ou grupos específicos.

¹⁶⁰ “More broadly conceived, public administration accountability involves the means by which public agencies and their workers manage the diverse expectations generated within and outside the organization.”

como uma estratégia para gerenciar expectativas na administração pública, os autores argumentam sobre a possibilidade de que o vocábulo pode admitir variadas formas, que envolvem a capacidade de definir e controlar as demandas geradas por alguma entidade específica, dentro ou fora da agência, bem como sobre o grau de controle que a entidade controlada pode desempenhar. Esses dois fatores exigem o estabelecimento de fontes autorizadas e o alcance e a profundidade de controle que as fontes internas e externas aplicarão sobre as operações da agência. Assim, Romzek e Dubnick (1987) propõe que as organizações públicas estabeleçam uma relação equilibrada entre os quatro tipos de sistema de *accountability*, cuja descrição segue:

- 1) A *accountability* burocrática (*bureaucratic accountability*), compõe-se de mecanismos utilizados para gerenciar as expectativas dos órgãos públicos, cujo foco de atenção das prioridades está no topo da hierarquia burocrática. O funcionamento de um sistema de *accountability* burocrática envolve uma relação organizada e legítima entre um superior e um subordinado e supervisão rigorosa ou um sistema substituto de procedimentos operacionais padrão ou regras e regulamentos claramente definidos.
- 2) A *accountability* legal (*legal accountability*) se assemelha à forma burocrática no sentido em que envolve a aplicação frequente de controle a uma ampla gama de atividades da administração pública. Mas, contrastando com a *accountability* burocrática, a *accountability* legal baseia-se nas relações entre uma parte controladora, fora da agência¹⁶¹, e uma controlada, interna à organização.
- 3) A *accountability* profissional (*professional accountability*) ocorre com maior frequência à medida que as agências precisam lidar com problemas tecnicamente difíceis e complexos, devendo dispor de profissionais qualificados e especializados para fornecer soluções adequadas. Em tal contexto, esses profissionais serão responsabilizados pela forma como venham a fornecer respostas, julgadas adequadas pela gestão, para corrigir os problemas técnicos para cuja solução foram

¹⁶¹ Essa parte externa não é qualquer agente, pois corresponde a dimensão de *enforcement* descrita por Schedler (1999), como indivíduo, ou grupo, em posição de impor sanções legais ou reivindicar obrigações contratuais formais do controlado.

contratados, razão pela qual possuem alto grau de liberdade para agir nas situações determinadas que exigem suas competências técnicas (*high degree of discretion*) de trabalho. A distinção entre *accountability* burocrática e profissional se dá pela profundidade do controle, em que o primeiro tem como característica supervisão próxima, enquanto na segunda o nível de autoridade é fraco, dada a assimetria da expertise, existente entre o especialista e supervisor, exigida para solução técnica.

- 4) A *accountability* política (*political accountability*) se apresenta central para as pressões democráticas impostas aos administradores públicos. Enquanto a deferência ao técnico responsável caracteriza a *accountability* profissional, por causa da relação entre leigo e especialista, a capacidade de resposta (*responsiveness*) é atributo dos sistemas de *accountability* política, porque estes envolvem relações entre um agente público – um gestor – que deve respostas à autoridade legalmente constituída, com poderes para exigir *accountability*, a exemplo de autoridades eleitas, agências de controle, organismos de classe e quaisquer outros grupos de interesse venha a adquirir representatividade para demandar prestação de conta.

Os quadrantes apresentados resumem as principais características dos quatro tipos gerais de sistemas de *accountability* propostos pelos autores. Em teoria, cada um dos quatro sistemas de *accountability* apresentados pode assegurar a responsabilidade da agência, podendo gerenciar suas expectativas usando o sistema de *accountability* que for mais apropriado aos aspectos institucionais relevantes. Entretanto, o mesmo potencial de flexibilidade pode não ser possível nos níveis técnico ou gerencial, nos quais a adequação dos mecanismos de responsabilidade está mais intimamente ligada a tarefas específicas, às orientações estratégicas ou a peculiaridades das agências públicas (Romzek & Dubnick, 1987). Essa relação é representada pela tabela a seguir.

Tabela 17 - Resumo do relacionamento entre os quatro tipos de sistemas de *accountability*

Tipo de Sistema de <i>Accountability</i>	Relacionamento Análogo (Controlador/Gestor)	Base de Relacionamento
1. Burocrático	Superior/Subordinado	Supervisão
2. Legal	Legislador/Executor (Principal/Agente)	Fiduciária

Tipo de Sistema de <i>Accountability</i>	Relacionamento Análogo (Controlador/Gestor)	Base de Relacionamento
3. Profissional	Leigo/Especialista	Respeito ao conhecimento
4. Político	Constituinte/Representante	Capacidade de resposta aos constituintes

Fonte: Romzek & Dubnick (1987, p. 229).

Sobre essas relações e os meios para gerenciar as expectativas, Romzek & Dubnick (1987, p. 230) dizem que:

A adequação de um sistema específico de *accountability* a uma agência está vinculada a três fatores: a natureza das atribuições da agência (*accountability* ao nível técnico); a estratégia de gestão adotada pelos dirigentes da agência (*accountability* ao nível de gestão); e o contexto institucional das operações da agência (*accountability* ao nível institucional). Idealmente, uma organização do setor público deve estabelecer mecanismos de *accountability* que se "encaixem" em todos os três níveis simultaneamente¹⁶².

Percebe-se que o sistema de *accountability* criado por Romzek & Dubnick (1987) tem por finalidade estabelecer condições para as agências públicas gerenciarem as expectativas originadas do ambiente, interno e externo. Assim, usando a análise realizada junto a NASA, os autores identificam que os fatores¹⁶³ que afetaram a gestão

¹⁶² "The appropriateness of a specific accountability system to an agency is linked to three factors: the nature of the agency's tasks (technical level accountability); the management strategy adopted by those heading the agency (management level accountability); and the institutional context of agency operations (institutional level accountability). Ideally, a public sector organization should establish accountability mechanisms which "fit" at all three levels simultaneously."

¹⁶³ Sobre os fatores que levaram a NASA a fazer determinadas escolhas, os autores apontam para o cenário em que a agência teve que enfrentar progressiva perda de apoio político, com cortes orçamentários e proposta para sua privatização, em um contexto alinhado ao movimento da NPM. Para enfrentar tal contexto, a agência, antes reconhecida pela inovação e profissionalismo (corpo técnico qualificado desenvolvendo novas tecnologias), passou a atuar com uma organização centrada em vender e prestar serviços. Assim, a gestão marcada por uma estrutura matricial em que os arranjos entre gerentes e especialista se dava segundo os projetos a serem desenvolvidos (arranjos programáticos), cujo processo decisório baseava-se na expertise da equipe técnica, foi sendo substituída por uma orientação voltada para a sobrevivência da agência em face ao cortes orçamentários (terceirização de atividades, renegociações de contratos visando reduzir custos e perda de pessoal especializado mais bem remunerado).

da agência espacial ocorrem em agências públicas, tais como enfatizar processos burocráticos, com o objetivo de gerenciar expectativas de órgão de controle, ou demandar demasiada atenção aos aspectos políticos, com a finalidade de manter o apoio para manutenção dos recursos, ou mesmo para reivindicar novos investimentos.

O trabalho apresenta pontos comuns quanto na administração pública, em relação à progressiva perda de recursos financeiro que se reflete na deterioração da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos, decorrentes da falta de capacidade de contratar e reter pessoal especializado, gestão orientada para alinhar processos aos cortes orçamentários, dentre outras ações de ajustes ao cenário restritivo. O resultado prático são instituições governamentais funcionando aquém das condições desejáveis, circunstâncias comuns aos órgãos que dependem de recursos governamentais para execução de sua missão. Questões que passam pelo gerenciamento de expectativas por meio do sistema de *accountability*, conforme Romzek & Dubnick (1987).

A segunda abordagem realizada pela cientista política Barbara S. Romzek, dessa vez em parceria com a pesquisadora e professora de administração pública Patricia Wallace Ingraham, refere-se ao funcionamento da *accountability* sobre uma organização rigidamente hierarquizada. Nesse trabalho, publicado em 2000 sob o título *Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash*¹⁶⁴, as autoras abordam as pressões cruzadas que agentes enfrentam quando são instados a demonstrar iniciativa, mas que, ao mesmo tempo, operam em estrita obediência ao comando. Sob tais condições, os agentes atuam sob vários tipos de relacionamentos de *accountability* que representam os diferentes padrões de comportamentais, segundo os quais seu desempenho pode ser julgado (Romzek e Ingraham, 2000). Nesse trabalho, Romzek retoma os conceitos apresentados em trabalho anterior, publicado em parceria com Dubnick em 1987, com a finalidade de

¹⁶⁴ A pesquisa realizada pelos autores contou com entrevistas aos membros do “*Accident Investigation Board*”, nomeados pelo major-general Michael Ryan, Comandante da Força Aérea dos Estados Unidos na Europa (USAFE), para investigar a queda em abril de 1996 na Croácia do avião de transporte militar que transportava o Secretário de Estado dos Estados Unidos e sua equipe.

analisar os problemas de *accountability* que podem ocorrer em organizações rigidamente hierarquizadas.

Novamente contextualizando o estudo ao movimento *New Public Management*, que atingiu as esferas de governo federal, estadual e local, as autoras abordam questões relacionadas à redução da burocracia nas organizações governamentais, visando tornar os processos mais ágeis e menos custosos, bem como o desenvolvimento de processo de capacitação, com a finalidade tornar os agentes mais responsivos, ao mesmo tempo em que é mantida uma cultura institucional rigidamente hierarquizada e cujas ações são pautadas por estrita obediência a normas e regulamentos. Nesse contexto, as autoras abordam que, no caso dos EUA, o processo alcançou organizações avessas a modismos administrativos, como é o caso das instituições militares, afirmando que:

Uma dinâmica preocupante associada a essas reformas gerenciais é uma lacuna entre a retórica e as expectativas da reforma do governo e a realidade da cultura política americana, litigiosa e orientada para a culpa. Essa lacuna é característica do ambiente de *accountability* dentro do qual as organizações públicas e os gestores públicos operam. Embora as reformas gerenciais estimulem a iniciativa e às vezes até necessitem de um comportamento empreendedor – por exemplo, continuar a fornecer altos níveis de serviço com pessoal e financiamento restritos – a dinâmica de *accountability* continua a reforçar as regras avessas a riscos e orientadas para processos. Por exemplo, quando as atividades empreendedoras resultam em situações indesejáveis, as organizações costumam recorrer rapidamente à *accountability* que enfatiza as regras e a conformidade. É provável que essa lacuna cultural seja particularmente evidente em organizações estruturadas em torno de princípios de comando e controle, como as Forças Armadas¹⁶⁵ (Romzek & Ingraham, 2000, p. 241, tradução nossa).

¹⁶⁵ “A troubling dynamic associated with these management reforms is a gap between the rhetoric and expectations of government reform and the reality of the blame-oriented, litigious American political culture. This gap is characteristic of the accountability environment within which public organizations and public managers operate. While management reforms encourage initiative and sometimes even necessitate entrepreneurial behavior—for example, to continue to provide high levels of service with

Muito embora as autoras exponham a existência de lacunas entre as expectativas e a realidade quanto a reforma da administração pública, sob a perspectiva da impermeabilidade das organizações militares estadunidenses às inovações da área de gestão, os descasamentos entre as narrativas de propostas de melhorias e dificuldades concretas quanto aos resultados esperados são identificados em outros países.¹⁶⁶

No estudo, autoras afirma que no caso das instituições militares, a cultura de aplicar punições, algumas severas, quando regulamentos não são obedecidos, se apresenta como ponto central face às pressões cruzadas entre iniciativa, comando e responsabilidade e que são fontes de a vários tipos de *accountability*. Nesse sentido, decisões que visem atender as diversas demandas de *accountability* podem entrar em confronto com a cultura de total obediência à hierarquia e sujeição a regulamentos que orientam padrões rígidos de conduta e de protocolos operacionais. Assim, Romzek e Ingraham (2000) exploram essas questões na dinâmica da nova administração pública, sob uma estrutura hierárquica de comando e controle das organizações militares.

Muito embora o caso estudado tenha como propósito identificar as causas de um evento específico¹⁶⁷, as conclusões dos autores podem ser extrapoladas para outras organizações que desempenham suas ações sobre rígido controle hierárquico ou que tenha suas autonomias operacionais reguladas por instrumentos formais de outra instituição a qual esteja subordinada.

Em trabalho anterior, Romzek e Dubnick (1987), afirmam que os desafios associados à *accountability* são vários, incluindo estabelecer expectativas, verificar o desempenho, manter a capacidade de resposta dos agentes, graduar a culpa, classificar as

reduced staff and funding—accountability dynamics continue to reinforce risk-averse rules and process orientations. For example, when entrepreneurial activities result in unwelcome outcomes, organizations are often quick to resort to accountability that emphasizes rules and compliance. This culture gap is likely to be particularly evident in organizations structured around principles of command and control, such as the military”.

¹⁶⁶ A coletânea *New Public Management*, organizada por Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne e Ewan Ferlie, que foi publicada em 2002 pela Routledge, apresenta uma ampla abordagem sobre o tema.

¹⁶⁷ As pressões cruzadas enfrentadas pelos oficiais militares envolvidos na queda do avião. No caso estudado, identificou-se que, dentro de uma cultura hierárquica que prima pela obediência, os militares tomaram algumas decisões (visando cumprir a missão) com base em julgamentos que sabiam ser inconsistentes com as diretrizes para a solução de problemas semelhantes (Romzek & Ingraham, 2000).

responsabilidades, determinar quem são os agentes controladores e controlados, e atuar sob as condições de múltiplos sistemas. Assim, Romzek & Dubnick (1987) e Romzek e Ingraham (2000) afirmam que os gestores públicos trabalham para vários padrões de *accountability*, demandados por inúmeras fontes, a exemplo de seus supervisores imediatos, agentes eleitos, a clientela, colegas de trabalho, associações profissionais e os cidadãos em geral, que geram expectativas legítimas – pressões cruzadas – e, ocasionalmente, conflitantes, demandadas pelo sistema político no qual estão inseridos. Esse estudo aborda a questão sob a perspectiva institucional, em que é preciso definir a precedência de a quem se deve prestar contas, que resulta por estabelecer pressões cruzadas, derivando em diferentes tipos de *accountability*.

Em relação às pressões cruzadas e os inúmeros desafios associados, incluindo os de estabelecer expectativas, verificar o desempenho, manter a capacidade de resposta, os autores afirmam que o obstáculo está em estabelecer o gerenciamento dos múltiplos sistemas de *accountability*. Partindo dessa afirmativa, Romzek e Ingraham (2000) iniciam uma análise das relações de *accountability* associadas às pressões cruzadas.

Diferentemente das abordagens realizadas por Romzek e Dubnick (1987), que apresentava quadrantes de *accountability* associados às fontes de controle do agente – externo e interno – e o grau de controle sobre as ações da agência, o presente estudo tem por enfoque as relações cruzadas de *accountability* que se estabelecem entre agentes. Assim, a principal diferença em relação ao enfoque anterior decorre da mudança padrões de controle, a depender das pressões cruzadas exercidas, segundo as exigências de *accountability* geradas pelas fontes externas e internas à organização.

Considerando o controle sob a perspectiva interna, identifica-se as relações hierárquicas de *accountability* pelo alto grau de controle e baixa liberdade para atuar. Nesse tipo de *accountability* o agente tem baixa autonomia de trabalho e supervisão direta. As principais características nesse tipo de relações são baseadas em obediência à cadeia de comandos, observâncias às expectativas explícitas de que regras, regulamentos, diretrizes organizacionais e deferência à perícia do superior. Nesse modelo de organização, quando as circunstâncias não permitem que o superior hierárquico supervisione, as regras e diretrizes assume o lugar. Contudo, problemas podem ocorrer

quando agentes, ao serem incentivados a demonstrar iniciativa e apresentar resultados, agem ignorando normas ou quebrando a cadeia de tomada de decisão dentro de uma cultura institucional altamente hierarquizada.

Ainda sob a perspectiva de controle interno, as relações de *accountability* profissional refletem-se em arranjos de trabalho que proporcionam alto grau de autonomia em que a tomada de decisão baseia em práticas apropriadas ao problema, derivadas de processos de negociação, convicção pessoal, qualificação ou expertise. Sob esse tipo de *accountability*, os funcionários têm o poder de escolher as respostas gerenciais apropriadas, em que a organização se submete a seus conhecimentos e experiências. Sob tais condições, o desempenho do funcionário é decorrente do julgamento consistente com os protocolos aceitos e as melhores práticas. Sob as mesmas circunstâncias de terem que tomar iniciativas e fazer julgamentos submetidos a pressões por resultados, pelos quais serão avaliados, profissionais podem assumir decisões não inteiramente consistente com a melhores práticas. Problemas com esse tipo de *accountability* podem ser decorrentes de outros fatores, não somente de pressões cruzadas, como contratações inadequadas, ausência de planos de qualificação, falta de treinamento regulares, alta rotatividade de profissionais etc.

Considerando o controle sob a perspectiva externa, na *accountability* legal, de forma semelhante a hierárquica, existe baixa autonomia nas relações, envolvendo supervisão externa detalhada do desempenho para o cumprimento dos mandatos estabelecidos sob os quais os administradores são obrigados a trabalhar, como estruturas legislativas e constitucionais. Nesse tipo de *accountability*, existe alto grau de controle, a exemplo de revisões judiciais, procedimentos policiais, auditorias fiscais e audiências de supervisão legislativa, dentre outras que podem ser exigidas na forma da lei. Muito embora esse tipo de *accountability* tenha por característica o alto grau de controle, esse tipo de exigência não é sistemático, sendo frequentemente invocadas somente quando ocorre algum tipo de intercorrência, que irá determinar a abrangência e profundidade das exigências e a extensão legal das explicações.

Quanto as relações de *accountability* política, os agentes têm o poder de decidir se, e de que forma, vão responder às exigências das partes interessadas, uma vez que esse tipo

de relação de *accountability* enfatiza a capacidade de resposta às preocupações geradas por fontes externas, a exemplo de autoridades eleitas, grupos civis organizados, clientes ou beneficiários, sociedade em geral etc. Muito embora esse tipo de *accountability* seja caracterizado por baixo grau de controle e alta liberdade para responder, sua abrangência ou profundidade de escrutínio, bem como o nível de transparência, variam segundo a repercussão do evento ou força política de que exige.

A figura 4 apresenta, esquematicamente, o modelo que apresenta as relações de *accountability* entre as fontes e graus de controle, e exhibe algumas diferenças em relação à abordagem realizada por Romzek e Dubnick (1987). Nessa nova abordagem verifica-se a mudança de denominação da *accountability* burocrática para *accountability* hierárquica, deixando mais claro que o seu significado não se resume aos aspectos burocráticos formais (normas, regulamentos, diretrizes etc.), mas inclui também as relações de poder, que podem ser informais. Outra mudança foi o emprego entre as células de linhas tracejadas, que se destinam a transmitir a ideia de que existe permeabilidade. Essa permeabilidade transmite a ideia de um sistema que identifica a existência de pressões cruzadas entre os tipos de relações *accountability*.

Figura 4 - Esquema resumido sobre as categorias de *accountability*

		Fonte de Expectativas e/ou Controle	
		Interno	Externo
Grau de autonomia	Baixo	Hierárquica	Legal
	Alto	Profissional	Política

Fonte: Romzek & Ingraham (2000, p. 242).

A tabela seguinte apresenta quatro tipos de *accountability* relacionados a ênfase a ser observada e expectativas esperadas: a hierarquia é caracterizada por valorizar a eficiência e obediência às diretrizes organizacionais; o tipo legal tem ênfase no direto e na conformidade com os dispositivos legais; a profissional destaca a *expertise* e a deferência ao julgamento do especialista; e a política é caracterizada pela capacidade

de resposta em relação às partes interessadas (*stakeholders*¹⁶⁸). Cada tipo de *accountability* está, também, associado as expectativas de comportamento desejadas.

Tabela 18 - Valores e expectativas comportamentais de *accountability*

Tipo de <i>Accountability</i>	Ênfase	Expectativa Comportamental
Hierárquica	Eficiência	Obediência às diretrizes organizacionais
Legal	Estado de Direito	Conformidade com as demandas externas
Profissional	<i>Expertise</i>	Deferência ao julgamento profissional especialização
Político	Capacidade de resposta	Responsivo às partes interessadas externas

Fonte: Romzek & Ingraham (2000, p. 242).

Sobre as pressões cruzadas, Romzek & Ingraham (2000) argumentam para o fato de os agentes trabalharem, simultaneamente, sob diversas relações de *accountability*, situação que pode estabelecer problemas de gerenciamento dos vários tipos, em que: ser responsável sob perspectiva profissional – assumir a responsabilidade sobre as decisões tomadas baseadas na capacidade técnica – pode não necessariamente atender aos padrões esperados nas relações de *accountability* hierárquico – as regras e comando ignorados ou não foram seguidos. Na mesma linha, os autores complementam que ao esforçar-se para atender alguma demanda institucional, para fornecer um resultado esperado para determinado grupo de interesse ou comunidade – relações de *accountability* política – o agente pode deixar de observar, ou até mesmo contradizer, os padrões ou regras organizacionais – relações de *accountability* hierárquicas. Essas

¹⁶⁸ O conceito de *stakeholders* foi criado por Robert Edward Freeman, no ano de 1984, em sua obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Tradicionalmente, as organizações tinham a visão de colocar as necessidades dos *shareholders* (acionistas) em primeiro lugar, até por conta de um dever fiduciário de aumentar o valor do investimento realizado por eles. Contudo, o conceito de partes interessadas (*stakeholders*) apresenta outras partes envolvidas, incluindo órgãos governamentais, grupos políticos, associações comerciais, sindicatos, comunidades, financiadores, fornecedores, funcionários, clientes e até concorrentes como partes interessadas. Esse conceito decorre da condição de que qualquer uma dessas partes tem potencial de afetar a instituição e seus resultados.

pressões cruzadas foram identificadas pelos autores como fatores críticos que geram problemas nas relações de *accountability*.

No caso específico analisado, os autores identificaram outros elementos que potencializaram as pressões cruzadas de relações de *accountability*, como aplicação do *downsizing*¹⁶⁹ associado manutenção de alto ritmo de operações, estímulo a iniciativa e exigência de comportamento empreendedor, sem que fossem dadas as condições necessárias para que as mudanças fossem conduzidas com segurança – modernização tecnológica, qualificação de pessoal e tempo para adaptação a nova proposta de gestão. O contexto em que o trabalho foi desenvolvido, a ideologia gerencialista e o movimento da NPM afetavam os organismos governamentais, tais como as instituições militares, com diminuição de efetivos, falta de investimento em infraestrutura, diminuição de programas de qualificação e treinamento, como resultado da lógica predominante de reduzir o custo do estado e, ao mesmo tempo, manter ou melhorar os serviços prestados. Face a esse contexto, as instituições militares apresentaram dificuldades em gerenciar as pressões cruzadas, em que o esforço para atender uma demanda social – transportar uma autoridade com poder político – motivou os responsáveis a ignorarem as regras e padrões de segurança de voo. Essa pressão cruzada ocorre quando o agente responsável é instado pelos superiores – *accountability* hierárquica – a demonstrar iniciativa e autonomia na resolução de entraves técnicos – *accountability* profissional – dentro de uma estrutura organizacional pautada pela estrita obediência as normas e ao superior hierárquico.

Esses cenários indicam paralelos entre as conclusões apontadas por Romzek e Ingraham (2000) e os fatores críticos que podem contribuir as pressões cruzadas no contexto de a instituição ter que gerenciar a *accountability* hierárquica com a profissional. Como exemplo, as pressões cruzadas podem ser decorrentes do desejo de não frustrar, ou melindrar, a gestão superior (*accountability* hierárquico) em detrimento de

¹⁶⁹ O *downsizing* refere-se a um conjunto de práticas ou técnicas utilizadas pela área de gestão com a finalidade de reduzir custos, enxugar processos ou eliminar aqueles desnecessários, a fim de aumentar a eficiência e melhorar a eficácia e a efetividade da organização. Aliado à ideologia do Gerencialismo e ao movimento da NPM, *downsizing* significava, resumidamente, fazer mais e melhor com menos.

recomendações dos especialistas pelo encerramento quanto a um problema técnico (*accountability* profissional). Outra fonte de pressão em organizações altamente hierarquizada pode ocorrer entre as relações hierárquica e legal (obediência ao superior e às normas), contrapondo-se as questões que requerem *expertise* ou que envolvam tendências culturais (dimensões profissional e política).

Partindo do conceito elaborado por Romzek & Dubnick (1987) de que a *accountability* representa os meios pelos quais os órgãos públicos e seus trabalhadores gerenciam as diversas expectativas geradas dentro e fora da organização, os trabalhos apresentados tiveram o propósito evidenciar abordagens de *accountability* associadas a instituições governamentais. Tais organizações tem em comum uma estrutura verticalizada, em que os processos de tomada de decisão têm como característica sucessivas camadas hierárquicas. Ambos os trabalhos evidenciam que falhas no gerenciamento das expectativas de *accountability* podem constituindo-se em eventos críticos que ultrapassam um simples contratempo para gestão ou inconveniente institucional, podendo assumir resultados que alcançam danos materiais, e até humanos.

2.3. *Accountability* no contexto das agência sem fins lucrativos

Neste tópico são apresentados dois estudos sobre *accountability* fora do campo das instituições públicas e privadas. O primeiro trabalho a abordar a *accountability* no contexto das agências sem fins lucrativos foi desenvolvido Michael Edwards e David Hulme, publicado em 1996, sob o título de “*Too Close For Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations*”, onde são apresentadas as categorias denominadas de *upward accountability* – *accountability* ascendente e *downward accountability* – *accountability* descendente.

Nesse trabalho, o autor, discute a corrosão da legitimidade das organizações sem fins lucrativos por conta da crescente dependência de financiamentos oficiais, tanto das diversas esferas do governo quanto de entidades privadas que, por meio de projetos, destinam recursos para o desenvolvimento de algum serviço. O autor afirma, ainda, que a característica de certos financiamentos pode mudar a natureza da relação de parceria para um vínculo de contratante – o financiador – e contratado – a organização social.

Nesse sentido, segundo Edwards e Hulme (1996), a dependência de financiamentos governamentais e privados, poderia abalar algumas imaterialidades legitimadoras das organizações sem fins lucrativos, que transitariam do voluntarismo para o modelo de contratadas e os beneficiários das ações sociais passariam a ser consumidoras dos projetos financiados.

Abordando tais questões, o autor aponta que a dependência de financiamentos pode interferir na forma como as organizações sociais gerenciam as exigências por prestação de contas das partes interessadas. O autor reconhece que, a depender das partes interessadas, a organização pode ter que gerenciar múltiplas formas de *accountability*. Essa multiplicidade de formas pode ser agrupada segundo o fluxo em: *accountability* ascendente – para curadores, financiadores, governos – e *accountability* descendente – para parceiros, beneficiários, funcionários, colaboradores, apoiadores.

Especificamente em relação às organizações sem propósito de lucro, a *accountability* descendente funciona como mecanismo de priorização das comunidades e dos beneficiários das ações, em vez das demandas de doadores e outras partes interessadas ascendentes (Edwards & Hulme, 1996). Tais condições, segundo autor, são fonte geradoras de conflitos de interesses, que podem ser potencializadas à medida que a instituição, em busca de mais recursos financeiros, passa a ter que gerenciar números crescentes de doadores de fundos, sobrecarregando os processos institucionais com complexos (e por vezes conflitantes) requisitos de prestação de contas dos resultados esperados. Essas questões podem adquirir proporções insolúveis se envolver aspectos legais relacionados às agências de fiscalização e controle, que se inserem no processo como mais um elemento de conflitos de interesses. Ainda nesse aspecto, a depender do volume de doadores e de seus projetos, pode ocorrer uma dispersão de propósitos com risco de que a organização venha a sucumbir aos interesses dos doadores e vir a afastar-se de seus propósitos originais.

Em parceria com a autora Nicola Banks, o tema voltaria a ser tratado pelos autores David Hulme e Michael Edwards, em novo trabalho com o título de “*NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?*”, publicado em 2015. Nesse trabalho, os autores voltam a questionar a legitimidade das organizações sem fins lucrativos, face à

dependência cada vez maior de financiamento oficial. Como abordado no trabalho anterior, Banks *et al.* (2015) reforçam que esse cenário leva essas instituições a priorizarem a *upward accountability* em detrimento da *downward accountability*, uma vez que as pressões de partes interessada como curadores, financiadores governo se sobrepõem às demandas oriundas de parceiros, beneficiários, funcionários, colaboradores e apoiadores.

Outro estudo, de autoria de Kevin P. Kearns, publicado em 1994 com o título de “*The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations: an Analytical Framework*”, apresenta considerações sobre as inadequações da aplicabilidade, nas agências sem fins lucrativos, das construções conceituais e operativas da *accountability* próprias do setor público e privado.

O autor argumenta que noções gerais sobre *accountability* são familiares aos agentes públicos e privados, por serem temas prevalentes nas abordagens sobre a estrutura de gestão de ambos os setores. Entretanto, as abordagens conceituais e operativas de *accountability* do setor público e privado são inadequadas as organizações sem fins lucrativos, dada a natureza distinta destas quanto sua missão, filosofia, estrutura funcional, procedimentos operacionais e os resultados pelas quais são avaliadas. Para além das questões apontadas, Kearns (1994, p. 187, tradução nossa) afirma que o conceito de *accountability* é mal estruturado e possui suposições conflitantes, no entanto, essa “[...] construção desordenada não deve inibir o diálogo sobre sua aplicabilidade no setor sem fins lucrativos¹⁷⁰.”

Em decorrência de suas argumentações, o autor apresenta um conceito de *accountability* ilustrado por duas dimensões, em que uma contempla um conjunto de padrões de desempenho e a outra natureza das respostas que atenda aos padrões requeridos. Assim, o autor define que *accountability* representa um conjunto de parâmetros de desempenho, explícito ou implícito, gerado pelo ambiente estratégico da organização, que obriga a organização a dar uma resposta reativa ou proativo.

¹⁷⁰ “[...] untidy construct should not inhibit dialogue on its applicability in the non-profit sector”.

Padrões explícitos são aqueles geralmente codificados (leis, normas, regulamentos, contratos etc., enquanto os implícitos envolvem valores, cultura, comportamentos adquiridos e transmitidos etc. Em decorrência de suas argumentações, o autor sugere uma estrutura composta por quatro categorias distintas de *accountability*, mas inter-relacionadas, que não apenas fornecem um esquema de classificação, mas também um sistema para analisar as respostas às forças externas às organizações sem fins lucrativos. Essa estrutura tem como foco as implicações decorrentes das respostas reativas – táticas – ou proativas – estratégicas – aos padrões de desempenho – exigências de natureza explícita ou implícita – gerados pelo ambiente estratégico em que se encontra a organização sem fins lucrativos. Aqui se apresenta outra menção relacionada a perspectiva institucional das organizações.

Enquanto elementos da perspectiva institucional, as forças externas – ambiente estratégico da organização – são fontes geradoras de padrões explícitos e implícitos. Os primeiros – padrões explícitos – são aqueles geralmente codificados por meio de leis, regulamentos administrativos ou instrumentos contratuais, que podem ser associados a comportamentos institucionais vinculados à *compliance* (estar em conformidade com leis e regulamentos. Já os padrões implícitos envolvem ações administrativas e comportamentos organizacionais aceitáveis, definido por valores sociais, crenças e suposições, ou seja, a cultura institucional. “Por sua vez, a resposta da agência a esses padrões pode ser reativa (tática) ou proativa (estratégica)¹⁷¹” (Kearns, 1994, p. 187, tradução nossa).

Tendo por finalidade propor um sistema para gerenciar as diversas expectativas do ambiente estratégico, o autor elabora uma estrutura composta por quatro categorias¹⁷² de *accountability*, a saber: *compliance accountability* (*accountability* de conformidade),

¹⁷¹ “In turn, the agency's response to these standards may be either reactive (tactical) or proactive (strategic)”.

¹⁷² O autor utiliza o termo “dimensões” tanto para se referir aos quatro tipos de *accountability* quanto para descrever a estrutura bidimensional, que conjuga o conjunto de padrões de desempenho (implícitos e explícitos), gerado pelo ambiente estratégico da organização (externo) e a resposta (reativa ou proativa) dentro da organização para gerenciar as demandas ambientais. Nesse trabalho, optou-se por utilizar o termo categorias, ao fazer referência aos quatro tipos de *accountability* da estrutura bidimensional.

negotiated accountability (*accountability* negociada), *professional/discretionary accountability* (*accountability* profissional/discricionária) e *anticipatory/positioning accountability* (*accountability* antecipatória/posicionada). Essas quatro categorias inter-relacionada estão estruturadas de modo que as forças internas – estrutura interna – esteja capacitada as oferecer respostas táticas ou estratégicas institucionais adequadas às pressões externas, segundo os padrões explícitos e implícitos. Essa estrutura analítica é apresentada na tabela 19, seguinte:

Tabela 19 - Esquema resumido sobre as dimensões de *accountability*

Dimensões de <i>Accountability</i>			
		Fonte de Controle Externo	
		Implícito (de Fato)	Explícito (de Jure)
Sistema de Resposta Interna	Reativo (tático)	<i>Accountability</i> Negociada	<i>Accountability</i> de Conformidade
	Proativo (estratégico)	<i>Accountability</i> profissional/discricionária	<i>Accountability</i> antecipatória/de posicionamento

Fonte: Kearns (1994, p. 188).

Para o autor, a *accountability* de conformidade (*Compliance Accountability*) corresponde a forma mais familiar de *accountability* em uma organização sem fins lucrativos, e vista como essencialmente reativa por natureza, dada a atitude passiva da organização de aguardar a formulação de padrões precisos e claramente articulados para, só depois, seguir as regras às quais está sujeita. Nesse contexto, os elementos auxiliares que asseguram a *accountability* de conformidade são a supervisão e auditorias de processos, bem como a utilização de avaliações periódicas, além de incluir conformidades com obrigações associadas a concessões e contratos.

Por sua vez, a *accountability* negociada (*Negotiated Accountability*) diz respeito aos padrões de *accountability* que estão implícitos, decorrentes de mudança de valores e crenças (cultura institucional) ou de tendências que ainda não foram codificadas nas normas jurídicas formais ou em regulamentos administrativos ou, ainda, que estão apenas vagamente definidas e, portanto, abertas a interpretações e resoluções por meio de negociações. Tais padrões, embora implícitos e imprecisos, são significativos ao

ponto de ser um catalisador para ações táticas que muitas vezes envolvem alguma forma de negociação entre a agência e seu ambiente.

A *accountability* discricionária/profissional (*Professional/discretionary Accountability*) retrata o contexto no qual os padrões de desempenho estão implícitos, como na *accountability* negociada, mas a organização responde por meio de estratégias proativas em vez de táticas reativas. Esse tipo de *accountability* retrata situações em que agências buscam internalizar padrões operacionais no contexto das mudanças sociais, implantando-os de maneira discricionária. Assim, a organização responde simultaneamente a dois padrões de *accountability*, em que um é definido por expectativas emergentes da sociedade e outro por normas profissionais, procedimentos e padrões geralmente aceitos de prática profissional.

Por último, a *accountability* antecipatória/posicionada (*Anticipatory/positioning accountability*) trabalha sob a perspectiva de padrões de desempenho explícitos, externos à organização, à semelhança da *accountability* de conformidade. Contudo, diferentemente da *accountability* de conformidade, na antecipatória/posicionada os administradores procuram antecipar a formulação de padrões a fim de posicionar a organização para eventuais mudanças e, quando possível, atuar estrategicamente nas definições das mudanças, na tentativa influenciar seu ambiente externo.

O estudo de Kearns (1994) afirma que a estrutura tem como propósito não se restringir as definições operacionais e conceituais centradas, respectivamente, na *accountability* de conformidade e *accountability* profissional e apontar as implicações políticas e de gerenciamento para as organizações sem fins lucrativos. Essas implicações políticas e de gerenciamento remetem para a necessidade de estabelecer debates em níveis nacional, estadual e local, para formular estratégias e táticas específicas destinadas a suprir as falhas de *accountability*, que envolvam as organizações sem fins lucrativos.

As implicações políticas podem se referir a questões críticas inerentes à *accountability* negociada, em que nem sempre as negociações são realizadas sob condições de igualdade de forças, levantando pontos preocupantes quanto aos resultados peculiares dos processos de negociação que caracterizam essa dimensão de *accountability*. O autor reforça que essa condição se estabelece quando os padrões de responsabilidade estão

implícitos e quando executores externos são, na melhor das hipóteses, suspeitos, e a organização sem fins lucrativos é forçada a negociar em uma posição fraca, muitas vezes respondendo no modo de gestão de crises a ameaças veladas de pressão política. Outra implicação política abordada pelo autor corresponde à *accountability* antecipatória/posicionada, que dizem respeito às implicações políticas relacionadas aos direitos e às habilidades que as organizações sem fins lucrativos têm para monitorar e atuar sobre a legislação emergente e fazer *lobby* por resultados favoráveis. Sobre essa questão, o autor é taxativo ao afirmar que raras organizações sem fins lucrativos têm probabilidade de exercer influência substancial na legislação.

As implicações de gerenciamento são contempladas pelas quatro categorias da estrutura, que funcionando como instrumento estratégico pode conduzir uma análise sobre os pontos fortes e vulnerabilidades da instituição. Além disso, Kearns (1994) afirma que a estrutura pode configurar-se em ferramenta para que as partes interessadas possam posicionar a organização no sentido de instrumentá-la para tentar prever padrões emergentes de desempenho.

Por fim, em seu estudo Kearns (1994) argumenta sobre as possibilidades de utilização de sua matriz como complemento de outras ferramentas analíticas, como a análise SWOT¹⁷³. Nessa linha, conclui-se que a contribuição do trabalho está no fato de que a matriz introduz o elemento estratégico em que se observa nas dimensões de *accountability* profissional/discricionária e *accountability* antecipatória/de posicionamento as condições para, por exemplo, trabalhar questões relacionadas ao desenvolvimento e implementação de uma filosofia de gestão baseada na qualidade total.

Um outro trabalho, do filósofo e cientista social Robert E. Goodin, publicado em 2003

¹⁷³ A análise SWOT tem por finalidade identificar a qualidade e a quantidade dos recursos disponíveis capazes de satisfazer as exigências sobre as quais a organização pode vir a ser demandada. Na dimensão, interna à organização, encontram-se os recursos favoráveis, que considerado pontos fortes (*strengths*) e os desfavoráveis, pontos fracos (*weaknesses*), que merecem atenção da gestão. Já na dimensão externa a organização, a análise busca identificar que decisões proativas podem ser desenvolvidas e implementadas pela organização de modo a assegurar e potencializar as oportunidades (*opportunities*) e minimizar ou anular as ameaças (*threats*).

sob o título de “*Democratic Accountability: The Distinctiveness of the Third Sector*”, o autor analisa os distintos regimes de *accountability*”, dadas características dos setores do estado (governo), mercado (empresas) e terceiro setor¹⁷⁴, (iniciativas voluntaristas sem fins lucrativos). Para fundamentar suas argumentações, o autor afirma que sujeitos de *accountability* em cada setor – estado, mercado e voluntário – respondem, respectivamente, por suas ações, seus resultados ou suas intenções. Essas demandas geram mecanismos de *accountability* orientados para hierarquia (estado), competição (mercado) e redes de cooperação (voluntarismos).

O autor desenvolve sua abordagem argumentando que existem diferentes regimes de *accountability*, que são distinguidos em duas dimensões: Sujeito de *Accountability* e o Mecanismo de *Accountability*. Essas diferentes abordagens bidimensionais do conceito são identificadas em trabalhos como a fonte de controle externo e sistema de resposta de Kearns (1994), as fontes de controle e grau de controle de Romzek e seus coautores (1987, 1996, 2000), a *answerability* e *enforcement* de Schedler (1999) e outros. Nesse ponto cabe fazer paralelo entre essas abordagens e o significado de *answerability*, apresentado por Romzek e Dubnick (1987), que afirmam se trata de responsabilidade envolvendo respostas limitadas, diretas e formais a demandas geradas por instituições ou grupos específicos no ambiente operacional do órgão público. Sob tal perspectiva, Romzek e Dubnick (1987) colocam que o termo *answerability* difere de *accountability* quanto à sua abrangência, porque este adquiriu importância e desempenha um papel maior nos processos da administração pública do que, somente, prestar contas a alguém sobre algo. Concluem os autores que *accountability* envolvem, além dos aspectos objetivos de prestar contas, as questões subjetivas sobre os meios pelos quais os órgãos públicos e seus agentes gerenciam as diversas expectativas geradas, tanto interna quanto externa. Ainda sobre *answerability*, Schedler (1999) acrescenta que ele pode conter elementos de subjetividade, concluindo que o termo *answerability* não abrange

¹⁷⁴ Divisão sociológica dos meios de produção segundo as atividades de cada setor, em que instituições governamentais correspondem ao primeiro setor, as organizações privadas como segundo setor e as sociedades civis sem fins lucrativos agrupadas no terceiro setor. (Alves, 2002; Andrade e Ferreira, 2009; Andrade e Franco, 2009; Foote e Hatt, 1953; Quintão, 2004; Rosenberg, 2020; Schafran, 2018; Selstad, 1990).

o significado de *accountability*, devendo ser complementado por vocábulo *enforcement*, que amplia o conceito, abraçando outros termos como: vigilância, monitoramento, supervisão, controle, verificação, contenção, exposição pública e punição.

A partir dessa conceituação inicial, Goodin (2003) apresenta um conjunto de *accountability*, em que a tipo democrática corresponde a responsabilidade dos eleitos de prestar contas pelos seus desempenhos perante seus eleitores, a administrativa diz respeito à prestação de contas dos burocratas perante agentes eleitos e a corporativa, que se refere à prestação de contas de gestores das organizações para com os proprietários quanto a conduta adotada nos negócios da empresa. O autor conclui que essas são as tipologias familiares ao primeiro e segundo setores, mas ausente nas organizações do terceiro, porque nestas não existem equivalentes a eleitores, proprietários ou acionistas.

Contudo, as organizações do terceiro setor são constituídas formalmente, tendo personalidade jurídica, termo constitutivo indicando finalidade, gestores com autoridade e responsabilidade de agir em nome da instituição de acordo com os objetivos e princípios estabelecidos. Essa instituição, a depender dos princípios e objetivos declarados pode ter que prestar contas sob as mais diversas formas de *accountability* – fundadores, financiadores, governos etc. Sob tal contexto, podemos esperar que a *accountability* das organizações do terceiro setor visem atender, dentre outras, as demandas seus fundadores e doadores – princípios e objetivos institucionais estabelecidos – se elas esperam continuar atuando e obtendo mais recursos. Além das demandas dos grupos interessados diretos – fundadores e financiadores, essas organizações precisam adotar políticas voltadas para transparências e responsabilização, como medida pragmática para dar visibilidade para suas ações e, assim, buscar alcançar certa influência na sociedade. Dessa forma, perceber que as organizações do terceiro setor atuam sob circunstâncias que distingue suas formas de *accountability* dos demais setores.

Por conta dessas questões observadas, Goodin (2003) apresenta em seu artigo uma abordagem de *accountability* relacionada às peculiaridades das organizações do terceiro

setor¹⁷⁵, que se distinguem por atenderem demandas que o Estado e os setores de mercado não conseguem cumprir adequadamente, ou de forma confiável. Em continuidade aos seus argumentos, o autor afirma o terceiro setor supre as falhas do setor estatal quando, face a determinadas demandas sociais, agentes atuam no sentido de usar o estado para servir aos seus fins privados. Por outro lado, em razão de sua própria natureza, o mercado falha em suprir certas demandas sociais porque seu propósito é oferecer bens e serviços em troca de lucro, distanciando-se de qualquer ação altruísta. Nessa linha, o autor constrói seus argumentos sobre a natureza distintiva do terceiro setor para apresentar suas proposições de *accountability*.

Dadas as distintas condições entre os agentes dos três setores, Goodin (2003), observa que cabe às organizações do terceiro setor desempenhar o papel complementar aos setores estatal e de mercado. Acrescenta ainda que por se tratar de iniciativas motivacionais, uma peculiaridade das organizações do terceiro setor que não estão presentes no primeiro e segundo setores, os arranjos de parcerias ou competição entre eles pode colocar todos sob o mesmo jugo. Tal arranjo torna-se preocupante no sentido de que ao medir os três setores pela mesma régua, as organizações do terceiro setor podem perder sua natureza motivacional e altruísta, algo que as distingue do estado e do mercado.

Para expor seu ponto de vista e reforçar suas argumentações, sobre peculiaridades relativas às organizações do terceiro setor, o autor articula os diferentes regimes de *accountability* – de Estado, de mercado e de organizações sem propósito de lucro – em que os agentes são responsabilizados por suas ações, seus resultados e suas intenções, seja por meio de mecanismos hierárquicos de comando e controle, pela lógica competitiva do mercado ou utilizando redes de cooperação, acompanhamento e aprovação/desaprovação entre pares (Goodin, 2003). Com base em seus argumentos, o autor sistematizou uma abordagem estabelecendo as relações entre o que ele classificou como dimensões dos sujeitos e de mecanismos aos três tipos de regimes de

¹⁷⁵ A definição e as diversas denominações de terceiro setor são abordadas no capítulo três deste trabalho.

accountability – dos setores estatal, de mercado e sem fins lucrativos. Essa proposição está esquematicamente, exposta na tabela 20, seguinte.

Tabela 20 - Dimensões de Regimes de *Accountability*

Regimes de <i>Accountability</i>	Dimensões de <i>Accountability</i>	
	Sujeito de <i>Accountability</i>	Mecanismos de <i>Accountability</i>
Setor Estatal	Suas Ações	Hierarquia
Setor de Mercado	Seus Resultados	Competição/Concorrência
Setor Sem fins Lucrativos	Suas Intenções e Motivações	Redes de cooperação – cooperação e aprovação/desaprovação entre pares

Fonte: Elaboração própria a partir de Goodin (2003)

O autor reconhece que existem diferentes arranjos de *accountability* e muitas outras dimensões possíveis de articular, mas ele argumenta que as duas dimensões por ele propostas se apresentam mais adequadas para esclarecer os propósitos do tema. Assim, Goodin (2003) sustenta que qualquer sistema de *accountability* costuma empregar uma combinação dos regimes com as dimensões básicas – sujeito e mecanismo – de *accountability*.

Para Goodin (2003), a dimensão sujeito da *accountability* refere-se àquilo pelo que as pessoas são responsáveis, ou seja, ao que elas precisam explicar no âmbito da *accountability* e aos termos em que um esclarecimento aceitável deve ser formulado. Nesse sentido, podem ser feitas algumas indagações, tais como: as pessoas são responsáveis pelo quê? Quais exigências de *accountability* precisam ser respondidas quando o agente é chamado para prestar contas? Sob que condições as respostas formuladas para atender as exigências de *accountability* são consideradas aceitáveis?

Mesmo ciente dos possíveis arranjos políticos, econômicos e sociais de cada país e os valores de cada sociedade, que produzem variados significados e regimes de *accountability*, Goodin (2003), abstrai-se dessas considerações defende que as dimensões do sujeito e de mecanismos de *accountability* são suficientes para expor sua análise. Nesse sentido, o autor apresenta como óbvio, no funcionamento dos regimes de *accountability*, que os agentes são responsáveis por múltiplas exigências. Conclui

que, abstraindo-se de detalhes, pode-se afirmar que existem três tipologias pelas quais os agentes podem ser responsabilizados: suas ações; seus resultados; suas intenções e motivações.

Na categoria “ações”, o elemento que se considera é se o agente responsável fez o que era exigido, dentro da lei ou ao alcance de suas prerrogativas legítimas. Em relação aos “resultados” procura-se identificar se o agente responsável produziu os resultados deles esperados. No que diz respeito às intenções e motivações do agente, deve verificar se elas estavam voltadas para atender as exigências e se produziram os resultados esperados pelos demandantes. Esquemáticamente, a dimensão do sujeito da *accountability* teria configuração conforme tabela 21:

Tabela 21 - Dimensão do Sujeito da *accountability*

Sujeito de <i>Accountability</i>	Questões
Suas Ações	O agente agiu de acordo com o que era exigido?
	O agente agiu dentro da lei?
	O agente agiu dentro do alcance de suas prerrogativas?
Seus Resultados	As ações produziram bons resultados?
Suas Intenções/Motivações	Por que as pessoas atuaram sob certas condições?
	O que as motivou a agirem da forma como fizeram?
	Que resultados eles estavam tentando produzir?

Fonte: Elaboração própria a partir de Goodin (2003).

A segunda dimensão proposta por Goodin (2003) refere-se aos mecanismos de *accountability*, que têm por finalidade proteger o que quer que seja (ações, resultados ou intenções/motivações) pelo que as pessoas são responsáveis. Segundo o autor, esses mecanismos são instrumentos que, se efetivamente implantados, promovem substancial confiança de que a *accountability* será assegurada.

Para Goodin (2003), sistemas de *accountability* geralmente empregam uma combinação de mecanismos, mas ele aponta três pelos quais os agentes podem ser responsabilizados: por meio de sistemas hierárquicos de comando e controle; por meio da disciplina competitiva do mercado e de sistemas cognatos de controle social; ou por meio de redes cooperativas de monitoramento e punição com um grupo que

compartilha normas e valores semelhantes. O primeiro mecanismo opera por meio de um relacionamento de hierarquia sucessivas em que subordinados são responsáveis perante seus superiores, que por sua vez são responsáveis perante seus próprios superiores. O segundo mecanismo de *accountability* opera através do choque de interesses e perspectivas, articulados de modo a garantir que os resultados esperados ocorram, considerando as leis e regras que assegurem disputas de mercado e a concorrência. Por último, o terceiro mecanismo de *accountability* funciona entre uma rede de pares que partilham uma cultura de normas, valores, metas e princípios semelhantes. Por trata-se de um mecanismo de relacionamento entre pares, o desalinhamento dá origem a ações que resultem em algum tipo de punição, enquanto o alinhamento gera condições motivadoras para elogios. Esquemáticamente, a dimensão de mecanismos de *accountability* teria a configuração conforme tabela 22.

Tabela 22 - Dimensão de mecanismos de *accountability*

Mecanismos de <i>Accountability</i>	Condições
Sistemas hierárquicos de comando e controle	Os subordinados prestam contas a seus superiores, que por sua vez prestam contas a seus próprios superiores.
	As sanções são aplicadas se os superiores considerarem o desempenho de seus subordinados deficiente.
Disciplina competitiva do mercado e sistemas cognatos de controle social	Opera por meio do choque de interesses e perspectivas, orquestrado de modo a garantir que bons resultados ocorram.
Redes cooperativas, monitoram e sancionam pares que compartilham normas e valores	Opera por meio de elogios ou vergonha e rejeição, entre uma rede de pares que compartilham uma cultura comum de normas e valores, objetivos e princípios semelhantes.

Fonte: Goodin (2003, elaboração própria).

O autor deixa claro que não possui argumento decisivo de que esses três mecanismos de *accountability* esgotam as possibilidades de existirem outros elementos. Contudo, Goodin (2003) expõe suas teses centrais de que a *accountability* do setor estatal, ou do setor público, concentra-se nas ações do agente público como seu objeto, apoiando-se na estrutura de autoridade hierárquica para alcançar a *accountability*. Já a *accountability*

de mercado, caracterizada pela iniciativa privada, concentra-se nos resultados desejados como objeto de *accountability* e baseia-se na concorrência como mecanismo de responsabilização. Por fim, o setor sem fins lucrativos, também chamado de terceiro setor, tem nas intenções seu objeto de *accountability*, em que predomina o controle por pares. Esquemáticamente os setores estariam articulados aos regimes de *accountability* conforme tabela 23, seguinte:

Tabela 23 - Articulação entre setores e regimes de *accountability*

Setores	Regimes de <i>accountability</i>
Setor Estatal (Primeiro Setor)	<i>Accountability</i> concentrado nas ações dos funcionários públicos como objeto de responsabilização (<i>liability e answerability</i>).
	<i>Accountability</i> fortemente dependente de estruturas de autoridade hierárquica como mecanismo para alcançar a responsabilização (<i>liability e answerability</i>).
Setor do Mercado (Segundo Setor)	<i>Accountability</i> concentra-se fortemente nos resultados (principalmente, mas não exclusivamente, financeiros) como seu objeto de responsabilidade.
	<i>Accountability</i> baseado na lógica de competição irrestrita (principalmente, mas não exclusivamente entre empresas no mercado - <i>benchmarking</i>) como seu mecanismo característico para alcançar responsabilização.
Setor Sem fins Lucrativos (Terceiro Setor)	<i>Accountability</i> concentra-se mais fortemente nas intenções como seu objeto de responsabilização.
	<i>Accountability</i> depende fortemente de monitoramento mútuo e sanção de reputação dentro de uma rede cooperativa de outras pessoas com ideias semelhantes (pares) como seu mecanismo característico para alcançar a responsabilização.

Fonte: Goodin (2003, elaboração própria).

Contudo, Goodin (2003) alerta que as caracterizações propostas por ele são típicas e ideais, reconhecendo que nem todos os modelos estatais são absolutamente hierárquicos, assim como nem todos os mercados se apresentam como competitivos segundo as teorias econômicas. Em relação ao terceiro setor, o autor reconhece que nem todas as instituições sem fins lucrativos são absolutamente cooperativas. Sob tal perspectiva, o autor faz uma apresentação de cada setor – estatal, mercado e sem fins

lucrativos – e seus próprios regimes de *accountability* para expor as distinções e encontrar possíveis complementaridades.

No setor estatal, por sua natureza e suas características, os funcionários públicos são os responsáveis dentro dos mecanismos de *accountability* do direito administrativo. O autor reforça o fato de que o agente estatal tem suas ações pautadas, no âmbito de sua autoridade e fundamentado por bases legitimadoras, por fazer o que é de sua responsabilidade. Nesse sentido, as ações dos agentes públicos devem seguir estritamente padrões, tanto legais quanto hierárquicos, previamente estabelecidos, que podem não ter razões boas nem ser imbuídos de intenções altruístas. Por conta dessas características, a *accountability* estatal diz respeito a ser responsável pelo que se fez – pelo que alguém executou ou deixou de executar – e não pelos resultados que fluíram dessas ações ou pelas intenções de agir dessa forma. Para funcionários públicos, os requisitos de *accountability* são satisfeitos quando mostram que a ação estava dentro do escopo de seus poderes oficiais e que havia algum motivo para a ação.

Do que foi exposto, percebe-se que o setor público atua delimitado por meio de comandos e controles, tanto internos e externos, que se dão por meio de cadeias de hierarquia, em que os subordinados são responsáveis perante os superiores, que por sua vez demonstram o que foi feito (ações) aos seus superiores e estes, por sua vez, relatam o conjunto de ações executadas perante os funcionários eleitos que prestam contas ao eleitorado. Nessa cadeia de comandos e controles, teoricamente o eleitorado situa-se no topo de um conjunto de hierarquias aninhadas que constituem o Estado. Percebe-se nessas argumentações, e o autor reconhece esse viés, que a abordagem sobre a cadeia hierárquica do poder estatal foi construída tomando por base uma estrutura ideal de regime democrático.

Assumindo a abordagem de *accountability* estatal apoia-se sobre a configuração (viés) de um Estado democrático, depreende-se que essa estrutura hierárquica pode alcançar certa complexidade quando o agente encontrar-se na condição de ter que prestar contas à emaranhados de exigências oriundas de categorias distintas de comandos e controles, seja na esfera interna ou externa. Sob tais condições, ao tentar suprir exigências de *accountability* oriundas de diversos mecanismos de comando e controle,

o agente pode se ver na obrigação de ter que desviar recursos (sinergia) para atender às múltiplas exigências, em detrimento dos propósitos de sua missão, questão abordada por Koppell (2005) aborda como fator gerador de distúrbios operacionais. Nesse caso, somente mecanismos claros e definidores de tipos de *accountability* a serem adotados podem assegurar tais fatores sejam inibidos.

Em relação ao setor de mercado, o autor afirma que a prestação de contas tem como foco resultados financeiros. Os agentes são responsabilizados, quando confrontados pelos principais (donos, fundadores, acionistas etc.), a prestar contas sobre os resultados alcançados. Pode-se inferir, nesse ponto, que no setor de mercado a *accountability* tem como ponto principal os resultados, ficando as ações e as intenções como apêndices – justificativas para os bons ou maus resultados.

Considerando ainda o ambiente interno, e uma estrutura de hierarquia não tão rígida comparada ao do modelo estatal, o agente deve prestar contas sobre os resultados setoriais internos da organização que, em última instância e de alguma forma, afetam os resultados globais da instituição. Assim, ao mesmo tempo que o principal responsabiliza o gestor, este responsabiliza aqueles que receberam algum tipo de delegação para atuar sinergicamente em suas respectivas áreas com o propósito de alcançar resultados globais. Quanto ao ambiente externo, o gestor é responsabilizado pelo principal em relação à forma como a organização se justifica, tanto para a sociedade em geral como para os consumidores em particular, e a avaliação é realizada em termos de resultados alcançados. Entretanto, o autor reconhece que as condições ideais hipotéticas de competição perfeita não ocorrem em circunstâncias do mundo real. O autor reforça seus argumentos afirmando que externalidades, monopólios naturais e concentrações de poder de mercado são abundantes, e que, em ambientes onde a concorrência não é perfeita, não existem garantias de responsabilidade do setor de mercado para com a sociedade em geral. O autor conclui que, em tais circunstâncias, o terceiro setor assume papel muito particular, pressionando políticos a agir contra os interesses corporativos que, na ausência dessa pressão pública compensatória, podem muito bem dominar a vida política. Considerando as argumentações apresentadas pelo

autor, conclui-se que a responsabilização dentro do setor de mercado se dá pelos resultados e que esses “resultados” são pautados em ambientes de competição.

A *accountability* voltada para o terceiro setor tem a característica de ser menos articulada, em decorrência da diversidade de exigibilidades que derivam do contrato social com a comunidade, dos deveres de obedecer à lei, de ter que honrar contratos específicos e, junto com tudo, da imposição de deveres morais difusos e seu direcionamento motivacional. Esse aspecto motivacional rege a forma como as organizações do terceiro setor captam os recursos necessários para suas operações, que por sua vez são motivadas por uma “causa”, nascida de uma preocupação altruísta.

Entretanto, o autor reconhece que, em algumas situações, o altruísmo de agentes em defesa de causas socialmente justas e de combate a condições sociais injustas está mais próximo de uma visão estilizada sobre o terceiro setor do que a realidade, notadamente quando se observa o uso de algumas iniciativas para obtenção de vantagens econômicas ou ascensão política. A despeito dessas questões particulares, não necessariamente caritativas, que possam emergir como resultado de operações de entidades que atuam no terceiro setor, o autor defende que, mesmo com suas imperfeições, as intenções se constituem como objetos de *accountability* para esse setor. Contudo, esse afastamento dos propósitos filantrópicos pode ser identificado pelo desalinhamento entre a missão e as ações desenvolvidas e os resultados alcançados.

O ponto defendido pelo autor é que, muito embora se reconheça nem sempre ser possível afirmar que os propósitos filantrópicos foram obedecidos, o fator motivacional é muito mais central para responsabilizar as entidades do terceiro setor, ficando claro que o peso maior dado às intenções, em comparação com os resultados ou ações, é o que distingue o regime de *accountability* do setor sem fins lucrativos.

Já em relação aos mecanismos de *accountability* para o terceiro setor, o autor enxerga as redes entre pares como possibilidades de *accountability*, propondo a constituição de mecanismo de *accountability* baseado em *networking*. Assim, embora existam outros elementos de *accountability*, Goodin (2003) propõe o regime de *accountability* baseado em monitoramento mútuo do desempenho de cada um dentro de uma rede de grupos,

públicos e privados, compartilhando interesses comuns. Concluindo que esse seria o principal mecanismo de *accountability*, muito embora possam coexistir outros, com órgãos de controle do governo, por exemplo.

A proposta de Goodin (2003) apresenta uma formulação de *accountability* de rede de pares por interesses comuns que pode se constituir em mecanismos de *accountability* para o setor e, indo além, formar grupos de referência para os formuladores de políticas públicas e ser fonte de informações e conselhos para os próprios membros da rede. Essas redes de pares possuem como características o cooperativismo, a mutualidade e a ausência de autoridade formal de um membro sobre o outro. Nesse ponto, cabe resgatar a proposta de Kearns (1994), sobre o sistema de resposta, notadamente quanto a *accountability* profissional e antecipatória, atuando proativamente dentro de um sistema de redes em face de demandas.

Concluindo, em sua abordagem, Goodin desenvolve uma concepção em que trabalha o conceito de *accountability* para o terceiro setor em duas dimensões: o Sujeito de *Accountability* e o Mecanismo de *Accountability*. Essa proposta decorre da constatação que a o setor estatal baseada na hierarquia e obediência a normas e o de mercado, avaliado pelos resultados e competição apresentam significados de *accountability* distintos do terceiro setor, baseado no voluntarismo dos agentes comprometidos com uma causa.

2.4. *Accountability* no contexto de redes colaborativas

Outro estudo, considerando sua relevância para a construção conceitual de *accountability*, refere-se à abordagem realizada pela especialista em políticas públicas e gestão pública, Beryl A. Radin, e cientista política Barbara S. Romzek, que em 1996 publicam um estudo nomeado *Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership*. Esse trabalho, estende a abordagem sobre os tipos de relações de *accountability* para além dos limites de uma única agência ou da administração pública, explorando as lacunas entre os níveis corporativos, individuais e do sistema intergovernamental.

Esse novo estudo aborda a *accountability* sob nova dinâmica e novos desenhos complexos e frequentemente conflitantes decorrentes das mudanças nas políticas governamentais que aumentam a complexidade e possíveis conflitos de interesses, em função das relações que se estabelecem a partir de programas de governo (Radin & Romzek, 1996). Sobre a nova dinâmica, os autores afirmam que:

O aumento nos relacionamentos intergovernamentais e interorganizacionais está entre os fatores mais complicadores do mundo da *accountability*. O cenário político é agora caracterizado por um crescimento significativo no número de políticas e programas que cruzam as fronteiras tradicionais. Alguns deles envolvem novos relacionamentos verticais na cadeia intergovernamental (ou seja, políticas e programas que envolvem os governos federal, estadual e local). Outros abrangem as divisões clássicas entre o setor público e o privado com e sem fins lucrativos. Outros ainda emergem de relações horizontais que se desenvolvem quando políticas e programas tradicionalmente independentes devem ser coordenados com outros setores de políticas e programas para cumprir suas responsabilidades¹⁷⁶ (Radin & Romzek, 1996, p. 59, tradução nossa).

Nesse sentido, o estudo explora as dinâmicas das relações de *accountability* – hierárquica, legal, profissional e política), tomando como objeto de estudo o programa do governo dos EUA *National Rural Development Partnership* – NRDP (Parceria Nacional de Desenvolvimento Rural), que tinha por objetivo fortalecer a economia rural estadunidense por meio de incentivo à formação de sistemas colaborativos e interdependentes. Os dados coletados pelos autores permitiram identificar as formas de relacionamentos que geraram novas e complexas expectativas para as relações de

¹⁷⁶ “The increase in intergovernmental and interorganizational relationships is among the most vexing of the complicating factors in the accountability world. The policy landscape is now characterized by a significant growth in the number of policies and programs that cross traditional boundary lines. Some of these involve new vertical relationships in the intergovernmental chain (i.e., policies and programs that involve federal, state and local governments). Others span the classic divisions between the public sector and the private for profit and nonprofit sectors. Still others emerge from horizontal relationships that develop when traditionally independent policies and programs must be coordinated with other policy and program sectors in order to carry out their responsibilities”.

accountability interorganizacionais e intergovernamentais. Nessa nova formas de relacionamentos, a ênfase está na abordagem colaborativa entre agentes, sejam eles federais, estaduais, locais, grupos comunitários e outras formas de representação de interesses convergentes.

Sob o contexto das operações de *accountability* de parcerias, três fatores influenciam a escolha das relações. O ambiente político, a estratégia de gestão empregada e o papel que a agência irá desempenhar. Considerando que, frequentemente, as parcerias funcionam sob ambiente político de incertezas, que as estratégias de gestão são pautadas pelo caráter colaborativo e que o papel da agência decorre, essencialmente, da resolução ou gerenciamento de um problema, as relações de *accountability* são caracterizadas por expectativas das partes relacionadas. Nesse contexto, Radin e Romzek (1996) descrevem a cultura democrática estadunidense de alta exigência do governo quanto à capacidade de resposta e à responsabilização. Segundo as autoras, esse ambiente cultural de desconfiança do poder nas mãos do governo criou um padrão histórico de colocar mecanismos de responsabilidade sobrepostos à medida que surge um tipo de problema de *accountability*. A conjugação de ambos os cenários conduz a elaboração de um novo arranjo de relações de *accountability* que pode ser aplicável a modelos colaborativos em geral.

Sobre questões culturais relacionadas à compreensão do termo *accountability*, Koppell (2010) adiciona ao elemento “cultura” as diferenças de significados linguísticos do termo que se refletem em compreensões diferentes entre, por exemplo, norte-americanos e europeus. Segundo Koppell (2010), a compreensão de *accountability* entre europeus refere-se, geralmente, aos mecanismos pelos quais o controle social sobre a burocracia é exercido, enquanto no contexto estadunidense o termo é usado em sentido normativo, como uma condição de virtude organizacional.

Não é algo exclusivo dos norte-americanos que os mecanismos de *accountability* sejam projetados para tentar garantir que eventos adversos pretéritos não mais ocorram, mas o fato de que seja um princípio na cultura estadunidense sobrepor novos mecanismos aos antigos, mantendo ambas as estruturas operacionais, eventualmente causa

problemas quanto à capacidade de resposta aos cidadãos, face ao volume de demandas e aos possíveis conflitos de requisitos.

Nesse novo estudo, Radin e Romzek (1996) apresentam algumas definições para os quatro tipos de relações de *accountability* – *hierarchical accountability*, *legal accountability*, *professional accountability* e *political accountability* – que não foram objeto de abordagem nos trabalhos de Romzek e Dubnick (1987) e Romzek & Ingraham (2000), uma vez que ambos apresentaram argumentos delimitados a análise de uma única agência. Os quatro tipos de relações de *accountability* estão articuladas com: “a fonte de controle (se é interna ou externa à agência) e o grau de controle (se envolve alto grau de controle e escrutínio minucioso ou um baixo grau de controle e escrutínio mínimo)¹⁷⁷ ” (Radin & Romzek, 1996, p. 61, tradução nossa). A representação esquemática do sistema de *accountability* segue o modelo apresentado por Romzek e Dubnick (1987), que foi idealizado para agentes da administração pública. Entretanto, o modelo seguinte aborda os quatro tipos de *accountability* nos aspectos das relações que se estabelecem entre eles, em um cenário de expectativa geradas por multiagentes.

Figura 5 - Esquema resumido sobre os Tipos de relações de accountability

Fonte de controle			
		Interno	Externo
Grau de controle	Alto	1. Hierárquica	2. Legal
	Baixo	3 Profissional	4. Político

Fonte: Romzek & Dubnick, 1987, p. 229.

Sob aspectos de estrutura interna, os relacionamentos da *accountability* hierárquica (*hierarchical accountability*) tradicionais são definidos e estabelecidos segundo modelo caracterizado pela relação com alto grau de controle, manifestada em funções organizacionais, relacionamentos de supervisão, regras, procedimentos operacionais

¹⁷⁷ “Source of control (whether it is external or internal to the agency) and the degree of control (whether it involves a high degree of control and close scrutiny or a low degree of control and minimal scrutiny)”.

padrão e escrutínio próximo e detalhado do desempenho do funcionário ou da agência. Os relacionamentos são baseados na expectativa de obediência à hierarquia e às diretrizes organizacionais (Radin & Romzek, 1996). Entretanto, da perspectiva de relações colaborativas entre agências, o esforço interagências é definido pela igualdade entre os membros, responsabilidades compartilhadas e algum grau de informalidade que elimina ou diminui as relações hierárquicas tradicionais. Nessa perspectiva, os arranjos hierárquicos, se existirem, são frágeis ou fluídos, a depender da fluidez das relações que se estabelecem entre as agências. Contudo, isso não inibe a formação de algum modelo de hierarquia, formal ou informal, entre os participantes, no que se refere prestação de contas.

Assim como a hierárquica, os relacionamentos de *accountability* profissional (*professional accountability*) derivam de fontes internas, mas envolvem baixo grau de controle e alto grau de autonomia profissional (*high degree of discretion*¹⁷⁸) para o indivíduo ou a agência que responde pelo desempenho. Essas relações são manifestadas em consideração à competência do agente ou da agência, de quem se espera que exerça de maneira consistente as normas de prática profissional relevantes para a área de especialização. Essa fonte de controle emana de dentro da organização como normas e padrões profissionais internalizados (Radin & Romzek, 1996).

A *accountability* profissional são particularmente presentes nas relações que se estabelecem em cenários colaborativos, em que se espera de seus participantes disposição para contribuir com seus conhecimentos sobre os problemas a serem solucionados em regime de colaboração. Esse estado colaborativo, em que decisões colegiadas são a regra, as relações de *accountability* profissional adquirem maior protagonismo se os participantes estiverem dispostos a compartilhar conhecimentos e informações sobre suas áreas.

Quando as exigências geradas pelas partes externas, as relações de *accountability* legal (*legal accountability*) derivam de fontes (externas) que exercem alto grau de controle e

¹⁷⁸ “*High degree of discretion*” significa que o profissional qualificado e especializado goza de alto grau de liberdade para agir em determinada situação de sua competência técnica.

escrutínio, manifestado por meio das atividades de supervisão e monitoramento. Nessa relação, um ator (agente ou organização) externo possui autoridade delegada, por lei ou por outros mecanismos legais autorizativos formais, para examinar desempenho, como é o caso de uma auditoria, de uma audiência de supervisão legislativa ou de uma revisão judicial das práticas administrativas (Radin & Romzek, 1996). Entretanto, em arranjos colaborativos, a falta de mecanismos formais (leis, normas, regulamentos etc.) estabelece um ambiente de relativa fragilidade nas relações de *accountability* legal. Essa falta de mecanismos convencionais de supervisão, segundo os autores, resulta em tentativas de se criar mecanismos de autopoliciamento visando antecipar expectativas externa.

As relações de *accountability* política (*political accountability*) derivam de fontes externas, mas envolvem baixo grau de controle direto e alto grau de autonomia (*high degree of discretion*) para que o indivíduo ou a agência escolha se deve responder às expectativas de algumas partes interessadas externas importantes e enfrentar as consequências dessa decisão. O relacionamento entre o agente interno controlado e o externo controlador é baseado na expectativa de receptividade das partes interessadas externas (Radin & Romzek, 1996). Contudo, quando se trata de arranjos colaborativos, a ênfase é desenvolver capacidade de resposta diretamente para os beneficiários, contornando os representantes políticos formais, ao estabelecer relações diretas com as comunidades ou beneficiários do projeto. Essas intenções não inibem a interferência de agentes políticos formais, quando se configura a dependência para aprovação de recursos públicos ou pela participação de agentes do governo no projeto.

De um modo geral, segundo os autores, tanto nas relações de *accountability* hierárquicas quanto legal existem poucas alternativas sobre como responder às expectativas de desempenho, por causa do alto grau de controle e escrutínio que deixa pouco espaço para a liberdade de agir do agente ou agência. Em contraste, concluem Radin e Romzek (1996), as relações de *accountability* profissional e política permitem alto grau de autonomia sobre como responder às expectativas de desempenho, uma vez que o controle é menos frequente e pouco detalhado. Sob tais condições, espera-se que qualquer agente opere sob os quatro tipos de relacionamento de *accountability*,

razão pelas quais agentes individuais e agências podem ser solicitados a responder por seu desempenho sob vários padrões de *accountability*. Sob circunstâncias específicas – tais como algum escândalo de desvio de recursos – os quatro tipos de relações de *accountability* podem ser invocados simultaneamente, e os agentes individuais ou agências podem ser solicitados a responder por seu desempenho sob vários padrões, gerando problemas em atender a todas as expectativas. Esses problemas em atender as expectativas surgem quando os administradores trabalham a prestação de contas sob um tipo de mecanismo de *accountability* enquanto as exigências por respostas requeridas por uma, ou mais de uma, parte interessada operam em padrão distinto, ou mesmo conflitante – expectativas em nível institucional (agência) ou individual (gestores e profissionais), ambos inseridos em múltiplos sistemas de acompanhamento de desempenho (Koppell, 2005; Radin & Romzek, 1996). Essa dificuldade de os agentes atenderem às expectativas de *accountability*, demandas por grupos que atuam sob padrões diferenciados, é abordado no trabalho de Koppell (2005) e Radin & Romzek (1996), como um elemento crítico para a gestão e torna-se altamente crítico em ambientes de redes colaborativas onde alguns mecanismos formais de controle são pouco estruturados ou não existem formalmente.

Esse trabalho investigou as relações de *accountability* que se estabelecem em ambiente colaborativos, ou em rede, associadas as expectativas e a natureza de parcerias inerentes a tais processos. Segundo Radin & Romzek (1996) a dinâmica de *accountability* apresenta alguns desafios, em virtude da necessidade de colaboração – relações horizontais – em vez de direção – relações verticalizadas. Os autores constataram que em ambientes colaborativos – redes e parcerias - os relacionamentos de *accountability* mais eficazes provavelmente serão aqueles que oferecem algum grau de discricção aos participantes, que se enquadram nas categorias de baixo controle, como *accountability* profissional e política. Eles concluem que os mecanismos de *accountability* hierárquicos e legais – relações de poder verticalizados – podem entrar em conflito com as definições colaborativas e discricionárias presentes em tais ambientes.

Considerando a análise realizada pelos autores, sobre as dificuldades identificadas nas relações de *accountability* na implantação de uma rede de colaboração no âmbito das

atividades rurais estadunidense, pode-se inferir que questões de mesma natureza podem ocorrer em ambientes colaborativos ou de redes em geral. Tal reflexão decorre do fato que em ambientes em que predomina as relações colaborativas, as ações visando promover as condições ideais para se alcançar os resultados esperando podem não estar articuladas às formas tradicionais – formais – de acompanhamento – compromisso legal e definições hierárquicas não claramente definidos. Sob tais circunstâncias, o fortalecimento das relações de *accountability* profissional e político configuram-se questões que não devem ser adiadas e, muito menos, desprezadas.

Por outro lado, as possíveis dificuldades quanto as relações de *accountability* hierárquico e legal – pelas razões já expostas – devem ser minimizadas, ou suprimidas, por meio da documentação – detalhando processos envolvidos e suas fases, a atribuição clara dos responsáveis e a definição dos resultados esperados e alcance das ações. Nesse sentido e em tal ambiente, as ferramentas auxiliares que tenham por finalidade documentar os processos podem constituir-se como elementos auxiliares para reforçar a transparência e responsabilização, que são fontes fundamentais da *accountability*.

Em outro estudo, já no ano de 2007, o sociólogo Lloyd David Brown publica sua pesquisa sob o título de *Multiparty Social Action and Mutual Accountability*, abordando o modelo de *accountability* mútua, também no contexto das organizações sem fins lucrativos. De acordo com Brown (2007), a pesquisa tem por finalidade explorar os problemas de *accountability* em iniciativas de ação social, caracterizadas por reunir múltiplas partes para soluções de problemas sociais. Nessa pesquisa, o autor expõe dois casos concretos¹⁷⁹ para ilustrar as peculiaridades da *accountability* mútua, em que modelos

¹⁷⁹ O primeiro caso concreto é a campanha contra a Termelétrica Monte Apo, no início dos anos 80, quando o governo filipino propôs construir uma usina geotérmica no Monte Apo. O projeto gerou forte resistência de coalizões locais, regionais, nacionais e internacionais de dezenas de organizações da sociedade civil. O segundo caso concreto foi a criação, bem-sucedida, do Consórcio de Tecnologia de Fabricação de Semicondutores (SEMATECH), que reuniu 14 grandes empresas americanas, muitas com um longo histórico de concorrência acirrada, para tentar melhorar a participação de mercado dos Estados Unidos na área, que naquele momento estava em declínio; com a criação do consórcio, essas empresas alcançaram melhora de participação no mercado muito acima da esperada.

dominantes (teoria da agência¹⁸⁰ e teoria representativa¹⁸¹) apresentam problemas quanto a aplicabilidade.

O autor apresenta suas justificativas para a pesquisa argumentando que os modelos conceituais dominantes não são úteis para o gerenciamento de iniciativas multipartidárias, o que leva ao modelo de *accountability* mútuo como estrutura apropriada para isso (Brown, 2007). Para reforçar sua proposição, o autor expõe os modelos de teoria da agência (*accountability* da agência) e teoria representativa (*accountability* representativa), como justificativa para abordar as iniciativas multipartidárias e a construção de um sistema de *accountability* mútua.

Modelo de teoria da agência: a *accountability* da agência concentra a atenção nas relações entre os principais e seus agentes e, em particular, na responsabilidade de um agente perante um principal cujos objetivos ele foi contratado para cumprir. A preocupação central nesse modelo é atingir os objetivos do principal enquanto se restringe o oportunismo de um agente cujos objetivos podem, em certa medida ou em algum momento, apresentar desalinhamento com as expectativas e a intenção do principal. Nesse modelo, as expectativas de desempenho são definidas por contratos que articulam metas e outras exigências que criam acordos legalmente aplicáveis contendo cláusulas contratuais de incentivos para os agentes agirem de acordo com os interesses dos principais. Em sua forma mais simples, a teoria da agência fornece mecanismos claros pelos quais os principais podem responsabilizar seus agentes pela implementação eficiente dos objetivos do proprietário, por exemplo, bem como impor sanções por descumprimentos dos agentes. Um efeito adverso nos contratos pode surgir quando o agente (gestor) é encorajado a maximizar os interesses do principal (acionistas, donos, financiadores etc.) no curto prazo, passando a tomar medidas que

¹⁸⁰ A teoria da agência, estabelecida por Jensen e Mackling (1976), define a relação entre o principal e o agente como um contrato em que o principal contrata o agente para atuar segundo os interesses do principal. Esse contrato estabelece, define e caracteriza a delegação de autoridade para o agente, bem como os limites e as especificações dos interesses do principal.

¹⁸¹ Como subproduto da democracia representativa, a teoria da representação afirmar que o eleito é o representante da nação e que este deve prestar contas aos eleitores. No âmbito da administração pública, os agentes públicos devem prestar contas aos representantes eleitos e estes aos eleitores.

podem vir a comprometer os resultados de médio e longo prazo.

Modelo da teoria representativa: nesse modelo, a *accountability* representativa se concentra nas responsabilidades dos agentes (representantes eleitos responsáveis diretamente pelos eleitores e funcionários burocratas responsáveis pelos eleitos) para cumprir o mandato de seus constituintes e em seu desempenho com relação aos padrões estabelecidos de gestão financeira, procedimentos operacionais e desempenho organizacional. Se os representantes não conseguirem implementar esse mandato, as partes interessadas podem responsabilizá-los na eleição seguinte. Os contratos estabelecidos nessa modalidade são menos específicos do que os contratos de agência, mas os padrões de prática financeira e procedimentos operacionais podem ser bastante detalhados para permitir que os constituintes possam monitorar desempenhos e detectar possíveis desvios de finalidade. A teoria representativa, em essência, oferece uma estrutura para avaliar a capacidade de resposta de políticos e burocratas às exigibilidades de seus constituintes. Esses mecanismos podem impedir abusos flagrantes da confiança pública, mas apresenta efeito adverso de minar a capacidade das agências públicas de inovar ou melhorar seu desempenho, na medida em que engessam os agentes com dispositivos legais e formais. Assim, ações voltadas para a inovação, bem como outras que não se encaixam nos padrões estabelecidos, tendem a ser ignorado.

Modelo de iniciativa multipartidária: a *accountability* mútua concentra sua atenção nas iniciativas de ação social multipartidária envolvendo muitas partes em relacionamentos pouco, ou nada, definidos cuja natureza pode evoluir consideravelmente ao longo da vida das iniciativas. Sobre essa questão, o autor cita como um dos exemplos a formação do consórcio SEMATECH (*Semiconductor Manufacturing Technology*¹⁸²). Esse

¹⁸² Consórcio criado por 14 fabricantes de semicondutores baseados nos EUA, em parceria com o governo dos Estados Unidos, para resolver problemas comuns de fabricação e recuperar o indústria do setor de semicondutores. Embora inicialmente desorganizado e com propostas ambíguas entre seus membros, o consórcio evoluiu em direção a comunidade, criando normas de conduta, compromisso claro e organização compartilhada de recursos, com o objetivo de convergir interesses, apesar de seu histórico de competição entre os membros, onde alguns convidados a participar não atenderam ao chamado e os que compareceram vieram com sérias reservas sobre uma iniciativa, cujo sucesso parecia improvável, mas que, ao fim, superou todas as expectativas dos participantes. (Brown, 2007)

empreendimento é característico de iniciativas de ação social multipartidária, em que os objetivos do empreendimento e os critérios de prestação de contas não estão claramente definidos – quem será o responsável por prestar contas e as justificativas a serem dadas, o agente designado para exigir e descrição de como será realizada a prestação de contas. Além das características apresentadas, tais iniciativas precisam criar as bases organizacionais ou estruturas hierárquicas compartilhadas que contemplem as expectativas comuns sobre quais interesses devem prevalecer, considerando as possíveis relações de poder ambíguas e resistências das partes envolvidas de aceitar a subordinação aos interesses dos demais. Portanto, a existência e a direcionalidade das *accountabilities* torna-se uma questão de negociação entre partes com expectativas diversas. Isso se deve porque nas iniciativas de ação social multipartidária os problemas são frequentemente mal estruturados e mal compreendidos, e as soluções ainda não são claras, portanto, as definições de tarefas e responsabilidades associadas podem não ser claras no início.

Em iniciativas de ação social multipartidária, as capacidades dos atores evoluem e, assim, alteram as primeiras suposições sobre os papéis apropriados. Como exemplo, tem-se o caso concreto da campanha Mount Apo¹⁸³, cuja preocupação inicial sobre questões ambientais, mas que mudou a ênfase para a violação das terras sagradas de grupos indígenas, como estratégia para tirar vantagens da crescente preocupação internacional com os direitos dos povos indígenas. Segundo o autor, essa possibilidade de renegociar expectativas e capacidades de responder à incerteza e a mudanças é característica da *accountability* mútua. Concluindo, Brown (2007, p.7, tradução nossa) apresenta uma definição que diz:

¹⁸³ A Campanha contra a Usina Termal Monte Apo – No início dos anos 80 o governo das Filipinas propôs construir uma usina geotérmica no Monte Apo. O projeto gerou forte resistência de coalizões locais, regionais, nacionais e internacionais de dezenas de organizações da sociedade civil, incluindo grupos de povos indígenas, associações de agricultores, ONGs ambientais e de desenvolvimento, grupos religiosos e organizações de direitos humanos. A campanha procurou influenciar agências governamentais e tribunais nas Filipinas, bem como o apoio do Banco Mundial ao projeto. Ele se concentrou nos impactos ambientais da usina proposta e nas consequências de sua localização em terras sagradas para grupos indígenas locais. A campanha acabou por conseguir impedir a construção da usina.

A *accountability* mútua pode ser definida como a *accountability* entre atores autônomos comprometidos com valores e visões compartilhados e com relações de confiança e influência mútuas que permitem renegociar expectativas e capacidades para responder à incerteza e à mudança.

Percebe-se pela definição que a *accountability* mútua requer pactos de compromissos compartilhados, relações de confiança participantes e aceitação de responsabilidade. Tal perspectiva exige investimento na construção de compromissos e relacionamentos compartilhados para criar *accountability* mútua. Nessa linha, as sanções para os agentes de *accountability* mútua são baseadas na reputação e no relacionamento entre integrantes. Por fim, a tabela a seguir apresenta os três modelos de *accountability* revelando as diferenças entre eles.

Tabela 24 - Esquema resumido sobre os Tipos de relações de *accountability*

Situações	Agência	Representativa	Mútuo
Partes	Principal e agente	Representantes e constituintes	Múltiplos atores
Preocupação Central	Cumprir os objetivos do principal e restringir o oportunismo do agente.	Represente os interesses constituintes enquanto permite flexibilidade representativa.	Alcançar objetivos compartilhados respeitando os interesses das partes.
Características de Relacionamentos	Contexto hierárquico onde os objetivos do principal têm prioridade.	Sistema democrático em que os representantes respondem aos constituintes.	Relações entre pares colegiados que enfatizam a confiança e a influência mútua.
Definição de Desempenho	Os contratos especificam metas, indicadores de sucesso, incentivos para performance.	Mandatos descrevem direções políticas; Padrões financeiros e processuais definem a justiça.	Os pactos descrevem valores compartilhados e responsabilidades gerais.
Sanções por Falha	Incentivos econômicos. Obrigações legais. Execução judicial.	Apoio ao eleitor. agências de vigilância. Supervisão de mídia.	Pressão de relacionamento. Obrigações morais.

Situações	Agência	Representativa	Mútuo
			Responsabilidade pessoal. Supervisão de rede.
Forças	Ação eficiente nos objetivos do principal. Restrições ao oportunismo do agente.	Voz efetiva para os interesses constituintes. Preserva a flexibilidade para resposta representativa.	Ação multipartidária em preocupações compartilhadas. Capacidade de aprender com a diversidade para novos problemas.
Fraquezas	Assume que as saídas podem ser especificadas. Agente focado em incentivos de contrato, não interesses maiores.	Requer organização eleitoral contínua. A ênfase prejudica o desempenho. Especialização obriga resposta estreita.	Grande investimento na construção de pactos As sanções dependem de valores compartilhados, confiança e comprometimento.
Situações apropriadas	Hierarquia compartilhada de autoridade. Capacidade do agente para cumprir metas. A tarefa é bem definida e mensurável.	Sistema político compartilhado. Capacidade representativa para cumprir o mandato. A postura representativa reflete os interesses do constituinte.	Valores e objetivos compartilhados. Capacidade multipartidária necessária para ação. Situação mal definida e que muda rapidamente.

Fonte: Brown (2007, p. 9).

Destacando as diferenças entre os três modelos, Brown (2007) argumenta que nas iniciativas multipartidárias os problemas são, frequentemente, mal estruturados ou mal compreendidos e as soluções se apresentam pouco aclaradas, de modo que as definições de tarefas podem exigir maiores esforços de análise. Essa condição decorre do fato que as iniciativas multipartidárias envolvem muitas partes que, muitas vezes, não possuem estruturas organizacionais ou hierárquicas, as responsabilidades são negociadas e as obrigações resultantes envolvem múltiplos agentes. Além dessas questões, as capacidades dos agentes em iniciativas multipartidárias evoluem,

alterando as suposições iniciais sobre os papéis a serem desempenhados. Concluem os autores que sob tais condições, a preocupação recai sobre a adequação das formas de *accountability* para gerenciar expectativas em modelos de iniciativa multipartidárias, sendo sugerida a utilização de um sistema de *accountability* mútua, que envolve cinco elementos que podem apresentar problemas que devem ser solucionados.

1. Negociar valores e visões compartilhadas é a base para os pactos de *accountability* mútua. Assim, a construção de uma visão que articule interesses compartilhados e motivações para o trabalho coletivo é essencial para iniciativas multipartidárias. A manutenção desse elemento passa por quebrar históricos de competição e conflitos entre os participantes.
2. Criar relações de influência e confiança mútua está no cerne da *accountability* mútua e suas sanções por falha no desempenho. Em iniciativas multipartidárias, a influência envolve o reconhecimento da capacidade de promover ou não os interesses de outro. Já a confiança baseada na identificação é fomentada pelo comprometimento com valores compartilhados, pela interação contínua e pelo desenvolvimento de uma identidade coletiva, sendo iniciativas multipartidárias. Problemas nesse aspecto podem ocorrer por conta do histórico de competição e conflitos, acrescidos da desconfiança sobre os benefícios de participar da iniciativa.
3. Aprimoramento de estratégias e expectativas complementares em iniciativas multipartidárias é, naturalmente, importante, uma vez que os sistemas de *accountability* passam por transformação e aprimoramentos que acompanham as mudanças decorrentes das análises dos problemas. Refinamentos de estratégias decorrentes de alterações de capacidades e recursos dos participantes fornecem flexibilidade organizacional para adaptações às necessidades emergentes em situações fluídas e pouco compreendidas. Problema nesse elemento decorre das dificuldades em reunir partes interessadas onde as estratégias compartilhadas estratégias para solução de problemas, bem como as expectativas multipartidárias não estabelecida de imediato pelo colegiado.

4. Avaliação de desempenho e prestação de contas apresenta dificuldades face ao carácter evolutivo das definições e estratégias de problemas em iniciativas multipartidárias. Essas dificuldades estão relacionadas diversos aspectos, tais como fluidez das expectativas iniciais vagamente definidas, estabelecimento de responsabilidades específicas e indicadores de desempenho dependentes definição de metas e estratégias a serem negociadas, frequentes revisões indicadores e formas de interpretação de desempenhos.
5. Fomentar a aprendizagem compartilhada passa pela inovação e experimentação, mobilizando e exigindo recursos (humanos, materiais e financeiros) da iniciativa que podem ser escassos. Contudo, a aprendizagem em rede aumenta a capacitação conjunta da iniciativa, sendo valiosa para construção de estrutura cognitiva compartilhada voltada para solução dos problemas.

A *accountability* mútua de Brown (2007) guarda relações com as abordagens realizadas por Goodin (2005), sobre sua proposição de *accountability* de pares, assim como, também, com a estrutura analítica para as organizações sem fins lucrativos, proposto por Kearns (1994). Em comum aos trabalhos apresentados é perspectiva institucional. Por último, a exposição dessa pesquisa tem por finalidade contribuir para uma reflexão sobre a aplicabilidade da *accountability* mútua, ou de rede, no contexto das iniciativas multipartidárias (mútuo) ou para organizações sem fins lucrativos.

2.5. *Accountability* em um contexto dos museus

No campo das instituições museológicas, existem trabalhos sobre *accountability* em museus, a exemplo de Botes, Diver e Davey (2013), Groninger (2016), Paternostro e Ruisi (2017), Ribeiro e Araújo (2020) e Semedo (2005). Nesses trabalhos identificam-se abordagens voltadas para a vertente operativa da *accountability* – enquanto mecanismos estratégicos e ferramentas operacionais – e as possibilidades de aplicabilidade aos processos museológicos.

O primeiro trabalho a ser apresentado decorre da abordagem realizada por Alice Semedo, por meio de seu artigo intitulado Políticas de gestão de colecções (parte 1),

quanto ao desenvolvimento de políticas de gestão de colecções em museus. Neste artigo, a autora faz uma explanação sobre as dificuldades em se obter acesso às informações sobre os museus pesquisados, assim como, também, em obter dados consistentes sobre as suas colecções. A partir desses elementos, a autora toma como tema central de seu trabalho a necessidade de os museus portugueses desenvolverem políticas de gestão de colecções, fazendo paralelos com as práticas de documentação utilizadas, por exemplo, no Reino Unido e EUA.

Condicionado ao tema do trabalho, insere-se a prerrogativa de que os museus precisam ser responsáveis em relação às colecções, dado que essas instituições não se configuram como proprietárias dos objetos de sua posse, mas como guardiães de um património que é da humanidade e, como tal, tem o dever de zelar pela sua guarda e conservação (Semedo, 2005). Ao inserir a premissa de que os museus devem ser responsáveis – *accountable* – por suas colecções, tem a incorporação de dois elementos da *accountability*, quanto ao dever de prestar conta a alguém sobre algo – *answerability* – e a responsabilização do agente por fazer ou deixar de fazer – *enforcement*. Esses dois elementos estão contemplados na bidimensionalidade de Schedler (1999) e na característica fundamental de *accountability* de Koppell (2005), que agrupa as dimensões da transparência e imputabilidade/sujeição.

A vertente operativa – mecanismos e usos – da *accountability* no trabalho de Semedo (2005) pode ser identificada quando são abordadas a necessidade de adoção de ações voltadas para adesão à Rede Portuguesa de Museus, cuja iniciativa pode ser equiparada ao que Brown (2007) e Goodin (2005) categorizam como *accountability* de pares e de mútuo, respectivamente. Outras menções de adoção de mecanismos de *accountability* são descritas no artigo, tal como adesão ao processo de acreditação, que significa que os museus candidatos precisam aderir a um conjunto de normativos e regras de conduta. O desenvolvimento desta ação pode produzir relações de *accountability*, como de conformidade, legal, política, dentre outras categorias. Outro ponto abordado refere-se à necessidade de qualificação dos profissionais de museus, como fator condicionante para que os museus tenham os recursos humanos indispensáveis a implementação de

melhores práticas museológicas e de gestão. Em concretizando essa ação, o museu estaria em condições de fazer uso da *accountability* profissional.

Uma outra publicação, de autoria de Vida Botes, Rory Diver e Howard Davey, publicada em 2013 com o título de *“Preserving the past: an accountability study of the annual reporting practices by leading museums in USA, UK and Europe”*, tinha por finalidade analisar as práticas de relatórios financeiros dos museus, como meio de auxiliar o desempenho da *accountability* da instituição e de na melhoria da governança. Nesse trabalho, os autores apontam para a relevância dos museus por se constituírem os principais guardiões do patrimônio cultural da humanidade, base para preservação, geração e divulgação do conhecimento dentre outras responsabilidades. Os autores acrescentam que, além dessas responsabilidades quanto ao patrimônio e geração de serviços, os museus fazem uso de recursos financeiros. Tais recursos financeiros – públicos ou privados – são utilizados sob as mais variadas formas, razão pela qual sua destinação precisa ser evidenciada para as partes interessadas – beneficiários, governo, financiadores, doadores etc. Sob tais considerações, os autores colocam como questão os mecanismos pelos quais os desempenhos dos museus serão avaliados.

No trabalho, os autores fazem uma contextualização em que abordam a crise financeira global¹⁸⁴ e as conseqüentes medidas de austeridades que governos do mundo tiveram que adotar. Nesse contexto, os políticos questionavam os governos sobre os gastos com arte, cultura e museus, argumentando que tais recursos deveriam ser aplicados para atender as demandas sociais, como combate à pobreza e melhora nos sistemas de saúde. Obviamente que essas pressões políticas resultaram na reativação da ideologia do gerencialismo, fortalecendo o movimento da NPM de maior controle financeiro e gestão voltada para autossustentabilidade dos museus. Esse contexto estabelecem as condições para que os financiadores priorizem medidas financeiras para avaliar o desempenho da instituição dependentes de financiamentos externos. Entretanto, os autores argumentam que tais mecanismos de avaliação são limitados, quando se

¹⁸⁴ O artigo é datado de 2013, momento em que o mundo ainda se recuperava da crise financeira global de 2008.

analisam as peculiaridades dos museus. Concluem propondo a utilização dos indicadores de *Balanced Scorecard* – BSC¹⁸⁵ – como mecanismo apropriado para avaliar os aspectos quantitativo e qualitativos do desempenho dos museus, por ser um sistema de análise da gestão que utiliza outros indicadores, além do financeiro.

A proposta residiria em pontuar as categorias de avaliação do BSC, segundo as informações disponíveis nos relatórios anuais divulgados pelos museus. O BSC, originalmente, possui quatro perspectiva pelas quais o desempenho de uma organização é avaliado – perspectivas financeira, dos clientes, dos processos internos e do aprendizado e crescimento, cada um com seus respectivos indicadores de desempenho. Entretanto, em se tratando de museus, que não visam lucro, a perspectiva financeira deixa de ser relevante, sendo sugerida a inclusão da missão da instituição como medida de significância. Assim, os autores desenvolvem uma versão modificada do *Museums Performance Accountability Disclosure Index* (MPADI), originalmente criada por Wei, Davey e Coy (2008)¹⁸⁶, para estabelecer as perspectivas e os indicadores como um mecanismo de avaliação da *accountability* dos museus. Nesse modelo os autores desenvolvem uma estrutura de análise que utilizam as perspectivas missão/objetivo, clientes/partes interessadas, perspectiva financeira e aprendizado e crescimento, em que cada categoria tem suas próprias medidas.

Concluindo, o trabalho aborda o uso de uma modelo cuja pontuação vai indicar o nível de *accountability* do museu. Sem necessariamente ter que desenvolver uma análise detalhada sobre todos os pontos do modelo, percebe-se que este mecanismo abrange diversos aspectos da *accountability*, a exemplo da presença dos elementos *answerability* e *enforcement* (pela necessidade de divulgar e se responsabilizar pelos

¹⁸⁵ *Balanced Scorecard* – BSC – é uma metodologia desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton, em 1988, como uma solução para gerenciar o progresso dos negócios e desempenho da gestão. Para saber mais, sugere-se a leitura da obra original “A Estratégia em Ação. *Balanced Scorecard*”, de Robert Kaplan e David Norton, publicado originalmente em inglês em 1996 e em português, pela Elsevier, em 1997. Acrescente-se que os autores realizaram outras abordagens sobre BSC, que estão expostas em diversas publicações posteriores a de 1997.

¹⁸⁶ Para detalhes, ver: *A disclosure index to measure the quality of annual reporting by museums in New Zealand and the UK*. Ting Ling Wei, Howard Davey and David Coy. *Journal of Applied Accounting Research*, 2008, vol. 9, issue 1, 29-51. Disponível em WWW:<URL:<https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/a-disclosure-index-to-measure-the-quality-of-annual-reporting-by-NqNA4BQ2BX>>.

relatórios), a *accountability upward* e *downward* (considerando verticalidade da informação quando se aborda as perspectivas financeira, de partes interessadas e métodos e pesquisa) e outras categorias que podemos associar as perspectivas de processos internos e aprendizagem e crescimento.

Em outro artigo, publicado em 2016 com o título de “*An Introduction to Museum Accountability*”, Katherine R. Groninger examina o estado da *accountability* nos museus britânicos e americanos, abordando temas como responsabilidade fiscal e ética, incluindo questões relacionadas a boas práticas de governança, conflitos de interesses, má gestão financeira e violações de confiança. A autora argumenta que, sendo instituições mantidas em nome da confiança pública, por meio de financiamentos, os museus devem ser responsáveis por suas decisões e demonstrar conformidade com padrões esperados, relatando e explicando suas ações para a sociedade. Nessa linha, a autora afirma que a *accountability* deve possuir mecanismos como estrutura interna de responsabilização pelas decisões, estabelecimento de códigos de condutas e sistemas de controle de processos robustos.

Como se pode observar, as argumentações expostas pela autora são transversais à diversas formas da *accountability*, a exemplo da bidimensionalidade de Schedler (1999), as fontes de controle interna e externa de Kearns (1994) ou ainda as dimensões de Koppell (2005). Quanto aos mecanismos propostos, eles abrangem diversas categorias de *accountability*, como a burocrata, de *compliance*, negociada, política, profissional e outras, dentre as tantas classificações apresentadas ao longo desse capítulo.

Sob a argumentação de que possuem confiança pública de manter em custódia bens públicos, a autora expõe que os museus são beneficiários de concessões fiscais, de fundos governamentais, isenções sobre doações privadas, dentre outras condições que favorecem o funcionamento dessas instituições. Expõe ainda que essa confiança pode ser abalada se o museu falhar quanto ao cumprimento de seus objetivos, dentre eles o de ter uma conduta ética, ser transparente em relação aos seus processos internos e a destinação dos recursos financeiros, bem como sobre os benefícios gerados para a sociedade. Conclui que tais falhas criam uma percepção de má gestão que resulta por abalar a reputação quanto a cumprir os padrões estabelecidos, esvaziando a confiança

depositada na instituição. Essa questão quanto a preocupação com a reputação é abordada nos trabalhos de Brown (2007), Goodin (2003) e Kearns (1994), sobre *accountability* para o terceiro setor ou organizações sem fins lucrativos.

A autora reconhece que, em boa medida, a confiança pública nos museus decorre da disposição em atender as demandas de *accountability*, principalmente as relacionadas aos recursos fornecidos para a instituição. Entretanto, segundo a autora, a confiança pública não se restringe aos aspectos financeiros, mas incluem outros condicionantes, a exemplo de postura ética e geração de benefícios sociais. Essa confiança pública será preservada se o museu tiver governança e mecanismos de *accountability*, que Groninger (2016, sp.) define como “ferramentas de gestão de risco preventiva”¹⁸⁷.

Segundo a autora, os métodos praticados nos setores público e privado podem ser adaptados às peculiaridades dos museus, considerando seus “tipos e tamanhos”¹⁸⁸. Reforçando seus argumentos, a autora afirma que as partes interessadas respondem positivamente à implementação de melhores práticas de gestão, pois elas sinalizam que a instituição atua no sentido de se proteger de danos patrimoniais, que podem ser provocados por causas diversas, inclusive violações éticas. Depreende-se do que foi argumentado pela autora a condição central de que métodos de *accountability* são necessários, mas há de se ter parcimônia quanto a sua aplicabilidade em museus. Sobre essa questão, autores como Goodin (2003) defendem a construção de um sistema de *accountability* distinto para as organizações sem fins lucrativos. Por sua vez, Radin e Romzek (1996) e Kearns (1994) apresentam propostas que consistem em adaptar os modelos existentes.

Para contextualizar suas argumentações, a autora apresenta um panorama do estado da *accountability* em museus britânicos e estadunidenses, abordando questões sobre transparência fiscal, as políticas de ética, controles internos, conflito de interesses e

¹⁸⁷ “preventative risk management tools”

¹⁸⁸ Considerar o “tamanho” do museu como critério para adaptar a aplicação de mecanismos de *accountability* vai ao encontro da proposta desse trabalho quanto ao uso de ferramentas de gestão, pelo seu caráter de adoção simplificada. Cabe ressaltar, retomando a abordagem realizada no capítulo um, que não existem critérios objetivos para dimensionar museus em grandes, médios e pequenos. Essa linha divisória aparenta ser imprecisa.

proteção a denunciante. Sobre tais parâmetros, identificou-se que tanto o Reino Unido quanto os EUA não possuem diretrizes unificadas sobre gestão, padrões éticos e mecanismos de *accountability* para museus e que, em muitos casos, estão em desacordo quanto a controles internos e as formas de administrar os conflitos de interesse. Tais questões são tratadas por Goodin (2003) ao abordar os regimes de *accountability* para os setores estatal, de mercado e para organizações sem fins lucrativos.

Groninger (2016) conclui que o vácuo quanto ao aprimoramento da *accountability* para museus contribui para a quebra da confiança pública nessas instituições, mencionando os escândalos de conduta ética no Reino Unido e de fraude financeira e peculato nos EUA. A autora aponta a baixa percentagem de museus no Reino Unido que possuem código de ética e a ausência de mecanismos de proteção ao denunciante, no caso dos EUA, como fatores que contribuem para os problemas apontados.

O artigo de Sergio Paternostro e Marcantonio Ruisi, publicado em 2017 com o título de *“The role of social report for performance measurement of museums: an Italian survey”*, explora o conceito de *performance* para museus e de como ele poderia encontrar uma adequada representação nos relatórios sociais, considerando que esse documento é tido como principal ferramenta de comunicação e divulgação das ações desenvolvidas por instituições sem fins lucrativos e do setor público.

Existe a percepção de que os museus são tipos peculiares de organização, razão pela qual, segundo os autores, são requeridos mecanismos de medição e relatórios que devem atender as demandas de *accountability* interna e externa. As demandas internas dizem respeito as necessidades de informações para tomadas de decisão e a transparência das ações desenvolvidas, propiciadas por meio da existência de fluxo regular de informações para as partes interessadas externas, fortalecendo a percepção de que a instituição tem compromisso com a *accountability*.

Explorando o conceito complexo de resultado no campo museológico e se tal representação pode ser encontrada nos relatórios sociais produzidos por essas instituições, os autores apelam para as abordagens teóricas que indicam a relação entre a missão, o desempenho e a responsabilidade, medidos e avaliados por meio de

mecanismos de *accountability*. Nesse contexto, Paternostro e Ruisi (2017) afirmam que adquirem importância as noções de desempenho e *accountability* e o papel do balanço social como ferramenta para medir e avaliar.

A metodologia utilizada pelo autor contemplou alguns componentes para análise do desempenho dos museus, que foram alinhados com os dados identificados nos relatórios sociais. A lógica de análise compreende o alinhamento entre a missão, o desempenho e a responsabilidade. Para identificar esse alinhamento, os dados coletados nos relatórios sociais são analisados por meio de uma crítica de conteúdo dos seguintes parâmetros:

- Apurar o objetivo principal do relatório, para identificar em que medida a avaliação de desempenho e a comunicação são consideradas prioritárias.
- Identificar a missão da organização, de forma a verificar se é coerente com a noção de desempenho descrita no relatório.
- Distinguir as partes interessadas e seu envolvimento, a fim de compreender, por um lado, seu potencial para influenciar ou interferir no desenho do relatório e, por outro lado, em que medida as exigências por informação são atendidas.
- Considerar o desempenho em termos de diferentes dimensões, por exemplo: orientada para a atividade ou para atender as partes interessadas e os tipos de indicadores de desempenho utilizados em cada dimensão de desempenho.
- Comparar as metas de desempenho e resultados alcançados, a fim de verificar até que ponto o leitor do relatório pode realmente avaliar o desempenho organizacional – capacidade da organização para cumprir sua missão.

Por meio da identificação de cada um dos elementos de análise, é possível constatar quais as linhas de *accountability* são priorizadas pela instituição e por quê. Por meio da composição da análise é possível verificar se o museu prioriza indicadores qualitativos ou quantitativos para demonstrar seu desempenho e se o seu uso decorre de influências internas ou externas.

A vertente estratégica desse modelo de análise passa pela evidenciação da composição dos mecanismos de *accountability* assumidos pelo museu como adequados para

atender as partes interessadas para, a partir dos resultados encontrados, sugerir melhorias. Nessa linha, o autor menciona que, além do balanço social, o BSC pode ser usado como elemento melhoria para medir e avaliar o desempenho e complementar dos mecanismos de *accountability* do museu. Considerando o uso individual do balanço social ou adicional do BSC, pode-se identificar diversas categorias de *accountability* envolvidas na aplicabilidade desses mecanismos, dentre eles a *accountability* vertical e horizontal de O'Donnell (1991) e outros já apontados, como *compliance*, político e profissional. Considerando, ainda, isoladamente o balanço social como instrumento de comunicação entre partes interessadas, podemos acrescentar seu uso para comparação de desempenho entre museus ou como objeto de acompanhamento de desempenho em redes de museus, que diz respeito a dinâmica de mecanismos de *accountability* de pares e mútuo, respectivamente abordadas por Brown (2007) e Goodin (2005).

O último trabalho sobre a aplicabilidade de mecanismos de *accountability* sobre museus, apresenta discussões sobre as políticas públicas para museus e patrimônio cultural, para as instituições vinculadas às universidades federais brasileiras. O artigo, com autoria de Emanuela Sousa Ribeiro e Bruno Melo de Araújo, foi publicado em 2020 com o título de “Políticas públicas para museus universitários em instituições de ensino superior: premissas legais e de gestão pública no Brasil”.

Os autores contextualizam seu trabalho considerando a escassa inexistência de políticas para patrimônio e museus em universidades. Sob tal panorama, eles concluem que a gestão destes museus se dá de forma fragmentada e dependente de iniciativas individuais. Nessa perspectiva, Ribeiro e Araújo (2020) consideram relevante as iniciativas quanto a elaboração de políticas para públicas voltadas para o patrimônio e os museus universitários.

Contudo, os autores argumentam que políticas públicas devem vir acompanhados de mecanismos de controle. Obviamente que a transparência e responsabilização – requisitos fundamentais da *accountability* – são elementos que devem se fazer presentes nos mecanismos de controle.

Segundo Ribeiro e Araújo (2020, pp. 72-73) “A perspectiva do controle vai muito além do simples cumprimento de leis e formalidades administrativas, busca integrar, tornar eficientes, eficazes e efetivas as ações da administração pública em prol da sociedade”. Considerando o controle sob um enfoque estratégico, ele se constitui em um instrumento que auxilia a gestão a manter uma conexão entre a missão e os resultados. Sob enfoque administrativo, a missão é a base para elaboração do planejamento estratégico, do qual resultam os planos táticos e operacionais que, por sua vez, estabelecem os objetivos de longo, médio e curto prazo e as respectivas ações para alcançar os resultados pretendidos. Assim, no campo da gestão, o controle tem por finalidade manter a conexão da missão com os planos e o alinhamento dos objetivos pretendidos com os resultados alcançados.

Sob o enfoque de políticas públicas, os autores colocam que mecanismos de controle ampliado, que contemplem a possibilidade de acompanhamento social, diz respeito ao significado de *accountability*. Obviamente que extensão de tal controle envolveria a utilização de mecanismos de *accountability*, a exemplo de utilização de recursos humanos e de infraestrutura que propiciasse a divulgação de relatórios de prestação de contas regulares e uma gestão estruturada e formalmente constituída, de modo que os responsáveis fossem evidentes e as responsabilizações tivessem critérios objetivos. Esses requisitos fazem referências a diversas formas de *accountability*.

Outra questão apontada em outros trabalhos aqui expostos e, também, abordada pelas autoras, diz respeito política pública, que são objeto de interesse de diversos agentes – formuladores, intenções do governo de ocasião, órgãos de controle, beneficiários, categorias profissionais da área, colaboradores etc. Sob tal abrangência de interesses, há que se pensar na criação de mecanismos reguladores das forças com objetivos convergentes ou divergentes. Sob tais perspectivas, novamente identificam-se diversas formas de *accountability*, a exemplo de *compliance*, negociada, de pares, política, profissional etc. Uma referência é feita em relação à *accountability* de pares ou de mútuo quando Ribeiro e Araújo (2020, p. 75) defendem redes de museus “[...] destinadas a contribuir na manutenção, proteção, apoio, segurança e fornecimento de

condições técnicas adequadas ao funcionamento e preservação dos museus, coleções, espaços de memória nas instituições federais de ensino superior”.

Sob a perspectiva dos estudos apresentados, o objetivo consistiu em estabelecer argumentações sobre as possibilidades de sua aplicabilidade aos museus. Com exemplo, temos o estudo de Romzek e Dubnick (1987), em que se pode atribuir equivalência de análise com os recorrentes problemas no campo dos museus públicos, derivados da progressiva perda de recursos financeiros que se reflete na deterioração física dos museus, falta de capacidade de contratar e reter pessoal especializado, esforço da gestão adequar os alinhar processos museológicos aos cortes orçamentários, dentre outras ações de ajustes ao cenário restritivo. O resultado prático são museus funcionando aquém das condições desejáveis, em que se pode projetar condições propícias a ocorrências de eventos adversos, inclusive sinistros graves com consequências negativas para o patrimônio cultural¹⁸⁹.

Todas essas questões passam pelo gerenciamento de expectativas por meio do sistema de *accountability*, proposto por Romzek & Dubnick (1987), que no campo institucional levam os museus a priorizarem o ambiente político (*accountability* político) como meio de garantir sua sobrevivência em um contexto de perda de apoio, bem como de manter alto controle de processos (*accountability* burocrático) para atender as exigências dos órgãos de controle. Tudo isso em meio a um grande arcabouço normativo que demanda esforços dos museus no atendimento dessas exigências (*accountability* legal). Nesse cenário, comprometido em gerenciar os aspectos burocrático, legal e político, o museu encontrará dificuldade em cumprir sua missão, dada a dificuldade de equilibrar a *accountability* profissional à perspectiva institucional (demais expectativas originadas do ambiente no qual atua). Um exemplo de não conformidade na relação entre a *accountability* profissional e a perspectiva institucional seria o cenário onde o gestor do

¹⁸⁹ Em relação aos museus, existem publicações sobre gestão de riscos, que envolvem identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar os eventos que possam ocasionar sinistros em museus, tendo por objetivo anular ou mitigar o dano (Ibermuseum e ICCROM, 2017; Ibram; ICOM Brazil; ICCROM, 2019). Em comum a esses trabalhos mencionados, estão as recomendações em estabelecer processos de registros, comunicação e responsabilização, que são elementos centrais a *accountability*

museu toma decisões para atender uma demanda política, desconsiderando ou descumprindo recomendações técnicas do profissional especialista, seja ele externo ou interno, a exemplo de bombeiros, contadores, engenheiros, restauradores etc.

Na perspectiva institucional, os museus são percebidos como instituições com características singulares, desenvolvendo ações específicas, razão pela qual espera-se que tenha em seus quadros pessoas altamente especializadas. Entretanto, pela análise realizada meio das informações capturadas do CNM, foi possível apontar indícios de que significativo quantitativo de museus carecem de adequado contingente de colaboradores, revelando possíveis fragilidades na *accountability* profissional.

Outro trabalho de Romzek, em parceria com Ingraham (2000), pode ser enquadrado com os museus militares e universitários. Em tais instituições, os agentes podem ter que enfrentar pressões cruzadas, ao serem exigidas posturas proativas, ao mesmo tempo em que precisam operar em estrita obediência a um comando hierárquico, não necessariamente comprometido com os objetivos do museu.

Muito embora não se tenha realizado qualquer estudo sobre possíveis pressões cruzadas de relações de *accountability* no âmbito do Museu Nacional, é possível estabelecer um paralelo entre as conclusões sobre a dinâmica de eventos que resultaram no incêndio do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e os fatores críticos apontados por Romzek e Ingraham (2000) em seu trabalho. Os relatos sobre cortes de recursos para manutenção da infraestrutura, falta de pessoal qualificado e pressões cruzadas para que as atividades do museu não fossem interrompidas, induziram a gestão a assumir riscos relacionados à estrutura física, exemplo de infiltrações, precariedade da parte elétrica, hidrantes não funcionais, dentre outras, bem como ausência de equipes especializadas em contenção de contingências, como uma brigada de incêndio.

No caso do Museu Nacional, a despeito do melhor julgamento técnico sobre os riscos envolvidos com a manutenção das atividades sem aportes na segurança patrimonial – *accountability* profissional – predominava a orientação de manter o funcionamento do museu com vista a continuar atendendo as expectativas das partes interessadas, tanto

internas quanto externas – *accountability* políticas. Outro tipo de pressão cruzada pode ser associado ao desejo de não frustrar, ou melindrar, a gestão superior – *accountability* hierárquico – ao manter os museus em atividade, desconsiderando as recomendações dos especialistas pelo encerramento das operações, até que os riscos fossem sanados – *accountability* profissional.

Uma outra aproximação pode ser feita ao extrapolar a abordagem de Romzek e Ingraham (2000) para o universo de museus militares, onde especula-se que as relações entre as dimensões hierárquicas, legais, profissionais e políticas podem ser fontes de estresse. Em um ambiente de obediência total e disciplina rígida (dimensões hierárquica e legal), as questões que requerem *expertise* (*accountability* profissional) ou que envolvam exigências externas (*accountability* política) podem ser pontos de pressões cruzada de relações de *accountability*. No primeiro caso, *accountability* profissional, podemos identificar problemas relacionados às recomendações sobre as formas de atuação dos profissionais de um museu (código de ética) e o rígido regulamento militar. No segundo caso pode-se identificar pressões cruzadas no que se refere definição do que é um museu, estabelecido pelo ICOM, e de sua missão, dentro de uma visão sociológica, e a perspectiva militar de gestão institucional.

Em Kearns (1994), a *accountability* abordada sob a perspectiva de uma estrutura analítica de gerenciamento em quatro categorias que pode funcionar como mecanismo estratégico de análise sobre os pontos fortes e vulnerabilidades da instituição. Para museus, um exemplo das implicações de gerenciamento seria fazer uso da estrutura para verificar se a instituição está em conformidade com as melhores práticas de verificação de proveniências dos objetos de suas coleções – *accountability* de conformidade. Ou ainda implantar padrões de comportamento administrativo – implícitos – que visem melhorar as práticas institucionais relacionadas à identificação da origem dos objetos. Nesse sentido, pode-se identificar alguns paralelos entre a estrutura analítica de *accountability* e a perspectiva institucional dos museus, conforme segue:

Accountability de conformidade voltada aos museus, envolveria questões relacionadas a obrigações operacionais tais como: atender as demandas de acreditação; cumprir os requisitos legais quanto ao registro dos objetos; prestar contas sobre as obrigações

contratuais de projetos de financiamentos, dentre outras exigências de natureza legal e regulamentar, tanto externa quanto interna à instituição. Trata-se de estabelecer sistemas de resposta para atender a natureza operativa da *accountability*, que estão concentradas nessa dimensão.

A *accountability* negociada configura-se quando a instituição precisa responder em modo de gestão de crise, a exemplo de cortes de recursos orçamentários, total ou setoriais, sem que os critérios para tal se apresente objetivos e, em certos casos, configure uma posição política ou ideológica ou, até mesmo, uma preferência pessoal do detentor do recurso. Nesse caso, uma proteção seria o gestor proceder um mapeamento do ambiente de modo a identificar os padrões para, por exemplo, consequente estabelecer mecanismos de respostas adequadas, com a finalidade de não fechar os canais de diálogo. Outro ponto associado a esse tipo de *accountability* estaria relacionado à negociação entre o museu e comunidade sobre qual nível de intervenções nos projetos sociais e resultados esperados.

Accountability discricionária/profissional: Um exemplo seria um museu que, em razão de crises anteriores, prepara seu corpo técnico e de apoio para interpretar as expectativas objetivas e subjetivas do ambiente externo – *accountability* de conformidade e negociada – com o objetivo de antecipar possíveis exigências futuras de partes interessadas. Neste caso, o museu poderia estabelecer mecanismos *accountability* que atuassem como medidas preventivas para atenuar crises futura. O exemplo dado pelo autor seria a organização adotar uma cultura institucional aderente à filosofia *Total Quality Management* (TQM)¹⁹⁰. A adoção da filosofia TQM envolve a aplicação de técnicas de gestão, cujas ferramentas utilizadas para o gerenciamento dos processos funcionam como instrumento legitimador do desempenho da agência.

Accountability antecipatória/posicionada: no campo dos museus, uma rede que atuem em prol dos interesses dessas instituições, em face das exigências dos organismos

¹⁹⁰ Segundo Horngren, Datar e Foster (2013), *Total Quality Management* – TQM (Gestão da Qualidade Total) corresponde a uma filosofia de gestão baseada na busca por melhoria contínua dos produtos e serviços oferecidos, de modo a superar as expectativas dos clientes. Este tema – *Total Quality Management* – será objeto de extensa abordagem no capítulo 3.

reguladores, constituiriam uma forma de *accountability* antecipatória/posicionada.

Em outras condições, os sistemas de cooperação ou redes de museus podem atuar como um sistema de *accountability*, mas sem mecanismos de sanção ou punição e, menos ainda, interferir nos processos de destituição dos gestores. Um exemplo desse tipo seria a *accountability* horizontal que tem como característica a existência de mecanismos amigáveis ou impositivos de prestação de informações e de justificativas das ações desenvolvidas. Entretanto, nesse tipo de *accountability*, o agente responsável por exigir as informações nem sempre possui poderes para aplicar sanções ou punições.

Em um contexto de turismo cultural, Ponte (2017) argumenta que a criação de redes poderia maximizar a utilização de recursos culturais, com o objetivo de tornar os museus mais atrativos. Fazendo menção à Rede de Museus da Lombardia, que agrega cerca de 70 instituições museológicas, Ponte (2017, p. 7) menciona, dentre os objetivos de cooperação, “a transmissão de conhecimentos, através da organização de ações de formação profissional, a partilha de KnowHow, a valorização das coleções dos museus e a divulgação articulada.”

Em Goodin (2003) foi apresentado um trabalho em que se pode extrapolar para uma proposta de *accountability* no contexto de uma rede de museus que assumisse atribuições mais abrangentes em que características de cooperação e mutualidade – *accountability* profissional – fossem acrescidas de mecanismos que poderiam resultar em um instrumento balizador para a formação de políticas públicas – *accountability* antecipatória. No caso específico do trabalho de Goodin (2003), a importância reside no fato de que sua proposta de *accountability* de pares pode ser um espaço para o início de debates sobre o papel da rede de museus enquanto instrumento de *accountability* entre instituições com propósitos semelhantes. Somente a perspectiva de provocar um debate sobre a proposta de transformar as redes de museus em organismo formal permanente, que assumisse papéis de reconhecimento de pares, cooperativismo e mutualidade, se configuraria um avanço, face o atual cenário, em que as redes são fóruns de debates sobre o cenário museológico.

Outro estudo, dessa vez realizada por Brown (2007), a abordagem visa estabelecer linhas de estudos para compreender as dinâmicas que envolvem as formações e atuações das redes de museus. As características dessas redes apresentam pontos que se assemelham a dinâmica da *accountability* mútua quando, por vezes, alguns objetivos não são consensuais, as expectativas sobre os resultados da iniciativa são recebidas com alguma desconfiança e não existem critérios claros e objetivos sobre quais são os resultados pretendidos e de como as propostas serão executadas e acompanhadas. Em tais situações, uma rede cooperativa de museus poderia atuar no sentido de auxiliar novos museus sobre as perspectivas institucionais esperada (exigências internas e externas) das diversas parte com as quais a instituição terá que se relacionar (*accountability* mútua).

Contudo, para a natureza específica desse trabalho e dentre as construções conceituais e sistemas de *accountability* apresentados, a proposta das cinco dimensões de Koppell constitui-se um modelo analítico que pode ser aplicável a instituições em geral e, conseqüentemente aos museus no esforço para atender as exigências de diversos grupos de interesse¹⁹¹. Entre os grupos de interesses dos museus temos normas e institutos internacionais, como o ICOM e cada um de seus comitês com diferentes demandas e necessidades. No Brasil temos o Ibram¹⁹², bem como órgão de controles, sistemas de registro de museus e seus diversos requisitos, além de terem de obedecer a todas as leis nacionais e locais e respeitarem outras autoridades que influenciam suas operações. Esses são alguns dos muitos grupos de interesses a demandarem

¹⁹¹ Os termos analíticos, o particionamento do significado de *accountability* em cinco dimensões estabeleceu uma estrutura de análise que pode ser aplicável aos museus, no sentido de atender demandas e necessidades provenientes de variados grupos de interesses que, em certos casos, são fontes de controvérsias e tensões institucionais (ambiente interno e externo) sobre os possíveis significados de *accountability* (transparência, atribuição de responsabilidade, controle etc.).

¹⁹² Enquanto organismo voltado ao acompanhamento dos museus no Brasil, o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) realizou uma extensa pesquisa, publicada em 2010, em que constatou fragilidades na gestão de coleções de museus. Segundo dados levantados, “75% das instituições pesquisadas declararam possuir apenas [...] um número estimado, o que reflete a falta de inventários completos de seus bens culturais” (Ibram, 2011, p. 72). O estudo aponta, também, que as instituições museológicas do Brasil utilizavam sistemas de controle de suas coleções eram, em muitos casos, sobrepostos. Essa pesquisa, embora antiga, constituiu o último movimento do Ibram no sentido de apresentar um abrangente mapeamento dos museus brasileiros.

informações dos museus e a exigirem determinadas condutas, ações e resultados, segundo os parâmetros legais, financeiros e de caráter social. Como se pode inferir, os museus sofrem múltiplas demandas de *accountability*.

Os museus, por sua natureza, são conhecidos por desempenharem ações voltadas para demandas específicas, como educativas, culturais, de lazer etc. Essas ações compelem os museus a se verem em meio a exigência sociais informais, como obrigações vinculadas a aspectos morais, éticos e de costumes, que dizem respeito a *accountability* direcionada a atender múltiplas exigências (morais, éticas e de costumes) dos grupos de interesse em geral, bem como específicos, que são vinculados as ações ou projetos contratados. Tais questões podem apresentar problemas quando outras demandas entram em conflito com as ações desenvolvidas ou com a missão do museu, a exemplo de influências hierárquicas, ou obrigação contratual, requisitos a serem cumprindo para liberação de recursos, dentre outros, que podem compelir o museu em outra direção, obrigado a gestão a despende recursos para o gerenciamento de conflitos de objetivos. Outra questão conflituosa para os museus decorre da multiplicidade de agências reguladoras, de acompanhamento e controle, além de leis, normas, regulamentos e recomendações, que gera um emaranhado de exigências formais a serem atendidas pelos museus. Em outro espectro, os museus necessitam preservar sua projeção social, reforçando, constantemente, sua imagem de relevância por meio da constante busca por resultados que atendam exigências de certos grupos em detrimento da missão institucional. Essa política pode conduzir a gestão para ações que desfigure a missão do museu, ao estabelecer um ambiente de conflito com os valores e objetivos inicialmente estabelecidos, como descrito por Koppell (2005).

A despeito das questões apontadas em relação a problemas quanto ao sentido de *accountability* para cada grupo de interesse, os conflitos poderiam ser gerenciados por meio de cinco perguntas-chave: o museu revelou os fatos de seu desempenho (transparência)? O museu enfrentou as consequências pelo seu desempenho (imputabilidade)? O museu fez o que o que foi pedido (controlabilidade)? O museu seguiu as regras (responsabilidade)? O museu atendeu às expectativas – cumpriu as demandas/necessidades (responsividade)? As respostas obtidas podem indicar em que

medida o museu atendeu às exigências de *accountability* decorrentes das necessidades e demandas de cada grupo de interesse.

Em face ao que foi abordado, a tabela 25, a seguir, apresenta uma estrutura analítica, adaptada de Koppell (2005), que poderia ser aplicada aos museus. Atendendo a concepção sugerida pelo autor, a tabela segmenta as dimensões de *accountability* em fundamentais e substantivas, com as correspondentes questões operativas. Como mecanismos de controle, essas questões operativas das dimensões da *accountability* podem ser parametrizadas por meio de instrumentos que formalizam o plano estratégico, tático e operacional do museu com vista a assegurar as condições para que os objetivos sejam atingidos e o resultado esperados alcançados. Esse documento, que descreve as ações de longo, médio e curto e prazos e formaliza o compromisso do museu com sua missão, é frequentemente denominado de plano museológico.

Tabela 25 - Dimensões da *accountability* – Concepção fundamental

Concepção fundamental (Sustentam a <i>accountability</i> em todas as dimensões)	
Dimensões da <i>accountability</i>	Questões operativas das dimensões
<i>Transparency</i> (Transparência)	O museu revelou os fatos de seu desempenho (produção e divulgação de relatórios abrangentes, produção e divulgação de relatórios especiais, ou pontuais, indicando possíveis não conformidades, regras claras e mecanismos facilitadores de acesso às informações etc.)?
<i>Liability</i> (Imputabilidade – Sujeição)	O museu enfrentou consequência por seu desempenho (regras claras de avaliação do desempenho, mecanismos transparentes de premiação – pelo bom desempenho e punição – por desvio de propósitos etc.)?

Fonte: Koppell (2005, p. 96, adaptado).

Tabela 26 - Dimensões da *accountability* – Concepção substantiva

Concepção substantiva (Avaliam os objetivos – Propósitos da organização)	
Dimensões da <i>accountability</i>	Questões operativas das dimensões
<i>Controllability</i> (Controlabilidade)	O museu fez (cumpru) o que os responsáveis (órgãos de controle, reguladores, financiadores, tutores etc.) desejavam?

Concepção substantiva (Avaliam os objetivos – Propósitos da organização)	
Dimensões da <i>accountability</i>	Questões operativas das dimensões
<i>Responsibility</i> (Responsabilidade)	O museu seguiu as regras (leis, normas, regulamentos etc.) afetas à instituição?
<i>Responsiveness</i> (Responsividade – Capacidade de resposta)	O museu atendeu às expectativas substantivas (cumpriu com seu propósito de atender as necessidades/demandas da comunidade por meio de suas ações – objetivos substantivos da organização)?

Fonte: Koppell (2005, p. 96, adaptado).

Essa estrutura de cinco dimensões proposta por Koppell poderia ser utilizada como modelo analítico dos planos museológicos. Por meio desse modelo, os planos museológicos seriam avaliados em duas dimensões (fundamental e substantiva). Na dimensão fundamental, os planos museológicos seriam avaliados segundo a concepção fundamental de *accountability* (transparência e imputabilidade). Na dimensão substantiva, os planos seriam considerados pelos mecanismos de controle existentes na instituição, se as responsabilidades estão descritas e formalizada e se apresenta condições apropriadas para atender as exigências decorrentes de sua missão (capacidade de resposta).

Acrescentando ao modelo, uma possível associação entre as informações contempladas nos planos museológicos e as concepções fundamentais e substantivas da *accountability* com as características qualitativas fundamentais e de melhorias da informação pode aumentar a precisão da análise em relação ao grau de *accountability* dos museus. Um modelo de análise conjugando a concepção fundamental de *accountability* com as características qualitativas fundamentais da informação pode instrumentalizar a gestão para uma abordagem estratégica do museu.

Por fim e a despeito dos estudos apresentados, outra questão a ser pontuada refere-se ao fato de que a *accountability* é um tema vivo, cujas pesquisas continuam avançando, ainda em um estágio não consensual no domínio acadêmico (Hall; Frink; Buckley, 2011). Das abordagens apresentadas, fica a constatação de que, em decorrência do significado

abrangente do termo, o conceito de *accountability* permanece em construção, que pode ser adaptado às circunstâncias e aos propósitos estabelecidos para seu uso, razão pela qual não se logrou sucesso em apresentar uma definição para o termo que seja consensual e unívoca.

Segundo Sinclair (1995), as diferentes perspectivas de *accountability* das partes interessadas definem os significados do termo, tornando o conceito complexo. Essa perspectiva é observada nos trabalhos apresentados, em que, segundo as circunstâncias – ambientes nos quais as organizações operam e os propósitos institucionais em jogo – as agências estabelecem mecanismos de *accountability* segundo as demandas internas e externas, como observado nas abordagens aqui apresentadas. Esta condição é mais um elemento a estimular a profusão de conceitos definições e significados de *accountability*, principalmente se considerarmos que as partes interessadas podem ter tanto interesses cooperativos como conflitantes, a depender dos elementos em jogo, como por exemplo ao objeto de interesse e as motivações para o escrutínio. Se alinhar tais questões com a influência da ideologia gerencialista e as intervenções nas formas de gestão dos museus em decorrência do movimento da NPM, que teve início a partir da década de 1980, o cenário para museus se apresenta desafiador.

Concluindo, nos trabalhos apresentados identificam-se abordagens voltadas tanto para os aspectos conceituais como para a vertente operativa da *accountability* – enquanto mecanismos estratégicos e ferramentas operacionais – e as possibilidades de aplicabilidade em instituições públicas, privadas e sem fins lucrativos. Sob tal contexto, pode-se argumentar sobre as perspectivas de aderência da *accountability* para museus e as possibilidades estratégicas e operacionais ao aplicar aos processos museológicos. Em relação aos mecanismos estratégicos que podem ser associados a *accountability*, existem variados sistemas de gestão. Já no que diz respeito as ferramentas operacionais de *accountability*, estas podem ser usadas tanto alinhada a gestão de processos como na identificação e solução de problemas específicos.

3. *Accountability* e os sistemas e ferramentas de gestão

Até algumas décadas passadas, existia a percepção – quase unânime – de que sistemas e ferramentas voltados para medição, monitoramento e avaliação de resultados eram considerados recursos de gestão estranhos aos museus e cuja possibilidade de utilização era percebida como uma interferência inapropriada e motivo de resistência por parte dos gestores dessas instituições (Ames, 2005; Moore, 2005; Thiry-Cherques, 2008; Tolila, 2007). Entretanto, a partir da década de 2000, identifica-se uma mudança nessa percepção ao se constatar um número cada vez maior de publicações abordando a necessidade de uso de técnicas e recursos visando qualificar a gestão nos museus, a exemplo de Cândido (2014); Gilmore e Rentschler (2002) e Groninger (2016). Essa vertente defende posicionamento favorável à utilização de sistemas e ferramentas gestão – medição de desempenho operacional, monitoramento de processos, avaliação de resultados, técnicas de inventários de objetos, cálculos de visitantes, verificação de tarefas etc. – como elementos necessários para auxiliar a gestão da instituição.

Os sistemas e ferramentas de gestão foram originalmente desenhados com a finalidade de medir e avaliar o desempenho das instituições e dos gestores, tendo como principal parâmetro, ou interesse, a geração do maior volume de retorno para o investidor. Contudo, a sociedade passou a perceber que o resultado financeiro não deve ser a única medida de qualidade de uma instituição. Essa nova percepção social sobre a natureza das organizações e de suas responsabilidades sociais e, mais recentemente, ambientais, foram incorporadas às medidas de desempenho organizacionais, aumentando o escopo do que se pode denominar de instituições de excelência na produção de bens e serviços.

O retorno financeiro continua sendo uma medida importante, uma vez que, sem ele, a organização perde as condições de continuidade. Entretanto, novos parâmetros de avaliação institucional, tais como ser uma organização socialmente justa, ética, que respeite a diversidade e, sobretudo, comprometida com responsabilidade ambiental, dentre outros requisitos de excelência institucional, são exigências das partes interessadas que se não atendidas pode levar ao descrédito e, em último caso, boicote de produtos que, por fim, vai afetar os resultados e ameaçar o posicionamento –

liderança – face aos demais concorrentes. Essas demandas socioambientais constituem-se uma realidade, para as quais as organizações estão atentas, sejam elas do governo, mercado ou do terceiro setor, com ou sem propósito de lucro.

Em decorrência dessas novas exigências da sociedade em geral e das partes interessadas – preocupações com comportamento ético, combate à corrupção, responsabilidade social e ambiental, dentre outros – as organizações perceberam que tais demandas deveriam ser incorporados em seus sistemas de gestão, uma vez que se tornaram elementos críticos de avaliação da excelência. Alguns desses sistemas de gestão, voltados para organizações em geral, como os desenvolvidos pela ISO e EFQM, já incorporaram os valores e princípios, expressos no *The United Nations Global Compact* (Pacto Global das Nações Unidas), bem como os dezessete objetivos declarados nas *The United Nations Sustainable Development Goals* (Metas para Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas), que fazem parte da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Os dois sistemas de gestão mencionados são massivamente utilizados, sendo que o EFQM é um produto essencialmente europeu, mas os próprios desenvolvedores argumentam que não existem restrições para aplicações em qualquer instituição no mundo, sejam elas públicas, privadas ou do terceiro setor, uma vez que podem ser customizados. Assim, pode-se presumir sobre as possibilidades de aplicação desses sistemas nos museus, assumindo que esses recursos de gestão podem ser customizados para atender as peculiaridades e, por vezes, singularidades, quanto ao funcionamento dessas instituições. Entretanto, Kotler *et al.* (2008, p. XXI, tradução nossa) atenua essa percepção sobre as peculiaridades ao afirmar que, muito embora os museus possam ser diferentes entre si, eles apresentam algumas condições comuns a todos, tais como:

Muitos museus são organizados em torno de coleções. Eles compartilham os objetivos de adquirir e conservar suas coleções e interpretar e exibir este patrimônio humano e natural para o público. Espera-se que eles cuidem e preservem suas coleções como um patrimônio público para as gerações futuras. Os museus são locais onde os visitantes encontram experiências autênticas, estéticas, inspiradoras e de aprendizagem. Eles também funcionam como espaços interativos, recreativos e contemplativos. Os museus normalmente são

investidos em missões que atendem ao público. Eles oferecem experiências, ideias e atividades memoráveis não encontradas em outros lugares.

Essas condições comuns a todos os museus representam as similaridades que podem ser alinhadas aos sistemas de gestão *Common Assessment Framework* – CAF – (Estrutura de Avaliação Comum), o *The European Foundation for Quality Management Model* – The EFQM Model – (O Modelo da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade – Modelo EFQM) e o *International Organization for Standardization* – ISO (Organização Internacional para Padronização)¹⁹³, minimizando a customização e, conseqüentemente, diminuindo o tempo de implantação, os custos de aprendizagem e de adequação institucional.

Uma questão importante refere-se aos custos operacionais e financeiros requeridos para a adoção desses sistemas pelos museus, razão pela qual a tomada de decisão sobre a implantação deve ser objeto de planejamento cuidadoso. Sob tal perspectiva, esses sistemas de gestão se apresentam como elementos de difícil acesso para pequenos museus, em razão das restrições orçamentárias e de infraestrutura. Outro ponto a ser considerado é o tamanho do museu e/ou a complexidade de seus processos operacionais como fatores a serem considerado para a tomada de decisão para implantação desses sistemas.

Os três modelos têm como foco melhorar a qualidade da gestão das instituições. Contudo, antes de entrar na abordagem sobre os sistemas de gestão, é desejável que se procure esclarecer o que representa o termo “qualidade”. Segundo Garrison et al. (2013, p. 71, grifo do autor) “Diz-se que um produto que atende ou excede suas especificações de projeto e é livre de defeitos que afetem negativamente sua aparência ou degradem seu desempenho tem uma alta conformidade de qualidade.” Uma outra definição,

¹⁹³ Considerando as diferentes denominações desses Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) – *Common Assessment Framework* (CAF), *The European Foundation for Quality Management Model* (The EFQM Model) e *International Organization for Standardization* (ISO), nesse trabalho serão utilizadas, eventualmente, as denominações “sistemas” ou “sistemas de gestão”, para generalizar, e “sistema de gestão”, seguidos pelos acrônimos CAF, The EFQM Model ou ISO), para especificar.

encontrada em publicação voltada para o setor artístico – *ArtWorks: Quality – because we all want to do better: Working Paper 8* – diz que:

Outras definições e descrições referem-se à qualidade como significando que algo é adequado para o propósito, atendendo às especificações e expectativas das partes interessadas, alcançando melhores resultados, como consequência - com a qualidade aplicada a como uma organização é gerenciada e como os serviços ou projetos são executados, bem como aqueles que entregam o trabalho.¹⁹⁴ (Schwarz, 2014, p. 8, tradução nossa).

O *Chartered Quality Institute*¹⁹⁵ (CQI), do Reino Unido, apresenta uma definição de qualidade pela abordagem de seu gerenciamento, ao dizer que a gestão de qualidade direciona a organização a atuar no sentido de atender as exigências dos seus *stakeholders*, envolvendo desde a busca de melhores práticas sobre processos produtos e serviços, até a garantia de que toda a organização está adequada e eficaz dentro de uma cultura de melhoria contínua.

A qualidade não é criação recente e a busca por padrões de qualidade remonta períodos antigo. Contudo Garrison, Noreen e Brewer (2013) afirmam que qualidade, tal como conhecemos atualmente, desenvolveu-se no Japão pós segunda guerra, com o uso de métodos para resolução de problemas e ferramentas estatísticas de controle de processos. O uso de métodos de resolução de problemas e de ferramentas controle de processos por empresa japonesas foi inspirado no trabalho de William Edwards Deming que, enviado ao Japão depois da Segunda Guerra Mundial para ajudar na reconstrução daquele país, atuou como consultor e transmitiu aos japoneses seus conhecimentos sobre administração (Sugo, 1989). “Entretanto, as empresas japonesas são amplamente responsáveis pelos círculos de qualidade, pelo JIT¹⁹⁶, pela ideia de que a qualidade é

¹⁹⁴ “Other definitions and descriptions reference quality as meaning something is fit for purpose, meets specifications and stakeholder expectations, achieves the very best results and outcomes – with quality applying to how an organization is managed and to how services or projects are run, as well as to those who deliver the work.”

¹⁹⁵ Disponível em WWW:<URL:<https://www.quality.org/what-quality>>

¹⁹⁶ *Just In Time* que significa “momento certo” sistema desenhado para fabricar (ou comprar) produtos ou serviços imediatamente antes da etapa de produção seguinte (ou venda). A filosofia do *Just in time* (JIT) está ligada diretamente à administração da qualidade total (MAHER, 2001, P. 537).

responsabilidade de todos e pela ênfase na prevenção em vez de inspeção” (Garrison *et al.*, 2013, p. 77).

Após essa breve contextualização sobre as origens dos atuais recursos que têm como objetivo desenvolver uma gestão de qualidade, serão apresentados os três sistemas, com o propósito de expor as possibilidades de aplicação aos museus. Para subsidiar a compreensão de algumas terminologias apresentadas longo desse capítulo, foi elaborado o Apêndice 1, contendo definições de alguns termos encontrados nos sistemas de gestão abordados a seguir.

3.1. Sistema de gestão CAF

A *Common Assessment Framework* – CAF – (Estrutura de Avaliação Comum) é um sistema que foi idealizada para ajudar organizações do setor público em toda a Europa no uso de técnicas de gestão da qualidade para melhorar o seu desempenho, levando em consideração suas características ¹⁹⁷. A CAF remonta o ano de 1998, quando os membros da *European Public Administration Network*¹⁹⁸ – EUPAN – (Rede Europeia da Administração Pública) se encarregaram de conceber os princípios gerais relativos à melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Originalmente desenvolvido como um sistema de “Gestão da Qualidade Total”¹⁹⁹ e inspirado no sistema desenvolvido pela *The European Foundation for Quality Management* – EFQM – Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade, a CAF nasceu com o objetivo final de contribuir para a boa governança, reforma da administração pública e melhores serviços para os cidadãos, tendo por bases gerais o *Total Quality*

¹⁹⁷ Disponível em WWW:<URL:<https://www.eupan.eu/caf/>>

¹⁹⁸ A *European Public Administration Network* (EUPAN) - Rede Europeia da Administração Pública - é uma rede informal dos Diretores-Gerais responsáveis pela administração pública dos Estados-Membros da União Europeia, da Comissão Europeia (CE) e dos países observadores. A rede trabalha em conjunto para serviços públicos e administrações públicas de alta qualidade na Europa (EUPAN, 2020B)

¹⁹⁹ A CAF é baseada na filosofia de gestão *Total Quality Management* – TQM, a semelhança do Modelo EFQM, que será abordado no tópico subsequente. Segundo Horngren, Datar e Foster (2013), *Total Quality Management* – TQM (Gestão da Qualidade Total) corresponde a uma filosofia de gestão baseada na busca por melhoria contínua dos produtos e serviços oferecidos, de modo a superar as expectativas dos clientes.

Management – TQM – (Gestão da Qualidade Total) e, especialmente, estruturado segundo o sistema da EFQM²⁰⁰.

A CAF é um sistema de gestão para autoavaliação e desempenho de organizações do setor público, sendo considerado o instrumento europeu de qualidade para a boa governação e excelência no setor público com foco na digitalização, agilidade, sustentabilidade, diversidade e inovação.²⁰¹ Alinhado com as diretivas da administração pública dos Estados-Membros de União Europeia, o sistema tem como proposta implementar uma cultura da qualidade de atuação nas organizações públicas, em substituição padrão burocrática tradicional. Embora a CAF tenha sido desenvolvido em um contexto europeu, o sistema pode ser usado em qualquer organização pública em todo o mundo (EUPAN, 2020a).

O sistema tem por propósito declarado constituir-se em um catalisador voltado para um processo de melhoria total dentro da organização públicas, gerando benefícios para os cidadãos ao buscar oferecer serviços públicos de qualidade aos usuários (EUPAN, 2020). Nesse sentido, a CAF se propõe a contribuir para aumentar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, por meio de incentivo e apoio às administrações públicas para:

1. introduzir a cultura de excelência; 2. implementar progressivamente a lógica PDCA²⁰² (PLAN, DO, CHECK, ACT); 3. realizar o processo de autoavaliação para obter uma verificação abrangente da organização; 4. elaborar um diagnóstico que mostre os pontos fortes e áreas de melhoria auxiliando na definição de ações de melhoria.²⁰³ (EUPAN, 2020, p. 6, tradução nossa)

O sistema é resultado da produção conjunta entre *European Public Administration Network* – EUPAN (Rede Europeia da Administração Pública) – e *European Institute of Public Administration* – EIAP – (Instituto Europeu de Administração Pública), teve sua

²⁰⁰ Disponível em WWW:<URL: <https://www.eupan.eu/caf/>>

²⁰¹ Disponível em WWW:<URL: <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>>

²⁰² Trata-se de uma metodologia de melhoria contínua da gestão que será detalhada no capítulo 4.

²⁰³ "1. introduce the culture of excellence; 2. progressively implement the PDCA (PLAN, DO, CHECK, ACT) logic; 3. carry out the self-assessment process in order to obtain a comprehensive organization check; 4. come up with a diagnosis that shows the strengths and improvement areas helping the definition of improvement actions."

quinta versão – 2020 – aprovada pelos Diretores-Gerais da EUPAN, em Helsinque, em substituição à CAF-2013 (EUPAN, 2020b). Esse estudo abordará a versão de 2020, uma vez que, desde 2017, a versão de 2013 já vinha passando pelo processo de atualização. A EUPAN apresenta um conjunto de benefícios que serão obtidos com a implantação do sistema. Do conjunto de benefícios, são apontados quatro que apresentam maior proximidade com o conceito de accountability, conforme visto na tabela seguintes:

Tabela 27 - Quadro de benefícios e vantagens com a adoção do sistema de gestão CAF

Benefícios	Beneficiários
Sob medida para o setor público	Modelo europeu de gestão da qualidade desenvolvido por administradores públicos para a administrações públicas.
Linguagem comum	Promove o diálogo e a avaliação comparativa entre as administrações públicas.
Envolvimento das pessoas	O processo de autoavaliação é a base para o envolvimento sistemático das pessoas na melhoria da organização.
Melhoria baseada em evidências	Estimula as organizações do setor público a coletarem e usar efetivamente informações e dados.

Fonte: EUPAN (2020a, p. 6 e 71)

Algumas considerações podem ser realizadas sobre os benefícios apontados, em que em a linguagem comum facilita não só interlocução interna como, também, pode constituir-se um vocabulário padrão entre os entes públicos. Outro ponto é que estabelecer uma cultura de tomada de decisão baseada em evidências propicia a criação de um padrão de documentar os atos praticados, formando, sistematizando e ampliando uma base de informações para consultas futuras. Esses elementos inter-relacionados (decisões baseadas em evidências que só podem ser concretizadas se houve uma base documental a que se possa recorrer), gera dois benefícios: o aumento do grau de racionalidade das decisões tomadas (diminuição do subjetivismo e “achismo” e aumento da segurança quanto ao caminho decidido) e formação de uma fonte (base de informação) comum para consultas futuras.

A estrutura conceitual do sistema subscreve os princípios fundamentais de excelência, que foram inicialmente definidos pela *The European Foundation for Quality Management* – EFQM (EUPAN, 2020b). Esses Princípios de Excelência – orientação para

resultados, foco no cidadão/cliente, liderança e constância de propósito, gestão de processos e fatos, desenvolvimento e envolvimento de pessoas, aprendizagem, inovação e melhoria contínuas, desenvolvimento de parceria e responsabilidade social – estão integrados ao modelo.

A implementação ocorre em três fases, que começa pelo compromisso da organização em adotar o sistema de gestão CAF. A segunda e a terceira fases abrangem autoavaliação com base em critérios estabelecidos na fase inicial, identificação de pontos de progresso e adoção de mecanismos de melhoria contínua, envolvendo cronogramas, responsabilidades individuais e detalhamento de recursos necessários. Uma facilidade em relação ao sistema é a possibilidade e implantação gradual. Todo o processo é apoiado por diretrizes que abrangem um plano de implementação em etapas, de modo a permitir que as organizações do setor público que aplicam o sistema possam ver, gradativamente, os resultados de seus esforços para aderência ao CAF (EUPAN, 2020a).

Em Portugal, o Centro de Recursos CAF está sediado na Direcção Geral da Administração e do Emprego Público – DGAEP, entidade responsável por promover o modelo pela representação nacional no grupo europeu de peritos sobre a CAF *working group* – grupo de trabalho CAF – que coordena a evolução e disseminação do sistema em nível europeu.²⁰⁴ Especificamente em relação à CAF, a Portaria n.º 60/2019, publicado no Diário da República em 13 de fevereiro, que definiu a estrutura nuclear da DGAEP, diz no artigo 2º que cabe ao Departamento de Desenvolvimento de Modelos Organizacionais – DDMO:

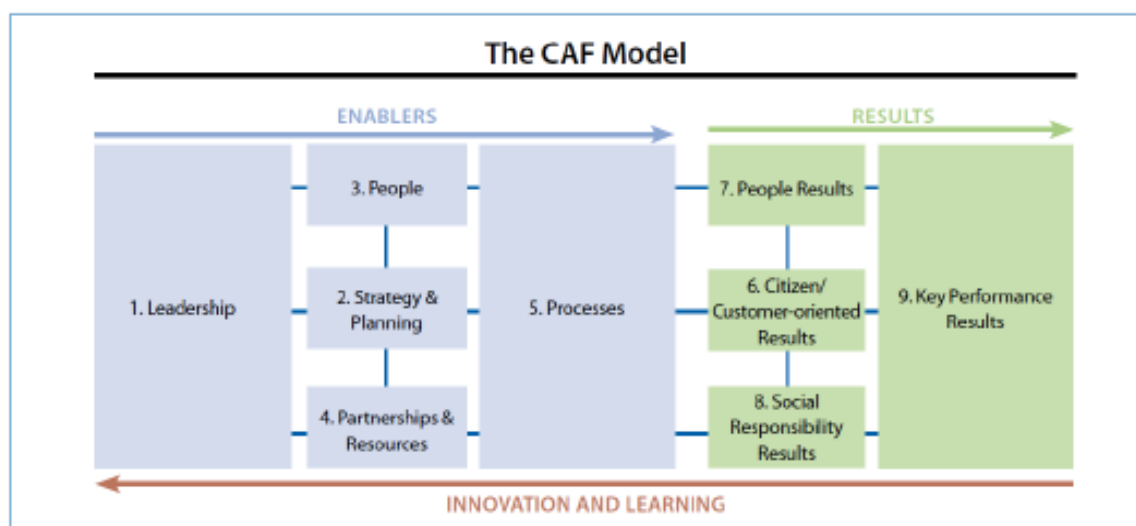
h) Estimular a utilização de ferramentas e metodologias de gestão e de avaliação da gestão dos órgãos e serviços, designadamente da Estrutura Comum de Avaliação da Administração Pública (CAF); i) Promover a utilização de metodologias de avaliação e desenvolvimento organizacional, bem como o reconhecimento externo, designadamente a Effective CAF User;

²⁰⁴ Disponível em WWW:<URL:<https://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=D488AF71-125D-4847-B73D-08729CA01349>>

O mesmo documento declara que também cabe ao DDMO criar estímulos, identificar e reconhecer boas práticas de gestão pública, bem como divulgar e acompanhar candidaturas a prêmios, nacionais e internacionais, no âmbito da gestão pública e, ainda, cooperar, por meio de realização de estudos e da prestação de assistência técnica, na implementação das reformas da Administração Pública (PORTUGAL, 2019).

A estrutura lógica do sistema de gestão CAF é composta de nove critérios e vinte e oito subcritérios. O manual *The European model for improving public organisations through self-assessment* (O modelo europeu para melhorar as organizações públicas através da autoavaliação) apresenta essa estrutura lógica que condiciona os resultados aos facilitadores, que pode ser esquematicamente visualizada na figura 6, seguinte:

Figura 6 - Estrutura do sistema de gestão CAF



Fonte: EUPAN (2020a, p. 5)

A CAF apresenta uma estrutura dividida em nove blocos que identifica os principais aspectos que requerem considerações em qualquer análise organizacional (EUPAN, 2020a). Os critérios 1-5 lidam com as práticas gerenciais de uma organização – chamados facilitadores – que determinam o que a organização faz e como ela aborda suas tarefas para alcançar seus propósitos o que, de fato, correspondem aos meios ou recursos desejáveis e necessários para atingir os resultados desejados (EUPAN, 2020a). Já os quatro últimos critérios correspondem aos resultados alcançados tendo como causa os meios – recursos disponíveis.

Baseada na metodologia de Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management – TQM*) e com os mesmos princípios do Modelo EFQM, mas especializado para o setor público, a CAF distingue os meios dos resultados decorrentes. Essa estrutura assinala que os meios são acionadores para que a organização alcance os resultados desejados e que a relação entre ambos sinaliza oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem para a organização, que se constitui em processo de melhoria contínua. Assim, enquanto sistema que segue os princípios de Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management – TQM*), a CAF usa o ciclo PDCA, que é um acrônimo dos quatros princípios da metodologia – *Plan-Do-Check-Act*. Na proposta de promover um processo de melhoria contínua dentro da organização, para prestar melhores serviços, por meio do aumento da qualidade do que entrega ao cidadão, gerando satisfação nos consumidores dos serviços públicos, a CAF promove a implantação progressiva da metodologia PDCA. Essa abordagem sobre a metodologia PDCA, enquanto mecanismo de apoio ao *Total Quality Management* e que se constitui a filosofia da CAF, é aplicada sobre os meios facilitadores que alimentam os critérios de resultados.

Em relação ao conjunto de facilitadores, os cinco critérios – meios/recursos – lidam com as práticas gerenciais, buscando determinar o que a organização faz e como ela aborda suas tarefas para alcançar os resultados desejados. A lógica do sistema é de que, se a organização estiver bem-posicionada para impulsionar os facilitadores, também proporcionará excelentes resultados para seus clientes, *stakeholders*, funcionários, cidadãos e sociedade (EUPAN, 2020a).

No painel de facilitadores, que impulsionam a organização a ter o melhor desempenho, são identificados cinco critérios. Sobre todos os outros situa-se “Liderança”, que estabelece o direcionamento estratégico para a organização e cria as bases institucionais. A boa liderança usa instrumentos de “Estratégia e Planejamento”, bem como procura realizar uma boa gestão de recursos humanos (“Pessoas”), coopera com “Parcerias e Gerência de Recursos”, como orçamento, conhecimento e TI. Nessas bases, a organização define e documenta os “Processos” e os desenvolve permanentemente (EUPAN, 2020a). Todos esses cinco critérios estão bem detalhados no documento original.

O primeiro critério que a CAF coloca é o da liderança que tem como enfoque o comportamento das pessoas responsáveis pela organização, exercendo um trabalho complexo, devendo estabelecer clareza e unidade de propósito para a organização (EUPAN, 2020a). Dessa forma, enquanto gestores (líderes), eles devem garantir uma direção adequada e estabelecer um ambiente no qual a organização e seu pessoal podem se destacar (EUPAN, 2020a). Enquanto facilitadores, os líderes devem apoiar as pessoas em sua organização e garantir relacionamentos eficazes com os *stakeholders*.

O segundo critério é estratégia e planejamento. A estratégia precisa ser traduzida em planos, programas, objetivos operacionais e metas, para que possa ser executada com sucesso (EUPAN, 2020a). Já o critério três (pessoas) se traduz em qualificação de pessoal, reconhecimento pelo desempenho, políticas claras de avaliação e outras iniciativas que geram um ambiente institucional virtuoso de pessoas satisfeitas pode levar a clientes satisfeitos. Desse modo, gerenciar as competências de todo e das pessoas em níveis individuais, são fatores para garantir a agilidade organizacional (EUPAN, 2020a).

Cidadãos e organizações da sociedade civil constituem parcerias cada vez mais relevantes para as organizações do setor público. As organizações públicas são vistas como parte de uma cadeia que, juntas, devem trabalhar para alcançar resultados para os cidadãos. Além dessa parceria entre cidadão e organizações do setor públicos, o gerenciamento de recursos relevantes, como finanças e infraestrutura, garante o funcionamento eficaz. Essas características dizem respeito ao quarto critério “Parcerias e Gerência de Recursos”.

As organizações são dirigidas por vários “Processos”, em cada um deles resulta por constituir-se um conjunto organizado de atividades inter-relacionadas que transformam recursos ou insumos de forma eficiente em produtos com impactos sociais (EUPAN, 2020a). A CAF faz a distinção entre três tipos de processos que promove a eficácia da organização, que são (EUPAN, 2020a):

- 1) processos centrais, cumprindo a missão e propósitos da instituição e, portanto, fundamentais para a entrega de produtos ou serviços aos cidadãos.

- 2) processos de gestão, direcionando a organização em alinhamento sua missão e aos seus propósitos.
- 3) processos de suporte, entregando os recursos necessários – suprimindo as competências para o cumprimento da missão e propósitos da organização.

O processo de melhoria contínua recai sobre os facilitadores, uma vez que os resultados são decorrências da melhoria das habilidades – meio e recursos – da organização em atender as exigências dos grupos de interesse. A avaliação das ações relacionadas aos habilitadores tem quatro objetivos principais e deve ser baseada no painel de habilitadores e a atribuição de uma pontuação a cada critério do modelo, conforme segue (EUPAN, 2020a):

- 1) Fornecer informações e indicar a direção e as prioridades a seguir para as atividades de melhoria.
- 2) Para medir o próprio progresso regularmente; o intervalo de dois anos é considerado adequado, de acordo com a maioria das abordagens de qualidade.
- 3) Identificar boas práticas indicadas por pontuação alta para facilitadores e resultados.
- 4) Para ajudar a encontrar parceiros válidos para aprender com o *benchlearning* (aprendizado em parceria).

Em relação às avaliações, estas podem ser realizadas sob diversas metodologias, desde entrevistas para avaliar o desempenho individual de cada funcionário a ferramentas como “avaliação 360º”²⁰⁵(EUPAN, 2020a). O compromisso do sistema de gestão CAF com a filosofia *Total Quality Management* é constatado quando se observa a forma de avaliação, onde a pontuação dos subcritérios dos habilitadores – meio – é associada as fases do ciclo PDCA, conforme painel pontuação clássica exposto no quadro seguinte, que pode ser adaptado, não se constituindo algo fixo (EUPAN, 2020a).

²⁰⁵ A avaliação 360º tem por finalidade reunir informações coletivas sobre o avaliado, envolvendo, por exemplo, pares, subordinados e chefias, fornecedores, clientes e a autoavaliação (Chiavenato, 2014b). O objetivo da avaliação 360º é obter informações sobre a equipe, a exemplo de integridade ética, capacidade de liderança e trabalho em equipes, dentre outras competências para, tomando por base os elementos coletados coletivamente, promover e reforçar a melhoria contínua.

Tabela 28 - Uso do PDCA para pontuar cada subcritério

Estágio	Painel de habilitadores - Pontuação clássica	pontuação
#	Não somos ativos neste campo, não temos informações ou não são confiáveis.	0-10
Plan	Temos um plano para fazer isso.	11-30
Do	Estamos implementando/colocando o plano em prática.	31-50
Check	Nós verificamos/revisamos se fazemos as coisas certas da forma correta.	51-70
Act	Com base na verificação/revisão, fizemos os ajustes necessários.	71-90
PDCA	Tudo o que planejam, implementamos e fazemos, verificamos e ajustamos regularmente compreende um ciclo de melhoria contínua.	91-100

Fonte: (EUPAN, 2020a, p,54, elaboração própria).

Para as organizações mais familiarizadas com o PDCA e com expertise no uso da metodologia, é sugerida a possibilidade de usar a pontuação ajustada, que leva em consideração mais níveis de detalhamento não observados na pontuação clássica como, por exemplo, pontuar cada fase do PDCA no subcritério de forma independente, e não da forma cumulativa e sequencial como na clássica (EUPAN, 2020). Essa segmentação permite que cada fase possa ser analisada de forma independente, certificando, por exemplo, se o subcritério que está em execução pulou alguma etapa do planejamento (EUPAN, 2020). Esses critérios de pontuação indicam a preocupação com os habilitadores – facilitadores – responsáveis por gerar as condições para que a organização alcance os resultados desejados.

O outro conjunto de critérios do sistema de gestão CAF muda o foco para os resultados alcançados nas áreas de cidadãos/clientes, pessoas, responsabilidade social e desempenho, que são medidos por percepção e mensurações de desempenho (EUPAN, 2020a). Uma questão relevante abordada pelo modelo é de que “Durante o processo de autoavaliação, uma distinção deve ser feita entre a relação de causa e efeito entre os

facilitadores (causas) e os resultados (efeitos), e a relação holística entre as causas (facilitadores)”²⁰⁶ (EUPAN, 2020a, p. 11, tradução nossa).

Segundo orientação manual da CAF, a relação causa-efeito entre os facilitadores (causas) e os resultados (efeitos) devem ser consideradas e, extrapolando para os museus os exemplos apresentados, algumas suposições podem ser realizadas.

Tabela 29 - Critérios de resultados para museus

Crítérios	Questionamentos – Aspectos que requerem atenção
Resultados do cliente/cidadãos	Quão satisfeitos estão as partes interessadas com os produtos e serviços oferecidos pelo museu (públicos, pesquisadores, alunos etc.)? Pode envolver questões relacionadas à acessibilidade, horário de funcionamento, infraestrutura, exposição etc.)
Resultados das pessoas	Quão satisfeitos estão os colaboradores do museu com seu trabalho na instituição? Como está o desempenho das pessoas? Quais cursos de treinamento e qualificação são oferecidos?
Resultados de responsabilidade social	Quais atividades são desenvolvidas para o cidadão ou para a comunidade? Qual o grau de transparência do museu em relação aos grupos de interesse – com os colaboradores, financiadores, comunidade etc.)?
Principais resultados de desempenho	Quais benefícios são gerados como resultados das produções do museu (resultados mensuráveis dos produtos de serviços ofertados pelo museu)?

Fonte: (EUPAN, 2020a, adaptado).

Uma questão a ser observada é que essa relação nem sempre é fácil de ser verificada, porque as diferentes causas – habilitadores – interagem entre si na produção dos efeitos – resultados (EUPAN, 2020a). Por exemplo, ao associar o habilitador “Pessoas” com o critério “Resultado com Pessoas”, as causas nem sempre são identificáveis com facilidade porque, frequentemente, elas são múltiplas. Um indicador de resultados de gerenciamento de recursos humanos (Pessoal), como a taxa de *turnover* (taxa de rotatividade de pessoal), pode ser decorrente de desligamento voluntário, que por sua

²⁰⁶ “During the self-assessment process a distinction should be made between the cause–effect relationship between the enablers (causes) and the results (effects), and the holistic relationship between the causes (enablers).”

vez pode ter sido motivado por uma questão disfuncional inevitável ou evitável²⁰⁷. Em toda essa cadeia que levou o colaborador a pedir o desligamento da instituição, os mais diversos motivadores podem ter interagidos para a tomada de decisão. Em museus, especulando que são organizações dependentes de memória e cultura institucional e de *expertise* profissional, altas taxas de rotatividade de pessoal podem indicar pontos críticos na gestão de recursos humanos.

Concluindo, a CAF foi desenhada para aplicação nas organizações públicas da Europa, mas com possibilidades de adaptações para outros países. Considerando os museus públicos como possíveis campos de aplicações da CAF, o debate poderia ser provocado no sentido das reflexões sobre as adaptações necessárias. Nesse sentido, a formação de um grupo de especialistas nessa área, que poderia ser constituída dentro da rede de museus, seria uma possibilidade a ser materializada.

3.2. Sistema de gestão EFQM

The European Foundation for Quality Management – EFQM – (Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade) – é uma organização sem fins lucrativos, fundada por 67 empresas europeias, em outubro de 1989. Nesse período inicial, a Fundação montou uma equipe de especialistas para desenvolver um sistema de gestão que pudesse ser aplicado a qualquer organização, independentemente do tamanho ou setor. Esse

²⁰⁷ Taxa de *turnover*, no campo da administração, significa taxa de rotatividade de pessoal. Essa taxa representa o resultado do cálculo do fluxo de contratações e desligamentos em uma organização, considerando o período em análise. Existem diversos tipos de *turnover*, cujas taxas são calculadas segundo os critérios estabelecidos. Os tipos mais conhecidos de *turnover* são: *turnover* geral, em que se calcula o volume de contratações e desligamentos, sem segmentar por critérios. O *turnover* involuntário apura as demissões realizadas pela instituição, que podem ocorrer por má *performance*, comportamento inadequado, absenteísmo, falta de adaptação, bem como problemas financeiros que exigem redução da folha de pagamento. Já o *turnover* voluntário indica os desligamentos a pedido do colaborador, que ocorrem por razão tais como: a organização apresenta problemas de gestão relacionados a uma questão disfuncional evitável (conflitos interpessoais entre colaboradores ou com chefias, falta de transparência quanto aos objetivos desejados e responsabilidade etc.) ou inevitável (problemas pessoais do colaborador, ausência de perspectiva do colaborador na estrutura da organização, transição para carreiras inexistentes na organização etc.). Essas são algumas categorias de *turnover*, mas organizações podem criar outros, a depender da análise que o gestor queira realizar.

sistema foi usado pela primeira vez para apoiar a avaliação de organizações no *European Quality Award* 1992 – Prêmio Europeu de Qualidade 1992²⁰⁸.

O sistema desenvolvido foi denominado de *The European Foundation for Quality Management Model* (Modelo da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade), que possui o acrônimo *The EFQM Model*. A descrição do sistema diz ser uma metodologia não prescritiva que trabalha nas dimensões direção, execução e resultados, podendo ser usada para obter uma visão holística da organização, sendo aplicável tanto em entidades do setor público e privado quanto terceiro setor, independentemente do tamanho ou da maturidade²⁰⁹. Esse sistema de gestão tem como proposta ser, além de um método de avaliação, constituir-se em a uma estrutura e metodologia para ajudar as organizações a alcançarem o sucesso, através da avaliação do seu posicionamento no percurso da criação de valor sustentável (EFQM, 2019a).

O sistema de gestão *The EFQM Model* constitui-se em uma estrutura de natureza estratégica, combinando foco no desempenho operacional e orientação para resultados e que se propõe testar a coerência e o alinhamento dos objetivos de uma organização com as suas formas atuais de trabalhar e a sua capacidade de resposta aos desafios e oportunidades de melhoria, sob uma perspectiva holística que percebe a complexidade do panorama completo (EFQM, 2019a). Nessa linha, o sistema atua sob perspectivas norteadoras em que a organização faz parte de um ecossistema maior e complexo, no qual outros atores, conhecidos e desconhecidos, podem ajudar ou dificultar a evolução da instituição, motivo pelo qual ela deve adotar uma atitude proativa de estar sempre pronta a aprender com colaboração de outros agentes do seu ecossistema e de procurar agir como um líder na sua esfera de influência. (EFQM, 2019a). Sob tal perspectiva a

²⁰⁸ O *European Quality Award* (EQA) – Prêmio Europeu de Qualidade – é agora conhecido como EFQM *Global Award* (EGA) – Prêmio EFQM Global. O EGA é concebido para reconhecer organizações avaliadas por processos baseados no Modelo EFQM. A premiação, organizada uma vez por ano pela *The European Foundation for Quality Management* – EFQM – Fundação Europeia para Gestão de Qualidade, não se restringe às organizações europeias, sejam elas públicas, privadas ou sem fins lucrativos. Disponível em WWW:<URL:https://www.efqm.org/about>

²⁰⁹ Disponível em WWW:<URL:https://mcusercontent.com/8aae4cc18759a21fc7689d67a/files/d75e8811-b6a8-44c1-8165-ea225441f798/EFQM_MODELBROCHURE_AWfinal_Portuguese_Free_version.01.pdf.>

organização deve compreender que enfrentará mudanças em velocidades e volumes cada vez maiores, devendo preparar-se para antecipar, abordar e dar respostas adequadas, abraçando o desafio de gerenciar as operações e, ao mesmo tempo, fazer prognósticos e assegurar que estará preparada para os eventos futuros (EFQM, 2019a). Percebe-se nessa descrição que o sistema trabalha a organização sob a perspectiva institucional.

A estrutura conceitual do sistema, até a versão de 2013, atendia um conjunto de valores e princípios europeus expressos em diversos documentos, como a *Charter of Fundamental Rights of the European Union*²¹⁰ (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia), *European Convention on Human Rights*²¹¹ (Convenção Europeia dos Direitos do Homem), *The Council Directive of The European Union 2000/78/EC - establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*²¹² (A Diretiva do Conselho da União Europeia 2000/78 / CE - que estabelece um quadro geral para a igualdade de tratamento no emprego e na profissão) e *The European Social Charter*²¹³ (Carta Social Europeia). Contudo, a versão de 2020 introduziu outros conjuntos de valores e princípios, que estão expressos no *The United Nations Global Compact*²¹⁴ (Pacto Global das Nações Unidas), bem como os objetivos declarados nas *The United Nations Sustainable Development Goals* (Metas para Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas) (UN, 2015), em substituição aos princípios fundamentais que regiam anterior *The EFQM Excellence Model* 2013²¹⁵.

A agenda, baseada nos valores europeus, apresenta um conjunto de dez princípios e dezessete “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” – *The Sustainable Development Goals* – que são projetos capitaneados pelas Nações Unidas. Essa agenda, integrada ao

²¹⁰ Ver mais em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

²¹¹ Ver mais em WWW:<URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9>

²¹² Ver mais em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>

²¹³ Ver mais em WWW:<URL:https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/charter-texts>

²¹⁴ Ver mais em WWW:<URL:https://www.unglobalcompact.org/about>

²¹⁵ Segundo a lógica do novo modelo, a excelência passou a ser considerada uma condição necessária, mas não suficiente para o resultado – deixou de ser tema central – razão pela qual a nova versão passou a ser denominada “*The EFQM Model*”, abandonando a antiga nomenclatura.

The EFQM Model, constitui um referencial, um desafio e um chamado para que todos os países e suas organizações atuem no sentido de promover a igualdade social e prosperidade, a estabelecer uma cultura de boa governança, ao mesmo tempo em desenvolvem ações voltadas a proteção do meio ambiente. Esse posicionamento reconhece o papel que as organizações podem desempenhar no apoio aos objetivos das Nações Unidas e, nesse sentido, incorporou os novos valores na versão 2020 do sistema (EFQM, 2019a).

No capítulo da introdução, ao apresentar os princípios orientadores que estruturaram o sistema, o documento deixa claro a nova visão ao dizer que: “Existe a presunção e expectativa de que qualquer organização que utilize *The EFQM Model* respeitará e atuará segundo a essência das mensagens contidas nas referências acima, independentemente da existência ou não de uma obrigação legal que as imponha.” (EFQM, 2019a, p. 5). Dessa forma, presume-se que os Conceitos Fundamentais do sistema estão apoiados sobre valores expressos em diversos documentos da União Europeia. Nessa linha, insere em sua lógica de gestão da qualidade as condições de que, para além de criar gerar valor sustentável para suas partes interessadas, a instituição deve, também, zelar pelo ecossistema no qual atua, ter um estilo de liderança menos hierárquico e mais colaborativo, reconhecer a diversidade dos colaboradores e abordar as relações pessoais considerando esses parâmetros sociais, cultivar uma mentalidade voltada para criatividade e desenvolver uma cultura baseada na cocriação com os outros no seu ecossistema (EFQM, 2019a). A apresentação da nova versão enfatiza que as mudanças foram incorporadas não alteram base conceitual continuam a enfatizar a primazia do cliente, a necessidade de adotar uma visão de longo prazo, centrada nas partes interessadas e de compreender as relações de causa e efeito entre o porquê de uma organização fazer algo, como o faz e o que alcança como resultado. (EFQM, 2019a).

No que se aplica a incorporação dos Dez Princípios do Pacto Global das Nações Unidas – *The Ten Principles of the UN Global Compact* – fica clara a recomendação de as organizações atuarem, no mínimo, para cumprir responsabilidades fundamentais nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção incorporando em suas estratégias, políticas e procedimentos uma cultura de

integridade, não estão apenas sustentando suas responsabilidades básicas para com as pessoas e o planeta, mas também preparando o terreno para o sucesso a longo prazo²¹⁶. Além dos princípios mencionados, o sistema incorporou, também, as dezessete metas para o desenvolvimento sustentável das Nações Unidas (*The United Nations Sustainable Development Goals*). Essas demandas (metas) estabelecidas pela Nações Unidas foram declaradas na Resolução A/70/L.1, adotada pela Assembleia Geral, em 25 de setembro de 2015, incentiva um movimento global, de caráter colaborativo, denota um chamado à responsabilidade e responsabilização, de governos e organizações, tanto por suas ações quanto pelos resultados sociais ou ambientais. Nesse ponto cabe uma reflexão sobre o grau de engajamento e o papel que os museus podem desempenhar quanto as metas de desenvolvimento sustentável propostas pelas Nações Unidas, a serem alcançados até 2030.

O sistema de gestão *The EFQM Model* é materializado por meio de seus três componentes integrados, em que o alicerce corresponde aos princípios fundamentais, formados por conceitos de valores expressos em diversos documentos da União Europeia. O segundo componente é a própria estrutura do sistema. O último componente é a ferramenta de diagnóstico do sistema, conhecida pelo acrônimo “RADAR”, que corresponde uma estrutura de avaliação do progresso da organização. Essa estrutura sustenta uma lógica de gestão que consiste em responder a perguntas direcionadas as três dimensões da organização, como segue:

- 1) Direção – “**Por que**” esta organização existe? Que Propósito cumpre? Por que essa Estratégia em particular?
- 2) Execução – “**Como**” pretende cumprir o seu Propósito e a sua Estratégia?
- 3) Resultado – “**O que**” verdadeiramente alcançou até o momento? “**O que**” pretende alcançar amanhã?

²¹⁶ Disponível em WWW:URL:<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

Esse eixo lógico dos três questionamentos pode ser mais bem compreendido por meio de elaboração de um quadro esquemático na língua nativa dos elaboradores do sistema porque preserva o sentido esquemático.

Figura 7 - Eixo lógico da estrutura de três perguntas do sistema de gestão *The EFQM Model*

WHY	HOW	WHAT
“Why” <i>does this organisation exist?</i> <i>What Purpose does it fulfil?</i> <i>Why this particular Strategy?</i>	“How” <i>does it intend to deliver on its Purpose and its Strategy?</i>	“What” <i>has it actually achieved to date?</i> “What” <i>does it intend to achieve tomorrow?</i>
DIREÇÃO	EXECUÇÃO	RESULTADOS
A estrutura do sistema baseia-se na lógica de resposta as três perguntas		

Fonte: EFQM (2019b, p. 9, elaboração própria).

Como já mencionado, o sistema atua considerando as dimensões direção, execução e resultados e busca responder esses questionamentos fundamentais para compreender a organização como um todo (visão holística), que é representado na imagem seguinte, que apresenta diagrama do sistema em que são projetadas as dimensões “Direção”, “Execução” e “Resultados”, associados aos critérios gerais e eixo lógico.

Figura 8 - Estrutura do modelo EFQM



Fonte: EFQM (2019a, p. 4, adaptado).

O diagrama apresentado poderia ser adaptado substituindo organização por museu e realizar as mesmas três perguntas, que segue:

- 1) Direção – Por que este museu existe? Que propósito o museu cumpre? Por que esta estratégia em particular?
- 2) Execução – Como o museu pretende cumprir o seu propósito e a sua estratégia?
- 3) Resultado – O que o museu verdadeiramente alcançou até o momento? O que o museu pretende alcançar amanhã?

Evidentemente que *The EFQM Model*, como qualquer sistema de gestão, não viria pronto para aplicação no museu, necessitando passar por um processo de customização, em face as especificidades de cada instituição. Obviamente, essa customização demandaria a utilização de recursos humanos, financeiros e de infraestrutura. Contudo, por se tratar de um sistema de gestão baseado em adesão voluntária e em autoavaliação inicial simplificada, sua implantação, pelo menos ao nível de validação para adequação ao modelo, poderia ser interessante por, em princípio, não envolver grande complexidades ou mudanças estruturais de processos internos muito abrangentes. Outro ponto importante é que o avanço dentro do sistema se dá por sucessivas candidaturas, que permite ao gestor decidir sobre o momento favorável, face às condições institucionais disponíveis, para a organização avançar para o nível seguinte. Como já mencionado, o sistema está estruturado em três eixos, ou dimensões – Direção, Execução e Resultado – em que cada um está alinhado aos seus critérios – totalizando sete – onde são relacionados os requisitos da estrutura. A primeira dimensão abordada no modelo corresponde a “Direção” com o seguinte propósito declarado:

Para que uma organização alcance e mantenha resultados notáveis que cumpram ou superem as expectativas das suas partes interessadas, deve: Definir um Propósito inspirador. Criar uma Visão que é aspiracional. Desenvolver uma estratégia centrada na Criação de Valor Sustentável. Construir uma cultura vencedora. (EFQM, 2019a, p. 10).

Aqui cabe outra observação sobre o termo direção, que não corresponde ao sentido de administração superior na hierarquia da organização, mas de propósito e direcionamento institucional, ao dizer que: “Essa configuração de Direção prepara o caminho a seguir para que a organização seja vista como líder em seu ecossistema e bem-posicionada para executar seus planos para o futuro²¹⁷.” (EFQM, 2019b, p. 10, tradução nossa). Assim, dentro da dimensão “Direção”, o primeiro critério corresponde ao “Propósito, Visão e Estratégia” cujo posicionamento declara que uma organização excelente é definida por um propósito inspirador, uma visão aspiracional e uma estratégia que apresenta resultados concretos (EFQM, 2019a). Os cinco requisitos presentes nesse critério podem ser resumidos por meio do primeiro bloco de perguntas – “Why” – do modelo.

Ainda na dimensão “Direção”, o segundo critério é “Cultura Organizacional e Liderança”, cujo posicionamento diz que cultura organizacional corresponde a um conjunto de valores e códigos que são compartilhados por pessoas e grupos dentro de uma organização, que influenciam, ao longo do tempo, a forma como se comportam entre si e com as partes relacionadas fora da organização. Já liderança organizacional diz respeito à organização como um todo, não se referindo a uma pessoa ou a alta administração que orienta as equipes (EFQM, 2019a). Esse segundo critério apresenta um conjunto de quatro requisitos que podem ser resumindo em proposta de criar as condições de mudanças na organização de modo que seja incentivada a criatividade e inovação, que são as condições para realizar as mudanças.

A segunda dimensão abordada pelo modelo é a “Execução”. O posicionamento nessa dimensão é a percepção de que os requisitos declarados na dimensão “Direção” são necessários, mas não suficiente para que uma organização alcance e mantenha resultados notáveis que atendam ou superem as expectativas das suas partes interessadas, pois:

²¹⁷ “This Direction setting prepares the way forward for the organisation to be seen as a leader in its ecosystem and well positioned to execute its plans for the future.”

A Direção determina o caminho a seguir, mas depois é necessário que a organização execute a sua Estratégia de forma eficaz e eficiente, garantindo que: Sabe quem são as partes interessadas no seu ecossistema e dedica-se totalmente àquelas que são Chave para o seu sucesso. Cria Valor Sustentável. Impulsiona os níveis de desempenho necessários para o sucesso hoje e, ao mesmo tempo, conduz a melhoria e a transformação necessárias para ser bem-sucedida no futuro. (EFQM, 2019a, p. 15).

A dimensão “Execução” estão estabelecidos os critérios e os requisitos necessários para identificar quem são as partes interessadas, especialmente aquelas que são essenciais para o seu sucesso da organização, criar valor que seja sustentável, impulsionar os níveis de desempenho necessários e conduzir melhoria e transformações necessárias para ser bem-sucedida no futuro (EFQM, 2019a).

O primeiro critério da dimensão “Execução” é “Envolvimento das Partes Interessadas”, onde o posicionamento declara que após decidir quais as partes interessadas são mais importantes para a organização (Partes Interessadas Chave), envolvê-las pode implicar um certo grau de similitude na aplicação dos princípios norteadores (EFQM, 2019a). Esse posicionamento, que apresenta um conjunto de requisitos, pode ser resumido em criar valor sustentável por meio do envolvimento das partes interessadas chaves, que são indivíduos ou, até mesmo, instituições que não somente contribuem para o resultado como, também, para o crescimento da organização.

O segundo critério da dimensão “Execução” é “Criação de Valor Sustentável”. O posicionamento desse critério diz que “Uma organização excelente reconhece que a Criação de Valor Sustentável é vital para o seu sucesso a longo prazo e para a sua capacidade financeira.” (EFQM, 2019a, p. 18). Nessa linha, entende-se que ao ter propósito claramente definido, com uma estratégia alinhada, a organização determina para quem deve criar valor sustentável – partes interessadas chaves. Mediante essa percepção, a organização, para se tornar excelente, deve reconhecer que as necessidades das partes interessadas chave podem mudar ao longo do tempo e que, sob essa condição, deve estar pronta para perceber as mudanças e atuar para melhorar ou alterar os seus produtos, soluções ou serviços (EFQM, 2019a).

O terceiro critério da dimensão “Execução” corresponde a “Condução do Desempenho e da Transformação”. O posicionamento desse critério afirma que, no presente e futuro, uma organização precisa, pelo menos, ser apta para atender concomitantemente aos requisitos de conduzir com sucesso a execução de suas operações e de gerir as constantes transformações, dentro e fora da organização, para que se mantenha bem-sucedida. (EFQM, 2019a).

A dimensão “Resultados”, refere-se a tudo o que a organização de fato alcançou, conforme descrito nas dimensões “Direção” e “Execução”, incluindo a previsão para o futuro, assumindo que uma organização excelente fornece resultados para partes interessadas, cria valor sustentável e promove condução do desempenho e transformação (EFQM, 2019a). Essa dimensão contém dois critérios, sendo o primeiro relacionado à “Percepções das Partes Interessadas”, seguido posicionamento de – “Desempenho Estratégico e Operacional”.

O posicionamento de “Percepções das Partes Interessadas” concentra-se em resultados baseados no *feedback* sobre as experiências pessoais – as suas percepções – dos grupos de interesse ao lidar com a organização.” (EFQM, 2019a). Já o posicionamento de – “Desempenho Estratégico e Operacional” – diz que esse segundo critério se concentra nos resultados ligados ao desempenho da organização em matéria de capacidade de satisfação do seu propósito, cumprimento da estratégia e criação de valor sustentável e preparação para o futuro (EFQM, 2019a).

Um ponto importante sobre *The EFQM Model* é a proposta de se apresentar como de fácil assimilação e flexibilidade, uma vez que o sistema apresenta uma lista de requisitos e critérios que é exemplificativa e não exaustiva. Outro ponto observado é que, por se tratar de requisitos exemplificativos e não exaustivos²¹⁸, não existe uma ordem de prioridades, uma vez que o modelo deixa a critério da organização a graduação dos tópicos exemplificados, bem como a inclusão de outros que forem julgados convenientes, segundo a relevância considerada por cada gestão.

²¹⁸ Lista não exaustiva significa que não é vedada a inclusão de novos itens, julgados convenientes e não contemplados inicialmente.

Além das dimensões estruturais, o sistema apresenta, também, uma metodologia de avaliação de resultado, por meio ferramenta de diagnóstico *Results, Approach, Deployment, Assessment and Review* (RADAR) – Resultados, Abordagem, Implementação, Avaliação e Refinamento. Ao nível mais elevado, a lógica do RADAR estabelece que uma organização necessita determinar os resultados que espera alcançar como parte da sua estratégia. Para isso, a organização precisa implementar uma série de abordagens que, desdobradas de forma adequada, tenha por objetivo não somente garantir os resultados pretendidos, no curto e longo prazo, como proporcionar oportunidades para avaliar e refinar os processos (EFQM, 2019a).

Os detalhamentos sobre a ferramenta de diagnóstico “RADAR” estão dispostos em três tabelas, onde cada uma apresenta os elementos e os atributos relacionados, cuja pontuação correlaciona-se a maior, ou menor aderência aos requisitos.

Dependendo do grau de aderência de cada um dos atributos aos requisitos, são atribuídas pontuações. Para efeito de avaliação da organização, as pontuações são atribuídas a cada dimensão do modelo, uma vez que se trata de avaliação a organização como um todo. Sendo que o sistema é pautado na autoavaliação das organizações que optam pela adesão ao modelo, contudo, a depender do estágio, são realizadas visitas para constatar as informações prestadas. Nesse sentido, um roteiro é exposto no EFQM *Recognition Brochure*, que apresentado o diagrama com as fases que parte da validação, qualificação e reconhecimento, segundo critérios do sistema, até o patamar final de EFQM *Global Award*, que é o prêmio – por aderência ao modelo (EFQM, 2019C).

Tendo em conta o propósito e as delimitações dessa pesquisa, não foi considerado realizar uma análise minuciosa do sistema de gestão *The EFQM Model*, mas tão somente apresentar as linhas descritivas gerais com a finalidade de expor a metodologia para possíveis abertura de debates na esfera da gestão de museus. Essa decisão está apoiada no propósito do trabalho de descrever, em linhas gerais, algumas metodologias e ferramentas de gestão com possibilidades de aplicações nos museus e que, em certa medida, podem vir a auxiliar a formar e estabelecer uma cultura organizacional pautada na qualidade dos processos, transparência institucional e responsabilização pelos atos praticados.

Considerando que o sistema é abrangente e com a proposta de ser aplicável a qualquer tipo de organização, seja pública, privada ou sem propósito de lucro – terceiro setor – sua aplicação poderia constituir-se em um instrumento de melhoria de qualidade a ser considerada na gestão de entidades museológicas. Obviamente, a colocação se apresenta como uma sugestão para futuros debates quanto a aplicabilidade, sendo que essa avaliação poderia ser realizada por cada gestor de museus ou por equipes qualificadas na área de gestão – comissões de especialistas – que ficariam encarregas de proceder uma análise desse modelo e de outros e, ser desejável, identificar e sugerir modelo – ou modelos – comuns, segundo natureza jurídica, categorias, tamanhos ou outra classificação do museu.

3.3. Sistema de gestão ISO

A *International Organization for Standardization* – ISO (Organização Internacional para Padronização) é uma federação mundial de órgãos de normalização nacionais – membros da ISO. No Brasil, a representante oficial é a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Em Portugal a representação se dá pelo Instituto Português da Qualidade – IPQ.

Para entender a lógica do sistema de gestão ISO, é importante destacar como cada norma é produzida, a depender da demanda. As normas ISO são produzidas por comitês técnicos. Cada órgão membro interessado em um assunto para o qual um comitê técnico tenha sido estabelecido tem o direito de ser representado nesse comitê, bem como organizações internacionais, governamentais e não governamentais interessadas, também participam do trabalho.²¹⁹ No sítio eletrônico da ISO encontra-se uma lista de trezentos e trinta e seis comitês técnicos atuando em duzentos e cinquenta e quatro setores.²²⁰ Os comitês técnicos são formados por especialistas na matéria que corresponde a área do respectivo comitê, que são identificados com a sigla TC - *Technical Committee* – seguida de um número que identifica o escopo e competências do grupo. Dentro de cada comitê, podem ser formados diversos subcomitês e grupos de

²¹⁹ O ICOM tem representação em alguns comitês ISO.

²²⁰ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/technical-committees.html>>

trabalho, em decorrência de alguma especificidade exigida ou mesmo por razões volume de trabalho. Como exemplo, o comitê técnico ISO/*Technical Committee* – TC 46 - *Information and documentation/Subcommittee* – SC 8, *Quality — Statistics and performance evaluation* (ISO/Comitê Técnico - TC 46 - Informação e documentação/Subcomitê – SC 8, Qualidade - Estatísticas e avaliação de desempenho) elaborou a norma ISO 18461:2016 – *International museum statistics* (Estatísticas internacionais de museus), que especifica regras para a comunidade do museu sobre a coleta e divulgação de estatísticas, e a norma ISO 21246:2019 – *Information and documentation – Key indicators for museums* (Informação e documentação - Indicadores chave para museus), que especifica um conjunto de indicadores-chave para avaliar a qualidade dos museus, para fins de planejamento estratégico, gestão interna dos museus, para relatar às partes interessadas, como instituições de financiamento, formuladores de políticas ou o público²²¹. Essas duas normas serão descritas em mais detalhes nesse tópico.

As normas emitidas pelo *International Organization for Standardization* – ISO – (Organização Internacional para Padronização) resultam de demandas sobre determinado tema e sua elaboração obedece a rígidos processos, por envolver temas técnicos e interesses de muitos grupos. Os processos e etapas que envolvem a elaboração da norma, bem como sua formalização, estão descritos nos documentos ISO/IEC *Directives, Part 1 – Consolidated ISO Supplement – Procedures for the technical work – Procedures specific to ISO* (Diretivas ISO / IEC, Parte 1 - Suplemento ISO consolidado - Procedimentos para o trabalho técnico - Procedimentos específicos para ISO) e *Part 2: Principles and rules for the structure and drafting of ISO and IEC documents* (Parte 2: Princípios e regras para a estrutura e elaboração de documentos ISO e IEC)²²². A ISO colabora estreitamente com a *International Electrotechnical Commission* – IEC (Comissão Eletrotécnica Internacional) – em todas as questões de padronização eletrotécnica.²²³ O IEC é uma organização global sem fins lucrativos, responsável por

²²¹ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/search.html?q=museum>>

²²² Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18461:ed-1:v1:en>>

²²³ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18461:ed-1:v1:en>>

emitir normas de padronização que fornecem instruções, diretrizes, regras ou definições que são então usadas para projetar, fabricar, instalar, testar e certificar, manter e reparar dispositivos e sistemas elétricos e eletrônicos.²²⁴

A ISO produz normas voltada para a gestão da qualidade nas organizações – série ISO 9000, passando por demandas mais recentes, como ISO 14000, dedicada a gestão ambiental, bem como específicas – ISO 18461:2016 e ISO 21246:2019, já mencionadas.

O comitê responsável pela elaboração das normas série ISO 9000 denomina-se *ISO/Technical Committees TC 176 – Quality management and quality assurance* (Comitê Técnico TC 176 – Gestão de qualidade e garantia de qualidade). Esse comitê técnico desenvolve normas e metodologias para área de gestão da qualidade, por meio de seus três subcomitês (SC), a saber: *Subcommittee SC 1 Concepts and terminology* (Subcomitê SC 1 Conceitos e terminologias), *Subcommittee SC 2 Quality systems* (Subcomitê SC 2 Sistemas de qualidade) e *Subcommittee SC 3 Supporting technologies* (Subcomitê SC 3 Tecnologias de apoio), que já publicaram no total dezenove normas relacionadas à série ISO 9000 – tendo outras cinco em produção.

A importância do comitê técnico ISO/TC 176 decorre do fato de que ele ser responsável por produzir normas destinadas a estabelecer padronizações voltadas para gestão da qualidade. Esse comitê tem a função de, também, de assessorar todos os comitês técnicos da ISO e IEC²²⁵ para garantir a integridade dos padrões genéricos do sistema de qualidade e a implementação efetiva da política setorial da ISO/IEC nas entregas dos sistemas de gestão da qualidade.

Assim como os modelos CAF e EFQM, o Sistema ISO incorporou as dezessete metas para o desenvolvimento sustentável das Nações Unidas (*The United Nations Sustainable Development Goals*). No sítio eletrônico²²⁶ da ISO, são apresentadas as normas que estão associadas as Metas de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

²²⁴ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iec.ch/understanding-standards>>

²²⁵ Alguns dos seus padrões de tecnologias elétricas e eletrônica, de responsabilidade da International Electrotechnical Commission (IEC), são desenvolvidos em parceria com a ISO.

²²⁶ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/standards.html>>

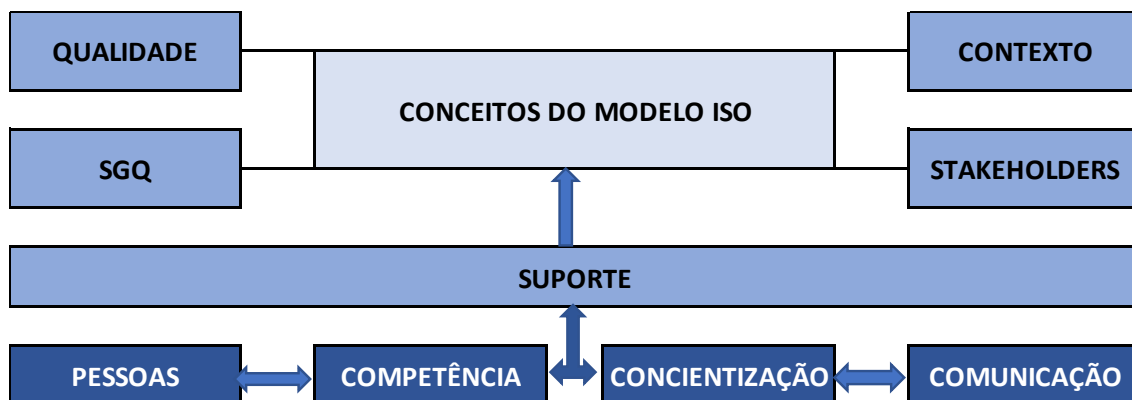
Com a finalidade de oferecer uma visão do Sistema ISO, serão apresentadas as linhas gerais sobre as duas principais normas ISO – ISO 9000:2015 e ISO 9001:2015, por serem os documentos que regem os princípios, conceitos e requisitos quanto à adesão aos sistemas de gestão da qualidade. Complementando, o apêndice 2 apresenta uma lista de normas ISO de caráter geral, bem como algumas específicas para determinados processos e outras destinadas para museus.

Cabe pontuar que não é objeto desse trabalho realizar uma análise aprofundada do sistema de gestão ISO, mas tão somente descrever os aspectos das normas que possam auxiliar na compreensão sobre as possibilidades de uso em museus. Nesse sentido, este estudo entende como apropriado apresentar os conceitos, princípios e algumas definições descritas nas duas normas citadas, com a finalidade de auxiliar a fluidez da leitura. Nesse sentido serão apresentados os conceitos e princípios fundamentais que regem o modelo, algumas definições e requisitos gerais.

A apresentação da norma ISO 9000:2015 tomou por base a tradução para o português, realizada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que passou a ser referenciada como ABNT NBR ISO 9000:2015, cuja sigla NBR significa Norma Brasileira. Uma vez que a ABNT NBR ISO 9000:2015 corresponde ao conteúdo técnico, estrutura e redação, idênticos a da ISO 9000:2015, este trabalho considerou aceitável utilizar a norma da ABNT para discorrer sobre os tópicos conceituais descritos na norma.

A ABNT NBR ISO 9000:2015, a semelhança da ISO 9000:2015, descreve os conceitos e princípios fundamentais de gestão da qualidade que são universalmente aplicáveis a organizações; clientes e partes interessadas, bem como especifica os termos e definições que se aplicam a todos os padrões de gestão da qualidade e, especialmente os desenvolvidos pela ISO/*Technical Committees* TC 176 – *Quality management and quality assurance* (Comitê Técnico TC 176 – Gestão de qualidade e garantia de qualidade), responsável por elaborar a norma original (ABNT, 2015). Os Conceitos Fundamentais esquematizados na figura a seguir, e descritos na sequência, são abordados na ISO 9000:2015, elaborado pelo Subcomitê SC 1 Conceitos e terminologias.

Figura 9 - Estrutura de Conceitos Fundamentais²²⁷ do Sistema ISO



Fonte: ABNT (2015, p.2-3, elaboração própria)

Nota 1: SGQ (Sistema de Gestão da Qualidade²²⁸). Nota 2: *Stakeholders* (partes interessadas)

Os Conceitos Fundamentais decorrem dos desafios apresentados por um ambiente em constante mudanças, no qual as organizações atuam, composto por partes interessadas mais exigentes e influentes, em decorrência de uma sociedade globalizada que se tornou mais informada (ABNT, 2015). Nesse sentido, a qualidade avança para além dos limites de satisfação do cliente, extrapolando para, por exemplo, questões éticas, sociais e ambientais que podem vir a afetar reputação da organização (ABNT, 2015). Esses conceitos fundamentais têm como eixo estabelecer na organização uma cultura de qualidade, pautada na satisfação das partes interessadas, mas não somente. Esse aspecto, sob a dimensão dos museus, corresponderia desenvolver ações, produtos e serviços que atendessem as exigências de partes interessadas, mas que buscasse, também, desenvolver qualidades voltadas para aspectos éticos, sociais e ambientais.

Já os princípios de gestão da qualidade do sistema ISO estão descritos na publicação *Quality management principles*. A referida publicação apresenta os sete Princípios de Gerenciamento de Qualidade – *Quality Management Principles* (QMPs), que são as bases para as outras normas ISO, a exemplo das ISO-9000 e ISO-9001. Nesse documento, “Princípios de Gestão da Qualidade” representam um conjunto de crenças, normas, regras e valores fundamentais que são aceitos como verdadeiros e podem ser usados

²²⁷ Descritos no apêndice 3.

²²⁸ Será usada, preferencialmente, a terminologia “Sistema de Gestão da Qualidade”.

como base para a gestão da qualidade.²²⁹” (ISO, 2015, p. 1, tradução nossa). Esses princípios são acompanhados pelas justificativas – o porquê do princípio – principais benefícios e a operacionalização – ações que podem ser tomadas.

Os princípios possuem significativa influência da teoria do planejamento e controle, tratado por Glen Welsch, ao abordar aspectos relacionados ao “Planejamento e Controle de Resultados e o Processo de Administração” em sua obra “Orçamento empresarial”. Na abordagem realizada pelo autor, que apresenta a teoria do planejamento e controle em oposição a teoria do mercado, são abordados elementos voltados para acompanhamento e controle (Welsch, 1983).

Abordando questões conceituais e filosóficas sobre o papel da administração, tanto em organizações privadas como outras, Welsch (1983) apresenta os extremos entre a teoria do planejamento e controle e a teoria do mercado, enfatizando que, na prática, as organizações atuam no intervalo entre os dois extremos e seu posicionamento é dado pela influência que as variáveis não controláveis determinam o comportamento da gestão. A abordagem de Welsch (1983) é baseada na exposição conceitual encontra-se nas obras de Neil W. Chamberlain,²³⁰ cujos trabalhos seminais apresentam abordagens comparando a Teoria do Mercado e Teoria do Planejamento e Controle.

Segundo Welsch (1983), nesses trabalhos seminais Chamberlain expõe as divergências conceituais quanto ao papel do gestor nas organizações, que produziram extremos opostos, em que uma vertente recebeu o nome de teoria do mercado, enquanto o oposto denominou-se de teoria do planejamento e controle. Ainda segundo Welsch (1983), na prática as organizações atuam no intervalo entre os dois extremos e, dependendo de questões circunstanciais, pode transitar entre as teorias. Um modelo de graduação entre as duas teorias está exposto na tabela seguinte.

²²⁹ “Quality management principles ” are a set of fundamental beliefs, norms, rules and values that are accepted as true and can be used as a basis for quality management.”

²³⁰ *The Firm; Micro-Economic Planning and Action*. New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1962 e *Enterprise and Environment: The Firm and Place*. New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., (1968)

Tabela 30 - Teoria do Mercado versus Teoria do Planejamento e Controle

Teoria do Mercado										Teoria do Planejamento e Controle									
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. A administração está totalmente sujeita às políticas vigentes (meio ambiente).										1. O futuro da empresa pode ser manipulado, portanto pode ser planejado e controlado.									
2. Em consequência, a administração desempenha um papel de um adivinho, “lendo” o meio ambiente.										2. Bons administradores podem conceber meios realistas para executar planos.									
3. Quando o meio ambiente é interpretado corretamente, a decisão administrativa a ser tomada é evidente.										3. A administração pode manipular as variáveis e tirar proveito integral dos acontecimentos externos.									
4. Portanto, a competência (sucesso) da administração depende da capacidade para interpretar o meio ambiente – bons vs. maus intérpretes.										4. A qualidade das decisões de planejamento e controle pela administração (incluindo o seu julgamento) determina a competência da administração e, portanto, o sucesso da empresa.									
Decisões Reativas (<i>Ex Post</i>)										Decisões Dinâmicas (<i>Ex Ante</i>)									
A administração interpreta os significados dos eventos correntes e reage a eles.										A administração prevê os eventos futuros e prepara planos condizentes.									

Fonte: Welsch (1983, p. 28).

“Deve ser contextualizado que as abordagens pertinentes ao planejamento e controle ganharam relevância no início do século XX, que foi o período em que se começou a distinguir a administração como ciência e o ato de administrar devendo ser submetido ao modelo racional.” (Andrade e Rossetti, 2009). Essas correntes conflitantes sobre qual abordagem deve ser considerada na gestão da organização, remete à profundidade da responsabilidade para com os resultados alcançados, bem como em relação ao futuro da instituição (Figueiredo e Caggiano, 2019).

Por último, a norma estabelece uma perspectiva geral sobre os princípios de gerenciamento, mas não define uma ordem de prioridades e enfatiza que a importância relativa de cada princípio que pode formar uma base para a melhoria do desempenho e a excelência organizacional, mas que, sobretudo, decorre dos objetivos de cada organização, que pode mudar ao longo do tempo. Dessa forma, como os objetivos e prioridades da organização podem mudar ao longo do tempo, a importância relativa dos

princípios seguem as mudanças. Por não apresentarem ordem de importância, os sete princípios são representados em círculos, em torno conforme figura a seguir:

Figura 10 - Estrutura dos Princípios Gestão da Qualidade²³¹ da ISO



Fonte: WWW:<URL:<https://committee.iso.org/home/tc176sc1>>

Como já mencionado, o ISO/*Technical Committees* TC 176 – *Quality management and quality assurance* (Comitê Técnico TC 176 – Gestão de qualidade e garantia de qualidade) é responsável pela elaboração das normas série ISO 9000. Já o *Subcommittee* SC 1 *Concepts and terminology* (Subcomitê SC 1 Conceitos e terminologias) é, especificamente, responsável pela elaboração da norma ISO 9000:2015 *Quality management systems - Fundamentals and vocabulary* (Sistemas de gestão da qualidade - Fundamentos e vocabulário), no que diz respeito à exposição dos conceitos envolvidos, bem como dos princípios e das terminologias e definições. Em resumo, a ISO 9000:2015 é o documento de referência para todo o Modelo e para a série ISO 9000, em especial fornecendo suporte quanto à harmonização de termos e definições e padrões de sistema de gestão²³².

²³¹ Detalhados no apêndice 4, com algumas exposições sobre determinadas abordagens conceituais e adaptações terminológicas, consideradas mais adequadas para os museus.

²³² Disponível em WWW:<URL:<https://committee.iso.org/home/tc176sc1>>

Para se ter uma ideia da importância e abrangência da ISO 9000:2015, essa norma contém o vocabulário técnico padronizando, cujos termos descritos possuem o mesmo significado para toda a série. Essa condição de referência e modelo para as demais normas da série ISO 9000 é constatada quando se observa que dos cento e quarenta e seis vocábulos, entre conceitos, princípios e terminologias, a ISO 9001:2015 faz uso de sessenta e cinco, que são recorrentes no corpo da norma²³³. Como exemplo de intenção da norma em estabelecer precisão nas definições, o apêndice 5 apresenta três vocábulos – processos, procedimentos e instruções de trabalho – com explicação de seus significados.

O Subcomitê SC 2 Sistemas de qualidade (*Subcommittee SC 2 Quality systems*) é o corpo técnico responsáveis pelo desenvolvimento da norma ISO 9001:2015 *Quality management systems – Requirements* (Sistema de Gestão da Qualidade – Requisitos). Essa norma tem por finalidade especificar requisitos mais gerais para um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ). Por serem genéricos, os requisitos destinam a ser aplicáveis a qualquer organização, independentemente do seu tipo ou porte, ou dos produtos e serviços que oferecem. Nesse sentido, podemos incluir os museus no espectro de instituições que podem aplicar os requisitos do Sistema ISO.

O Sistema ISO emprega a abordagem de processo, que incorpora o ciclo *Plan-Do-Check-Act* (PDCA) e a mentalidade baseada em risco²³⁴. Muito embora o senso comum associe o termo risco a algo indesejável ou a eventos negativos, o Sistema ISO amplia o escopo da definição do termo, estabelecendo que “Risco é o efeito da incerteza, e qualquer incerteza pode ter um efeito positivo ou negativo²³⁵.” (ISO, 2015b, 0.3.3, tradução nossa). Esse escopo ampliado é central para o conceito de mentalidade de risco, em que, ao perseguir uma oportunidade, a organização deve considerar as estratégias e ações a serem implementadas quanto aos riscos associados, uma vez que estes podem

²³³ Disponível em WWW:<URL:<https://committee.iso.org/home/tc176sc1>>

²³⁴ Risco pode ser definido como a chance de algo ocorrer causando um impacto negativo sobre nossos objetivos. Fonte: Guia de Gestão de Riscos para o Patrimônio Museológico (Ibermuseus & ICCROM, 2017, versão em português). Disponível em WWW:<URL:<http://www.ibermuseos.org/wp-content/uploads/2018/01/guia-gestao-riscos-pt.pdf>>

²³⁵ “Risk is the effect of uncertainty and any such uncertainty can have positive or negative effects.”

materializar-se em não conformidades e, eventualmente, incapacitar a gestão de atingir os objetivos pretendidos.

No caso dos museus, estas instituições, por exemplo, assumem os riscos relacionados a guarda das coleções (roubos, problemas de conservação, incêndios etc.), bem como as oportunidades geradas pela sua posse (produção de pesquisas, atratividade de público, prestígio etc.). No caso de riscos e oportunidades, destaca-se que as coleções constituem no principal ativo dos museus e, ao mesmo tempo, fontes de custos relacionados a necessidade de possuir uma infraestrutura funcional voltada à preservação, manutenção e segurança das obras, que são elemento geradores de custos fontes de riscos para os museus (Ibram, 2014).

Segundo abordagem do Sistema ISO, para se alcançar um sistema de gestão de qualidade eficaz, uma organização precisa estabelecer estratégias e implementar ações que a habilitem a abordar as oportunidades e os riscos associados, com a finalidade de formar uma base que proporcione melhoria contínua, criando práticas de controle preventivo para minimizar os efeitos negativos de eventos adversos, de modo a perseguir resultados melhorados, permanentemente (ISO, 2015b). Nessa linha, para maximizar o aproveitamento das oportunidades, considerando os eventos adversos associados, o ciclo Plan-Do-Check-Act (PDCA) e a mentalidade baseada em risco se constituem parte integrante do Sistema ISO.

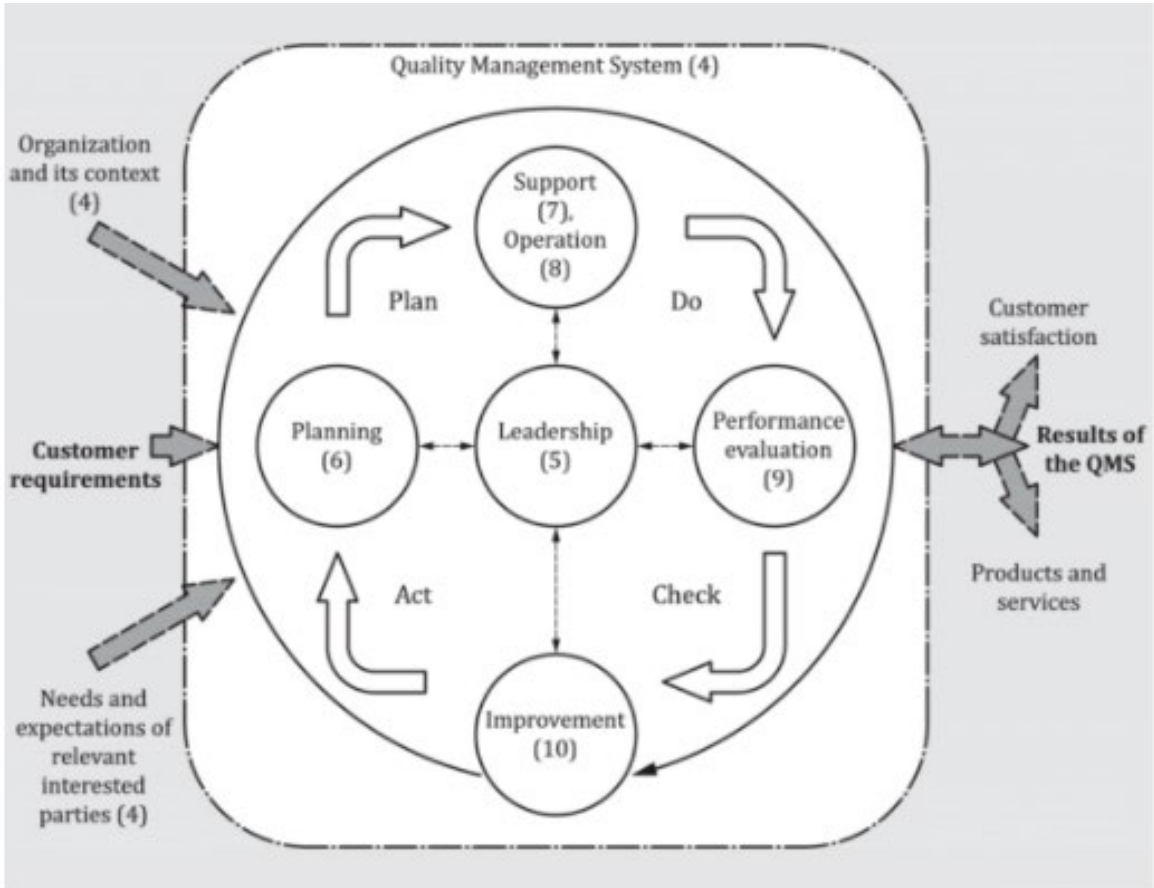
Segundo a norma, um Sistema de Gestão da Qualidade tem como principal propósito atuar como ferramenta de prevenção e, nesse sentido, a melhoria dos processos e dos resultados podem ser alcançados usando o ciclo PDCA, com foco na mentalidade de risco, buscando aproveitar as oportunidades e prevenir os resultados adversos (ISO, 2015b). A mentalidade de risco incorpora os riscos associados as oportunidades, habilitando a organização a planejar seus processos e suas ações segundo as intensidades dos efeitos positivos e negativos dos eventos, enquanto o ciclo PDCA proporciona que uma organização garanta que seus processos sejam adequadamente gerenciados e providos de recursos, para que as oportunidades de melhoria sejam determinadas e postas em prática (ISO, 2015b).

Conforme já abordado no tópico sobre o Modelo CAF, a metodologia gerencial conhecida como PDCA – *Plan-Do-Check-Act*, estabelece um modo sistemático e recursivo para desenvolver, implementar, monitorar, avaliar e, quando necessário, mudar um curso da ação.” (Atkinson *et al.*, 2015). O PDCA incorpora a filosofia de *Total Quality Management* – TQM (Gestão da Qualidade Total), que tem por finalidade melhorar a qualidade dos produtos, serviços e processo, por meio da cadeia de valor, para satisfazer e superar as expectativas das partes interessadas (Atkinson *et al.*, 2015; Horngren *et al.*, 2013). Segundo Chiavenato e Sapiro (2020, p. 211), *Total Quality Management* – TQM (Gestão da Qualidade Total)

[...] diz respeito a uma abordagem pela qual todos tenham consciência da importância de agregar qualidade aos processos organizacionais, e na qual se busca a inserção no método de todos os escalões de uma empresa, como também aqueles que indiretamente estão envolvidos no processo de produção, como fornecedores, distribuidores e demais *stakeholders*.

As questões conceituais relacionadas ao ciclo PDCA foram abordados no tópico destinado a expor o modelo CAF, razão pela qual esses aspectos não serão revistos nesse tópico. Assim, a abordagem nesse subtópico delimita-se a apresentar a relação entre o ciclo PDCA com a Sistema ISO. Essa relação é declarada na norma quando diz que o ciclo PDCA é aplicável aos processos e ao Sistema de Gestão da Qualidade em geral (ISO, 2015b). Tal relação é apresentada na figura seguinte:

Figura 11 - Relação entre PDCA e o Sistema ISO



Fonte: ISO (9001:2015b, p. viii).

A tabela 31 descreve os requisitos presentes no diagrama PDCA.

Tabela 31 - Descrição dos termos do PDCA apresentados na ISO 9001:2015

Cláusula	Itens
4 Contexto da organização	4.1 Entendendo a organização e seu contexto. 4.2 Entendendo as necessidades e expectativas de partes interessadas. 4.3 Determinando o escopo do Sistema de Gestão da Qualidade. 4.4 Sistema de Gestão da Qualidade e seus processos.
5 Liderança	5.1 Liderança e comprometimento. 5.2 Desenvolvimento de política de qualidade. 5.3 Papéis, responsabilidade e autoridade organizacionais.
6 Planejamento	6.1 Ações para abordar riscos e oportunidades.

Cláusula	Itens
	6.2 Objetivos da qualidade e planejamento para alcançá-los. 6.3 Planejamento de mudanças.
7 Apoio	7.1 Recursos. 7.2 Competência. 7.3 Conscientização. 7.4 Comunicação. 7.5 Informação documentada.
8 Operação	8.1 Planejamento e controle operacionais. 8.2 Requisitos para produtos e serviços. 8.3 Projeto e desenvolvimento de produtos e serviços 8.4 Controle de processos, produtos e serviços providos externamente. 8.5 Produção e provisão de serviço. 8.6 Liberação de produtos e serviços. 8.7 Controle de saídas não conformes.
9 Avaliação de desempenho	9.1 Monitoramento, medição, análise e avaliação. 9.2 Auditoria interna. 9.3 Análise crítica pela direção.
10 Melhoria	10.2 Não conformidade e ação corretiva. 10.3 Melhoria contínua.

Fonte ISO (2015b, p. 1-19).

Observando a relação entre o ciclo PDCA (figura 11) com os requisitos apresentados na tabela 31, verifica-se a necessidade de entender o contexto da organização e a necessidade das partes interessadas como fundamento inicial para o planejamento, organização dos recursos a serem aplicados, os processos a serem desenvolvidos. Interessante observar que os requisitos atendidos em relação ao produtos e serviços, bem como o grau de satisfação dos usuários constituem-se métricas de avaliação da qualidade. Observa-se, também, a liderança como central, interligado aos demais pontos do ciclo PDCA, indicando que a gestão institucional como fundamental para o processo.

Um ponto relacionado aos requisitos descritos na tabela 31 e o PDCA é alinhamento ao conceito de mentalidade de risco, uma vez que o planejamento deverá aplicar a

abordagem de riscos e oportunidades, inserido em um ciclo de melhoria contínua. Depreende-se dessas colocações que a mentalidade de risco corresponde a estabelecer na organização uma percepção de risco mais abrangente em que a abordagem pode contemplar probabilidades, mesmo remotas, de ocorrer, desde a fase de planejamento, estendendo-se ao ciclo completo. Em resumo, trata-se de instituir na organização uma cultura de prevenção, uma vez que um dos propósitos-chave de um Sistema de Gestão da Qualidade é de atuar como uma ferramenta preventiva (ISO, 2015b).

Uma questão relevante a ser destacada é quanto a diferença entre gestão de risco e mentalidade de riscos. Segundo Garrison et al. (2013, p. 8), gestão de risco representa “[...] um processo usado por uma empresa para identificar esses riscos e desenvolver respostas a eles, possibilitando se assegurar minimamente de que conseguirá alcançar seus objetivos.” Por sua vez, a norma relaciona o conceito de ação preventiva à mentalidade de risco, envolvendo a fase de planejamento, em que a organização deve considerar ações para abordar riscos e oportunidades, associada à compreensão do contexto ao qual a organização está inserida (ISO, 2015b). Por essa perspectiva, percebe-se que gerenciamento de risco está contido na mentalidade de risco.

Dentro do sistema da ISO, o gerenciamento de risco é tratado pela norma ISO 31000:2018 – *Risk management*, que na introdução diz que o documento se destina a proteger o valor nas organizações por meio do gerenciamento de riscos²³⁶. A principal diferença entre gestão de risco e mentalidade de risco é que, enquanto aquela compreende uma das etapas operacionais de execução, esta alcança a fase anterior, inserindo no planejamento estratégico da organização. Essa diferença distingue o gerenciamento de risco (riscos identificáveis e, em sua maioria, riscos gerenciáveis-internos) da mentalidade de risco (riscos potenciais e ainda não identificáveis, podendo ser internos e externos).

A mentalidade de risco aumenta o escopo de abordagens de risco, quando contempla que a entidade pode, não somente, desenvolver ações para evitar o risco como,

²³⁶ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>>

também, assumir ou compartilhar um risco, por exemplo, como elemento estratégico para perseguir uma oportunidade (ISO, 2015b). Como exemplos de oportunidades a serem perseguidas, considerando a mentalidade de riscos, compreendem lançamentos de novos produtos, abordagem de clientes, construção de parcerias, uso de novas tecnologias etc., mesmo que para alcançar tais objetivos a organização assuma ou compartilhe riscos (ISO, 2015b). Nessa abordagem de mentalidade de risco, um museu pode planejar para minimizar os danos que possam ser gerados caso um projeto não apresente os resultados esperados e, para o caso de ser bem-sucedido, quais riscos (comprometimentos de recursos adicionais) podem advir em decorrência de possíveis oportunidades criadas a partir dos efeitos positivos alcançados.

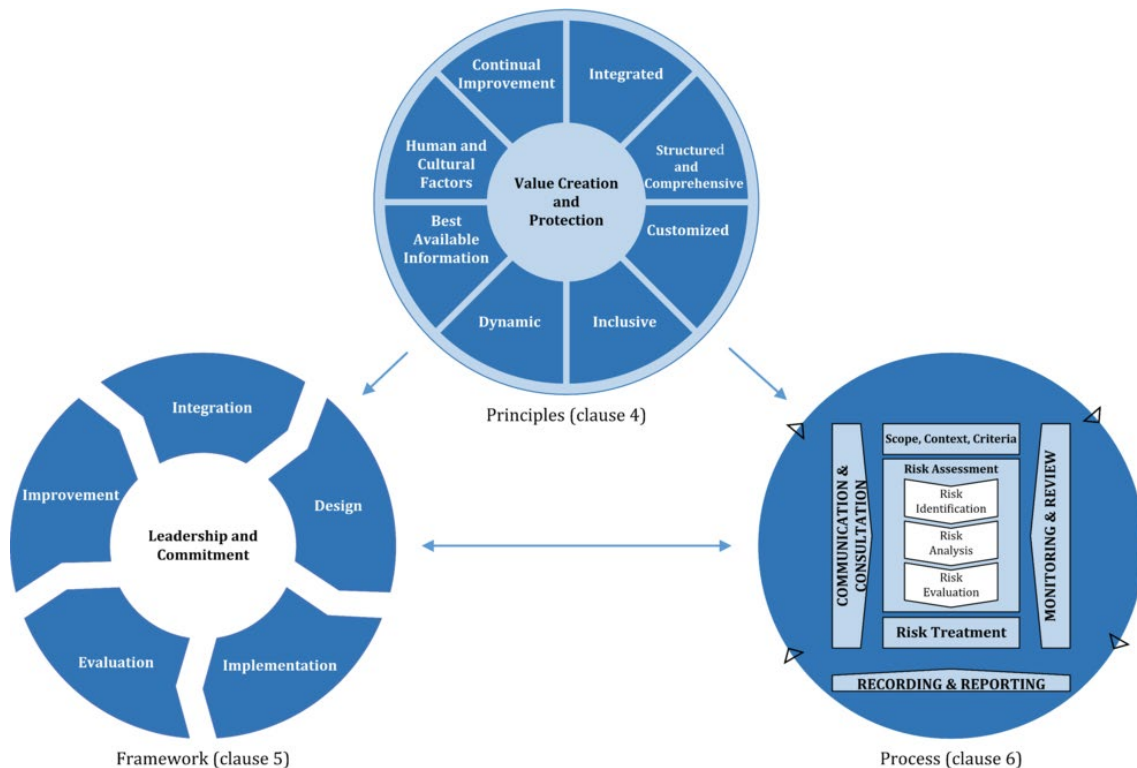
Muito embora o conceito de mentalidade de risco esteja presente no Modelo ISO, a gestão de risco não deixa de ser abordada. No Modelo ISO, a gestão de risco é abordada especificamente por meio da norma ISO 31000:2018 – *Risk management*, enquanto elemento da mentalidade de risco. O grupo responsável pela preparação e publicação desse documento é o ISO/*Technical Committees TC 262 – Risk management* (Gerenciamento de risco), que é o comitê dedicado à pesquisa e elaboração de propostas sobre padronização no campo da gestão de riscos.

O ISO/*Technical Committees TC 262 – Risk management* conta com participação de organizações de diversos países, a exemplo da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e o Instituto Português da Qualidade (IPQ). Tanto a ABNT quanto o IPQ são organismos responsáveis por estabelecer normas de padronização em seus respectivos países. Por serem membros participantes de diversos comitês, essas duas entidades representam a ISO em seus países, ficando responsáveis por publicar e divulgar (por vezes adaptando às peculiaridades nacionais) os padrões, frutos de convergências de consensos sobre os temas tratados nos comitês dos quais participam.

A norma ISO 31000:2018, em sua introdução, diz tratar-se de um documento voltado para tomada de decisão sobre riscos para as organizações, oferecendo formas de gerenciar condições adversas que podem destruir valor patrimonial. Segundo a norma, gerenciar risco constitui-se como parte integrante de governança corporativa, sendo fundamental para a organização em todos os níveis, além de contribuir para o

aperfeiçoamento dos sistemas de gestão (ISO, 2018). O documento apresenta os componentes de gerenciamento de riscos baseado em princípios, estrutura conceitual e processo, conforme ilustrado na Figura 12, seguinte:

Figura 12 - Princípios, estrutura e processos de gerenciamento de risco (2018).



Fonte: ISO (31000: 2018).

O escopo declara que o documento fornece diretrizes sobre o gerenciamento de riscos enfrentados pelas organizações. Por ser customizável, para atender as especificidades de cada organização, a estrutura de gerenciamento de risco possui natureza de aplicação abrangente, não se limitando a um setor ou setores específicos. Considerando que a estrutura fornece diretrizes abrangentes, que podem ser customizáveis para atender especificidades de organizações, abre-se a possibilidade de serem aplicáveis aos museus. Nesse sentido, o documento destaca que os componentes podem já existir, em parte ou totalmente, nas organizações, levantando a questão sobre as possibilidades de adaptação/aprimoramento para que o gerenciamento de riscos seja abordado de maneira consistente e sistemática (ISO, 2018).

Muito embora a norma ISO 31000:2018 aborde gerenciamento de risco, ela apresenta

uma definição que diz ser o risco um efeito da incerteza nos objetivos, onde o “efeito” é um desvio do esperado, que pode ser positivo, negativo ou ambos, e que pode abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças (ISO, 2018). Como se pode interpretar, a definição de risco é contextualizada para o conceito de mentalidade de risco. Nesse sentido, gerenciamento de risco é proposto como atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização em relação ao enfrentamento de eventos adversos, dentro de um contexto orientado pelo conceito de mentalidade riscos.

Em relação à definição de eventos, a norma diz que corresponde a uma ou mais ocorrências, ou mudança de um conjunto particular de circunstâncias, que podem ser decorrentes várias causas e gerar múltiplas consequências. Ainda em relação à definição de eventos, ele pode ser algo esperado que não acontece, ou algo que não é esperado que acontece (ISO, 2018). Nesse ponto, cabe pontuar a distinção entre risco (algo esperado que não acontece) e incerteza (algo não esperado que acontece), que diz respeito ao futuro não prognosticado ou evento imponderável. Muito embora os dois termos sejam usados como sinônimos, a distinção entre ambos decorre da condição de o primeiro (risco) referir à possibilidade (probabilidades) de eventos favoráveis ou desfavoráveis ocorrerem, enquanto o segundo (incerteza) corresponde a ausência prognósticos sobre eventualidade de algo acontecer.

Esse estudo não tem a pretensão de aprofundar-se sobre as questões filosóficas e conceituais abrangentes sobre o risco e, muito menos, de progredir sobre os tratamentos matemáticos quanto a sua mensuração – questões abordadas por Almeida (2014), que afirma ser gestão de riscos um processo que visa responder as incertezas que possam vir a impactar determinado patrimônio. Nessa linha, o sistema ISO apresenta a gestão de risco como requisito necessário para minimizar ou eliminar incertezas por meio do gerenciamento de eventos adversos (positivos ou negativos).

Conforme visualizado na figura 12, o documento apresenta elementos relacionados aos princípios, estrutura e os processos relacionados ao gerenciamento de risco. Cada um dos elementos é descrito na norma, onde os princípios são apresentados com a base para o gerenciamento de riscos e não devem ser desconsiderados ao se estabelecer a estrutura e os processos. Por sua vez a estrutura tem por objetivo ajudar a organização

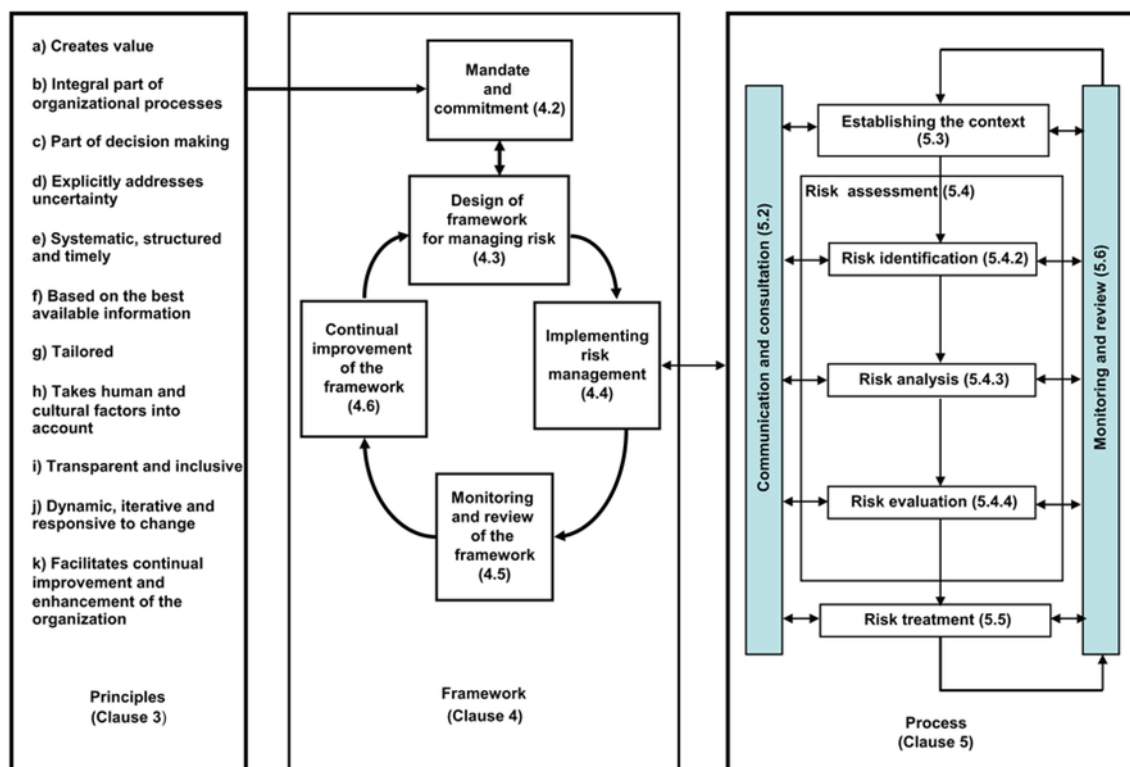
a integrar o gerenciamento as atividades, uma vez que a eficácia da gestão de riscos dependerá de sua integração na governança da organização, incluindo a tomada de decisões. Já os processos, envolvem a aplicação de políticas, procedimentos e práticas às atividades, avaliando, tratando, monitorando, revisando, registrando e reportando o risco, sistematicamente (ISO, 2018). Nesse ponto, cabe retomar a questão da customização quanto a sua aplicabilidade em museus, uma vez que as práticas e atividades dessas instituições são distintas de outras organizações.

Por último, a norma publicada em 2018 é uma atualização do documento publicado em 2009. Dentre as modificações na norma de 2018. As principais atualizações dizem respeito as orientações estratégicas voltadas para criação de valor e proteção patrimonial, ênfase no envolvimento da alta administração e integração do gerenciamento de riscos a estrutura da organização. Outro ponto de mudança corresponde a apresentação de princípios relacionados ao processo de melhoria contínua, presentes no modelo qualidade total PDCA.

Outros pontos da atualização referem-se aos termos e definições, que foram alargados para dar ênfase aos conceitos de risco, incerteza e mentalidade de risco. Como exemplo, a norma de 2009 é omissa quanto as possibilidades de o risco ser fonte tanto ameaças quanto de oportunidades (mentalidade de risco). O mesmo alargamento é constatado na norma de 2018, que acrescenta na definição do termo evento, além das ocorrências esperadas que não acontecem, as “não esperadas que acontecem”, que caracteriza a inclusão do conceito de incerteza, questão não abordada na norma de 2009.

Para efeito de comparação, segue a figura 13, que apresenta o modelo de gerenciamento de risco da norma de 2009, com diferenças significativas em relação norma de 2018, apresentada na figura 12.

Figura 13 - Princípios, estrutura e processos de gerenciamento de risco (2009)



Fonte: ISO (31000: 2009).

Comparando as duas figuras observa-se que a norma atualizada coloca a criação e proteção de valor como tema norteador dos princípios que regem o gerenciamento de risco. Em relação à estrutura, a norma atualizada coloca como tema central a liderança e comprometimento, que no caso considera fatores humanos e cultura institucional como elementos fundamentais para o sucesso do gerenciamento de risco. Em última análise comparativa, a norma de 2018 (figura 12) torna mais claro a perspectiva de gerenciamento de risco como sistema integrado e não, necessariamente, sequencial.

Muito embora a norma de 2009 pudesse ser aplicada aos museus, as atualizações trazidas pela norma de 2018, como ênfase nos fatores humanos e culturais da organização, bem como de reforçar o gerenciamento de risco como sistema aberto e com capacidade de customização, ampliou as possibilidades (facilidades) de utilização.

Ainda dentro da aplicabilidade aos museus, outro ponto de destaque quanto ao Sistema ISO relaciona-se à auditoria de sistemas, processos, produtos e serviços. Essas auditorias, a depender do nível de aprofundamento, segundo a norma ISO/IEC

17000:2020 - *Conformity assessment – Vocabulary and general principles*, resultam na concessão de uma declaração, certificação ou acreditação. As especificações sobre quais atestados são concedidos, a depender das auditorias, estão descritas na norma ISO 19011:2018 – *Guidelines for auditing management systems*, conforme tabela seguinte:

Tabela 32 - Tipos de auditorias

Tipos	Níveis de auditoria
Auditoria de primeira parte ou interna	Auditoria interna realizada por agentes internos, treinados em ISO 19011:2018 e no sistema da própria organização que será auditado. Esse tipo de auditoria pode ser realizado por empresa contratada, desde que seja certificada para tal. A norma observa que, mesmo um agente externo realize a auditoria, se houver qualquer interesse envolvido no objeto de auditado, a conformidade será classificada como primária, uma vez que o processo pode conter algum tipo de viés. Nesse nível, é concedido um atestado ao nível de declaração de conformidade.
Auditoria de segunda parte	Auditoria do fornecedor externo ou de outras partes interessadas, a exemplo de clientes de produtos e serviços, órgãos reguladores governamentais, dentre outros. Segundo a norma ISO/IEC 17000:2020, essa auditoria refere-se a atividade de avaliação da conformidade que é realizada por uma pessoa ou organização que tem um interesse do usuário no objeto de avaliação da conformidade. Para esse tipo de auditoria, a norma não contempla qualquer tipo de atestado (ISO, 2020). A razão para não concessão de qualquer tipo de atestado decorre do fato de que este tipo de auditoria é realizado por terceiros com interesses próprios, que não necessariamente estão vinculados a órgãos de certificação e acreditação e de não verificar conformidades de sistemas, processos e procedimentos aos requisitos ISO.
Auditoria de terceira parte ou externa	Auditoria independente, realizada por órgão de certificação ou acreditação. Nesse caso, a auditoria é realizada no sentido de verificar conformidades aos requisitos de norma específica relacionada ao objeto de avaliação. Este tipo de auditoria tem o propósito específico de emitir um atestado de certificação ou acreditação, que dará a organização o reconhecimento de seus sistemas, processos e procedimentos atende aos requisitos de conformidade que se dispôs a cumprir (ISO, 2015, 2018) Segundo a norma ISO/IEC 17021:2015, certificação de um sistema de gestão é um meio de garantir que a organização implementou um sistema para a gestão, produtos e serviços, em linha com os propósitos da organização e que atende aos requisitos que se propõe a atender. Já a acreditação corresponde ao

Tipos	Níveis de auditoria
	atestado concedido por um órgão de acreditação, cuja autoridade é, geralmente, derivada do governo, que garante que a organização acreditada possui competências técnicas e que essas competências foram demonstradas por meio de inspeção direta e testes, que incluem – mas não estão limitados – a pessoas, produtos, serviços, sistemas, processos e procedimentos (ISO, 2017)

Fonte: ISO/IEC (17021-1:2015; 17011:2017; 17000:2020; e ISO, 19011:2018).

Segundo as normas pesquisadas, o sistema ISO apresenta uma distinção entre certificação e acreditação. Por certificação, entende-se que é concedida a organizações que apresenta conformidade de sistemas segundo normas gerais de sistemas de qualidade. Já a acreditação é concedida é quando a organização atende aos requisitos de norma específica para o objeto que está sendo auditado, desde que seja garantida a conformidade requerida.

O Instituto Português de Acreditação – IPAC diz que acreditação e certificação são atividades que se diferenciam quer quanto aos objetivos quer quanto às normas que utilizam, onde a certificação corresponde a avaliar a conformidade e demonstrar que a entidade possui um sistema de gestão que atende aos requisitos exigidos. Já acreditação visa reconhecer a competência técnica da organização para executar determinadas atividades, cumprindo requisitos estruturais, técnicos e ainda de sistemas de gestão, de modo a garantir a fiabilidade dos resultados dessas atividades²³⁷.

Interessante observar que em relação aos museus, a Lei de Quadros, diz que a credenciação do museu consiste na avaliação e no reconhecimento oficial da sua qualidade técnica. (LEI 47/2004, Art. 110). O Capítulo IX da Lei de Quadros – Credenciação de museus - é complementada pelo Despacho Normativo nº 3/2006, do Ministério da Cultura, publicado no Diário da República de nº 18 de 25 de janeiro de 2006. Esses dois documentos estabelecem os requisitos necessários à obtenção da credenciação pelo museu candidato. Ambos os documentos podem ser considerados uma norma de acreditação, uma vez que estabelecem os requisitos necessários um

²³⁷Disponível em WWW:<URL:<http://www.ipac.pt/faqs/faqs.asp>>

corpo técnico especializado para auditar e avaliar as conformidades e não conformidades – Artigos 116 a 119 da Lei de Quadro, combinado com o escopo do Despacho Normativo 3/2006 e seus anexos.

Ainda no contexto museológico, na tese de doutoramento “Credenciação, sistemas e redes nacionais de museus: uma panorâmica europeia contemporânea”, defendida em 2014 por Maria Clara de Frayão Camacho, foi realizada uma abrangente pesquisa sobre a credenciação e as prováveis relações com os sistemas e as redes nacionais de museus. Nessa pesquisa, a autora aponta evidências sobre múltiplas influências que deram origem aos sistemas de credenciação, destacando a preponderância britânica (Camacho, 2014).

Ainda sobre a pesquisa realizada por Camacho (2014), foi realizada uma abordagem historiográfica da acreditação, em que marca o papel inicial desenvolvido pelo *American Association of Museums Accreditation Program*, em 1971, e que se tornou referência para o continente europeu, por meio do *Registration Scheme*, de iniciativa da *Museums and Galleries Commission*, do Reino Unido, onde em 1988 teve a primeira versão, bem como do processo de implantação da credenciação de museus em Portugal e o papel desempenhado pela Rede Portuguesa de Museus.

Contudo, em razão do contexto desse estudo, cabe uma abordagem específica quanto aos vocábulos acreditação, certificação e credenciação. Nessa linha, insere-se a observação feita por Camacho, (2014, p. 17), sobre as similitudes entre os termos na área da museologia, e pela preferência no uso “acreditação”, concluindo que:

Assim, por credenciação de museus, acreditação de museus ou sistema de credenciação (ou acreditação) de museus quer dizer-se o conjunto de padrões de referência, de procedimentos de monitorização e de avaliação, de medidas e de programas de qualificação que visam a melhoria dos museus e o reconhecimento oficial da sua qualidade técnica por parte de uma entidade externa.

Contudo, no contexto do Sistema ISO, os termos possuem significados diferentes, em razão das finalidades distintas entre os processos de certificação e acreditação, em que

este visa executar avaliações aprofundadas sobre as competências técnicas da organização para exercer de forma segura e continuada, o que se dispôs a executar, em conformidade aos requisitos estabelecidos em norma específica de acreditação²³⁸. Nesse caso, para atestar a competência técnica, de modo que seja concedida a acreditação, são realizados auditorias e testes de procedimentos para identificar possíveis não conformidades. Já a certificação corresponde avaliar se uma organização, produtos ou processo atende aos requisitos genéricos, em relação a produtos, serviços e processos, a exemplo da certificação ISO²³⁹. Dessa forma, enquanto a certificação é disponibilizada para todas as instituições que assim desejarem, a acreditação, por tratar-se de atestar condições específicas, não é abrangente a todos os tipos de organizações, mas somente para aquelas em que existe um documento de acreditação com os requisitos especificando detalhadamente a profundidade dos testes para garantir a fiabilidade do objeto – produtos ou serviços – averiguados.

No Brasil, existe o Registro de Museus, que é um instrumento da Política Nacional, previsto pelo Estatuto de Museus, Lei 11.904/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 8.124/2013 e Resolução Normativa nº 1, de 14 de dezembro de 2016, visando criar mecanismos de coleta, análise e compartilhamento de informações sobre os museus brasileiros. O Registro de Museus, de caráter obrigatório²⁴⁰, não se configura como um processo de acreditação ou de certificação, mas tão somente uma sistemática de identificação por meio de registro.

Uma última abordagem sobre o sistema ISO, diz respeito ao conjunto de normas destinadas a área de cultura e algumas com aplicações específicas para museus. Todas as informações sobre essas normas foram coletadas diretamente no sítio eletrônico²⁴¹

²³⁸ Disponíveis em WWW:<URL:<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/sbc.asp> e <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/acreditacao/cgcre>>

²³⁹ Disponíveis em WWW:<URL:<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/sbc.asp> e <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/acreditacao/cgcre>>

²⁴⁰ Art. 8o A criação, a fusão e a extinção de museus serão efetivadas por meio de documento público. § 2o A criação, a fusão ou a extinção de museus deverá ser registrada no órgão competente do poder público (BRASIL, 2009a).

²⁴¹ Disponível em WWW:<URL:https://www.iso.org/search.html?q=meuseum&hPP=10&idx=all_en&p=0>

da ISO, assim como, também, a descrição resumida. As normas estão numeradas seguindo a sequência apresentada no sítio eletrônico que, não necessariamente, apresenta ordenamento por temas, assuntos ou datas.

O comitê responsável pela elaboração dos documentos nessa área é o *ISO/Technical Committees TC 46 – Information and documentation* (Informação e documentação), e que, a depender da demanda específica, podem ser formados subcomitês que ficarão responsável pela produção das normas específicas. Esse comitê é responsável por emitir norma de padronização de práticas relacionadas a bibliotecas, centros de documentação e informação, publicações, arquivos, gerenciamento de registros, documentação de museus, serviços de indexação e síntese e ciência da informação. Esse comitê apresenta nível de contato “A” com vários institutos, dentre eles *European Commission – EC*, *International Association of Music Libraries, Archives and Documentation Centres (IAML)*, *International Committee for Documentation – International Council of Museums (CIDOC-ICOM)*, *International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA)* e *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*. Eventualmente, as normas para museus fazem uso dos trabalhos do *European Group on Museum Statistics (EGMUS)* e do *Institute of Museum and Library Services (IMLS)*.

O nível de contato “A” representa as organizações que contribuem de forma efetiva para os trabalhos do comitê ou subcomitês técnicos. Como exemplo, a relação “A” entre o *ISO/Technical Committee – TC 46 – Information and documentation* e *CIDOC-ICOM* é estabelecida com três subcomitês, a saber:

- *Subcommittees – SC 4 – Technical interoperability* (Subcomitê – SC4 – Interoperabilidade técnica).²⁴² Responsável produzir norma voltadas para padronização de protocolos, esquemas, modelos e metadados usados por organizações de informação e provedores de conteúdo, incluindo museus.

²⁴² Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/committee/48798.html>>

- Subcommittee – SC 8 Quality — *Statistics and performance evaluation* (Subcomitê – SC 8 – Qualidade - Estatísticas e avaliação de desempenho).²⁴³ Atua estabelecendo padronização de dados quantitativos e qualitativos para o gerenciamento de organizações de informação e provedores de conteúdo, a exemplo de bibliotecas, arquivos, museus. Esse Subcomitê 8, a exemplo de outros, é dividido em vários grupos de trabalho, a depender do volume de tarefas a serem demandas. Dentro do subcomitê 8, o grupo de trabalho dedicado aos museus e denominado de *Working group 11 – WG 11 – International museum statistics* (Grupo de trabalho 11 - Estatísticas internacionais de museus).
- Subcommittee – SC 9 – *Identification and description* (Subcomitê – SC 9 – Identificação e descrição)²⁴⁴. Comitê responsável por estabelecer padronizações de identificadores de informação, descrição e metadados associados e modelos para uso em organizações de informação, incluindo bibliotecas, museus e arquivos.

Importante colocar que outros grupos de trabalho, pertencentes a outros subcomitês e comitês, podem desenvolver normas aplicáveis a museus, dependendo da especificidade da demanda, conforme será observado nas normas apresentadas a seguir.

ISO 21127:2014 *Information and documentation — A reference ontology for the interchange of cultural heritage information* – Estabelece diretrizes para a troca de informações entre instituições de patrimônio cultural. Em termos simples, isso pode ser definido como a informação gerenciada por museus, bibliotecas e arquivos. O escopo da norma é definido como o intercâmbio e integração de documentação científica heterogênea relacionada a coleções de museus. Essa norma é de responsabilidade do ISO/*Technical Committees* TC 46 e produzido pelo *Subcommittees* SC 4, em estreita colaboração com CIDOC-ICOM. O desenvolvimento dessa norma começou em 1996, sob os auspícios do Grupo de Trabalho de Padrões de Documentação do ICOM-CIDOC.

²⁴³ Disponível em WWW:<URL:<<https://www.iso.org/committee/48826.html>>

²⁴⁴ Disponível em WWW:<URL:<<https://www.iso.org/committee/48836.html>>

Embora o ímpeto inicial para o trabalho tenha vindo da comunidade dos museus, a norma adquiriu abrangência para alcançar às necessidades de outras instituições que tratam do patrimônio cultural²⁴⁵.

O objetivo da norma é oferecer uma base conceitual para a mediação de informações entre organizações de patrimônio cultural, como museus, bibliotecas e arquivos. Esta norma visa fornecer um ponto de referência comum contra o qual fontes divergentes e incompatíveis de informação podem ser comparadas e, em última instância, harmonizadas. Nesse sentido, a principal função desta norma é permitir a troca de informações e a integração entre fontes heterogêneas de informações sobre o patrimônio cultural, além de fornecer definições e os esclarecimentos necessários para transformar fontes de informações distintas e localizadas em um recurso global coerente, independentemente do meio utilizado. Concluindo, além oferecer bases conceituais, a norma apresenta uma abrangente abordagem sobre documentação.

ISO 18461:2016 *International Museum Statistics* – Essa norma, de responsabilidade do *Subcommittees SC 8*, especifica as regras para a comunidade de museus na coleta e divulgação de estatísticas, fornecendo definições e procedimentos de contagem para todos os tipos de recursos e serviços que os museus oferecem aos seus usuários. Entretanto, se reconhece que nem todas as medidas especificadas nesta norma podem ser coletadas por museus de diferentes tipos e tamanhos. Contudo, a norma procura garantir que as mesmas definições e métodos sejam usados onde uma determinada estatística é coletada.

A norma deixa claro que não se destina a excluir o uso de métodos não especificados nela, uma vez que existem muitos tipos diferentes de museus, com diferentes tarefas e públicos, com uma gama de características únicas (estrutura, financiamento, governança etc.) e afetados por uma série de fatores situacionais. Visto que existe uma grande variação ao redor do mundo, é importante entender que nem todos os métodos descritos nesta Norma podem ser exigidos ou úteis para todos os museus²⁴⁶.

²⁴⁵ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21127:ed-2:v1:en>>

²⁴⁶ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/standard/62504.html?browse=tc>>

Na introdução são apresentadas as linhas gerais do documento, onde descreve norma fornece orientação para a comunidade do museu sobre a coleta e divulgação de estatísticas para fins de planejamento estratégico e gestão interna, para relatar às partes interessadas, como instituições de financiamento, políticos ou o público, promover o papel e o valor dos museus para a aprendizagem e pesquisa, educação e cultura, vida social e econômica, e para comparar e agregar resultados a nível regional, nacional ou internacional²⁴⁷.

O conteúdo da norma fornece definições para a maioria dos elementos que constituem um museu ou serviço de museu, para fins estatísticos, e de como cada um desses elementos deve ser contado. A fim de mostrar o ambiente no qual os serviços de museu definidos aparecem, são descritas a estrutura e as tarefas dos museus passíveis de contagem. Para materializar esse processo, a norma apresenta um anexo que fornece uma estrutura para contagens de coleta diferenciadas. Nesse sentido, está estabelecido no documento que a descrição e divulgação consistente das atividades do museu só podem ser realizadas se a coleta de dados nos museus seguir os parâmetros de coleta de dados segundo a norma. Na medida do possível, os museus devem coletar todos os dados mencionados nesta norma que digam respeito às suas atividades²⁴⁸.

Por fim, é estabelecido que o padrão da norma será mantido por um Grupo de Trabalho que monitorará os desenvolvimentos e incorporará medidas estatísticas adicionais conforme necessário e acrescentam que norma foi desenvolvida em estreita cooperação com o *International Council on Museums* (ICOM) e faz uso dos trabalhos do *European Group on Museum Statistics* (EGMUS) e do *Institute of Museum and Library Services* (IMLS)²⁴⁹.

O documento apresenta as categorias de instituições abrangidas pela norma, conforme relacionadas no apêndice 6. Outras categorias estão presentes na norma, a exemplo da classificação de museus segundo a responsabilidade, como museus cuja autoridade

²⁴⁷ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18461:ed-1:v1:en>>

²⁴⁸ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18461:ed-1:v1:en>>

²⁴⁹ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18461:ed-1:v1:en>>

pode ser representada por um conselho de curadores, ou aqueles governados por autoridades públicas ou agentes privados.

As definições da norma são abrangentes, abordando questões sobre horário de abertura, área de reserva técnica, acessos e facilidades, dentre outros temas. Alguns termos e definições fazem referência as outras normas, como ISO 9707:2006, ISO/TS 21547:2010, ISO 2789:2013, ISO 11620:2014, ISO 9000:2015, ISO 5127:2017. Especificamente sobre o tema coleções, a norma orienta que os procedimentos de gerenciamento de coleção, instruções detalhadas e conselhos são fornecidos pelo SPECTRUM²⁵⁰.

Além dessas referências a documentos específicos para definição de termos, essa norma utiliza de conceitos e de trabalhos desenvolvidos pelo *European Commission – EC*, *European Group on Museum Statistics – EGMUS*, *Institute of Museum and Library Services – IMLS*, *International Council on Museums – ICOM*, *International Documentation Committee*, *International Council of Museums – CIDOC*, *International Federation of Library Associations and Institutions – IFLA* e *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*.

ISO 21110:2019 – *Information and documentation — Emergency preparedness and response* – Essa norma fornece um contexto para o planejamento, resposta e recuperação de emergência para todos os tipos de arquivo, biblioteca ou coleção de museu. Ele fornece aos respondentes e outras partes interessadas um esboço para planejamento, resposta e recuperação. A norma não aborda as causas de um evento crítico, mas as consequências e impactos mais amplos, descrevendo um ciclo para desenvolver, exercitar e revisar um plano e como apresentá-lo. Esse documento tem como objetivo encorajar os profissionais a desenvolverem as suas capacidades de preparação para emergências e aborda alguns elementos de resposta e recuperação, quando relevante, destacando indicadores de boas práticas. Assim, não se constitui um manual de operações, pois não existe uma abordagem única que atenda às necessidades

²⁵⁰ Padrão de gerenciamento de coleções de museus *The Collections Trust*, no Reino Unido. Disponível em WWW:<URL:<<https://collectionstrust.org.uk/spectrum/>>>

de cada local, nem há um único conjunto de disposições organizacionais que seja apropriado para cada tipo de emergência.

Essa norma, elaborada pelo *Subcommittee SC 10 – Requirements for document storage and conditions for preservation* (Requisitos para armazenamento de documentos e condições para preservação) apresenta um conjunto de termos e definições que abordam os diversos aspectos relacionados a eventos adversos. Essas definições, por sua importância para a proposta desse trabalho, serão referidas no apêndice 7. Esses aspectos descritos na norma não têm por objetivo descrever processos de minimização de riscos, mas tão somente apresentar questões voltadas para gerenciar eventos adversos e destrutivos, cuja negligência pode acarretar perdas não recuperáveis.

ISO 21246:2019 *Information and documentation — Key indicators for museums* – A norma, desenvolvida pelo *Subcommittee – SC 8*, estreita cooperação com o CIDOC-ICOM, fazendo uso do trabalho do *European Group on Museum Statistics – EGMUS* (Grupo Europeu de Estatísticas de Museus), destina-se a orientar a comunidade do museu sobre o uso de indicadores chave. A norma especifica os requisitos de um indicador-chave para museus e estabelece um conjunto de indicadores a serem usados por museus de todos os tipos. Além disso, esclarece que alguns dos indicadores presentes na norma já estão em uso por museus ou foram propostos na literatura museológica recente. Já outros indicadores foram retirados dos padrões da biblioteca e adaptados aos requisitos dos museus. Esse documento contém dois anexos. O anexo A descreve os indicadores-chave considerados úteis para a avaliação da qualidade dos museus, o anexo B podem ser usados para complementar e apoiar as informações obtidas com o uso dos indicadores-chave do museu²⁵¹.

O escopo do documento especifica um conjunto de indicadores-chave para avaliar a qualidade dos museus: para fins de planejamento estratégico e gestão interna de museus; para relatar às partes interessadas, como instituições de financiamento, formuladores de políticas ou o público; promover o papel e o valor dos museus para a

²⁵¹ Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21246:ed-1:v1:en>>

aprendizagem e investigação, educação e cultura, vida social e econômica; para comparar resultados ao longo do tempo e entre museus. Nesse sentido, o objetivo deste documento é fornecer uma seleção de indicadores-chave aplicáveis a uma ampla gama de museus, reconhecendo que nem todos os indicadores são pertinentes para cada categoria individual de museu ou para cada museu individual e observa que a norma não tem por objetivo excluir o uso de outros indicadores não especificados.²⁵²

A norma ISO 21246:2019 apresenta uma exaustiva relação de termos e definições, a exemplo de acessibilidade, conservação, empréstimo. Todos os termos e definições nesta norma fazem referências a outros documentos como ISO 20252:2006, ISO 2789:2013, ISO 16439:2014, ISO 11620:2014, ISO 5127:2017, ISO 21248:2019.

Além das normas apresentadas, existem outras, produzidas pelo ISO/*Technical Committees* TC 46 – *Information and documentation*, que são aplicáveis aos museus, conforme segue:

- ISO 25964-1:2011 *Information and documentation — Thesauri and interoperability with other vocabularies — Part 1: Thesauri for information retrieval* – Fornece recomendações para o desenvolvimento e manutenção de tesouros destinados a aplicativos de recuperação de informações. É aplicável a vocabulários usados para recuperar informações sobre todos os tipos de recursos de informação, independentemente da mídia usada (texto, som, imagem estática ou em movimento, objeto físico ou multimídia) incluindo bases de conhecimento e portais, bases de dados bibliográficas, texto, museu ou multimídia coleções e os itens dentro delas.
- ISO 27730:2012 *Information and documentation — International standard collection identifier (ISCI)* – Este Padrão Internacional estabelece as especificações para a Coleção de Padrões Internacionais. Identificador (ISCI) como um sistema de identificação internacional único para cada coleção. Esta Norma Internacional estabelece as especificações para a estrutura de um

²⁵² Disponível em WWW:<URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21246:ed-1:v1:en>>

identificador e promove seu uso no que diz respeito à identificação de sistemas já existentes. Ele também fornece uma lista de elementos de metadados recomendados que descrevem uma coleção. O ISCI se destina ao uso por organizações que gerenciam coleções de materiais culturais. Isso inclui instituições de patrimônio cultural, como bibliotecas, museus e arquivos, bem como outros tipos de organizações, como editoras que operam na cadeia de fornecimento de materiais culturais.

- ISO/TR 14873:2013 *Information and documentation — Statistics and quality issues for web archiving* – Define estatísticas, termos e critérios de qualidade para arquivamento da web. Considera as necessidades e práticas em uma ampla gama de organizações, como bibliotecas, arquivos, museus, centros de pesquisa e fundações de patrimônio.
- ISO 5127:2017 *Information and documentation — Foundation and vocabulary* – Fornece um sistema de conceito e vocabulário geral para o campo da documentação dentro de todo o campo da informação. Foi criado com uma representação das principais áreas de trabalho: documentação, bibliotecas, arquivos, mídia, museus, gestão de registros, conservação, bem como aspectos legais da documentação.
- ISO 15511:2019 *Information and documentation — International standard identifier for libraries and related organizations (ISIL)* – Especifica o identificador de padrão internacional para bibliotecas e organizações relacionadas (ISIL), que compreende um conjunto de identificadores padrão usados para a identificação única de bibliotecas, arquivos, museus e organizações relacionadas com um impacto mínimo em sistemas já existentes.
- ISO/TR 22038:2020 *Information and documentation — Description and presentation of rights information* – Este documento fornece uma apresentação eficaz de informações de direitos em coleções digitais para usuários finais. A coleção digital, neste documento, concentra-se principalmente em coleções digitais em bibliotecas, museus, arquivos ou outras organizações que oferecem

recursos semelhantes aos seus patronos. Este documento trata dos aspectos da apresentação de direitos. Os aspectos técnicos do armazenamento e gerenciamento de informações de expressão de direitos, como esquemas de metadados, interoperabilidade de expressões legíveis por máquina e interfaces de usuário estão fora do escopo deste documento.

3.4. Os sistemas de gestão

Nos sistemas apresentados, algumas condições comuns são identificadas. Dentre elas a orientação de mudança de foco na geração de lucro para o *shareholder* para criação de valor para os *stakeholders*. O escopo do significado de gestão de qualidade, que tinha como propósito único gerar lucro para oferecer máxima remuneração aos principais, foi ampliado para contemplar o conceito de geração de valor para a organização ao inserir as exigências sociais e ambientais na cultura corporativa. Como consequência, essas preocupações sociais e ambientais são incorporadas aos processos e ações institucionais, como demandas a serem atendidas, caso contrário a organização pode vir a ter sua imagem atingida negativamente e, assim, perder valor junto ao conjunto da sociedade e, em situações mais severas, criar um cenário que afaste apoiadores e financiadores.

A criação de valor, seja para a sociedade em geral ou para aqueles que, de alguma forma interagem com a organização, promoveu uma mudança paradigmática em relação ao significado de gestão excelente, uma vez que a medida de qualidade, antes restrita a atender as exigências dos donos, sócios ou acionistas, adquiriu abrangência para além dos interesses do principal.

Outra mudança introduzida pelos sistemas de gestão é que a busca pela qualidade não é mais em relação aos produtos e serviços, mas sim aos processos. Nesse sentido, os sistemas aqui apresentados – CAF, EFQM e ISO – destacam que a qualidade requerida tem como foco os processos. Essa mudança trouxe uma abrangência maior quanto as possibilidades de aplicação dos sistemas, pois a medida de qualidade refere-se ao grau de aderência dos processos aos requisitos, não importando quais produtos sejam ofertados ou serviços sejam prestados pela organização.

Dentro da lógica de foco na melhoria contínua dos processos, tem-se claro a condição de que a aderência aos requisitos de qualidade do sistema não significa, necessariamente, conformidade de produto às suas respectivas especificações, mas tão somente asseguram que eles – os produtos ou serviços – adquirem maiores chances de não apresentarem não conformidades de produção ou execução (ISO, 2015b). Nesse sentido, o fato de os processos apresentarem qualidade – aderência aos requisitos do modelo – assegura, tão somente, que os produtos ou serviços foram produzidos ou gerados em um ambiente de melhores práticas de gestão e de melhoria contínua da qualidade o que, em tese, minimizariam as condições que favorecem aos surgimentos de não conformidades. Obviamente, ao se verificar a conformidade dos processos, a qualidade da gestão é avaliada considerando, também, a atenção dispensada pela organização em relação às preocupações sociais e ambientais, bem como a responsabilidade assumida para atender tais demandas.

Ainda dentro da abordagem que busca contínua da melhoria dos processos, os sistemas estabelecem os requisitos de qualidade que podem ser reconhecidos pelas demais organizações e pelas partes relacionadas e pelos pares. Pela lógica dessa abordagem, independente dos produtos adquiridos ou dos serviços prestados, consumidores ou beneficiários sabem quais foram os processos envolvidos e, em tese, qual o grau de qualidade deve ser esperado, tanto pelos beneficiários diretos – clientes – quanto pelas demais partes interessadas.

Uma outra abordagem introduzida pelos sistemas de gestão da qualidade é a autoavaliação, que acabou por se constituir em um dos elementos modificadores da cultura empresarial. Ao introduzir a autoavaliação nas organizações, o sistema levou a reboque a avaliação da infraestrutura. A autoavaliação abre caminho para que as organizações identifiquem suas capacitações, ou ausência, para atender aos propósitos e as exigências das partes interessadas. Nesse sentido, autoavaliação deve ser entendida como um diagnóstico que indica o quanto a organização é dependente de criar ou obter capacidades para atingir aos propósitos por ela estabelecidos, bem como de atender as exigibilidades dos *stakeholders*.

Obviamente, essa questão da identificação das capacitações não é nova e remonta as

décadas iniciais em que, grande parte dos sistemas de gestão da qualidade começaram a ser criados. Em um artigo intitulado *“Competing on Capabilities: The New Rules of Corporate Strategy”* (Competindo em Capacidades: As Novas Regras da Estratégia Corporativa), de 1992, os autores George Stalk Jr., Philip Evans e Lawrence E. Shulman abordam o elemento tempo como vantagem competitiva, afirmando que:

As empresas que competem efetivamente no prazo - acelerando novos produtos para o mercado, fabricando na hora certa ou respondendo prontamente às reclamações dos clientes - tendem a ser boas também em outras coisas: por exemplo, a consistência da qualidade de seus produtos, a acuidade de suas percepções na evolução das necessidades dos clientes, a capacidade de explorar mercados emergentes, entrar em novos negócios ou gerar novas ideias e incorporá-las em inovações. Mas todas essas qualidades são meros reflexos de uma característica mais fundamental: uma nova concepção de estratégia corporativa que chamamos de “competição baseada em capacidades”²⁵³. (Stalk *et al.*, 1992, p. 57, tradução nossa)

Usando como modelo um jogo de xadrez e uma competição de videogame para comparar os mercados de antes da década de 1990 com o que já se desenhava, os autores trabalharam a alegoria do gestor que antes atuava como se estivesse em tabuleiro de xadrez, observando os movimentos do adversário para estabelecer a melhor estratégia a adotar, atuando cuidadosamente para fazer a melhor jogada e obter vantagem competitiva em um mercado, cujas regras são conhecidas e estabelecidas pelas corporações dominantes (Stalk *et al.*, 1992). Contudo, os autores colocam que o ambiente mudou de forma radical, de modo que os gestores não se encontram mais em tabuleiro de xadrez, mas dentro de uma competição de videogame, onde tudo acontece em uma velocidade que não existia antes, onde mercados se fragmentam e perdem

²⁵³ “Companies that compete effectively on time—speeding new products to market, manufacturing just in time, or responding promptly to customer complaints—tend to be good at other things as well: for instance, the consistency of their product quality, the acuity of their insight into evolving customer needs, the ability to exploit emerging markets, enter new businesses, or generate new ideas and incorporate them in innovations. But all these qualities are mere reflections of a more fundamental characteristic: a new conception of corporate strategy that we call ‘capabilities-based competition.’”

valor, produtos surgem e desaparecem na mesma velocidade e o tradicional torna-se obsoleto, assim como as abordagens de gestão.

Nesse novo ambiente, retratado pelos autores, a essência da estratégia não é a estrutura dos produtos e nem dos mercados de uma empresa, pois estes surgem na mesma velocidade que perdem relevância ou desaparecem. Os autores argumentam que a dinâmica da estratégia das organizações deve se voltar para o objetivo é identificar e desenvolver capacidades organizacionais diferenciadas em relação aos competidores e percebidas pelos clientes (Stalk *et al.*, 1992). Seguindo a linha argumentativa, Stalk *et al.* (1992, p.60, tradução nossa), expõem quatro princípios que levam as organizações em direção à competição baseada em capacidade:

1. Os blocos de construção da estratégia corporativa não são produtos e mercados, mas processos de negócios.
2. O sucesso competitivo depende da transformação dos processos-chave de uma empresa em recursos estratégicos que fornecem valor superior de forma consistente para o cliente.
3. As empresas criam essas capacidades fazendo investimentos estratégicos em uma infraestrutura de suporte que se conecta e transcende as SBUs²⁵⁴ e funções tradicionais.
4. Como as capacidades necessariamente cruzam as funções, o campeão de uma estratégia baseada em capacidades é o gestor.²⁵⁵

Esses princípios, expostos pelos autores, estão presentes nos sistemas de gestão da qualidade, como foco nos processos – item um – processos e grupos de interesses chaves – item dois – melhorias e processos inter-relacionados – item três – e liderança – item quatro. Um outro aspecto abordado pelos autores refere-se à efemeridade verificada na dimensão das organizações.

Muito embora os autores não estivessem, há época, abordando os aspectos filosóficos

²⁵⁴ *Strategic Business Units* – Unidade Estratégica de Negócios

²⁵⁵ “1. *The building blocks of corporate strategy are not products and markets but business processes.* 2. *Competitive success depends on transforming a company’s key processes into strategic capabilities that consistently provide superior value to the customer.* 3. *Companies create these capabilities by making strategic investments in a support infrastructure that links together and transcends traditional SBUs and functions.* 4. *Because capabilities necessarily cross functions, the champion of a capabilities-based strategy is the CEO*”

da fluidez das coisas, o fato é que se pode refletir sobre se as mudanças sociais que eles observaram no mercado não seria o precursor do que o filósofo Zygmunt Bauman cunhou, quase uma década depois, como “Modernidade Líquida”. Concretamente, essas mudanças sociais em direção à efemeridade estão presentes e refletidas no cotidiano social, e que os mercados as organizações percebem que precisam atender a essas novas propostas de consumo.

Concluindo, este capítulo apresentou os mecanismos estratégicos de gestão que podem auxiliar os museus no gerenciamento das expectativas de *accountability*, face as exigências oriundas dos diversos grupos de interesse no ambiente em que a instituição atua. Sob a perspectiva institucional, os museus precisam ter capacidade de respostas para as múltiplas exigências do ambiente interno e externo, de tal modo que os mecanismos estratégicos apresentados se constituem como elementos críticos para o desenvolvimento de uma gestão estratégica de qualidade nos museus.

Por fim, a apresentação desses sistemas teve por propósito expor três recursos de gestão apropriados para cada natureza jurídica de museus, sejam eles da administração pública ou primeiro setor (CAF), privados ou segundo setor (ISO) ou de organizações sem fins lucrativos ou do terceiro setor (EFQM).

4. *Accountability* e as ferramentas de gestão

Este capítulo tem por finalidade apresentar algumas possíveis ferramentas de gestão capazes de auxiliar na condução dos processos operacionais. Tal finalidade está alinhada com o objetivo geral desta pesquisa de analisar sistemas e ferramentas de gestão que podem ser adotados pelos museus para gerenciar as múltiplas demandas de *accountability*. Essas questões colocadas alinham-se com as dimensões fundamentais – transparência e imputabilidade – e substantivas de *accountability* – controlabilidade, responsabilidade e responsividade, abordadas no trabalho de Koppell (2005).

Neste capítulo, a abordagem centrar-se-á em associar as preferências e exigências dos agentes – acadêmicos, econômicos, jurídicos, políticos e social, discutidos no capítulo um –, com as questões de *accountability*, tratadas no capítulo dois. Em ambos os cenários surge a necessidade de os museus perseguirem os meios, recursos e técnicas indispensáveis para que a instituição tenha condições de atender as condições requeridas para que a gestão alcance a qualidade desejável. Sob tais perspectivas, foram apresentados no capítulo três alguns sistemas possíveis de serem aplicados aos museus. Contudo, em face dos recursos necessários para adoção desses sistemas, não presentes em grande parte dos museus, este trabalho apresenta algumas proposições, como sugestão, visando oferecer alternativas que possam ser aplicadas progressivamente, a depender do grau de dificuldade que se possa existir em decorrência dos recursos disponíveis. Assim, serão apresentadas algumas ferramentas de gestão que, em princípio, demandará poucos recursos e alguma familiaridade com as propostas de cada uma delas para que o corpo operacional ganhe autonomia de utilização nos processos. Assim, há que se reconhecer que, a depender dos recursos²⁵⁶ disponíveis em pequenos museus, barreiras para a aderência a sistemas de gestão podem se apresentar como intransponíveis, razão pela qual a adoção de ferramentas de gestão constitui-se uma alternativa, tanto pela simplicidade e entendimento quanto pelos recursos necessários para aplicação.

²⁵⁶ Segundo dados coletados no CNM, exposto no capítulo 1, a quase totalidade dos museus brasileiros carecem de recursos humanos qualificados, infraestrutura adequada e financiamento compatível.

A literatura na área da administração é generosa em abordagens sobre as dificuldades de instituições, dos mais variados segmentos, em estabelecerem um planejamento estratégico, tático e operacional sistematizado e documentado. Os estudos são fartos em apontar que a ausência de planejamento nas organizações é causa fundamental de fracasso para o sucesso de qualquer ação. Essa percepção mais generalista é encontrada em Faria (1997), ao afirmar que o planejamento faz parte da humanidade e de sua história. Essa afirmativa encontra eco ao constataremos que as obras da antiguidade não seriam edificadas se não houvesse um planejamento sistemático e registro minucioso de cada etapa do processo, bem como da provisão dos recursos necessários a execução do projeto. Como parte das relações humanas, essas questões relacionadas à aplicação e gestão de recursos são intrínsecas ao tecido social e as suas organizações.

As organizações, de um modo geral, atuam sob circunstâncias, frequentemente, desfavoráveis de recursos em cenários incertos. Tais elementos materializam-se em desafios concretos que precisam ser solucionados pelos gestores por meio de tomada de decisões apoiadas sob condições mínimas de previsibilidade e racionalidade. Sobre esse tema, a literatura da área de gestão é rica ao abordar sobre a necessidade de as organizações elaborem planos para o longo, médio e curto prazo, bem como de documentar, comunicar, publicizar e promover aderências às estratégias. (Chiavenato e Sapiro, 2020; Figueiredo e Caggiano, 2019; Oliveira *et al.*, 2017). Segundo os autores, na administração o planejamento de longo prazo é classificado como estratégico que, de acordo com Oliveira *et al.*, 2017, p. 30), é conceituado como “[...] conjunto de objetivos, finalidades, metas, diretrizes fundamentais e planos para atingir esses objetivos, coordenado de forma a definir em que atividade se encontra a empresa, que tipo de empresa ela é ou deseja ser.” Em linhas gerais, o planejamento, seja a longo, médio ou curto prazo, é o processo de decidir e estabelecer com antecedência qual ação deverá ser tomada no futuro, considerando os cenários e condições prováveis e os recursos colocados à disposição da organização (Hoji, 2014; Figueiredo e Caggiano, 2019; Garrison *et al.*, 2013).

Em relação ao planejamento, a adesão é fator crítico a ser incentivado. A adesão institucional, que corresponde ao envolvimento administrativo desde a elaboração até

a implementação do plano, requer qualificação dos recursos humanos, porque estes se constituem elementos essenciais que possibilitarão a construção de um modelo de gestão apoiado sobre uma cultura organizacional estratégica. Para Oliveira *et al.* (2017, p. 107), “O modelo de gestão representa os princípios básicos que norteiam uma organização e serve de referencial para orientar os gestores nos processos de planejamento, tomada de decisões e controle.” Já a cultura organizacional nasce das crenças e valores compartilhados, inicialmente, pelos fundadores e, posteriormente, por todos os colaboradores que, em alguma medida, deixaram suas contribuições – positivas e negativas – no modelo de gestão da organização (Chiavenato e Sapiro, 2020).

Planejamento deve ser diferenciado de previsão, uma vez que esta corresponde a uma estimativa do que irá suceder no futuro, sem que o agente exerça qualquer ação que venha influir nos resultados esperados. Essa é uma questão crítica, uma vez que os resultados futuros que irão emergir das decisões tomadas dentro do modelo gestão dependerão diretamente da qualidade do planejamento que, em grande medida, refletem os atributos positivo e negativos da gestão, tais como uma cultura organizacional proativa ou reativa (Chiavenato e Sapiro, 2020; Figueiredo e Caggiano, 2019).

Essa resumida abordagem sobre sistemas de gestão, planejamento e tomadas de decisão, diz respeito às organizações em geral. Contudo, os museus apresentam desafios outros, decorrentes de seus processos operacionais que acrescentam complexidade à gestão. Essa complexidade deriva dos propósitos sociais, educacionais e culturais. Além de todas essas complexidades inerentes aos museus, deve ser acrescentado as obrigações patrimoniais que recaem sobre os gestores, dada as peculiaridades dos objetos que se encontram sob a responsabilidade da instituição.

A gestão de museus, como das organizações em geral, também é objeto de abordagem por outros campos do conhecimento, a exemplo da obra “*A Textbook of Cultural Economics*”, onde a economista Ruth Towse apresenta uma abordagem de museu como se fosse uma empresa e afirmando que os economistas, que atuam no campo da cultura, ficaram impactados ao analisarem museus, constando que:

[...] são empresas de produção múltipla, o que significa que produzem uma combinação de serviços ao visitante (educação e prazer estético) por meio da exibição de suas coleções e por meio de serviços complementares (loja, cafés e similares), serviços de preservação para sua própria coleção e experiência oferecida aos outros museus, e pesquisas sobre as coleções em seus contextos²⁵⁷ (Towse, 2010, p. 248, tradução nossa).

Na mesma obra, ao prosseguir em sua abordagem, Towse (2010) diz que essa função de produção decorre do uso de diversos insumos, tais como suas coleções, a área física – reserva técnica, conservação, pesquisa, espaço expositivo etc. – mão de obra de vários tipos, dentre outros recursos. A autora coloca que o principal insumo do museu é sua coleção e, nessa linha, ela pondera que os museus não realizam uma gestão eficiente de seu principal recurso (Towse, 2010).

Importante colocar que uma abordagem eficiente para a gestão de coleções passaria por dar maior autonomia para o museu dispor de seus objetos culturais – transferência, permuta e, em certos casos, vendas para “[...] financiar a aquisição de outros ou para financiar outras atividades²⁵⁸” (Towse, 2010, p. 249, tradução nossa).

Essa abordagem realizada pela área da economia, que interpreta o museu como um sistema de produção de bens e serviços e avaliado pelo sucesso ou insucesso dos resultados, por meio da intermediação dos produtos com o mercado consumidor, remete à doutrina do gerencialismo que nasceu com a proposta de importar os princípios de gestão das organizações privadas para a gestão pública (Burgos e Bellato, 2019). O gerencialismo, abordado no capítulo 2, é inspirado nos princípios do mercado e suas principais características são o planejamento – destinado a orientar as ações da organização – e a elaboração de políticas com ênfase em metas de desempenho – com a finalidade de avaliar e responsabilizar a gestão e, como decorrência, a instituição.

²⁵⁷ “[...] *they are multiple output firms, meaning that they produce a combination of visitor services (education and aesthetic enjoyment) through the display of their collections and through complementary services (shop, cafés, and suchlike), preservation services for their own collection and expertise offered to other museums, and research on the collection and on its context.*”

²⁵⁸ “[...] *to finance the acquisition of others or to finance other activities.*”

Sobre a abordagem realizada por Towse (2010), duas ponderações se fazem necessárias. A primeira ponderação é de que o museu é um produtor de bens e serviços específicos, não se caracterizando, em certa medida, como de consumo de massa. Dessa forma, olhar o museu como um ambiente de produção serial, como sugerido pelos economistas, seria incorreto. A segunda ponderação decorreria da primeira em relação ao uso das coleções do museu para financiar a compra de outros bens ou para financiar outras operações. Decorre que, não se configurando o museu como unidade de produção serial de massa (as coleções são únicas e irreplicáveis e os serviços oferecidos ou gerados destinam-se a grupos específicos), não se pode assegurar que as operações que foram financiadas pelas vendas das coleções produzam receitas suficientes para possibilitar recompras, ou reposição, dos objetos vendidos. Acrescente-se a estas argumentações a condição de que as coleções de museus são bens únicos e irreplicáveis (Harvey, 2005) e que sua venda, em grande medida, poderia se constituir na quebra de um dos quatro elementos de estabilidade do museu.

Em Poulot (2013), quando ele menciona os quatro elementos de estabilidade, tratados por Michael Conforti, pode-se inferir que o primeiro – a definição da missão no momento da fundação, que fornece o quadro intelectual e estético do museu – e o segundo – a estrutura administrativa e profissional do museu, que implica um código de ética e uma prática de organização – constituem-se requisitos formadores da cultura organizacional da instituição. Sob uma perspectiva organizacional, esses dois primeiros elementos de estabilidade se constituem fontes e bases da cultura da instituição, bem como fatores exerceram influência – e continuarão exercendo enquanto as crenças e valores permanecerem estáveis – sobre os dois últimos, nomeadamente coleções e prédio. Esses dois últimos elementos de estabilidade do museu, segundo Poulot (2013), são a natureza das coleções, que dá o testemunho dos valores que reinavam no momento da aquisição e o prédio, cuja arquitetura representa os desígnios iniciais de disposição, mesmo que sejam realizadas adições, remodelagens ou reconstruções.

Na abordagem feita por Poulot (2013), ele afirma que uma reorientação bem-sucedida de um museu decorre de uma mobilização negociada dos quatro elementos de estabilidade e que qualquer outra articulação não planejada – liquidação da coleção ou

mudança para um novo prédio – representa uma dissimulação do fracasso dos propósitos iniciais e incapacidade de transformação.

Uma questão a ser colocada é que os dois primeiros elementos de estabilidade são intrínsecos às crenças e valores e estes, por sua vez, são mutáveis por natureza, já que derivam da cultura dos membros fundadores e profissionais que atuam na instituição. Uma reflexão sobre tal questão é se uma mudança estrutural nos dois primeiros elementos – mutações das crenças e valores que reflitam na total mudança da cultura e de disposição arquitetônica – que, por sua vez mudem por completo o museu, a exemplo de alterações na política de gestão de exposição das coleções – se constituem fracasso dos propósitos iniciais do museu ou uma mudança de paradigma na instituição original, decorrência das mudanças ambientais (sociais, econômicas, políticas etc.).

As reflexões apresentadas são algumas das muitas outras que se inserem nos aspectos peculiares de gestão de museus. Nesse sentido, parece ser relevante que a área de museus assuma o protagonismo no sentido de que a gestão dessas instituições não se configure mera assimilação de doutrinas, conceitos e práticas importadas de outras áreas do conhecimento. Assim, pode-se resgatar o debate apresentado no capítulo 1 sobre as possibilidades de utilização de *accountability* de pares, transformando-o em um movimento museológico de cooptação de profissionais da museologia para participação ativa em relação aos aspectos gerenciais das entidades museológicas.

Um movimento positivo dentro das diversas linhas da museologia em direção ao *accountability* de pares viria com a proposta de não ser somente debates teóricos ou fóruns acadêmicos, mas uma participação concreta de profissionais da museologia atuando em parceria com outras áreas do conhecimento de modo a construir conceitos, definições e práticas próprios para a gestão de museus, que poderia ser implementada por meio de uma participação ativa entre profissionais de museus, com trocas de práticas e experiências de processos de gestão. Tal movimento se constituiria em uma linha direta entre museus de colaboração mútua – *accountability* de pares. Muito embora seja uma proposta ambiciosa e com certo grau inicial de dificuldade, a iniciativa e a adesão já se configuraria como uma mudança de postura dentro das diversas linhas da museologia.

Duas questões devem ser consideradas quando se aborda a gestão de museus. A primeira decorre das reflexões sobre o papel do museu e, por vezes, sua redefinição, com geração de novas demandas e as decorrentes exigibilidades agregadas às funções originais da instituição. A segunda questão refere-se a linha ideológica que influenciou e imprimiu mudanças no sentido de redefinir as funções, o tamanho e as prioridades de investimentos do Estado, que se deu a partir de 1970 e consolidou-se em paralelo ao movimento de ampliação das atribuições dos museus, nos primeiros anos da década de 1990. Esse alinhamento aos conceitos, modelos, métodos e técnicas das organizações privadas, com a finalidade de implantar na administração pública princípios do mercado, tinha o propósito de fazer com que o Estado, antes medido pelo nível de eficiência – fazer dentro do estrito cumprimento da lei – passasse a ser avaliado pela eficácia – qualidade dos bens e serviços colocados à disposição do público.

Concretamente, são dois movimentos antagônicos em que, em que por um lado incentiva-se a amplificação da participação dos museus na teia social, por meio de novas funções, atribuições e responsabilidades – consequentemente a necessidade mais de investimentos – em contraponto ao movimento ideológico que defende a redução do tamanho do estado, o que, consequentemente, se materializava em corte de recursos para instituições que dependem de recursos públicos.

Uma reflexão semelhante é encontrada na obra denominada “*Museum Management*”, organizada Kevin Moore, que apresenta uma coletânea de vários autores abordando as rápidas mudanças e as pressões que os museus enfrentam. Segundo o organizador, essas pressões podem ser políticas, econômicas e sociais, pontuando que:

Desde o final dos anos 1970, as políticas governamentais, principalmente na Grã-Bretanha, mas também em outros lugares, alteraram radicalmente o ambiente em que os museus operam. Desde 1979, sucessivas administrações

conservadoras britânicas têm procurado cortar o desperdício percebido no financiamento público.²⁵⁹ (Moore, 2005, p. 1, tradução nossa).

Em face de políticas de restrição de financiamento adotado, associada à dependência dos museus britânicos pelos recursos do governo central, o setor como um todo sentiu o impacto, levando os museus ao processo de terceirização de algumas atividades, em decorrência de políticas de incentivo à competição pela oferta de serviços públicos (Moore, 2005). O autor coloca que, na perspectiva internacional, o processo de cortes de financiamento tem sido semelhante, “[...] empurrando os museus ‘para o mercado’[...]”²⁶⁰ (Moore, 2005, p. 1, tradução nossa).

Partindo do suposto que os museus competem pelo público, entre si e com outras formas tradicionais de atração, a exemplo de shows musicais e teatro, que somados outros atrativos que entraram no mercado, como cinemas e a ameaça mais recente, que são as plataformas de streaming, constata-se a existência de um ambiente competitivo. Esse cenário é agravado na medida em que mais competidores – novos museus, cinemas etc. – entram nesse ambiente, acirrando a competição por recursos.

Fazendo uma reflexão, baseada em uma leitura pragmática das áreas da administração e economia, conclui-se que ambientes competitivos, e associados a frequentes escassez de recursos, são elementos que dificultam, ou impossibilitam, a sobrevivências das organizações, principalmente daquelas que não possuem propósito de lucro, a exemplo dos museus. Essa constatação é encontrada em Moore (2005) que observa os desafios e as ameaças à sobrevivência dos museus pelo acirramento da competição por público, em decorrência do crescimento quantitativo de instituições, bem como em razão de outras ameaças, como a indústria da cultura, que oferece uma variedade de entretenimento para um público cada vez mais exigente. Segundo o autor, essas ameaças tornaram-se mais agudas quando foi acrescentada à equação a ausência de financiamento para que os museus pudessem enfrentar esses novos desafios além dos

²⁵⁹ *“Since the late 1970s government policies, principally in Britain but also elsewhere, have radically altered the environment in which museums operate. Since 1979 successive British Conservative administrations have sought to cut perceived waste in public funding.”*

²⁶⁰ *“pushing museums ‘into the marketplace’”*

tradicionais, dentre os quais a razão de ser dessas instituições – suas coleções (Moore, 2005). Essa conjunção de fatores parece desenhar um cenário bastante desfavorável para a sobrevivência dos museus. Sob tal perspectiva, esse trabalho caminha no sentido de propor a criação de ambiente museológico apoiado sobre uma cultura de *accountability*, auxiliado por uma teia de apoio e proteção institucional com atuações e atribuições bem maiores que os foros de debates que caracterizam as atuais redes de museus.

A proposta da rede de apoio e proteção envolveria a participação de representantes de diversas áreas – membros do governo, dos órgãos de fiscalização e controle, da iniciativa privada, das universidades, dentre outros. Essa configuração daria a essa rede um corpo teórico-técnico capaz de, em certa medida, converter as reflexões conceituais em ações exequíveis que se materializariam em produtos e serviços para os museus.

Adicionalmente ao exposto sobre o cenário de museus, surgem novos desafios em razão do aumento do número de instituições e de suas atribuições, dos movimentos ideológicos que remodelaram os governos, bem como eventos que afetaram a economia global, particularmente a partir da década de 1970, a exemplo da crise do petróleo em 1973²⁶¹, da crise do “*subprime*”, em 2008²⁶² e da crise da dívida na Europa, em 2009²⁶³ (Chancellor, 2001; Kindleberger e Aliber, 2017). Em comum, esses eventos

²⁶¹ Como protesto ao apoio que os EUA davam a Israel durante a conflito árabe-israelense, os países membros da OPEP promoveram embargo do petróleo, que desorganizou a economia de vários países.

²⁶² *Subprime* foi um termo criado pelo mercado financeiro nos EUA, no início dos anos 2000, que se caracterizava como uma modalidade de crédito de risco concedido a tomadores que não apresentavam garantias suficientes que comprovassem condições para cobertura do empréstimo e que, por essas condições, apresentava taxa de juros acima da média do mercado. Com a subida das taxas de juros e o aumento desemprego, os tomadores dessa modalidade de crédito, muito dos quais estavam desempregados, preferiram entregar seus imóveis, porque o custo da dívida era bem superior ao valor dos imóveis hipotecados. Essa onda de inadimplências desses créditos de alto risco alcançou volume tal que o mercado financeiro não teve mais como cobrir. Esse evento, associado a ganância de investidores, falta de regulamentação desse mercado e desvios éticos de algumas agências, desembocou no que ficou conhecido como “Crise dos *subprimes*”. Para saber mais, ver as obras “A Crise de 2008 e a economia da depressão (2009)” e “O mundo em queda livre (2010)”, escritos, respectivamente, pelos economistas Paul Krugman e Joseph Stiglitz.

²⁶³ Essa crise, que começou com incapacidade da Grécia em honrar suas dívidas, promoveu a desconfiança dos mercados sobre a capacidade de pagamento de outros países da União Europeia, contagiando todo o continente.

afetaram as linhas de crédito e, conseqüentemente, os investimentos governamentais, freando o ciclo desenvolvimentista que se seguiu ao fim da segunda guerra mundial.

Outro evento de crise é a pandemia de Covid-19, que provocou abalos na economia global que serão sentidos por muitos anos. Oficialmente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu a pandemia em março de 2020, declarando seu fim em maio de 2023. Em meio a pandemia, e ainda se recuperando de seus efeitos sociais e econômicos negativos, o mundo se viu diante de uma nova realidade adversa, que se iniciou em fevereiro de 2022. Esse evento trouxe imediatos resultados adversos sob diversos aspectos (culturais, demográficos, econômicos, humanitários e sociais), que afetam o mundo, no geral, a Europa, em especial, e a Ucrânia, em particular. Na área cultural, particularmente na Ucrânia, a Unesco verificou, até julho de 2023, 274 danos ao patrimônio cultural daquele país²⁶⁴. Em entrevista à BBC, a diretora do Museu de Belas Artes de Odessa, na Ucrânia, Oleksandra Kovalchuk, disse que em relação aos museus do país, pouco se pode fazer para proteger as construções contra os ataques russos, uma vez que eles não possuem sistemas de combate a incêndios, devido à falta de investimentos²⁶⁵. Essa declaração sobre falta de investimentos é realidade comum, quando se fala em museus, e que, no caso da Ucrânia, será um desastre.

Face a todas essas pressões oriundas das mais diversas causas, algumas delas aqui apontadas, uma reflexão a ser feita seria em que medida a estrutura organizacional do museu estaria apta a responder a essas múltiplas exigências, de modo a ser capaz de atender suas demandas sem que os gestores sejam pressionados a serem flexíveis quanto a algum tipo de desalinhamento entre as operações com os requisitos de conformidade – compliance – e com os propósitos estabelecidos nos estatutos da instituição, que estão sintetizados na declaração da missão. Sob uma perspectiva da responsabilização, o afastamento dos processos operacionais dos requisitos de conformidade se caracteriza como gestão temerária, sendo passível de interpelação

²⁶⁴ Disponível em WWW:<URL:<https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco>>

²⁶⁵ Disponível em WWW:<URL:<https://www.bbc.com/portuguese/geral-60689628>>, publicado em 13/03/2022.

pelos órgãos de controle. Uma forma de identificar essa possível dissociação seria por meio da operacionalização das cinco dimensões de Koppell (2005) na prática, ao realizar os questionamentos críticos confrontados com os requisitos de conformidade estabelecidos e, a depender da regularidade com que a instituição realizasse essas interpelações, ações corretivas poderiam ser implementadas tempestivamente.

Essas reflexões remetem ao campo das indagações sobre os museus e seus gestores na busca por uma gestão que não se desvie da cultura organizacional, com suas crenças, valores, princípios e comportamentos, pois são esses os elementos que diferenciam cada instituição dos seus pares. Nesse ponto, torna-se relevante abordar alguns conceitos e definições relacionados a administração ou gestão. Segundo Chiavenato (2014a), a cultura organizacional representa personalidade, estabelece seu comportamento e define sua mentalidade e funciona como elemento indicativo para reconhecimento da instituição entre seus pares.

A Cultura organizacional define os modelos de hierarquia institucional, estabelecendo as relações formais e informais a serem observadas, definindo os padrões comportamentais internos, bem como a dinâmica da instituição, inclusive em relação aos seus clientes (Chiavenato, 2014a; Chiavenato; Sapiro, 2020). Já os processos operacionais compreendem um conjunto sequencial de atividades inter-relacionadas, ordenadas com o objetivo de obter um resultado esperado e que são divididos em gerencial – vinculado à estratégia da instituição –, finalístico – relacionado ao funcionamento da organização – e de apoio ao processo finalístico (Chiavenato, 2014a; Figueiredo e Caggiano, 2019; Oliveira, Perez Jr. e Silva, 2017). O “planejamento” na contemporaneidade, enquanto um processo metodológico e sistematizado, que cria uma “estratégia” visando orientar ações futuras, é resultado dos eventos que tiveram início na Revolução Industrial e que foram aperfeiçoadas ao longo do tempo. Corroborando a afirmativa anterior, Oliveira, Perez Jr. e Silva (2017), dizem que o uso das metodologias e técnicas de planejamento estratégico tiveram impulso com o advento da Revolução Industrial, que teve seu início no século XVIII. Os mesmos autores, afirma que o planejamento estratégico visa responder a três questionamentos básicos, a saber: o diagnóstico da organização (onde estamos?), a visão de futuro (precisamos

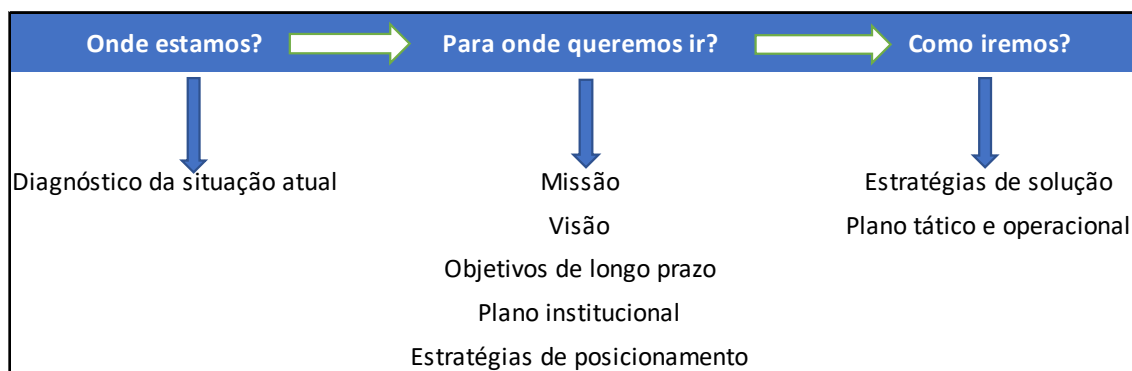
chegar aonde?) e a escolha do percurso a ser trilhado (como chegaremos lá?).

Pelo exposto, a gestão de uma organização envolve, além das técnicas e insumos necessários para alcançar os objetivos, o envolvimento do gestor sob diversos aspectos, dentre os quais o de manter o rumo traçado pela missão da organização. Sob tais circunstâncias, os museus não são diferentes e muitas vezes há um esforço constante por parte do gestor em garantir que não ocorram dissociações entre as atividades dos museus e seus propósitos. Além do envolvimento do gestor, outros condicionantes são necessários para garantir que os resultados obtidos pelos museus estejam alinhados aos seus propósitos originais.

Sobre questões relacionadas ao planejamento, autores Chiavenato e Sapiro (2020, p. 7) dizem que o processo estratégico contém cinco etapas-chave, que consistem em: 1. Compreender o ambiente (mediante monitoramento e análise preditiva); 2. Definir metas organizacionais amplas; 3. Identificar opções possíveis de rotas de ação; 3. Fazer e implementar decisões abrangentes e 5. Avaliar o desempenho real e ajustar. Em relação às perguntas que devem ser respondidas no planejamento estratégico, Chiavenato e Sapiro (2020, p. 7), oferecem uma sequência mais abrangente, ao apresentar quatro elementos de questionamentos, conforme segue: “1. Onde está a organização? 2. Para onde ela está indo? 3. Aonde ela quer chegar? 4. O que deve ser feito para mudar para a direção certa e desejada?” Muito embora a abordagem feita por Chiavenato e Sapiro (2020) apresente, explicitamente, a necessidade de as organizações estabelecerem cenários alternativos em caso de desvios de propósitos, os autores Oliveira, Perez Jr. e Silva (2017) deixam implícito essa questão quando colocam o componente “estratégia de solução” alinhado ao andamento do plano “como iremos”.

O resumo esquemático do que foi abordado nos três parágrafos anteriores pode ser visualizado na figura 14 seguinte, na qual se pode observar que o quarto questionamento, proposto por Chiavenato e Sapiro (2020), é elemento (Estratégia de solução) dentro da estrutura proposta por Oliveira, Perez Jr. e Silva (2017).

Figura 14 - Estrutura de Planejamento Estratégico



Fonte: Oliveira, Perez Jr. e Silva (2017, p. 31).

Observa-se, por meio da figura, que o ponto a partir do qual se avança em direção para as demais etapas corresponde ao diagnóstico do cenário presente no qual a instituição está inserida. Esse é o momento de identificar a infraestrutura disponível e verificar as possibilidades de alinhamento com as ações desenvolvidas e os propósitos da organização. Em resumo, trata-se de um exame acurado da instituição e das interferências ocorridas no ambiente como consequência das ações desenvolvida.

Obviamente, para que o diagnóstico seja realizado com certo grau de precisão e qualidade é necessário que a instituição tenha seus processos organizados e documentados. Nesse sentido, serão apresentadas algumas ferramentas de auxiliares no processo de realização de diagnóstico que ajudam tanto no processo de tomada de decisão quanto na documentação do que foi diagnosticado, da tomada de decisões e das possíveis ações corretivas, quando necessárias. Em relação a utilização como meios de documentação dos processos da organização, as ferramentas de gestão adquirem funcionalidades, tais como, mecanismos de *accountability* e fonte documental sobre processos de tomadas de decisão pretéritos que podem auxiliar na economia de tempo sobre ações a serem aplicadas sobre eventos recorrentes.

Após a realização do diagnóstico, em que se passa a conhecer com alguma precisão o cenário presente da organização, a instituição precisa de um plano para realizar sua missão – seu propósito de existir. Obviamente, os museus, como qualquer instituição, é um organismo vivo e, por assim ser, olha para o futuro e estabelece estratégias de

posicionamento no longo prazo – sua visão de futuro. Deve-se destacar que essas duas etapas são críticas para a organização, uma vez que as falhas de diagnóstico irão contaminar os planos e, conseqüentemente, as estratégias de longo, afetando todas as etapas, o que, algumas situações, pode ser fator decisivo para a sobrevivência da instituição.

De acordo com Figueiredo e Caggiano (2017, p. 28) “Planejamento poder ser definido como o processo de reflexão que precede a ação e é dirigido para a tomada de decisão agora com vista ao futuro.” Muito embora o que conhecemos na contemporaneidade como planejamento tenha começado no início da Revolução Industrial, foi nos Estados Unidos, no decorrer do século XX, que se deu seu desenvolvimento. Nesse sentido, Bethlem (2004, p. 53) diz que as empresas norte-americanas foram “[...] pioneiras na utilização do planejamento estratégico e administração estratégica [...]”. Nesse cenário, foram desenvolvidas metodologias de planejamento e gestão estratégica que conhecemos, bem como algumas ferramentas destinadas a auxiliar os gestores quantos aos processos operacionais e com o propósito de aumentar a qualidade das tomadas de decisões tomadas. Dentro desse processo de contínuo desenvolvimento de instrumentos gerenciais, o século XX foi profícuo, mais especificamente a partir da década de 1970, quando começaram a surgir os sistemas de gestão que visavam melhorar a qualidade da gestão nas organizações.

Passadas as etapas fundamentais e críticas para instituição, a última fase corresponde as estratégias de solução, que envolvem os processos operacionais. Nesse ponto, a precisão é fator crítico, uma vez que nessa etapa são criadas as condições para que a instituição opere com relativa assertividade e qualidade. Trata-se da etapa de detalhamentos das ações, processos, procedimentos e o estabelecimento de protocolos para situações específicas. Nesta etapa, as ferramentas de gestão adquirem utilidade por auxiliarem no diagnóstico de situações concretas, além de fornecerem material informativo sobre situações recorrentes e as decisões tomadas para contorná-las.

Concluindo, fica claro que para um museu ter alguma segurança de suas ações e seus processos, bem como sobre os resultados desejados, instituição precisa ter um plano bem definido, em que estejam contemplados cenários de oportunidades e ameaças a

serem aproveitados ou enfrentados com o uso dos recursos internos, os quais devem ser mapeados para que a gestão possa identificar as fragilidades e as qualidades da infraestrutura institucional. Em relação aos recursos internos, Figueiredo e Caggiano (2019) dizem ser necessário avaliar a disponibilidade dos recursos existentes e as possibilidades de seu emprego em cada cenário projetado, para que se possa estabelecer um plano de otimização de utilização.

Nas instituições museológicas, esses aspectos abordados são debatidos, tratados, delineados e alinhados na elaboração de planos museológicos, quando são definidos os objetivos da instituição, após diagnóstico dos ambientes externo e interno à organização. Na perspectiva dos museus, a museóloga Manuelina Maria Duarte Cândido, na publicação “Orientações para Gestão e Planejamento de Museus” diz que:

O primeiro passo para o planejamento é o diagnóstico museológico, [...] sendo este definido como a distância entre o retrato do momento de um museu e o que dele se deseja. Uma conclusão é que esse instrumento não deve privilegiar a comparação entre um museu e os outros, mas especialmente compará-lo a ele mesmo em diferentes momentos e perceber os avanços, os recuos, os desafios e as potencialidades (Duarte Cândido, 2014, p. 53).

A publicação *Museums Australia's Strategic Planning Manual*, de 1998, de autoria de Jennifer Colbert, com orientações para pequenos museus, mas aplicáveis a qualquer instituição museológica, aponta o planejamento estratégico como mecanismos necessário para enfrentar desafios, dentre os quais as incertezas sobre cenários futuros, dificuldade em captar recursos, satisfazer expectativas dos beneficiários e responder ao aumento da demanda por *accountability* dos *stakeholders*. Nesse sentido, o instrumento declaratório – de comunicação e de transparência – das estratégias dos museus é o plano museológico.

Delimitada a uma vertente regulamentar, observa-se um esforço de alguns países no sentido de incentivar o engajamento das instituições museológicas em ações de melhorias no processo de gestão. A estratégia adotada por alguns países para incentivar o engajamento dos museus em ações de melhoria de gestão consiste em conceder

certificações como “Registrado” indicando que a instituição passou por algum tipo de avaliação, como é o caso do Brasil, ou ainda a implantação de um programa de acreditação²⁶⁶, que em Portugal está sob a responsabilidade da Direção-Geral do Património Cultural.

Especificamente quanto aos museus no Brasil não existe um processo de acreditação, ficando a identificação dos museus restrita a mecanismos auto declaratórios, como o Cadastro Nacional de Museus e os cadastros estaduais e municipais²⁶⁷. Muito embora no Brasil não se tenha instituído um processo de acreditação de museus, existem os normativos brasileiros expressos pela Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009 e Resolução Normativa nº 1, de 14 de dezembro de 2016. Enquanto a Lei que institui o estatuto de museus e estabelece procedimentos para a realização do registro de museus, a Resolução fixa os procedimentos e critérios específicos quanto ao registro. Tanto a Lei nº 11.904/2006 quanto a Resolução Normativa nº 1/2016, ambas do Brasil, guardam semelhanças com a Lei de Quadros – Lei 47/2004 – e com Despacho Normativo 3/2006, do ordenamento jurídico de Portugal.

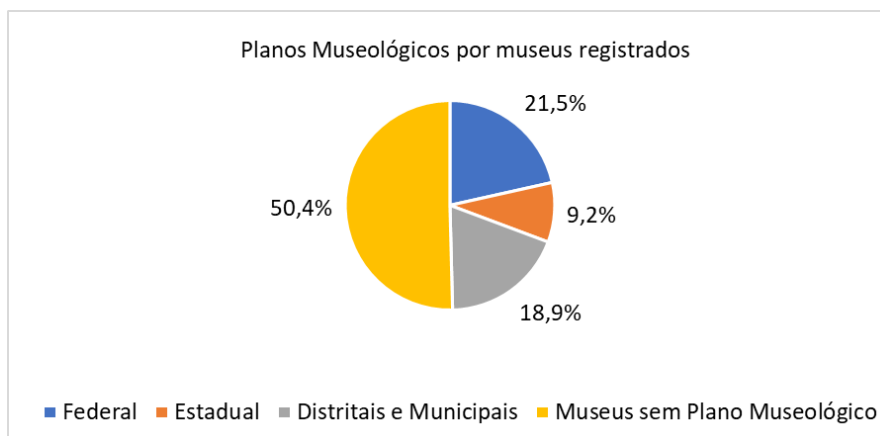
Dentro do espectro legal, o ordenamento jurídico brasileiro sobre museus determina que essas instituições devem elaborar seus planos museológicos. Muito embora seja obrigatório e instrumento de planejamento estratégico do museu, definindo sua missão e função social, bem como instrumento de ordenamento e priorização dos objetivos e ações, verifica-se, dentre os registrados que o nível de aderência ao documento não alcança metade das instituições pesquisadas, conforme gráfico 3. Em relação as instituições não registradas, a aderência ao Plano Museológico é de menos de um quinto

²⁶⁶ Instituto Português de Acreditação – IPAC – diz que “A atividade de acreditação consiste na avaliação e reconhecimento da competência técnica de entidades para efetuar atividades específicas de avaliação da conformidade (e.g. ensaios, calibrações, certificações e inspeções). Definição disponível em WWW:<URL:<http://www.ipac.pt/ipac/funcao.asp#:~:text=uma%20Entidade%20Acreditada%3F>>”.

²⁶⁷ Alguns países como em Portugal, o processo de acreditação foi formalizado. na Lei de Quadros – Lei nº 47/2004, de 19 de agosto – e materializado em 2006, por meio do Despacho Normativo nº 3/2006, de 25 de janeiro. Enquanto o artigo 110 apresenta a definição de acreditação – na lei é usado o termo credenciação – os artigos subsequentes são pontuados os objetivos desejados, requisitos necessários e a descrição dos procedimentos exigidos, assim como, também estabelece que se trata de um mecanismo baseado em auto adesão. No Despacho Normativo nº 3/2006 é aprovado o formulário de candidatura à credenciação, assim com as instruções de preenchimento.

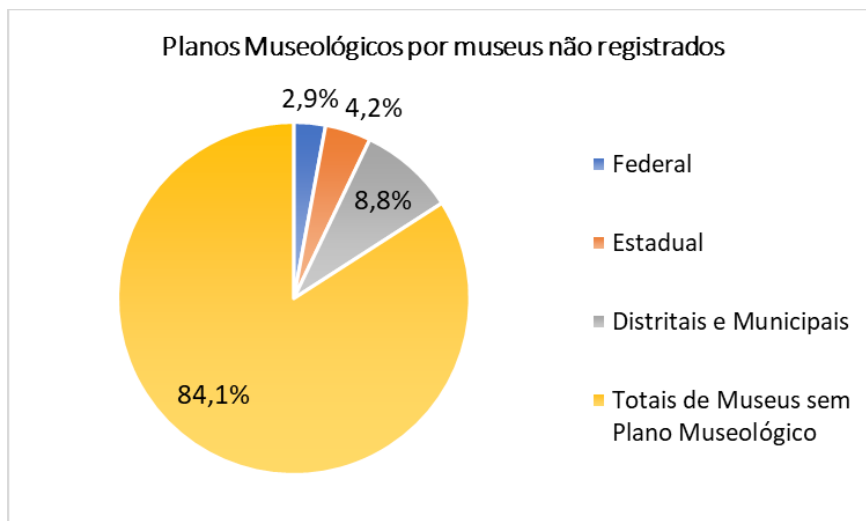
das instituições, conforme demonstrado no gráfico 4.

Gráfico 3 - Perfil dos museus públicos registrados que possuem Plano Museológico



Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

Gráfico 4 - Perfil dos museus públicos não registrados que possuem Plano Museológico



Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

No caso dos museus, os planos museológicos, alimentados com dados coletados na etapa do diagnóstico institucional, quando este é realizado, configuram-se ferramentas de gestão que indicam as tomadas de decisões sobre as estratégias a serem implementadas para alcançar os resultados desejados em cumprimento da missão. Considerando os museus público, que por imposição legal deveriam ter um plano museológico, constata-se que 50,4% das instituições registradas e 84,1% não registradas no CNM declararam não possuir um plano museológico. Trata-se de um cenário crítico

no Brasil quanto a definição de propósitos institucionais, formulação de planos estratégicos, priorização de objetivos e desenvolvimento ações dos museus não sistematizados e não formalizados. Ainda em relação aos planos museológicos, esse trabalho apresenta a proposta de incluir ferramentas de gestão enquanto recurso de melhoria da qualidade da informação sobre as estratégias e, também, como mecanismo de sistematização e padronização, assumindo que tal documento consiste no principal de recurso de gestão que formaliza, comunica e divulga para os colaboradores as decisões a serem concretizadas ao nível institucional (plano estratégico – alinhado à missão), setorial (plano tático – alinhar as decisões de gerentes e supervisores ao plano estratégico) e de processos (plano operacional – alinhar os processos operacionais ao plano tático). Ainda enquanto ferramenta de gestão, os planos museológicos atendem as exigências de *accountability* ao se concretizar como veículo de comunicação entre os museus e a sociedade. Assim, no contexto dos museus, os planos museológicos constituem-se uma ferramenta de gestão que pode ter sua qualidade informativa melhorada se acrescidas de outros recursos. Algumas dessas ferramentas de gestão com possibilidades de inclusão nos planos museológicos serão apresentadas a seguir.

4.1 Ferramentas de gestão e os museus

A oferta de ferramentas de gestão que tem por objetivo aprimorar processos com vista a melhorar a qualidade dos bens e serviços é extensa. De modo geral, todas visam colocar à disposição dos gestores alternativas de gerenciamento de processos cuja meta é atingir a qualidade desejada pelos usuários dos serviços ou consumidores dos produtos (os beneficiários finais da qualidade gerada). Nesse sentido, as organizações, de modo geral, buscam ferramentas de gestão que possam ser assimiladas com baixo custo, em menor tempo e que proporcionem resultados no curto prazo. Obviamente, esses critérios nem sempre se concretizam, pelas mais diversas razões (cultura organizacional não preparada para inovação, falta de colaboradores capacitados para lidar com os novos recursos, ausência de infraestrutura mínima para aplicação dos recursos requeridos pelas ferramentas de gestão etc.). Os requisitos necessários para a aplicação de ferramentas de gestão é uma questão que deve ser debatida em paralelo com a proposta de adoção, para que a organização possa certificar-se da viabilidade.

A despeito das diversas ferramentas de gestão oferecidas, existem aquelas mais conhecidas, ou popularizadas, como o ciclo PDCA e a Matriz SWOT. O ciclo, ou metodologia PDCA é recomendada pelos sistemas de gestão já apresentados (CAF, EFQM e ISO). Quanto a Matriz SWOT, identificou-se que é a ferramenta de gestão frequentemente utilizada na elaboração dos planos museológicos.

Dentre os recursos que não necessitaria de alto grau, ou mesmo nenhum, de investimento, seria a utilização da Matriz SWOT em museus. Segundo Chiavenato e Sapiro (2020, p. 129), “A denominação Matriz SWOT vem do acrônimo (*Strengths* = Forças; *Weaknesses* = Fragilidades; *Opportunities* = Oportunidades; *Threats* = Ameaças)”. A Matriz SWOT, também conhecida como análise SWOT, tem por finalidade expor em quadrantes os fatores positivos e negativos que podem influenciar o sucesso ou fracasso da organização, em face aos propósitos estabelecidos. Em cada um dos quatro blocos – quadrantes – são expostos os resultados da análise quanto às capacitações interna – forças e fraquezas – da organização, que podem contribuir para o sucesso, ou insucesso, em aproveitar as oportunidades e conter as ameaças que se apresentam no ambiente externo.

A Matriz SWOT segmenta a análise sob a perspectiva do ambiente interno à organização, por meio dos quadrantes *Strengths* (Forças) e *Weaknesses* (Fragilidades), que se destinam a mapear as condições favoráveis e desfavoráveis da infraestrutura – capacitações – que oferecem o suporte necessário e desejável para que a organização alcance seus propósitos. Já sob a perspectiva do ambiente externo, a análise destina-se a mapear os fatores positivos e negativos por meio dos quadrantes *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças) exógenas à organização. Segundo Figueiredo e Caggiano (2019), enquanto a análise ambiental externa avalia o meio ambiente no qual a organização está inserida, a interna centra o diagnóstico na capacidade de resposta – forças e fraqueza – que podem fazer com que a instituição não consiga conter as ameaças ou aproveitar as oportunidades. Ainda conforme Chiavenato e Sapiro (2020, p. 129):

A base de aplicação da Matriz SWOT é o cruzamento do que sejam as oportunidades e as ameaças externas à intenção estratégica da organização,

levando em conta sua missão, valores e objetivos estratégicos, [...] com as forças (pontos fortes) e fragilidades (pontos fracos ou para melhoria) dessa organização ao lidar com aquelas ameaças e oportunidades.

Tanto a análise ambiental interna quanto externa tem por objetivo avaliar as condições da organização para cumprir seus propósitos. Essa avaliação, segundo Oliveira, Perez Jr. e Silva (2017), é condicionada a determinação dos fatores-chave de sucesso para a organização. Essa necessidade de identificação dos fatores-chave de sucesso é comum aos modelos aqui abordados, que colocam essa condição para que a organização possa ser bem-sucedida em sua área de atuação. Nessa linha, depreende-se que fatores-chave de sucesso correspondem a atributos (liderança, colaboradores qualificados, suporte operacional, etc.) aos quais a organização precisa obter um desempenho, no mínimo, satisfatório para ser bem-sucedida (Oliveira; Perez Jr; Silva, 2017).

Importante destacar que a análise SWOT pode ser aplicada a qualquer organização, seja com ou sem propósito de lucro, bem como para instituições governamentais. Outra observação importante é que a análise SWOT, também chamada de Matriz SWOT, apresenta uma montagem gráfica que facilita a visualização dos fatores internos – *Strengths* e *Weaknesses* – sobre os quais os gestores possuem controle e que são passíveis de intervenção e dos externos – *Opportunities* e *Threats* – que não são passíveis de intervenção direta, uma vez que são eventos que fogem ao controle da organização. Um terceiro aspecto importante da análise SWOT é que a matriz só deve começar a ser construída quando a organização tiver sua missão, visão, valores e propósitos definidos e com objetivos e metas delimitados, caso contrário, a matriz de análise pode constituir-se em uma lista de problemas sem alinhamento com a visão de futuro da organização.

A matriz SWOT se apresenta como uma ferramenta gerencial bastante versátil, que pode ser utilizada em instituições que dispõem de margem mínima, por vezes nenhuma, para aplicar estratégias diversificadas, em decorrência de restrições orçamentárias, como é o caso da maioria dos museus. Nesse caso, realizar a análise SWOT vai auxiliar o gestor a identificar os pontos fortes da instituição e as oportunidades externas que possam ser combinadas para minimizar as fragilidades das capacitações dos museus,

bem como as ameaças externas. Nesse caso, a análise SWOT permitirá identificar e mapear os fatores favoráveis e desfavoráveis aos museus, indicando a alternativa que oferecem menor risco.

Segundo Chiavenato e Sapiro (2020), a primeira etapa da análise consiste em identificar e listar as oportunidades e ameaças do ambiente externo, com as forças e fragilidades apontadas em decorrência de mapeamento interno. Conforme os mesmos autores, a construção da interrelação entre os itens listados é que vai formar a Matriz SWOT (Chiavenato e Sapiro, 2020). Seguindo esse roteiro, pode-se construir uma Matriz SWOT exemplificativa para uma organização sem fins lucrativos – que pode ser um museu.

O roteiro para construção da Matriz SWOT pode começar por uma lista de questões estratégicas a serem observadas no processo de planejamento da instituição. Na medida do possível, essa listagem busca associar as ameaças com as oportunidades oriundas do ambiente externo e, também, relacionar os recursos internos que favoreçam a instituição a alcançar os resultados desejados, bem como as faltas na infraestrutura – materiais, tecnológicos, capacitações etc. – que possam comprometer a organização a atingir os objetivos pretendidos.

A montagem da Matriz SWOT é, frequentemente, precedida por tabela onde são listados (apontados) os elementos favoráveis e desfavoráveis, identificados pelo corpo profissional das instituições, que devem ser considerados como fatores críticos para a elaboração e implementação de planos estratégicos. Quanto à abordagem, destaca-se o alinhamento da matriz SWOT ao conceito de *Total Quality Management*. Segundo Campos (2014), a qualidade pode ser percebida sob o contexto da melhoria contínua dos processos internos da organização – qualidade interna – que resulta no fornecimento de produtos ou serviços que atendam as expectativas dos *stakeholders* – qualidade externa. Nesse contexto em que a qualidade é percebida sob a perspectiva interna e externa à organização, Chiavenato e Sapiro (2020, p. 130) dizem que “A matriz SWOT proporciona uma análise estratégica que permite perceber como a organização pode lidar com tendência, oportunidades, coações e ameaças provenientes do ambiente externo, utilizando suas fortalezas.”. Entretanto, os mesmos autores pontuam que, em condições reais, as organizações lidam simultaneamente com todos os fatores

apontados na análise e mapeados matriz SWOT (Chiavenato e Sapiro, 2020).

Na prática, a dificuldade em montar e analisar a matriz SWOT consiste em identificar corretamente quais são as oportunidades e ameaças e quais as relações aos fatores positivos e negativos internos (Chiavenato e Sapiro, 2020). Contudo, a despeito das dificuldades que podem ser superadas pela prática contínua, a ferramenta constitui-se base para os gestores mapearem e entenderem o posicionamento presente da organização, bem como apontar possibilidade futuras. Nesse sentido, a análise SWOT deve ser concebida como ferramenta de aprendizagem e conscientização sobre a organização, seus processos e do ambiente ao qual está relacionado e, assim, fornecer subsídios para que os gestores possam responder as três perguntas básica do planejamento estratégico – onde estamos? – para onde queremos ir? – como iremos?

A matriz SWOT constitui-se importante fonte para autoconhecimento e reflexão sobre a organização e o ambiente externo que lhe afeta no momento ou que poderá vir a interferir em suas operações futuras. Nesse sentido, a matriz SWOT não produz efeitos práticos, mas desenha o mapa para que os gestores possam planejar as estratégias apropriadas para reforçar os fatores positivos e minimizar os fatores negativos, de modo que a instituição venha a obter os resultados desejados.

Uma característica a ser pontuada em relação à Matriz SWOT é que sua utilização pode ser associada a mentalidade de risco do Sistema ISO. Confrontando as ameaças e oportunidade com os pontos fortes e fracos e associando-os com a mentalidade de riscos abordado pelo Sistema ISO, pode-se trabalhar com a matriz SWOT não somente sob o posicionamento estratégico de evitar, minimizar ou eliminar os fatores desfavoráveis, mas de, também, construir estratégias para assumir ou compartilhá-los para obter uma oportunidade ou fortalecer algum recurso estratégico que venham a posicionar o museu em algum aspecto que o faça ser visualizado como diferenciado.

Contudo, para que qualquer instituição consiga realizar um mapeamento estratégico, tático e operacional dela e alinhe os resultados extraídos da análise com o cenário que a cerca, são requeridos alguns métodos, técnicas e ferramentas de gerenciamento que auxiliem a gestão no processo de construção de um ambiente institucional voltado para

visão de futuro desejado, missão institucional estabelecida (propósitos) e objetivos a serem alcançados. Obviamente que uma cultura institucional compromissada com o planejamento estratégico demanda qualificação de recursos humanos, bem como sua retenção, e tempo para tal ambiente ser construído. Entretanto, em cenários de limitações orçamentárias e carências de recursos, realidade na qual estão inseridos grande quantitativo de museus, o processo poderia começar por treinamentos em uso de técnicas e ferramentas que demandariam conhecimentos primários em estratégias de gestão e com baixa utilização de recursos financeiros.

Em relação aos museus, uma proposta idealista sugeriria contornar a carência por meio do compartilhamento dos recursos requeridos, que não precisariam, necessariamente, serem exclusivos, podendo fazer parte de uma rede de cooperação entre instituições museológica, dentro de uma estratégia de *accountability* de pares. Nesse ponto, cabe observar que no tópico sobre as diretrizes, estratégias e ações do Plano Nacional de Cultura – Lei 12.343 de 2 de dezembro de 2010 – apresenta orientações sobre ampliar a comunicação e possibilitar a troca entre os diversos agentes culturais, por meio da criação de ambientes, dispositivos e condições para compartilhamento, o intercâmbio e a cooperação entre instituições culturais. Essas orientações convergem para a proposta de *accountability* de pares, como uma solução para o isolamento de algumas instituições no que se refere ao acesso de novas técnicas e processos de gestão.

Em complemento à matriz SWOT, outras ferramentas de gestão podem ser utilizadas em apoio à administração na busca pela qualidade e melhores práticas. Dentre as ferramentas de qualidade de efeitos práticos – identificação do problema concreto, observação, análise, plano de ação, execução e controle – pode-se mencionar, como exemplo, os diagramas de Pareto e de Ishikawa e a ferramenta conhecida como 5W2H, que podem ser integradas ao PDCA. Aqui cabe fazer uma diferenciação entre a Matriz SWOT e o ciclo PDCA. A SWOT é uma ferramenta de gestão abrangente, destinada a aprimorar o planejamento estratégico de uma organização. Já o PDCA é indicado para melhoria de processos, razão pela qual é uma ferramenta mais pontual. Obviamente, o PDCA pode ser aplicado a vários processos simultâneos de modo a promover uma sinergia entre eles. Nesse aspecto, o PDCA pode adquirir uma característica mais

abrangente, podendo ser aplicado a vários processos simultaneamente. Outra questão é que existe a possibilidade de relacionar a fase “*Plan*” do PDCA com Matriz SWOT, no que se refere aos atributos estratégicos em análise.

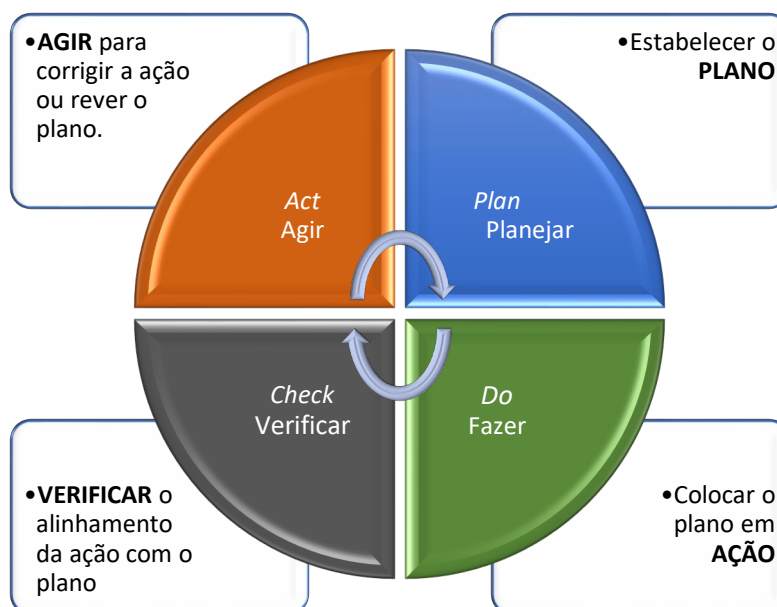
Enquanto ferramenta de gestão alinhada aos princípios de Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management* – TQM), o ciclo PDCA, que é um acrônimo dos quatro princípios da metodologia – *Plan-Do-Check-Act*, que tem como proposta de promover um processo de melhoria contínua dentro da organização, para prestar melhores serviços aos cidadãos, por meio do aumento da qualidade do que entrega ao cidadão, gerando satisfação nos consumidores dos serviços públicos. A lógica metodológica que rege o ciclo PDCA (*Plan, Do, Check Act*)²⁶⁸ consiste na implementação progressivamente e possibilidade de ajustes graduais, à medida que a ferramenta vai ganhando maturidade na cultura institucional. Embora, originalmente, o PDCA tenha sido criado para melhorar a qualidade de um produto ou processo, o escopo de aplicação do método ampliou-se para qualquer atividade (Atkinson et al., 2015). O PDCA tornou-se uma metodologia de melhoria contínua, em que um círculo com as etapas de planejamento, execução, controle e ajustes é atravessado por setas em *continuum*, conforme representado na figura seguinte:

²⁶⁸ Trata-se de uma técnica de gestão interativa que consiste nos quatro passos (*Plan-Do-Check-Act/Adjust*, que significam Planejar-Fazer-Verificar-Agir/Ajustar), que tem por objetivo melhorar os processos e os produtos de forma contínua.

Segundo Horngren, Datar e Foster (2013), *Total Quality Management – TQM* (Gestão da Qualidade Total) corresponde a uma filosofia de gestão baseada na busca por melhoria contínua dos produtos e serviços oferecidos, de modo a superar as expectativas dos clientes. Um programa de TQM pode ser introduzido em qualquer categoria de organização, ou tamanho, seja do governo, privada ou do terceiro setor, ou grande, média ou pequena.

Os atuais sistemas e ferramentas de gestão evoluíram após o término da Segunda Guerra Mundial e foram inspirados no trabalho de William Edwards Deming, que atuou como consultor em empresas japonesas, na reconstrução daquele país (Garrison; Noreen; Brewer, 2013; Sugo, 1989). Segundo Atkinson, Kaplan, Matsumura e Young (2015, p. 4), dentro da filosofia de *Total Quality Management* (TQM), Edwards Deming foi elemento-chave na elaboração e disseminação da metodologia gerencial conhecida como PDCA – *Plan-Do-Check-Act*, também conhecido por “ciclo de Deming”, que tinha como proposta estabelecer um “modo sistemático e recursivo para desenvolver, implementar, monitorar, avaliar e, quando necessário, mudar um curso da ação.”

Figura 15 - Representação gráfica do PDCA



Fonte: Representação gráfica do PDCA, usando figura software Word.

Essa abordagem sobre a metodologia PDCA, enquanto mecanismo de apoio ao *Total Quality Management* e que se constitui a filosofia dos sistemas de gestão apresentando nesse trabalho, pode ser aplicada na identificação de diversos problemas em busca das soluções. Para compreender a lógica sequencial dos quatro princípios do PDCA a tabela seguinte, apresenta um detalhamento:

Tabela 33 - Relação dos Princípios do PDCA

Método	Descrição
Plan – Plano	Trata-se de primeira etapa do PDCA – fase do projeto – que define o propósito da organização e seleciona o foco e o escopo de sua estratégia.
Do – Fazer	Fase da execução que envolve a implementação de um curso de ação escolhido.
Check – Verificar	Fase de controle que se destina a verificar – checar – e que se constitui em dois componentes – mensurar e monitorar o desempenho.
Act – Agir	Trata-se de etapa final da metodologia PDCA – fase de ação, adaptação e correção – em que os gestores adotam ações para reduzir custos, alterar alocações de recursos, melhorar a qualidade, tempo de ciclo e flexibilidade de processos, relacionamentos com clientes, redesenhar e introduzir novos produtos e outras mudanças que forem necessárias.

Fontes: Atkinson, Kaplan, Matsumura e Young (2015, p. 4) e EUPAN (2020, p. 86).

As ferramentas de gestão, entre elas a Matriz SWOT e o ciclo PDCA, também se constituem como fontes de aprendizagem ao longo de seu uso e de aplicação aos processos. Por meio das ferramentas de gestão os colaboradores vão adquirindo e sistematizando conhecimento sobre os processos da organização que antes eram intuitivos ou não percebidos. Tais recursos geram oportunidades de os colaboradores identificarem aspectos antes ignorados dos processos, documentando, sistematizando e formando uma base de conhecimento para tomada de decisões futuras. O ganho adquirido com essa oportunidade de aprendizagem cria expertise no uso das ferramentas dando segurança para que os colaboradores promovam ajuste que aproxime a gestão de tomada de decisões mais racionais e assertivas.

As ferramentas de gestão constituem um conjunto de técnicas e metodologias que, em apoio à tomada de decisão, auxiliam os gestores na elaboração de estratégias e execução de processos que sejam pautadas por decisões racionais e sistematizadas. Nessa linha, será abordado um método de análise e solução de problemas denominado Método de Análise para Solução de Problemas (MASP). Considerando as possibilidades de integração dos diagramas de Pareto e de Ishikawa e a matriz 5W2H, essas ferramentas de diagnóstico serão associadas ao PDCA por meio da abordagem de análise sequenciada. Esse método de análise desmembra o PDCA em etapas com a finalidade de resolver um problema, integrando o diagrama de Pareto e de Ishikawa e a matriz 5W2H, conforme será visto na sequência.

O Método de Análise para Solução de Problemas – MASP – é uma metodologia estruturada e sistematizada para resolução de problemas de forma sequenciada, em fluxo contínuo. Essa metodologia de análise é derivada da *QC Story*, desenvolvido no Japão pela *Union of Japanese Scientists and Engineers* – JUSE. O *QC Story* – *Quality Control Story* – que em tradução literal significa “história do controle da qualidade”. No Brasil, a metodologia foi divulgada por Vicente Falconi Campos, por meio da obra “TQC - Controle da Qualidade Total (no estilo japonês)”, cuja primeira edição data de 1992.

Basicamente, o MASP constitui-se de uma metodologia que desmembra o PDCA em oito etapas – passos – com a finalidade de resolver um problema (Campos, 2014; Faesarella, Sacomano e Carpinetti, 2006). As oito etapas correspondem a uma sequência lógica –

etapas – estruturada para chegar à resolução de um problema. A depender do modelo de negócios, da estrutura organizacional, ou mesmo do resultado desejado, diversas ferramentas podem ser utilizadas em cada etapa – passos lógicos – para resolução do problema. O livro de autoria de Nancy R. Tague, publicado em 2005 com o título de “*The Quality Toolbox*”, apresenta uma numerosa lista de ferramentas de gestão, incluindo *brainstorming*, que consiste em uma técnica que tem por propósito gerar ideias ou sugestões.

Entretanto, alinhada a proposta desse trabalho serão apresentados alguns recursos de gestão caracterizados por sua relativa simplicidade de utilização em museus. Assim, além da matriz de análise SWOT, já apresentada, foram selecionadas outras três ferramentas de gestão (Diagrama de Pareto e de Ishikawa e o 5W2H), que associadas às oito etapas do PDCA, tem como proposta sugerir um modelo de análise. Essa sequência de análise contemplada pelo MASP não precisaria ser, necessariamente, aplicada rigorosamente, ou mesmo utilizada. Nesse sentido, enquanto mecanismos de sistemas de gestão da qualidade, as ferramentas de gestão poderiam ser adotadas com ou sem o uso do Método de Análise para Solução de Problemas – MASP.

A figura seguinte demonstra o funcionamento do MASP, em que as oito etapas (fluxo) são associadas ao ciclo de gestão da qualidade PDCA, conjugadas com as ferramentas de gestão correspondentes. Trata-se de um diagrama que apresenta um método sequencial de análise para resolução de um problema, conforme descrito na figura 16 seguinte:

Figura 16 - Relação entre PDCA e as ferramentas de qualidade

PDCA		Método de Análise para Solução de Problemas - MASP			
Macro Etapas		Fluxograma	Fases	Objetivos	Ferramentas
PLAN	Planejar a melhorias	1	Identificação do Problema	Definir claramente o problema e reconhecer sua importância	Diagrama de Pareto
		2	Observação	Investigar as características críticas do problema	Diagrama de Ishikawa
		3	Análise	Descobrir as causas fundamentais	
		4	Plano de Ação	Elaborar um plano para bloquear as causas	Modelo 5W2H
DO	Por em práticas as melhorias	5	Execução do Plano de Ação	Bloquear as causas fundamentais	
CHECK	Checar as melhorias	6	Verificação	Verificar se o plano funciona - se o bloqueio foi efetivo	
		Não ? Sim	O bloqueio foi efetivo?		
ACTION	Padronizar as melhorias	7	Padronização	Prevenir contra reincidência do problema	Estabelecer procedimento e criar protocolos
	Conclusão	8	Conclusão	Recapitular o processo e documentar tudo	Auditorias de processo. Recomendações para novas melhorias

Fonte: Campos (2014); Cunha (2001); Faesarella, Sacomano e Carpinetti, (2006).

Uma questão a ser destacada é que essas oito etapas – passos lógicos – do MASP atendem ao conjunto de requisitos de resolução de não conformidades – de produtos ou serviços – destacado no requisito 10.2 – Não conformidade e ação corretiva – da ISO 9001:2015. O conjunto de requisitos, que abrange todo o ciclo PDCA, diz que a organização deve:

Reagir a não conformidade, tomar ação para controlá-la e corrigi-la e lidar com as consequências. Avaliar a necessidade de ação para eliminar a(s) causa(s) da não conformidade, a fim de que ela não se repita ou ocorra em outro lugar. Analisar criticamente as ocorrências. Analisar a não conformidade. Determinar as causas da não conformidade. Determinar se não conformidades similares existem, ou se poderiam potencialmente ocorrer. Implementar qualquer ação

necessária. Analisar criticamente a eficácia de qualquer ação corretiva tomada. Atualizar riscos e oportunidades determinados durante o planejamento, se necessário. Realizar mudanças no Sistema de Gestão da Qualidade, se necessário. Reter informação documentada como evidência da natureza das não conformidades e quaisquer ações subsequentes tomadas, bem como dos resultados de qualquer ação corretiva. (ISO, 2015b)

Outra questão importante a ser pontuada é que este subtópico tem por propósito tão somente apresentar as possibilidades de inserção dos museus em um contexto de qualidade total por meio da aplicação de ferramentas de gestão de relativa facilidade de utilização. Outra questão importante é que a implantação de qualquer recurso de gestão, seja algo mais robusto como um sistema, ou mais simplificado como ferramentas de gestão, exige certo nível de resiliência e envolvimento institucional, uma vez que os resultados não são imediatos. Assim, cabe repontuar que os sistemas e ferramentas gestão são oportunidades de autoconhecimento organizacional e fonte de aprendizagem para os colaboradores e que, em razão disso, os resultados vão surgir no longo prazo, em decorrência do aumento da assertividade nas tomadas de decisão apoiado em bases documentadas e sistematizadas sobre os processos. Por isso, a máxima da gestão diz que uma estrutura de gestão da qualidade bem-sucedida é aquela que se deve escrever tudo que faz, fazer tudo que se escreve e documentar tudo. Essas orientações são identificadas nos três sistemas de gestão apresentados.

Uma última observação em relação aos sistemas e ferramentas de gestão diz respeito ao fato de que são modelagens aplicadas a situações reais. Nesse sentido, deve existir um certo cuidado na aplicação de tais ferramenta, tanto pelo fato das expectativas criadas quanto aos “resultados esperados”, quanto aos “resultados inesperados” em razão do uso não crítico do modelo. Assim, a gestão deve ter ciência das limitações de usos de sistemas e ferramentas de gestão que, segundo Maddala (2003), se trata de uma representação simplificada do mundo real. Por ser uma visão simplificada, o modelo destina-se a abordar alguns aspectos do problema, sem considerar todas as variáveis envolvidas (Stevenson, 2001). Ambos os autores construíram suas argumentações sob a perspectiva de usos de modelos econométricos, mas que se

aplicam aos modelos em geral, uma vez que a realidade é mais abrangente que modelos limitados por algumas variáveis explicativas. Entretanto, o esforço de capturar a realidade para que seja possível realizar prognósticos sobre o futuro, se configura fonte de aprendizagem para a organização e oportunidade de aprimoramento dos próprios modelos. Nesse sentido, a gestão deve ter plena ciência das limitações apresentadas pelos sistemas e ferramentas de gestão, devendo usar sua expertise para alcançar melhorias, tanto quanto aos processos como aos próprios modelos utilizados, em um ciclo contínuo de autoconhecimento e aprendizagem institucional.

Feitas essas observações sobre o reconhecimento das limitações dos modelos, retomase a abordagem central deste trabalho, em que a dimensão *Transparency* (Transparência) é considerada por Koppell (2005) o valor literal de *accountability* e representa o juízo de que um agente e uma instituição devem explicar ou prestar contas (*account*) de suas ações e que, portando, uma organização responsável (*accountable*) não pode ofuscar seus erros para evitar o escrutínio de seus atos. Nessa linha, fica claro que os sistemas e ferramentas de gestão se apresentam essenciais ao propósito da *accountability*, não só de museus como de qualquer organização, uma vez que em uma instituição *accountable*, não se admite fragilizar a revelação dos fatos sobre o desempenho para favorecer a ocultação de erros.

Ainda dentro da abordagem central deste trabalho, a transparência remete à segunda dimensão fundamental de *accountability*, denominada *Liability* (Imputabilidade – Sujeição), pode ser explicada pela soma dos vocábulos *answerability* (responsabilidade de explicar ou justificar as próprias ações) com *culpability* (responsabilidade por uma falha ou erro; culpa), significando a condição de se imputar a um agente ou organização a responsabilidade objetiva e direta por algo ou alguém. Em essência, a dimensão da imputabilidade só é possível onde existe transparência, em que os agentes e as organizações devem ser responsabilizados pelo sucesso ou fracasso (KOPPELL, 2005).

Os sistemas de gestão e seus métodos, bem como as ferramentas utilizadas constituem-se instrumentos aliados da gestão para evitar as disfunções organizacionais, geradas pelas múltiplas expectativas de *accountability*, como abordado Koppell (2005). Nessa linha, os modelos, os métodos e as ferramentas, atuando em conjunto, contribuem para

estabelecer um ambiente institucional que promova uma cultura de gestão que tome decisões sob processos lógicos e sistemáticos, em que as ações resultantes são documentadas, permitindo ao gestor possibilidades de recuperação de informações necessárias para atender às múltiplas exigências de *accountability*.

Dando sequência a proposta desse capítulo, serão apresentadas as principais características das ferramentas de gestão alinhadas ao modelo de análise denominado MASP. A primeira ferramenta de análise a ser abordada é o Diagrama de Pareto, que tem como finalidade identificar as causas do problema e estabelecer a prioridade de solução em razão de sua ocorrência. O Diagrama de Pareto é construído por meio dos resultados obtidos oriundos dos dados tabulados em ordem de ocorrência, do maior para o menor. Segundo Faesarella, Sacomano e Carpinetti (2006, p.70), o Diagrama de Pareto é:

Usado quando se deseja ressaltar a importância relativa entre vários problemas, facilitando a escolha do ponto de partida para a solução, avaliar o progresso ou identificar a causa básica de um problema. Ele auxilia no direcionamento da atenção e esforços para os problemas mais importantes, dividindo um problema grande num grande número de problemas menores e de fácil resolução, permitindo a priorização dos projetos e o estabelecimento de metas concretas e tangíveis. É uma técnica universal que permite separar os problemas em duas classes: os poucos vitais e os muito triviais.

A facilidade de sua construção – que pode ser feita em planilhas eletrônicas de uso comum – e a capacidade de proporcionar uma comparação visual entre dados tabulados, ordenando-os em volume decrescente de ocorrências, faz dessa ferramenta um aliado útil no processo de distinguir os eventos pouco vitais dos muito triviais. Nesse sentido, o princípio de Pareto propõe-se a demonstrar que, comumente, os problemas decorrem de aproximadamente 20% das causas – os poucos vitais (Campos, 2014).

O Diagrama de Pareto parte da condição de que um problema é resultado de múltiplas causas. Sabendo que, invariavelmente, os recursos de qualquer organização são limitados, a gestão deve, constantemente, buscar meios para otimizar sua utilização.

Assim, não se constitui uma política eficaz, e com possibilidades de insucesso, tentar atacar todas as causas de um problema, utilizando recursos limitados. Sob essa lógica, a gestão precisa identificar as poucas causas vitais de um problema, criando as condições para que a organização atue no sentido de concentrar esforços operacionais e utilizar os recursos necessários para a solução da disfunção.

O Diagrama de Pareto é uma ferramenta desenvolvida no sentido de identificar e segmentar as muitas causas triviais das poucas vitais para solução de um problema específico. Pouco vitais correspondem a poucas causas, ou uma única ocorrência, que apresenta alta relação com o problema do objeto de atenção. Já os muito triviais representam muitas ocorrências, cuja solução pode ser postergada, ou mesmo ignoradas, uma vez que são causas que apresentam baixa relação com o problema. Essa segmentação, evidenciada por meio de um diagrama, permite que o gestor identifique os poucos problemas vitais, mas que podem ser críticos para o sucesso da organização. Assim, basicamente o diagrama organiza em ordem decrescente as ocorrências, de modo que o gestor possa visualizar de forma simplificada quais problemas podem, ou devem ser abordados prioritariamente.

Uma outra ferramenta aliada da gestão é o Diagrama de Ishikawa, em referência ao idealizador – Kaoru Ishikawa. A ferramenta também conhecida por outras designações, como Diagrama de causa e efeito ou espinha de peixe, sendo esta última dada por causa da aparência gráfica. Esta ferramenta é usada quando se deseja identificar, explorar e ressaltar as causas possíveis de um problema, representando a relação entre o efeito – resultado – e suas possíveis causas, que podem ser divididas em 6 categorias principais, ou seis “M” – máquina, método, material, mão de obra, medida e meio ambiente (Campos, 2014; Cunha, 2001; Faesarella, Sacomano e Carpinetti, 2006).

O Diagrama de Ishikawa é uma representação gráfica, semelhante a uma espinha de peixe, que permite organizar informações sobre possíveis causas, de modo a compreender como surge determinado problema ou efeito. Embora o diagrama se proponha a associar o efeito às suas possíveis causas, a ferramenta, em si, não tem por finalidade identificar as causas do problema, restringindo-se a organizar, graficamente,

uma lista de todas as causas conhecidas ou presumíveis, que potencialmente contribuem para o efeito observado (Campos, 2014; Cunha, 2001).

O diagrama não é uma ferramenta engessada, de modo que ela pode ser modificada para ser adaptada à organização ou aos processos sob análise. Assim, os seis campos (seis M) do diagrama original – medidas, material, máquina, meio ambiente, mão de obra e método são uma sugestão, que podem ser substituídos por outros mais adequados. Uma segunda observação diz respeito ao fato de que, não necessariamente, todos os elementos de análise – os seis M – precisam estar presentes no modelo.

Os seis “M” dizem respeito aos elementos a serem analisados e, considerando a segunda observação quanto ao fato de que a equipe pode identificar uma lista de causas presumíveis, os estratos listados no Diagrama Ishikawa podem ser construídos por meio de registros existentes sobre o problema, debates entre os colaboradores ou, em uma atividade de *brainstorming*. Embora *brainstorming* não seja descrito pela literatura da área de administração como uma ferramenta de gestão, a dinâmica é apresentada como um recurso auxiliar na elaboração de planos estratégicos. O *brainstorming* consiste em reunir equipes e, por meio de dinâmica de grupo, desenvolver atividades tendo por finalidade explorar as potencialidades criativas humanas para extrair da equipe reflexões, ideias e propostas sobre um tema a ser debatido. Em Dugosh, Paulus, Roland e Yang (2000), Putman e Paulus (2009) e Tague (2005), encontramos referências de que *brainstorming* consiste em uma técnica que tem por propósito gerar ideias ou sugestões. Nesse sentido, a técnica pode ser usada tanto para projetos novos quanto para resoluções de problemas (Tague, 2005). Além da técnica de *brainstorming*, os estratos listados no Diagrama Ishikawa podem ser construídos de outras formas como, por exemplo, observação direta, análise do problema ou por expertise de um corpo técnico da própria instituição ou por consultoria especializada.

Algumas etapas são necessárias no desenvolvimento do Diagrama de Ishikawa, tais como a de identificar o problema (ação que pode ser desenvolvida por meio do *brainstorming*), estabelecer categorias de possíveis causas do problema adaptadas às formas de ramificações da estrutura espinha de peixe, analisar as possíveis causas e, se possível, identificar subcategorias das causas principais, estabelecer prioridades para as

causas consideradas mais prováveis de impactar o processo em análise. A partir dessas etapas de identificação, os passos seguintes levam a decisões sobre como corrigir o problema ou melhorar o processo, baseadas nas causas identificadas, monitorar e avaliar os resultados para verificar se as correções aplicadas trouxeram os resultados esperados, caso contrário, retorna-se ao problema para identificar as razões do insucesso para que se possa implementar novas ações.

Dada a natureza do Diagrama de Ishikawa, essa ferramenta de gestão seria especialmente útil para analisar os elementos relacionados à gestão de coleções. Isso se deve porque os seis “M” possuem uma abrangência de análise que contempla tanto serviços como produtos. O idealizador do diagrama argumentava que 6 tipos de causas são, frequentemente, a razão dos problemas que se busca solucionar.

No caso de alguma não conformidade sobre gestão de coleções, poderiam ser adotadas as orientações do Spectrum com balizadores do diagrama. Por exemplo: as abordagens realizadas pelos museus (Método) estão aderentes aos requisitos do Spectrum? Quais técnicas (Método) estão sendo ignoradas ou não utilizadas, parcial ou plenamente? Dentre os requisitos do Spectrum para avaliar os resultados na gestão de coleções, quais dados (Medida) estão sendo analisados corretamente? Os dados escolhidos para avaliar os resultados (Medida) satisfazem os requisitos do Spectrum para uma leitura correta dos processos e procedimentos envolvidos na gestão de coleções? As ferramentas (Máquina) utilizadas pela equipe são adequadas para suportar todos os requisitos do Spectrum (computador, software, rede, servidores etc.)? O museu está preparado (Meio Ambiente) para assumir uma gestão de coleções baseada nos requisitos de qualidade do Spectrum? No ambiente interno há que analisar o espaço físico, a disposição da gestão e dos colaboradores em aceitar as mudanças, dentre outras. No ambiente externo pode-se as relações entre a organização e os financiadores do empreendimento estão alinhadas aos objetivos requeridos para implantação de uma gestão de coleções baseada no Spectrum ou se existe recursos para levar o projeto até a conclusão. Muito embora o elemento “Material” possa ser ignorado em se tratando de gestão de coleções, insumos inadequados à conservação e restauração de obras podem constituir-se em um elemento (Material) a ser considerado na estrutura de análise. Por último, um

elemento essencial para que tudo mais funcione refere-se as habilidades necessárias dos colaboradores (Mão de Obra) para que o sistema de gestão de coleções funcione adequadamente. Essas condições quando não satisfeitas, ou mesmo parcialmente, podem ser causas de problemas.

Diagrama de Ishikawa pode ser associado à ferramenta 5W2H para melhorar a precisão na análise e buscar soluções. A ferramenta 5W2H é muito utilizada para organizar os fatores – causas – responsáveis pelos resultados – efeitos – e, partindo dessa relação, estabelecer um plano de ação para solucionar o problema em análise (Campos, 2014; Cunha, 2001; Faesarella, Sacomano e Carpinetti, 2006). A 5W2H destina-se a solucionar um problema baseado nas respostas as setes perguntas, correspondente aos 5Ws e aos 2Hs, conforme segue:

Tabela 34 - Pergunta de partidas da Ferramenta de Desdobramento de Ocorrências 5W2H

5W	2H
• <i>What</i> (o que será feito?) • <i>Why</i> (por que será feito?) • <i>Where</i> (onde será feito?) • <i>When</i> (quando será feito?) • <i>Who</i> (por quem será feito?)	• <i>How</i> (como será feito?) • <i>How Much</i> (quanto vai custar?)

Fonte: Campos (2014); Cunha (2001); Faesarella, Sacomano e Carpinetti (2006).

A ferramenta 5W2H permite montar um plano de ação para encontrar soluções para o problema em análise. Basicamente, ferramenta 5W2H é constituído por uma lista de causa e fatores correspondentes para que seja montado um plano de ação para alcançar o resultado desejado. Importante mencionar que a 5W2H pode ser usado tanto para a busca de solução de um problema concreto como, também, para auxiliar no controle de tarefas visando prevenção de não conformidades. Pode, também, ser usado para organizar os fatores de um novo projeto – ou sobre futuros projetos – como um exercício para prognosticar resultados. Por se tratar de uma ferramenta de análise que tem por propósito aprofundar o nível de detalhamento, frequentemente essa ferramenta de gestão é apresentada em forma de tabela, que pode ser construída por meio de planilha Excel.

Obviamente, trata-se de uma ferramenta flexível que pode adequar-se as características da organização, bem como aos aspectos específicos das operações desenvolvidas. Nesse sentido, nem todos os itens e nomenclaturas precisam ser seguidos, bastando apenas que a lista corresponda a realidade da organização e represente, concretamente, o problema que está sendo atacado. Por ser flexível, a tabela permite o nível de escrutínio que for desejado pela gestão. Assim como as ferramentas anteriormente apresentadas, a 5W2H constitui-se, também, mecanismo de aprendizagem e autoconhecimento das organizações, bem como instrumento de documentação de processos, podendo tornar-se fonte de informações que auxiliarão nos dois requisitos básicos de *accountability*, que é a transparência e imputabilidade.

A tabela 35, seguinte, apresenta um exemplo de construção dos desdobramentos das ocorrências apontadas no Diagrama de Ishikawa – figura 19. A construção obedece a lógica de ordenar as causas e sub causas do problema, associando ambos a um plano de solução que consiste em discriminar o que será feito, a razão de adotar a estratégia de solução, onde se dará a execução, o prazo, que ficará responsável e como se dará a execução e quanto custará, mas, nem todos os elementos precisam estar presentes.

Tabela 35 - Relação entre o Diagrama de Ishikawa e o Desdobramento de Ocorrências 5W2H

5W2H - EXECUÇÃO

CAUSA	FATOR	What	Why	Where	When		Who	How	How much
		o que será feito?	por que será feito?	onde será feito?	quando será feito?		por quem será feito?	como será feito?	quanto vai custar?
		PLANO DE AÇÃO	RESULTADO ESPERADO	LOCAL DE REALIZAÇÃO	Início (dd/mm/aaaa)	Duração (dias)	RESPONSÁVEL	COMO SERÁ FEITO?	CUSTOS / VALORES
MÁQUINA	Ausência de equipamentos de vigilância								
MÁQUINA	Ausência de equipamentos de incêndio								
MÉTODO	Programa de gestão de coleções sistematizado inexistente								
MÉTODO	Programa de qualidade ambiental inexistente								
MÉTODO	Programa de qualificação de pessoal deficiente.								
MATERIAL	Dificuldades quanto material de acondicionamento								
MATERIAL	Dificuldades quanto à higienização								
MÃO DE OBRA	Deficiências quanto à equipes de segurança								
MÃO DE OBRA	Deficiências quanto à brigadas de incêndio								
MÃO DE OBRA	Qualificação de pessoal deficiente								
MEDIDA	Ausência de medidas de avaliação de riscos (incêndio, roubo etc.)								
MEDIDA	Ausência de medidas de qualidade ambiental (calor/umidade/luz)								
MEIO AMBIENTE	Espaço de reserva técnica inadequado								
MEIO AMBIENTE	Exposição das coleções a variações climáticas								
MEIO AMBIENTE	Vulnerabilidade dos espaços do museu								

Fonte: Construção e ordenamento a partir de dados especulados – não reais.

Nas organizações, frequentemente, são apresentados problemas aos gestores na condição de que sejam encontradas soluções para minimizar ou eliminar as ocorrências causadoras. Esse conjunto de ferramentas apresentado nesse trabalho pode ser utilizado por profissionais, sem que precise possuir requisitos matemáticos ou estatísticos avançados ou conhecimento profundo sobre métodos de gestão da qualidade. Nesse sentido, tais ferramentas podem ser utilizadas por profissionais de museus com relativa facilidade.

A questão quanto à aplicação dessas ferramentas é que elas não solucionam por elas mesmas e nem são capazes de apresentar benefícios imediatos. Na implantação de qualquer modelo ou sistema de gestão, bem como técnicas de análise e ferramentas de diagnóstico, há que inculcar no ambiente operacional a resiliência, certo nível de responsabilidade e alto grau de esforço, porque as ferramentas não são a solução, mas tão somente mais um recurso voltado para auxiliar o gestor, tanto no processo de tomada de decisão quanto em documentar as operações. Nesse ponto fica claro que o fator humano se constitui como fator essencial para o sucesso da organização, sendo as ferramentas de gestão recursos a serem utilizados para o diagnóstico institucional, alimentando os gestores com informações estruturadas e sistematizadas para a resolução de problemas.

Contudo, o principal benefício da aplicação de tais ferramentas é que sua utilização sistemática resulta por proporcionar um ambiente de autoconhecimento e aprendizagem institucional, incentivando a colaboração entre os membros, estabelecendo uma cultura de diálogo na abordagem dos problemas e as possíveis soluções de forma sistematizada. Outro benefício relevante surge com o fato de que essas ferramentas se tornam registros sistemáticos do processo de gestão da instituição, transformando em base documental de diagnósticos institucional, constituindo-se, assim, em elemento da memória operacional, de modo que saída de colaboradores não representem perda de conhecimento para a organização.

Uma reflexão que se pode fazer sobre as questões abordadas quanto os benefícios das ferramentas de gestão para diagnóstico, em que a ausência mecanismos de acompanhamento pode se configurar em cenário de inexatidão ou imprecisão no que

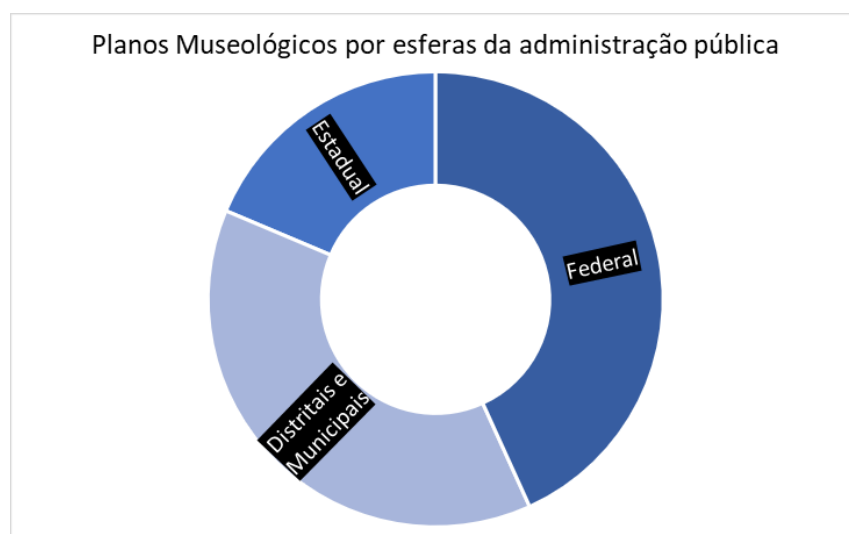
diz respeito a formação de uma base de informação sobre os processos operacionais. Em especial nos museus, as ferramentas de gestão funcionariam como mecanismos auxiliares na identificação dos eventos adversos e de suas causas, fornecendo aos gestores um histórico sequencial e sistemático dos riscos assumidos, que indicaria quais podem ser compartilhados, minimizados ou eliminados. Nesse aspecto, tais ferramentas poderiam ser aliadas da gestão do museu, identificando riscos, bem como as janelas de oportunidades que a instituição teria para enfrentá-los, na elaboração do planejamento estratégico.

4.2 Aplicando as ferramentas de gestão ao Plano Museológico

Com já mencionado, o Plano Museológico é o documento elaborado pelos museus onde são formalizadas e sistematizadas as estratégias e ações correspondes para que os resultados esperados sejam alcançados. Nessa linha, será realizada uma análise tomando por base os dados levantados junto aos 35 museus que disponibilizaram seus planos museológicos.

Primeiramente, foi realizada uma seleção intencional que consistiu no quantitativo de 51 museus públicos federais registrados que se autodeclaram, no CNM, possuir planos museológicos. Essa seleção intencional se deu em razão da representatividade dos museus federais registrados, conforme gráfico 5, seguinte:

Gráfico 5 - Representatividade dos museus da esfera federal



Fonte: Cadastro Nacional de Museus – CNM (2021, elaboração própria).

Após essa identificação inicial, foram realizadas as seguintes ações:

- i. Identificação dos sítios eletrônicos oficiais e dos correios eletrônicos institucionais.
- ii. Tabulação das informações coletadas para acompanhamento e controle dos resultados pesquisados.
- iii. Busca nos sítios eletrônicos dos museus para identificar quem disponibilizava para o público seus planos museológicos;
- iv. Contato direto, via correio eletrônico, com os museus que não disponibilizavam os Planos Museológicos em seus sítios eletrônicos.

Os resultados das ações realizadas sobre os 51 museus públicos que declararam possuir Plano Museológico foram detalhados no apêndice 8 e estão resumidos na tabela 36, seguinte. Dos 51 museus públicos federais registrados no CNM, somente 29 tinham o documento disponibilizados no sítio eletrônico da instituição. Em relação aos 22 museus que não disponibilizavam os planos museológicos no “site” institucional, foi realizado um contato direto por e-mail cujo resultado consistiu no envio de 6 documentos por correio eletrônico, conforme tabela a seguir:

Tabela 36 - Resultados sobre os Museus Públicos com Plano Museológico

Museus Federais que declararam ter Plano Museológico	Qde	%
Plano Museológico disponibilizado no site institucional	29	57
Plano Museológico recebido por correio eletrônico	6	12
Plano Museológico não disponibilizado	16	31
Total	51	100

Fonte: Elaboração própria.

Cabe pontuar que Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que “[...] dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, [...]” e, dispositivos legais posteriores, estabelecem as regras para publicização dos órgãos de governo. Esse dispositivo legal, bem como os posteriores, trazem o princípio da transparência quanto aos atos, fatos e ações da administração pública. Sobre os dispositivos da Lei 12.527/2011, que corroboram o princípio da transparência nas organizações governamentais, destaca-se o Artigo 3º que diz:

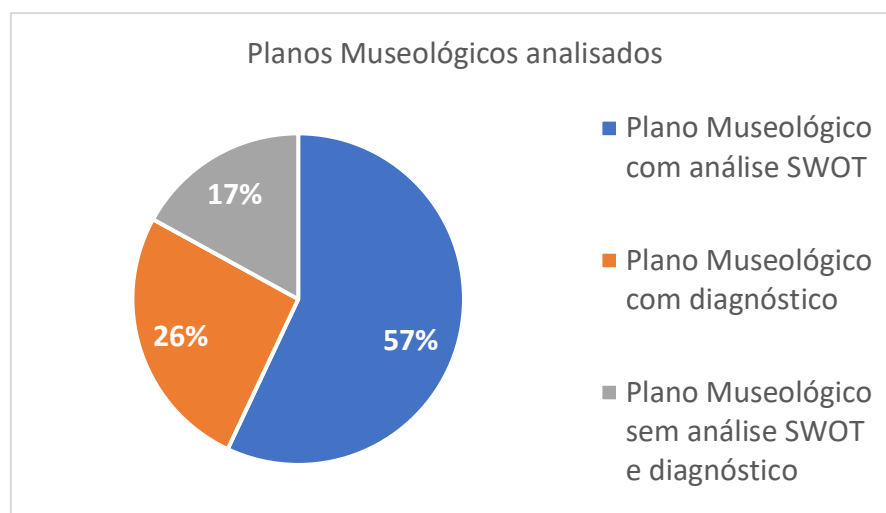
Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção [...].

A observância da publicidade com preceito geral, foi outro elemento que levou a seleção de museus públicos federais, uma vez que estas instituições se enquadram no caráter de obrigatoriedade de publicização, não cabendo a argumentação de sigilo sobre quaisquer fatos, atos ou documentos institucionais, por não se revestirem de situações especiais, a exemplo de segurança nacional.

Quanto aos planos museológicos disponibilizados pelos 35 museus, nem todos apresentavam matriz SWOT ou diagnóstico ou ambos, conforme a composição quantitativa demonstrada gráfico 6, seguinte:

Gráfico 6 - Composição dos elementos de análise do Plano Museológico



Fonte: Elaboração própria.

Da leitura realizada sobre os 35 planos museológicos disponibilizados, foram analisados, especificamente, aqueles que apresentaram diagnóstico institucional e a matriz SWOT. Nos planos museológicos que não apresentavam a matriz SWOT e o diagnóstico institucional, foram realizadas leituras com o objetivo de identificar similaridades que pudessem ser alinhadas aos quadrantes da matriz SWOT. Os quantitativos dos fatores

positivos e negativos dessa identificação inicial estão aglutinados por quadrantes na matriz SWOT apresentada na figura seguinte:

Figura 17 - Mapeamento inicial das ocorrências por quadrante na Matriz SWOT

	Fatores Positivo (Ajudam)	Fatores Negativos (Prejudicam)
Ambiente Interno	Forças 169 ocorrências.	Fraquezas 194 ocorrências.
Ambiente Externo	Oportunidade 76 ocorrências.	Ameaças 94 ocorrências.

Fonte: Modelo retirado de Chiavenato e Sapiro (2020). Elaboração própria.

Em razão da abrangência das ocorrências identificadas (169 forças, 194 fraquezas, 76 oportunidades e 94 ameaças), correspondendo a um total de 533 fatores críticos enquadrados na matriz, foi realizada uma segunda análise das ocorrências segundo os elementos utilizados como critérios para registro dos museus no CNM, que estão estabelecidos na Resolução Normativa nº 1, de 14 de dezembro de 2016 e na Resolução Normativa do Ibram nº 2, de 23 de julho de 2021, que estabelece os procedimentos técnicos e administrativos para a elaboração dos Planos Museológicos pelos museus administrados pelo Ibram. Especificamente quanto a categoria gestão de coleções, foram utilizados os elementos de classificação presentes no Spectrum 4.0. Da leitura dos documentos disponibilizados pelos 35 museus, os resultados foram agrupados em categorias e subcategorias para identificação e enquadramento das ocorrências, conforme a tabela seguinte. Os dados não sumarizados, extraídos dos documentos e delimitados à gestão de coleções, estão relacionados no apêndice 9.

Tabela 37 - Resultados sumarizados das informações coletadas

Categorias e subcategorias		Quantitativo de ocorrências				
		Elementos Controláveis		Eventos não Controláveis		Totais
		Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças	
Gestão de Coleções	Desenvolvimento das coleções	14	5	1	0	20
	Informação sobre as coleções	6	7	0	1	14
	Acesso às coleções	4	5	2	0	11
	Preservação/conservação de coleções	8	12	0	4	24
	Total de ocorrências na categoria	32	29	3	5	69
Gestão de Pessoas	Atuação da equipe	15	9	1	2	27
	Formação	7	3	0	2	12
	Incentivo/Contratações	4	23	1	13	41
	Total de ocorrências na categoria	26	35	2	17	80
Infraestrutura	Sustentabilidade	3	1	3	0	7
	Arquitetura/Estrutura/Localidade	25	28	15	13	81
	Manutenção	8	11	1	5	25
	Investimento/Recursos	7	23	8	18	56
	Segurança	5	10	0	12	27
	Total de ocorrências na categoria	48	73	27	48	196
Institucional	Relações/Parcerias	17	13	21	8	59
	Educativo/Atividades	24	12	11	1	48
	Comunicação	10	18	6	5	39
	Gestão (funcionamento e atuação)	12	14	6	10	42
	Total de ocorrências na categoria	63	57	44	24	188
Totais		169	194	76	94	533

Fonte: Elaboração própria.

Contudo, tendo por finalidade delimitar o escopo da investigação sobre os 35 planos museológicos, optou-se por reduzir a análise das ocorrências relacionada a gestão de coleções. Essa escolha intencional decorre da condição de que, segundo o Ibram (2011), as coleções são o principal ativo e razão de existir das instituições museológicas. A importância das coleções para os museus, bem como a qualidade de sua gestão como fator relevante é tema tratado de forma abrangente na tese “SPECTRUM: Uma norma de gestão de coleções para os museus portugueses”, defendida por Alexandre Matos em 2012, no programa doutoramento do Departamento de Ciências e Técnicas do Patrimônio, da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Esse mesmo tema é tratado por Alice Semedo (2005, p. 306), ao afirmar em seu artigo “Políticas de gestão de coleções (parte 1)” que “[...]a gestão integrada de coleções constitui-se como função museológica central, merecendo especial destaque.” Sob essa perspectiva, as coleções se apresentam como o elemento central de responsabilização dos gestores dos museus. Assim, as ocorrências delimitadas à gestão de coleções, exposta na tabela anterior, estão tabuladas na matriz SWOT, apresentada na figura seguinte.

Figura 18 - Matriz SWOT

		Fatores a serem considerados para alcançar os objetivos	
		Fatores Positivo (Ajudam)	Fatores Negativos (Atrapalham)
Origens dos fatores que ajudam ou atrapalham	Diagnóstico Organizacional	Forças (Volume de ocorrências) Desenvolvimento das coleções= 14 Informações sobre coleções = 6 Acesso às coleções = 4 Preservação e conservação = 8	Fraquezas (Volume de ocorrências) Desenvolvimento das coleções= 5 Informações sobre coleções = 7 Acesso às coleções = 5 Preservação e conservação = 12
	Diagnóstico Ambiental	Oportunidades (Volume de ocorrências) Desenvolvimento das coleções= 1 Informações sobre coleções = 0 Acesso às coleções = 2 Preservação e conservação = 0	Ameaças (Volume de ocorrências) Desenvolvimento das coleções= 0 Informações sobre coleções = 1 Acesso às coleções = 0 Preservação e conservação = 4

Fonte: Modelo retirado de Chiavenato e Sapiro (2020). Elaboração própria.

Como se pode observar, no conjunto dos 35 planos museológicos pesquisados, identifica-se um desequilíbrio entre as ocorrências por quadrantes. Tal desequilíbrio é uma indicação de que, no conjunto, não existe uma sistematização dos planos espelhando as ocorrências, segundo a perspectiva conceitual da matriz SWOT. A perspectiva conceitual da matriz consiste em identificar e espelhar os elementos de um quadrante aos seus aspectos antagônicos, de modo a estabelecer estratégias proativas e reativas usando as forças para minimizar as fraquezas identificadas ou confrontar uma ameaça com as oportunidades. A ausência desse espelhamento denota que o diagnóstico não foi realizado de forma aprofundada ou sistematizada e se reflete nos desequilíbrios entre os quadrantes, com ocorrências desequilibradas entre forças, fraquezas, ameaças e oportunidades. Esse desequilíbrio entre quadrantes denota um contexto de diagnóstico institucional que, provavelmente, considera gestão de risco, mas não considera uma análise subordinada à mentalidade de risco, conceito abordado no capítulo 2, que abrange os riscos identificáveis e, em sua maioria, gerenciáveis (internos), riscos potenciais e ainda não plenamente identificáveis, podendo ser internos e externos. O desequilíbrio entre fatores críticos internos e externos denota a ausência de diagnóstico ampliado, condicionando os fatores internos (positivos e negativos) aos externos (ameaças e oportunidades), conforme preconizado no conceito de mentalidade de risco.

Pelo exposto, assume-se que a matriz SWOT se constitui uma poderosa ferramenta de gestão no desenvolvimento do diagnóstico institucional. Sua inclusão nos planos museológicos aumentará a qualidade do diagnóstico, à medida que seus conceitos e finalidades estratégicas sejam assimilados pelos colaboradores e pela gestão da instituição.

A seguir, será desenvolvido o caso exemplificativo de construção de um Diagrama de Pareto, tomando por base algumas variáveis estabelecidas sobre o volume de ocorrências delimitadas à gestão de coleções. Por se tratar de uma ferramenta de identificação de problemas, serão apontadas as ocorrências relativas às fraquezas.

Essa modelagem tem como proposta oferecer um exemplo de suas possibilidades para possibilidades para identificar as causas, ou causa, e estabelecer as ocorrências que são

relevantes – as pouco vitais. Para melhor compreensão de sua formulação, os dados são tabulados segmentando as ocorrências apontadas na matriz SWOT por ordem de grandeza, conforme tabela seguinte.

Tabela 38 - Organização das ocorrências em análise

Causas a serem investigadas:		Fraquezas em gestão de coleções			
Ordem	Ocorrências/ Período de apuração 1º trimestre	Frequência	Frequência acumulada	Participação relativa	Participação relativa acumulada
1	Preservação e conservação de coleções	12	12	41,38%	41,38%
2	Informação sobre as coleções	7	19	24,14%	65,52%
3	Desenvolvimento das coleções	5	24	17,24%	82,76%
4	Acesso às coleções	5	29	17,24%	100,00%

Fonte: Construção e ordenamento a partir de dados coletados.

Para possibilitar a construção do Diagrama de Pareto, os estratos – ocorrência – foram organizados por ordem decrescentes de registros – frequência decrescente – e com a indicação da participação relativa.²⁶⁹ Pela simples observação visual, o Diagrama de Pareto identifica, em ordem decrescente – da esquerda para a direita – as ocorrências que possuem relação com o problema. As ocorrências que apresentam maior frequência de registros são consideradas como “pouco vitais”. Nesse caso são eventos que precisam de maior atenção e solução. Já as ocorrências que apresentam baixa frequência de reivindicações são classificadas como “muito triviais”.

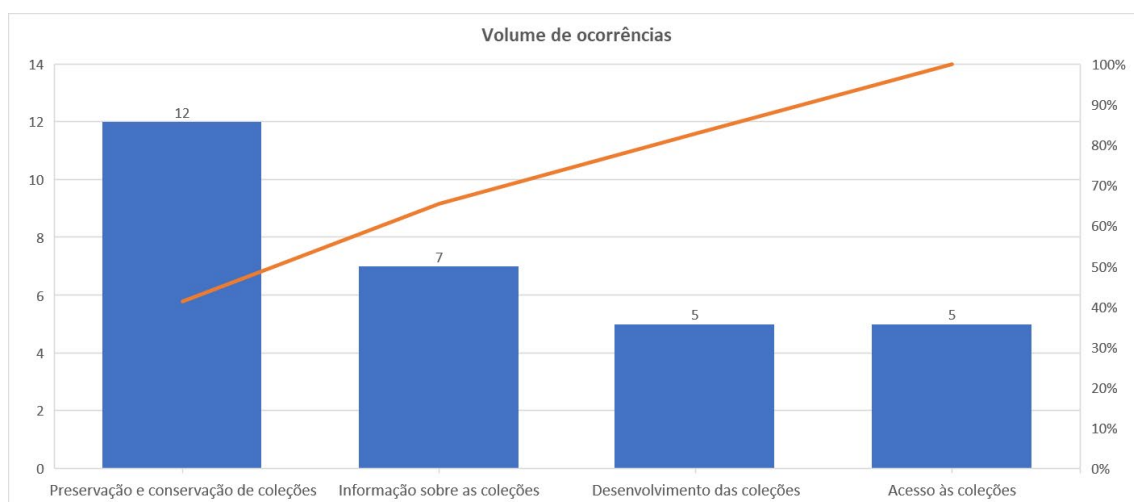
O princípio do Diagrama de Pareto é que as ocorrências de maior volume são as que devem ter maior atenção e, se possível, rápida solução. Por esse princípio, a barra do histograma “preservação e conservação de coleções” é considerada crítica para intervenção (pouco vitais). Contudo, não significa que as muito “triviais”, nessa modelagem, as três que apresentam menor volume de ocorrências (Informação sobre as coleções, Desenvolvimento das coleções e Acesso às coleções), serão ignoradas. Nesse sentido, a ferramenta delimita-se a apresentar uma hierarquia de problemas que deve ser gerenciado segundo os recursos disponíveis para a solução. A decisão final cabe ao gestor, que tomará a decisão de deslocar os recursos necessários para a solução de

²⁶⁹ Essa ordenação foi construída utilizando comando de ordenamento decrescente do programa Excel.

qualquer das fraquezas internas apontadas.

O diagrama é formado pela conjunção de histograma, em que o quantitativo de recorrência está posicionado acima da barra e a indicação do tipo está indicado na base. Na parte direita do diagrama encontra-se a escala de frequência acumulada em notação percentual, que pode ser expressa, também, em valores nominais. A linha laranja, que representa a frequência acumulada em ordem decrescente de ocorrências, aponta para a categoria “Preservação e conservação de coleções” como elemento crítico (pouco vital), sobre o qual a gestão do museu deve dedicar esforços e recursos para minimizar o problema, dada a escala superior de ocorrências, em relação às demais.

Gráfico 7 – Diagrama de Pareto



Fonte: Construção e ordenamento a partir de dados coletados.

Obviamente, o Diagrama de Pareto, como as demais ferramentas de gestão, são objeto de análise contínua. Uma condição em que uma ocorrência venha a ser solucionada, pode dar relevância a outra, ou outras. Nesse sentido, a montagem do diagrama constitui-se em instrumento de aprendizagem, mecanismos de documentação para tomada de decisão sobre as operações e fonte de conhecimento institucional. Todas essas características indicam possibilidade de que o Diagrama de Pareto pode constituir-se em mecanismo de *accountability*.

Uma outra ferramenta aliada da gestão é o Diagrama de Ishikawa, que tem por finalidade apresentar as possíveis causas de problemas sistematizados em uma

estruturada de análise. O Diagrama de Ishikawa auxilia na visualização de uma lista de presumíveis de causas conhecidas que podem ter contribuído para o volume de ocorrências observadas, quanto a preservação e conservação de coleções, no quadrante “fraqueza”. Assim, avançando na modelação, foi elaborada uma lista de ocorrências identificadas no conjunto de planos museológicos analisados, como presumíveis causas relacionadas à preservação e conservação de coleções, conforme representado na tabela seguinte:

Tabela 39 - Ocorrências identificadas

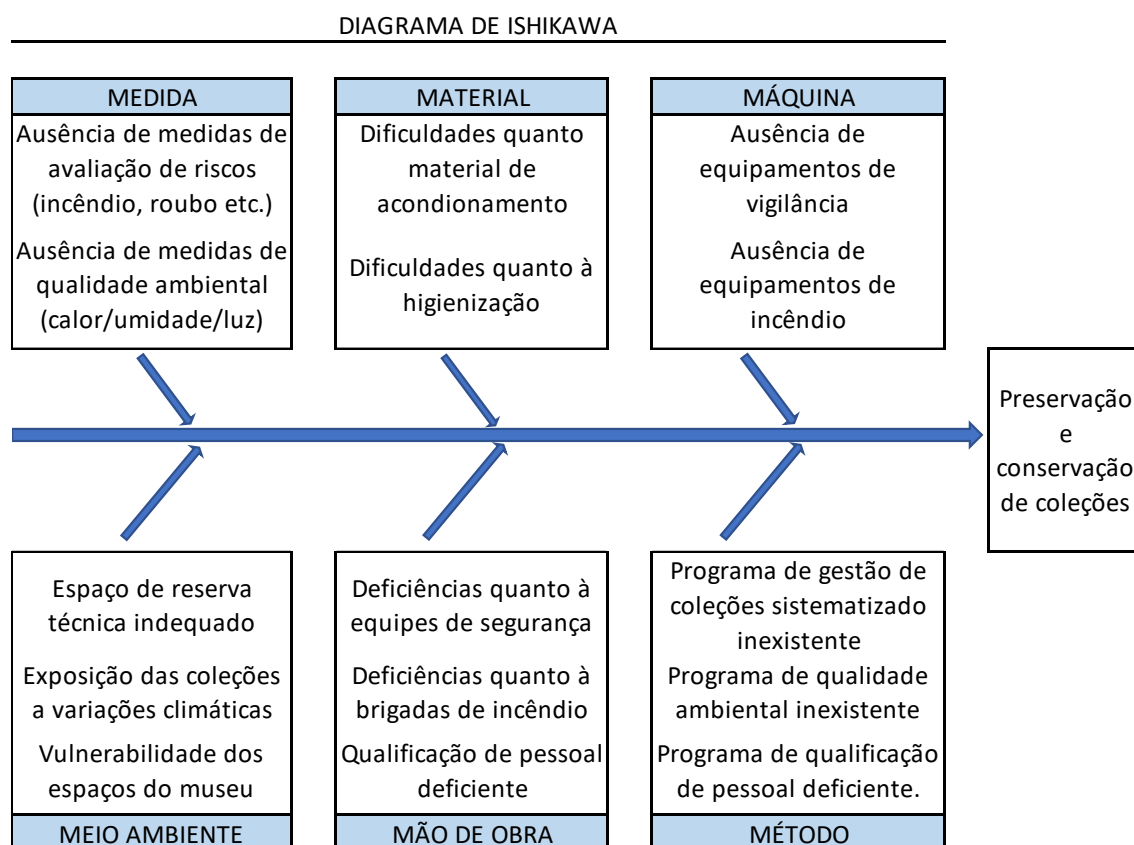
Preservação e conservação de coleções
Inexistência de programa de segurança, prevenção de incêndios e pânico, contra roubos, depredações, calamidades naturais e influências ambientais (calor, umidade, vento, iluminação natural etc.).
Risco potencial de danos ao acervo exposto em ambientes de grande circulação na ocorrência de manifestações políticas e sociais.
Lotação da capacidade de guarda das Reservas Técnicas; Inexistência de plano de gestão de riscos.
Presença de atividades incompatíveis com o Museu, no mesmo prédio, fragilizando as questões de segurança dos espaços e dos acervos.
Necessidade de proceder ao seguro do acervo.
Inexistência de programa de conservação e restauro e inadequação dos processos de acondicionamento do acervo (reserva técnica) e conservação preventiva.
A ausência de climatização - deixa o museu vulnerável à poluição do ar, o que põe em risco todo o seu acervo.
Ausência de políticas de gestão do conhecimento e de preservação da memória institucional. Plano de Gestão de Riscos dos Acervos Musealizados não implementado.
Necessidade de acondicionamento adequado e de implementação de uma rotina de conservação e higienização do acervo.
Precariedade das instalações da Reserva técnica e do acondicionamento do acervo: comprometem sua preservação.
Estado de conservação precário do monumento e dos bens integrados, especialmente a Igreja Conventual e fachada.
Planos de conservação preventiva, segurança e de emergência não formalmente constituídos.
Inexistência de local adequado para reserva técnica.

Fonte: Construção a partir de dados coletados nos planos museológicos.

Identificando as ocorrências da tabela 39, obtidos entre os 35 planos museológicos analisados, no que compete fraquezas quanto à preservação e conservação de coleções, Observam-se menções relacionadas aos riscos associados a incêndio, roubo e

inadequações estruturais aos propósitos do museu. Esses dados, presente na tabela 39, serviram de base para a construção do diagrama seguinte:

Figura 19 - Diagrama de Ishikawa



Fonte: Construção e ordenamento a partir de dados coletados.

As ocorrências descritas na tabela 39 são agrupadas a cada elemento de análise do diagrama – máquina, material, medida, método, mão de obra e meio ambiente. Três observações devem ser levantadas nesse ponto: a primeira é que as seis categorias do diagrama são sugestões que podem ser substituídas por denominações mais adequados; a segunda é que, não necessariamente, todos os módulos – elementos de análise – precisam ser contemplados e; a última diz respeito ao fato de que a equipe pode identificar uma lista de causas presumíveis para a construção dos estratos listados no Diagrama Ishikawa utilizando os meios que disponíveis na instituição (desde os relatos de colaboradores, relatórios internos, resultados de reuniões de equipes etc.), não existindo uma regra para rígida para construção do diagrama. O Diagrama de

Ishikawa pode ser associado à ferramenta 5W2H para melhorar a precisão na análise e acompanhar a busca soluções por meio do detalhamento das presumíveis causas apontadas no Diagrama de Ishikawa, conforme tabela a seguir:

Tabela 40 - Relação entre o Diagrama de Ishikawa e o Desdobramento de Ocorrências 5W2H

5W2H - EXECUÇÃO

CAUSA	FATOR	What	Why	Where	When		Who	How	How much
		o que será feito?	por que será feito?	onde será feito?	quando será feito?		por quem será feito?	como será feito?	quanto vai custar?
		PLANO DE AÇÃO	RESULTADO ESPERADO	LOCAL DE REALIZAÇÃO	Início (dd/mm/aaaa)	Duração (dias)	RESPONSÁVEL	MÉTODO UTILIZADO	CUSTOS OU PREÇOS
MÁQUINA	Ausência de equipamentos de vigilância								
MÁQUINA	Ausência de equipamentos de incêndio								
MÉTODO	Programa de gestão de coleções sistematizado inexistente								
MÉTODO	Programa de qualidade ambiental inexistente								
MÉTODO	Programa de qualificação de pessoal deficiente.								
MATERIAL	Dificuldades quanto material de acondicionamento								
MATERIAL	Dificuldades quanto à higienização								
MÃO DE OBRA	Deficiências quanto à equipes de segurança								
MÃO DE OBRA	Deficiências quanto à brigadas de incêndio								
MÃO DE OBRA	Qualificação de pessoal deficiente								
MEDIDA	Ausência de medidas de avaliação de riscos (incêndio, roubo etc.)								
MEDIDA	Ausência de medidas de qualidade ambiental (calor/umidade/luz)								
MEIO AMBIENTE	Espaço de reserva técnica inadequado								
MEIO AMBIENTE	Exposição das coleções a variações climáticas								
MEIO AMBIENTE	Vulnerabilidade dos espaços do museu								

Fonte: Construção e ordenamento a partir de dados do Diagrama de Ishikawa.

Como se pode constatar, a ferramenta de gestão 5W2H oferece um detalhamento das possíveis causas apontadas no Diagrama de Ishikawa, para que possam ser destacadas as ações necessárias visando corrigir os fatores apontados como causadores do problema e obter os resultados esperados. Importante frisar que, como as demais ferramentas de gestão, a 5W2H pode configurar-se como instrumentos de aprendizagem e qualificação da informação. Sobre esses dois eixos (aprendizagem e informação qualificada) a 5W2H se justificaria como parte integrante de um sistema de gestão, detalhando os processos e os responsáveis pelos resultados desejados.

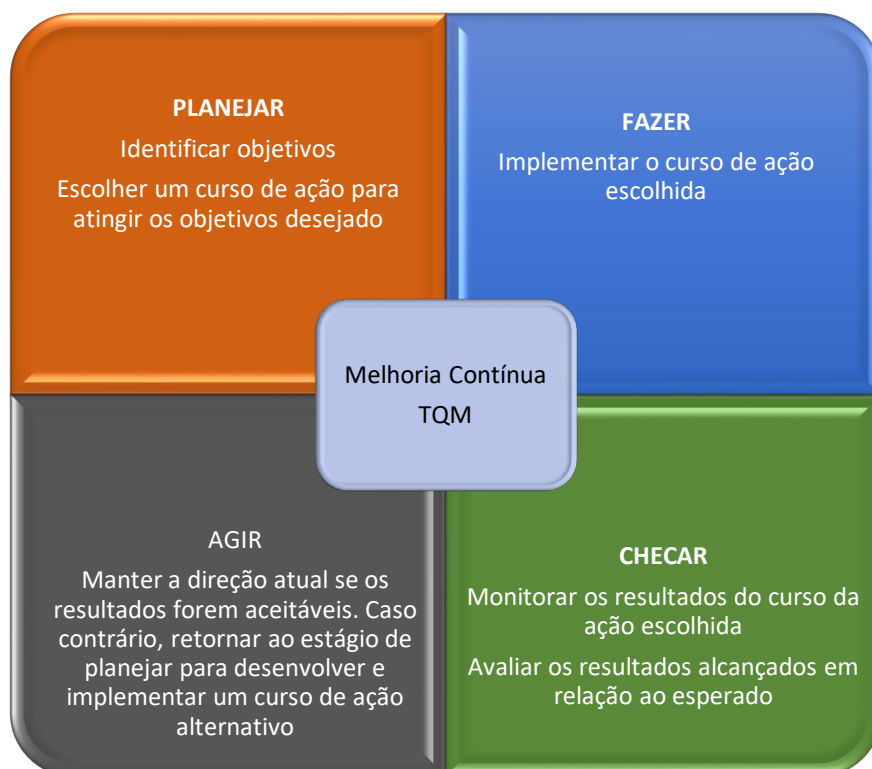
Por último, especificamente em relação aos museus, a 5W2H é uma ferramenta flexível que pode ser adotada em diversas fases do planejamento – estratégico, tático e operacional – e contextos operacionais em cada etapa – definição de projetos, criação de planos de ações, acompanhamento de projetos ou atividades de rotina.

Quanto a flexibilidade da ferramenta, esta pode ser adaptada para 5W1H, quando se faz acompanhamento de ações de pequeno valor, em que se torna irrelevante a pergunta *“How much”*. Por outro lado, quando surge a necessidade de quantificar fisicamente um projeto, a pergunta *“How many”* se apresenta relevante. Neste caso, a ferramenta pode ser construída na configuração 5W3H.

Nos museus, as duas situações podem ocorrer quando uma ação de rotina, a exemplo, de abertura e fechamento do museu pode ser documentada por meio de 5W1H, se o custo do processo for considerado pelo gestor como irrelevante. Por outro lado, um projeto de exposição itinerante precisaria da 5W3H, uma vez que seria necessário registrar o volume de objetos que seriam manipulados, bem como o custo para isso, como pessoal especializado, embalagens e seguro, só para citar três exemplos. Nesse último cenário, por envolver diversas etapas em tempos distintos, talvez seja necessário desmembrar os procedimentos para melhor poder documentá-los. Nesse sentido, nem todos os campos precisam ser seguindo, bastando apenas que a construção da ferramenta corresponda a realidade da organização e represente o problema sob análise.

Outra ferramenta de gestão que pode ser usada isoladamente ou como elementos estruturante de outros recursos de gestão como o MASP, e o ciclo PDCA. Essa ferramenta pode ser representada esquematicamente como uma construção conceitual, a exemplo da figura seguinte, ou como recurso de gestão na prática, avaliando o progresso na solução de um problema, conforme tabela 41, na sequência.

Figura 20 - Representação gráfica do PDCA



Fonte: Atkinson, Kaplan, Matsumura e Young (2015, elaboração própria).

A tabela seguinte foi inspirada no sistema de gestão CAF, que usa um painel, baseado no ciclo PDCA, para avaliar o sucesso na solução de problema, segundo uma modelagem de pontuação sequencial para cada fase. A modelagem aplica uma pontuação por meio de um painel, que pode ser adaptado ao elemento avaliado. Dessa forma, será constituído um painel de avaliação para gestão de pessoas, segundo os dados extraídos dos planos museológicos pesquisados.

Tabela 41 - Uso do PDCA para pontuar cada subcritério

Estágios	Painel de avaliação das ações – Qualificação de pessoal	pontuação
Inicial	Não somos ativos neste campo, não temos, ou não são confiáveis, as informações sobre a formação dos colaboradores.	0-10
Plan	Temos um plano para implementar um programa de qualificação de pessoal.	11-30
Do	Estamos implementando e/ou colocando em prática o plano de qualificação de pessoal.	31-50
Check	O Plano de qualificação de pessoal é acompanhado e seus resultados são verificados para confirmar o alinhamento do programa às metas estabelecidas.	51-70
Act	Com base na verificação dos resultados, ações de melhoria e/ou ajuste do programa foram realizados.	71-90
PDCA	Tudo o que planejamos, implementamos e fazemos, verificamos e ajustamos regularmente, compreende um ciclo de melhoria contínua.	91-100

Fonte: Elaboração própria, usando o modelo sugerido pelo sistema de gestão CAF.

Nas organizações, frequentemente, problemas são apresentados aos gestores na condição de que sejam encontradas soluções para minimizar ou eliminar as ocorrências causadoras. Esse conjunto de ferramentas apresentado nesse trabalho pode ser utilizado por profissionais, sem que precise possuir requisitos matemáticos ou estatísticos avançados ou conhecimento profundo sobre métodos de gestão da qualidade. Nesse sentido, tais ferramentas podem ser utilizadas por profissionais de museus com relativa facilidade.

4.3 Gerenciamento de risco e as ferramentas de gestão

Quanto ao uso das ferramentas de gestão apresentadas, elas podem ser utilizadas como mecanismos preventivos para gerenciamento de riscos, por meio de registros detalhados e sistematizados das possíveis causas e elegendo as ações prioritárias para minimizar danos ao patrimônio da instituição. Danos ao patrimônio de museus podem ser concretizados por variadas causas, mas a ausência, ou precariedade, de informações quanto às coleções enfraquece as mais bem intencionadas estratégias de preservação e salvaguarda do bem musealizado. Algumas causas de dano ao patrimônio dos museus

são deterioração do objeto, furto de obras e incêndio. Incêndio é um tipo de riscos particularmente graves para o museu, a exemplo do Museu Nacional, no Rio de Janeiro, Brasil, em 2018.

Entretanto, embora o risco de incêndio deva ser considerado em toda a sua extensão, com seus resultados adversos de alta gravidade, outros eventos de riscos podem ser igualmente danosos, porque sua inobservância e ausência de ações para minimizá-los (gerenciamento de risco)²⁷⁰ podem provocar efeitos negativos sobre outros elementos de um museu. Nesse aspecto, podemos colocar a ausência de processo, procedimentos e sistemas de documentação de coleções como um ponto central de risco, uma vez que sua ausência ou fragilidades pode resultar em extravio de objetos, perda de informação sobre as coleções, comprometimento do acesso intelectual, dentre outros efeitos negativos (Ibermuseus, ICCROM, 2017).²⁷¹ A mesma publicação descreve, “Agente de deterioração: DISSOCIAÇÃO”, como “Inventário inexistente ou incompleto, identificação indevida ou insuficiente de objetos[...], obsolescência de *hardware* ou *software* utilizados para armazenar e acessar dados e informações[...]” dentre outros (Ibermuseus, ICCROM, 2017, p. 48). A ocorrência desses eventos resulta em perda de valor das coleções, tanto sob os aspectos materiais como imateriais.

A deterioração das coleções por dissociação precisa ser considerada de forma abrangente no processo de gerenciamento de risco, uma vez que seus efeitos negativos podem ser potencializados quando associados a outros eventos adversos, a exemplo do risco de incêndio. A ausência de documentação de qualidade sobre as coleções, em caso de incêndio, pode significar a total perda não somente sobre o objeto físico como sobre qualquer registro detalhado de sua existência. A mesma transversalidade da

²⁷⁰ Gestão de risco corresponde a desenvolver ações com a finalidade de mitigar os eventos adversos negativos, diferentemente da mentalidade de risco que diz respeito a criar estratégias no sentido de atuar proativamente para manipular fatores positivos e negativos para alcançar o resultado desejado (Chiavenato e Sapiro, 2020; Figueiredo e Caggiano, 2019; Oliveira, Perez Jr. e Silva, 2017).

²⁷¹ Publicação “Guia de Gestão de Riscos para o Patrimônio Museológico”, originalmente publicado em 2016 pelos *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property* (ICCROM) e *Canadian Conservation Institute* (CCI), sob o título “*Guide to Risk Management*”, que foi traduzida para o português pelo Ibermuseus/ICCROM em 2017 e usado nessa pesquisa.

deterioração por dissociação pode ser verificada no caso de furto ou extravio, onde a ausência de documentação de qualidade pode representar total perda do objeto.

Especificamente sobre risco de incêndio a publicação “Declaração do Rio de Janeiro sobre Redução do Risco de Incêndio no Patrimônio Cultural”, organizada pelo Ibram, ICOM *Brazil* e ICCROM, fruto do fórum que ocorreu durante o Seminário Internacional “Patrimônio em chamas: quem é o próximo? Gestão de risco de incêndios para o patrimônio cultural”, realizado entre 26 e 28 de junho de 2019, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, apresenta um conjunto de quatorze recomendações propostas por especialistas em diversas áreas, como gestores de riscos patrimoniais, bombeiros, engenheiros de incêndio, agentes de seguro, dentre outros. Dentre o conjunto de quatorze recomendações, descritos no apêndice 10, destaca-se o que diz:

Considerando que conservar a documentação sobre edifícios e coleções de patrimônio é tão importante quanto conservar o próprio bem cultural, recomendamos que os registros existentes (ou uma cópia deles) sejam sempre mantidos com segurança em um local separado. (Ibram; ICOM *Brazil*; ICCROM, 2019, p. 9).

Nessa linha, o estudo considera como fator elementar para o museu a existência de processos de documentação de qualidade, muito embora, entre as quatorze recomendações, se identifique outras abordagens realizadas nesse trabalho. Dentre as abordagens realizada nesse trabalho que podem encontrar paralelos com as recomendação pode-se citar “[...] sistema de credenciamento para reconhecer as habilidades e competências dos profissionais que trabalham com a proteção do patrimônio cultural contra incêndios [...]”, “[...] criação de redes e mecanismos efetivos para ações coordenadas em nível intersetorial, multiagências e com várias partes interessadas [...]” e “[...] Sempre que possível, um especialista qualificado em gerenciamento de incêndios/desastres devem estar envolvido para ajudar no desenvolvimento de estratégias efetivas e no trabalho com as partes interessadas.[...]” – necessidade de o museu ter um gestor de conformidade (Ibram; ICOM *Brazil*; ICCROM, 2019, p 8-10). Essas recomendações fazem referência, respectivamente, à credenciação

de museus, *accountability* de pares e à necessidade de o museu ter um gestor de conformidade²⁷².

Como contribuição no auxílio ao processo de documentação das coleções, o uso das ferramentas de gestão poderia constituir-se em fonte adicional de informações sobre as coleções. Sob essa perspectiva as ferramentas de gestão assumiriam, também, a condição de mecanismo de *accountability* sobre as coleções, por meio da documentação de informações relacionadas com diagnóstico de risco. Fazendo referência ao patrimônio museológico, “Risco pode ser definido como a chance de algo ocorrer causando um impacto negativo sobre nossos objetivos.” (Ibermuseus, ICCROM, 2017, p. 11). Essa definição está delimitada somente aos aspectos negativos, algo que é reforçado ao dizer que risco, aplicado às coleções de museus, corresponde aos impactos negativos, expresso em termos da perda de valor. Sendo específico quanto à definição, declara que diversos tipos de riscos podem afetar negativamente as coleções de museus, tendo como resultado a perda de valor. (Ibermuseus, ICCROM, 2017). Nessa linha, a gestão de risco é definida como tudo que pode ser feito para compreender e mitigar possíveis impactos negativos. (Ibermuseus, ICCROM, 2017). Essa publicação faz referência a norma ISO 31000:2009, *Risk management - Principles and guidelines* (Gestão de riscos - Princípios e diretrizes)²⁷³, cujo processo é representado na figura seguinte.²⁷⁴

²⁷² O gestor de conformidade, também denominado de gerente de conformidade, gestor de compliance e gerente de compliance tem, entre suas responsabilidades, desenvolver e implementar políticas, procedimentos e diretrizes de compliance, revisar e manter o conjunto de políticas de compliance da organização, assegurar a manutenção de estrutura que rastreie as violações de conformidade, estabelecer normas, diretrizes e procedimentos que respaldem as estruturas na organização voltadas para gestão de riscos, dentre outras atribuições. Fonte: https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/issue/view/13/12.

²⁷³ A versão atual dessa norma, datada de 2018, foi abordada no capítulo 2.

²⁷⁴ A estrutura completa da ISO 31000:2009 está representada no capítulo 2.

Figura 21 - Princípios e diretrizes da gestão de risco



Fonte: Ibermuseum, ICCROM (2017, p. 17).

A questão das deficiências em documentação decorre por falta de investimentos na infraestrutura do museu, que resultam em não conformidades nos processos relacionados à salvaguarda das coleções, a exemplo da ausência de inventários. A falta de inventários das coleções foi questão prevalente nos diagnósticos dos 35 museus pesquisados e reflete uma questão recorrente nas instituições museológicas, conforme evidenciado em pesquisa realizada pelo Ibram em 2011, que apontava o percentual de que 75% dos museus declaravam possuir um número estimado sobre suas coleções, indicando informações frágeis sobre os objetos musealizados e ausência de inventários (Ibram, 2011). Essa carência denota as condições críticas, em termos de controle das coleções em museus, uma vez que o processo de inventário envolve, além da apuração quantitativa das coleções, a confrontação físicas do objeto inventariado com a documentação pertinente, a verificação das condições da infraestrutura de guarda (climatização, sistemas existentes de segurança patrimonial etc.) e a elaboração parecer

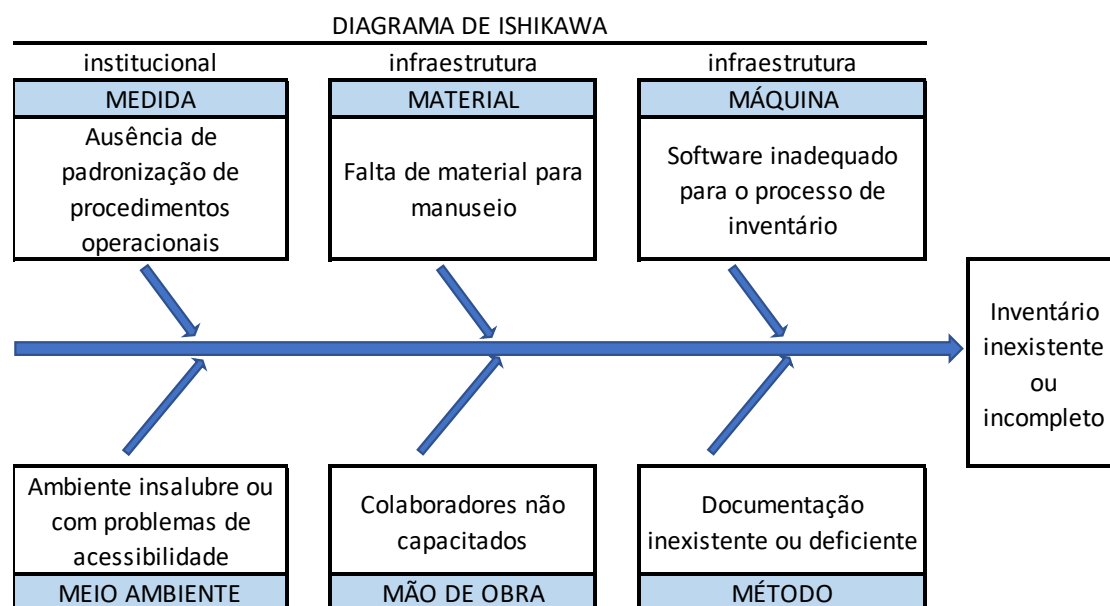
assinalando sobre possíveis riscos patrimoniais associados a possíveis eventos adversos, complementado com recomendações sobre a necessidade de ações corretivas.

Nesse trabalho, constatou que, comparado à pesquisa do Ibram de 2011, não houve mudanças quanto ao cenário de fragilidade na gestão de coleções pois, dentre 35 os planos museológicos analisados, somente 2 museus informaram que realizavam inventário de suas coleções. Delimitado a amostra dos 35 museus, significa que 94% dos museus analisados não realizam inventários de suas coleções. Tal aspecto evidencia fragilidade dessas instituições quanto transparência, imputabilidade, controlabilidade, responsabilidade e responsividade sobre seus processos e a capacidade de gerar informações estratégicas²⁷⁵ para tomada de decisão.

Considerando as questões expostas, as ferramentas de gestão poderiam ser utilizadas, também, como recursos auxiliares ao diagnosticarem e documentarem as causas impeditivas de não realização processos de inventário, em que o Diagrama de Ishikawa, complementado pela matriz 5W2H, descreveriam e sistematizaria um plano de ação destinado a apresentar as ações necessárias para solução do problema. Considerando os amplos aspectos relacionados à falta de inventário, bem como seus impactos sobre a gestão institucional, em geral, e das coleções, em particular, as ferramentas de diagnóstico apresentadas a seguir – Diagrama de Ishikawa e 5W2H – reportarão outras fraquezas que influenciam na ausência de condições para que o museu realize o processo de inventário, tanto de natureza de recursos humanos quanto de infraestrutura e institucional. Essa categorização (gestão de coleções, gestão de pessoas, infraestrutura e institucional), que foi utilizada para segmentar os elementos de diagnósticos dos 35 museus, podem ser alinhadas as categorias de identificação das causas de problemas (6 M) do Diagrama de Ishikawa e que são detalhados na ferramenta de diagnóstico 5W2H.

²⁷⁵ Trata-se de informação, que a instituição precisa obter sobre seu ambiente operacional, relevante e com capacidade de proporcionar aos gestores condições para desenvolver estratégias de ação voltadas à criação de valor (Oliveira; Perez Jr.; Silva, 2017).

Contudo, como já relatado, o Diagrama de Ishikawa apresenta sugestões de causas que podem ser customizadas. Essa customização pode, também, ser replicada na ferramenta 5W2H. Assim, as causas do diagrama classificadas como máquina, material e meio ambiente podem ser associadas à categoria de infraestrutura. A causa mão de obra pode ser associada à gestão de pessoas. Já as causas medida e método podem ser relacionadas as categorias institucional e gestão de coleções, respectivamente.



Os seis campos do diagrama são uma sugestão, que podem ser customizados ou suprimidos, a depender das configurações do problema e da natureza da instituição. Dessa forma, a configuração do diagrama (figura 22) configura-se uma sugestão, dada a natureza da pesquisa de, na medida do possível, mostrar o modelo em toda sua abrangência. Obviamente, a construção do diagrama tem por finalidade demonstrar a flexibilidade de aplicação e capacidade de adaptação do modelo.

Tabela 42 - Relação entre o Diagrama de Ishikawa e o Desdobramento de Ocorrências 5W2H para inventário

5W2H - EXECUÇÃO

Causas	Fatores	What	Why	When		Who	How	How much
		o que será feito?	por que será feito?	quando será feito?		quem fará?	como será feito?	quanto vai custar?
		Plano de Ação	Resultado Esperado	Início	Fim	Responsável	Método utilizado	Valores
MÁQUINA	Software inadequado para o processo de inventário							
MÉTODO	Documentação inexistente ou deficiente							
MATERIAL	Falta de material para manuseio							
MÃO DE OBRA	Colaboradores não capacitados							
MEDIDA	Ausência de padronização de procedimentos operacionais							
MEIO AMBIENTE	Ambiente insalubre ou com problemas de acessibilidade							

Fonte: Construção e ordenamento a partir do Diagrama de Ishikawa.

Além das propostas de aplicação das ferramentas de gestão apresentadas, sua adoção pode auxiliar a gestão dos museus em vários propósitos, considerando a facilidade e flexibilidade de utilização. Por serem flexíveis, as ferramentas de gestão propostas podem ser utilizadas sob diferentes aspectos institucionais e processos, de forma isolada ou em conjunto com algum outro sistema, a exemplo do modelo de análise MASP. Por sua praticidade de construção e utilização, as ferramentas de gestão se apresentam úteis, desde a fase de planejamento até o operacional diário, podendo ser utilizada tanto na definição de objetivos e estratégias da organização quanto para definição de projetos ou acompanhamento de atividades rotineiras. Nesse aspecto, tanto os sistemas quanto as ferramentas de gestão se apresentam apropriadas para responder as questões operativas que dizem respeito a revelar os fatos (transparência), enfrentar as consequências (imputabilidade), cumprir as determinações (controlabilidade), seguir as regras (responsabilidade) e se cumprir as demandas decorrentes das finalidades institucional (capacidade de resposta).

Os sistemas e ferramentas de gestão, apresentados nos capítulos 3 (três) e 4 (quatro), poderiam ser enriquecidos por outros mecanismos de exame de dados, como o método ABC de identificação de prioridades de risco. Esse método é exposto na publicação *The ABC Method: a risk management approach to the preservation of cultural heritage* (O Método ABC: uma abordagem de gestão de risco para a preservação do patrimônio cultural), editado pelos *Canadian Conservation Institute* (CCI) e *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property* (ICCROM).²⁷⁶ O método ABC tem por finalidade graduar os riscos em mais ou menos críticos. Nesse sentido, ele poderia ser usado em conjunto com o Diagrama de Pareto. Contudo, trata-se de um método que exige certos conhecimentos de estatística e matemáticos, razão pela qual a adoção exige a presença de equipes qualificadas. De qualquer modo, a depender do nível de conhecimento e de capital humano existente na instituição

²⁷⁶ Esta publicação encontra-se disponível em WWW:<URL:<<https://www.iccrom.org/resources/publications?keywords=risk&categories=61&languages=All&regions=All>>. Acesso em: 06/02/2022.

museológica, as possibilidades de agregar o método ABC, para abordar os riscos, se apresenta como uma qualificação a mais da informação.

Entretanto, segundo análise realizada, tomando a base do CNM, verifica-se que grande quantitativo de instituições brasileiras não apresenta recursos – financeiros, humanos e estruturais – que suportem a adoção de sistemas que irão requerer aportes na infraestrutura, razão pela qual esse trabalho teve por finalidade identificar e apresentar alternativas de menor investimento, como as ferramentas gestão aqui apresentadas. Além do pouco, ou nenhum investimento, essas ferramentas de gestão, que por sua relativa simplicidade de aplicação, teriam melhor aceitação e facilidade de adoção por museus menos estruturados.

Conclusão

Os argumentos produzidos ao longo deste trabalho tiveram por propósito articular o tema *accountability*, suas categorias, tipologias e modelos de aplicação, com as possibilidades de gestão dos museus. Nesse sentido, o ponto central deste trabalho teve por objetivo analisar sistemas e ferramentas de gestão que podem ser adotados pelos museus para gerenciar as múltiplas demandas de *accountability* originadas de diversos grupos de interesse.

Para atender tal finalidade, esse estudo buscou identificar evidências sobre as fragilidades em museus quanto à transparência, imputabilidade, controlabilidade, responsabilidade e responsividade por meio de dados disponibilizados no Cadastro Nacional de Museus e informações coletadas em planos museológicos; mapeou sistemas e ferramentas de gestão que, respectivamente, possam ser alinhados à gestão de museus e aplicadas aos processos operacionais e; avaliou possibilidades de adoção de ferramentas de gestão que possam contribuir para os museus gerenciarem as múltiplas demandas de *accountability*. Além dessas abordagens objetivas, esse trabalho apresentou algumas bases teóricas sobre *accountability*.

Com a finalidade de situar essa pesquisa ao contexto dos museus, da museologia e da *accountability*, foram abordados aspectos sobre instituições museológicas, fechando com uma análise sobre o panorama dos museus brasileiros. Essa análise teve como resultado a constatação de um cenário crítico em relação a recursos humanos, controle de coleções, gestão de museus e registro fiscal. Esses resultados observados foram elementos que direcionaram a pesquisa no sentido de apresentar alternativas de ferramentas de gestão que requerem poucos recursos de infraestrutura adicionais para sua implantação.

Na sequência, para oferecer um aporte teórico em *accountability*, foram selecionados estudos basilares que desenvolveram pesquisas aplicadas a instituições governamentais e privadas sem fins lucrativos, com a finalidade de associar tais abordagens aos museus. Foram também inseridas outras perspectivas sobre *accountability* aplicáveis ao contexto de redes e pares, com a finalidade de aprofundar debates sobre as

responsabilidades dos sistemas de acreditação e das redes de museus. Além desses estudos basilares, foram apresentados trabalhos sobre *accountability* direcionados aos museus. A partir desse referencial, extrai-se que o tema é motivo de debates inconclusivos sobre a diversas questões envolvendo *accountability*, desde fatores conceituais, passando por questionamentos sobre sua abrangência, dimensões, tipos, categorias e modelos. Muito embora, exista o consenso sobre a importância de sua aplicabilidade às instituições.

Independentemente dos resultados encontrados sobre a prevalência de instituições que apresentam cenário crítico de recursos, foi realizada uma pesquisa sobre alguns sistemas de gestão, a saber: CAF, EFQM e ISO. Estes sistemas têm por proposta atuar nas organizações de forma holística, porém requerem em maior escala recursos para implementação e operacionalização - não presente em grande número de museus autodeclarados no CNM. Sendo assim, as instituições que optarem por implementá-los precisam oferecer infraestrutura – pessoal qualificado, recursos financeiros e materiais – que atendam aos requisitos desses sistemas de gestão. Sobre os pesquisados, identificou-se o sistema CAF como o mais apropriado para museus públicos, enquanto o EFQM pode ser implementado em instituições das esferas pública e privada. Por suas características, esta tese entendeu que o sistema ISO é adequado para o setor privado.

Na busca para identificar possíveis mecanismos de gestão que pudessem ser articulados à natureza e aos aspectos operacionais dos museus, bem como reconhecendo as carências de infraestrutura presente na maioria das instituições museais, houve uma convergência neste estudo para apresentar algumas condições para utilização de ferramentas de gestão, considerando as argumentações apresentadas quanto a relativa facilidade de utilização e a necessidade de pouco recurso adicional para implementação.

Os argumentos quanto à relativa facilidade de assimilação e utilização das ferramentas de gestão foram desenvolvidos no último capítulo desta tese, apresentando considerações para sua incorporação aos planos museológicos. Essa proposta apoia-se na justificativa de que a inclusão de ferramentas de gestão, na fase de elaboração dos planos museológicos, agregaria qualidade da informação e sistematizaria as formas de acompanhamento das estratégias e planos de ação. Ainda em relação à inclusão de

recursos de gestão na fase de elaboração dos planos poderia proporcionar uma perspectiva mais precisa sobre prevenção de riscos futuros relacionadas às estratégias a serem implementadas.

Por fim, esse estudo não tem a pretensão de reduzir as questões relacionadas a gestão de museus quanto a aplicação e uso de ferramentas aqui apresentadas. Obviamente, as questões sobre gestão dessas instituições são abrangentes, sendo que, devido seu caráter peculiar sociocultural e político, podem ocorrer exigências que acarretem soluções não padronizadas. Entretanto, as possibilidades dessas ocorrências, não se configuram razões suficientes para inibir o emprego de recursos de gestão que promovam algum nível de sistematização do gerenciamento das operações. Concluindo, defende-se que, mesmo considerando as condições peculiares dos museus, o emprego de mecanismos mínimos que garantam a sistematização e a padronização das operações configura-se como um benefício para a gestão.

Os benefícios secundários oriundos da aplicação de sistemas e ferramentas de gestão são: 1. a formação de uma documentação padronizada; 2. possibilidade de uso da documentação como fonte de informação para a geração de processos de aprendizagem institucional; e 3. criação de estratégias incentivadoras para o uso das ferramentas de diagnóstico. Uma possível estratégia para atingir estes benefícios seria a formação de grupos internos de gestão voltados para o debate sobre a aprendizagem e troca de experiências sobre o uso e os efeitos obtidos - numa perspectiva adotada por meio da abordagem de *accountability* de pares ou de mútuo. A padronização dos processos de gestão com uso de ferramentas pode gerar um ganho de qualidade da informação e de economia de tempo, em razão da aprendizagem contínua, da experiência acumulada e da documentação sistematizada. Concluindo, a proposta para o uso de ferramentas de gestão em museus justifica-se pelos aspectos econômico e financeiro – por não demandar altos investimentos de recursos – e de gestão – como mecanismos que visa auxiliar processos organizacionais e de protocolos operacionais.

Referências Bibliográficas

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT NBR ISO 9000:2015. **Sistemas de gestão da qualidade – Fundamentos e vocabulário** [Em linha]. ed. 03. 2015, atual. Out.2015.Disponível em WWW:<URL:https://tecnologia.qualidade.faccat.br/moodle/pluginfile.php/1386/mod_folder/content/0/NORMA%20ISO%2090002015.pdf?forcedownload=1> ISBN 978-85-07-05800-7.

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Guia de termos e expressões utilizados na Normalização** [recurso eletrônico] / Associação Brasileira de Normas Técnicas, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. – Rio de Janeiro: ABNT; SEBRAE, 2012. [Consult. 21 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://issuu.com/abnt/docs/guias7> <http://abnt.org.br/paginampe/biblioteca/files/upload/anexos/pdf/35d4c89cdd69c61994adfea9644072ff.pdf>>.

ALMEIDA, A.B. **Gestão do risco e da incerteza: conceitos e filosofia subjacente** [Em linha]. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra,2014. [Consult. 01 Jul. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://hdl.handle.net/10316.2/35747>>. DOI: http://dx.doi.org/10.14195/978-972-8330-23-1_2.

ALVES, M.A. Terceiro setor: as origens do conceito. In: Encontro da Associação Nacional de Pósgraduação e Pesquisa em Administração, XXVI,2002, Salvador/BA. Anais... Salvador/BA: 2002. Disponível em WWW:<URL: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=V4izNhkAAAAJ&citation_for_view=V4izNhkAAAAJ:u5HHmVD_uO8C>

AMES, P.J. Measuring museums' merits. In MOORE, Kevin. **Museum management and Curatorship** [Em linha]. v.9. n.2. (1990). 137-147. Aug. 2009.London and New York: S. Pearce: Routledge, 1994. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1080/09647779009515204>>

ANDRADE, A.M.; FRANCO, R.C. Economia do conhecimento e organizações sem fins lucrativos. **Sociedade Portuguesa de Inovação**. Porto: Princípia Editora, 2009. 144 p. [Consult. 18 Dez. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<http://hdl.handle.net/10400.14/14533>>. ISBN: 978-972-8589-79-0.

ANTHONY, R.N.; GOVINDARAJAN, V. Sistemas de Controle Gerencial. Tradução Leila de Barros [et al.], 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2008.

ARANTES, P.E.. A fratura brasileira do mundo: visões do laboratório brasileiro da mundialização. Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001. Disponível em WWW:<URL: <https://repositorio.usp.br/item/001475096>>

ARAÚJO, C.A.Á.. Museologia: correntes teóricas e consolidação científica. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio – PPG-PMUS Unirio | MAST - vol. 5 no 2 – 2012 [Consult. Mar. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <http://revistamuseologiaepatrimonio.mast.br/index.php/ppgpmus/article/viewFile/159/199>

ARAUJO, M.M. **SPECTRUM 4.0: o padrão para gestão de coleções de museus do Reino Unido/Collections Trust**. Tradução de: *SPECTRUM 4.0: the UK Museum Collections Management*. v.2. (2014). 256 p. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura; Associação de Amigos do Museu do Café; Pinacoteca do Estado de São Paulo, 2014. Disponível em WWW:<URL: https://spectrum-pt.org/wp-content/uploads/2021/03/Spectrum_PT_NET.pdf>

ARTS COUNCIL. **Accreditation Scheme for Museums and Galleries in the United Kingdom: Accreditation Standard**. [online]. Londres: Arts Council England, 2018. Nov. 2018. [Consult. 05 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Accreditation_Standard_Nov2018_0.pdf>.

ARTS COUNCIL. **Supporting Guidance for Accreditation Standard November 2018: Accreditation Guidance**. [online]. Londres: Arts Council England, 2019. Mar. 2019.

[Consult. 05 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Accreditation_Guidance_Mar_2019_0.pdf>.

ATKINSON, A.A. [et al.]. Contabilidade gerencial: Informação para tomada de decisão e execução estratégica. Tradução Ailton Bomfim Brandão. 4ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2015

BANKS, N.; HULME, D.; EDWARDS, M. (2015). NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?. **World Development**. v.66. 707-718 p. Fev. 2015. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.028>>

BARTH, F. 2000. **O Guru, o Iniciador e Outras Variações Antropológicas**. Org. Tomke Lask. Tradução: John Cunha Comerford. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria. 243 pp. 2000.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Ed.1. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001. 258 p. Disponível em WWW:<URL: <http://bds.unb.br/handle/123456789/501>>

BENHAMOU, F. **A economia da cultura**. Cotia, São Paulo: Ateliê Editorial, 2007. 75-98 p. Disponível em WWW:<URL: <https://pt.scribd.com/document/268087366/BENHAMOU-a-Economia-Da-Cultura#>>.

BENHAMOU, Françoise. **Economia do patrimônio cultural**. Tradução Fernando Kolleritz. São Paulo: Sesc, 2016.

BETHLEM, A. **Estratégia empresarial**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004. 408 p. Fev. 2004.

BEVIR, M. Democratic Governance: A Genealogy. In: Bek-Thomsen, J., Christiansen, C., Gaarsmand Jacobsen, S., Thorup, M. (eds) History of Economic Rationalities. Ethical Economy, vol 54. Springer, 2017. Disponível em WWW:<URL:https://doi.org/10.1007/978-3-319-52815-1_11>

BORJA, J. La ciudad conquistada. Madrid: Alianza Editorial, S.A., 2005

BOSCHI, R.R. “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”, *Dados*, 42(4), pp. 212-215, 1999. [Consult. 16 Mar. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.scielo.br/j/dados/a/k5s64mnJsDckHSfTkFvF7Xx/?lang=pt>

BOTELHO, I. As dimensões da cultura e políticas públicas, *São Paulo em Perspectiva*, 15 (2), São Paulo, pp. 73-83, 2001. [Consult. 25 Jan. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>

BOTES, V.L.; DIVER, R.G.; DAVEY, H. (2013). *Preserving the past: an accountability study of the annual reporting practices by leading museums in USA, UK and Europe. Corporate Ownership and Control*, v.11. 893-906 p. [Consult. 06 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.academia.edu/54676486/Preserving the Past An Accountability Study of the Annual Reporting Practices by Leading Museums in Usa Uk and Europe](https://www.academia.edu/54676486/Preserving_the_Past_An_Accountability_Study_of_the_Annual_Reporting_Practices_by_Leading_Museums_in_Usa_Uk_and_Europe)>.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. Organização e seleção Sérgio Miceli. traduzida Sergio Miceli, Silvia de Almeida Prado, Sonia Miceli e Wilson Campos Vieira. São Paulo: Perspectiva, 2007. [Consult. 14 Fez. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/06/BOURDIEU-Pierre.-A-economia-das-trocas-simb%C3%B3licas.pdf>>..

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989. Disponível em WWW:<URL:<https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/06/BOURDIEU-Pierre.-O-poder-simb%C3%B3lico.pdf>>

BOURDIEU, P.; DARBEL, A. (2003). **O amor pela arte – Os museus de arte na Europa e seu público**. 2003. Ed.1. 240 p. Porto Alegre/RS: Zouk, 2007.

BOYD, W.L. (1991). **Museum Accountability: Laws, Rules, Ethics, and Accreditation**. Curator: The Museum Journal. v.34. n.3. 165-177 p. Set. 1991. [Consult. 07 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.2151-6952.1991.tb01464.x>>.

BOYLAN, P.J. **Como gerir um museu: manual prático**. Tradução ICOM Brasil. França: UNESCO/ICOM. ICOM; Unesco: 2004. 259 p. [Consult. 19 Dez. 2012]. Disponível em WWW:<URL:<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184713>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Informativo Técnico Nº 172/2018-CONOF/CD **Museu Nacional: Execução Orçamentária e Financeira no âmbito da Universidade Federal do Rio De Janeiro**. – Brasília : Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, 5 de setembro de 2018. [Consult. 19 Abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/informativo-172_2018-museu-nacional>.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Assembleia Nacional Constituinte. Rio de Janeiro, 1934. [Consult. 12 Maio 2020]. Disponível em WWW:<URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88**. Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, 1988. [Consult. 12 Maio 2020]. Disponível em WWW:<URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88**. Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005. Acrescenta o § 3º ao art. 215, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Congresso Nacional. Brasília, DF: 2005. [Consult. 12 Maio 2020]. Disponível em WWW:<URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm>.

BRASIL. Decreto nº 24.735, de 14 de julho de 1934. **Aprova, sem aumento de despesa, o novo regulamento do "Museu Histórico Nacional"**. [Consult. 20 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24735-14-julho-1934-498325-republicacao-80141-pe.html>>.

BRASIL. Decreto nº 8.124, de 17 de outubro de 2013. **Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que institui o Estatuto de Museus, e da Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009, que cria o Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM."**

[Consult. 20 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8124.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Congresso Nacional. Brasília, DF: 2002. [Consult. 23 Abr. 2017]. Disponível em WWW:<URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009a. **Institui o Estatuto de Museus e dá outras providências**. [Consult. 28 Ago. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009b. **Cria o Instituto Brasileiro de Museus – Ibram, cria 425 (quatrocentos e vinte e cinco) cargos efetivos do Plano Especial de Cargos da Cultura, cria Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas, no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências**. Congresso Nacional. Brasília, DF: 2009. [Consult. 12 Set. 2020]. Disponível em WWW:<URL:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11906.htm>.

BRASIL. Lei Nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010. **Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências**. Congresso Nacional. Brasília, DF: 2010. [Consult. 21 Nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Ministério da Cultura – MinC. **Política Nacional de Museus: memória e cidadania**. Brasília: 2003. [Consult. 16 Ago. 2016]. Disponível em WWW:<URL:http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2010/02/politica_nacional_museus_2.pdf>.

BRASIL. Ministério da Cultura – MinC. **Política Nacional Setorial de Museus**. Brasília: 2010. [Consult. 16 Ago. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2012/03/PSNM-Versao-Web.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Política nacional de museus/organização e textos**, José do Nascimento Junior, Mário de Souza Chagas. Brasília : MinC, 2007. 184 p. [Consult. 26 Out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2010/01/politica_nacional_museus.pdf>.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Ano 47, Volume 121, Número I, Jan-Abr 1996. WWW:<URL: <https://www.scielo.br/j/rap/a/b3VNr8KRsgTBM4Hfktj3skn/?format=pdf&lang=pt>>

BRESSER-PEREIRA, L.C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 3 (67), pp. 343-357, julho-setembro/1997. WWW:<URL: <https://www.scielo.br/j/rep/a/5GLG9Nj8PTg5nzpXDh9Nmmy/?lang=pt#>>

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma do estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, Lua Nova (45), 1998a. WWW:<URL: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/>>

BRESSER-PEREIRA, L.C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. Revista do Serviço Público Ano 49 Número 1 Jan-Mar 1998b. WWW:<URL: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf >.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan. - fev. 2017. WWW:<URL: <https://www.scielo.br/j/rap/a/b3VNr8KRsgTBM4Hfktj3skn/?format=pdf&lang=pt>>

BROWN, K.; MAIRESSE, F. ***The definition of the museum through its social role***. Curator, v.61. 525-539 p. Out. 2018. Jan. 2019. [Consult. 10 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1111/cura.12276>>.

BROWN, L.D. ***"Multiparty Social Action and Mutual Accountability."*** In *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*. Ed. Alnoor Ebrahim and Edward Weisband. Cambridge University Press. 2007. 89-111 p. Set. 2009. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1017/CBO9780511490903>>.

BRUGÉ, Q.; GOMÁ, R. (Coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998.

BRUNO, C.; ZANETTINI, P. (orgs.). **Relatório do Simpósio O futuro dos acervos**. In: XIV Encontro Nacional da Sociedade de Arqueologia Brasileira, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina. 2007.

BRUNO, M. C. O. Formas de humanidade: concepção e desafios da musealização. **Cadernos de Sociomuseologia**. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. n.9. 1996. pp. 55-73. [Consult. 02 Abr. 2010]. Disponível em WWW:<URL:<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/viewFile/293/202>>.

BRYER, R, A. The history of accounting and the transition to capitalism in England. Part two: evidence. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 25, Issues 4–5, May 2000, Pages 327-381. WWW:<URL:<https://www.sciencedirect.com/getaccess/pii/S0361368299000331/purchase>>

BURGOS, M.T.B.; BELLATO, C.C. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. *Sociologia & Antropologia*, volumr 09 (3): pp. 919 – 943, set. – dez., 2019. WWW:<URL:<https://www.scielo.br/j/sant/a/hzHGhpwGMxYvzhvqwzPP7vs/?lang=pt>>

CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas**. In: RUBIM, A.A.C.; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 7-108. [Consult. 26 Ago. 2020]. Disponível em: WWW:<URL:<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/138/4/Políticas%20culturais%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 21 set. 2020.

CAMACHO, M.C.F. **Credenciação, sistemas e redes nacionais de museus: Uma panorâmica europeia contemporânea**. Tese apresentada à Universidade de Évora para obtenção do Grau de Doutor em História. Orientadores: Professor Doutor João Carlos Pires Brigola e Professora Doutora Raquel Henriques da Silva. Évora, Julho de 2014.

WWW:<URL:<https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/11718/1/C.%20Camacho%20Tese%20Vol.%201.pdf>>

CAMPOS, V.F. **TQC: controle da qualidade total no estilo japonês**. Belo Horizonte: Falconi, 2014.

CAMPOS, A.M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: fev./abr. 1990. 30-50 p. [Consult. 28 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049>>.

CANADIAN CONSERVATION INSTITUTE – CCI; *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property – ICCROM*, 2016. **The ABC Method: a risk management approach to the preservation of cultural heritage**. ISBN 978-0-660-04134-6. [Consult. 06 Fev. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.iccrom.org/publication/abc-method-risk-management-approach-preservation-cultural-heritage>>.

CANCLINI, N.G. **Diferentes, desiguais e desconectados**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

CÂNDIDO, M.M.D. **Orientações para Gestão e Planejamento de Museus**. Coleção Estudos Museológicos, volume 3, 94 p. Florianópolis: FCC, 2014. WWW:<URL:<https://www.promemoria.saocarlos.sp.gov.br/acervo-files/legislacao/orientacoes-gestao-planejamento-museus.pdf>>.

CARMONA, S.; EZZAMEL, M. Accounting and accountability in ancient civilizations: Mesopotamia and ancient Egypt., *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 20, Iss 2, pp. 177 - 209, 24 April 2007. WWW:<URL:<http://dx.doi.org/10.1108/09513570710740993>>

CARNEGIE, G.D.; WOLNIZER, P.W. **Enabling accountability in museums**. *Museum Management and Curatorship*, v.15. n.4. p. 371-386. (1996). [Consult. 07 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09647779609515498>>.

CARNEGIE, G.D.; WEST, B.P. ***Making Accounting accountable in the public sector.*** Critical Perspectives on Accounting. v. 16. pp. 905-928. 2005. [Consult. 19 Dez. 2012]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2004.01.002>>

CARSALADE, F.L. In: REZENDE, M.B.; GRIECO, B.; TEIXEIRA, L.; THOMPSON, A. (Orgs.). Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural. 1. ed. Rio de Janeiro; Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015. WWW:<URL: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural?letra=b>>

CARVALHO, A.; FRAYÃO, C.; SILVA, R.H. **Políticas culturais e museus: algumas perspectivas.** MIDAS, 13 | 2021, «Dossier temático: "Políticas culturais e museus"» [Online], posto online no dia 03 novembro 2021. [Consult. 03 Fev.2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://journals.openedition.org/midas/2682>>.

CARVALHO, A. **Em Torno da Definição de Museu do ICOM: Lições a partir de Quioto.** p. 1-20. 2019. [Consult. 20 Nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.researchgate.net/publication/337562722 Em Torno da D](https://www.researchgate.net/publication/337562722_Em_Torno_da_Definicao_de_Museu_do_ICOM_Licoes_a_partir_de_Quito)
[efinicao de Museu do ICOM Licoes a partir de Quioto](https://www.researchgate.net/publication/337562722_Em_Torno_da_Definicao_de_Museu_do_ICOM_Licoes_a_partir_de_Quito)>.

CERÁVOLO, S.M. Delineamentos para uma teoria da Museologia. **Anais do Museu Paulista.** 2004. v.12. n.1. pp.237-268. ISSN 0101-4714. [Consult. 18 Abr. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.redalyc.org/pdf/273/27301219.pdf>>..

CESÁRIO, H.B.M.; DAVEL, E. Participação Comunitária e Identidade Territorial na Gestão de Museus: A Mobilização Museológica Organizacional e Interorganizacional. **Cadernos de Sociomuseologia.** v.55. n.11. 13 Jun. 2018. [Consult. 22 Nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://revistas.ulsofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/issue/view/719>>.

CHAMUSCA, P. M. M. N. Governança e regeneração urbana: entre a teoria e algumas práticas, Tese (Doutorado em Geografia)- Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2012. [Consult. 15 Set. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/67273>

CHAGAS, M.; PRIMO, J.; STORINO, C.; ASSUNÇÃO, P. A museologia e a construção de sua dimensão social: olhares e caminhos. **Cadernos de Sociomuseologia**. v. 55. n. 11. 13 Jun. 2018. [Consult. 22 Nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL: A museologia e a construção de sua dimensão social: olhares e caminhos | Cadernos de Sociomuseologia (ulusofona.pt)>.

CHAGAS, M.; STORINO, C. O desafio da acessibilidade aos museus. In Acessibilidade a Museus/Regina Cohen, Cristiane Duarte e Alice Brasileiro - Ministério da Cultura/Instituto Brasileiro de Museus. – Brasília, DF: MinC/Ibram, 2012. **Cadernos Museológicos**. v.2. 190 p. [Consult. 20 Jun. 2019]. Disponível em WWW:<URL: https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/acessibilidade_a_museu_miolo.pdf>.

CHANCELLOR, E. (2001). **Salve-se quem puder: uma história da especulação financeira**. Traduzido por Laura Teixeira Motta. 1 ed. São Paulo: Saraiva.

CHIAVENATO, I. **Comportamento organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações**. Ed.3. São Paulo: Manole, 2014a. Disponível em WWW:<URL:

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas: O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Ed.4. São Paulo: Manole, 2014b.

CHIAVENATO, I. (2020). **Introdução à teoria geral da administração - uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Ed.10. Rio de Janeiro: Atlas, 2020. Disponível em WWW:<URL: <https://chiavenato.online/produto/introducao-teoria-geral-da-administracao-10-edicao/>>.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico: da intenção aos resultados**. Ed.4. Rio de Janeiro: Atlas, 2020.

CHOAY, F. **Alegoria do património**. Tradução de Teresa Castro. Lisboa: Edições 70. 2016. Título original “*L’Allégorie du Patrimoine*”. Éditions du Seuil. 1992, 1996 e 1999.

CHOAY, F. **As questões do património: antologia para um combate**. Tradução de Luís Filipe Sarmiento. Lisboa: Edições 70, 2015. Título original “**Patrimoine en questions. Anthologia pour un combat**”. Éditions du Seuil, 2009. Disponível em WWW:<URL:<https://www.finotracoeditora.com.br/o-patrimonio-em-questao-antologia-para-um-combate>>.

CLARKE, J; NEWMAN, J. ***The Managerial State: power, politics and ideology***. Ed.1. Maio. 1997. Editora: SAGE Publications Ltd.

COELHO, S.C.T. **Terceiro Setor: Um Estudo Comparado Entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora Senac, 2000.

COHEN, R.; DUARTE, C.; BRASILEIRO, A. Acessibilidade a Museus - Ministério da Cultura / Instituto Brasileiro de Museus. – Brasília, DF: MinC/Ibram, 2012. **Cadernos Museológicos**. v.2. 190 p. [Consult. 20 Jun. 2019]. Disponível em WWW:<URL: https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/acessibilidade_a_museu_miolo.pdf>.

COLBERT, J. ***Strategic planning manual : national guidelines for museums, galleries and keeping places***. Austrália: 1998. [Consult. 09 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogue.nla.gov.au/catalog/730457>>.

COLLECTIONS TRUST - **SPECTRUM 4.0: o padrão para gestão de coleções de museus do Reino Unido/Collections Trust**. Tradução de: SPECTRUM 4.0: the UK Museum Collections Management. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura; Associação de Amigos do Museu do Café; Pinacoteca do Estado de São Paulo, 2014. Disponível em WWW:<URL:https://spectrum-pt.org/wp-content/uploads/2021/03/Spectrum_PT_NET.pdf>.

CUMMINS, A. **Conceitos-chave de museologia**. André Desvallées e François Mairesse (Editores). Bruno Brulon Soares e Marília Xavier Cury (Tradução e comentários). São Paulo: Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Museus: Pinacoteca do Estado de São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 2013. [Consult. 27 Jul. 2017] Disponível em

WWW:<URL:http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/Key_Concepts_of_Museology/Conceitos-ChavedeMuseologia_pt.pdf>.

CUNHA, J.C. **Modelos de Gestão da Qualidade I**. SENAI: Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2001.

CURY, M.X. **O sujeito do museu**. MUSAS – Revista Brasileira de Museus e Museologia, n. 4, 2009. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Museus, 2009. [Consult. 18 Fev. 2018]. Disponível em WWW:<URL:http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2012/03/musas20120327.pdf>.

DESVALLÉES, A.; MAIRESSE, F. (Editores), Conceitos-chave de museologia. Bruno Brulon Soares e Marília Xavier Cury (Tradução e comentários). São Paulo: Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Museus: Pinacoteca do Estado de São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura. 2013. [Consult. 27 Jul. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/Key_Concepts_of_Museology/Conceitos-ChavedeMuseologia_pt.pdf>.

DIMAGGIO, P. **Interest and agency in institutional theory**. In: ZUCKER, L. G. Institutional patterns and organizations: culture and environment. Cambridge: Ballinger Publishing Company, p. 3-21, 1988. [Consult. 26 Out. 2017]. Disponível em WWW:<URL:https://trove.nla.gov.au/version/15941691>.

DIMAGGIO, P.; ANHEIER, H. **The Sociology of nonprofit organizations and sectors**. Annual Review of Sociology. 16, 1990, pp. 137-59. Disponível em WWW:<URL:https://www.jstor.org/stable/2083266>.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. In: POWELL e DIMAGGIO. The new institutionalism in organizational analysis. p. 63-82. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO – DGAEP. **Estrutura Comum de Avaliação Melhorar as organizações públicas através da auto-avaliação –**

CAF 2006. [Consult. 14 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/docs/Modelo_CAF%202006_edi%C3%A7%C3%A3o%20portuguesa_completo.pdf>.

DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO – DGAEP. **Resultados do Inquérito sobre a Aplicação da Caf na Administração Central do Estado – 2018.** [Consult. 14 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://www.caf.dgaep.gov.pt/media//publicacoes/RESULTADOS_InqueritoCAF_Adm_Central_Junho2018.pdf>.

DONALDSON, T.; PRESTON, L.E. ***The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications***. The Academy of Management Review, v.20. n.1, Jan, 1995, pp. 65-91 [Consult. 16 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.jstor.org/stable/258887>>.

DUARTE, L.F.D. **O Museu Nacional: ciência e educação numa história institucional brasileira**. Horizonte antropológico. Espaço Aberto. 25 (53). Jan-Apr 2019. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1590/S0104-71832019000100013>>.

DUBAR, C. A Socialização. Construção das Identidades Sociais e Profissionais. Porto: Porto Editora. 1997. [Consult. 18 Nov. 2017]. Disponível em WWW:<URL: https://www.academia.edu/34268309/Docslide_com_br_livro_claude_dubar_socializacao>

DUBNICK, M.J. ***Accountability And Ethics: Reconsidering the Relationships***. International Journal of Organization Theory and Behavior, 6, no. 3 (Fall, 2003): 405-441. 2003. [Consult. 03 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL:[extension://elhekieabhbkmcefcobjddigjaadp](https://elhekieabhbkmcefcobjddigjaadp)https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1022&context=polisci_facpub>.

DUBNICK, M.J.; JUSTICE, J.B. ***Accounting for Accountability'*** Paper presented at the annual meeting of the The American Political Science Association Hilton Chicago and the

Palmer House Hilton, Chicago, IL, 2004-09-02/04. [Consult. 29 Jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2004/dubjusacctg2004.pdf>>.

DUGOSH, K.L.; PAULUS, P.B.; ROLAND, E.J.; YANG, H.C. **Cognitive stimulation in brainstorming**. *Journal of Personality and Social Psychology*, 79(5), 722–735. 2000. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1037/0022-3514.79.5.722>>.

EDWARDS, M.; HULME, D. **Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Non-government Organizations**. *World Development*, 24(6), pp. 961- 973. 1996. Disponível em WWW:<URL:<https://www.semanticscholar.org/paper/Too-Close-For-Comfort-The-Impact-of-Official-Aid-on-Edwards-Hulme/454edcfcf7cb4d5d373456e0eeca664ae7672047>>. DOI:10.1016/0305-750X(96)00019-8.

EDSON, G. **Gestão de museu**. In: BOYLAN, Patrick J. Como gerir um museu: manual prático. Tradução ICOM Brasil. França: UNESCO/ICOM. ICOM; Unesco: 2004. Disponível em WWW:<URL:<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Como+Gerir+um+Museu:+Manual+Prático#0>>.

ETZIONI, A. **The third sector and domestic missions**. *Public Administration Review*, v. 33, n. 4, p. 314-323, jul./ago. 1973. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.2307/975110>>.

ETZIONI, A. **The untapped potential of the 'third sector'**. *Business and Society Review*, n. 1, p. 19-44, Spring 1972. Disponível em WWW:<URL: https://www.researchgate.net/publication/262975808_THE_UNTAPPED_POTENTIAL_OF_INFORMATION_AND_COMMUNICATION_TECHNOLOGIES_FOR_THE_THIRD_SECTOR_WHERE_CORPORATE_SOCIAL_RESPONSIBILITY_AND_SOCIAL_INCLUSION_CAN_MEET>.

EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT – EFQM. **EFQM Recognition Brochure**. Brussels, Belgium: EFQM, 2019c. [Consult. 12 Fev. 2021]. Disponível em

WWW:<URL:https://www.efqm.org/static/dd4a8ff37340c09415f7151b05455f68/EFQM_Recognition_brochure.pdf>.

EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT – EFQM. **Modelo EFQM**. Brussels, Belgium: EFQM, 2019a. [Consult. 12 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://mcusercontent.com/8aae4cc18759a21fc7689d67a/files/d75e8811-b6a8-44c1-8165-ea225441f798/EFQM_MODELBROCHURE_AWfinal_Portuguese_Free_version.01.pdf>.

EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT – EFQM. **The EFQM Model**. Brussels, Belgium: EFQM, 2019b. [Consult. 12 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://mcusercontent.com/8aae4cc18759a21fc7689d67a/files/d5aa617d-fe86-48e9-a9f5-f3c817f0d14c/EFQM_MODELBROCHURE_AW_final_Free_Sponsors.01.pdf>.

EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK – EUPAN. **Common Assessment Framework: The European model for improving public organisations through self-assessment** (2020a). Disponível em WWW:<URL:<https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/11/20191118-CAF-2020-FINAL.pdf>>.

EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK – EUPAN. **Guidelines for Implementing the CAF** (2020b). Disponível em WWW:<URL:<https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/06/Guidelines-for-implementing-the-CAF.pdf>>.

FAESARELLA I.S., SACOMANO, J.B.; CARPINETTI L.C.R. Gestão da Qualidade: Conceitos e Ferramentas. São Carlos, abril de 2006. [Consult. 13 Jun. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <http://repositorio.eesc.usp.br/server/api/core/bitstreams/a4b321b2-bad5-415d-bae2-f4b59f083a7d/content>>.

FALK, J.H.; DIERKING, L.D. The Museum Experience. Washington, DC: howells House, 1992. Disponível em WWW:<URL: https://books.google.com.br/books/about/The_Museum_Experience.html?id=Hd9l6gt6aJ0C&redir_esc=y>.

FALK, J.H, DIERKING, L.D. **The Museum Experience Revisited**. New York, NY: Routledge, 2016. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.4324/9781315417851>>.

FARAH, M.F.S. **Administração pública e políticas públicas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV/Ebap, mai./jun. 2011, p. 813-836. . [Consult. 28 Dez. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>.

FARIA, J.C. **Administração – Introdução ao Estudo**. 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1997.

FERNANDES, R.C. **Privado, porém público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Dumará, 1994. Disponível em WWW:<URL: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=51003>>.

FERREIRA, S. **A invenção estratégica do terceiro sector como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico-conceptual**. Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 84 | 2009, posto online no dia 01 outubro 2012. [Consult. 03 Abr. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<http://journals.openedition.org/rccs/422>>; <URL: DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.422>>.

FERREIRA, G.A.; MANGO, A.R. Cultura como direito fundamental: regras e princípios culturais. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**S. Brasília: v. 3, n. 1, p. 80 – 98, Jan/Jun. 2017. [Consult. 23 Out. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/2108>.

FERRÃO, J. Governança democrática metropolitana: como construir a "cidade dos cidadãos"? In: FERREIRA, A; RUA, J; MATTOS, R. C. (Org). Desafios da Metropolização do Espaço. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. [Consult. 23 Out. 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20132/1/ICS_JFerrao_Governanca_CLI.pdf

FERREZ, H.D. **Documentação museológica: teoria para uma boa pratica**. Cadernos de Ensaio n. 2 (Estudos de Museologia). Rio de Janeiro: MinC / IPHAN, 1994, p. 64- 74. Disponível em WWW:<URL:

https://www.academia.edu/31151406/Documenta%C3%A7%C3%A3o_Museol%C3%B3gica_Teoria_para_uma_Boa_Pr%C3%A1tica>.

FIGUEIREDO, S.; CAGGIANO, P.C. **Controladoria: teoria e prática**. 5 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. Disponível em WWW:<URL: <https://biblioteca.tc.df.gov.br/book/controladoria-teoria-e-pratica/>>.

FONSECA, M.C.L. O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Minc-Iphan, 2005, 295p. [Consult. 20 Novembro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://pem.assis.unesp.br/index.php/pem/article/view/166>>.

FOOTE, N.N.; HATT, P. K. Social Mobility and Economic Advance. The American Economic Review 43 (2): 364-378. (maio de 1953). [Consult. 12 Maio 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://tyap.net/mediaf/social_mobility_and_economic_ad.pdf>.

FOPP, M. **Managing Museums and Galleries**. Published April 17, 1997 by Routledge. This edition published in the Taylor & Francis e-Library, 2003. Disponível em WWW:<URL: <https://www.routledge.com/Managing-Museums-and-Galleries/Fopp/p/book/9780415094979>>.

FREEMAN, R. **Strategic management: A stakeholder approach**. Cambrigde: Cambrigde, University Press, 1984. Disponível em WWW:<URL: https://www.researchgate.net/publication/228320877_A_Stakeholder_Approach_to_Strategic_Management>.

FREZATTI, F. Orçamento empresarial: planejamento e controle gerencial. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FRIEDMAN, M. **The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits**. The New York Times Magazine. September 13, 1970. [Consult. 16 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<http://umich.edu/~thecore/doc/Friedman.pdf>>.

FRIGOTTO, G. **A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais**. Revista do Centro de Educação e Letras. v. 10 - nº 1 - p. 41-62 1º sem. 2008. Unioeste, Foz do Iguaçu, 2008. [Consult. 12 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/4143/3188>>.

FUMAROLI, M. Jalons pour une histoire littéraire du patrimoine. In: NORA, Pierre (org.). **Science et conscience du patrimoine**. Paris: Fayard, 1997.

GAMA, P. **A importância da norma SPECTRUM na gestão museológica em língua portuguesa**. In COLLECTIONS TRUST - SPECTRUM 4.0: o padrão para gestão de coleções de museus do Reino Unido/Collections Trust. Tradução de: SPECTRUM 4.0: the UK Museum Collections Management. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura; Associação de Amigos do Museu do Café; Pinacoteca do Estado de São Paulo, 2014. Disponível em WWW:<URL: https://spectrum-pt.org/wp-content/uploads/2021/03/Spectrum_PT_NET.pdf>.

GARRISON, R.H; NOREEN, E.W.; BREWER, P.C. **Contabilidade gerencial**. 14ª ed. São Paulo: AMGH, 2013.

GAUDIN, P. A governança moderna, ontem e hoje: alguns esclarecimentos a partir das políticas públicas francesas. Teoria & Sociedade, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 4, p. 247-272, 1999.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GILMORE, A.; RENTSCHLER, R. Changes in museum management: A custodial or marketing emphasis?, **Journal of Management Development**, Vol. 21 Iss: 10 pp. 745 – 760, 2002. [Consult. 06 Abr. 2012]. Disponível em WWW:<URL:<http://dx.doi.org/10.1108/02621710210448020>>.

GOB, A.; DROUGUET, N. A museologia: história, evolução, questões atuais. Tradução: Dora Rocha e Carlos Alberto Monjardim. Título original: La muséologie: histoire, développements, enjeux actuels. – Rio de Janeiro, FGV, 2019.

GONÇALVES, J.R.S. Patrimônio como categoria de pensamento. In: ABREU, R.; CHAGAS, M. (Orgs). Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 21-29. [Consult. 26 Ago 2020], Disponível em WWW:<URL: [http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17542/material/patrimonio como categoria de pensamento.pdf](http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17542/material/patrimonio%20como%20categoria%20de%20pensamento.pdf).

GONÇALVES, J.R.S. Ressonância, materialidade e subjetividade: as culturas como patrimônios. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre: v. 11, n. 23, jan./jun. 2005, p.15-36. [Consult. 26 Ago 2020], Disponível em WWW:<URL: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832005000100002>

GOODIN, R.E. "Democratic Accountability: The Distinctiveness of the Third Sector." **European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie**, vol. 44, no. 3, pp. 359–96, 2003 [Consult. 07 Mar. 2021], Disponível em WWW:<URL: <http://www.jstor.org/stable/23999546>.

GODFREY, A.; HOOPER, K. **Accountability and decision-making in feudal England: Domesday Book revisited**. Accounting History, v. 1, n. 1, p. 35-54, 1996. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1177/10323732960010010>>.

GODOY, E.V.; SANTOS, V.M. **Um olhar sobre a cultura**. Educação em Revista|Belo Horizonte|v.30|n.03|p.15-41|Julho-Setembro 2014. [Consult. 25 Nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<<https://www.scielo.br/pdf/edur/v30n3/v30n3a02.pdf>>.

GOLDRATT, E.M. **Síndrome do palheiro: garimpando informação num oceano de dados**. 2 ed., São Paulo: Educator, 1992. Disponível em WWW:<URL: https://books.google.com.br/books/about/A_s%C3%ADndrome_do_palheiro.html?id=DXOrpwAACAAJ&redir_esc=y>. GOMES, C. A. **Direito do patrimonio cultural, direito do urbanismo, direito do ambiente: o que os une e o que os separa**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ISSN-e 0870-3116, Vol. 42, Nº. 1, 2001, págs. 353-360. Disponível em WWW:<URL: <https://blook.pt/publications/publication/f2b2f4fc6866/>>.

GOMES, C.A. ***The (green) heart of the matter: a vertente procedimental da tutela do ambiente e a revisão da lei de bases do ambiente***. Revista Opinião Jurídica v. 8, n. 12 (2010) Disponível em WWW:URL: <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v8i12.2010>.

GRANT, R.W.; KEOHANE, R.O. ***"Accountability and Abuses of Power in World Politics."*** American Political Science Review 99 pp. 29-43, 2005. [Consult. 17 Out. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<<https://doi.org/10.1017/S0003055405051476>>.

GRAY, A.; JENKINS, B. ***Codes of accountability in the new public sector***. Accounting, Auditing & Accountability Journal, v. 6, n. 3, p. 52-66, 1993. [Consult. 18 Mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:DOI: 10.1108/09513579310042560>.

GRONINGER, K.R. ***An Introduction to Museum Accountability***. The Museum Scholar, Volume 1, Number 1. [Consult. 14 Fev. 2021]. 2016. Disponível em WWW:<URL:<https://articles.themuseum scholar.org/2016/08/02/vol1no1groninger-2/>>.

HALL, A.T.; FRINK, D.D.; BUCKLEY, M,R. ***An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability***. Journal of Organizational Behavior, v. 38, n. 2, p. 204-224, 2017. Disponível em WWW:<URL:DOI: <https://doi.org/10.1002/job.2052>>.

HALL, S. ***A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo***. Tradução e revisão de Ricardo Uebel, Maria Isabel Bujes e Marisa Vorraber Costa do capítulo 5 do livro Media and Cultural Regulation, organizado por Kenneth Thompson e editado na Inglaterra em 1997. Estudo e Realidade, v.22 n.2 p.5-244 jul.ldez. 1997. [Consult. 30 Out. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/issue/viewIssue/3030/366>>.

HANDY; C B. ***Gods of Management: The Changing Work of Organisations***. 1 ed. London: Profile Books, 2020.

HANSON, D. **Gestão e cultura: um panorama dos argumentos pró e contra**. III SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Rio de Janeiro, 2006. [Consult. 28 Ago. 2011]. Disponível em WWW:<URL:http://www.aedb.br/seget/artigos07/11_Hanson%20Gestao%20e%20Cultura.pdf>.

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HATT, P.; FOOTE, N. *On the expansion of the tertiary, quaternary, and quinary sectors*, American Economic Review, May. (1953). Consult. 06 Abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL:

HOJI, M. **Administração financeira e Orçamentária**. São Paulo: Atlas, 2014.

HUDSON, M. Administrando Organizações do Terceiro Setor. **O Desafio de Administrar sem receita**. São Paulo: Makron Books, 2004. Disponível em WWW:<URL: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179618335015>>.

Ibermuseus. **Marco conceitual comum para a elaboração do Registro de Museus Iberoamericanos**. Observatorio Iberoamericano de Museos (OIM). Marco conceitual comum para a elaboração do RMI | Publicações Ibermuseus | Ibermuseus. 2013. [Consult. 06 Abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL:ibermuseos.org>. Acesso em 06/04/2023.

Ibermuseus. **Marco Conceitual Comum em Sustentabilidade das Instituições e Processos Museais Ibero-americanos**. Programa Ibermuseos/Ibermuseus. 2019. [Consult. 06 Abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.ibermuseos.org/pt/recursos/publicacoes/marco-conceitual-comum-para-a-elaboracao-do-rmi/>>.

Ibermuseus; ICCROM. **Guia de Gestão de Riscos para o Patrimônio Museológico** (versão em português Guide to Risk Management publicado pelo International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property – ICCROM e o Canadian Conservation Institute – CCI). ISBN 978-92-9077-270-5, 2017. Disponível em

WWW:<URL:<https://www.iccrom.org/publication/guide-risk-management>. Acesso em 06/02/2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Um olhar territorial para o desenvolvimento – Sudeste**. LEAL, Cláudio Figueiredo Coelho; LINHARES, Lucas; LEMOS, Cristina; SILVA, Marcelo Machado da; LASTRES, Helena Maria Martins (Orgs.). Rio de Janeiro: BNDES, 2015. [Consult. 15 Fev. 2019]. Disponível em WWW:<URL:<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4321>>.

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Cadastro Nacional de Museus: Série Histórica, 2018. Disponível em WWW:<URL:<http://dados.cultura.gov.br/dataset/5a3eea56-d3f5-4c03-9b6c-1b8e09dde4ee/resource/11790f91-17cb-400e-abd1-5eb1c762e091/download/cnmbaseedicionariodedados20181.zip>>.

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Cadastro Nacional de Museus. Disponível em WWW:<URL:[http://museus.cultura.gov.br/busca/##\(global:\(filterEntity:space,viewMode:list\),space:\(filters:\('@verified':!t\)\)\)>](http://museus.cultura.gov.br/busca/##(global:(filterEntity:space,viewMode:list),space:(filters:('@verified':!t)))>).

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Relatório de Gestão Ibram – exercício 2020. Brasília: Ibram, 2010. Disponível em WWW:<URL:<https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio-de-Gestao-Ibram-2020.pdf>.

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM; International Council of Museums – ICOM BRASIL; International Centre for The Study of The Preservation and Restoration of Cultural Property – ICCROM. Declaração do Rio de Janeiro sobre Redução do Risco de Incêndio no Patrimônio Cultural. Rio de Janeiro: IBRAM/ICOM-BRASIL/ICCROM, 2019. [Consult. 06 Fev. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.iccrom.org/resources/publications?keywords=risk&categories=60&languages=All&regions=All>>.

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Museus e a dimensão econômica: da cadeia produtiva à gestão sustentável/Instituto Brasileiro de Museus – Brasília, DF: 2014. 142 p.: il; 23 cm – (Coleção Museu, Economia e Sustentabilidade, 2). [Consult. 18 Jan. 2022].

Disponível em WWW:<URL: https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Museus_DimensaoEconomica_ibram2014.pdf>.

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Resolução Normativa nº 1, de 14 de dezembro de 2016. Estabelece os procedimentos e critérios específicos relativos ao Registro de Museus junto ao Ibram e demais órgãos públicos competentes. 2016. [Consult. 10 Out. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.gov.br/museus/pt-br/assuntos/legislacao-e-normas/outros-instrumentos-normativo/resolucao-normativa-no-1-de-14-de-dezembro-de-2016#:~:text=Revogada%20pela%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20Ibram,e%20demais%20%C3%B3rg%C3%A3os%20p%C3%ABlicos%20competentes.>>

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Resolução Normativa Ibram nº 17, de 22 de março de 2022. Estabelece os procedimentos e critérios específicos relativos ao Registro de Museus junto ao Ibram e demais órgãos públicos competentes. 2022. [Consult. 10 Out. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.gov.br/museus/pt-br/assuntos/legislacao-e-normas/outros-instrumentos-normativo/resolucao-normativa-ibram-no-17-de-22-de-marco-de-2022#:~:text=Estabelece%20os%20procedimentos%20e%20crit%C3%A9rios,pelo%20inciso%20IV%20do%20art.>>

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Museus em Números/Instituto Brasileiro de Museus Brasília: Instituto Brasileiro de Museus, 2011. 240 p.; 29,7 cm; vol. 1.

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Portaria nº 7, de 9 de janeiro de 2017. Fica instituída a Rede Nacional de Identificação de Museus – RENIM. 2017. [Consult. 10 Out. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.gov.br/museus/pt-br/assuntos/legislacao-e-normas/portarias/portaria-no-7-de-9-de-janeiro-de-2017>>

Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. Portaria Ibram nº 217, de 5 de março de 2021. Dispor sobre a instituição da Rede Nacional de Identificação de Museus – ReNIM, como forma de arranjo de governança pública colaborativa, voltada à interação e cooperação entre os seus componentes para o desenvolvimento do setor de museus brasileiro.

2017. [Consult. 26 Mar. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.gov.br/museus/pt-br/assuntos/legislacao-e-normas/portarias/portaria-lbram-no-217-de-5-de-marco-de-2021>>

Instituto Português de Museus (IPM). **Museus e Acessibilidade**. Coleção Temas de Museologia. 2004. [Consult. 20 Jun. 2019]. Disponível em WWW:<URL:http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/publicacoes/acessibilidades/ipm_2004_museus_e_acessibilidade.pdf>.

International Council of Museums – Icom. **Code of Ethics for Museums**. by the 21st General Assembly in Seoul (Republic of Korea) on 8 October, 2004. Paris, 2017. [Consult. 12 Fev. 2012]. Disponível em WWW:<URL:<https://icom.museum/wp-content/uploads/2018/07/ICOM-code-En-web.pdf>>.

International Council of Museums – ICOM. **Como gerir um museu: manual prático**. Coord.: Patrick J. Boylan. Paris: 2004. [Consult. 12 Set. 2012]. Disponível em WWW:<URL:http://www.icom.org.br/Running%20a%20Museum_trad_pt.pdf>.

International Council of Museums – ICOM. **Statuts Du Conseil International des musées. Adoptés par la 22e Assemblée générale tenue à Vienne (Autriche)**, le 24 août 2007. [Consult. 12 Set. 2012]. Disponível em WWW:<URL:http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/Statuts/statutes_eng.pdf>.

International Organization for Standardization – ISO. **Friendship Among Equals: Recollections from !ISO's first fifty Years, 1997**. [Consult. 22 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/about%20ISO/docs/en/Friendship_among_equals.pdf>.

International Organization for Standardization – ISO. **ISO 2600 – Guidance on social responsibility: Discovering ISO 26000**. Genève: ISO, 2018b. [Consult. 12 Fev. 2021].

Disponível em WWW:<URL:
<https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100258.pdf>>.

International Organization for Standardization – ISO. **ISO 26000 and OECD Guidelines Practical overview of the linkages**. Genève: ISO, 2019. [Consult. 12 Fev. 2021].
Disponível em WWW:<URL:
<https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100418.pdf>>.

International Organization for Standardization – ISO. **ISO 9001-2015-Quality management systems – Requirements**. Genève: ISO, 2015b. [Consult. 12 Fev. 2021].
Disponível em WWW:<URL: <https://www.iso.org/standard/62085.html>

International Organization for Standardization – ISO. **ISO Statutes**. 19 ed. ISBN 978-92-67-02036-5. Genève: ISO, 2018a. [Consult. 22 Fev. 2021]. Disponível em
WWW:<URL:<https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/statutes.pdf>>.

International Organization for Standardization – ISO. **ISO/IEC Directives, Part 1 Consolidated ISO Supplement — Procedures for the technical work — Procedures specific to ISO**. ISO, 2021. [Consult. 22 Abr. 2021]. Disponível em
WWW:<URL:<https://www.iso.org/directives-and-policies.html>>.

International Organization for Standardization – ISO. **ISO/IEC Directives, Directives, Part 2 – Principles and rules for the structure and drafting of ISO and IEC documents**. ISO, 2021. [Consult. 22 Abr. 2021]. Disponível em
WWW:<URL:<https://www.iso.org/directives-and-policies.html>>..

International Organization for Standardization – ISO. **Quality management principles**. ISBN 978-92-67-10650-2. Genève: ISO, 2015a. [Consult. 22 Fev. 2021]. Disponível em
WWW:<URL:<https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100080.pdf>>.

JANES, R. **Museums, Corporatism and the Civil Society**. Curator: The Museum Journal. 50. 219 – 237. 10.1111/j.2151-6952.2007.tb00267.x. [Consult. 25 Fev. 2021], (2007).

Disponível em WWW:<URL:<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.2151-6952.2007.tb00267.x>>.

JARDIM, J.M. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa.** Revista do Serviço Público, v. 59, n. 1, p. p. 81-92, 18 fev. 2014. [Consult. 21 Maio 2019]. Disponível em WWW:<URL:<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/141>>.

JENSEN, M.C.; MECKLING, W.H. **The theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and capital structure.** Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em WWW:<URL:[https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)>.

KALDOR, M. **Civil Society and Accountability**, *Journal of Human Development*, V.4, 2003, 5-27, 2003. DOI: 10.1080/1464988032000051469. [Consult. 7 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/1464988032000051469?sroll=top>>.

KALDOR, M. **Civil Society and Accountability.** Journal of Human Development, 4:1, 5-27, 2003. Disponível em WWW:<URL:DOI: 10.1080/1464988032000051469>.

KANTER, R. M. **The change masters.** New York: Simon and Schuster, 1985.

KENNEY, C. D. **“Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. in Latin America.”** In: Democratic Accountability in Latin America, por Scott Mainwaring e Welna Christopher, 3-33. New York: Oxford University Press, 2003. [Consult. 18 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL: DOI: 10.1093/0199256373.003.0003>.

KEOHANE, R.O. **“The Concept of Accountability in World Politics and the Use of Force.”** Michigan Journal of International Law 24 (4): 1– 21, 2003. [Consult. 17 Out. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1329&context=mjil>>.

KEARNS, K.P. The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations: An Analytical Framework. **Public Administration Review** 54 (1994): 185. . [Consult. 07 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.2307/976528>>

KINDLEBERGER, C.P.; ALIBER, R.Z. Manias, pânico e crises: a história das catástrofes econômicas mundiais. Tradução: Eduardo Kraszczuk. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

KOPPEL, J.G.S. ***Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”***. Public Administration Review, 65 (1) 94-108, 2005. [Consult. 17 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL:http://academic.udayton.edu/richardghere/POL%20305/Koppell_Jonathan_GS.pdf>.

KOPPEL, J.G.S. World Rule: ***Accountability, Legitimacy, and the Design of Global Governance***. Chicago: University of Chicago Press, 2010. Disponível em WWW:<URL: <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/W/bo9101445.html>>.

KOTLER, N.G.; KOTLER, P.; KOTLER, W.I. ***Museum marketing and strategy: designing missions, building audiences, generating revenue and resources***. 2 ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2008. Disponível em WWW:<URL: <https://www.perlego.com/book/1007453/museum-marketing-and-strategy-designing-missions-building-audiences-generating-revenue-and-resources-pdf>>.

KRAMER, R.; GIDRON, B.; SALAMON, L. ***Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States***. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1994. Disponível em WWW:<URL: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=1470>>.

KRUGMAN, P.R. ***A Crise de 2008 e a economia da depressão***. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Disponível em WWW:<URL: https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=523726&query_desc=au%3A%22Serra%2C%20Afonso%20Cello%20da%20Cunha%22>.

LACERDA, Alice Pires de. Democratização da cultura X democracia cultural: os pontos de cultura enquanto política cultural de formação de público. In: Seminário Internacional Políticas Culturais, 2010, Rio de Janeiro. Anais do Seminário Internacional Políticas culturais: Teoria e Práxis. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2010. . [Consult. 07 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Lacerda-democratizacao-da-cultura.pdf>>

LADKIN, N. Gestão do Acervo. In: Como gerir um museu : manual prático / [edição e coordenação Patrick J. Boylan]. -- Brodowski, SP : Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari ; São Paulo : Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, 2015. Título original: Running a museum : a practical handbook. Vários tradutores. [Consult. 25 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.sisemsp.org.br/wp-content/uploads/2013/12/Como%20Gerir%20um%20Museu.pdf>>

LARAIA, R.B. Cultura: um conceito antropológico. 15. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

LEVINE et al. **Estatística: teoria e aplicações**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011. Disponível em WWW:<URL: <https://www.grupogen.com.br/estatistica-teoria-e-aplicacoes-usando-ms-excel-em-portugues>>.

LEVITT, T. **The Third Sector: new tactics for a responsive society**. New York: AMACOM, 1973. Disponível em WWW:<URL: https://books.google.com.br/books/about/The_Third_Sector.html?id=mt9-MAEACAAJ&redir_esc=y>.

LEWIS, G. **O Papel dos Museus e o Código de Ética Profissional**. In: BOYLAN, Patrick J. Como gerir um museu: manual prático. Tradução ICOM Brasil. França: UNESCO/ICOM. ICOM; Unesco: 2004. [Consult. 25 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL:<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Como+Gerir+um+Museu:+Manual+Prático#0>>.

LI, D.H. ***The nature of corporate residual equity under the entity concept.*** In: The Accounting Review, 35(2), 258-263, 1990. [Consult. 21 Jan. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.jstor.org/stable/243019>>.

LIMA D.F.C. **Documentação em Museus e Histórico de Propriedade (Provenance): Restituição de Obras de Arte Espoliadas pelos Nazistas.** In: ENANCIB 2010 (11) Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - Inovação e inclusão social: questões contemporâneas da informação, 2010, Rio de Janeiro: ENANCIB, 2010 (11). Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - Inovação e inclusão social: questões contemporâneas da informação. GT 9- Museu, Patrimônio e Informação. Rio de Janeiro: IBICT; ANCIB, 2010. p. 21-40. Disponível em WWW:<URL: <https://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/292/1/PRINCIPEEnancib2010.pdf>>.

LIMA, D.F.C. **Museologia-Museu e Patrimônio, Patrimonialização e Musealização: ambiência de comunhão.** Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, v. 7, p. 31-50, 2012. [Consult. 20 Fev. 2016]. Disponível em WWW:<URL:http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-81222012000100004&script=sci_arttext>.

LIMA, D.F.C. **Comunicação Oral – Da face inativa da indústria ao contexto ativo do museu: aspectos da musealização do patrimônio industrial.** XIV Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB 2013) – GT 9 – Museu, Patrimônio e Informação. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). De 29 de outubro de 2013 – 1 de novembro de 2013: Santa Catarina. 2013. [Consult. 12 Fev. 2019]. Disponível em WWW:<URL:<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xivenancib/paper/viewFile/4584/3707>>.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil.** Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994 – (Coleção clássicos do pensamento político). [Consult. 23 Jan. 2020]. Disponível em WWW:<URL: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/locke-john-segundo-tratado->

sobre-o-gov-civil.pdf.>. <URL:https://fpa2014.files.wordpress.com/2014/01/john-locke-segundo-tratado-sobre-o-governo.pdf>.

LOPES, C.A. **Acesso à informação pública para melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro.** Cadernos de Finanças Públicas, n.8, p.5-40, 2007. Disponível em WWW:<URL: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3857>.

LORD, G.; LORD, B. **Manual of museum management.** Toronto: Altamira Press, 2009. Disponível em WWW:<URL: https://books.google.com.br/books?id=nGsgTu1hHDoC&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>.

LOUREIRO, M.L.N.M. **Divulgação científica em museus: as coleções e seu papel na linguagem expográfica.** Actas do I Seminário de Investigação em Museologia dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola. v.2. pp. 207-215. Período: 22 e 23 de janeiro de 2010. [Consult. 18 Set. 2012]. Disponível em WWW:<URL: http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8197.pdf>.

LOUREIRO, M.L.N.M. Fragmentos, modelos, imagens: processos de musealização nos domínios da ciência. **DataGramaZero** - Revista de Ciência da Informação - v.8 n.2, Abr 2007. Disponível em: WWW:<URL: https://brapci.inf.br/index.php/res/download/45288 >. Acesso em 18/02/2023.

LOUREIRO, M.L.N.M.; LOUREIRO, J.M.M. Documento e musealização: entretecendo conceitos. **Revista MIDAS: Museus e Estudos Interdisciplinares.** v. 1. Portugal: CIDEHUS, 2013. [Consult. 20 Fev. 2016]. Disponível em WWW:<URL: URL: http://journals.openedition.org/midas/78; DOI: https://doi.org/10.4000/midas.78 >.

LOW, T.L. **The Museum as a Social Instrument: Pub. at the Metropolitan museum of art for the American Association of museums,** New York: 1942. Disponível em WWW:<URL: https://worldcat.org/pt/title/1459042>.

MADDALA, G.S. Introdução à econometria. 3. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2003.

MAHER, M. **Contabilidade de custos: criando valor para a administração**. Rio de Janeiro: Atlas, 2001. Disponível em WWW:<URL: <https://biblioteca.itl.org.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=1025>>.

MAINWARING, S.; CHRISTOPHER, W. ***Democratic Accountability in Latin America***. New York: Oxford University Press, 2003. [Consult. 18 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0001>>.

MAINWARING, S. (2003). ***"Introduction: Democratic Accountability in Latin America."*** In: *Democratic Accountability in Latin America*, por Scott Mainwaring e Welna Christopher, 3-33. New York: Oxford University Press, 2003. [Consult. 18 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0001>>.

MAIRESSE, F. El museo híbrido. Traducción (español): Martín Schifino. – Título original: Le musée hybride. Paris, La Documentation française – , 2010. Buenos Aires, Ariel, 2013.

MANKIW, N.G. **Introdução à Economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009. Disponível em WWW:<URL: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=523629>>.

MARCH, J.G., OLSEN J.P. ***"El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizativos de la Vida Política"***, Zona Abierta, 63/64: 1-43, 1993. Disponível em WWW:<URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=44961>>.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. Fundamentos da metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTIN, L.L.; FRAHM, K. The Changing Nature of Accountability in Administrative Practice," **The Journal of Sociology & Social Welfare**: Vol. 37 : Iss. 1 , Article 8. March 2010. [Consult. 10 Fev. 2021] WWW:<URL: <https://doi.org/10.15453/0191-5096.3497>>.

MARTINS, G.A.; THEÓPHILO, C.R. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARZIALE, N.P. A importância da reafirmação da função social dos museus. O Público e o Privado, edição. 19 n. 38 jan/abr (2021): Artes em tempos de pandemia, 2021. Disponível em WWW:<URL: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/4119>>.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia de pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em WWW:<URL: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=44650>>.

MATOS, A. **A importância da documentação e gestão das colecções na qualidade e certificação dos Museus**. In Ensaios e Práticas em Museologia. Organização: Alice Semedo e Patricia Costa. Universidade do Porto/Faculdade de Letras/ Departamento de Ciências e Técnicas do Património. Porto: UP/FLUP/Biblioteca Digita, 2011. [Consult. 10 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://www.academia.edu/2407389/Ensaios_e_pr%C3%A1ticas_em_museologia_01_Essays_and_practices_in_museology_a_publication_for_Museology_MA_students_?auto=download&email_work_card=download-paper.

MATOS, A.M.R. **Nota sobre a tradução do SPECTRUM em Portugal**. in SPECTRUM 4.0: o padrão para gestão de colecções de museus do Reino Unido/Collections Trust. Tradução de: SPECTRUM 4.0: the UK Museum Collections Management. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura; Associação de Amigos do Museu do Café; Pinacoteca do Estado de São Paulo, 2014. Disponível em WWW:<URL:https://spectrum-pt.org/wp-content/uploads/2021/03/Spectrum_PT_NET.pdf>.

MATOS, A.M.R. **SPECTRUM: uma norma de gestão de colecções para os museus portugueses**. Porto: Universidade do Porto/Faculdade de Letras/ Departamento de Ciências e Técnicas do Património. 2012. Tese de doutoramento. [Consult. 10 Jan. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/67304>>.

MATOS, A.M.R. **Os sistemas de informação na gestão de colecções museológicas: contribuições para a certificação de museus**. Porto: Universidade do Porto/Faculdade de Letras/ Departamento de Ciências e Técnicas do Património. 2012. Dissertação de

mestrado. [Consult. 10 Maio 2016]. Disponível em WWW:<URL: https://www.academia.edu/951013/Os_sistemas_de_informa%C3%A7%C3%A3o_na_gest%C3%A3o_de_colec%C3%A7%C3%B5es_museol%C3%B3gicas_contribui%C3%A7%C3%B5es_para_a_certifica%C3%A7%C3%A3o_de_museus>.

MATOS, A.M.R. **Primeiro Passo: documentar as coleções.** In Atas do Seminário Internacional: O Futuro dos Museus Universitários em Perspectiva [Em linha]. Porto: Universidade do Porto / Faculdade de Letras / Departamento de Ciências e Técnicas do Património, 2014. [Consult. 19 Abr. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/12505.pdf>>.

McDANIEL, C.; GATES, R. **Pesquisa de marketing.** Thomson, 2004.

MEIRELLES, D.S. **Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham?** Cadernos Ebap BR, v. 8, nº 4, artigo 5, Rio de Janeiro, Dez. 2010. [Consult. 22 Nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n4/06.pdf>>.

MELO, I.M. Museu Inspirador: Exercício de aplicação da ferramenta de auto-avaliação-Inspiring learning for All em quatro serviços. **Cadernos de Sociomuseologia**, 32(32), 2009. Disponível em WWW:<URL: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/issue/view/49>>.

MELLADO, I. A função social e o papel da educação nos museus. Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão de Projetos Culturais. 2019 WWW:<URL: <https://acrobat.adobe.com/link/review?uri=urn%3Aaaid%3Ascds%3AUS%3A28492900-31ad-3524-bef3-bea8043be723>>

MENDONÇA, E.C. Programa Nacional de Patrimônio Imaterial e Museu: apontamentos sobre as estratégias de articulação entre processos de Patrimonialização e Musealização. *Museologia e Interdisciplinaridade*. Brasília: v. 4, n. 8, p. 88-106, 2015.

[Consult. 06 Jan. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <<https://periodicos.unb.br/index.php/museologia/article/view/16906>>

MENDONÇA, E.C. Processos de patrimonialização e musealização no âmbito do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial: Desafios e potencialidades para a salvaguarda de bens registrados (Brasil). In: Seminário Patrimônio, Museus e Desenvolvimento, n. I, 2016, Porto. Ensaio e Práticas em Museologia. Porto: Universidade do Porto, n. 6, 2017, p. 50-66. [Consult. 06 Jan. 2022]. Disponível em WWW:<URL:

<https://figshare.com/articles/journal_contribution/Processos_de_patrimonializa_o_e_musealiza_o_noambito_do_Programa_Nacional_de_Patrim_nio_Imaterial_desafios_e_potencialidades_para_a_salvaguarda_de_bens_registrados/12388943>.

MENDONÇA, E. C. Museu, patrimônio imaterial e performance: desafios dos processos de documentação para a salvaguarda de bens registrados”, Revista Museologia & Interdisciplinaridade, 9, 2020, pp. 177-208, [Consult. 06 Jan. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://periodicos.unb.br/index.php/museologia/article/view/34749>.

MENEZES, C.A.S, Carnegie, G.D., & West, B.P. (2009). ***The accountability of public museums in Portugal: An exploration of issues***. The Journal of Accounting and Management, Vol. 7, no. March (2009), p. 69-96. [Consult. 24 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:extension://elhekieabhbkmcefcobjddigjcaadp/https://www.occ.pt/downloads/files/1247225123_68-95.pdf.

MENSCH, P. Towards a Methodology of Museology. 1992. Tese (PhD Thesis) – University of Zagreb, Zagreb, 1992. [Consult. Mar. 2023]. Disponível em: WWW:<URL: <http://emuzeum.cz/admin/files/Peter-van-Mensch-disertace.pdf>. [último acesso: março de 2023]

MEYER, J.W.; ROWAN, B. ***Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony***. In W. W. Powell; P. J. DiMaggio. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1086/226550>>.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Identifying Transparency**. Information Polity. v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. DOI 10.3233/IP-130299. [Consult. 27 Fev. 2023]. Disponível em WWW:<URL: https://www.researchgate.net/profile/Katherine-Bersch/publication/262390668_Identifying_Transparency/links/56390dc108aecf1d92a9bc9b/Identifying-Transparency.pdf>.

MIGNOLO, W. Colonialidade:O lado mais escuro da modernidade. Trad. Marco Oliveira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2017, p. 1-18. [Consult. 06 Jan. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/nKwQNPrx5Zr3yrMjh7tCZVk/?format=pdf&lang=pt>

MILEY, F.M.; READ, A.F. Accounting lessons from a medieval woman: The writing of Christine de Pisan. Conference Paper May 2016. May 2016. [Consult. 11 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://www.researchgate.net/publication/303187552_Accounting_lessons_from_a_medieval_woman_The_writing_of_Christine_de_Pisan>

MIRANDA, R.M.; SALADINO, A. **Cadastro Nacional de Museus**. In: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural. Ed.2. rev. ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016. (verbete). ISBN 978-85-7334-299-4. [Consult. 25 Fev. 2018]. Disponível em WWW:<URL:<http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/86/cadastro-nacional-de-museus>>. Acesso em: 25/02/2018.

MOORE, K. **Museum management**. London and New York: S. Pearce: Routledge, 1994, This edition published in the Taylor & Francis e-Library, 2005. Disponível em WWW:<URL: <https://www.routledge.com/Museum-Management/Moore/p/book/9780415112796>>.

MORAES, J.N.L. A dimensão pública dos museus diante do horizonte da participação dos públicos na musealização: desafios, controvérsias e potencialidades da diversificação e pluralização de relações entre públicos e museus. 2022. [Consult. 11 Mar. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/207329>>.

MORAES, J.N.L. Entretecendo conceitos, mirando o horizonte da participação: musealização, comunicação e públicos. 2020. *Museologia & Interdisciplinaridade*, 9(Especial), p. 144–160, 2020. [Consult. 11 Mar. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.26512/museologia.v9iEspecial.31995> >

MORAIS, L.S.; TEIXEIRA, M.G.C. ***Interfaces da Accountability na Administração Pública Brasileira: Análise de uma Experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio De Janeiro***. REAd - Revista Eletrônica de Administração, v. 22, n. 1, p. 77-105, 2016. [Consult. 22 Jan. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.014162016.62768>>.

MORGESON III, F.V.; MITHAS, S. ***Does e-government measure up to e-business?: comparing end user perceptions of U.S. Federal government and e-business websites***. Public Administration Review. v.69. n.4. p.740-752. 2009. [Consult. 11 Jan. 2019]. Disponível em WWW:<URL::<http://www.terpconnect.umd.edu/~smithas/papers/morgesonmithas2009par.pdf>>.

MOTTA, P.R.M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo n v. 53 n n. 1 n jan/fev. 2013 n 082-090. 2013. [Consult. 20 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008> >

MOTTA, R.S. Manual para valoração econômica de recursos ambientais. IPEA/MMA/PNUD/CNPq Rio de Janeiro, setembro de 1997. 1997. [Consult. 20 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL: http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/12438/Livro_Manual-para-Valora%3%a7%c3%a3o-Econ%3%b4mica-de-Recursos-Ambientais_MMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

MULGAN, R. **Comparing accountability in the public and private sectors**. *Australian Journal of Public Administration*. v.59. n.1. p. 87-97. 2000. Disponível em WWW:URL:<https://doi.org/10.1111/1467-8500.00142>.

NAKAGAWA; M.; RELVAS, T. R.S.; DIAS FILHO, J. M. **Accountability: A Razão de Ser da Contabilidade**. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPEC)*. v.1. n.3. art.5. p. 83100, set./dez. 2007. [Consult. 22 Jun. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/17/19>>.

NASCIMENTO JUNIOR, J. (Org.). **Economia de museus**. Brasília: MinC/Ibram, 2010. Disponível em WWW:<URL: <https://biblioteca.museus.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=766>>.

NEHMY, R.M.Q.; PAIM, I. **A desconstrução do conceito de "qualidade da informação"**. *Ciência da Informação*, Brasília. v.27. n.1. p. 36-45. jan./abr. 1998. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1590/S0100-19651998000100005>>

NEVES, F. (et al.). **Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa**. *Revista ESPACIOS*. Vol. 38 (Nº 07) Año 2017. Pág. 6, 2017. Disponível em WWW:URL:<https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>

NEWMAN, J.; CLARKE, J. **Gerencialismo**. *Educação e Realidade*. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em WWW:<URL:http://www.ufrgs.br/edu_realidade>.

O'BRIEN, J. A. **Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet**. Ed.3. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. Disponível em WWW:<URL: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6437>>.

O'DONNELL, G. **Democracia delegativa?**, *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, out. 1991. [Consult. 21 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>>

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova N.44: pp.27-54. 1998. [Consult. 18 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL:<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 18/03/2018.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política**. Revista Española de Ciencia Política. n.11. p. 11-31. Out. 2004. [Consult. 18 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37355/20873>>.

OLIVEIRA; L. M.; PEREZ JR, J. H.; SILVA, C. A. S. **Controladoria estratégica**. Ed.11. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. Disponível em WWW:<URL: https://books.google.com.br/books/about/CONTROLADORIA_ESTRATEGICA.html?id=r dZaywAACAAJ&redir_esc=y>.

OLSEN, J.P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia** / Johan P. Olsen; tradução, Eliane Rio Branco. Brasília: Enap, 2018. Disponível em WWW:<URL: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3451/1/Accountability%20democr%C3%A1tica%20-%20Johan%20P%20Olsen.pdf>>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **Competition Assessment Toolkit Volume 3 Operational Manual**, 2019 [Consult. 27 Abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL: https://www.oecd.org/daf/competition/COMP_Toolkit_Vol.3_ENG_2019.pdf>.

OXFORD. **Dicionário Oxford escolar para estudantes brasileiros de inglês**. Ed.3. Oxford University Press. UK, 2018.

PAIM, I.; NEHMY, R. M. Q.; GUIMARÃES, C. G. **Problematização do conceito "Qualidade" da Informação**. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte. v.1. n.1. p. 111-119. jan./jun. 1996. Disponível em WWW:<URL: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/37519>>.

PARMAR, B.L.; FREEMAN, R.E.; HARRISON, J.S. "**Stakeholder Theory: The State of the Art**". Management Faculty Publications. 99, 2010. [Consult. 16 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://scholarship.richmond.edu/management-faculty-publications/99>>..

PATERNOSTRO, S.; RUISI, M. **The role of Social Report for performance measurement of museums: an Italian survey from the web**. International Journal of Digital Culture and Electronic Tourism. 2017. v.2. n.2. pp.120-138. [Consult. 14 Nov. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/319134311_The_role_of_Social_Report_for_performance_measurement_of_museums_an_Italian_survey_from_the_web>.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE-Revista de Administração de Empresas, v.45. n.1. p.36–49, 2005. Disponível em WWW:<URL:<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>>.

PELLEGRINI, S.C.A. Memórias e identidades: a patrimonialização e os usos do passado. Anos 90, 25(48), 87–115. 2018. [Consult. 14 Jan. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.22456/1983-201X.82420>>

PETERS, B.G. O que é Governança?. Revista do TCU 127, Maio/Ago 2013 [Consult. 06 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87/85>>

PINHEIRO, L.V.R. **Confluências interdisciplinares entre ciência da informação e museologia**. Museologia e interdisciplinaridade Revista do Programa de Pós Graduação da Ciência da Informação da UnB, Brasília, ano 1, n. 1, p. 9-25, 2012. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.26512/museologia.v1i1.12343>>

PÓ, M.V. **Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras: Semelhanças, Diferenças e Idiossincrasias**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 29, 2005, Brasília. Anais... . [s. L.]: Anpad, 2005. p. 1 – 12.

[Consult. 20 Nov. 2019]. Disponível em WWW:<URL:<http://login.semead.com.br/20semead/arquivos/169.pdf>>.

POLLAK, M. Memória, esquecimento e silêncio. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, pp. 3-15, 1989. [Consult. 06 Abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2278/1417>>

POMBO, O. Interdisciplinaridade e integração dos saberes. **Liinc em Revista**, v.1. n.1. Mar. 2005. p. 3-15. [Consult. 12 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.18617/liinc.v1i1.186>>.

PONTE, A. Os museus e património cultural no contexto do turismo cultural: Estruturas essenciais do desenvolvimento económico contemporâneo. Ensaios e Práticas em Museologia. Porto, Universidade do Porto, Faculdade de Letras, DCTP, 2017. vol. 6, pp. 2-11. Disponível em WWW:<URJ: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/15881.pdf>

POOLE, N. **Prefácio**. in SPECTRUM 4.0: o padrão para gestão de coleções de museus do Reino Unido/Collections Trust. Tradução de: SPECTRUM 4.0: the UK Museum Collections Management. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura; Associação de Amigos do Museu do Café; Pinacoteca do Estado de São Paulo, 2014. Disponível em WWW:<URL:https://spectrum-pt.org/wp-content/uploads/2021/03/Spectrum_PT_NET.pdf>

PORTUGAL. Lei n.º 47/2004, de 19 de Agosto. Aprova a Lei Quadro dos Museus Portugueses. [Consult. 23 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/47-2004-480516>>

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 78/2019, de 5 de junho. Aprova o regime jurídico de autonomia de gestão dos museus, monumentos e palácios. [Consult. 23 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/78-2019-122498959>>

PORTUGAL. Portaria n.º 60/2019, de 13 de maio. Aprova a nova Estrutura Orgânica da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. **Diário da República** n.º 31/2019,

Série I de 2019-02-13. [Consult. 19 Mai. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.tretas.org/dre/3615137/portaria-60-2019-de-13-de-fevereiro> >

POULOT, D. Museu e museologia. Tradutor: Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica, 2013. Título original “Musée et muséologie”. Éditions La Découverte. 2005 e 2009.

POWELL, W.W. *Expanding the scope of institutional analysis*. In: POWELL, W. W.;DIMAGGIO, P. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, p. 183-203, 1991. Disponível em WWW:<URL: https://www.researchgate.net/publication/292409264_Institutional_analysis_in_a_digital_era_Mechanisms_and_methods_to_understand_emerging_fields>

POWELL, W.W., DIMAGGIO, P.J. (Eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. Disponível em WWW:<URL: <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/N/bo3684488.html>>

POWELL, W.W. COLYVAS, J.A. *Microfoundations of institutional theory*. The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. Sage Publications, 2008. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.4135/9781849200387>>

PUTMAN, V.L.; PAULUS, P.B. *Brainstorming, Brainstorming: Rules and Decision Making*. The Journal of Creative Behavior; Volume 43, March 2009, Pages 29-40. [Consult. 20 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://www.researchgate.net/publication/264228121_Brainstorming_Brainstorming_Rules_and_Decision_Making>

QUEROL, L.S. PARTeCIPAR: ensaio formal sobre o conceito, as práticas e os desafios de participação cultural em museus. Etnicex: Revista de Estudos Etnográficos, n. 8, p. 83-100, 2016. [Consult. 18 Mai. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <http://hdl.handle.net/10316/90534>>

QUEROL, L.S.; MENDONÇA, E.C.; MIGUEL, A.F. A participação cidadã nos processos de inventariação do Patrimônio Cultural Imaterial: casos de Brasil e de Portugal.

Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares. Rio de Janeiro: v. 22, n. 1, p. 21-51, 2020. [Consult. 26 Ago. 2021]. Disponível em WWW:<URL: Disponível em: <
<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/51163>>

QUINTÃO, C. ***Terceiro sector - elementos para referência teórica e conceptual***. V Congresso Português de Sociologia – 12 a 15 de maio 2004. Universidade do Minho – Bragas Sociedades Contemporâneas. Reflexividade e Acção; Atelier. Mercados, Emprego e Trabalho, 2004. Disponível em WWW:<URL:<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/54377/2/ISWP52004000122487.pdf>>

RADIN, B.A.; ROMZEK, B. Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership. **Publius The Journal of Federalism** 26(2):59-81, April 1996. [Consult. 07 Mar. 2021]. WWW:<URL: DOI:10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029855

REIS, A.C.F. **Museus e mercados de arte como agentes econômicos**. In: NASCIMENTO JUNIOR, José do (Org.). Economia de museus. Brasília: MinC/Ibram, 2010. Disponível em WWW:<URL:<https://garimpodesolucoes.com.br/nossos-trabalhos/economia-de-museus/>>

RENDEIRO, H. **Museus e sustentabilidade financeira**. In: ICOM – PORTUGAL, NO MUSEU NACIONAL DE SOARES DOS REIS, Cidade do Porto, 7 nov. 2011. Anais... Cidade do Porto, 2011. Disponível em WWW:<URL:https://www.icom-portugal.org/multimedia/sustent2011_sinopses.pdf>

RIBEIRO, E. ARAÚJO, B.M. **Políticas públicas para museus universitários em instituições de ensino superior: premissas legais e de gestão pública no brasil**. Cadernos do Patrimônio da Ciência e Tecnologia: epistemologia e políticas. Recife: Ed. UFPE. 2020. p. 67-99. [Consult. 26 Nov. 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://www.academia.edu/45560104/POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_PARA_MUSEUS_UNIVERSIT%C3%81RIOS_EM_INSTITUI%C3%87%C3%95ES_DE_ENSINO_SUPERIOR_PREMISSAS_LEGAIS_E_DE_GEST%C3%83O_P%C3%9ABLICA_NO_BRA_SIL>.

RIFKIN, J. ***O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho***. São Paulo: Makron Books, 1996. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901998000200009>>.

ROBLEDÓ, P. ***Differences between processes, procedures and work instructions***. Medium. 2017. [Consult. 08 Nov. 2020]. Disponível em WWW:<URL:www.medium.com/@pedrorobledobpm/differences-between-processes-procedures-and-work-instructions-fd64ef2946f5>.

ROMZEK, B.S.; DUBNICK, M.J. ***Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy***. *Public Administration Review*. v.47. n.3. p. 227-238. 1987. [Consult. 07 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.2307/975901>>.

ROMZEK, B.S.; INGRAHAM, P.W. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*. Vol. 60, No. 3 (May - Jun., 2000), pp. 240-253 (14 pages). 2000. [Consult. 07 Mar. 2021].]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00084> >

ROSENBERG, M. ***"The 5 Sectors of the Economy"***. ThoughtCo, Aug. 27, 2020, [thoughtco.com/sectors-of-the-economy-1435795](https://www.thoughtco.com/sectors-of-the-economy-1435795). [Consult. 12 Set. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.thoughtco.com/sectors-of-the-economy-1435795>>.

RUBIM, A.A.C. Políticas culturais e novos desafios. **Matrizes**, vol. 2, nº 2, junho de 2009, p. 93-115. [Consult. 15 Mai. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v2i2p93-115>>

RUELA, A.F.G.; ALBUQUERQUE, C.P. - ***Accountability no terceiro setor em Portugal: perspectivas, desafios e oportunidades***. Coimbra: [s.n.]. 139 p. ISBN 978-989-26-1071-9. DOI Google Scholar BibTex RTF Tagged XML RIS. Disponível em WWW:<URL: <https://novaresearch.unl.pt/en/publications/accountability-no-terceiro-setor-em-portugal-perspetivas-desafios>>.

SÁ, D.M.; SÁ, M.R.; LIMA, N.T. **O Museu Nacional e seu papel na história das ciências e da saúde no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública; 34(12):e00192818. 2018. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00192818>>.

SALAMON, L.; ABRAMSON, A. ***The federal budget and the nonprofit sector***. Washington: Urban Institute Press, 1982.

SALAMON, L.; ANHEIER, H.K. ***In search of the nonprofit sector I: the question of definitions***. Voluntas. v.3. n.2. 1992. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1007/BF01397460>>.

SALAMON, L.M.; ANHEIER, H.K. ***The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO - Revision 1, 1996***. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n.19. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996. [Consult. 15 Dez 2020]. Disponível em WWW:<URL:https://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2018/02/CNP_WP19_1996.pdf>.

SALAMON, L.M. (et al.). ***Global Civil Society - Dimensions of the Nonprofit Sector***. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. 1999. [Consult. 15 Dez. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>>.

SALAMON, L. ***The rise of nonprofit sector***. Foreign Affairs. v.73. n.4. 1994. pp. 109-22. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.2307/20046747>>

SALANIÉ, B. ***The microeconomics of market failure***. The MIT Press: Cambridge, Mass., 2000. Disponível em WWW:<URL: <https://mitpress.mit.edu/9780262528566/microeconomics-of-market-failures/>>

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2016. Disponível em WWW:<URL: http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaladi/GEO_ECONOMICA_2019/dicionario-de-economia-sandroni.pdf>

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999. Disponível em WWW:<URL:<https://app.bczm.ufrn.br/home/#/item/66581>>

SANTOS, M.C.T.M. Encontros museológicos: reflexões sobre a Museologia e educação e o museu. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: WWW:<URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4201326/mod_resource/content/1/Maria%20C%3%A9liaT.%20M.%20Santos%20%20Museu%20e%20Educa%C3%A7%C3%A3o_conceitos%20e%20m%C3%A9todos.pdf>

SANTOS, M.S.; CHAGAS, M.S. A linguagem de poder dos museus. In Museus, coleções e patrimônios: narrativas polifônicas Organizadores: Regina Abreu, Mário de Souza Chagas e Myrian Sepúlveda dos Santos. Rio de Janeiro: Garamond, MinCJIPHAN/DEMU, 256p.- 2007. [Consult. 25 Mai. 2023]. Disponível em WWW:<URL: http://www.reginaabreu.com/site/images/attachments/capitulos/21-museus-colecoes_e_patrimonios-narrativas_polifonicas.pdf>

SARAVIA, H. **A gestão da cultura e a cultura da gestão: a importância da capacitação de administradores culturais**. In: IV ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, de 28 a 30 de maio de 2008, Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil. [Consult. 16 Jul. 2012]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14323-02.pdf>>. Acesso em: 16/07/2012.

SCHAFFRAN, A. (et al.). ***Replacing the services sector and three-sector theory: urbanization and control as economic sectors***. Regional Studies. v.52. n.12. p. 1708-1719. 2018. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1464136>>.

SCHEDLER, A. ***“Qué es la Rendición de Cuentas?”***. Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Ago. 2004. pp. 1-44, 2004. [Consult. 18 Mar. 2022]. Disponível em WWW:<URL:

<https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>>. Acesso em: 18/03/2022.

SCHEDLER, A. ***Conceptualizing accountability***. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). *Self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. [Consult. 18 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL:https://works.bepress.com/andreas_schedler/22/1/download/>. Acesso em: 18/03/2018.

SCHWARCZ, L.M.; STARLING, H.M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 184.

SCHWARZ, M. ***ArtWorks: Quality – because we all want to do better*** (Working paper 8). London: Paul Hamlyn Foundation, 2014. [Consult. 23 Feb. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.artworksalliance.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/WP8-Quality-because-we-all-want-to-do-better.pdf>>.

SCOTT, W.R. “***The Organization of Environments: Network, Cultural and Historical Elements***” em J. W. MEYER e W. R. SCOTT *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. London: Sage Publications. p. 302, 1992.

SCOTT, W. R.. ***Toward a theoretical synthesis***. In: Scott, W. R., & Meyer, J. W., 1994. *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*. Sage,

SCOTT, W. R. ***Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences***. *Industrial and Corporate Change*. v. 12, n. 4. p. 879-894. 2003. [Consult. 17 Out. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1093/icc/12.4.879>>.

SCOTT, W.R. ***Institutions and organizations***. Ed.2. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SCOTT, W.R. *Institutions and organizations: ideas and interests*. Thousand Oaks: Sage, 1995

SCOTT, W.R. *Symbols and organizations: from Barnard to the institutionalists*. In: WILLIAMSON, O. (Org.). *Organization theory: from Chester Barnard to the presente and beyond*. New York: Oxford University Press. p. 38-55. 1995.

SCOTT, W.R., & MEYER, J.W. *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*. Sage. p. 334, 1994.

SCOTT, W.R.; MEYER, J.W. *The organization of societal sectors: propositions and early evidence*. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 108-140.

SELSTAD, T. "*The rise of the quaternary sector. The regional dimension of knowledge-based services in Norway, 1970-1985*". Informaworld. Retrieved 2010-06-17. "...knowledge-based services ..." .1990. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1080/00291959008552242>>.

SEMEDO, A.; SENRA, S. **Práticas e Recursos na Organização de Conhecimento de Objetos de Design**. In: BRANCO, V.; SEMEDO, A.; PROVIDÊNCIA, F.; BARBOSA, H. (cord) – Consequências: história, museologia e museografia do design português - projeto e pensamento. Porto: Universidade do Porto, Universidade de Aveiro, 2015. ISBN 978-989-8648-60-0.

SEMEDO, A. (2005). Políticas de gestão de colecções (Parte 1). **Revista da Faculdade de Letras, Ciências e Técnicas do Património**. Porto, 2005. I Série. v. IV. pp. 305-322.

SEMEDO, A. *Estudos e gestão de colecções: práticas de formação e investigação*. In: GRANATO, M.; LOURENÇO, M. C. (Org.). *Colecções científicas luso-brasileiras: patrimônio a ser descoberto*. Rio de Janeiro: MAST, 2010. ISBN: 978-85-60069-26-2. [Consult. 23 Abr. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.ufjf.br/farmacia/files/2009/01/colecoes_cientificas_luso_brasileiras_patrimonio_a_ser_descoberto.pdf>.

SEMEDO, A.; FERREIRA, I. Museus e Museologia: desafios para a construção de territórios colaborativos. **Sociologia**. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. v.XXI. 2011. p. 97-119. Disponível em WWW:<URL:<http://193.137.34.194/index.php/Sociologia/article/view/2223>>

SILVA, J.C.L. da. **História Econômica da Região Sudeste: Do Ciclo do Café à Industrialização**. [Consult. 15 Fev. 2019]. Disponível em WWW:<URL:<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/historia-economica-regiao-sudeste-ciclo-cafe-industrializacao.htm>>.

SILVA, C.H.G.; PINHEIRO, L.V.R. Políticas públicas para museus no Brasil: do IPHAN ao IBRAM. In: ENANCIB, 14., Florianópolis, 2013. Anais... Florianópolis: ANCIB, 2013. [Consult. 18 Jun. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://ridi.ibict.br/handle/123456789/459>>

SIMIS, A. A política cultural como política pública. In: RUBIM, A.A.C.; BARBALHO, A. (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 133-156. [Consult. 26 Ago. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/138/4/Políticas%20culturais%20no%20Brasil.pdf>>

SINCLAIR, A. ***The chameleon of accountability: Forms and discourses***. *Accounting, Organizations and Society*. v.20. n.2-3. 1995. pp. 219-237. Disponível em WWW:<URL:[https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0003-Y](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0003-Y)>.

SMITH, B.C. ***Control in British Government: a problem of accountability***. *Policy Studies Journal*. v.9. n.8. p. 1163-1174. 1981. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01229.x>>

SMITH, D. ***Nonprofit and voluntary sector quarterly***. v.20. n.2. Summer 1991. @Jossey-Bass Inc., Publishers, 1990. [Consult. 18 Jun. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1016.6841&rep=rep1&type=pdf>>.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. ***"Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fritful Relationship."*** In: *Democratic Accountability in Latin America*, por Scott Mainwaring e Christopher Welna, pp.309-331. New York: Oxford University Press, 2003. [Consult. 18 Mar. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0010>>

SOARES, B.B. (Ed.). *Descolonizando a Museologia*, vol. 1. Museus, ação comunitária e decolonização. Paris: ICOFOM/ICOM, 2020. (Introdução e capítulos escolhidos). [Consult. 14 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://www.academia.edu/44719795/Descolonizando_a_Museologia_1_Museus_A%C3%A7%C3%A3o_Comunit%C3%A1ria_e_Descoloniza%C3%A7%C3%A3o_Descolonizando_la_Museolog%C3%ADa_1_Museos_Acc%C3%B3n_Comunitaria_y_Descolonizaci%C3%B3n_Decolonising_Museology_1_Museums_Community_Action_and_Decolonisation>

SOARES, B.B. Decolonising the Museum? Community Experiences in the Periphery of the ICOM Museum Definition, **Curator: The Museum Journal**. Volume64, Issue3, July 2021 Pages 439-455. [Consult. 14 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cura.12436>>

SOARES, B.B. Passagens da Museologia: a musealização como caminho. **Revista Museologia e Patrimônio**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 189-210, 2018. [Consult. 14 Mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <http://revistamuseologiaepatrimonio.mast.br/index.php/ppgpmus/article/view/722/657>>

SOLL, J. ***The reckoning: Financial accountability and the rise and fall of nations***. Basic Books, 2014.

STALK, G., EVANS, P., SHULMAN, L. ***Competing on Capabilities: The New Rules of Corporate Strategy***. Harvard Business Review. n.70. p. 57-69, 1992. [Consult. 14 Fev. 2021]. Disponível em WWW:<URL:<https://hbr.org/1992/03/competing-on-capabilities-the-new-rules-of-corporate-strategy#>>.

STARLING, M. B. L. Entre a lógica de mercado e a cidadania: os modelos de gestão do patrimônio cultural. **Políticas Culturais em Revista**, 5(1), p. 91-108, 2012. [Consult. 18 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/5921/4539>>

STEVENSON, W. Estatística aplicada a administração. São Paulo: Harbra, 2001.

STIGLITZ, J.E. **O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial**. Tradução José Viegas Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 497. Nov. 2010.

STRÁNSKÝ, Zbyněk Z. A Museologia e os Museus. **Revista Museologia & Interdisciplinaridade**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 158-161, jan./jul. 2020. [Consult. 10 Mar. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://periodicos.unb.br/index.php/museologia/article/view/31601/26142>>

STUART, D. Museus e centros de ciências na esteira da diversidade e da cidadania. Museologia e interdisciplinaridade. **Revista do Programa de Pós Graduação da Ciência da Informação da UnB**, Brasília, ano 1, n. 1, p. 26-37, 2012. [Consult. 27 Out. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.26512/museologia.v1i1.12344>>.

SUANO, M. **O que é museu**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SUGO, A. I. O método Deming de administração: W. Edwards Deming, o gênio americano que revitalizou a indústria japonesa. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 29, n. 4, p. 89–90, 1989. [Consult. 18 Jan. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/38879>>.

SWINKELS, S. **A Private Threat to Democratic Accountability? Measuring Transparency in Dutch Public-Private Partnerships**. VDM Verlag Dr. Müller. 2009. [Consult. 18 Mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL: http://essay.utwente.nl/57909/1/scriptie_Swinkels.pdf>.

TAGUE, N.R. **The Quality Tool Box**. Ed.2. Milwaukee: ASQ Quality Press, 2005. p. 584.

TEIXEIRA COELHO. (1997). **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1997.

TEIXEIRA, Adriano L.A. (2018). A genealogia da mais-valia como caminho para a compreensão da crítica da economia política. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. n.51. (set 2018 – dez 2018). Disponível em WWW:<URL:<https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/405>.

THICK, A. ***Accounting in the late medieval town: the account books of the stewards of Southampton in the fifteenth century***. Accounting, Business & Financial History. v. 9. n. 3. p. 265-290. 1999. Out. 2010. Disponível em WWW:<URL: <https://doi.org/10.1080/095852099330214>>.

TOLENTINO, A.B. Políticas públicas para museus: o suporte legal no ordenamento jurídico brasileiro. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental Volume 7, nº 01 – Jan/jun 2008 – Brasília : ANESP, 2008. Pg. 9-28. [Consult. 18 Ago. 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/15090/1/Políticas_publicas_para_museus_o_suporte%20-%20Atila%20Tolentino.pdf>

TOLILA, Paul. Cultura e economia: problemas, hipóteses, pistas. Tradução Celso M. Paciornik. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2007. [Consult. 28 Ago. 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://books.google.com.br/books/about/Cultura_e_economia.html?id=1kEo9wuGy94C&redir_esc=y>

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. ***The institutionalization of institutional theory***. In: S. Clegg; C. Hardy; W. Nord (Orgs.). London: Sage Publications, 1996. Jan. 1996. Disponível em WWW:<URL: <https://hdl.handle.net/1813/75038>>.

TOWSE, Ruth. (2010). ***A Textbook of Cultural Economics***. Cambridge University Press. The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK.

UNITED NATIONS – Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. Series F., No. 91. Printed in United Nations, New York, 2003. [Consult. 18 Jan. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf>.

UNITED NATIONS – International Standard Industrial Classification of All Economic Activities - Revision 4. Printed in United Nations, New York, 2008. [Consult. 18 Jan. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4e.pdf>.

UNITED NATIONS – Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Printed in United Nations, New York, 2015. [Consult. 12 Abr. 2021]. Disponível em WWW:<URL:https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf>.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. Recommendation concerning the Protection and Promotion of Museums and Collections, their Diversity and their Role in Society Adopted by the General Conference at its 38th Session. Paris: UNESCO, 2015. [Consult. 18 Maio 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002463/246331m.pdf>>.

UNITED NATIONS (UN). Declaração universal dos direitos humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. [Consult. 31 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>

VARINE, H. A respeito da Mesa-Redonda de Santiago do Chile (1972). In: ARAÚJO, M. M.; BRUNO, M. C. O. A memória do pensamento museológico contemporâneo. Documentos e depoimentos. São Paulo. Comitê Brasileiro do Icom/FFLCH/USP, p. 17-19, 1995.

VEIGA, A. C. R. **Gestão de projetos de museus e exposições**. Belo Horizonte: C/Arte, 2013. 292 p. Jan. 2013.

VELOSO, C. dos S.; ANDRADE, L. T. de. **MUSEUS PÚBLICO-PRIVADOS E ESPETACULARIZAÇÃO DA CULTURA: LIMITES E TENSÕES**. Arquivos do CMD, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 96–111, 2017. DOI: 10.26512/cmd.v4i2.9065. [Consult. 31 Mar. 2020]. Disponível em WWW:<URL:<https://periodicos.unb.br/index.php/CMD/article/view>>.

Vianna e Teixeira, 2008, p. 122

VIAPIANA, Luiz. T. **Economia do Crime**. Ed AGE. Porto Alegre. 2006.

VIEIRA, M.M.F.; KNOPP, G.C.; ROLIM, H.L.; SIMÕES, J.M.; DARBILLY, L.V.C. (2012). **Teoria geral da administração**. Edita FGV. Rio de Janeiro.

WEI, T.L.; DAVEY, H.; COY, D. A disclosure index to measure the quality of annual reporting by museums in New Zealand and the UK. June 2008. **Journal of Applied Accounting Research** 9(1):29-51. 2008. [Consult. 18 Mar. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://doi.org/10.1108/09675420810886114>>.

WELSCH, Glen A. **Orçamento empresarial**. Ed.4. São Paulo: Atlas, 1983. 400 p. Abr. 1983.

WITCOMB, Andrea. **Re-Imagining the Museum: Beyond the Mausoleum**. New York: Routledge, 2003. This edition published in the Taylor & Francis e-Library. Dec. 2003.

WOODWARD, K. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, T.T.; HALL, S.; WOODWARD, K. (Orgs.). Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Tradução: Tomaz Tadeu da Silva. Petrópolis: Vozes, 2000.

XAVIER, R. S. **Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. p. 1-14. [Consult. 14 Dez. 2019]. Disponível em WWW:<URL:http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=736&cod_evento_edicao=58&cod_edicao_trabalho=13077>.

ZABALA, A. ***Enfoque globalizador e pensamento complexo: uma proposta para o currículo escolar.*** Porto Alegre: Artmed, 2002. Disponível em WWW:<URL: https://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/20111150406e4774633225cad1ff3579/Quatro_mtodos_globalizados.pdf>

ZUCKER, Lynne. G. ***Institutional patterns and organizations: culture and environment.*** Cambridge, Mass: Ballinger, 1988. 232 p. Mar. 1988.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M.A.C. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019. [Consult. 02 Mai. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>>

Apêndices

Apêndice 1

Quadro de definições de termos

Termos-chave	Definições
Acreditação	Refere-se ao reconhecimento formal, por um órgão competente, de que a organização avaliada tem capacidade para trabalhar com padrões especificados, demonstrando sua competência técnica e declarando seu compromisso contínuo para executar seus processos, prestar serviços e fornecer produtos, segundo as qualidades declaradas no processo de certificação. A acreditação é um processo em que a instituição passa por auditorias e testes de sistemas para comprovar que dispõe de competência técnica para exercer, de forma segura e com a qualidade requerida, o que apresentou no processo de certificação –. ABNT (2012) e INMETRO: Disponível em WWW:<URL:https://www4.inmetro.gov.br/acreditacao>
A avaliação da qualidade	Trata de medir processos, produtos e serviços em relação a um padrão pré-definido – corresponde a uma declaração do que é visto como uma entrega eficaz (por um indivíduo ou organização) - e pode incluir <i>benchmarking</i> , comparação de atividades, resultados com parâmetros alcançados, sejam individuais, coletivos ou institucional. (Schwarz, 2014).
Certificação	Avalia se uma instituição, produto, serviço ou processo apresenta conformidade aos requisitos que se dispôs a cumprir, requisitos estes, frequentemente, especificados em alguma norma, a exemplo da ISO 9001. A certificação ocorre quanto a instituição apresenta evidências de que atende aos requisitos da norma. Segundo Garrison, Noreen e Brewer (2013), a chave para receber a certificação sob padrões ISO é a instituição apresentar documentação detalhando todos os passos dos processos e sistemas usados. Segundo Camacho (2014, p. 13), [...] da certificação resulta que, de acordo com normas reconhecidas e com base em metodologias internacionalmente aceitas, se comprova a conformidade de um sistema de qualidade.
Credenciação	Em termos gerais, credenciação, ou credenciamento, consiste em atestar se determinada instituição apresenta conformidades em relação a determinadas condições e se a aderência apresentada em relação aos requisitos é suficiente para atender as exigibilidades em determinadas condições. Em relação aos museus, a Lei de Quadros, diz que a credenciação do museu consiste na avaliação e no reconhecimento oficial da sua qualidade técnica. (Lei 47/2004, Art. 110). No campo da museologia, Camacho (2014, p. 17) argumenta que credenciação designa “[...] processos, métodos, finalidades e resultados que abarcam as atividades e as funções do museu e estão sujeitos a uma avaliação [...]” e a um reconhecimento e validação exteriores face a padrões estabelecidos e consensualizados.
Controle de qualidade	Refere-se a um sistema de manutenção de padrões por meio de testes, na maioria das vezes em uma base de amostra, se o que é entregue atende a um padrão definido e uma marca de qualidade dá o reconhecimento de que um padrão foi realmente atendido (Schwarz, 2014).
Garantia de qualidade	Corresponde ao nível desejado de qualidade que deve ser mantido por meio do monitoramento de toda cadeia de suprimentos. Nesse caso, o processo visa verificar se os padrões e a qualidade do fornecimento atendem às expectativas acordadas (Schwarz, 2014).

Termos-chave	Definições
Gestão da qualidade	Trata de fazer com que as organizações atuem para seus <i>stakeholders</i> - desde a melhoria de produtos, serviços, sistemas e processos, até a garantia de que toda a organização está adequada e eficaz. (CQI, 2021): Disponível em WWW:<URL:https://www.quality.org/what-quality>
Gerenciar a qualidade	Significa buscar constantemente a excelência: certificar-se de que o que sua organização faz é adequado ao propósito e não apenas permanece assim, mas continua melhorando. (CQI, 2021). Disponível em WWW:<URL:https://www.quality.org/what-quality>
Os indicadores de qualidade	São medidas previamente estabelecidas e acordadas para estabelecer parâmetros aceitáveis em processos ou resultados, que são usadas para determinar o nível de qualidade (Schwarz, 2014).
Melhoria contínua	Refere-se a um sistema proativo e cíclico de planejar, fazer, revisar e melhorar - ou aprimorar - o que é entregue e como é entregue (SCHWARZ, 2014).
Normas de qualidade	Especifica requisitos para um Sistema de Gestão da Qualidade para uma organização (ISO 9001:2015).
Qualificação	Refere-se a uma forma credenciada de provar que alguém atingiu um nível de habilidades e competências ou padrão profissional (Schwarz, 2014). Em relação aos museus, o Ministério da Cultura de Portugal, em seu Despacho Normativo 3/2006, afirma que a credenciação se constitui em significativo passo no sentido de qualificar as entidades museológicas do país.
Sistema de Gestão da Qualidade	Corresponde a um conjunto sistematizado e inter-relacionados de processos implantados por instituições, que se constitui com ferramenta para auxiliar a organização alcançar seus propósitos e atender suas exigibilidades com qualidade requerida pelas partes interessadas (Schwarz, 2014). Especifica requisitos para uma organização prover, consistentemente, produtos e serviços que atendam aos requisitos do cliente e aos requisitos estatutários e regulamentares aplicáveis, visando aumentar a satisfação no atendimento eficaz das exigibilidades dos grupos de interesse, por meio de processos para melhoria do sistema e geração de garantia de conformidade com os requisitos institucionais e exigibilidade das demais partes interessadas (ISO 9001:2015).
Stakeholders	Por <i>stakeholders</i> – partes interessadas, ou ainda públicos estratégicos – queremos dizer qualquer pessoa, grupo de pessoas ou outras organizações que tenham interesses nos resultados decorrentes das ações de uma determinada instituição (Chiavenato e Sapiro, 2020) .

Fontes: Diversas. Elaboração própria

Apêndice 2

Normas publicadas pelo *Technical Committees TC 176*

Subcomitês	Documentos publicados
TC 176/SC 1	ISO 9000 <i>Quality Management Systems – Fundamentals and Vocabulary</i> (Sistemas de gestão da qualidade - Fundamentos e vocabulário).
TC 176/SC 2	ISO 9001:2015 <i>Quality management systems – Requirements</i> .
	ISO/TS 9002:2016 <i>Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2015</i> .
	ISO 9004:2018 <i>Quality management – Quality of an organization – Guidance to achieve sustained success</i> .
	ISO 10005:2018 <i>Quality management – Guidelines for quality plans</i> .
	ISO 10006:2017 <i>Quality management – Guidelines for quality management in projects</i> . Fornece diretrizes a organizações que trabalham em projetos de complexidade variável, pequeno ou grande, de curta ou longa duração, sendo um projeto individual de fazer parte de um programa ou portfólio de projetos, em ambientes diferentes, e independentemente do tipo de produto/serviço ou processo envolvido.
TC 176/SC 3	ISO 10007:2017 <i>Quality management — Guidelines for configuration management</i> .
	ISO 10001:2018 <i>Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for codes of conduct for organizations</i> . Fornece diretrizes para planejar, projetar, desenvolver, implementar, manter e melhorar os códigos de conduta para com os clientes.
	ISO 10002:2018 <i>Quality management — Customer satisfaction — Guidelines for complaints handling in organizations</i> .
	ISO 10003:2018 <i>Quality management — Customer satisfaction — Guidelines for dispute resolution external to organizations</i> .
	ISO 10004:2018 <i>Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for monitoring and measuring</i> . Fornece diretrizes para definir e implementar processos para monitorar e medir a satisfação do cliente.
	ISO 10008:2013 <i>Quality management — Customer satisfaction — Guidelines for business-to-consumer electronic commerce transactions</i> .
	ISO 10012:2003 <i>Measurement management systems – Requirements for measurement processes and measuring equipment</i> .
	ISO 10013:2021 <i>Quality management systems – Guidance for documented information</i> .
	ISO 10014:2021 <i>Quality management systems — Managing an organization for quality results — Guidance for realizing financial and economic benefits</i> .
	ISO 10015:2019 <i>Quality management – Guidelines for competence management and people development</i> . Fornece diretrizes para uma organização estabelecer, implementar, manter e melhorar sistemas de gestão de competências e desenvolvimento de pessoas.

Subcomitês	Documentos publicados
	ISO/TR 10017:2003 <i>Guidance on statistical techniques for ISO 9001:2000</i>
	ISO 10018:2020 <i>Quality management – Guidance for people engagement</i> . Fornece diretrizes para um contínuo processo de envolvimento progressivo das pessoas no Sistema de Gestão da Qualidade de uma organização e aumentar seu envolvimento e competência dentro dele.
	ISO 10019:2005 <i>Guidelines for the selection of quality management system consultants and use of their services</i> .

Fonte: <URL:<https://www.iso.org/committee/53882/x/catalogue/p/1/u/0/w/0/d/0>>

Apêndice 3

Conceitos Fundamentais descritos para o sistema ISO

Conceitos	Descrição	
Qualidade	Inferir-se que uma organização que promove uma cultura que resulta em comportamentos, atitudes, atividades e processos que agregam valor através da satisfação das necessidades e expectativas dos clientes e de outras partes interessadas pertinentes possui qualidades. Nesse sentido, entende-se que qualidade dos produtos e serviços de uma organização é avaliada pela capacidade de satisfazer os clientes e pelo impacto pretendido e não pretendido nas partes interessadas.	
Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ)	Compreende atividades pelas quais a organização identifica seus objetivos e determina os processos e recursos necessários para alcançar os resultados desejados.	
Contexto (de uma organização)	Compreender que o contexto da organização é um processo, que determina fatores que influenciam o propósito, os objetivos e a sustentabilidade da organização. Ele considera fatores internos – valores, cultura, conhecimento e desempenho da organização – e externos – legal, tecnológico, competitivo, mercado, cultural e ambientes social e econômico.	
Parte interessada (<i>stakeholder</i>)	O conceito de parte interessada se estende além de um foco exclusivamente no cliente. Parte do processo para a compreensão do contexto da organização é identificar suas partes interessadas, pois representam risco significativo para a sustentabilidade organizacional se as suas necessidades e expectativas não forem atendidas.	
Suporte	Pessoas	São recursos essenciais dentro da organização, pois o desempenho de pessoas, engajadas e alinhadas com a cultura, os propósitos e a política da instituição são fatores de qualidade.
	Competência	O SGQ é mais efetivo quando todos os funcionários entendem e aplicam as habilidades, treinamento, educação e <i>expertise</i> necessários para desempenhar suas funções e responsabilidades. A Alta Direção tem a responsabilidade por oferecer oportunidades para as pessoas desenvolverem essas competências necessárias.
	Conscientização	É alcançada quando as pessoas entendem suas responsabilidades e, em que medida, suas ações podem contribuir para a realização dos propósitos da organização.
	Comunicação	A comunicação planejada e efetiva, tanto interna e quanto externa, contribui para o engajamento das pessoas e aumenta a compreensão sobre o contexto da organização, das necessidades e expectativas dos clientes e das partes interessadas.

Fonte: ABNT (2015, p.2-3, elaboração própria)

Apêndice 4

Princípios do Sistema ISO

Customer focus (Foco no cliente) – Trata-se da parte de gerenciamento da qualidade que tem por objetivo atender aos requisitos dos clientes, bem como de a organização estabelecer um esforço contínuo para superar as expectativas criadas sobre os produtos e serviços oferecidos. Além dos clientes, este princípio acrescenta que as organizações devem, também, ter foco nas demais partes interessadas (associações com interesse específicos, clientes, compradores, consumidores, funcionários, fornecedores, governo, grupos políticos, instituições financeiras, órgãos de controle, sindicatos etc.) – e esforçar-se para superar as expectativas de cada uma dessas partes. Aplicados aos museus, o foco nos clientes e grupos de interesse ou demais partes interessadas – *stakeholders*, corresponderia a suprir as exigências de visitantes, enquanto consumidor diretamente quantificável dos produtos e serviços oferecidos pelos museus, assim como, também, das demais partes interessadas – colaboradores, estudantes, financiadores, funcionários, gestores, governo, pesquisadores etc. Essa lista, muito embora abrangente, não tem por finalidade ser definitiva ou limitativa das possíveis categorias de partes interessadas em museus.

- 1) Justificativa – O sucesso sustentado é alcançado quando uma organização atrai e retém a confiança dos grupos de interesse. Nesse contexto, a interação com o cliente oferece uma oportunidade de agregar valor para as demais partes interessadas. Compreender as necessidades atuais e futuras dos clientes e outras partes interessadas contribui para o sucesso sustentado da organização.
- 2) Principais benefícios – Melhorar a reputação da instituição frente aos seus pares e demais partes interessadas. Criar *expertise* por meio processos repetidos aprimorados, gerando satisfação e reforço da fidelidade, com a finalidade de agregar valor para partes interessadas expandir a base de visitantes e, conseqüentemente, participação de mercado e aumento da receita.
- 3) Ações relacionadas – Reconhecer as partes interessadas como aqueles que recebem valor da organização. Compreender as exigências atuais e futuras dos grupos de interesse. Desenvolver ações com a finalidade vincular as exigências dos grupos de interesse aos propósitos da organização, bem como atuar para promover um ambiente de comunicação integral em que todos os agentes envolvidos devem estar cientes das responsabilidades assumidas pela gestão dos museus. Sobre a necessidade de comunicação integral, Frezatti (2009, p. 50) diz que: “Quanto mais clara e apoiada for a comunicação no processo de planejamento, mais facilmente os problemas serão tratados por todos”. Dessa forma, atuar no sentido de planejar, projetar, desenvolver, produzir, entregar e dar suporte a bens e serviços para atender às exigências das partes interessadas, bem como medir e monitorar a satisfação correspondem a ações de gerenciamento ativo no relacionamento com os grupos de interesse.

Leadership (Liderança) – Trata-se de estabelecer unidade de propósito e direção, criando condições nas quais as pessoas estão engajadas em alcançar os objetivos de qualidade da organização. Em outras palavras, trata-se de a gestão ser capaz de extrair, ou aprimorar, sinergia organizacional. Transportando para a dimensão dos museus, liderança corresponderia ao compromisso da gestão em estabelecer melhorias contínuas, envolvendo processo e pessoas com a finalidade de entregar aos grupos de interesse bens e serviços de qualidade.

- 1) Justificativa – A criação de unidade de propósito, direção e engajamento das pessoas – sinergia organizacional – permite que uma organização alinhe suas estratégias, políticas, processos e recursos para atingir seus objetivos.
- 2) Principais benefícios – Maximizar a eficiência dos processos e eficácia no cumprimento dos objetivos da organização. Melhorar coordenação dos processos e a comunicação na organização, bem como desenvolver melhorias contínuas na capacidade da organização de entregar os resultados desejados.
- 3) Ações relacionadas – Comunicar a missão, visão, estratégia, políticas e processos da organização em toda a organização. Incentivar e apoiar valores compartilhados, justiça e modelos éticos de comportamento em todos os níveis da organização, estabelecendo uma cultura de confiança e integridade que incentive o compromisso de toda a organização com a qualidade. A liderança enquanto fonte de inspiração, incentivo e de exemplos positivos para a organização, deve ser sensível às necessidades dos colaboradores, fornecendo recursos, treinamento e autoridade necessários para agir com responsabilidade e comprometido com a *accountability*.

Engagement of people (Engajamento dos colaboradores) – Pessoas competentes, capacitadas e comprometidas em todos os níveis da organização são essenciais para aprimorar sua capacidade de criar e entregar valor as partes interessadas. No que se refere aos museus, colocar pessoas competentes, capacitadas e comprometidas em lugares críticos, a exemplo do processo de documentação, constitui-se requisito essencial para a instituição começar a pensar em criar e entregar valor para os grupos de interesse.

- 1) Justificativa – Envolver todas as pessoas em todos os níveis e respeitá-las como indivíduos é fundamental para administrar uma organização com eficácia e eficiência. Nesse sentido, investir no reconhecimento do profissional, capacitando e aprimorando suas competências, facilitam o engajamento dos colaboradores na realização dos objetivos de qualidade da organização.
- 2) Principais benefícios – Melhorar a compreensão sobre quais são os objetivos de qualidade da organização para motivar e envolver os colaboradores nas atividades de melhorias, incentivando a criatividade e apoiando iniciativas para atender as exigências dos grupos de interesse. Para tanto, a instituição deve promover um ambiente de confiança e colaboração, bem como reforçar a atenção aos valores e cultura compartilhados em toda a organização.
- 3) Ações relacionadas – Comunicar e promover entre os colaboradores a compreensão da importância da contribuição individual, da colaboração e do compartilhamento de conhecimento e experiência como fatores essenciais para o sucesso da instituição. Nesse sentido, promover uma cultura

institucional de capacitar as pessoas a determinar as restrições ao desempenho e a tomar iniciativas sem medo; reconhecer e corroborar a contribuição, aprendizagem e melhoria das pessoas; permitir a autoavaliação do desempenho em relação aos objetivos pessoais e realizar pesquisas para avaliar a satisfação das pessoas, comunicar os resultados e tomar as medidas adequadas.

Process approach (Abordagem por processo) – Trata-se de entender que resultados consistentes e previsíveis são alcançados de forma mais eficaz e eficiente quando as atividades são compreendidas e gerenciadas como processos inter-relacionados que funcionam como um sistema coerente. Abordagem por processos constitui-se em princípio crítico para museus, dada a complexidade e diversidade exigências – catalogação, educação, pesquisa, visitação etc. – que precisam, em algumas condições, de recursos singulares para execução.

- 1) Justificativa – Entender como os resultados são produzidos por meio de processos inter-relacionados permite que uma organização otimize o sistema e seu desempenho.
- 2) Principais benefícios – Aprimorar a capacidade de concentrar esforços nos principais processos e oportunidades de melhoria, gerando resultados consistentes e previsíveis. Por meio de um sistema de processos alinhados. A otimização do desempenho por meio de gerenciamento de processos eficazes, com uso eficiente de recursos e redução de barreiras multifuncionais, permite que a organização forneça confiança às partes interessadas quanto à sua consistência, eficácia e eficiência.
- 3) Ações relacionadas – Definir objetivos do sistema e processos necessários para alcançá-los. Estabelecer autoridade, responsabilidade e prestação de contas – *accountability* – para gerenciar processos. Compreender as capacidades e limitações da organização e determinar as restrições de recursos antes da ação. Determinar as interdependências do processo e analisar o efeito das modificações em processos individuais no sistema como um todo. Gerenciar processos e suas interrelações como um sistema para atingir os objetivos de qualidade da organização de forma eficaz e eficiente. Assegurar que as informações necessárias estejam disponíveis para operar e melhorar os processos e monitorar, analisar e avaliar o desempenho de todo o sistema. Gerenciar os riscos que podem afetar as saídas dos processos e os resultados gerais do Sistema de Gestão da Qualidade.

Improvement (Melhorias) – As organizações de sucesso têm um foco contínuo na melhoria. Nos museus, um fator crítico que pode frustrar planos de melhoria contínua é a elevada rotatividade de pessoal na instituição ao ponto de comprometer expertise adquirido em razão das contínuas interrupções no processo de aprendizagem motivada pelos constantes desligamentos de colaboradores. Quanto mais qualificados forem os profissionais a pedirem desligamento, maiores serão os custos de demissão e de contratação, treinamento e qualificação do novo colaborador. Isso sem contar possíveis perdas de memórias institucionais e de capital intelectual que pode resultar em quebra de produtividade e de relações com partes interessadas, no caso de o profissional desligado ser o responsável por algum processo de relacionamento direto. Nesse caso, catalogação, restauro e gestor de projetos, são exemplos da área de possuem profissionais que detém alto grau de expertise e qualificações técnicas, cujos custos de reposição – financeiros e/ou técnicos – são elevados.

- 1) Justificativa – A melhoria é essencial para que uma organização mantenha os níveis atuais de desempenho, reaja às mudanças em suas condições internas e externas e crie oportunidades.
- 2) Principais benefícios – Melhora no desempenho do processo, capacidades organizacionais e satisfação do cliente. Foco aprimorado na investigação e determinação das origens, acompanhado por ações preventivas e corretivas. Aprimorar a capacidade de antecipar e reagir as fraquezas internas e ameaças externas, bem como de aproveitar os fatores positivos internos e oportunidades externas, com foco na busca por melhorias e promoção de processos de aprendizagem e inovação. Incentivar a inovação por meio de melhorias incrementais e revolucionárias.
- 3) Ações relacionadas – Promover o estabelecimento de objetivos de melhoria em todos os níveis da organização, por meio de capacitação e qualificação para uso e aplicação de ferramentas e metodologias básicas para atingir os objetivos de melhoria. Garantir que a instituição possua equipes competentes para desenvolver e implantar processos para promover, implementar e concluir projetos de melhoria bem-sucedidos em toda a organização. Assegurar as condições para acompanhar, revisar e auditar o planejamento, implementação, conclusão e resultados dos projetos de melhoria. Integrar as considerações de melhoria no desenvolvimento de produtos, serviços e processos novos ou modificados.

Evidence-based decision making (Tomada de decisão baseada em evidências) – As decisões baseadas na análise e avaliação de dados e informações têm maior probabilidade de produzir os resultados desejados. Na área de museus, o exemplo mais utilizado para demonstrar o uso de evidência para tomada de decisão são os números que evidenciam o volume e as variações de visitantes. Esses dados podem auxiliar em processos de tomada de decisão sobre gerenciamento de horários e períodos de abertura, controle de visitação por meio de cobrança ou preços diferenciados de entrada, demonstrar a atratividade do museu ou de alguma exposição especial etc. Entretanto, esse dado isolado constitui-se um reducionismo em face da qualidade que poderia ser obtida por meio do cruzamento de outros elementos internos e externo, tais como índices de ingressos de turistas no país e na região, taxas de ocupações dos hotéis locais, abertura de atividades não concorrentes que estejam atraindo público para região e, indiretamente, contribuindo para aumentar o público dos museus, dentre outros fatores.

- 1) Justificativa – A tomada de decisão pode ser um processo complexo e sempre envolve alguma incerteza, envolvendo, frequentemente, vários tipos e fontes de entradas, bem como sua interpretação, que pode ser subjetiva. Compreender as relações de causa e efeito e as possíveis consequências não intencionais torna-se relevante. Fatos, evidências e análises de dados diminuem a subjetividade e, assim, eleva a objetividade, assegurando algum nível de confiabilidade na tomada de decisões.

Importante salientar que planos para o futuro não visam garantir certezas, mas tão somente minimizar as incertezas, considerando que o processo de tomada de decisão apoia-se sobre análise de dados, fatos e evidências pretéritas para construção de cenários baseados em projeções. Considerando que cenários são modelos construídos sobre projeções que, por vezes, podem não se

concretizar parcialmente ou totalmente, resultados futuros adversos do esperado podem ocorrer. Entretanto, possíveis afastamentos dos resultados projetados não representam fracasso do processo de decisão, mas o registro do que se deu serve de fonte de aprendizagem para a organização.

A literatura na área de gestão é unânime ao considerar que a qualidade da informação é desejável e preferível em relação ao volume dados disponibilizados e reconhece as limitações sobre tomar decisões para o futuro baseadas em elementos oriundos de fatos e eventos pretéritos, mas argumentação prevalente é de que no contexto do processo de tomada de decisão, qualquer subsídio que auxilie é melhor que a total ausência (Chiavenato, 2014a; Figueiredo e Caggiano, 2019; Oliveira, Perez Jr. e Silva, 2017). Aqui cabe uma observação sobre a geração de informação de qualidade para tomada de decisão, mas que pode ser aproveitada para outras ações institucionais, a exemplo de marketing. Nesse caso, seria interessante qualificar colaboradores em curadoria da informação²⁷⁷ para auxiliar os museus na geração de conteúdo de qualidade, tanto interno quanto externo.

- 2) Principais benefícios – Processos de tomada de decisão aprimorados melhoram a eficácia e eficiência operacional e a avaliação do desempenho do processo e capacidade de atingir os objetivos desejados.
- 3) Ações relacionadas – Determinar, medir e monitorar indicadores-chave para demonstrar o desempenho da organização e disponibilizar os dados necessários para as pessoas relevantes. Garantir que os dados e informações sejam suficientemente precisos, confiáveis e seguros, que possam ser usados por métodos adequados. Assegurar que os responsáveis por analisar e avaliar os dados possuam as competências necessárias para tal, de modo que o processo de tomada de decisão esteja baseado em evidências.

Relationship management (Gestão de relacionamento) – Para obter sucesso sustentado, uma organização deve gerenciar seus relacionamentos com as partes interessadas. Nos museus, as instituições acadêmicas, pesquisadores, financiadores, estudantes etc., são exemplos de partes interessadas a serem gerenciadas a fim de obter bases sólidas de relacionamentos.

- 1) Justificativa – As partes interessadas influenciam o desempenho de uma organização. O sucesso sustentado é mais provável de ser alcançado quando a organização gerencia relacionamentos com todas as suas partes interessadas para otimizar seu impacto em seu desempenho.
- 2) Principais benefícios – Melhorar o desempenho da organização e de suas partes interessadas, respondendo às oportunidades e restrições relacionadas a cada parte interessadas, bem como estabelecer uma compreensão comum como objetivos e valores entre as partes interessadas. Aprimorar as competências institucionais em criar valor para as partes interessadas, compartilhando recursos e competências e gerenciando riscos relacionados à qualidade. Formar uma cadeia de

²⁷⁷ A curadoria de informação é o processo de organizar dados – por vezes registrados em diferentes suportes – que necessitam ser disponibilizados como informação relevante e de qualidade para os grupos de interesse ou usuários especiais.

suprimentos bem gerenciada que fornece um fluxo estável de bens e serviços.

- 3) Ações relacionadas – Determinar as partes interessadas relevantes que precisam de gerenciamento – fornecedores, parceiros, clientes, investidores, funcionários etc. – inclusive quanto o nível de relacionamento com a organização que equilibrem ganhos de curto prazo com considerações de longo prazo. Reunir e compartilhar informações, experiência e recursos com as partes interessadas relevantes, bem como medir desempenho e fornecer feedback às partes interessadas. Estabelecer atividades colaborativas de desenvolvimento e melhoria com fornecedores, parceiros e outras partes interessadas.

Fonte: ABNT (2015, p.2-3, elaboração própria)

Apêndice 5

Definições apresentadas na ISO 9000:2015

Termos	Descrição
Processo	Definido como um conjunto de atividades inter-relacionadas, ou em interação, que funcionam como um sistema coerente transformando entradas em saídas. Trata-se de uma coerente sequência de atividades, que tem por finalidade maximizar a utilização dos recursos entre o intervalo da entrada dos insumos e a saída dos produtos e serviços. Se os processos estiverem bem elaborados, as possibilidades de os resultados não saírem como esperado – não conformidade – são minimizadas. Nos museus podemos considerar processos para exposição, permutas, movimentações de objetos, seguros, segurança patrimonial etc. Um exemplo clássico de falhas no processo – não conformidade – relacionada à segurança patrimonial seriam as ocorrências os roubos e incêndios
Procedimento	Representa uma configuração específica de executar uma atividade ou processo. Não se deve confundir processo com procedimento, porque neste está especificado como o processo deve ser executado. Nesse sentido, o procedimento tem por finalidade descrever como o processo será colocado em prática. Como exemplo, o procedimento especifica cada etapa do processo, os pontos de checagem, de decisões críticas, se houver necessidade, for o caso etc. Nesse sentido, o procedimento guarda semelhança com Instrução de Trabalho, pois ambos são documentos utilizados com a finalidade de orientar uma tarefa. Contudo, a diferença básica entre eles é que “Procedimento” descreve o processo em sentido macro, enquanto a “Instrução de Trabalho” aprofunda-se ao nível máximo de detalhamento – unidades primárias do processo ou da atividade. Dado à semelhança de finalidades, pode ocorrer de que a depender do grau de detalhamento e de aprofundamento sobre as tarefas, um procedimento pode ser referenciado como uma Instrução de Trabalho. Nos museus, podemos dar exemplos de procedimentos quanto ao processo de inventário. Estabelecido o processo de inventário de coleções, o procedimento determina a periodicidade de realização, se total ou parcial como, por exemplo, inventariar somente objetos manipulados ou movimentados nos últimos doze meses.
A Instrução de Trabalho (IT)	Corresponde a um conjunto de instruções sobre como executar corretamente determinada tarefa. Trata-se de um documento onde são redigidos, detalhadamente, os passos para executar uma determinada atividade. Em museus, um exemplo de IT poderia constituir-se no detalhamento dos passos para iniciar, executar e finalizar um inventário ou registro de um objeto a ser musealizado, desde os requisitos para entrada até o registro final. Quanto mais detalhada for uma IT – indicação dos recursos requeridos (o colaborador responsável por executar a tarefa, os equipamentos necessários, os sistemas a serem utilizados etc.) – menos possibilidade de a atividade apresentar não conformidades. Dentro de um sistema baseado na ISO 9000, as instruções de trabalho não são obrigatórias. Por último, uma IT é um documento vivo em que a cada novo evento não originalmente previsto, novas instruções devem ser inseridas.

Fonte: Norma ISO 9000(2015, elaboração própria)

Apêndice 6

Tipologias de museus descritas na ISO 18461: 2016

Tipos de museus	Descrição
Aquário	Estabelecimento que mantém uma coleção de animais aquáticos vivos e plantas para exposição ao público, estudo e conservação.
<i>Arboretum</i>	Jardim botânico dedicado às árvores.
Museu de Arqueologia	Museu devido a totalidade, ou parte, de suas coleções a escavações (Classificação Unesco).
Museu de Arte	Museu relacionado com obras de arte visual. Nota 1: Inclui museus de escultura, galerias de imagens, museus de fotografia e cinema e museus de arquitetura. Nota 2: Galerias de arte comercial estão excluídas.
Jardim botânico	Estabelecimento onde as plantas são cultivadas para estudo científico e exibição ao público. Nota 1: Arboretum, Herbário etc., estão incluídos.
Ecomuseu	Museu que é administrado pelas comunidades locais e visa mostrar e proteger elementos importantes do patrimônio cultural e natural de uma área.
Museu de Etnografia e Antropologia	Museu preocupado com assuntos relacionados à cultura, estrutura social, crenças, costumes, artes tradicionais etc. Nota 1: Adaptado da classificação da Unesco.
Museu Geral	Museu que possui coleções mistas e não pode ser identificado por um campo predominante. Nota 1: “museus universais” são considerados “museus gerais”. Nota 2: Adaptado da classificação da Unesco.
Herbário	Estabelecimento que mantém acervo de plantas secas para exposição ao público, estudo e conservação.
Museu de História	Museu preocupado com a história de uma área geográfica definida ou um grupo cultural de pessoas durante um período limitado ou ao longo dos séculos. Nota 1: Inclui museus com coleções de objetos históricos, museus comemorativos, museus militares, museus de personagens históricos etc. Nota 2: Adaptado da classificação da Unesco.
Museu de História Viva	Museu que recria cenários históricos para simular períodos de tempos passados.
Museu de História Natural	Museu preocupado com assuntos relacionados a uma ou várias disciplinas, como biologia, geologia, botânica, zoologia, paleontologia e ecologia. Nota 1: Adaptado da classificação da Unesco.
Museu ao ar livre	Museu que exhibe edifícios e objetos ao ar livre, muitas vezes em sítios arqueológicos, antigos locais de patrimônio industrial ou de mineração e cenários de paisagens recriadas do passado, e que inclui o local ao redor dos edifícios.
Museu de Ciência e Tecnologia	Museu preocupado com ciências exatas ou tecnologias como astronomia, matemática, física, química, ciências médicas, computação, engenharia e ciências aplicadas. Nota 1: Planetárias e Centros de Ciência estão incluídos. Nota 2: Adaptado da classificação da Unesco.
Museu Especializado	Museu preocupado com todos os aspectos de um único assunto. Nota 1: Exemplos de especializados são museus dedicados a escritores. Nota 2: Adaptado da classificação da Unesco.
Museu Virtual	Museu apenas online, sem edifício físico ou coleção física. Nota 1: os museus físicos com presença online estão excluídos.

	Nota 2: os museus virtuais também podem ser indicados como Museu Online, <i>Hypermuseum</i> , Museu Digital, <i>Cybermuseum</i> ou Museu Web.
Jardim Zoológico	Estabelecimento que mantém uma coleção de animais vivos, normalmente em um parque ou em jardins, para exibição ao público, estudo e conservação.

Fonte: <URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18461:ed-1:v1:en>>

Apêndice 7

Termos e definições descritas na ISO 21110:2019

Termos	Definições
Continuidade de Negócios	Capacidade da organização de continuar a entrega de produtos ou serviços em níveis aceitáveis após incidente perturbador.
Plano de Continuidade de Negócios (BCP)	Procedimentos documentados que orientam as organizações a responder, recuperar, retomar e restaurar a um nível predefinido de operação após a interrupção. Nota 1: Normalmente, isso cobre recursos, serviços e atividades necessários para garantir a continuidade das funções críticas de negócios.
Coleção	Documentos e itens sob a administração de um arquivo, biblioteca ou museus, independentemente do formato
Gerenciamento de Emergência	Abordagem geral de prevenção de emergências e gerenciamento daquelas que ocorrem. Nota 1: Em geral, o gerenciamento de emergência utiliza uma abordagem de gerenciamento de risco para prevenção, preparação, resposta e recuperação antes, durante e depois de eventos potencialmente desestabilizadores e/ou perturbadores.
Preparação para Emergências	Medidas e ações tomadas com antecedência para mitigar os efeitos de possíveis eventos destrutivos. Nota 1: Isso inclui a elaboração de um plano de resposta a desastres.
Resposta de Emergência	Fase imediata na sequência de um evento, consistindo em obter o controle, limitar a extensão da emergência e minimizar danos futuros.
Perigo	Fonte de dano potencial. Nota 1: O perigo pode ser uma fonte de risco.
Resposta a Incidentes	Ações tomadas a fim de interromper as causas de um perigo iminente e/ou mitigar as consequências de eventos potencialmente desestabilizadores ou perturbadores, e para recuperar a uma situação normal. Nota 1: a resposta ao incidente faz parte do processo de gerenciamento de emergência.
Acordo de Ajuda Mútua	Acordo por escrito entre instituições que fornece assistência mediante solicitação, fornecendo pessoal, equipamento e/ou experiência.
Fase de Pré Impacto	Fase de alerta.
Recuperação	Restauração e melhoria, quando apropriado, das operações, instalações, coleções, meios de subsistência ou condições de vida das organizações afetadas, incluindo esforços para reduzir os fatores de risco.
Reveja	Atividade realizada para determinar a adequação, adequação e eficácia de um assunto para atingir os objetivos estabelecidos.
Risco	Efeito da incerteza sobre os objetivos. Nota 1: Um efeito é um desvio do esperado - positivo e/ou negativo. Nota 2: Os objetivos podem ter diferentes aspectos (como metas financeiras, de saúde e segurança e ambientais) e podem ser aplicados em diferentes níveis (como estratégico, organizacional, projeto, produto e processo). Nota 3: O risco é frequentemente caracterizado por referência a eventos e consequências potenciais ou uma combinação deles. Nota 4: O risco é frequentemente expresso em termos de uma combinação das consequências de um evento (incluindo mudanças nas circunstâncias) e a probabilidade de ocorrência associada. Nota 5: Incerteza é o estado, mesmo parcial, de deficiência de informação relacionada a, compreensão ou conhecimento de um evento, sua consequência ou probabilidade.
Avaliação de Risco	Processo geral de identificação de risco, análise de risco e avaliação de risco.

Gerenciamento de Riscos	Atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização em relação ao risco.
Plano de Gerenciamento de Riscos	Esquema dentro da estrutura de gestão de risco especificando a abordagem, os componentes de gestão e recursos a serem aplicados à gestão de risco.
Triagem	Priorizando ou sistema de classificação para avaliar a gravidade das coleções afetadas e para atribuir prioridades de estabilização.

Fonte: <URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21110:ed-1:v1:en>>

Apêndice 8

Museus	Planos baixados do site ou recebidos após solicitação por correio eletrônico	Museus que não disponibilizam seus planos no site e não enviaram após solicitação.
<u>Museu Casa de Benjamin Constant</u>	https://museucasabenjaminconstant.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Plano-Museol%C3%B3gico-2020-2023.pdf	
<u>Museu Bi Moreira da Universidade Federal de Lavras</u>	https://museus.ufla.br/museu-bi-moreira/planomuseologico	
<u>Museu de Ciências Nucleares</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu do Índio - FUNAI</u>		Informaram que houve um equívoco e que a instituição vai entrar em contato com a equipe do portal Museusbr para corrigir a informação.
<u>Museu Nacional da Enfermagem - MuNEAN</u>	Disponibilizado via correio eletrônico.	
<u>Museu da Geodiversidade</u>	https://igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2021/05/Plano-Museologico_MGeo_Versao-publicacao-8-janeiro.pdf	
<u>Museu de Astronomia e Ciências Afins - MAST</u>	http://portal.mast.br/images/pdf/PDU_Redacao_Final_24-07-2017.pdf	
<u>Museu da Câmara dos Deputados</u>	https://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2018/portaria-141-21-junho-2018-786939-anexo-cd-dg.pdf	
<u>Museu Rondon de Etnologia e Arqueologia (MUSEAR/UFMT)</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.

Museus	Planos baixados do site ou recebidos após solicitação por correio eletrônico	Museus que não disponibilizam seus planos no site e não enviaram após solicitação.
<u>Museu de Arqueologia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - MuArq - UFMS</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu de Arqueologia e Etnologia Professor Oswaldo Rodrigues Cabral - MArquE/UFSC</u>	https://museu.ufsc.br/files/2016/03/Plano-MuseologicoMArquE.pdf	
<u>Museu Antropológico da Universidade Federal de Goiás</u>	https://files.cercomp.ufg.br/webby/up/121/o/Plano_Museologico_Final.pdf?1514726000	
<u>Museu Amazônico - Universidade Federal do Amazonas</u>	https://www.museuamazonico.ufam.edu.br/plano-museologico.html	
<u>Museu da Memória e Patrimônio da Universidade Federal de Alfenas</u>	https://www.unifal-mg.edu.br/museump/regimento-interno/	
<u>Museu de Arte Murilo Mendes - MAMM</u>	https://www.museudeartemurilomendes.com.br/museu/	
<u>Casa de José de Alencar - Universidade Federal do Ceará</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu de Arte da Universidade Federal do Ceará - MAUC</u>		Enviado correio eletrônico. Informaram que o Setor de Arquivo entraria em contato. Até o fechamento da pesquisa não foi feito contato.
<u>Centro de Memória da Medicina</u>	https://www.medicina.ufmg.br/cememor/wp-content/uploads/sites/51/2020/07/Plano-de-Desenvolvimento-Institucional-CEMEMOR-1.pdf	
<u>Museu da Universidade Federal do Pará</u>		Enviado correio eletrônico. Responderam que a solicitação foi encaminhada para a administração. Até o fechamento da pesquisa não foi feito contato.

Museus	Planos baixados do site ou recebidos após solicitação por correio eletrônico	Museus que não disponibilizam seus planos no site e não enviaram após solicitação.
<u>Museus Raymundo Ottoni de Castro Maya - Chácara do Céu</u>	Disponibilizado via correio eletrônico.	
<u>Museu da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS</u>		Informam possuir Plano Museológico desde 2012 e que estão atualizando o atual, que será publicizado quanto concluído. Não forneceu o atual.
<u>Museu da Imigração da Ilha das Flores - MIIF</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu de Valores do Banco Central do Brasil</u>	Disponibilizado via correio eletrônico	
<u>Museu de História Natural da Universidade Federal de Lavras</u>	https://drive.google.com/file/d/11itkNsZJ1S8TMICC/GiZVbz7JDVajpn0T/view	
<u>Museu Casa da Princesa</u>	https://museuslbramgoias.museus.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/planomuseologicomcp-2.pdf	
<u>Museu Solar Monjardim</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu Casa da Hera</u>	https://museucasadahera.museus.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/Plano_Museologico_2022.pdf	
<u>Museu Lasar Segall</u>	https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/Plano-Museologico-Museu-Lasar-Segall-2017.pdf	
<u>Museu das Missões</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.

Museus	Planos baixados do site ou recebidos após solicitação por correio eletrônico	Museus que não disponibilizam seus planos no site e não enviaram após solicitação.
<u>Museu Regional de São João Del Rei</u>	https://drive.google.com/file/d/1D9OSHgP_tvyV0W9EWujjG0b6UIulXPu0/view	
<u>Museu do Ouro</u>	https://museudoouro.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/Plano-Museol%C3%B3gico-MDO-2017-2020.pdf	
<u>Museu da República</u>	https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Plano-Museologico-do-Museu-da-Republica.pdf	
<u>Museu Palácio Rio Negro</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museus Raymundo Ottoni de Castro Maya - Museu do Açude</u>	Disponibilizado via correio eletrônico	
<u>Museu Villa-Lobos</u>	Disponibilizado via correio eletrônico	
<u>Museu da Abolição</u>	https://museudaabolicao.museus.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Plano-Museologico-Museu-da-Aboli%C3%A7%C3%A3o-2017.pdf	
<u>Museu Imperial</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu de Arte Sacra de Paraty</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu Forte Defensor Perpétuo de Paraty</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu de Arte Sacra da Boa Morte</u>	https://drive.google.com/file/d/18EUItVrOGFJLVs_6U79xdvy1Kv-igUeh/view	

Museus	Planos baixados do site ou recebidos após solicitação por correio eletrônico	Museus que não disponibilizam seus planos no site e não enviaram após solicitação.
<u>Museu da Inconfidência</u>	https://museudainconfidencia.museus.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/Plano-Museol%C3%B3gico-do-Museu-da-Inconfid%C3%Aancia-2019-2022-1.pdf	
<u>Museu de Arqueologia de Itaipu</u>	https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/PlanoMuseologico_MuseuSocioambientalItaipu.pdf	
<u>Museu Victor Meirelles</u>	https://museuvictormeirelles.museus.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/Plano-Museol%C3%B3gico-MVM-2019-APROVADO.pdf	
<u>Museu do Diamante</u>	https://museudodiamante.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/PLANO-MUSEOLOGICO-MUSEU-DO-DIAMANTE-SITE.pdf	
<u>Museu das Bandeiras</u>	https://museuslbramgoias.museus.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/planomuseologicomcp-2.pdf	
<u>Museu Regional de Caeté</u>		Enviado correio eletrônico para o museu, mas não houve resposta.
<u>Museu de Arte Religiosa e Tradicional de Cabo Frio</u>	https://museudeartereligiosaetradicional.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/Plano-Museol%C3%B3gico-Mart-2020-2023.pdf	
<u>Museu Casa Histórica de Alcântara</u>	Disponibilizado via correio eletrônico.	

Museus	Planos baixados do site ou recebidos após solicitação por correio eletrônico	Museus que não disponibilizam seus planos no site e não enviaram após solicitação.
<u>Museu Casa de Rui Barbosa</u>	file:///C:/Users/mnluc/Downloads/Plano%20Estrat%C3%A9gico%20-%202021-2022.pdf	
<u>Museu Histórico Nacional</u>	https://mhn.museus.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Plano-Museolo%CC%81gico-MHN-2020-2023.pdf	
<u>Museu Nacional de Belas Artes</u>	https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Plano-Museologico-MNBA.pdf	
Totais	35	16

Apêndice 9

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças
Desenvolvimento de coleções			
Abrangência e importância das coleções da instituição. Existência de um manual de normas de gerenciamento do acervo e uso dos espaços do Museu Antropológico. Museu antropológico e universitário, com acervo etnográfico e arqueológico culturalmente valioso, representativo de diversas populações atuais e pretéritas, expressivas da cultura regional e nacional. Abrangência e importância do acervo sob sua guarda. Acervo institucional embrionário do MAMM. Potencialidades intrínsecas dos acervos bibliográfico, arquivístico e museológico alocado no MAMM. Qualidade das coleções/acervo. Acervo de indumentária reconhecido pelos pesquisadores de moda. Acervo de grande relevância artística e histórica. Possui acervos museológicos e arquivísticos de grande relevância histórica e artística. Abrangência e qualidade do acervo (Coleção Hildo, Blocos Testemunhos, canoa centenária, material proveniente da Duna Grande, fragmentos de peças do Recolhimento de Santa Teresa, Coleção Aureliano Mattos de Souza etc.). Qualidade e diversidade do acervo. Qualidade do acervo (bens musealizados).	Falta de política de aquisição e descarte e de regras estabelecidas institucionalmente para empréstimo de obras. Inexistência de política de acervo que contemple a aquisição, conservação, restauração e descarte do acervo. Lacunas no acervo da História Recente do Brasil. Processo de digitalização do acervo arquivístico-bibliográfico interrompido; sistema eletrônico de informação Villa-Info encontra-se obsoleto; falta padronizar e organizar documentação museológica para um acesso eficaz; ausência de uma política de aquisição e descarte do acervo; obsolescência gerada pelo avanço rápido e constante na atualização da tecnologia da informação; defasagem tecnológica (<i>hardware</i> e <i>software</i>), inclusive o sistema Villa-Info, que apresenta sérias limitações quanto ao seu uso e acesso. Política de gestão de acervos não formalmente constituída.	Potencial expectativa de incremento de acervos relacionados à natureza e à obra do poeta Murilo Mendes; - Tombamento do acervo museológico em nível federal, bem como do edifício, ícone da arquitetura moderna.	
Informações sobre coleções (Documentação)			

Acervo tratado e inventariado em constante manutenção. Documentação interna e administrativa em dia, bem como a existência de Regimento Interno, de Conselhos Consultivos e Deliberativos formados por professores, técnico-administrativos, discentes e membros da comunidade externa, além do registro no Cadastro Nacional de Museus e no Museusbr. Documentação do Acervo Museológico. Inventário de acervos arquivístico, bibliográfico e museológico. Acervos bem preservados e documentados. Sistema de informação do acervo museológico do Museu Nacional de Belas Artes (SIMBA) – Programa Donato - Sistema de informação do acervo bibliográfico (PHL).	Catlogação do acervo não sistematizada e incompleta. Faltam informações no inventário das peças. Existência parcial dos inventários dos acervos; Pesquisa escassa sobre o acervo existente na instituição. Catlogação do acervo não sistematizada e incompleta. Modernização da identificação do patrimônio. Acervo pouco representativo frente aos anseios da comunidade envolvida com o museu e condizente com sua aspiração de tornar-se Centro de Referência da Cultura Afro-brasileira. Falta de documentação sobre o Recolhimento de Santa Teresa. Precariedade das instalações da Reserva técnica e do acondicionamento do acervo: comprometem sua preservação.		Falta de documentos e materiais bibliográficos sobre a cidade e sobre o acervo.
Acesso às coleções			

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças
Banco de dados (acervo museológico e parte do arquivístico) on-line, através da Plataforma Tainacan. Catálogo de obras de Villa-Lobos que, apesar das críticas do universo acadêmico em relação à sua formatação, atende satisfatoriamente o público interno e externo do Museu. O sistema Villa-Info, por ser um ponto de partida para o acesso à informação sobre todo o acervo do Museu; o acervo, por sua diversidade e conteúdo, encontra-se digitalizado em sua maior parte, possibilitando o atendimento ao público especializado. Disponibiliza acervos para a comunidade, para fins de pesquisa e exposição. Acervo inventariado.	Ausência de ações contínuas e planejadas de difusão e divulgação. Inexistência de banco de dados do acervo. Ausência de Sistema de protocolo informatizado. Publicações diversas de divulgação de estudos, exposição e acervo. Possui acervo iconográfico e documental não digitalizado. Pouca divulgação e difusão do acervo, dos eventos e das atividades do MAI/MUSAI.	Licenciamento do uso de imagem e reprodução do acervo do museu Interesse de provedores de serviços de Instituições de Referência Nacionais e Internacionais, pelo acesso ao acervo e produção intelectual da FCRB.	

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças
Preservação e conservação de coleções			
Acervo histórico e técnico diversificado e significativo e em condições de conservação satisfatória, salvo algumas exceções. Espaços de exposição com acessibilidade e condições ideais de conservação; Espaços de guarda com acessibilidade e condições ideais de acondicionamento. Existência de reservas técnicas e de espaços apropriados ao tratamento curatorial e preventivo, e à salvaguarda dos acervos etnográfico, arqueológico, documental e bibliográfico. Relatório de Gestão de Riscos para o acervo do MAMM, resultante da consultoria prestada por José Luiz Pedersoli Jr., cientista da conservação. Mesmo sem Reserva Técnica apropriada, o Museu consegue fazer guarda e manutenção de todo o acervo permanente. Preservação do Convento de Nossa Senhora dos Anjos em Cabo Frio. Prestígio Institucional sendo referência na preservação e restauração documental e arquitetônica. Reserva técnica – acondicionamento adequado, climatização, mobiliário, controle de acesso (biometria); Programa de Gestão de Risco.	Inexistência de programa de segurança, prevenção de incêndios e pânico, contra roubos, depredações, calamidades naturais e influências ambientais (calor, umidade, vento, iluminação natural etc.); Inexistência de programa de conservação e restauro e inadequação dos processos de acondicionamento do acervo (reserva técnica) e conservação preventiva; - Inexistência de local adequado para reserva técnica. Risco potencial de danos ao acervo exposto em ambientes de grande circulação na ocorrência de manifestações políticas e sociais. Lotação da capacidade de guarda das Reservas Técnicas; Inexistência de plano de gestão de riscos. Presença de atividades incompatíveis com o Museu, no mesmo prédio, fragilizando as questões de segurança dos espaços e dos acervos (caso do DDRH/PRODIRH). Necessidade de proceder ao seguro do acervo. Inexistência de programa de segurança, prevenção de incêndios e pânico e contra roubos, depredações, calamidades		Riscos naturais e antrópicos aos bens culturais móveis. Grandes eventos; Temperatura e umidade; Desgaste dos bens móveis. Situado em região com alta variação de Temperatura e Umidade Relativa. Riscos naturais e antrópicos aos bens culturais móveis.

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças
	naturais e influências ambientais (calor, umidade, vento, iluminação natural etc.); Há inadequação dos processos de acondicionamento e conservação preventiva do acervo. A ausência de climatização deixa o museu vulnerável à poluição do ar, o que põe em risco todo o seu acervo. Ausência de políticas de gestão do conhecimento e de preservação da memória institucional. Plano de Gestão de Riscos dos Acervos Musealizados não implementado. Necessidade de acondicionamento adequado e de implementação de uma rotina de conservação e higienização do acervo. Precariedade das instalações da Reserva técnica e do acondicionamento do acervo: comprometem sua preservação. Estado de conservação precário do monumento e dos bens integrados, especialmente a Igreja Conventual e fachada. Planos de conservação preventiva, segurança e de emergência não formalmente constituídos.		

Apêndice 10

Recomendações sobre risco de incêndio

Conjunto de Recomendações	
1	Considerando a falta de políticas legais robustas e específicas para a proteção de edifícios e coleções de patrimônio cultural contra incêndios, recomendamos que a legislação sobre incêndio em cada país aborde, sempre que apropriado, questões relacionadas à salvaguarda dos bens culturais. Sempre que possível, códigos e diretrizes baseados em desempenho, que levem em conta os perigos e vulnerabilidades existentes, devem ser implementados e cobrados, em vez de aplicar-se requisitos prescritivos e genéricos.
2	Considerando que o campo do patrimônio cultural prescinde de estatísticas úteis sobre incêndios para caracterizar o risco aos bens patrimoniais e para apoiar justificativas para políticas e financiamento de melhor proteção contra incêndios, recomendamos o desenvolvimento de um sistema simples, universal e obrigatório de coleta de dados sobre incidentes de incêndio.
3	Considerando a ampla necessidade de projetos de segurança contra incêndio e o alto custo de muitas medidas de proteção contra incêndio, recomendamos o estabelecimento de financiamento público permanente para tais projetos, apoiado em avaliações apropriadas quanto à adequação e à relação custo-benefício das propostas, a fim de justificar e priorizar os investimentos a serem implementados em edifícios e coleções de patrimônio cultural.
4	Considerando a necessidade de adaptação segura de prédios históricos aos usos e requisitos atuais, recomendamos a aprovação prioritária de projetos de segurança contra incêndio nestes prédios, e a aprovação de soluções que respeitem a autenticidade e valores estéticos do edifício.
5	Considerando a disparidade nas capacidades de proteção contra incêndio entre as instituições de patrimônio cultural, recomendamos pesquisas que coletem sistematicamente dados relevantes destas instituições para mapear e caracterizar adequadamente os níveis de segurança contra incêndio no setor como um todo, permitindo uma priorização mais eficaz.
6	Considerando a prevalente falta de conhecimento no setor do patrimônio cultural quanto às opções existentes de sistemas de proteção contra incêndio, recomendamos pesquisas para compilar e comparar alternativas para prevenção, detecção, contenção e supressão de incêndios, que possam atender às necessidades de uma ampla variedade de bens do patrimônio cultural em ambientes variados, com acesso variado a recursos. Estas pesquisas devem também identificar lacunas quando faltarem opções efetivas.
7	Considerando que somente o conhecimento das opções de proteção contra incêndio e a aplicação de códigos prescritivos podem ser insuficientes para garantir sistemas e estratégias bem projetados que atendam às necessidades de diferentes bens do patrimônio cultural, recomendamos pesquisas que compilem estudos de caso modelos para orientar projetos de proteção contra incêndio para o setor de patrimônio, e que desenvolvam diretrizes para soluções sob medida quando estas faltarem.
8	Considerando a prevalente falta de conhecimento sobre os impactos do fogo e dos agentes de extinção e retardantes de fogo sobre materiais e artefatos patrimoniais, recomendamos pesquisas para ampliar o conhecimento em apoio à seleção apropriada de agentes de combate a incêndios, ao uso seguro de retardantes de fogo, e ao efetivo salvamento e recuperação pós-incidentes.
9	Considerando o presente déficit em educação e treinamento sobre segurança contra incêndios para o patrimônio cultural, recomendamos a incorporação deste tópico aos programas de educação existentes e futuros relacionados ao patrimônio, e o desenvolvimento de oportunidades suficientes de treinamento para aqueles que já trabalham no campo. Um sistema de credenciamento para reconhecer as habilidades e competências dos profissionais que

Conjunto de Recomendações	
	trabalham com a proteção do patrimônio cultural contra incêndios deve ser estabelecido. Os manuais e metodologias de gerenciamento de risco de incêndios/desastres atualmente disponíveis devem ser traduzidos para o maior número possível de idiomas, e amplamente divulgados.
10	Considerando a prevalente falta de preparação para desastres nas instituições de patrimônio, recomendamos o desenvolvimento e a implementação obrigatórios de um plano de emergência que abarque os cenários de incêndio, adaptado às necessidades e circunstâncias locais e apoiado por um kit de materiais e ferramentas de primeiros socorros para resposta.
11	Considerando que conservar a documentação sobre edifícios e coleções de patrimônio é tão importante quanto conservar o próprio bem cultural, recomendamos que os registros existentes (ou uma cópia deles) sejam sempre mantidos com segurança em um local separado.
12	Considerando a necessidade de melhorar a comunicação e a coordenação entre o campo do patrimônio, as autoridades de gerenciamento de emergências e outros atores relevantes para a proteção do patrimônio cultural contra incêndios, recomendamos o mapeamento abrangente das instituições e partes interessadas nos níveis local, nacional e internacional, e a criação de redes e mecanismos efetivos para ações coordenadas em nível intersetorial, multiagências e com várias partes interessadas. Deve-se prestar atenção especial às equipes de emergência locais, a fim de entender seus recursos e capacidades, sua abordagem para combater incêndios em estruturas específicas e suas recomendações para proteção contra incêndio nessas estruturas. Sempre que possível, um especialista qualificado em gerenciamento de incêndios/desastres devem estar envolvido para ajudar no desenvolvimento de estratégias efetivas e no trabalho com as partes interessadas.
13	Considerando que a preparação, resposta e recuperação em casos de desastres (incêndios) implicam uma abordagem holística, que abrange vários procedimentos e atores e requer o envolvimento ativo da comunidade local, recomendamos a integração de esforços para criar uma cultura de prevenção no setor educacional, a fim de promover a conscientização dos futuros atores e partes interessadas desde a tenra idade.
14	Considerando a magnitude do problema e a prevalente falta de conscientização sobre segurança contra incêndios em edifícios e coleções de patrimônio, recomendamos o estabelecimento de um Dia Internacional de Prevenção e Proteção contra Incêndios em Patrimônio Cultural.

Fonte: <URL:<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21110:ed-1:v1:en>>