

Museu queimado expõe a incompetência dos “bombeiros de gravata”

18/09/2018



Mauricio Conti

Juiz e professor de Direito
Financeiro da USP

Há anos esta coluna vem denunciando a malfadada “administração-

bombeiro”, que rege nossa administração pública há tempos imemoriais e transforma os gestores públicos em “apagadores de incêndios”, verdadeiros “bombeiros de gravata” incapazes de planejar e implementar uma gestão mais eficiente no setor público[1].

No último dia 2, o pior aconteceu, e as consequências da “administração-bombeiro” não poderiam ter sido, infelizmente, melhor ilustradas. O incêndio que consumiu o acervo e praticamente destruiu o edifício do Museu Nacional, no Rio de Janeiro, evidenciou quão nefasta pode ser a má gestão do patrimônio público, e os imensuráveis danos que é capaz de causar.

Mais uma vez o Brasil ocupa o noticiário internacional, e desta vez para dar uma lição de incompetência administrativa que consegue causar prejuízos não só para o país, mas para o mundo todo, uma vez que transforma em cinzas registros da história que não interessam apenas a nós brasileiros.

Se for possível extrair algo de positivo nessa tragédia, é a oportunidade para compreender como funciona o financiamento da cultura no Brasil, e os instrumentos que poderiam — e ainda podem — ser úteis para ajudar a preservar nosso patrimônio histórico e cultural. As chamas que destruíram o Museu Nacional acenderam as luzes sobre a importância da cultura e as formas pelas quais se dá a atuação governamental nesse setor.

O setor de cultura é, à semelhança de outros, bastante complexo em termos de organização da administração pública. Envolve todos os entes da federação, exigindo uma cooperação federativa para que as políticas públicas possam ser bem implementadas; e o intenso grau de

intersetorialidade torna a boa integração dos diversos órgãos da administração pública essenciais para que se alcancem bons resultados. E é interessante notar também que as especificidades regionais e locais em matéria de cultura estão fortemente presentes. Em um federalismo que optou pela forte centralização dos recursos na União, não é simples operacionalizar a distribuição federativa dos recursos públicos para a área da cultura e fazer chegar os recursos suficientes nos locais certos para a finalidade adequada. Razões de sobra para que o tema mereça mais atenção, especialmente por parte dos estudiosos, que pouco o abordam em seus trabalhos acadêmicos.

Acresça-se a isso algumas dificuldades. Uma delas é impor-se como prioridade, uma vez que, em épocas de crise econômica e escassez de recursos, em que a população clama pela melhor atenção para necessidades básicas, como saúde, educação e segurança, invariavelmente o corte dos gastos públicos tende a atingir impiedosamente o setor de cultura. Fica difícil convencer gestores, e mesmo a sociedade, a liberar recursos para museus, exposições e eventos culturais quando faltam escolas, creches e postos de saúde. Mas é sempre bom refletir sobre o assunto, como alertou Fabrício Mota recentemente[2].

Por isso mesmo é importante conhecer a organização do nosso sistema de cultura, especial e destacadamente em seu aspecto financeiro, e as formas pelas quais o poder público pode financiar as diversas políticas do setor. O “Direito Financeiro da Cultura” nunca foi conhecido nem explorado, e surge a oportunidade para reparar essa falha — ou pelo menos dar início a esse processo.

Se dependesse do ordenamento jurídico, o Brasil estaria bem em matéria de cultura. Nossa Constituição reserva-lhe papel de destaque, destinando-lhe uma seção própria, (Título VIII, Capítulo III, Seção II), com dispositivos (artigos 215 a 216) que estabelecem os princípios e dão os contornos da proteção jurídica à cultura nacional. Às vésperas de nossa Constituição completar 30 anos, já passou da hora de conhecê-los melhor e de lhes dar a devida importância.

Temos um Sistema Nacional de Cultura juridicamente bem estruturado, organizado em regime de colaboração federativa, de forma descentralizada e participativa, cujos princípios e estrutura estão delineados no artigo 216-A[3]. Um sistema que evidencia a importância da participação da sociedade, que atua fortemente na formulação e implementação de suas políticas por meio de órgãos e conselhos. E respeita o princípio federativo, estabelecendo políticas culturais em regime de cooperação entre os entes federados e os agentes públicos e privados.

As diretrizes vêm expressas em um Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual (dez anos, segundo a Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que o instituiu). A cultura, ao lado da educação, é um dos poucos setores que conta com um planejamento em âmbito nacional. O plano atualmente vigente prevê 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações, com 53 metas estabelecidas pelo Ministério da Cultura[4]. E temos um interessante e inovador exemplo de “planejamento federativo voluntário por adesão”, em que os estados e municípios aderem voluntariamente ao Sistema Nacional de Cultura, por meio de acordos de cooperação federativa, elaborando seus respectivos planos de cultura, e assim habilitam-se a integrar programas governamentais do setor e receber recursos e assistência técnica para a implementação de políticas públicas do setor.

Não é preciso refletir muito para notar haver um grande distanciamento entre a teoria e a realidade, pois, se efetivamente observados e levados a sério todos os dispositivos dessa sofisticada e bem montada estrutura jurídica, a situação hoje não poderia ser o verdadeiro caos em que se encontra. Nem teríamos um de nossos mais importantes museus destruído por um incêndio decorrente da má conservação de suas instalações constatadas e denunciadas há anos.

Nesse sistema, o orçamento público federal não deixa de ser a grande fonte de recursos para o desenvolvimento da cultura nacional, por meio de transferências voluntárias, com destinação de recursos federais vinculados a programas específicos, por meio de convênios e instrumentos congêneres.

Mas a amplitude de possibilidades de financiamento não se restringe ao orçamento público, e isso ficou claro com as discussões surgidas após o desastre que abateu o Museu Nacional no Rio de Janeiro.

A cultura é uma das áreas que mais desperta interesse do terceiro setor e do setor privado no aporte e gerenciamento de recursos. Vindos do país e do exterior[5]. No intenso debate que se levantou após o incêndio do Museu Nacional, ficou evidente serem inúmeras as possibilidades de financiamento, público, privado ou misto, disponíveis para o fomento das atividades culturais e da preservação, divulgação, exploração e aproveitamento do nosso patrimônio histórico e artístico. Mas que, nesse caso, apareceram tarde demais. Antes tarde do que nunca, diz a sabedoria popular, e esperemos que a tragédia — ao que tudo indica, anunciada, avisada, comunicada... — sirva para evitar outras[6].

O BNDES colaborou para elaborar projetos de lei criando modelos de fundos patrimoniais (*endowments*) voltados a captar recursos de doações e estabelecer modelos de gestão e sustentabilidade financeira para museus e bibliotecas[7], e, logo após o incêndio, os “bombeiros de gravata” apressaram-se a publicar as medidas provisórias 850, que “autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Museus – Abram”, e 851, que “autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos, e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais”. Como de costume, “fechando a porteira depois que a boiada fugiu” e evidenciando o caráter “marqueteiro” da medida, como uma resposta — mais do que atrasada — aos acontecimentos, e claramente feita (ou desengavetada...) às pressas.

A multiplicidade e fartura de instrumentos existentes não deixa dúvidas de que não é por falta de dinheiro que esse patrimônio se perdeu, e sim por má gestão. Ou desleixo, como prefere Marcos Lisboa[8]. Uma tragédia de erros, define a manchete de *O Globo*[9]. E que vem de longa data, não sendo possível atribuir a eventuais restrições orçamentárias recentes, como querem fazer crer os responsáveis pela atual gestão[10]. Como já alertado há anos neste mesmo espaço, não falta dinheiro à administração pública, falta gestão[11], e esse é só mais um exemplo para se somar a tantos outros.

A própria forma pela qual os museus integram a administração pública é variada. O Museu Nacional integra a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a quem compete gerenciá-lo, e de seu orçamento saem os recursos com os quais se financia. Semelhante ao Museu Paulista,

mais conhecido como Museu do Ipiranga, que integra a Universidade de São Paulo (USP). E que, por sinal, também se encontra em situação lamentável e só não foi vítima de tragédia semelhante por estar fechado há anos à espera de uma reforma, que nem sequer começou e está prometida para terminar no longínquo ano de 2022...[12].

Vejam a multiplicidade de instrumentos que o Direito Financeiro oferece para resolver os problemas de financiamento da cultura. Temos um imenso cardápio de possibilidades à disposição dos gestores, que só a incompetência justifica não encontrar uma opção adequada.

O orçamento para a cultura, infelizmente, não é dos maiores, embora esteja longe de ser pouco dinheiro. O orçamento público federal prevê, para o Ministério da Cultura, o principal responsável pela gestão dos programas do setor, o montante, neste ano de 2018, de R\$ 2.523.883.310[13]. Por isso é importante não só ser bem gerido, como aproveitá-lo com zelo e competência e criar todas as oportunidades que se oferecem para ampliar as possibilidades de financiamento do setor, e assim evitar que se repitam tragédias como a do Museu Nacional.

[1] Vide as colunas, todas disponíveis no livro *Levando o Direito Financeiro a sério – a luta continua*, edição Blucher-Conjur, 2018 (cujas [versão impressa](#) pode ser adquirida na **Livraria ConJur**, a [versão eletrônica gratuita](#), baixada no site da editora Blucher, e a [versão eBook Kindle](#), no site da Amazon): *LDO é instrumento eficiente para a administração pública*, publicada em 9/4/2013, pp. 121-124; *Refinanciar dívidas nada mais é do que postergar problemas*, publicada em 3/5/2016, pp. 359-364; *Direito Financeiro precisa avançar, e a hora é agora*, publicada em 31/5/2016, pp. 233-237; *Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”*, publicada em 28/6/2016, pp. 365-369; *Decisões financeiras fundamentais são tomadas na lei de diretrizes orçamentárias*, publicada em 18/10/2016, pp. 125-130; *Que venha 2017, e traga boas notícias para o Direito Financeiro*, publicada em 10/1/2017, pp. 245-249.

[2] Fabrício Mota, coluna *O incêndio no Museu Nacional e as prioridades no uso de recursos públicos*, **ConJur**, publicada em 6/9/2018.

[3] Vide o documento *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, do Ministério da Cultura <

<http://www.cultura.gov.br/documents/1099729/1429051/Documento+B%C3%A1sico+do+SNC.pdf/68c1c7-4018-96ef-37a7fd97c99c>>.

[4] BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. <

http://www.cultura.gov.br/documents/10883/11294/METAS_PNC_final.pdf/>.

[5] Havendo registros de que o próprio Museu Nacional teria recusado oferta milionária do Bando Mundial para reforma e modernização de sua infraestrutura ("Há 20 anos, universidade recusou verba para reforma do museu incendiado". In *Folha de S.Paulo*, 4/9/2018).

[6] "Museu Nacional do Rio pode sofrer incêndio, diz secretário". In EBC – Agência Brasil, 3/11/2004.

[7] "BNDES quer regulamentar modelo de sustentabilidade financeira para museus" (*Folha de S.Paulo*, coluna Mônica Bergamo, 10/9/2018).

[8] Marcos Lisboa, "Cúmplices: incêndio no Museu Nacional foi obra de longo desleixo" (*Folha de S.Paulo*, 9/9/2018).

[9] Manchete de *O Globo* de 4/9/2018: "A tragédia de erros do Museu Nacional".



[10] Nesse sentido, veja-se o texto de Marcos Mendes, "O Museu e o teto", *O Estado de S. Paulo*, 14/9/2018.

[11] Coluna *Não falta dinheiro à administração pública, falta gestão*, publicada em 31/7/2012, que consta do livro mencionado na nota de rodapé 1, pp. 225-228. Veja-se também interessante reflexão de Élide Graziane Pinto em texto recente, *Quem terceiriza o planejamento queima o passado e penhora o futuro*, coluna publicada na **ConJur** em 11/9/2018.

[12] "Em SP, Museu do Ipiranga fechou há 5 anos para reforma por problemas de infraestrutura" (*G1*, 3/9/2018).

[13] Lei 13.587, de 2/1/2018 – Orçamento da União para 2018.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2018-set-18/contas-vista-museu-queimado-expoe-incompetencia-bombeiros-gravata/>