

Museus, Cultura e Turismo: uma Visão Sistémica de Poder

VIRGÍLIO MIGUEL RODRIGUES MACHADO * [vmachado@ualg.pt]

CARLOS MANUEL MARTINS DA COSTA ** [ccosta@ua.pt]

MARCELO REBELO DE SOUSA ***

Resumo | Na teoria dos “conjuntos complexos” (Giotart e Balfet, 2007), o Turismo é apresentado como conjunto, no qual os elementos interagem em sistema, segundo regras que permitem obter fenómenos globalmente previsíveis e identificáveis graças à dinâmica de agregação, entendidas como regras locais, visto que os agentes interagem com os agentes tecnicamente mais próximos.

Neste artigo, discute-se se os métodos de modelização organizacional (Costa, 1996; Machado, 2009) de conjuntos complexos no Turismo baseados simultaneamente em estruturas hierárquicas, de autoridade, direcção e controlo e estruturas de contribuição e de mercado, com redes e organizações híbridas, podem ser aplicados, com pertinência, aos museus e cultura, entendidos enquanto envolvente turística na Lei das Políticas Públicas de Turismo (LPPT- art.º 10.º alínea e) do D.L. n.º 191/2009, publicado em 17.08.2009).

Admitindo-se a autonomia e capacidade de auto-produção destas organizações, com relações que reduzam a complexidade e apropriabilidade com o ambiente envolvente permitindo recursos, analogias entre sistemas de poder, apura-se, também, por força de princípios de acção/reação entre sistemas e através de metodologias aplicadas à observação do Direito se a cultura e os museus interagem com o Turismo, enquanto sistema de poder.

Palavras-chave | Organizações, Museus, Cultura, Sistemas Turismo, Sistemas de Poder.

Abstract | In the theory of “complex sets” (Giotart and Balfet, 2007), tourism is presented as a set in which elements interact in a system, according to rules for obtaining phenomena generally predictable and identifiable by the dynamics of aggregation, defined as local rules, as the agents interact with agents technically closer.

The article discusses the methods of organizational modelling (Costa, 1996; Machado, 2009) to the understanding of complex sets based on Tourism with hierarchical structures of authority, direction and control and aid and market structures, including networks and hybrid organizations, may be applied, where relevant, to museums and culture,

* **Doutorado em Turismo** pela Universidade de Aveiro e **Professor Adjunto** na Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve.

** **Doutorado em Turismo** pela Universidade de Surrey (Reino Unido) e **Professor Associado com Agregação** no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

*** **Doutorado em Direito** pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e **Professor Catedrático** da Universidade de Lisboa.

understood as tourism's involving in the Portuguese Tourism Public's Policies Law (article 10 e) - Decree n.º 191/2009 published on the 17.08.2009).

Assuming the autonomy and capacity for self-production of these organizations with relationships that reduce the complexity and suitability with the surrounding environment enabling resources, analogies between systems of power, clears up, also, under principles of action/reaction between systems, through Law's observation applied methodologies, if the culture and museums interact with the Tourism as a system of power.

Keywords | Organizations, Museums, Culture, Tourism Systems, Power Systems.

1. Metodologia

A estrutura da sociedade assemelha-se à estrutura de um organismo vivo, constituída por uma série de órgãos ou estruturas sociais que realizam diferentes funções sociais destinadas a manter a unidade e coesão de todo o sistema social (Durkheim, 1987).

Nessas funções, consta o Direito, enquanto símbolo mais claro de coesão social ou reflexo do poder de grupos dominantes sobre grupos dominados, à semelhança do Turismo, entendido enquanto sistema de poder baseado num consenso de utilização de um espaço legitimado por suporte legislativo ou administrativo a favor de grupos sociais para impor seus valores e interesses (Wilson, 1988, cit. por Hall, 1994).

O Direito é apresentado como "sistema de poder", acção social estruturada que obedece a leis específicas, baseada em valores e representada por símbolos, uma espécie de "engenharia social" (Arnaud e Dulce, 2006), projecto contínuo com elementos que trabalham para a coesão e equilíbrio social da sociedade, com exigências funcionais e pontos de equilíbrio constantes e permanentes.

O método utilizado baseia-se na análise interpretativa do Direito que trabalha com conceitos opostos (ex: concentração/divisibilidade; duração/flexibilidade; interno/externo) que caracterizam um conjunto de partes relacionadas, apesar de independentes, consistindo em elementos combinados de tal forma que qualquer modificação

num deles implica reacção nos outros, pois o termo regulação (conjunto de regras) relaciona-se com o facto de manter em equilíbrio, de assegurar o funcionamento correcto de um sistema complexo (Norel, 2004).

Observa-se o Direito dos Museus e da Cultura enquanto "produção de um campo", resultado de um jogo de forças que pertencem ao campo social (Arnaud e Dulce, 2006). Princípios intrínsecos de compensação entre forças opostas permitem detectar as componentes do sistema regulador.

Assim, os sistemas regulados (ex: cultura, turismo) tornam-se um conjunto de variáveis cuja constância no tempo é controlada e assegurada por um jogo de equilíbrios entre perturbações, cuja acção de retorno ou reacção activa um sinal de variação oposto, tendo como efeito a anulação da causa perturbadora e a manutenção do valor funcional inscrito como norma na própria estrutura (Norel, 2004).

2. Museus e cultura como organizações de poder

O art.º 16.º dos Estatutos do ICOM (*International Council of Museums*) define museu como instituição permanente, sem fins lucrativos, ao serviço da sociedade e seu desenvolvimento, aberto ao público e que adquire, conserva, estuda, comunica e expõe testemunhos materiais do homem e seu meio

ambiente, tendo em vista o estudo, a educação e a fruição.

O património cultural é constituído por todos os bens que, sendo testemunhos com valores de civilização ou cultura portadores de interesse cultural relevante, são objecto de especial protecção e valorização (art.º 2.º n.º 1 da Lei de Bases do Património Cultural (LBPC-Lei 107/2001, publicada em 08. 09. 2001). O art.º 3.º n.º 2 dispõe que o Estado protege e valoriza tal património como instrumento primordial de realização da dignidade da pessoa humana, objecto de direitos fundamentais, meio ao serviço da democratização da cultura e esteio da independência e da identidade nacionais.

Turismo é definido como o movimento temporário de pessoas para destinos distintos da sua residência habitual, por motivos de lazer, negócios ou outros, bem como as actividades económicas geradas e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades (art.º 2.º da LPPT).

As relações entre museus, cultura e turismo estão enquadradas no art.º 2 n.º 1 alínea *d*) da Lei-Quadro dos Museus (Lei 47/2004, publicada em 19. 08. 2004 (LQM), que enuncia como princípio da política museológica nacional a coordenação com outras políticas sectoriais (ex: turismo), coordenação que é reiterada para o património cultural na LBPC (art.º 6.º alínea *c*)).

Museus e Cultura baseiam-se em actividades de protecção, valorização, constituindo actividades políticas, exprimindo consensos, convenções e prioridades em ordem a uma melhoria, progresso social, em processos onde a sociedade se move de uma condição para outra mais favorável (Sharpley e Telfer, 2002).

Os processos de planeamento e desenvolvimento cultural, exprimindo valores de memória, autenticidade, originalidade, raridade, exemplaridade referem-se a uma identidade, a um território. Um território é um factor político organizacional providenciando identidade, sentido de lugar, segurança e estímulo; um objecto que deve ser interpretado enquanto lugar de relações de poder (Long, 1994).

Ordenar o território com atracções como os museus ou infraestruturas incluídos no processo de produção cultural são formas como o poder ou poderes emanam sua singular perspectiva sobre o território, objecto de construção de poder ou poderes articulados, sem outro projecto senão o da sua continuidade (Girardon, 2006).

Para o poder se manter, são necessárias organizações baseadas em consensos relativamente duradouros que assegurem circularidade, duração, auto-referencialidade (Teubner, 1993), tais como, o conhecimento, estudo, protecção, valorização e divulgação do património cultural que constituem dever fundamental do Estado, Regiões Autónomas e Autarquias locais (art.º 3.º n.º 3 da LBPC).

O complexo de organizações e consensos envolvidos envolve contratualização com detentores particulares de bens culturais, interessados e empresas especializadas (art.º 4.º n.º 1 e 8.º da LBPC), associações de defesa do património cultural (art.º 10.º), incidindo ainda sobre os particulares potencial ou directamente envolvidos com o património cultural, deveres de preservação, defesa e valorização (art.º 11.º).

A sociedade de hoje é organizacional e museus e cultura fazem parte da sociedade organizacional. Organizações supõem um sistema condicionado de actividades coordenadas de dois ou mais participantes, para atingir um ou vários objectivos comuns (Wright, 1977).

Os museus são instituições de carácter permanente (art.º 3.º n.º 2 da LQM), estruturas organizacionais que têm como funções:

- a) Garantir um destino unitário a um conjunto de bens culturais e valorizá-los através da investigação, incorporação, inventário, documentação, conservação, interpretação, exposição e divulgação com objectivos científicos, educativos e lúdicos;
- b) Facultar o acesso regular ao público e fomentar a democratização da cultura, a promoção da pessoa e o desenvolvimento da sociedade (art.º 3.º n.º 1 da LQM).

Princípios como o da coordenação (art.º 2.º alínea *d*) da LQM), envolvendo concertação com outras políticas (educação, ciência, ordenamento do território, ambiente, turismo), da transversalidade, com utilização integrada de recursos nacionais, regionais e locais (art.º 2.º alínea *e*) e informação, com recolha sistemática de dados e intercâmbio de conhecimentos a nível nacional e internacional (art.º 2.º alínea *f*), garantem aos museus o carácter de serviços colectivos e “bens públicos” que não seriam obtidos ou só o seriam a um custo muito elevado, por negociação com organizações privadas.

Paralela à criação de infra-estruturas e serviços colectivos que geram um montante elevado de custos iniciais ou investimentos especializados em áreas “sofribéis” (ex: informação, património cultural), a criação de instituições (regras) e organizações que implicam um investimento, são muitas vezes, só acessíveis a um único *player*, fruto dos efeitos de coordenação necessários para o efeito e que geram dinâmicas de irreversibilidade e recuperação a longo prazo desses investimentos.

Tais organizações para manterem o poder reservam informação (que é um bem público), utilizando-a a seu favôr. A informação incompleta é uma força aglomerativa, uma vez que na ausência de mais informação sobre o destino, o visitante (incluindo, o cultural) prefere confiar que a aglomeração do lado da procura aconteça por boas razões, isto é, que a grande procura de um local visitado seja um reflexo da qualidade da oferta (Matias, 2007).

Os benefícios dos bens públicos, onde se inclui o património cultural ou o turismo, porque envolvem efeitos de consumo externo (externalidades) numa pluralidade de indivíduos são candidatos a uma acção governativa (Jamal e Getz, 1995), sendo uma organização estabelecida para controlar o risco dos efeitos de boleia e romper a inércia na prestação desses serviços por privados (exs: custos de estudo e investigação, inventário, conservação e educação, enquanto funções dos museus (art.ºs 7.º alíneas *a*), *c*), *d*) e *g*) da LQM).

Tais organizações necessitam de regulação para se integrarem com êxito num ambiente incerto, caracterizado por contradições e conflitos e atendendo aos motivos de procura do que é diferente e que estão na base da deslocação dos visitantes ao museu, por motivos culturais, a referida organização deve promover estímulos de prazer, através de símbolos que proporcionem uma experiência agradável ao visitante.

As externalidades negativas e positivas marcadas por razões de sofrimento e/ou dominação, prazer baseadas em informações assimétricas são, assim, a razão de ser do Poder que necessita e incrementar a eficiência dos processos e que garantem a sua reprodução, nomeadamente, por inserção favorável ao ambiente e cultura dos seus recursos, prestação serviços aos seus membros e transmissão valores culturais.

Assim, conclui-se que os museus e cultura são organizações de poder, baseadas na construção e manutenção das relações de informação assimétrica que levaram à sua criação.

3. As variáveis de poder na cultura

Na LPPT enunciam-se princípios, como os da sustentabilidade, com o respeito pela autenticidade sociocultural das comunidades locais, visando a conservação e a promoção das suas tradições e valores (art.º 4.º alínea *b*) e o da transversalidade, com a necessidade de articulação e envolvimento harmonizado, entre outras, com a política da cultura (art.º 5.º).

As interacções entre cultura e turismo estão previstas no art.º 71.º al. *l*) da LBPC que inclui o turismo, enquanto componente de valorização, promoção do património cultural. O turismo enquadra o património cultural como envolvente turística a ser objecto de promoção e incentivo (art.º 10.º n.º 1 alínea *e*) da LPPT), detectando-se interacções com efeito de duplicação (promoção/

promoção) entre cultura e turismo. Questiona-se se tal interacção é sistémica ou não, o que se responderá no final do artigo.

Os princípios de protecção do património cultural são portadores de funções de reprodução, circulação e auto-referenciação, próprios da auto-organização dos sistemas. O do planeamento é descrito como referencial de que os instrumentos e recursos mobilizados resultam de uma prévia e adequada planificação e programação (art.º 6.º n.º 2 alínea *b*) da LBPC). Igualmente, o da eficiência garante padrões adequados de cumprimento das imposições vigentes e dos objectivos previstos e estabelecidos (art.º 6.º n.º 2 alínea *d*), o que é fundamental para a efectividade e manutenção das relações de poder que sustentam um sistema.

Saliente-se a complexidade dos princípios do sistema cultura, que ora convocam mecanismos de autoridade, direcção e controlo (ex: inventariação e coordenação – art.º 6.º alíneas *a*) e *c*) da LBPC), ora incentivam mecanismos de contribuição e contratualização (ex: equidade e cooperação internacional – art.º 6.º alíneas *g*) e *i*)), tal e qual como os sistemas de turismo, definidos como bem semi-público (Matias, 2007).

No poder, utilizam-se os conceitos de simetria bimodal da organização, ou seja, que da capacidade de exercício interno do poder resulta a capacidade de impor externamente a sua vontade (Galbraith, 2007) e de simetria substancial entre a maneira como o poder é dilatado e a maneira como se lhe resiste, ou seja, que qualquer exercício de poder provocará um exercício de poder semelhante de igual força em sentido contrário, pois o poder que tem a sua origem numa organização é geralmente confrontado por uma outra organização, o que tem origem na propriedade é enfrentado pela propriedade. A simetria é a regra geral na dialéctica do poder.

Pergunta-se: As variáveis dos sistemas de poder do turismo são aplicáveis ao sistema de poder dos museus? E da cultura? Como se posicionam? Como se movimentam nesse sistema? Que acções

e reacções desencadeiam entre si? Identifiquemos, primeiro, as variáveis de poder.

Recorrendo aos contributos do estruturalismo linguístico (Echtner, 1999 cit. por Machado, 2009) sobre estruturas sintagmáticas (combinação de significados) e paradigmáticas (sequência alternada de palavras) e de eficiência jurídico-económica (Scott, 1988; Guérin, 2003), já aplicáveis aos sistemas de turismo (Machado, 2009), enquanto sistemas movidos por princípios de maximização, eficiência e efectividade, podemos analisar à luz de 6 variáveis (qualidade do título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade e divisibilidade) as componentes de um sistema de poder.

A qualidade do título reporta-se à facilidade, à certeza, à segurança na criação e características da definição do direito (absoluto/proporcional; compensável/não compensável) e à existência de um Poder que vai garantir a coercibilidade e executoriedade desse direito (Guérin, 2003).

O direito ganha qualidade do título, se for portador de faculdades contidas em regimes especiais ou excepcionais com diversos poderes (ex: edição de normas, sua execução e capacidade de resolução de conflitos), concentrando-se tais poderes numa única entidade ou se o título permitir ao seu titular, ora a unificação de competências, procedimentos e decisões dispersas por entidades, ora um poder decisório de coordenação da actividade dessas entidades.

A classificação como de interesse nacional de determinado património arquivístico (art.º 83.º n.º 1 e n.º 2 da LBPC), assim como as atribuições do Conselho de Museus na emissão de pareceres sobre a denominação de museu nacional (art.º 94.º n.º 1 da LQM), constituição de parcerias público-privadas (art.º 101.º) e na credenciação de museus (art.º 118.º n.º 1), configurando poderes de diversa natureza, constituem “qualidade do título”.

A exclusividade do direito significa certeza, segurança de que terceiros não irão perturbar o seu exercício, pela sua especificidade, que garante ao seu titular unidade nos proveitos e nos correspondentes

custos da sua detenção, uso e transferibilidade, com garantia da sua não interferência por terceiros (Scott, 1988).

O procedimento de credenciação de um museu previsto nos art.ºs 110.º a 131.º da LQM, com a utilização de um sinal distintivo (logótipo - art.º 122), é indicador de exclusividade.

Duração é a característica temporal do direito, a sua permanência, extensão e requisitos para sua renovação, que lhe vão garantir estabilidade (Guérin, 2003). Apresenta-se como uma técnica de satisfação, pelo Direito, na segurança, durabilidade e realização do interesse no aproveitamento do bem ou recurso.

A duração pode ser estabelecida para prazos curtos, visando urgência na protecção do bem cultural (art.º 24.º n.º 2 da LBPC) ou prazos longos, condição para a classificação como de interesse público (ex: património fotográfico – art.º 90.º n.º 4 da LBPC). Auto-referencialidade, pré-planeamento, estruturas associativas com direitos circulares sobre o património (prevenção, informação, responsabilidade – art.º 10.º n.º 4 da LBPC) asseguram a duração.

Flexibilidade é a faculdade interna de gestão do direito, que consiste na regulação dos seus padrões de exercício, com vista à sua transformação e introdução de melhorias na sua capacidade de adaptação à envolvente (Guérin, 2003). É uma variável fundamental nas relações de comunicação intersistémicas.

A flexibilidade mantém todas as capacidades de exercício e valor externo, mas com reorganização interna, sendo consequência da não existência de soluções gerais para o problema das externalidades, pois o legislador, ao editar leis gerais, não pode saber qual das partes, num caso específico, será capaz de evitar o problema com o custo mais baixo. O problema remete-se ao contrato e a uma instância superior de sua interpretação (Friedman, 1992).

A flexibilidade é elemento fundamental da vacilação entre instituições formais (alinhamento com as condições das trocas), como de manipulação da trajectória de instituições informais, de forma a

ajustá-las nas instituições formais, em ordem a uma melhor funcionalidade na adaptação à mudança (Zenger *et al.*, 2001).

As expressões “testemunhos”, “interesse cultural relevante”, “bens imateriais que constituam parcelas estruturantes da identidade e memória colectiva relevantes” (art.ºs 2.º n.º 1 e n.º 4 da LBPC) permitem a uma instância superior de interpretação, margem de livre apreciação para, caso a caso, integrar ou não bens materiais ou imateriais naquelas categorias.

Transferibilidade significa comerciabilidade do direito, a simplicidade ou baixo custo na sua transferência a favor de outro titular, com determinação exacta dos seus custos e limites, incluindo a potencialidade de ser transformado num equivalente ou sucedâneo (ex: unidades monetárias), a fim de permitir a sua comerciabilidade (Scott, 1988).

Instrumentos de mercado e da sinalização, pelos preços, das condutas dos agentes neles intervenientes, nomeadamente, pelo pagamento de contrapartidas, taxas ou tarifas estabelecidas ou permitidas cobrar a terceiros pela transferência, cedência ou concessão de direitos são exemplo de transferibilidade, bem como as contrapartidas de apoio técnico e financeiro na colaboração entre Administração Pública e particulares para protecção e valorização do património cultural (art.º 8.º da LBPC ou art.º 100.º da LQM).

A divisibilidade consiste na mudança no modo ou uso do bem ou recurso sem o desconfigurar na sua natureza, através da sua divisão espacial ou temporal, com potencialidade de criação de titularidade conjunta de direitos sobre o mesmo bem (Scott, 1988), com delimitação dos respectivos âmbitos de aplicação, de acordo com a funcionalidade a que cada um deles está adstrito, que pode ser de natureza especial, geográfica ou temporal. A divisibilidade opera sobre uma unidade que se desdobra em pluralidades, de forma a captar recursos (financeiros, técnicos, humanos) ao funcionamento da unidade.

A solicitação por qualquer pessoa colectiva pública ou privada de um pedido de credenciação do museu (art.º 112.º da LQM) ou os vários direitos constantes das garantias dos administrados (ex: impugnação dos actos administrativos e das normas administrativas, proposição de acções administrativas – art.º 9.º n.º 1 alíneas *a*) e *b*) da LBPC) integram a divisibilidade.

Após enunciação destas variáveis de poder, como elas se relacionam entre si? Qual a ordem pela qual flutuam nos sistemas? Como agem e reagem entre si? São as questões que vamos procurar dar resposta nas próximas linhas.

Um sistema assenta nos princípios do estruturalismo, consistindo em elementos combinados, de tal forma que qualquer modificação num deles implica uma modificação em todos os outros (Lévi-Strauss, 1930, cit. por Norel, 2004). A estrutura paradigmática (escolha alternada de sentidos ou significados) permite-nos apreender melhor o todo, pois os elementos do sistema:

- a) Ora se coordenam, centralizam, concentram (qualidade do título), ora se parcelam, descentralizam ou dividem (divisibilidade) com acção/reacção fortes pela simetria na dialéctica das relações de poder;
- b) Ora se retêm (exclusividade), ora se transferem (transferibilidade), também com acção/reacção forte nessa simetria;
- c) Ora são estáveis, prolongando-se no tempo (duração), ora se desligam da variável tempo e se ajustam às tendências e conjunturas advenientes das evoluções tecnológicas e preferências sociais (flexibilidade) não existindo, neste caso, interacção forte estas variáveis pela ausência de simetria.

Igualmente, os elementos do sistema devem ser inseridos em estruturas sintagmáticas (combinação de sentidos) onde:

- a) Qualidade do título e exclusividade combinam-se complementarmente, ou seja, com baixa acção/reacção (coordena-se e centraliza-se

com o objectivo de reter vantagens à estrutura centralizadora de autoridade, direcção e controlo);

- b) Transferibilidade e divisibilidade são sentidos que se combinam com igual baixa acção/reacção entre eles (pois a transferibilidade pressupõe duas partes com organizações de mercado baseadas na contribuição, contratualização e preço);
- c) As organizações híbridas (que combinam simultaneamente características das organizações hierárquicas e de mercado) têm que conviver com variáveis de duração e flexibilidade, que são “amortecedores” fundamentais para qualquer sistema de construção e manutenção das relações de poder.

O Quadro 1 apresenta as relações entre variáveis de poder no binómio/acção reacção e avaliação do risco que desencadeiam nos sistemas de poder

Assim, os equilíbrios necessários à manutenção de um sistema de poder pressupõem riscos moderados e baixos na sua exposição à incerteza, necessitando de variáveis fundamentais (a duração e a flexibilidade) e que envolvem o sistema de poder numa construção efectiva de durabilidade e ajustamento às mudanças.

Por outro lado, um sistema construído com base exclusivamente nas variáveis de duração e flexibilidade não convocaria mecanismos de acção/reacção próprios das forças de mercado e hierárquicas, estímulos ou desincentivos, o que resultaria num empobrecimento do mesmo, pelo que estas variáveis devem ser entendidas mais como “variáveis ajustadoras” do sistema de poder do que variáveis principais do mesmo.

Assim, o sistema cultura participa neste encaideamento de variáveis enquanto sistema de poder. A exemplificação das variáveis indicadas a manifestações no ordenamento jurídico da LBPC; os princípios desta que envolvem simultaneamente organizações hierárquicas e de mercado; as suas finalidades políticas na construção de identidades,

Quadro 1 | Acção/ Reacção Variáveis e Sistema de Poder

Variáveis de Poder		Acção/Reacção Intensidade	Risco Sistema
Qualidade Título	Divisibilidade	Muito forte	Extremo
Exclusividade	Transferibilidade	Forte	Elevado
Duração	Flexibilidade	Fraco	Baixo
Qualidade do Título/Exclusividade	Duração/Flexibilidade	Moderada	Moderado
Transferibilidade/Divisibilidade	Duração/Flexibilidade	Moderada	Moderado

Fonte: Elaboração própria.

territórios, bens materiais ou imateriais que são protegidos, classificados e valorizados demonstram que a eficiência e efectividade, próprias dos sistemas de turismo, são componentes fundamentais do sistema cultura enquanto sistema de poder.

De seguida, verifica-se o direito da organização dos museus para detectar a existência de regularidades, padrões, homologias na interacção entre variáveis de eficiência de poder e, nomeadamente, para saber se a interacção sistémica dos museus e cultura com o turismo acusa sinais de intensidade ou, pelo contrário, de baixa frequência.

4. Regularidades sistémicas no Direito da Cultura e dos Museus e sua interacção com o sistema de turismo.

O Instituto dos Museus e Conservação, I.P. tem estatutos aprovados pelo D.L. n.º 97/2007, publicado em 29.03.2007. A sua missão tem carácter sistémico e auto-referencial, pois abrange o estudo, preservação, conservação, valorização e divulgação dos museus e património cultural (art.º 3.º n.º 1) carácter detectado, também, pelo uso das expressões “propor” (alínea *b*) n.º 3), “executar” (alínea *a*) n.º 3), “definir e difundir normas” (alínea *d*) n.º 3), “gerir” (alínea *f*) n.º 3), o que configura “qualidade do título”, pela conjugação de diversas atribuições na mesma entidade.

Uma observação atenta desta organização, definida como instituto público e, portanto, destacada da administração directa do Estado e integrada na Administração indirecta (art.º 1.º n.º 1), sugere-nos um pouco mais. A autonomia da organização é administrativa e de património próprio (art.º 1.º n.º 1), científica e técnica (art.º 3.º n.º 2).

Conclui-se que a exclusividade é uma das variáveis de eficiência de poder desta organização, pelo cuidado normativo colocado na especificidade de bens e serviços afectos à mesma e no reforço das suas capacidades de autonomia.

Existindo esta variável, pergunta-se qual a reacção contrária em termos de variáveis de eficiência de poder? Sabendo que a mesma advirá de variáveis de organizações de mercado, como a transferibilidade ou a divisibilidade (vide supra quadro 1), encontram-se elas no diploma? A resposta é afirmativa.

A divisibilidade existe na possibilidade do Instituto poder criar, participar ou adquirir participações em entes de direito privado, mediante autorização prévia de membros do Governo responsáveis nas áreas das finanças e da cultura (art.º 17.º).

A possibilidade de desafectação da gestão de bens imóveis classificados (art.º 14.º n.º 1), mediante contrapartidas, é variável de transferibilidade que assume relevância no plano das receitas (art.º 15.º alínea *d*), designadamente:

- a) No produto de venda de publicações e outros instrumentos de divulgação (alínea *d*);

- b) No produto da actividade directa ou concessionada, de exploração de lojas (alínea e);
- c) No produto da concessão de espaços ou realização de actividades (alínea f).

Indicia-se um equilíbrio entre variáveis de qualidade do título/exclusividade com divisibilidade/transferibilidade e também a simetria na dialéctica contratual das relações de poder, o que conduz a um risco sistémico elevado (mais hierarquia corresponde a mais mercado) na organização Instituto dos Museus e Conservação, I.P.

Na LQM, as características de sistema, assinaladas no sistema cultural, fazem-se sentir neste diploma. Funções de estudo e investigação, inventário e documentação, conservação, segurança, interpretação, exposição e educação (art.º 7.º), desenvolvidas por mais de 30 artigos (art.º 7.º – 43.º), acentuam referências de circulação, auto-referenciação e comunicação entre suas componentes.

Todavia, regista-se a inexistência de estruturas organizacionais de envolvimento entre o museu e outras organizações, quer a nível público, quer a nível de estruturas associativas privadas (ex: associações, fundações) de defesa e promoção património cultural, o que reforçaria a sua auto-organização.

A ausência organizacional da duração abre caminho à variável flexibilidade (ex: expressões “designadamente” (art.ºs 8.º, 10.º, 32.º, 37.º n.º 1, 40.º n.º 1 da LQM – funções de museu), “pode” ou “podendo” (art.º 17.º n.º 2, 19.º n.º 3, 21.º n.º 1, 34.º n.º 1 e 35.º n.º 2 da LQM), pois permitem margem de livre apreciação à entidade ou entidades com competência decisória.

A obrigatoriedade de revisão de políticas de incorporações (art.º 12.º n.º 2), de cinco em cinco anos, a necessidade do inventário museológico ser complementado por registos subsequentes que possibilitem aprofundar e disponibilizar informação sobre os bens culturais e historiar o respectivo processamento e a actividade do museu (art.º 25.º), acentuam a variável da flexibilidade.

Á semelhança do I.C.M., I.P., o sistema baseia-se nas ligações entre variáveis (qualidade do título e divisibilidade; exclusividade e transferibilidade). Na Rede Portuguesa de Museus (art.ºs 102.º a 109.º da LQM), a sua instituição efectiva foi operada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 117/2005, publicada em 21. 07. 2005. Qualificada como estrutura de missão (n.º 1), que funciona na dependência do I.C.M., I.P., é composta por uma estrutura sectorial com um coordenador-geral e 4 elementos, de perfis diversificados, todos nomeados pelo Ministro da Cultura (n.º 3).

De destacar o papel do Conselho Português de Museus (estrutura sectorial), com competências na emissão de pareceres na criação ou fusão de museus (art.º 87.º n.º 2 da LQM), na denominação museu nacional (art.º 94.º n.º 1), critérios que presidem à instalação de núcleos de apoio (art.º 107.º n.º 5) e ainda credenciação e cancelamento de museus (art.ºs 115.º n.º 2 e 131.º).

A variável da exclusividade tem ligação intensa com variáveis de transferibilidade e divisibilidade de organizações de mercado que vão apreender a seu favor poder político (associado à representação cultura) e que se manifestam claramente no Direito.

A Rede é composta por museus credenciados (art.º 104.º n.º 1 da LQM), credenciação que pode ser requerida por qualquer (divisibilidade) pessoa colectiva pública ou privada de que dependa um museu (art.º 112.º), sendo esse requisito indispensável para beneficiar de programas criados pelo Instituto Português de Museus e para a concessão (transferibilidade) de outros apoios financeiros pelo Estado (art.º 127.º n.º 1).

As parcerias público-privadas são admitidas latamente na lei (art.º 95.º da LQM), que as identifica com a desafectação (transferibilidade) de bens culturais do domínio público ou a cedência permanente com uma autorização (qualidade do título) do Ministro da Cultura, ouvido o Conselho de Museus, nos termos do art.º 65.º n.º 1 da LQM.

Esta capacidade de apreensão de poder regulatório do Estado revela-se na dispensa de concurso público (art.º 97.º n.º 1 da LQM), quando a constituição da parceria dependa da afectação de um conjunto de bens culturais determinado a incorporar no museu ou de instalações específicas, norma verdadeiramente excepcional, não só no regime dos contratos públicos (art.º 31.º D.L. 18/2008, publicado em 29. 01. 2008), como também no regime das parcerias público-privadas (art.º 1.º D.L. 86/2003, publicado em 26. 04. 2003, alterado pelo D.L. n.º 141/2006, publicado em 27. 07.2006).

Tal dispensa, abrindo o caminho ao ajuste directo em termos genéricos e ao poder de negociação, pela via do preço, por organizações de mercado, é bem reveladora da apropriação do valor “bens culturais” por organizações privadas.

O recurso, admitido em termos bastante latos, nas parcerias, ao financiamento privado (art.º 98.º LQM), à gestão privada de bens culturais do domínio público (art.º 99.º n.º 1) e à criação de museus, por cedência de instalações, a pessoas colectivas privadas (art.º 100.º n.º 1) demonstra a importância da variável transferibilidade no direito organizacional dos museus e da sua apropriação por organizações privadas.

Pergunta-se, por último, se o sistema cultura tem interacção sistémica com o sistema de turismo, enquanto sistema de poder. Pela observação do Direito aplicável, a resposta é negativa.

Nota-se a ausência de conceitos vagos e indeterminados (ex: património cultural de interesse turístico; recursos turísticos de relevante valor cultural), próprios da flexibilidade que permitiriam a “navegação” entre sistemas. A comunicação entre os sistemas acusa falhas de eficiência, já que ambos têm uma perspectiva promocional recíproca um do outro, o que indicia desperdício de recursos, duplicação de esforços, falta de poupança. Ambos se tratam mutuamente como actor subordinante/subordinado na relação, pois cada sistema é entendido como periférico (faz a promoção) do outro, não desencadeando acção sistémica.

Pelos princípios de acção/reacção entre sistemas, faltam estímulos de organização entre sistemas (que a cultura ou estivesse a montante do turismo, possibilitando as bases de coordenação hierárquica de informação necessárias para que o turismo promovesse a cultura, através de organizações de mercado) ou antes o turismo estivesse a montante da cultura, inserindo-a numa planificação global e coordenada de turismo, incluindo museus, património e cultura a promover por organizações público-privadas.

Conclui-se que a forma de organização de poder do sistema Cultura não resulta de qualquer interacção com o Turismo, enquanto actividade económica gerada e criada para satisfazer as suas necessidades (art.º 2.º alínea *a*) da LPPT), o que confirma as teses de Foucault sobre o Poder no Turismo (Cheong e Miller, 2000), onde o turista é o actor (alvo) subordinado nas relações de poder, que resultam de interacções e organizações entre agentes privados que conformam uma visão, uma imagem do visitante que se pretende criar, recriar para construir e manter a seu favor o referido poder.

5. Conclusões

- a) Museus e Cultura são organizações de poder que se baseiam na coordenação, transversalidade e recolha sistemática, circular e auto-referencial de informação sobre bens considerados culturais e que permitem construir e manter uma perspectiva singular e identitária desse poder sobre um determinado território;
- b) Tal informação, como no Turismo, é assimétrica em relação ao visitante e susceptível de retroacção positiva com o regulador (Estado) em ambientes dominados por quadros institucionais favoráveis, rendimentos crescentes e economias de aglomeração;

- c) As variáveis de poder de eficiência e efectividade, próprias dos sistemas de turismo, que convocam simultaneamente mecanismos de autoridade, coordenação e direcção com contribuição, preço e mercado (bens semi-públicos) são observáveis no sistema cultura, constituindo medida de avaliação do posicionamento e movimentação nesse sistema;
- d) As regularidades observadas no Direito da Cultura e dos Museus em Portugal permitem concluir pela simetria na dialéctica das relações de poder entre organizações hierárquicas e de mercado;
- e) Tal falta de coesão é caracterizada, por uma falha de elementos organizacionais de baixo risco, que investiriam o sistema numa estabilidade acompanhada de adaptação à mudança e ainda por captura e ligação entre interesses de hierarquias do Estado com organizações de mercado, baseadas em parcerias e normas excepcionais de desafectação de bens culturais do domínio público, cedências permanentes e dispensas de concurso público;
- f) Em Portugal, o sistema de cultura não tem uma interacção sistémica normativa com o de turismo, por um lado, por ausência de variáveis de flexibilidade entre os dois sistemas; por outro, pela falha, entre eles, de estímulos de acção/reacção de organizações hierárquicas ou de mercado, abrindo caminho, por ausência de efectividade económica dos sistemas de turismo, à satisfação de interesses particularistas de diversa natureza que invocam a Cultura como fonte e instrumento na construção e manutenção de relações de Poder.

Bibliografia

- Arnaud, A., Dulce, F., 2006, *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Universidade Carlos III de Madrid, Madrid.
- Cheong, S.M., Miller, M.L., 2000, Power and Tourism - A Foucauldian Observation, *Annals of Tourism Research*, Vol. 27(2), pp. 371-390.
- Costa, C.M.M., 1996, *Towards the improvement of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning, organisations and networks: The case of Portugal*, PhD thesis, Universidade de Surrey, Guildford, UK.
- Durkheim, E., 1987, *La división del trabajo social*, Akal, Madrid.
- Friedman, D., 1992, Direito e Ciência Económica, in *SubJudice Justiça e Sociedade*, Lisboa, n.º 2, pp. 31-38.
- Galbraith, J.K., 2007, *A Anatomia do Poder*, Edições 70, Lisboa.
- Giotart, J.P., Balfet, M., 2007, *Management du Tourisme - Territoires, systèmes de production et stratégies*, Pearson Education France, Paris.
- Girardon, J., 2006, *Politiques d'Aménagement du Territoire*, Ellipses, Paris.
- Guérin, K., 2003, *Property rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective*, [www.treasury.govt.nz], (Site accessed 20 September 2009).
- Hall, C.M., 1994, *Tourism and Politics - Policy, Power and Place*, John Wiley and Sons, Chichester.
- Jamal, T.B., Getz, D., 1995, Collaboration Theory and Community Tourism Planning, *Annals of Tourism Research*, n.º 22 (1), pp. 186-204.
- Long, P., 1994, Perspectives on partnership organizations as an approach to local tourism development, *Tourism-The State of the Art*, Wiley, Chichester, pp. 472-480.
- Machado, V., 2009, *Direito, Turismo e Poder - os Territórios Turísticos*, Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Matias, A., 2007, *Economia do Turismo, Teoria e Prática*, Instituto Piaget, Lisboa.
- Norel, P., 2004, *A invenção do Mercado*, Instituto Piaget, Lisboa.
- Sharpley, R., Telfer, D., 2002, *Tourism and Development*, Channel View Publications, Clevedon.
- Scott, A., 1988, Development of property in the fishery, in *Marine Resource Economics*, Vol. 5(4), pp. 289-311.
- Teubner, G., 1993, *O Direito como sistema autopoietico*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Wright, R.G., 1977, *The Nature of Organizations*, Dickenson Publishing Coy, Encino.
- Zenger, T., Lazzarini, S., Poppo, L., 2001, *Informal and Formal Organization in New Institutional Economics* [http://www.ssrn.com/abstract=319300], (Site accessed 20 September 2009).