

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (T) Adriana de Matos Peixoto Rogerio Astorga

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA *VERSUS* ORGANIZAÇÃO SOCIAL:
A MELHOR FORMA DE GESTÃO PARA O COMPLEXO CULTURAL DA MARINHA

Rio de Janeiro

2021

CC (T) Adriana de Matos Peixoto Rogerio Astorga

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA *VERSUS* ORGANIZAÇÃO SOCIAL:
A MELHOR FORMA DE GESTÃO PARA O COMPLEXO CULTURAL DA MARINHA

Monografia apresentada à Escola de Guerra
Naval, como requisito parcial para a
conclusão do Curso Superior.

Orientador(a): CC(IM) Marcelo Meier
Pereira

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2021

AGRADECIMENTOS

À Luiz, Heitor e Alexandre por serem meu porto seguro, pela paciência e por tornarem esse ano mais fácil.

Aos meus pais, irmãos e sogros, a ajuda de vocês tornou esse trabalho possível.

Ao Vice-Almirante Mathias e ao CMG (T) Quirino, meus chefes, pela confiança dispensada.

Ao CMG Márcio por me dar um norte e estar sempre pronto a auxiliar.

Ao CF(IM) Felbinger “fonte primária”, por todos os aprendizados, e eterna disponibilidade.

Ao CC(IM) Márcio, meu orientador, seu direcionamento fez essa jornada fluir melhor.

Às amigas, Miquilini, Miriam, Renata e Bárbara pela força

RESUMO

Qual o melhor modelo de negócios para a realização do projeto do Museu Marítimo do Brasil? Esse projeto será implementado no Complexo Cultural da Marinha no Rio de Janeiro. O presente trabalho pretende estudar os modelos existentes de Organização Social e de Parceria Público-Privada para determinar qual seria o melhor. Apresentam-se também exemplos do emprego de cada um desses modelos, de modo a poder compará-los entre si, formalmente e na prática. Apresentam-se ainda os traços principais exigidos pela finalidade específica do referido museu em sua relação com a Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, organização militar que administra o Complexo Cultural. Analisam-se ademais as mudanças ocorridas no panorama mundial das instituições culturais, mudanças estas que exigem e condicionam as atuais parcerias do Estado com empreendedores particulares. Finalmente, oferecem-se duas alternativas que parecem melhor atender às necessidades particulares do Museu Marítimo: uma delas envolve somente a realização de uma Parceria Público-Privada, enquanto a outra contempla a realização de uma Parceria Público-Privada que por sua vez inclui uma Organização Social.

Palavras-chave: Organização Social, Parceria Público-Privada, Cultura, Museu.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Organizações Sociais	11
2.2	Parcerias Público-Privadas	15
2.3	Organizações Sociais <i>versus</i> Parcerias Público-Privadas.....	19
3	A DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA	21
3.1	O Complexo Cultural da Marinha	22
3.2	O Departamento Cultural do Abrigo do Marinheiro	24
4	O MUSEU MARÍTIMO DO BRASIL.....	25
4.1	Novas formas de gestão e geração de receitas para museus	27
4.2	Pensando o melhor formato de gestão para o Complexo Cultural da Marinha	28
5	CONCLUSÃO.....	31
	REFERÊNCIAS	34
	APÊNDICES	
	Apêndice A: Entrevista Vice-Almirante José Carlos Mathias	39
	Apêndice B: Entrevista Capitão de Fragata (IM) Alexandre Felbinger Cossu de Vasconcelos	41

1. INTRODUÇÃO

“Estávamos no caminho que levaria ao museu do consumo”
Roy Strong

Em 1982, quando Sir Roy Strong, então diretor do renomado Victoria & Albert Museum em Londres, escreveu essas palavras, o mundo já discutia a questão da desestatização. No Reino Unido, no Brasil e no resto do mundo algumas instituições teriam seus alicerces sacudidos pela necessidade de desonerar o Estado. O museu foi uma delas.

A história museológica começa nos gabinetes de curiosidades, em que os nobres e abastados expunham suas grandes e diversificadas coleções a uns poucos pares. Nesse momento, o museu era um empreendimento particular e para muito poucos. Mas a Revolução Francesa e as demais revoluções alteraram o mundo nos séculos XVIII e XIX e transformaram as grandes galerias de coleções particulares em espaços abertos ao público. Eram vários os motivos pelos quais até as coleções reais eram abertas a raros visitantes, mas um deles era especialmente marcante: a falta de instrução (GOB; DROUGUET, 2019). Como explicar uma coleção fantástica de braquiópodes a uma pessoa que sequer escrevia seu nome, ou conhecia o mar? Naquele momento, o acervo estava meramente colocado em vitrines ou paredes, sem informação alguma, o que era difícil até para aqueles que tinham alguma instrução. A visitação demandava um conhecimento prévio. Mas o mundo continuava mudando e a educação básica começava a ser universalizada pouco a pouco.

No século XIX os museus passam a retratar uma nação ou uma coletividade e ganham uma clara função estatal. No Brasil, por exemplo, em plena Guerra da Tríplice Aliança, o Museu da Marinha é criado para guardar todos os objetos cuja conservação interessava à Armada (BRASIL, 1868). Ele contaria a história dos heróis navais, algo que interessava à instituição e à nação.

Alguns anos adiante, já no século XX, com o País sob a presidência de Getúlio Vargas, seria criado outro museu emblemático, que agregaria acervos de instituições pré-existentes: o Museu Histórico Nacional. A criação pretendia dar maior “conveniência ao estudo da pátria”, reunindo o acervo num mesmo local (BRASIL, 1922). Os museus então já não eram mais um amontoado de peças sem informação. Procurava-se transmitir informações sobre o acervo e sobre o motivo pelo qual ele estava exposto. O trabalho curatorial e de conservação do acervo ainda era incipiente, mas já existia uma preocupação em fazer-se coerente ao público visitante, até para poder melhor expor a história da instituição, ou nação.

As décadas que se seguem trazem mais alguns museus institucionais ao País, todos com o intuito de transmitir a política institucional, recebendo parte importante da folha de pagamento das instituições às quais eram vinculados. No entanto, a necessidade de desoneração do Estado e simplificação das suas funções, que viria a acontecer no final da década de 1970 e no correr das décadas de 1980 e 1990, muda também a política e a gestão dos museus. No Brasil, com alguns anos de atraso comparado ao Reino Unido, por exemplo, as instituições museológicas começam a ver reduzidos os seus recursos e o seu pessoal, e precisam iniciar uma busca por parcerias (NASCIMENTO JUNIOR, 2020).

Para Roy Strong, além de ir contra o conceito de função e fundação das grandes instituições nacionais, a desestatização ia contra o conceito cultural do pós-guerra. Até então, segundo ele, era aceito como certo que as instituições museológicas deveriam ser sustentadas, mesmo que mal, pelo Estado. A mudança ocorreria devido à redução drástica dos orçamentos, que acarretou a necessidade de financiamento pelo setor privado (2017, p. 462).

Os museus nas décadas de 1980 e 1990 já são grandes instituições preocupadas com trabalhos educacionais para o público visitante. As equipes internas estão, na grande maioria dos museus, subdivididas em montagem de exposição, trabalho educativo, conservação e restauração do acervo; alguns já possuem equipe de captação de financiamentos, que seria bastante incentivada pela política governamental na desestatização, além de fundamental para a sobrevivência da instituição.

Nesse momento os museus são atingidos pelo poder do consumo: pela primeira vez não se podia mais ignorar os desejos do público. Esse público precisava ser atraído, enfeitado e entretido. Agrega-se às tarefas básicas dos museus a função de diversão; a fim de melhor supri-la, alguns museus (como o Museu de História Natural em Londres) mandam parte de sua equipe fazer “espionagem industrial” na Disneylândia (STRONG, 2017, p. 464).

Este estudo analisará os modelos de negócios Parceria Público-Privada e Organização Social, seu possível emprego para viabilizar a implantação do Museu Marítimo do Brasil e seu consequente gerenciamento autossustentável no Complexo Cultural da Marinha. Também serão detalhados os modelos de Parcerias Público-Privadas utilizados nas áreas da cultura, no País e exterior, e detalhados os modelos de gerenciamento por Organizações Sociais nos equipamentos culturais existentes no País. As respostas a serem buscadas por esse estudo são: Seria a Organização Social a melhor forma de gestão visando a sustentabilidade do Complexo Cultural da Marinha? O modelo de Parceria Público-Privada no formato patrocinado poderia ser aplicado numa parceria com uma ou mais empresas, ou com

uma Organização Social que fizesse a gestão do Complexo Cultural da Marinha ao final da implantação?

Neste trabalho foram empregados três métodos de pesquisa. Com a pesquisa documental se buscou analisar documentos da Secretaria-Geral da Marinha e da Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha referentes à gestão das áreas culturais. Foram utilizados ainda os relatórios da gestão por Organizações Sociais e informações de Parcerias Público-Privadas referentes aos museus pesquisados no Brasil e no exterior, todos disponíveis nos sítios eletrônicos das instituições.

A pesquisa bibliográfica procurou as definições dos modelos de negócio em análise e suas aplicações na área cultural, assim como informações de gestão para a área cultural e museológica. A busca foi realizada em plataformas de trabalhos científicos e literatura especializada, todas mediante a ferramenta Google, Google Acadêmico e buscadores semelhantes.

Para informações faltantes foram realizadas duas entrevistas, uma com o Diretor do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, Vice-Almirante José Carlos Mathias, no intuito de obter mais dados sobre o funcionamento do Complexo Cultural da Marinha e sobre o projeto do Museu Marítimo do Brasil; a outra, com o Capitão de Fragata (IM) Alexandre Felbinger Cossu de Vasconcelos, Subcoordenador Adjunto da Coordenadoria do Orçamento da Marinha, no intuito de acrescentar mais informações sobre o processo de Parceria Público-Privada para o Museu Marítimo do Brasil e sobre sua participação no Grupo de Trabalho da Secretaria-Geral da Marinha, que foi criada em 2016 no intuito de propor um novo modelo de gestão para as atrações culturais da Marinha do Brasil.

O presente trabalho discorre na segunda seção sobre a desestatização do Estado brasileiro e a busca pelas parcerias privadas por meio das concessões. Primeiro, com as concessões para gestão por Organizações Sociais. Segundo, com a possibilidade da implantação completa do empreendimento pelo ente privado utilizando a Parceria Público-Privada. Ambas as formas de negócio são explicadas para então serem comparadas. Serão demonstradas algumas formas possíveis de aplicação desses modelos em exemplos existentes no Brasil e no exterior, sempre pontuando as semelhanças com o projeto a ser realizado pela Marinha do Brasil.

A terceira seção trata da organização responsável, na Marinha do Brasil, pela parte cultural e pela disseminação da mentalidade marítima mediante seus equipamentos culturais. Serão expostas as especificidades desses equipamentos abertos à visitação pública, o

funcionamento do Complexo Cultural da Marinha, assim como suas dificuldades e soluções em parceria com o Departamento Cultural do Abrigo do Marinheiro. Será explicada a função dessa associação civil sem fins lucrativos e seus apoios à Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha.

A Diretoria não é um museu. Diferentemente das instituições museológicas que possuem em seus quadros departamentais um arquivo, uma biblioteca e demais departamentos voltados às necessidades específicas da instituição, a referida organização possui – subordinada a ela, conforme será apresentado adiante – um museu e espaços expositivos, uma biblioteca, um arquivo, uma editora, um departamento de História e departamentos de apoio. Essa formação, cuja função é auxiliar a Marinha do Brasil a preservar e divulgar a sua história e cultura, além de disseminar a mentalidade marítima, ultrapassa as funções normais de um museu, pois cuida também dos interesses da Força assessorando as outras organizações nas questões culturais.

Ao longo do trabalho, e principalmente na terceira seção, serão utilizados os termos: museu, instituição museológica e equipamento cultural. Todos referem-se à mesma realidade, seja ao prédio com exposições, seja ao meio naval musealizado¹. As duas primeiras são mais comuns nos trabalhos do meio museológico e a última é uma nomenclatura mais recente, absorvida do turismo. Esse último termo (equipamento cultural) é o que hoje melhor traduz o museu na qualidade de local que agrega exposições, reservas técnicas, laboratórios de restauração, oficinas de projetos educativos, café, restaurante, loja e livraria – um espaço multiuso que pretende, além de trabalhar com a coleção, realizar trabalho social, entreter e educar o visitante, e no processo fazê-lo consumir algo em seus espaços. Outra palavra utilizada nas publicações mais recentes é a de “ativo”, que, por ser muito vazia de significado museológico, especificamente para a área cultural, optou-se por não utilizar.

Na quarta e última seção, serão apresentados o projeto do Museu Marítimo do Brasil, sua proposta de ser o novo “centro nervoso” do Complexo Cultural da Marinha, assim como a sua necessidade de nascer já autossuficiente. Com base no projeto, será mais uma vez abordada a questão da eficiência na gestão e na geração de receitas, dessa vez pontuada especificamente para as instituições museológicas. Finalmente, serão apresentadas as formas consideradas adequadas para a gestão do Complexo Cultural da Marinha.

¹ Musealizar significa colocar no museu, ato que faz o objeto perder a função inicial para a qual foi fabricado ou manufaturado, para então ganhar a nova função de peça de museu, e assim auxiliar a narrativa da instituição em que está exposto. Por exemplo, o Navio-Museu *Bauru*, originalmente um Contratorpedeiro, foi concebido para auxiliar os esforços de guerra contra submarinos. Hoje, musealizado, serve à função de expor o papel da Marinha Brasileira na Batalha do Atlântico durante a Segunda Guerra Mundial.

Em virtude das dificuldades e contratempos da área cultural, o presente estudo se faz necessário em razão do projeto do Museu Marítimo do Brasil. É de grande importância um museu que conte a história do Brasil com o mar como protagonista principal, mas também é primordial que ele consiga navegar sozinho. Uma vez que sua factibilidade decorre de sua viabilidade econômica, faz-se premente comparar qual modelo possa gerar os recursos necessários. Pretende-se, com esse trabalho, trazer possibilidades para a efetiva instalação do Museu Marítimo do Brasil e sua consequente sustentabilidade à parte da Marinha do Brasil.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nessa seção analisaremos os modelos de negócio existentes e passíveis de ser utilizados para um projeto de criação de museu. Iniciaremos, entretanto, com um breve histórico da desestatização para então discorrer sobre os modelos de Organização Social (OS) e Parceria Público-Privada (PPP).

A discussão global sobre a desestatização existe pelo menos desde a década de 1970, mas adquire força nas décadas de 1980 e 1990 com a chamada Nova Gestão Pública (NGP). O debate iniciou devido à incapacidade dos governos de continuar a histórica tradição de financiar grandes investimentos públicos. Assim, por meio de parcerias com o setor privado, vários países passaram a valer-se de alternativas para viabilizar projetos de infraestrutura e serviços públicos (MARTINS, 2013, p. 14). Para Savas, o papel real do governo seria de direcionar, não “de remar”, ressaltando que a palavra “governar” vem do grego e significa direcionar / dirigir.² Para ele, serviços como transporte, administração de aeroportos, coleta de lixo, entre outros, são apenas atividades “de remo”, nas quais o setor privado se enquadraria melhor³ (SAVAS, 1991, p. 794). A NGP tem como foco melhorar o fornecimento de serviços e produtos públicos, introduzindo práticas da gestão privada na Administração Pública (VASCONCELOS, 2014, p. 01).

Acompanhando o movimento mundial, o Brasil iniciou o processo de Reforma do Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). A meta de descentralização da gestão dos serviços públicos foi feita por intermédio de ações e políticas implementadas pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, em 1995.

2 Tradução livre do autor.

3 “The word 'govern' comes from the Greek word 'to steer'. In other words, the true role of the government is to steer, not to row. Operating buses, airport, water waste treatment plants, and collecting trash, are merely rowing activities for which the private sector is better suited.”

Dentre as formas de descentralização, existe a terceirização dos serviços e efetivação de parcerias com o setor privado, também conhecida como publicização (PONTE, 2012, p. 25). Essas parcerias com o setor privado buscam acrescentar eficiência e qualidade na prestação de serviços pela Administração Pública e, dentre os benefícios alcançáveis, destacam-se a economicidade, a flexibilidade e a agilidade. Rainey, *apud* Vasconcelos, ainda acrescenta como benefícios dessas parcerias a eficiência e a gestão flexível, além de outras vantagens estratégicas (VASCONCELOS, 2015 p. 92-93).

Os princípios básicos para o regime de concessão e permissão dos serviços públicos encontram-se no Art. 175 da Constituição Federal. No intuito de dar cumprimento aos seus ditames, sancionaram-se leis como a das Concessões (Lei 8.987, de 1995), cuja função era dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. (GROTTI, 2007, p. 88).

2.1 Organizações Sociais

Dando prosseguimento aos necessários esforços de flexibilização da Administração Pública, em 1998 foi publicada a chamada “Lei das Organizações Sociais”. Em linhas gerais, o modelo de OS conta com a expertise da iniciativa privada para, em conjunto com a Administração Pública, oferecer serviços e produtos com eficiência e qualidade (VASCONCELOS, 2015, p. 92). Algo muito importante a evidenciar é que a OS não é uma entidade em si, mas uma qualificação concedida pelo Estado a entidades privadas. Essas entidades podem estar constituídas como fundações, associações ou institutos privados sem fins lucrativos (PONTE, 2012, p. 84). Elas ainda estão capacitadas a administrar bens e equipamentos do Estado, além de receber recursos públicos. Mas o Estado, diferentemente do caso das privatizações, continua sendo responsável pelo financiamento, controle e planejamento da atividade (PONTE, 2012, p. 25).

Elencados no artigo 2º, parágrafo I, da Lei 9.637 de 15 de maio de 1998, estão os requisitos para qualificação como OS. Dentre eles, ressaltamos: a comprovação do seu ato constitutivo com natureza social relativa à área de atuação, sua finalidade não lucrativa com obrigatoriedade de investir seus excedentes financeiros para desenvolvimento de suas próprias atividades, e a publicação obrigatória no Diário Oficial da União de relatórios financeiro e de execução do contrato de gestão (BRASIL, 1998).

A seção II da referida legislação abarca o Conselho de Administração e prevê o atendimento aos seguintes requisitos: 20% a 40% de membros representantes do Poder

Público e 20% a 30% de representantes de entidades da sociedade civil. Esses dois tipos de representantes devem totalizar mais de 50% do Conselho (BRASIL, 1998). Essa formação do Conselho permite ao órgão fiscalizador a participação de representantes, mas sem a perda de poder decisório sobre assuntos estratégicos da organização, tais como: a aprovação da proposta de contrato de gestão da entidade, a aprovação do orçamento proposto e do programa de investimento, assim como a designação, dispensa e remuneração dos membros da diretoria (VASCONCELOS, 2015, p. 96).

A parceria é feita mediante Contrato de Gestão firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como OS. Este é o “principal instrumento jurídico”, uma vez que estabelece a relação entre as partes. É, portanto, de grande importância que sua confecção esteja redigida de forma a que a OS atinja os seus objetivos, e de forma a desenvolver mecanismos incentivadores que direcionem a OS a cumprir suas metas e as do Poder Público (VASCONCELOS, 2015, p.97).

No contrato deverão constar as atribuições, responsabilidades e obrigações de ambas as partes. A legislação ainda aponta, no Artigo 7º, que no Contrato de Gestão precisam estar especificados: o programa de trabalho com metas a serem atingidas e prazos de execução; os critérios de avaliação de desempenho por indicadores de qualidade e produtividade; e a estipulação de limites e critérios para despesas com remuneração, assim como vantagens de qualquer natureza para dirigentes e empregados no exercício de suas funções. Outras cláusulas podem ser acrescidas ao contrato, conforme for julgado necessário pela autoridade supervisora (BRASIL, 1998). Vasconcelos observa, ademais, que o pagamento à OS poderia mesmo estar vinculado ao atendimento de determinadas metas e cláusulas definidas conforme a autoridade supervisora julgar importante (VASCONCELOS, 2015, p.97).

Este modelo possui uma vantagem que auxilia no atendimento a necessidades específicas de entidades que tratam com equipamento cultural, de saúde e similares: conforme a Lei 9.648 de 1998, a celebração de contratos de prestação de serviços com as OS dispensa licitação (MARTINS, 2013, p. 84), ao menos em âmbito federal.

Para a fiscalização do contrato firmado, a mesma lei, em seu Artigo 8º, aponta o órgão ou entidade supervisora de área de atuação vinculada à atividade a ser exercida. Essa equipe ou comissão fiscalizadora observará o atingimento das metas e indicadores mediante apresentação dos relatórios de execução ao término de cada exercício, ou em qualquer momento, conforme determine o interesse público (BRASIL, 1998).

Esse modelo de gestão é amplamente utilizado para a área da saúde. Em alguns estados a legislação era originalmente destinada apenas a este âmbito, sendo a área da cultura inserida no último momento. Para a cultura, o modelo OS foi pela primeira vez utilizado no estado do Ceará, no Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC). O Instituto de Arte e Cultura do Ceará foi capacitado como OS em 1998, assumiu a gestão do referido Centro na sua inauguração (MARTINS, 2013, p.86) e tem sido responsável por seu gerenciamento desde então.

O CDMAC foi idealizado em 1993, mas efetivamente inaugurado em abril de 1999. Ocupa o equivalente a quatro quarteirões com 14,5 mil m², e é composto por três museus (Museu da Cultura Cearense, Museu de Arte Contemporânea do Ceará e Multigaleria), um planetário, três locais para espetáculos cênicos, duas salas de cinema, um anfiteatro, um auditório e uma praça. Sua visitação está em torno de 1,5 milhão/ano (DRAGÃO DO MAR, 2021) e o último contrato de gestão firmado entre a Secretaria de Cultura do Estado do Ceará e Instituto Dragão do Mar (antigo Instituto de Arte e Cultura do Ceará), em abril de 2021, previa o repasse de doze milhões de reais no período de doze meses (SECULT, 2021, p. 08). O Instituto Dragão do Mar não disponibiliza Relatórios de Gestão em sua página⁴, o que torna difícil mensurar se o valor repassado pela Secretaria de Cultura é suficiente para a gestão do equipamento, e se o Instituto possui parceiros ou patrocinadores que auxiliam financeiramente na gestão do CDMAC, além de bilheterias, cessões e concessões de espaço.

Hoje, 23 anos após a publicação da lei, observamos que os estados utilizam a OS para forma de concessão na área da cultura, embora isto ainda não seja feito no âmbito do Governo Federal. A cidade de São Paulo possui dezoito OS com contrato de gestão vigente, e o Rio de Janeiro, apenas uma. (SÃO PAULO, 2021; RIO DE JANEIRO, 2021, PORTAL DAS OS, 2021).

Na cidade de São Paulo, antes das OS, a contratação de pessoal era feita pelo Baneser, uma empresa do antigo Banco do Estado de São Paulo (BANESPA). O Baneser era responsável pela contratação de pessoal de limpeza, segurança e copa, mas tornou-se a solução para toda contratação de funcionários, inclusive na área da cultura, o que abriu espaço para uma série de irregularidades, até sua extinção. A lei das OS em São Paulo foi originalmente pensada apenas para a área da saúde, mas a área da cultura foi inserida naquela legislação para resolver problemas de situação trabalhista na Secretaria de Cultura, advindos

4 O Instituto não possui página própria, apenas *Facebook* e *Instagram*, mas utiliza o *site* do CDMAC para disponibilizar algumas informações da OS.

da extinção do Banaser (PONTE, 2012, p. 97).

Das dezoito OS da área cultural de São Paulo, nove são para gestão de museus. Algumas, como a Catavento Cultural e Educacional, fazem a gestão de mais de um museu (SÃO PAULO, 2021). Algo que chama atenção nas OS de gestão dos museus no Estado de São Paulo é que a grande maioria já existia como Associações de Amigos, criadas para auxiliar o funcionamento dos espaços nas décadas de 1980 e 1990 (PONTE, 2012, p. 101). Tal proveniência pode ser um facilitador na gerência do equipamento, uma vez que a Associação possui uma proximidade com o projeto, maior conhecimento e consequentemente maior dedicação (MATTA, 2013, p. 97). O tema Associação de Amigos será tratado detalhadamente mais adiante neste trabalho.

Como indicado acima, no Rio de Janeiro (cidade em que será implantado o Museu Marítimo do Brasil), apenas o Museu do Amanhã é atualmente gerido por OS, embora este também tenha sido o caso do Museu de Arte do Rio (MAR) até o início do presente ano⁵. Ambos são subordinados à Prefeitura do Rio de Janeiro e foram criados já no intuito de que sua gestão se realizasse mediante OS. Suas criações, pensadas dentro do projeto “Porto Maravilha”⁶, tinham a intenção de revitalizar o porto do Rio de Janeiro para a Copa do Mundo em 2014 e para os Jogos Olímpicos em 2016.

Idealizado pela Fundação Roberto Marinho, o MAR foi projetado e instalado pela Prefeitura do Rio de Janeiro e inaugurado em março de 2013 (CASTRO; CÁNEPA, 2019, p. 71). O Museu do Amanhã foi uma iniciativa conjunta da citada prefeitura com a Fundação Roberto Marinho, sendo inaugurado em dezembro de 2015.

Ambas as instituições tinham previsão de repasse de verbas da Prefeitura, e, nos anos de 2018 e 2019, além do repasse de recursos supracitado, aqueles museus acrescentaram às suas receitas recursos incentivados, doações e arrecadações com ingressos, cessão de espaços e eventos, por exemplo. Em 2018, o repasse da Prefeitura para o Instituto Odeon – a OS que geria o MAR – significou 54,4% do total de receitas; em 2019 representou 49%. (MUSEU DE ARTE DO RIO, 2018, p. 92; MUSEU DE ARTE DO RIO, 2019, p.66). Já no caso do Museu do Amanhã, em 2018 os repasses equivaliam a 13%; no ano de 2019 passaram a equivaler a apenas 7% do total de receitas (MUSEU DO AMANHÃ, 2019, p.88).

O Museu do Amanhã define em seu programa de sustentabilidade financeira as suas fontes de geração de receita, que são: patrocínios e doações, financiamento por parte de

5 A nova gestão do Museu de Arte do Rio está sendo feita, desde 2021, pela Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), uma Organização Internacional de Natureza Intergovernamental.

6 Revitalização urbana realizada na área portuária do Rio de Janeiro criada pela Lei Municipal nº 101 de 2009.

instituições de pesquisa e fomento à ciência, bilheteria e locações de espaço, e concessionários como a loja e o restaurante (IDG, 2019, p. 28-29). Esse equipamento tornou seu programa de sustentabilidade financeira tão eficaz, que o último contrato de gestão realizado entre o IDG e a Prefeitura do Rio de Janeiro previa um repasse simbólico de R\$ 1,00 (RIO DE JANEIRO, 2020). Esse museu atingiu a marca de 4,3 milhões de visitantes em cinco anos de abertura (MUSEU DO AMANHÃ, 2021, p. 19), algo impressionante se comparado a outra instituição também de peso no País, como a Pinacoteca de São Paulo que teve 423 mil visitantes no ano de 2019 (ASSOCIAÇÃO PINACOTECA ARTE E CULTURA, 2019, p. 03).

Observa-se nitidamente que as instituições cuja gestão é feita por OS conseguem aumentar o montante de verbas recebidas, desonerando o parceiro público. Verifica-se tal fato notadamente nos exemplares do Rio de Janeiro e de São Paulo. Matta acredita que uma possível razão para essa constatação é que as OS gozam de certo reconhecimento pelo fato de gerenciar equipamentos públicos de renome (2013, p. 140).

No entanto, faz-se necessário vincular essa necessidade de ampliação das receitas, por meio de outras fontes de recursos, ao programa de metas e indicadores. Os museus aqui citados encaram a necessidade de satisfação do público e seu consequente retorno como um shopping o faria. O Instituto Odeon, por exemplo, utilizava uma ferramenta específica de coleta de dados para avaliar a satisfação dos clientes em lojas (CASTRO; CÁNEPA, 2019, p. 84). A preocupação com a satisfação, acrescida de equipe especializada para fazer a captação dos citados recursos, só contribui para a possibilidade da autossustentabilidade.

2.2 Parcerias Público-Privadas

O modelo de Parceria Público-Privada (PPP) foi instituído em 2014 pela Lei nº 11.079 de 2004. No Artigo 2º, a legislação já explicita que a PPP é formalizada por um contrato administrativo de concessão, que pode ter duas modalidades, a saber: administrativa ou patrocinada (BRASIL, 2004). A diferença entre a concessão administrativa e a patrocinada é que, na primeira, toda a remuneração do parceiro privado é proveniente da Administração Pública; na segunda, acrescentam-se à remuneração os valores pagos pelos usuários (VASCONCELOS, 2014, p. 44). Exemplos da modalidade administrativa seriam um hospital público ou uma escola cujos serviços são oferecidos gratuitamente ao usuário. Todos os custos dos serviços oferecidos ficam a cargo da Administração Pública. Exemplos da modalidade patrocinada seriam uma rodovia em que se acresce à parcela da Administração Pública o pedágio pago pelos usuários, ou um museu em que a bilheteria e demais cessões de espaço

agregam à receita.

No entanto, a PPP não pode ser realizada caso o escopo seja unicamente contratação de mão de obra, infraestrutura ou manutenção (BRASIL, 2004). A legislação prevê que a PPP abranja todas as fases do projeto, desde a concepção, passando pela construção, até a gestão e manutenção (VASCONCELOS, 2014, p. 36). No caso do Museu Marítimo do Brasil, a PPP abarcaria a construção da edificação, o paisagismo do local, a gestão e a manutenção dos equipamentos, inclusive os pré-existentes.

Os contratos possuem um período previsto entre cinco e 35 anos e valor superior a R\$ 10 milhões⁷. Nesse período o parceiro privado deverá operar e manter o serviço por sua conta, conforme critérios e qualidades definidos pela Administração Pública (VASCONCELOS 2014, p. 47). Uma observação importante é que a primeira parcela de remuneração do parceiro privado ocorre apenas após a disponibilização do objeto do contrato (BRASIL, 2004). Ou seja, o efetivo desembolso da Administração Pública só se inicia depois que a infraestrutura (no caso deste trabalho, o Museu Marítimo do Brasil) já estiver pronta para operação.

A legislação ainda determina a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que é uma forma de empreendimento coletivo, no intuito de mitigar riscos. A sociedade deve ser constituída antes da celebração do contrato e é ela a responsável por implantar e gerir o objeto da parceria (BRASIL, 2004). É interessante que cada parceiro da SPE agregue sua expertise ao empreendimento e que isso se reflita em qualidade e eficiência. Esse sistema de “partilha de riscos” é feito por meio de cada parte assumindo o risco que melhor consegue gerir, o que também confere ganho de eficiência ao empreendimento (VASCONCELOS, 2021).

A contratação de PPP é sempre precedida de licitação na modalidade de concorrência. A abertura do processo licitatório, por sua vez, deve ser subsidiada por estudo de viabilidade (BRASIL, 2014); esses estudos abrangem as demandas “técnicas, econômico-financeiras e ambientais”. No caso do projeto do Museu Marítimo do Brasil, o Plano Museológico⁸ também comporia o estudo. Quando o projeto é direcionado às áreas culturais, sociais ou esportivas, existe a possibilidade de o patrocínio total dos estudos acontecer via organismos internacionais, como foi o caso do projeto do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes, patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (VASCONCELOS, 2021).

7 Valor alterado de 20 milhões para 10 milhões pela Lei 13.529 de 2017.

8 A importância desse Plano será melhor detalhada na seção quatro.

O contrato firmado entre as partes pode prever o pagamento variável e vinculado a um sistema de metas e padrões de qualidade (BRASIL, 2014). Essa avaliação de desempenho permite mensurar se os objetivos da parceria estão sendo alcançados. Também é possível acrescentar ao contrato um sistema de metas vinculado ao desembolso das parcelas de pagamento, algo semelhante a um sistema de prêmios, para estimular o parceiro privado a obter um desempenho elevado (VASCONCELOS, 2014, p. 49).

No Brasil existem alguns projetos de PPP para a área cultural. Num universo de 280 projetos para o segmento Cultura, Lazer e Comércio, apenas sete são para museus, o equivalente a 2,5%. Desses, quatro estão pausados ou cancelados e três estão em fases distintas: o Museu da Gastronomia (em São Paulo) está com os estudos iniciados, o Museu da Cerveja (em Blumenau) já está em construção⁹, e o Museu Marítimo do Brasil teve sua intenção pública anunciada (RADAR PPP, 2021).

Embora a análise de legislações internacionais não constitua o tema central deste trabalho, é útil e necessário analisar projetos no exterior com escopo e estrutura semelhante, para que se possa expandir o presente campo de observação. A título de exemplo, convém mencionar o projeto de PPP para a construção do novo museu do Royal Armouries, em Leeds, no norte do Reino Unido. Esse projeto se iniciou em 1993 e foi um protótipo do modelo Private Finance Initiative (PFI), bem semelhante à PPP brasileira.

Na década de 1990 o Museu Royal Armouries (MRA) tinha um problema de espaço: suas áreas expositivas na Torre de Londres já não eram suficientes para expor o acervo. A situação se tornou tão crítica que apenas 10% da coleção – que, aliás, se encontrava em crescimento – era acessível ao público. No intuito de tentar resolver o problema, a equipe do museu iniciou o “Projeto 2000”, cujos objetivos principais eram reorganizar a coleção exposta na Torre de Londres e planejar a construção de um prédio específico para as necessidades do acervo (O’BOYLE, 1997, p. 25).

Após alguns anos de política de desestatização no Reino Unido, seus museus observavam mudanças significativas no orçamento governamental. Os diretores de museus nacionais agora precisavam se preocupar muito mais com patrocínio, administração financeira e potencial comercial da coleção do que a mera administração curatorial de sempre (ROODHOUSE, 1999, p. 83).

9 O contrato de concessão administrativa, uso e exploração foi assinado em Novembro de 2020, com um valor de investimento de R\$ 950.898,00 (novecentos e cinquenta mil, oitocentos e noventa e oito reais). A previsão de reabertura do museu é no segundo semestre de 2021.

O governo local de Leeds ofereceu um generoso patrocínio para que o museu fosse instalado em sua cidade: £28,5 milhões¹⁰. No entanto, o projeto – orçado em £42,5 milhões¹¹ – ainda precisava de um parceiro privado para ser operacionalizado. A política do Reino Unido à época era de que, se não existisse um parceiro privado para financiar o restante do projeto, ele não seria executado. Em julho de 1993, a empresa 3i, líder no mercado de risco financeiro no País, assumiu a empreitada e completou os £14¹² milhões para o empreendimento do novo museu.

Nos moldes semelhantes à PPP brasileira, uma nova empresa foi criada para gerenciar o empreendimento e operar o futuro museu: a Royal Armouries (International) PLC (RAI). No Reino Unido esse consórcio ou empresa é chamado de *Special Purpose Vehicle* (SPV). Assim como no Brasil com a SPE, ela é criada para reduzir o impacto financeiro dos parceiros privados. Essa empresa nova é criada com capital financeiro dos parceiros privados e é ela que obrigatoriamente fará a gestão do empreendimento ao final.

Faziam parte da SPV a 3i, a Electra Investment Trust, a Yorkshire Electricity, a Gardner Merchant e o Bank of Scotland. O MRA continuaria com a responsabilidade para com a coleção e todas as outras responsabilidades curatoriais de trabalho educativo, conservação e exposição; já a nova empresa assumiria o risco financeiro e controlaria e operaria todas as atividades e receitas (O'BOYLE, 1997, p. 25).

O contrato foi estipulado para 60 anos. A RAI operaria comercialmente o novo museu e salvaguardaria os princípios básicos da missão do MRA como museu. Dentre outras metas delineadas estava a de que, se o lucro estipulado fosse superior ao fixado, o valor seria dividido entre as partes. O sucesso do empreendimento possibilitou a realocação e exposição das coleções em outras instalações do museu, sem custo para o orçamento governamental da instituição. Nos anos subsequentes à inauguração do novo museu, não houve nenhuma solicitação para aumento de orçamento por parte do MRA: tudo foi custeado pela RAI, que operava bilheteria, lojas, estacionamento e aluguéis de espaço (ROODHOUSE, 1999, p. 86).

O novo museu em Leeds foi inaugurado pela rainha Elizabeth em trinta de março de 1996, dois dias antes do prazo e dentro do orçamento inicial. Foi o primeiro projeto de artes e patrimônio a receber a certificação de PFI pelo governo inglês (O'BOYLE, 1997, p. 29) e possibilitou ao Royal Armouries expor ao público 30 mil das 50 mil peças da coleção. Em 1996 o custo operacional da RAI foi de £3,5 milhões, e contava-se com 150 empregados

10 Cerca de R\$ 210 milhões.

11 Cerca de R\$ 312 milhões.

12 Cerca de R\$ 103 milhões.

permanentes e 50 empregados para projetos eventuais (ROODHOUSE, 1999, p. 88).

Observam-se semelhanças entre o PFI inglês e a PPP brasileira, como a necessidade de criação de uma nova empresa para administração do empreendimento, o fato de que ainda existe verba governamental investida, e a fundamental estipulação de metas. Apesar de a legislação não ser igual, o foco da questão é muito semelhante: o aproveitamento da expertise do parceiro privado para possibilitar o empreendimento e proporcionar uma gestão de maior eficiência.

2.3 Organizações Sociais *versus* Parcerias Público-Privadas

Os dois modelos de negócios analisados acima possuem abordagens distintas para a prestação de serviço de interesse público empregando entidade privada. Vale mencionar que a OS, observando sua legislação, só pode ser utilizada na gestão e na manutenção. Já a PPP vai além dos serviços de gestão e manutenção, abarcando também todo o processo de implantação da infraestrutura.

Para a OS, não existe obrigatoriedade de licitação. O investimento inicial para o parceiro privado que fará a gestão de um equipamento numa OS é muito inferior se comparado ao investimento num projeto de PPP com construção e gestão, por exemplo. A legislação da PPP exige a licitação, e para esta se faz necessário um Estudo de Viabilidade (que por sua vez reúne vários estudos específicos) cuja principal função é indicar aos potenciais parceiros privados que se trata de um projeto passível de realização.

No intuito de observar melhor as duas formas de concessão, listamos abaixo alguns pontos importantes para comentários em seguida.

Quadro 1 - Comparação entre PPP e OS

Itens da legislação	Parceria Público-Privada	Organização Social
Abrangência do Objeto	Infraestrutura + Gestão e Manutenção	Gestão e Manutenção
Vínculo jurídico	Contrato	Contrato de gestão
Figura jurídica do parceiro privado	Sociedade de Propósito Específico composta por pessoas jurídicas diferentes	Qualquer entidade privada sem fins lucrativos qualificada
Contratação	Licitação (salvo inexigibilidade)	Dispensa de licitação
Prazo do contrato	De 5 a 35 anos	Discrecionário do parceiro público
Início da remuneração	Após implantação e operacionalização da infraestrutura	Após assinatura do contrato já podem existir parcelas de pagamento
Metas e incentivos	Discriminados em contrato	Discriminados em contrato
Fiscalização	Estabelecido no contrato	Estabelecido no contrato de gestão

Fonte: Do autor, 2021.

Observando o quadro é possível perceber os itens discrepantes, como abrangência, vínculo jurídico, figura jurídica do parceiro privado, forma de contratação e prazo do contrato. Já os itens que abarcam a prestação de serviço (gestão e manutenção) do parceiro privado são os que mais se assemelham.

O vínculo jurídico é mediante contrato, que deve conter metas e incentivos que vinculem a remuneração do ente privado. Para a figura jurídica do parceiro privado na PPP observa-se a necessidade da SPE com pessoas jurídicas diferentes. A figura jurídica na OS é um modelo mais simples: só existe a obrigação da qualificação.

A forma de contratação na PPP é necessariamente feita por licitação. Já na OS, a legislação federal não observa essa obrigatoriedade. Obviamente, é sempre mais vantajoso realizar uma concorrência para a seleção do parceiro privado, seja por PPP (o que é obrigatório), seja por OS. Os prazos dos contratos têm uma variação grande: enquanto na PPP eles podem ser de cinco a 35 anos, não existe prazo estipulado na OS. Todavia, observa-se nos contratos de gestão de museus o padrão de dois anos.

A remuneração é, pensando na parte específica da gestão, muito semelhante, uma vez que o início do desembolso pelo parceiro público ocorre quando a infraestrutura está pronta. Como, no caso da OS, a infraestrutura necessariamente está pronta para o início da gestão, em ambos os casos a remuneração ocorre já na fase de gestão. As metas e incentivos devem ser discriminadas em contrato nos dois modelos, assim como a fiscalização.

É importante lembrar que em ambas as formas continuará existindo desembolso previsto do parceiro público. No entanto, esse desembolso pode ser reduzido se a empresa que fizer a gestão do museu (quer seja uma OS, ou não) vier a conseguir a autossustentabilidade, como os exemplos de museus previamente discriminados.

Ao longo da seção, pôde-se perceber que, como alternativas de gestão, os dois modelos de negócios são muito semelhantes, contendo itens imprescindíveis a um empreendimento voltado para a autossustentabilidade, como as metas e incentivos inseridas no contrato. No caso de utilizar uma OS para a gestão do Museu Marítimo do Brasil, a DPHDM precisaria, ou arcar com os custos de projeto e construção, ou patrocinar o empreendimento. Caso se escolhesse a PPP, tais custos seriam incorporados ao fluxo de caixa do ente privado e diluídos nas contraprestações pagas pelo poder público ao longo do prazo do contrato.

3. A DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA

Uma vez observados os modelos de negócio existentes, abordaremos nesta seção as características da Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, setor da Marinha do Brasil. Esta OM, responsável pela parte cultural e pelas especificidades da gestão dos equipamentos culturais a ela subordinados, será a responsável pelo projeto em lide e principal fiscalizadora dos serviços a serem contratados.

O Serviço de Documentação da Marinha (SDM) foi criado em 1943 no intuito de reunir as atividades histórico-culturais que já aconteciam na Marinha do Brasil. A recém-formada Organização Militar (OM) recebeu sob sua tutela a Biblioteca da Marinha (criada em 1849), o Museu Naval (criado em 1868), o Arquivo da Marinha (criado em 1907) e a Seção de História Marítima Brasileira (GAMA, 2013, p. 03). Ao longo dos seus 78 anos de atuação, o Serviço de Documentação da Marinha expandiu sua área de atuação, assumiu o novo nome de Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM) e mudou sua subordinação. Quando de sua criação, o SDM estava subordinado ao Ministro da Marinha. Após dez anos, o SDM passaria a ser subordinado à Secretaria-Geral da Marinha, e assim o é até hoje (DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA, 2021).

A Diretoria tem a missão de preservar e divulgar o patrimônio histórico e cultural da Marinha do Brasil. Para garantir que consiga cumprir sua missão, hoje estão subordinados à DPHDM a Biblioteca da Marinha, o Arquivo da Marinha, o Complexo Cultural da Marinha (composto pelo Museu Naval, Espaço Cultural da Marinha, Ilha Fiscal e os Navios-Museu), o Departamento de História e a editora Serviço de Documentação da Marinha (DPHDM, 2021). A DPHDM é composta de pessoal militar e civil técnico nas áreas de conhecimento afetas aos seus espaços: museologia, biblioteconomia, arquivologia, pedagogia, história e arqueologia (NORI; MARANHÃO, 2016, p. 59).

A DPHDM é responsável pelo gerenciamento de áreas de conhecimento diversas que servem ao público interno da Marinha e ao público externo visitante. Sendo um órgão da Administração Federal Direta, a Diretoria está obrigada a utilizar todas as formas previstas na Lei para aquisição de bens e serviços. Ou seja, observar os limites para dispensa de licitação e os procedimentos necessários para não exceder esses limites.

Vasconcelos relembra que, além de estar obrigadas a realizar procedimentos específicos para a aquisição de equipamentos, bens e serviços, as OM ainda estão submetidas a restrições orçamentárias e possuem poucos servidores públicos; ademais, os servidores públicos que trabalham nas OM frequentemente já estão próximos de sua aposentadoria, e na atual conjuntura não há previsão de concurso (VASCONCELOS, 2014, p. 101).

Em se tratando de uma Organização Militar com departamentos bastante variados e necessidades bastante distintas se comparadas ao restante da Força, a DPHDM por vezes utiliza a parceria do DCAMN, conforme veremos adiante, para realizar serviços cuja finalidade esteja alinhada às atividades das duas instituições.

3.1 O Complexo Cultural da Marinha

O Complexo Cultural da Marinha é composto das seguintes edificações: o Museu Naval, prédio centenário na Rua Dom Manuel 15; a Ilha Fiscal, uma ilha no meio da Baía de Guanabara, local do último Baile do Império; e o Espaço Cultural da Marinha (ECM), antigo píer da Alfândega e Docas do Lloyd. Atracados ao píer do ECM estão: o Rebocador *Laurindo Pitta*, navio que participou da 1ª Guerra Mundial e hoje faz o Passeio na Baía de Guanabara; o Navio-Museu *Bauru*, um Contratorpedeiro de Escolta que participou dos comboios na 2ª Guerra Mundial; o Submarino-Museu *Riachuelo*, um submarino classe Oberon; a Nau dos Descobrimentos, réplica em tamanho próximo das Naus que fizeram parte da expansão portuguesa. No ECM ainda se encontram em exposição: o Helicóptero-Museu *Sea King*, a Aeronave *Skyhawk*, o Carro de Combate *Cascavel* e a Escuna *Nogueira da Gama*. Todos estão abertos a visitação pública mediante agendamento e pagamento prévios, com exceção do Museu Naval, que é gratuito. Agregam-se ainda, a Biblioteca da Marinha, na rua Mayrink Veiga, em no antigo edifício da Embrafilmes; e o Arquivo da Marinha, dentro do Primeiro Distrito Naval (DPHDM, 2021). Para efeito desse trabalho desconsideraremos essas duas últimas edificações por não conterem exposições museológicas e pelo trabalho realizado, que é mais dedicado ao público interno da Marinha.

Para efeito deste trabalho focaremos basicamente no Espaço Cultural da Marinha, local onde estão atracados os navios e de onde saem os Passeios à Baía de Guanabara e à Ilha Fiscal. A construção do píer do ECM foi finalizada em 1877, e este serviu inicialmente como as Docas da Alfândega. No entanto, seu uso para esse fim foi pouco duradouro: em 1910, com as transformações empreendidas no centro da cidade pelo Prefeito Pereira Passos, as atividades portuárias foram transferidas para onde hoje se encontram os armazéns do porto do

Rio de Janeiro. A partir do final da década de 1910 a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro passou a ocupar uma parte da área das Docas (onde hoje é o Tribunal Marítimo). Posteriormente o prédio foi transferido para a Capitania dos Portos do Rio de Janeiro e o Lloyd transferiu-se para o píer em questão, permanecendo até sua falência em 1990 (SANTOS, 2017, p. 180).

Em 1991 o Ministério da Marinha realizou a compra de alguns imóveis que pertenciam ao Lloyd Brasileiro, e o píer e seu galpão foram então destinados ao Serviço de Documentação da Marinha. Após um período de obras de adaptação que o deixaram semelhante ao prédio da Cordoaria Nacional de Lisboa (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 2021, p. 03), o Espaço Cultural da Marinha foi inaugurado em 20 de janeiro de 1996 (DPHDM, 2021). Ao longo de trinta anos o local foi agregando atrativos, até tornar-se o que hoje é o “centro nervoso” do Complexo Cultural da Marinha. No entanto, após duas obras para reparo em suas fundações (2006 a 2009 e 2017 a 2020), a edificação ainda se encontra fechada para o acesso do público visitante (IAB, 2021, p. 03). Apesar da edificação fechada, em 2019 o Complexo obteve quase 200 mil visitantes (MATHIAS, 2021). As atividades e equipamentos culturais seguem funcionando e o “eixo de visitação” foi deslocado para a parte do continente. O acesso ao píer passou a destinar-se apenas ao embarque aos passeios e à visitação ao Navio-Museu *Bauru*.

O gerenciamento de visitação nesses espaços expositivos é de responsabilidade da Assessoria Cultural, e a manutenção e desenvolvimento de atividades fica a cargo de dois departamentos: o Departamento de Museologia e o Departamento de Meios Navais. O primeiro possui oficiais e civis com formação em museologia e equipe de praças da ativa e Tarefa por Tempo Certo (TTC) com formações diversas (dos quadros e especialidades da Marinha) que auxiliam na manutenção diária das exposições nos prédios e nos navios. O segundo dispõe de oficiais do Corpo da Armada e de equipe de praças capacitada a manter as embarcações e demais meios navais. Os custos de manutenção e gerenciamento ficam divididos entre a DPHDM e o DCAMN (MATHIAS, 2021).

É interessante notar que o Complexo Cultural (assim como a DPHDM) não é um museu no sentido clássico da instituição. Ele possui em sua estrutura espaços expositivos (prédios e navios) e meios navais em exposição (aeronaves e carro de combate), mas, apesar de estarem em prédios separados, a equipe e os espaços de suporte museológico são os mesmos. Para gerenciamento, conservação, montagem e manutenção de exposições e projetos educativos, a estrutura é a mesma em todos os espaços expositivos, compondo

elementos dos dois departamentos já citados e recebendo do Departamento de Administração apoio de execução financeira, transportes e manutenção de cunho geral (pinturas, reparos, limpeza etc.).

Além das atividades diretamente afetas à DPHDM e seus espaços, o Departamento de Museologia também assessora e fiscaliza tecnicamente a manutenção, preservação e exposição das demais OM da Marinha do Brasil (DPHDM, 2020). O Complexo é apenas a “ponta do iceberg”, o espaço ao qual os visitantes têm acesso; todas as atividades internas que também são papel de um museu estão dentro do organograma da DPHDM e algumas são realizadas com apoio do DCAMN.

3.2 O Departamento Cultural do Abrigo do Marinheiro

Criado em 1995, o DCAMN foi estabelecido no intuito de estimular as atividades sociais de foco cultural e recreativo do Abrigo do Marinheiro (VERSALIC, 2021). O Abrigo do Marinheiro (AMN), por sua vez, fora fundado em 1919 com o objetivo de apoiar a Família Naval após a Primeira Guerra Mundial. Hoje uma associação civil sem fins lucrativos, o AMN realiza diversos projetos sociais e administra áreas recreativas, esportivas e sociais com o foco de promover a qualidade de vida dos militares e funcionários civis da Marinha do Brasil, assim como de seus dependentes. O foco de atuação do AMN é nacional. Para facilitar sua abrangência, ele está dividido em dezesseis departamentos regionais que realizam a gestão de clubes, dentre outras atividades, conforme previamente citado (ABRIGO DO MARINHEIRO, 2018).

A atuação em áreas da Marinha do Brasil é garantida por Acordo de Cooperação firmado em 2016 com o Comando de Operações Navais, OM à qual se subordinam todos os Distritos Navais (AMN, 2018). Esse documento visa à atuação conjunta do AMN e da MB para a promoção de diversos eventos – no caso do DCAMN, de caráter cultural. Dentro do Complexo Cultural, o DCAMN é responsável por gerenciar os passeios Marítimo e à Ilha Fiscal, contratar guias para os referidos passeios, além de outros funcionários dedicados ao atendimento ao público no local. A bilheteria e os eventos extra-MB realizados nas áreas da DPHDM também são administrados pelo DCAMN. A operação propriamente dita do Complexo é feita pelo DCAMN, que investe os recursos arrecadados na contratação de pessoal necessário ao gerenciamento do dia-a-dia, assim em como parte da manutenção (MATHIAS, 2021).

Essa parceria possibilita apoios diversos, como a montagem de exposições, a

publicação de livros e revistas, assim como a captação de patrocínios para os diversos projetos da Diretoria, como é o caso do projeto Museu Marítimo do Brasil (MOURA, 2019, p. 17-18).

O Complexo Cultural da Marinha no Rio de Janeiro não é o único a se beneficiar da parceria de um departamento do Abrigo do Marinheiro. O Museu Náutico da Bahia, no Forte de Santo Antônio da Barra, é administrado pelo Departamento Regional do Abrigo do Marinheiro em Salvador. Além de suas exposições possuírem artefatos de arqueologia subaquática, contam também a história do famoso naufrágio do Galeão Santíssimo Sacramento nas águas da Baía de Todos os Santos. O museu recebe em média noventa mil visitantes ao ano e possui um café e uma loja. (O FAROL, 2017, p. 11-12).

Nesta seção foram apresentadas a DPHDM e o DCAMN, e foram discriminadas as atrações constantes do Complexo Cultural. Buscou-se demonstrar a relação de simbiose que existe entre a DPHDM e o DCAMN, e quais são as vantagens para uma Organização da Administração Federal em utilizar essa Associação sem fins lucrativos. Cabe ressaltar que os papéis mais importantes do DCAMN são de auxílio nas aquisições de caráter específico para a área cultural, contratação de mão de obra técnica e captação de patrocínios. Para uma organização que, assim como outras na MB, tem restrições orçamentárias e escassez de pessoal, a existência do DCAMN ou qualquer associação sem fins lucrativos é essencial à sobrevivência do Complexo Cultural da Marinha.

4. O MUSEU MARÍTIMO DO BRASIL

Nesta última seção será abordado o projeto do novo Museu e suas especificidades. Após exposição de argumentos, serão propostas duas formas com o intuito de alcançar a autossustentabilidade do Complexo com o novo equipamento.

Em 2009, motivada pelo fechamento do prédio do ECM e pela necessidade de haver um local que auxiliasse na transmissão da história marítima brasileira¹³, a DPHDM iniciou os estudos para a construção do Museu Marítimo do Brasil (MuMa). Com a derrubada do Elevado da Perimetral e a abertura do Boulevard Olímpico em 2016, e, com todo o fluxo de visitação decorrente, a Diretoria certificou-se de que a escolha do píer do Espaço Cultural para o novo museu fora acertada. No entanto, o projeto com preservação da estrutura do prédio original necessitava de alterações. Fazia-se necessário adequá-lo aos equipamentos

13 O Museu Naval, desde sua criação em 1868, narra a história da Marinha do Brasil, o Poder Naval. O Museu Marítimo do Brasil tratará do Poder Marítimo, a História Marítima do Brasil.

culturais do entorno do centro do Rio de Janeiro (MATHIAS, 2017, p. 08-09).

O novo projeto é pautado na função mais recente assumida pelos museus: a de animação, em que a instituição museológica agrega às suas funções de conservação e exposição as de atividades pedagógicas (visitas guiadas ou encenadas), conferências, oficinas e concertos, por exemplo, de modo a garantir atratividade para novos visitantes (GOB; DROUGUET, 2019, p. 83). O Museu Marítimo terá como ator principal o mar e contará a “história marítima brasileira, seu passado, presente e perspectivas futuras, sua pluralidade e seu vasto espectro de abrangências” (MATHIAS, 2017, p. 09).

O projeto para o Museu Marítimo do Brasil foi lançado em abril de 2017 numa apresentação à imprensa e às áreas cultural e marítima. Cogitava-se que as edificações (prédio do museu e prédio do receptivo) ocupariam o píer e a parte do continente, com área total de aproximadamente 6.500 m², onde estariam distribuídas áreas técnicas (escritórios e oficinas) e áreas expositivas (exposição de longa duração e curta duração), além de auditório, restaurante, café e uma loja com livraria (MATHIAS, 2017, p. 08).

A intenção, segundo o Vice-Almirante Mathias (2021) é que o novo museu se transforme no “centro nervoso” do Complexo Cultural, agregando todas as atrações pré-existentes e as novas a serem construídas. No entanto, o MuMa, diferentemente dos outros espaços expositivos da DPHDM, prevê equipe técnica exclusiva para desenvolvimento das suas atividades. Sua gestão será externa à Marinha do Brasil, mas permanecerá tecnicamente subordinada à Diretoria.

O projeto precisou ser faseado para facilitar a execução por patrocínio, tendo como objetivos da primeira fase os projetos iniciais necessários à criação e construção do museu, a saber: o concurso de estudos preliminares de arquitetura, um seminário internacional, o plano museológico para a nova instituição e um concurso de logomarca. Essa primeira fase foi inserida na Lei de Incentivo à Cultura e conseguiu os patrocínios necessários para realização desses estudos que já se encontram em curso (VERSALIC, 2021).

Em paralelo, a Marinha do Brasil inseriu o projeto no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal e este foi qualificado por Decreto presidencial em junho desse ano (BRASIL, 2021). O projeto é o único a nível federal na área museológica e está na fase de estudos de alternativa para a parceria com a iniciativa privada (PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTO, 2021).

A inserção do projeto no PPI e a inserção do projeto na Lei de Incentivo se complementam mutuamente, pois foram realizadas com o mesmo objetivo comum: o Museu

Marítimo do Brasil. Os produtos advindos da Fase 1 incentivada pela Lei auxiliarão no custeamento dos estudos de viabilidade a ser introduzidos no PPI. Um exemplo dessa complementaridade é o Plano Museológico, que está previsto para ser realizado pela Fase 1 da Lei de Incentivo e também faz parte dos estudos para viabilidade no PPI. Por conseguinte, uma vez realizado o Plano Museológico (que faz parte dos estudos de viabilidade), esse plano será agregado ao PPI, de modo a reduzir seu custo.

O Plano Museológico, que é uma das principais ferramentas de gestão de uma instituição museológica, se tornou obrigatório pela Lei 11.904 de 2009. Sua elaboração visa a orientar a gestão do museu e auxiliar o intercâmbio entre os diversos setores da instituição. Ele pode ser utilizado como aprimoramento e como ferramenta na criação de novos museus – como no caso do Museu Marítimo. É no Plano que são definidas a missão, o diagnóstico e a identificação de público. Vários programas são desenvolvidos nesse planejamento. Dentre eles, pode-se destacar o Programa Institucional, que se refere ao desenvolvimento e gestão técnica do museu, o Programa de Exposições, que abarca todos os processos referentes à organização e utilização dos espaços expositivos, e o Programa de Financiamento e Fomento, que se ocupa de delinear estratégias de captação, aplicação e gerenciamento de recursos financeiros (INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS, 2016, p. 35).

A abrangência do Plano Museológico varia entre três e cinco anos, justamente para alinhar as estratégias com a sua efetiva aplicação. Percebe-se que sua confecção é de importância aos Estudos de Viabilidade de um museu, especialmente se a instituição possuir a intenção da sustentabilidade financeira.

4.1 Novas formas de gestão e geração de receitas para museus

A proposta de desenvolver uma gestão mais eficiente aos museus é uma discussão antiga no campo museológico. Assim como a terceirização de tarefas, que visa a colocar à disposição da instituição um pessoal com especialização em sua área de competência e reduzir custos (GOB; DROUGUET, 2019, p. 337), a gestão por outros modelos de negócios visa a uma maior eficiência na prestação de serviços públicos (VASCONCELOS, 2021). No entanto, essa discussão também envolve a questão de que a maioria das atividades dos museus não é voltada para gerar receitas (IBRAM, 2014, p. 51).

Drouguet observa que as atividades específicas dos museus – a conservação do acervo, os empréstimos entre instituições e a montagem de exposições – não geram, nem devem gerar receitas. Entretanto, o autor reconhece que existem várias possibilidades de

geração indireta de receitas no espaço dos museus, como a bilheteria e o aluguel de seus espaços por lojas, lanchonetes, auditórios, ou até salas expositivas, por exemplo (GOB; DROUGUET, 2019, p. 340).

Devido à especificidade da legislação brasileira, para garantir que essas verbas extras sejam revertidas aos museus, foram criadas Associações de Amigos de Museus que faziam a administração financeira e auxiliavam na captação de patrocínio. Essas associações ganharam força na década de 1990 após a extinção da Fundação Nacional Pró-Memória¹⁴ (1979-1990). As Associações de Amigos serviam como um facilitador para aquisições diversas, administração de lojas e cafês, assim como recebimento de patrocínios e contratação de pessoal (BARBOSA, 2018).

Pode-se dizer que a “evolução” desse facilitador é a gestão por uma OS, ou uma Parceria Público-Privada. Foi o que ocorreu em São Paulo, como visto na segunda seção, em que as Associações de Amigos capacitaram-se como OS para gerir os museus que já apoiavam. Apesar das dúvidas do setor museológico quanto à efetividade de uma gestão terceirizada, reconhecem-se as possibilidades de um empreendedorismo nos seus espaços, ressaltando apenas que o lucro não é o objetivo final, mas uma alternativa para a autossustentabilidade financeira (IBRAM, 2014, p. 91). A diversificação de fontes de receitas e a busca por fontes alternativas que complementem o orçamento público é, segundo o Diretor do IBRAM, Pedro Mastrobuono, uma questão de sobrevivência. Para ele, essa diversificação é fundamental para que as instituições museológicas permaneçam inseridas na vida sócio-cultural das comunidades (MASTROBUONO, 2021).

4.2 Pensando o melhor formato de gestão para o Complexo Cultural da Marinha

Em 2016, conforme já mencionado, o ECM foi interditado em virtude do desmonte da Perimetral e da construção do Boulevard Olímpico. Nesse momento a Secretaria-Geral de Marinha instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para propor um novo modelo de gestão para as atrações culturais da MB. Várias questões foram consideradas no estudo: o fechamento do complexo e a consequente redução de receitas do DCAMN; a inauguração do Museu de Arte do Rio em 2013 e do Museu do Amanhã em 2015 (ambos geridos por OS), e a necessidade de apontar novas possibilidades para uma gestão mais eficiente (VASCONCELOS, 2021; MATHIAS, 2021).

14 Fundação criada em 1979 com o objetivo de agilizar a política administrativa do então SPHAN (Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN), prevendo alguma liberdade de obtenção de recursos.

De fato, não foram indicadas soluções concretas ao problema da gestão das atrações culturais (MATHIAS, 2021), mas algumas sugestões foram apontadas, dentre elas o modelo da PPP e da OS como possibilidades para uma gestão mais eficiente (VASCONCELOS, 2021). Um dos óbices para a utilização desses modelos era o prazo: segundo Vasconcelos (2021), qualquer um dos dois modelos exigiria pelo menos 24 meses para sua implantação.

Tanto a existência do GT quanto o cenário de restrição fiscal, que também é um grande incentivador na busca por novos parceiros e novas fontes de financiamento (VASCONCELOS, 2021), plantaram a semente da gestão extra-MB no pensamento da DPHDM, que, ao iniciar o projeto do novo museu, já o imaginou operado por uma OS (MATHIAS, 2021). Mas seria a OS a melhor forma de gestão para o Complexo?

Dos vizinhos do futuro Museu Marítimo do Brasil, apenas uma instituição é autossustentável: o Museu do Amanhã. O contrato de gestão firmado em novembro de 2020 entre o Instituto de Desenvolvimento e Gestão – IDG (OS gestora do Museu do Amanhã) e a Prefeitura do Rio de Janeiro previa um repasse simbólico de R\$ 1,00 (RIO DE JANEIRO, 2020). No entanto, o modelo de OS não prevê a autossustentabilidade, uma vez que são mantidos repasses de verbas pelo parceiro público. O MAR consegue manter-se com apenas 49% de verbas públicas e o restante é de receitas advindas de patrocinadores e aluguéis diversos (MUSEU DE ARTE DO RIO, 2019, p.66).

Todavia, a OS não abarcaria a construção do Museu Marítimo. Tal empreendimento teria que ser, ou patrocinado, ou feito por uma PPP, ou licitado pela DPHDM. Podemos observar que ambos os modelos de negócio sugeridos neste trabalho são semelhantes na parte referente à gestão. Uma vez que a PPP exige a criação de uma Sociedade de Propósito Específico, que por sua vez reúne empresas de diversas expertises, essa solução poderia garantir o empreendimento como um todo.

Algumas preocupações com a gestão dos equipamentos culturais e meios navais da Marinha do Brasil são importantes, como os períodos de reparo dos navios, por exemplo. Todo meio flutuante exige uma manutenção diferenciada, algo que é corriqueiro para a Marinha do Brasil e para algumas companhias de navegação, mas não para uma OS acostumada a gerir museus “normais”. No presente caso, visando à autossustentabilidade, faz-se necessário unir a expertise de gestão de museus às necessidades específicas do Complexo Cultural da Marinha.

É importante notar que qualquer um dos modelos de negócio analisados neste trabalho teria a fiscalização do parceiro público – nesse caso, a DPHDM. À referida OM e às suas equipes de trabalho recairia a obrigação de fiscalizar a gestão e a manutenção dos equipamentos e das atrações do Complexo Cultural, que seriam o Museu Marítimo do Brasil, os passeios, os Navios-Museu e a Ilha Fiscal (MATHIAS, 2021). Tal fiscalização estaria estabelecida no programa de metas a ser definido no contrato, e teria as metas vinculadas a incentivos para o parceiro privado.

Após haver-se analisado os modelos de negócio, entende-se que a PPP é o que melhor se encaixaria nas necessidades do projeto do Museu Marítimo do Brasil e da futura gestão do Complexo. Este modelo de negócio abarcaria todo o processo, desde a construção até a gestão. Entretanto, faz-se necessário agregar às empresas da Sociedade de Propósito Específico uma que venha a observar todas as necessidades atinentes às embarcações que fazem parte da coleção da DPHDM, inclusive no tocante à necessária contratação de pessoal com capacitação técnica específica para a conservação desses meios. E, uma vez que se deve também atender aos interesses da Marinha do Brasil – sejam eles de disseminação da Mentalidade Marítima, de divulgação do conceito da Amazônia Azul, ou de qualquer outro que a instituição julgue necessário expor nos seus equipamentos – é também mandatório constituir ou utilizar na PPP uma entidade composta de militares da MB com capacidade de gestão e conhecimento das especificidades da área cultural. Sendo assim, vislumbram-se duas alternativas:

1. Que, além de outras empresas que realizem o empreendimento em si, faça também parte da SPE o Departamento Cultural do Abrigo do Marinheiro, ou uma Associação de Amigos (a ser criada), no sentido de empregar a expertise dos oficiais e praças na realização da gestão específica do Complexo;

2. Que, além de outras empresas que realizem o empreendimento em si, faça também parte da SPE uma OS (advinda do DCAMN ou de uma Associação de Amigos) que por sua vez contrate pessoal com capacitação técnica para a gestão específica do Complexo.

Para as duas opções far-se-á necessário acrescer profissionais ao quadro do DCAMN ou criar uma Associação de Amigos já com os profissionais em seu quadro. Hoje o Departamento possui um quadro de funcionários suficiente apenas para questões administrativas. Todas as demais necessidades pontuais, sejam de editoração de livros, do atendimento no Complexo, da captação de recursos etc., são supridas com terceirizações.

Para uma gestão externa de excelência é importante, conforme já abordado anteriormente, um contrato bem estabelecido e uma fiscalização atuante por parte da equipe da DPHDM. A definição das metas é crucial para o andamento a contento do empreendimento. A responsabilização é de suma importância no contrato. Definir bem as responsabilidades é a chave para o sucesso nos projetos (VASCONCELOS, 2015, p. 96) e é ponto primordial no caso do Museu Marítimo do Brasil. Todas estas definições devem constar delineadas no Plano Museológico (previsto nos próprios estudos de viabilidade da PPP, como visto na segunda seção), uma vez que esta é uma ferramenta central para orientar a implementação do projeto.

Após discorrer sobre o projeto do Museu Marítimo do Brasil e suas possibilidades para repaginar e modernizar o Complexo Cultural da Marinha, buscou-se averiguar os modelos de negócio pelos quais ele seria possível e eficiente. Acredita-se que a adoção de uma das alternativas acima apontadas viabilizaria os interesses da MB neste empreendimento e tornariam uma realidade este projeto de suma importância para a estratégia institucional da Força.

5. CONCLUSÃO

As restrições orçamentárias que afetaram o ambiente das instituições culturais ao redor do mundo não poderiam deixar de atingir a Marinha do Brasil, que precisou reduzir seu orçamento e adaptar soluções para não desprover a área cultural. Cientes da responsabilidade para com as coleções guardadas na DPHDM, suas equipes passaram a buscar apoios e patrocínios para melhor desenvolver seu trabalho e preservar a memória da Instituição. Gerir um museu não é tarefa fácil, muito menos em momento de restrição orçamentária. Mas, como “mar calmo nunca fez bom marinheiro”, a situação obrigou à reinvenção.

Conforme demonstrou-se no início desse trabalho, as mudanças de política governamental que exigiram a redução da estrutura pré-existente mexeram profundamente no universo museológico. Instituições inteiramente financiadas pelo governo viram reduzidos os seus orçamentos e passaram a necessitar de recursos externos.

As mudanças no Brasil, assim como no mundo, vieram com legislações que possibilitaram a captação de parceiros privados. Restava às instituições e seus gestores definir qual a melhor forma de fazê-lo. As concessões se tornaram necessárias e outros modelos de negócio surgiram na legislação.

Durante a pesquisa foram expostos dois modelos de negócio que possuem pontos semelhantes, assim como suas peculiaridades próprias: a OS e a PPP. Em princípio, ambas estariam capacitadas a possibilitar a autossustentabilidade necessária à gestão do projeto do Museu Marítimo do Brasil; no entanto, o modelo de OS comporta uma desvantagem que não se pode desconsiderar, que é a de não possuir vocação para abarcar a construção de um novo empreendimento, como é o caso do Museu Marítimo.

A gestão pelo modelo OS já é algo conhecido nacionalmente e é utilizada pelos estados da Federação para gestão de hospitais, centros esportivos e museus. Em boa parte dos empreendimentos observa-se que a gestão por OS possibilitou a captação de recursos para financiamento de projetos e garantiu o bom trabalho dessas instituições, o que foi reconhecido pelo público, que frequentemente retorna aos seus espaços. Como exemplo estão o Museu do Amanhã, que ultrapassou 4 milhões de visitantes em cinco anos de abertura, e a Pinacoteca de São Paulo, que recebeu quase 500 mil visitantes em 2019. Entretanto, como se pôde também observar no decorrer deste trabalho, o modelo OS não prevê soluções suficientes para os casos específicos em que a construção do museu é ela mesma uma das etapas do projeto. Portanto, no âmbito particular que presentemente estudamos, sua possível utilidade se encontra, se for o caso, vinculada à execução de uma PPP.

O empreendimento por PPP, por sua vez, é pouco utilizado na área cultural, como demonstrado na segunda seção. Hoje apenas um projeto está em vias de ser aberto ao público: o Museu da Cerveja, em Blumenau, SC. No entanto, o Museu da Cerveja é um projeto muito diferente da proposta do MuMa. Para evidenciar a aplicabilidade da PPP ao caso presente, buscou-se – além da análise da estrutura desta parceria e dos aspectos particulares do projeto do Museu em lide – dar a conhecer um caso de sucesso no exterior que segue legislação relativamente semelhante no que se refere às suas dificuldades, objetivos e possibilidades de solução. O Royal Armouries em Leeds foi um projeto exitoso, cuja empresa gestora vem tendo excelentes resultados. Mostrou-se também como a PPP pode viabilizar o projeto do MuMa, seja pela inclusão direta do DCAMN ou de uma Associação de Amigos, seja pela inclusão de uma OS que possa então contratar pessoal especializado que atenda às necessidades em questão.

Poucos museus são autossustentáveis. Observou-se durante a pesquisa que no País apenas o Museu do Amanhã se sustenta sem verbas públicas. Grande parte deles recebe recursos governamentais e complementa o orçamento com bilheteria, aluguéis de espaço, concessões e captação de patrocínio. Considerando que o projeto do Museu Marítimo do

Brasil seja implantado da forma sugerida, entende-se que, se conseguir desonerar a Marinha do Brasil em parte de seu orçamento (como o Museu de Arte do Rio), sua realização já terá sido um sucesso.

Essa realização, por sua vez, não seria uma conquista importante apenas para a Marinha do Brasil e para a DPHDM em sua tarefa de preservar a memória nacional e fomentar a mentalidade marítima, mas faria um benefício a outras instituições em situação semelhante, por dar a conhecer os meios para que elas também possam promover a cultura brasileira de maneira ainda mais eficaz.

É nesse espírito que se escreveu o presente estudo, que se espera possa ser útil ao profissional que deve tomar as difíceis decisões que envolvem toda e qualquer realização grandiosa. Naturalmente não se pretendeu esgotar aqui a discussão sobre as possibilidades da gestão do Museu Marítimo do Brasil e do Complexo Cultural da Marinha – pelo contrário –, mas, como dito, espera-se incitar outros estudos para que a área cultural da MB possa cumprir o seu papel.

REFERÊNCIAS

ABRIGO DO MARINHEIRO, Rio de Janeiro, 2018. Abrigo do Marinheiro. Disponível em: <https://www.abrigo.org.br>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ASSOCIAÇÃO PINACOTECA ARTE E CULTURA. **Relatório de atividades**. São Paulo: APAC, 2019. 23 p. Relatório. Disponível em: http://pinacoteca.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Relatorio-3º-trimestre-2019-APAC_CG_001_2018.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021

BARBOSA, Mariana. **Até um museu precisa de amigos**. Brazil Journal, 26 set. 2018. Disponível em: <https://braziljournal.com/ate-um-museu-precisa-de-amigos>. Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto 10.716, de 08 de junho de 2021**. Dispõe sobre a qualificação do Museu Marítimo do Brasil no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CcIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10716.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 15.596, de 2 de agosto de 1922**. Cria o Museu Histórico Nacional e aprova o seu regulamento. Rio de Janeiro, 1922. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-15596-2-agosto-1922-568204-publicacaooriginal-91597-pe.html>. Acesso em 03 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.116, de 14 de março de 1868**. Cria um Museu no Arsenal de Marinha da Corte. Rio de Janeiro, 1868. Disponível em <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/192915-crua-um-musuo-no-arsenal-de-marinha-da-curte.html>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. Portaria no. 5/ SGM, de 2 de março de 2016. Designa Militares para constituírem o Grupo de Trabalho (GT), com propósito de propor um novo modelo de gestão para as atrações culturais da Marinha do Brasil (MB). Brasília. 2016.

CASTRO, Ana Ramos Rodrigues; CÁNEPA, Paola Carmen Valenzuela. **O modelo de gestão das organizações sociais: o caso do Museu de Arte do Rio de Janeiro (MAR)**. Museologia e Patrimônio – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio, vol 12, nº 1, Rio de Janeiro: Unirio/MAST, 2019. p. 70-89. Disponível em:

<http://revistamuseologiaepatrimonio.mast.br/index.php/ppgpmus/issue/view/30>. Acesso em: 10 abr. 2021.

COSTIN, Cláudia. **Organizações Sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais**. Revista Administração em Diálogo, n. 07. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/673/470>. Acesso em: 25 mar. 2021

DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA. **Histórico**. Rio de Janeiro. 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dphdm/historico>. Acesso em: 28 mai.2021.

DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA. **Manual de Exposição de Bens Culturais**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2020.

DRAGÃO DO MAR. **Institucional: O Centro Dragão do Mar**. Ceará, 2021. Disponível em: <http://www.dragaodomar.org.br/institucional/quem-somos>. Acesso em: 31 jul. 2021.

GAMA, Edina Laura Nogueira da. O Poder Naval e a Formação do Brasil: Breves reflexões sobre a historiografia naval brasileira e a modernização do Museu Naval. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - ANPUH, 27, 2013, Natal. Anais [...] Natal, RN, 2013. Disponível em:

http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364626719_ARQUIVO_PoderNavaleFormacaodoBrasil.pdf. Acesso em: 28 mai. 2021.

GOB, André; DROUGUET, Noémie. **A museologia: história, evolução, questões atuais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Interesse Público, v. 42. Belo Horizonte: Editora Fórum LTDA, 2007. p. 77-125. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021.

IDG. **Plano de Trabalho, ano 06**. Rio de Janeiro: Instituto de Desenvolvimento e Gestão, 2019. 37 p. Relatório. Disponível em: <https://museudoamanha.org.br/pt-br/transparencia>. Acesso em: 27 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. **Encontros com o futuro: prospecções do campo museal brasileiro no início do século XXI**. IBRAM, 2014. Disponível em: https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/EncontrosFuturo_Ibram2014.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. **Subsídios para elaboração de planos museológicos**. IBRAM, 2016. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Subs%C3%Addios-para-a-elaboração-de-planos-museológicos.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2021

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Concurso de Arquitetura: Museu Marítimo do Brasil**. Anexo I, Termo de Referência. Rio de Janeiro: IAB, 2021. Disponível em: <http://www.concursomuseumaritimodobrasil.org/site/1/pages/3>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MARTINS, Luís Otávio Franco. **Parceria público-privada no setor cultural: o caso do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura – CDMAC**, 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=91402>. Acesso em: 02 mar. 2021.

MASTROBUONO, Pedro. Existe um futuro para o nosso passado? [Entrevista cedida a] **Organização de Estados Ibero-americanos**, Brasil, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://oei.int/pt/escritorios/brasil/noticia/existe-um-futuro-para-o-nosso-passado>. Acesso em: 14 jul. 2021.

MATHIAS, José Carlos. **Museu Marítimo – MuMa**. Revista Marítima Brasileira, v. 137, nº 04/06. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2017. p. 08-10.

MATHIAS, José Carlos. Rio de Janeiro, 06 jul. 2021. Entrevista concedida ao Oficial Aluno do C-SUP 2021.

MATTA, Beatriz. **O modelo de organização social da cultura em São Paulo: potencialidades e fragilidades após sua implantação**. 2013 Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/teses-dissertacoes/o-modelo-de-organizacao-social-de-cultura-em-sao-paulo-potencialidades-e>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MOURA, Gláucia Soares de. **A Parceria Público-Privada como ferramenta para viabilizar projetos de uma Marinha: novos paradigmas para a gestão dos equipamentos museológicos na Marinha do Brasil**. 2019 Monografia (Curso Superior) Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019.

MUSEU DE ARTE DO RIO. **Diálogo**. Rio de Janeiro: Instituto Odeon, 2019. 72 p. Relatório de Gestão. Disponível em: <http://institutoodeon.org.br/transparencia/>. Acesso em: 06 jun. 2021.

MUSEU DE ARTE DO RIO. **Orgulho, Identidade e Pertencimento**. Rio de Janeiro: Instituto Odeon, 2018. 97 p. Relatório de Gestão. Disponível em: <http://institutoodeon.org.br/transparencia/>. Acesso em: 06 jun. 2021.

MUSEU DO AMANHÃ. **Relatório Anual**. Rio de Janeiro: Instituto de Desenvolvimento e Gestão, 2019. 95 p. Relatório. Disponível em: <https://museudoamanha.org.br/pt-br/transparencia>. Acesso em: 27 abr. 2021.

MUSEU DO AMANHÃ. **Relatório Geral Museu do Amanhã 2020**. Rio de Janeiro: Instituto de Desenvolvimento e Gestão, 2020. 121 p. Relatório. Disponível em: <https://museudoamanha.org.br/pt-br/transparencia>. Acesso em: 27 jun. 2021.

NASCIMENTO JUNIOR, José do. **De João a Luiz: 200 anos de Política Museal no Brasil**. Rio de Janeiro: Vermelho Marinho, 2020.

O FAROL, **Museu Náutico da Bahia: uma viagem pelos mares da história**. O Farol, ano 8, nº 75, Salvador: Comando do 2º Distrito Naval, 2017. p. 04-11. Disponível em:

https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/mod_drupal7_flipbook75/mobile/index.html#p=12. Acesso em: 31 jul. 2021.

O'BOYLE, Christopher. **A Client's tale: the Royal Armouries Museum, Leeds**. Public Money & Management, Londres: Taylor & Francis Online, 1997. p. 25-29. Disponível em: <https://te.booksc.org/book/36039609/fe3460>. Acesso em: 24 jul. 2021.

PONTE, Elizabeth. Por uma cultura pública: organizações sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura / organização Lia Calabre - São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012.

PORTAL DAS OS. **Unidades Gerenciadas por OS**. Londrina. 2020. Disponível em: <https://www.portaldasos.com.br/ente-federativo/rio-de-janeiro-rj/>. Acesso em: 29 mai. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Contrato de Gestão no. 881/2020. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 2020. Disponível em: <https://museudoamanha.org.br/pt-br/transparencia>. Acesso em: 05 abr. 2021.

PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS. Projetos: Museu Marítimo do Brasil. Brasília. 2021

RADAR PPP. **Radar de Projetos: painel do Mercado**. Nova Lima. 2021. Disponível em: <https://www.radardeprojetos.com/dados>. Acesso em: 07 jul. 2021.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Secretaria de Governo e Integridade Pública. **Organizações Sociais**. Rio de Janeiro: Secretaria de Governo e Integridade Pública Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/exibeconteudo?id=2806005>. Acesso em: 29 mai. 2021.

ROODHOUSE, Simon. **A Challenge to Cultural Sector Management Conventions: The Royal Armouries Museums**. International Journal of Arts Management, vol. 1, No. 2, Montreal: The Chair of Arts Management, 1999. p. 82-88. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/41064653?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 24 jul. 2021.

SANTOS, Anderson de Rieti Santa Clara dos. **Um píer testemunha da história: o Espaço Cultural da Marinha**. Revista Marítima Brasileira, v.137, nº 07/09. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2017. p 176-186.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria de Cultura e Economia Criativa. **OSs Qualificadas**. São Paulo: Secretaria de Cultura e Economia Criativa. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/os-qualificadas/>. Acesso em: 29 mai. 2021.

SAVAS, E.S. **It's Time To Privatize**. Urban Law Journal, v. 19. Nova Iorque: Fordham University, 1992. p 781-794. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol19/iss3/15>. Acesso em: 08 mai. 2021.

SECULT, Transparência. Portal do Governo. Ceará, 2021. Disponível em: <https://sacc.cge.ce.gov.br/UploadArquivos/20200206.1116836.Integra.CONTRATO.pdf>.

Acesso em: 31 jul. 2021.

SILVA, Anderson Chaves da. **Parcerias Público-Privadas na Marinha do Brasil: um breve panorama.** Revista Marítima Brasileira, v. 134, nº 04/06. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2014. p 162-174.

STORI, Norberto; MARANHÃO, Romero de Albuquerque. **Bens Culturais na Marinha do Brasil: um diálogo entre gestão e arte.** Moseion, n. 25. Canoas: Unilasalle Editora, 2016. p 53-73. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Mouseion/article/view/1981-7207.16.38>. Acesso em: 03 jun. 2021.

VASCONCELOS, Alexandre Felbinger Cossu de. **A Parceria Público-Privada em bases e arsenais navais: Reflexões e lições em distintos contextos nacionais.** 2014 Dissertação (Mestrado em Estudos de Gestão) Universidade do Minho, Braga, 2014. Disponível em: <http://repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/844530>. Acesso em: 15 mar. 2021.

VASCONCELOS, Alexandre Felbinger Cossu de. **As organizações sociais de saúde: um modelo de gestão possível no Sistema de Saúde da Marinha?** Acanto em Revista, ano II, n. 02. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Newton Braga, 2015. p 91-99. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0057038173203c71bb2ef>. Acesso em: 26 abr. 2021.

VASCONCELOS, Alexandre Felbinger Cossu de. Rio de Janeiro, 05 jul. 2021. Entrevista concedida ao Oficial Aluno do C-SUP 2021.

VERSALIC, Brasília, 2021. Portal de visualização do sistema de apoio às leis de incentivo à cultura. Disponível em: <http://versalic.cultura.gov.br/#/projetos/181084>. Acesso em: 05 jul. 2021.

APÊNDICE A

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Vice-Almirante José Carlos Mathias, Diretor do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha

PERGUNTAS

1. O sr. teve conhecimento do GT, com o propósito de propor um novo modelo de gestão para as atrações culturais da MB, em 2016? Quais soluções foram apontadas?

R: Soube desse GT, assim que assumi a Diretoria, por informação do então SGM, mas não tomei conhecimento de nenhuma solução concreta.

2. O sr. saberia apontar o que motivou a criação desse GT?

R: Não saberia dizer, pois, como afirmei anteriormente, não tive contato com os documentos do GT. Posso apenas inferir que se procurava uma forma eficaz e sem custo para a MB para a operação Espaço Cultural da Marinha e seus principais serviços, como o Passeio Marítimo e visitação da Ilha Fiscal.

A inauguração à época do Museu de Arte do Rio e o Museu do Amanhã, ambos subordinados à Prefeitura do Rio de Janeiro e geridos por OS, também pode ter contribuído, mas trata-se de opinião pessoal em função das necessidades que verifiquei ao longo dos últimos cinco anos.

3. O sr. já afirmou algumas vezes que a previsão é de que a gestão do Museu Marítimo do Brasil seja extra-MB. O que motivou essa decisão?

R: A intenção aqui é que esse Museu já se inicie sendo operado por uma OS. Minha preferencia é que seja operado pelo Abrigo do Marinheiro, através de seu Departamento Cultural. Caso a construção do Museu ocorra por meio de um PPP, esse empreendedor deverá ter o Abrigo do Marinheiro como participe na operação, até mesmo porque algumas das atrações serão os Navios-Museu que continuarão em exibição no novo museu.

4. Como é feita a manutenção e gerenciamento dos equipamentos culturais da DPHDM?

R: O gerenciamento de visitação nesses espaços expositivos é feito pela Assessoria Cultural e a manutenção e desenvolvimento técnico de atividades fica a cargo de dois departamentos: o Departamento de Museologia e o Departamento de Meios Navais. O primeiro, com oficiais e civis com formação em museologia, equipe de praças da ativa e TTC com formações diversas

(dos quadros e especialidades normais da Marinha) que auxiliam na manutenção diária das exposições nos prédios e nos navios; o segundo, com oficiais do Corpo da Armada e equipe de praças capacitada a manter as embarcações e demais meios navais.

A Operação propriamente dita é feita pelo Departamento Cultural do Abrigo do Marinheiro (DCAMN) que investe todos os recursos arrecadados na contratação do pessoal necessário ao gerenciamento do dia-a-dia das atrações, bem como em parte dos custos de manutenção.

5. A gestão extra-MB do Museu Marítimo a que o sr. se refere é apenas ao prédio do Museu Marítimo, ou a todo o Complexo? Museu Marítimo e passeios, incluindo Ilha Fiscal?

R: Esse modelo de negócios está ainda sendo desenvolvido e depende fundamentalmente dos estudos a serem realizados pelo BNDES para que possamos dar andamento à PPI, mas creio que o novo Museu deverá ser o centro nervoso desse novo Complexo que agregará todas as atrações, incluindo os navios-museu, o Passeio Marítimo e a visitação à Ilha Fiscal.

6. Qual é a estimativa de visitação anual do Complexo Cultural da Marinha?

R: Tendo em vista o crescimento anual dos últimos anos, quando chegamos perto dos 200 mil visitantes em 2019 (infelizmente 2020 e este ano, em função da pandemia, serão anos perdidos) posso estimar que o Museu Marítimo do Brasil tem potencial para, no mínimo, dobrar esse número já nos primeiros anos de funcionamento.

APÊNDICE B

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Capitão de Fragata (IM) Alexandre Felbinger Cossu de Vasconcelos, Subcoordenador Adjunto da Coordenadoria do Orçamento da Marinha

PERGUNTAS

1. O sr. fez parte do GT com o propósito de propor um novo modelo de gestão para as atrações culturais da MB, em 2016. Quais soluções foram apontadas? E por quê?

R: Sim, participei. O GT procurou estudar novos modelos que conferissem ampliar a capacidade de gestão mais eficiente frente ao modelo tradicional de gestão na administração pública, tendo sido identificado os modelos de PPP e de Organização Social, por ser apontado pela literatura e por experiências práticas, modelos que podem conferir maior eficiência na prestação de serviços públicos.

De fato, não se pretendeu apontar a melhor solução e sim indicar possibilidades que pudessem conferir maior eficiência frente ao modelo tradicional de gestão pública.

2. Existem outros empreendimentos, como o sugerido, no âmbito do Governo Federal?

R: À época do GT e até os dias atuais, desconheço empreendimentos voltados para a área de museus geridos por PPP ou OS.

3. Quais óbices foram apontados para a implementação do modelo de gestão sugerido?

R: Tanto o modelo da PPP quanto da OS se mostraram adequados para promover as melhorias de gestão pretendidas. No entanto, o principal óbice apontado foi o prazo para implementação de tais modelos, estimado em 24 meses.

Uma solução vislumbrada no GT foi um período de transição até se conseguir implementar a PPP ou a OS.

4. O projeto do Museu Marítimo do Brasil, capitaneado pela DPHDM, prevê que a gestão seja extra-MB. O sr. diria que essa decisão foi motivada pelas conclusões do GT?

R: Acredito que tenha contribuído para a reflexão sobre o uso de parceiros privados trabalhando em conjunto com a MB, e o próprio tema ganha mais corpo em cenários de restrição fiscal, em que a busca por novas fontes de financiamento e a tentativa de dar maior retorno ao recurso investido acabam por se tornar questões relevantes. Seria fazer mais com o mesmo recurso, ou com menos.

5. Existem outros estudos para gestão ou patrocínio, mesmo que em outras áreas, no âmbito da MB?

R: Não tenho conhecimento.

6. Sobre a PPP, o sr poderia explicar de que maneira o parceiro privado pode vir a agregar melhorias à gestão dos equipamentos culturais? O que é necessário para os estudos de viabilidade? E como custeá-los sem recursos para desenvolvê-los?

R: Atendo-me ao modelo de PPP, no modelo brasileiro, a infraestrutura construída ou modernizada/ampliada deve estar associada à manutenção e/ou operação do empreendimento. Em termos de ganhos de gestão isso se torna importante tendo em vista que o parceiro procurará utilizar técnicas de construção que reduzam a manutenção/operação, o que lhe proporcionará maior lucro; por outro lado, o equipamento cultural permanecerá maior tempo disponível para uso. Sobre o aspecto orçamentário, o valor do investimento e da manutenção serão “diluídos” ao longo dos anos do contrato, reduzindo a pressão no orçamento, quando comparado ao pagamento de uma obra pública tradicional.

Outro ganho na gestão é se valer da flexibilidade que o parceiro privado tem em prover materiais e serviços de maneira mais flexível que a administração pública, adaptando-se mais rapidamente às novas demandas surgidas.

Ademais, tanto o contrato de PPP quanto o contrato de gestão, no caso das OS, possuem indicadores de resultado que podem vincular o recebimento da contraprestação pelo parceiro privado. Assim, há incentivo para a obtenção de melhores resultados da prestação do serviço para se obter melhores retornos financeiros pelo ente privado.

Por fim, é importante salientar que na modelagem de PPP existe a necessidade de partilha de riscos, em que cada parte assume os riscos que melhor consegue gerir, conferindo ganhos de eficiência, também.

Quanto aos estudos de viabilidade, de maneira geral, estes são compostos por estudos que abrangem questões técnicas, econômico-financeiras e ambientais. No entanto, cada projeto tem sua peculiaridade. No caso de museus, por exemplo, o plano museológico comporia o estudo.

A elaboração de tais estudos pode ser realizada de várias formas e é fato que necessitam de recursos. Existem possibilidades de serem desenvolvidos sem ônus para o ente público, via organismos internacionais, como foi o caso do Projeto do CEFAN junto ao BID ou por Pedido de Manifestação de Interesse (PMI), cujo órgão promove chamamento público e seleciona

uma PJ ou grupo de PF para apresentarem os estudos e estes são remunerados pelo parceiro privado que ganhar a licitação.