INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

ANDRÉ RICARDO RIBEIRO BATISTA

A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PELO IPHAN EM SUA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA: restrições, desafios e alternativas

Rio de Janeiro

2024

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

ANDRÉ RICARDO RIBEIRO BATISTA

A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL PELO IPHAN EM SUA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA: restrições, desafios e alternativas

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.

Orientador: Profa. Dra. Cláudia Feierabend Baeta Leal

Supervisora: Esp. Mariana Fensterseifer da Silva

Rio de Janeiro

2024

ANDRÉ RICARDO RIBEIRO BATISTA

A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL PELO IPHAN EM SUA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA: restrições, desafios e alternativas

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Cláudia Feierabend Baeta Leal (orientadora)

_____

Prof. Dr. Luiz Henrique de Azevedo Borges

_____

Prof. Dra. Joseane Paiva Macedo Brandão

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela força e resiliência que me concedeu para concluir essa importante etapa em minha vida, que é finalização do Mestrado.

À minha orientadora, Profa. Dra. Cláudia Feierabend Baeta Leal, por compartilhar seu conhecimento e experiência comigo, fomentando o desenvolvimento dessa pesquisa, além de ser uma grande incentivadora e apoiadora desse trabalho.

À minha supervisora, Maria Fensterseifer Silva, por ter aceitado o desafio de ser minha supervisora e por sua grande contribuição ao longo de todo processo de construção desse trabalho.

À minha esposa Rônia Rocha Batista e aos meus filhos, José Henrique Rocha Batista e Andressa Raíssa Rocha Batista, por serem a minha fonte de inspiração e a base que permite eu lutar pelos meus sonhos.

Aos meus pais, José de Ribamar Rodrigues Batista (*in memoriam*) e Luzia Maria Ribeiro Batista, pelo seu amor e por sempre terem priorizado o investimento nos meus estudos e por acreditarem no meu potencial.

Ao meu irmão Bruno Batista, tios(as), primo(as), cunhados(as), demais familiares e amigos, pela amizade e torcida pela minha formação no mestrado.

Aos colegas da Superintendência do IPHAN no Maranhão pela participação nos seminários temáticos, pelas sugestões apresentadas e trocas de experiências ao longo do mestrado.

À amiga Maria do Socorro Cruz, pelas trocas de experiência e palavras de encorajamento nessa reta final da escrita da dissertação, que foram fundamentais para a conclusão desse trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa se dedica ao estudo da preservação do Patrimônio Cultural pelo Iphan em sua perspectiva orçamentária. O estudo tem como objetivo principal analisar a preservação do patrimônio cultural pelo Iphan sob a ótica orçamentária, considerando três aspectos principais: as restrições de recursos alocados para a preservação do patrimônio nos últimos dez anos, os desafios enfrentados para o cumprimento da missão institucional do Iphan e as alternativas viáveis para a realização das ações de preservação sem a utilização direta de recursos orçamentários do Iphan. No primeiro momento, faz-se a contextualização histórica do orçamento público e sua aplicação para o desenvolvimento de políticas públicas no Brasil, a sua finalidade e o processo de planejamento público brasileiro. Para auxiliar o entendimento da temática, foram apresentados os principais conceitos da área de orçamento público, com vistas a localizar o trabalho dentro da Administração Pública e da área administrativa do Iphan. Dando continuidade ao estudo, são apresentadas as Políticas de Preservação do Patrimônio Cultural e a atuação do Iphan ao longo do tempo. São abordadas as principais políticas públicas de preservação do patrimônio cultural no Brasil. Após esse momento realizou-se a análise do orçamento do Iphan no período de 2014 a 2024, detalhando os recursos por ação orçamentária de forma a melhor compreender a dinâmica de aplicação desses recursos. Por fim, são apontadas algumas alternativas para a atuação do Iphan considerando as limitações orçamentárias para a sua atuação institucional, sendo destacada a importância da participação do cidadão na preservação do patrimônio cultural brasileiro, bem como os desafios enfrentados para o cumprimento da sua missão institucional.

Palavras-chave: Preservação do Patrimônio Cultural. Orçamento Público. Planejamento Estratégico. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This research focuses on the study of cultural heritage preservation by Iphan (National Historical and Artistic Heritage Institute) from a budgetary perspective. The main objective of the study is to analyze the preservation of cultural heritage by Iphan through the lens of its budget, considering three key aspects: the resource constraints allocated for heritage preservation over the past ten years, the challenges faced in fulfilling Iphan's institutional mission, and viable alternatives for carrying out preservation actions without directly utilizing Iphan's budgetary resources. Initially, the historical context of public budgeting and its application to the development of public policies in Brazil is presented, including its purpose and the public planning process in the country. To facilitate understanding of the subject, key concepts in the field of public budgeting are introduced to position the research within the framework of Public Administration and Iphan's administrative domain.The study then continues with an overview of cultural heritage preservation policies and Iphan's role over time, addressing the main public policies for cultural heritage preservation in Brazil. Following this, an analysis of Iphan's budget from 2014 to 2024 is conducted, detailing the allocation of resources by budgetary action to better understand the dynamics of their application. Finally, some alternatives for Iphan's operations are proposed, considering the budgetary constraints on its institutional activities. The importance of citizen participation in preserving Brazil's cultural heritage is highlighted, as well as the challenges faced in fulfilling its institutional mission.

Keywords: Cultural Heritage Preservation. Public Budget. Strategic Planning. Public Policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Valores empenhados por Ação - 2014 a 2024.....	62
Tabela 2 –	Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024.....	76
Tabela 3 –	Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 2000.....	80
Tabela 4–	Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 20ZH.....	83
Tabela 5 –	Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 5538.....	85
Tabela 6 –	Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 211F…...	88
Tabela 7 –	Quantitativo de Servidores do IPHAN no período de 2014 a 2024.....	96
Tabela 8 –	Ações do Novo PAC no âmbito do Iphan/MA.....	111
Tabela 9 –	Ações PAC Seleções no âmbito do Iphan/MA.....	112
Tabela 10 –	Ações do Iphan aprovadas pelo FDD em 2019.....	114
Tabela 11 –	Ações do Iphan aprovadas pelo FDD em 2019.....	118
Tabela 12 –	Quantitativo de ações propostas e aprovadas no SIG-IPHAN no período de 2014 a 2024 e percentual das ações aprovadas.....	122
Tabela 13 –	Quantitativo de projetos novos, projetos continuados e demandas judiciais, dentre as ações aprovadas no SIG-IPHAN, no período de 2014 a 2024.....	124

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Despesas empenhadas por ano e por ação orçamentária.....	63
Gráfico 2 –	Evolução do valor total das despesas empenhadas – 2014 a 2024.....	65
Gráfico 3 –	Evolução das despesas empenhadas por ano e por ação orçamentária.....	67
Gráficos 4 e 5 –	Despesas empenhadas por ação no orçamento de 2014 e 2015…	68
Gráficos 6 e 7 –	Despesas empenhadas por ação no orçamento de 2016 e 2017....	68
Gráficos 8 e 9 –	Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2018 e 2019.....	69
Gráficos 10 e 11–	Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2020 e 2021.....	71
Gráficos 12 –	Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2022	72
Gráficos 13 e 14 –	Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2023 e 2024.....	73
Gráfico 15 –	Evolução das despesas empenhadas (Ação 5538) – 2014 a 2024	74
Gráfico 16 –	Comparativo da evolução orçamentária das ações 20ZH e 5538	74
Gráfico 17 –	Evolução orçamentária do IPHAN de 2014 a 2024.....	79
Gráfico 18 –	Evolução orçamentária do IPHAN (Ação 2000) de 2014 a 2024	81
Gráfico 19 –	Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 2000) de 2014 a 2024.....	82
Gráfico 20 –	Evolução orçamentária do IPHAN (Ação 20ZH) de 2014 a 2024	84
Gráfico 21 –	Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 20ZH) de 2014 a 2024.....	85
Gráfico 22 –	Evolução orçamentária do IPHAN (Ação 5538) de 2014 a 2024	86
Gráfico 23 –	Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 5538) de 2014 a 2024.....	87
Gráfico 24 –	Evolução orçamentária do IPHAN (Ação 211F) de 2014 a 2024	90
Gráfico 25 –	Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 211F) de 2014 a 2024.....	91
Gráfico 26 –	Comparativo servidores do IPHAN (2014 à 2024)	97
Gráfico 27 –	Quantitativo total dos servidores do IPHAN (2014 a 2024)	99

Gráfico 28 – Ações Propostas e aprovadas no SIG-IPHAN de 2014 a 2024 123
Gráfico 29 – Detalhamento das ações aprovadas no SIG-IPHAN de 2014 a 2024..... 126
Gráfico 30 - PIB e PIB per capita (em R$ de 2021) 127

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Rua Portugal, no Centro Histórico de São Luís/MA.....	50
Figura 2-	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.....	51
Figura 3 -	Organograma do IPHAN 2023.....	57
Figura 4 -	Tela de Acesso ao SIOP.....	59
Figura 5 -	Tela de Acesso ao SIAFI.....	61
Figura 6 -	Painel de acompanhamento orçamentário	66
Figura 7 -	Antes e depois da reforma e requalificação da Rua Grande em São Luís/MA.....	70
Figuras 8 e 9 -	Praça Deodoro e Pantheon e Alamedas Silva Maia e Gomes de Castro, em São Luís/MA, após intervenção do Iphan com recursos do PAC.....	70
Figura 10 -	O patrimônio cultural acautelado pelo IPHAN.....	75
Figura 11 e 12 -	Jardins Roberto Burle Marx.....	88
Figura 13 e 14 -	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular.....	89
Figura 15 e 16 -	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular.....	89
Figura 17 -	Publicações do Projeto “Patrimônio para Jovens”	102
Figura 18 -19	Publicações do Projeto “O Boi Vai à Escola”	103
Figura 20 e 21 -	Publicações do Projeto “O Boi Vai à Escola”	104
Figura 22-	Altar de Santa Teresinha. Na imagem, membro da equipe de restauração/conservação trabalhava na limpeza química da base.....	108
Figura 23 -	Fachada da Igreja de Santo Antônio com refazimento do reboco em argamassa tradicional de cal, areia e barro em estágio adiantado.....	109
Figura 24 –	Complexo Ferroviário de Caxias/MA.....	116
Figura 25–	Tela de Acesso ao SIG-IPHAN.....	120

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	**ORÇAMENTO PÚBLICO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**.....	18
1.1	**Conceitos, finalidades e princípios do orçamento público**.....	19
1.2	**Receitas e Despesas públicas**.....	22
1.3	**Contextualização histórica do orçamento público**.....	29
1.4	**Planejamento no setor público brasileiro**.....	36
2	**POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E A ATUAÇÃO DO IPHAN AO LONGO DO TEMPO**.....	41
2.1	**Políticas públicas e a Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil**.....	43
2.2	**Análise da execução orçamentária do Iphan no período de 2014 a 2024**….	56
3	**ALTERNATIVAS PARA A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL PELO IPHAN**.....	95
3.1	**Agentes do Patrimônio: recursos humanos e participação social**.....	95
3.2	**Parcerias institucionais como estratégia de fomento à preservação do patrimônio cultural brasileiro**.....	106
3.3	**Os desafios para o cumprimento da missão institucional do IPHAN**.....	119
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
	REFERÊNCIAS.....	133

INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe ao desafio de estudar a preservação do patrimônio cultural pelo Iphan em sua perspectiva orçamentária. Seu objetivo principal é analisar a preservação do patrimônio cultural pelo Iphan considerando três aspectos principais referentes ao orçamento: as restrições de recursos alocados para a preservação do patrimônio, os desafios enfrentados para o cumprimento da missão institucional do Iphan e as alternativas viáveis para a origem de fundos, captação de recursos e execução financeira que possibilitem uma atuação mais eficaz do Instituto. Serão analisados os dados do período de 2014 a 2024 para uma melhor compreensão da temática.

A elaboração deste trabalho iniciou-se com base no projeto de pesquisa desenvolvido durante os módulos do Mestrado Profissional do Iphan, integrado à proposta pedagógica do curso. A escolha do tema foi motivada pela constatação do impacto significativo das questões orçamentárias no desenvolvimento das ações institucionais do Iphan. Parte-se tanto da experiência como servidor do Iphan como da relevância do tema para a sociedade e a diversidade cultural do país, com uma ampla gama de bens culturais reconhecidos como patrimônio material e imaterial, incluindo patrimônio ferroviário, arqueológico e diversos bens inventariados. Compreender os desafios enfrentados para garantir os recursos orçamentários necessários é essencial para analisar as questões enfrentadas pelo Iphan na preservação do patrimônio cultural brasileiro, considerando as limitações financeiras da instituição e do Governo Federal.

Segundo o artigo 2º da Portaria nº 141, de 12 de dezembro de 2023, que aprova o regimento interno do Iphan e dá outras providências, a missão da instituição é promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro, com o objetivo de fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país (Iphan, 2023). Essa missão inclui preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, conforme o Art. 216 da Constituição Federal de 1988. No entanto, o cumprimento dessa missão enfrenta diversos desafios. Destaca-se, para esta pesquisa, a necessidade de que um bem - seja objeto, imóvel, conjunto paisagístico, arte ou qualquer forma de expressão cultural - seja ativado e reconhecido por um grupo social ou comunidade para que possa ser considerado patrimônio. A falta de participação social no processo de tombamento e registro resulta em baixo envolvimento social e interesse na preservação desses bens.

Além do desafio da identidade cultural, outro fator relevante é a definição da agenda prioritária do Governo Federal, que pode influenciar a inclusão ou exclusão da preservação do patrimônio cultural dessa agenda. Os recursos destinados à área da cultura acabam tendo seus limites definidos na maioria das vezes por questões políticas, uma vez que os mesmos são direcionados para áreas mais demandadas pela sociedade, seguindo a orientação dos grupos da base aliada do governo.

A questão orçamentária é fundamental para compreender os desafios enfrentados pelo Iphan/MA execução de sua missão institucional. Os recursos orçamentários são cruciais para o funcionamento da instituição, abrangendo desde a manutenção administrativa até a realização das ações finalísticas. Esta pesquisa focará na análise dos recursos orçamentários destinados às atividades de preservação do patrimônio cultural pelo Iphan, que envolvem destinação dos recursos para as atividades finalísticas, ou seja, ações diretas para promoção da preservação do patrimônio cultural, bem como recursos para atividades da manutenção administrativa, que tem como objetivo a manutenção da estrutura para o funcionamento da instituição.

A experiência do autor desta pesquisa com mais de quatorze anos no serviço público federal, especialmente na coordenação administrativa da Superintendência do Iphan no Maranhão, trabalhando diretamente com a execução orçamentária e financeira da Unidade, oferece uma perspectiva sobre a execução orçamentária do Iphan e os desafios enfrentados para o custeio das despesas e investimentos na preservação do patrimônio cultural. Com base nesse contexto, foram formuladas as seguintes questões norteadoras para a pesquisa:

1. Qual é a forma adequada de mensurar se os recursos orçamentários disponibilizados ao Iphan nos últimos anos foram suficientes para suas atividades de preservação do patrimônio cultural brasileiro?
2. Como pode ser compreendida a captação de recursos de outras fontes para financiar as ações estratégicas do Iphan?
3. Em que medida a utilização de recursos externos pode enfraquecer a instituição e permitir interferências externas na política de preservação do patrimônio?

A hipótese levantada é que os recursos disponibilizados ao Iphan são insuficientes frente à amplitude das ações necessárias, e que parcerias com outros entes públicos e privados são necessárias para custear adequadamente as ações de preservação do patrimônio cultural. Para a efetividade das ações de preservação do patrimônio é importante assegurar a constância e regularidade do orçamento para as políticas culturais, não desonerando o Estado de sua obrigação constitucional.

Para responder a essas questões, é necessário, logo de início, compreender o conceito de orçamento público, sua aplicação e execução. O orçamento público envolve a previsão de receitas e despesas do governo, especificando a alocação de recursos para diferentes áreas. De acordo com Castro (2013), as funções básicas do orçamento público são: a) função alocativa, que ajusta a alocação de recursos; b) função distributiva, que ajusta a distribuição de renda e; c) função estabilizadora, que mantém a estabilidade econômica. No Brasil, desde a Lei nº 4.320/64, utiliza-se a técnica do orçamento-programa, que visa o planejamento, programação e orçamentação, e que foi inicialmente introduzida nos Estados Unidos na década de 1950. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabelece o planejamento como um princípio fundamental da Administração Pública Federal, iniciando com a definição de objetivos e detalhamento das ações, através de indicadores e metas para mensuração dos resultados e alocação de recursos.

As questões postas acima também exigem uma análise da evolução orçamentária do Iphan no período de 2014 a 2024, que foi feita utilizando dados fornecidos pela Coordenação Geral de Orçamento e Finanças (CGPLAN/DPA/IPHAN), além dos dados extraídos do SIOP[1]. Este período cobre os governos de Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e o primeiro ano da terceira gestão governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Essa amostragem de dez anos oferece uma base adequada para o presente estudo.

O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff teve início em 2 de dezembro de 2015, quando o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha deu prosseguimento ao pedido dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal. Com uma duração de 273 dias, o caso se encerrou em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato, mas sem a perda dos direitos políticos de Dilma. Na justificação para o pedido de *impeachment*, os juristas alegaram que a então presidente havia cometido crime de responsabilidade pela prática das chamadas "pedaladas fiscais" e pela edição de decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso (Senado Federal, 2016).

Em clima de instabilidade econômica e principalmente política, uma vez que muitos especialistas da área jurídica questionaram a motivação e legalidade envolvida em todo esse processo, além das diversas manifestações em todo país que consideraram o impeachment de Dilma Rousseff como “Golpe de Estado”, Michel Temer assume a Presidência da República em 31 de agosto de 2016. Michel Temer, como vice-presidente de Dilma, já exercia a Presidência da República interinamente desde 12 de maio deste ano, quando a então presidente

[1]Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, que é o sistema estruturante do Governo Federal que oferece suporte ao orçamento e ao planejamento federal.

Dilma foi afastada do exercício do cargo após o Senado aceitar o pedido de impeachment (Câmara dos Deputados, 2016).

A partir de 2016, percebe-se uma desarticulação na área da cultura. Um dos primeiros atos do Governo Michel Temer foi a extinção do Ministério da Cultura através da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Após uma série de protestos espalhados por todo país e uma grande pressão por parte de diversos setores da sociedade, poucos dias depois o Ministério da Cultura foi recriado, através da Medida Provisória nº 728, de 23 de maio de 2016. A instabilidade política e econômica desse período, porém, afetaram o desenvolvimento das políticas de preservação do patrimônio cultural. Em janeiro de 2019, o Ministério da Cultura é extinto novamente, dessa vez através da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019 do Governo Jair Bolsonaro, instalando um período marcado pela falta de priorização das questões culturais na pauta das políticas públicas do Governo Federal, que implicou também na redução de recursos destinados ao desenvolvimento de ações na área preservação do patrimônio cultural. Essa situação ficou ainda mais agravada no período da pandemia da Covid-19, onde os esforços se concentraram em investimentos na área da saúde e da assistência social, como forma de combater e reduzir os efeitos da pandemia.

Em outubro de 2022 houve a eleição para do presidente Lula para um terceiro mandato presidencial (2023 – 2026), que teve início em janeiro de 2023, tendo como um dos seus primeiros atos de governo a recriação do Ministério da Cultura através da Medida Provisória nº 1.154 de 01 de janeiro de 2023, iniciando o processo de reestruturação da área da cultura, que contou em 2023 com um orçamento bem maior do que os que vinham sendo disponibilizados nos anos anteriores.

A introdução deste trabalho busca esclarecer a importância da análise orçamentária da preservação do patrimônio cultural pelo Iphan, identificando restrições, desafios e alternativas para a missão institucional da entidade frente às limitações de recursos. Importaram, para este estudo, tanto referências sobre práticas de preservação, entre as quais destacam-se Márcia Chuva (2009), Márcia Sant'Anna (2015) Rosângela Cavallazzi (2014), Claudia Leal (2019), sobre orçamento público, selecionamos autores considerados relevantes que tratam sobre o tema, tais como, Giacomoni (2023), ENAP(2017, 2021) Paludo (2024); Abraham, (2018), Rezende, Cunha e Cardoso, (2017), e o Manual Técnico de Orçamento (2024) e acerca das políticas públicas selecionamos Lynn, (1980), Wu *et al*., (2014) dentre outros. Esses referenciais bibliográficos fornecem uma base teórica relevante para a compreensão do tema. O estudo busca também refletir sobre a priorização da cultura entre os investimentos públicos, considerando a variação na alocação de recursos ao longo dos anos e a influência de crises

econômicas e políticas. Será apresentada uma análise crítica das oscilações orçamentárias e seus impactos na atuação institucional do Iphan, considerando a legalidade, a conveniência e a oportunidade das alternativas propostas, tendo em vista o contexto jurídico e as realidades políticas, econômicas e sociais.

A história da preservação do patrimônio cultural no Brasil se confunde com a própria história do Iphan. A criação do Iphan em 1937 é, sem dúvida, o principal marco da institucionalização das ações de preservação no Brasil, segundo Sant'Anna (2015), o que dialoga com um contexto internacional propício para a preservação a partir da ação do poder público, que objetiva entre outros, desenvolver um senso de nacionalismo com a preservação de monumentos históricos. Nesse período, em nível internacional, havia um esforço para a implementação de uma agenda de paz mundial e organizações internacionais de patrimônio cultural começavam a atuar para no alcance desses objetivos. Falava-se em diplomacia cultural e a elaboração de documentos que buscavam estabelecer um pensamento dominante em determinada área, contendo orientações e práticas que se consideravam desejáveis para a preservação do patrimônio cultural (Sant'Anna, 2015).

Ao se falar em uma atuação institucional, é preciso falar dos recursos necessários para tanto – recursos legais, conceituais, humanos e orçamentários. Esta dissertação foca principalmente nestes últimos, discutindo tanto o orçamento previsto pelo governo federal – o que inclui oscilações impactantes no volume de recursos destinados às políticas – como a busca por fundos alternativos. Assim, ao prever discutir perspectivas orçamentárias para políticas de patrimônio para além do orçamento disponibilizado pelo governo federal, é necessário compreender que essas alternativas orçamentárias possuem desafios e riscos. Primeiramente, cabe questionar se a utilização de recursos de terceiros pode de alguma forma enfraquecer a instituição. Isto é, buscar alternativas significa afirmar não ser necessária a incorporação de um orçamento próprio adequado à quantidade de demandas a serem atendidas no campo da preservação do patrimônio cultural brasileiro? Outro aspecto que deve ser avaliado cuidadosamente é o possível conflito de interesse entre o ente financiador e o papel fiscalizador do Iphan. Um exemplo para ilustrar essa situação, seria um empresário que firmou parceria para patrocinar ações de preservação junto ao Iphan, e num momento posterior o mesmo apresentar um projeto de implantação de um grande empreendimento em uma área tombada. Será que nesse caso, a ação fiscalizatória estaria comprometida por conta de uma parceria anterior, que exigiria de alguma forma uma postura mais flexível do Iphan na sua análise e emissão de parecer sobre a pretensa intervenção na área de tombamento federal? Essas e outras questões decorrentes serão abordadas ao longo desse estudo.

A preservação do patrimônio cultural é uma tarefa essencial para a manutenção da identidade, memória e diversidade de um país. No Brasil, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) desempenha um papel central nesse processo, enfrentando desafios que envolvem desde restrições orçamentárias até questões relacionadas ao planejamento e à execução de políticas públicas. Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo analisar as condições orçamentárias que influenciam as ações do Iphan, investigando os desafios enfrentados na execução de suas políticas e propondo alternativas para assegurar a preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Para alcançar esse objetivo e responder aos questionamentos apresentados, a pesquisa adota uma abordagem metodológica de caráter exploratório, bibliográfico e documental. Por meio da revisão de literatura acadêmica e da análise de documentos institucionais, como relatórios de gestão anual, informações repassadas por alguns setores do Iphan, como a Coordenação Geral de Planejamento e Orçamento – CGPLAN e a Coordenação de Administração de Pessoal e Pagamento – COAPE, além de consulta a Portarias, Regimento Interno e outras normativas relacionadas ao patrimônio cultural, busca-se construir um panorama abrangente sobre a atuação do Iphan diante às restrições e desafios orçamentários, bem como analisar as alternativas que possibilitem a superação desses entraves.

A dissertação está organizada em três capítulos, estruturados de maneira a articular fundamentos teóricos, análises históricas e proposições práticas. O primeiro capítulo, intitulado *Orçamento Público para Políticas Públicas*, aborda os conceitos fundamentais, as finalidades e os princípios do orçamento público, destacando também a dinâmica de receitas e despesas públicas. Além disso, oferece uma contextualização histórica do orçamento público no Brasil e discute o planejamento no setor público como ferramenta estratégica para a formulação de políticas públicas.

Já o segundo capítulo, denominado de *Políticas de Preservação do Patrimônio Histórico e a Atuação do Iphan ao Longo do Tempo*, concentra-se na apresentação dos principais conceitos de políticas com foco para o campo da preservação do patrimônio cultural, analisando como essas políticas estão voltadas para esse fim e como se dá a atuação do Iphan, considerando as suas atribuições constitucionais. É também apresentada a estrutura do Iphan, suas principais atividades, além dos principais patrimônios culturais brasileiros. Após essa contextualização, são apresentados os dados da evolução da sua execução orçamentária no período de 2014 a 2024, buscando identificar tendências, desafios e os impactos das possíveis limitações financeiras no desempenho das atividades da instituição.

O terceiro capítulo, *Alternativas para a Preservação do Patrimônio Cultural pelo Iphan*, propõe soluções que possam contribuir para o fortalecimento das políticas de preservação do patrimônio cultural. São exploradas questões como o papel do engajamento cidadão no cuidado com o patrimônio cultural, as oportunidades de parcerias institucionais, além dos principais desafios enfrentados no cumprimento de sua missão institucional.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo deste capítulo é proporcionar uma compreensão clara sobre o papel do orçamento público no desenvolvimento de políticas públicas, destacando seus conceitos fundamentais, suas finalidades e os princípios orçamentários que orientam sua elaboração e execução. O capítulo busca analisar como o orçamento é utilizado pelo Estado para planejar e financiar ações que atendam às necessidades da população, além de discutir como ele deve ser estruturado de forma transparente, eficiente e legal, assegurando o cumprimento das metas estabelecidas pelo Estado.

O Estado tem a finalidade do bem, comum do povo, ou seja, ele é o responsável por educação, saúde, segurança pública, infraestrutura, cultura, entre outras várias atividades, as quais são chamadas atividades administrativas do Estado. Neste sentindo, para exercer as atividades administrativas o Estado necessita de recursos financeiros, a obtenção desses recursos e a respectiva gestão são denominadas de atividades financeiras do Estado.

A Constituição Federal de 1988, em seu art.174, define "o Estado como agente normativo e regulador, [e] imputa-lhe o dever de fiscalização, incentivo, e planejamento da atividade econômica" (Brasil, 1988). A atividade financeira do Estado tem por finalidade tornar possível o cumprimento dos objetivos do Estado e manifesta-se, fundamentalmente, nas receitas, nas despesas, na gestão dos bens e recursos públicos. Assim, segundo Abraham (2018), a atividade financeira consiste na função do Estado em obter, criar, gerir recursos financeiros para atender as necessidades públicas.

O orçamento público é algo dinâmico e pode ser apresentado de formas diversas, dependendo do seu contexto e finalidade de sua utilização. O mesmo se apresenta como um documento de formalização jurídico-administrativa, em cumprimento a legislação vigente onde consta o detalhamento das receitas e despesas da administração pública para um determinado período. Além de um documento formal, é também um instrumento de gestão, possibilitando ao gestor público informações importantes e necessárias para a sua atuação e tomada de decisão com maior nível de segurança, sendo uma das peças fundamentais na elaboração e execução do planejamento estratégico. Nesse contexto, alguns autores vão considerar o mesmo também como um plano financeiro, pois nele estão inseridas as previsões de receitas e a fixação de despesas, indicando os valores previstos para cada área dentro do que foi planejado.

O orçamento público, justamente por ser um dos pilares sobre os quais as atividades financeiras do Estado estão instituídas, é um instrumento que, equipado das funções acima

descritas, se reveste, justamente, de natureza jurídica – posto que, conforme demonstrado, adota a forma de lei para ter suas disposições efetivadas. Nele, como bem esclarece Machado (2023), estão determinados os recursos do tesouro que serão aportados em determinado contexto por meio da fonte de tributos ou contribuições.

Uma das formas de o Estado arrecadar é por meio da criação de tributos. De acordo com Código Tributário Nacional - Lei n° 5.172, de 25 de Outubro de 1966, em seu art. 3º define tributos como: "Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei de cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" (Brasil, 1966). Os tributos são das seguintes espécies: impostos, taxas e contribuições de melhorias.

O imposto é uma espécie de tributo gerado por um fato que demonstra que a pessoa pode contribuir, mas esse fato não tem ligação com atividades do Estado, e sim com a capacidade econômica, ou seja, com a riqueza de quem deve pagar. A taxa é um tributo que tem um fato gerador a prestação de um serviço público, assim, a taxa está vinculada a uma atuação do Estado. A contribuição de melhoria é um tributo cobrado pelos entes de Federação (União, Estado e municípios) para custear obras públicas quando estas valorizam um imóvel particular (Harada, 2019).

Com efeito, toda demanda do Estado nas mais diversas áreas, como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura, cultura, só pode ser implementada com um estoque de recursos públicos, que, por sua vez, é objeto de uma previsão orçamentária; para ser mais específico, uma previsão das receitas e uma fixação das despesas. Ou seja, na sociedade moderna, o governo nunca pode recolher o que quiser e gastar como bem entender. Todas as receitas e despesas governamentais devem ser previamente autorizadas pelo Poder Legislativo. A essa autorização para arrecadar e gastar denominamos orçamento público, assunto que iremos detalhar nos itens subsequentes.

1.1 Conceitos, finalidades e princípios do orçamento público

O orçamento público é um instrumento de planejamento e gestão financeira do Estado, que expressa em termos monetários as políticas e ações do governo para um determinado período, geralmente anual. Ele é elaborado com base nas receitas e despesas previstas, estabelecendo como o governo arrecadará e gastará os recursos públicos (Giacomoni, 2023).

Segundo Paludo (2024, p. 12), o orçamento público no Brasil pode ser definido como:

> O ato por meio do qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a realizar, durante um período específico, as despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e à implementação dos objetivos da política econômica do país, bem como a arrecadação das receitas previstas em lei. [...], a lei orçamentária é aquela que estabelece, para um período determinado, a previsão de receitas e a fixação das despesas. [...], entendendo-o como um programa de governo proposto pelo Executivo para aprovação do Legislativo.

Além de serem sustentados pelas receitas tributárias, os gastos do governo podem ser financiados por diversas outras fontes, incluindo empréstimos, emissão de títulos da dívida pública e a rolagem da dívida. Anualmente, o governo procede à elaboração de um documento que delineia, de maneira detalhada, as receitas projetadas e as despesas previstas para o exercício financeiro seguinte, esse instrumento chamamos de orçamento público. (ENAP, 2017).

Em termos gerais, as receitas governamentais derivam do valor arrecadado por meio de impostos federais, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como de contribuições, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Para Harada (2019) tais recursos são destinados à realização de obras e à prestação de serviços que visam ao benefício da sociedade brasileira, incluindo, entre outros exemplos, a construção e manutenção de rodovias, hospitais, escolas e prédios públicos, o pagamento de servidores, a aquisição de medicamentos e a restauração de infraestruturas viárias.

O orçamento público serve de fundamento legal, ou seja, um conjunto de leis que devem respeitar o processo legislativo, de acordo com a técnica prescrita na legislação pertinente, tal como a lei n° 4.320, de 17/03/1964 (Brasil,1964). O orçamento também serve de fundamento legal para decidir em que serão aplicados os recursos. Dessa forma, é um importante instrumento do Estado democrático de direito que limita os gastos exagerados e discricionários e depende da aprovação prévia do Poder Legislativo, que além de aprovar, fiscaliza o seu cumprimento na forma da lei (Abraham, 2018).

O orçamento público também representa o esforço do Estado em atender às demandas da sociedade, gerindo os recursos que advém de todos os cidadãos, como tarifas de serviços públicos, multas, taxas e contribuições tributárias. Nenhuma despesa pode ser realizada sem a autorização prévia no orçamento, seja do executivo, do judiciário ou do legislativo (Paludo, 2024).

Os princípios orçamentários, apresentados no *Manual Técnico de Orçamento* (2024), têm como objetivo estabelecer diretrizes fundamentais para garantir a racionalidade, eficiência

e transparência nos processos de elaboração, execução e fiscalização do orçamento público. Esses princípios são aplicáveis a todos os Poderes e entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — e são regulamentados tanto por normas constitucionais quanto infraconstitucionais, além de serem amplamente discutidos pela doutrina.

Neste contexto, o *Manual Técnico de Orçamento* (2024) aborda os princípios orçamentários cuja existência e aplicação derivam de disposições legais expressas.

Conforme esse *Manual*, o **Princípio da Unidade** determina que o orçamento de cada ente da federação deve ser único, ou seja, cada pessoa jurídica de direito público deve elaborar um orçamento consolidado. Este princípio está expresso no caput do artigo 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e visa evitar a criação de múltiplos orçamentos dentro da mesma entidade política. Assim, todas as receitas previstas e despesas fixadas para o exercício financeiro devem ser consolidadas em um único documento legal dentro de cada esfera de governo, denominado Lei Orçamentária Anual (LOA)[2]. Cada ente da Federação deve, portanto, elaborar a sua própria LOA.

O **Princípio da Universalidade**, presente no caput do artigo 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e recepcionado pelo § 5º do artigo 165 da Constituição Federal, determina que a LOA de cada ente federativo deve contemplar todas as receitas e despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Esse princípio busca assegurar a abrangência do orçamento, garantindo que todas as receitas e despesas públicas sejam devidamente previstas e registradas no orçamento.

O **Princípio da Anualidade**, previsto no caput do artigo 2º da Lei nº 4.320, de 1964, estabelece que o exercício financeiro deve coincidir com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Esse princípio implica que a previsão das receitas e a fixação das despesas devem se referir a um período de 12 meses, sendo elaborados anualmente, e objetiva garantir a regularidade da gestão pública no tocante à execução orçamentária.

Já o **Princípio da Exclusividade**, conforme disposto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve se restringir à previsão da receita e à fixação da despesa, não podendo conter dispositivos que tratem de outros temas ou matérias. A única exceção a essa regra refere-se à autorização para a abertura de créditos suplementares e à contratação de operações de crédito, incluindo as relativas à Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO), conforme regulamentação legal pertinente.

[2] LOA-Lei Orçamentária Anual será detalhada na seção 1.5 desta dissertação

Estabelecido no artigo 6º da Lei nº 4.320, de 1964, o **Princípio do Orçamento Bruto** determina que as receitas e despesas sejam registradas na LOA pelo seu valor total, sem qualquer dedução. Isso implica que, no orçamento, devem ser indicados os valores brutos das receitas e despesas, independentemente de eventuais compensações ou deduções, o que garante maior clareza e transparência na gestão fiscal.

O **Princípio da não Vinculação** da receita de impostos, previsto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, estabelece que a receita proveniente de impostos não pode ser vinculada a órgãos, fundos ou despesas, salvo em casos excepcionais previstos na própria Constituição. Dentre essas exceções, destacam-se a repartição do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos artigos 158 e 159, a destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, e para a administração tributária. Além disso, é permitida a vinculação de receitas próprias dos impostos previstos nos artigos 155 e 156 da Constituição, bem como de recursos provenientes de outras fontes estabelecidas nos artigos 157, 158 e 159, para garantir operações de crédito, como detalhado no §4º do artigo 167.

Esses princípios orçamentários constituem a base para a elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos, proporcionando um marco normativo que assegura a boa gestão fiscal, a transparência na administração pública e o cumprimento das obrigações constitucionais e legais. Diante disso, é fundamental compreender a dinâmica das receitas e despesas públicas, as quais são essenciais para o funcionamento do orçamento e a efetividade das políticas públicas. No próximo item, abordaremos de forma detalhada as fontes de arrecadação do Estado e a gestão das despesas, elementos fundamentais para a sustentabilidade fiscal e a execução das políticas públicas.

1.2 Receitas e Despesas públicas

Como já exposto, orçamento público é um instrumento essencial para a gestão das finanças do Estado, que define as prioridades de gastos e as fontes de receita durante um período, geralmente de um ano fiscal. O orçamento do governo é composto por receitas públicas e por despesas públicas, conforme discutido pelo autor Paludo (2024).

Para o planejamento de políticas públicas e a gestão financeira no âmbito governamental, é fundamental o conhecimento detalhado das receitas e sua devida classificação. Essa classificação é estruturada por um código numérico de oito dígitos,

conforme estabelecido pelo art. 11 da Lei nº 4.320/64, que define essa estrutura de codificação, denominada código de natureza da receita.

No Brasil, como em muitos outros países, as receitas públicas são classificadas de acordo com sua natureza, sendo divididas principalmente entre receitas correntes e receitas de capital. As despesas públicas também seguem uma divisão semelhante, que ajuda a entender como o governo gera recursos para cobrir os gastos (Giacomoni, 2023). Nesta dissertação vamos detalhar particularmente as receitas de capital e despesas correntes, contextualizando com o conceito de orçamento público.

As receitas correntes são aquelas que o governo arrecada de forma regular e que são destinadas ao custeio da máquina pública e à manutenção dos serviços oferecidos à população. Essas receitas são utilizadas para financiar as despesas correntes e podem ser provenientes de diversas fontes, como impostos, contribuições e taxas. Exemplos de receitas correntes incluem: a) Impostos sobre a produção e circulação de bens e serviços (como o ICMS, IPI, IPVA), b) Impostos sobre a renda (como o Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas), c) Taxas e contribuições: como taxas de licenciamento, contribuições previdenciárias e outras contribuições sociais. Essas receitas são essenciais para garantir que o governo tenha os recursos necessários para manter os serviços básicos, como saúde, educação e segurança e estão previstas no art. 11, parágrafo 1º, da Lei 4.320/1964 (Brasil, 1964). Abaixo, segue apresentação resumida de tais receitas, conforme definidas no *Manual Técnico de Orçamento* (2024).

a) Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - estas receitas têm origem na arrecadação dos tributos previstos no artigo 145 da Constituição Federal. O referido dispositivo estabelece as categorias tributárias que compõem as fontes de receita pública, incluindo os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, que são devidas pela sociedade em razão do exercício do poder de tributar do Estado.
b) Contribuições - conforme disposto no artigo 149 da Constituição Federal, abrangem as contribuições sociais, as de intervenção no domínio econômico e as de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Elas representam receitas originadas de contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, à intervenção em setores econômicos específicos e ao fomento de categorias profissionais ou de interesse público.
c) Receita Patrimonial - é composta pelas receitas oriundas da exploração do patrimônio pertencente ao ente público. Inclui, entre outras, as receitas provenientes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras ou *royaltie*s, bem

como as provenientes de concessões e outras formas de utilização do patrimônio público.

d) Receita Agropecuária - refere-se às receitas provenientes da exploração ordenada dos recursos naturais vegetais em ambientes naturais e protegidos. Inclui as receitas geradas por atividades como o cultivo agrícola, o plantio de espécies florestais voltadas à produção de madeira e celulose, a extração de madeira de florestas nativas, a coleta de produtos vegetais, e outras atividades relacionadas à exploração sustentável dos recursos naturais.
e) Receita Industrial - constituem esta categoria as receitas originadas das atividades industriais realizadas pelo ente público. Estas receitas resultam da extração e do beneficiamento de matérias-primas, da produção e comercialização de bens derivados da indústria mecânica, química, e de transformação em geral, incluindo outros setores industriais em que o poder público esteja envolvido diretamente.
f) Receita de Serviços - provenientes da prestação de serviços por parte do ente público, essas receitas englobam atividades como comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, bem como serviços recreativos e culturais. Tais serviços são remunerados por meio de preço público ou tarifa, que são valores cobrados pela utilização ou pela disponibilização desses serviços à sociedade.
g) Transferências Correntes - refletem o recebimento de recursos financeiros provenientes de outras entidades públicas ou privadas, destinados a cobrir despesas de manutenção ou funcionamento, sem que haja contraprestação direta em bens e serviços ao transferente. Estas transferências são vinculadas a fins específicos, conforme determinado pela legislação ou por acordos formalizados entre as partes envolvidas. Elas ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas de governo ou entre entidades públicas e instituições privadas.
h) Outras Receitas Correntes - esta categoria engloba receitas que não se enquadram nas demais classificações de receitas correntes. Incluem-se aqui indenizações, restituições, ressarcimentos, e multas previstas em legislações específicas, entre outras fontes de receita que possuem características diversas das receitas ordinárias, mas que também contribuem para o ingresso de recursos nos cofres públicos.

Essas categorias de receitas correntes são fundamentais para a composição e gestão do orçamento público, e sua classificação detalhada permite uma maior clareza e transparência na origem dos recursos arrecadados pelo Estado, assim como sua destinação e aplicação.

Quanto às receitas de capital, são aquelas originadas de operações financeiras, geralmente associadas a investimentos, empréstimos ou transferências de recursos que visam financiar despesas de capital. Elas aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, as Receitas de Capital não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido. São recursos que não se repetem regularmente e são destinados a cobrir os investimentos que o governo realiza na infraestrutura e no aumento do seu patrimônio (Nascimento, Viotto, 2022). Exemplos de receitas de capital incluem: a) Empréstimos e financiamentos: como o crédito obtido junto a instituições financeiras ou organismos internacionais, b) Alienação de bens: como a venda de ativos do governo, imóveis ou empresas estatais, c) Transferências de capital: como repasses de outros entes federativos para financiar obras e projetos específicos. Essas receitas estão previstas no art. 11, parágrafo 2º, da Lei 4.320/1964 (Brasil, 1964).

Para melhor compreensão seguem resumidamente as origens que compõem as receitas de capital**,** conforme *Manual Técnico de Orçamento* (2024), já citado neste capítulo.

a) Operações de Crédito - refere-se aos recursos financeiros provenientes da emissão de títulos públicos ou da contratação de empréstimos, tanto junto a entidades públicas quanto privadas, em nível interno ou externo. Essa categoria engloba a captação de recursos por meio de operações financeiras que resultam em endividamento do ente público, com a contrapartida de obrigações futuras de pagamento.
b) Alienação de Bens - compreende os ingressos financeiros obtidos pela venda de bens móveis, imóveis ou intangíveis pertencentes ao ente público. De acordo com o artigo 44 da Lei nº 101 de 04 de Maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a receita derivada da alienação de bens e direitos integrantes do patrimônio público não pode ser utilizada para o financiamento de despesas correntes, exceto quando destinada, por força de lei, aos regimes de previdência social, tanto o geral quanto o específico para os servidores públicos. Este dispositivo visa garantir a preservação do patrimônio público e o uso adequado das receitas provenientes da venda de ativos.
c) Amortização de Empréstimos - trata-se dos ingressos financeiros resultantes da amortização de empréstimos ou financiamentos concedidos pelo ente público a terceiros. Embora a amortização de um empréstimo seja considerada uma receita de capital, vale destacar que os juros recebidos em função desses empréstimos são

classificados separadamente, sob a rubrica de Receitas Correntes, especificamente como serviço**s** ou atividades financeiras**,** dentro da categoria retorno de operações**,** uma vez que os juros representam a remuneração do capital emprestado e não a devolução do principal.

d) Transferências de Capital - esta origem de receita abrange os recursos financeiros recebidos de outras entidades públicas ou privadas, com a finalidade de financiar despesas voltadas a investimentos ou inversões financeiras, que não impliquem em contraprestação direta em bens ou serviços ao ente transferente. A utilização desses recursos está vinculada a objetivos previamente estabelecidos em normas legais ou pactos específicos. As transferências de capital podem ocorrer entre diferentes esferas da administração pública ou entre entes públicos e entidades privadas, sempre com o propósito de custear despesas de capital.
e) Outras Receitas de Capital - esta categoria engloba receitas que não se enquadram nas demais classificações de receitas de capital, mas que, por sua natureza, também são originadas de fontes de financiamento de longo prazo. Exemplos incluem os resultados do Banco Central e a remuneração das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, entre outras fontes de receita que se caracterizam por operações de natureza patrimonial ou financeira.

Ainda de acordo com o *Manual Técnico de Orçamento* (2024), essas origens de receitas de capital são essenciais para o financiamento de investimentos e outras despesas de natureza não corrente, possibilitando ao ente público a realização de projetos estruturais e o cumprimento de obrigações financeiras de longo prazo. A correta classificação e o uso das receitas de capital são fundamentais para a manutenção da saúde fiscal do ente público e para a adequada gestão dos recursos públicos.

A origem de todas as receitas públicas começa com a receita orçamentária propriamente dita, que é o valor arrecadado diretamente pela administração pública a partir da ocorrência de um fato gerador. O fato gerador é o evento descrito na norma jurídica que dá origem à obrigação tributária ou ao dever de pagar determinada receita. Exemplo típico seria o pagamento de impostos, taxas e contribuições (*Manual Técnico de Orçamento*, 2024).

Enfatiza-se que, quando a receita orçamentária propriamente dita não é paga dentro do prazo estabelecido, surgem multas e juros. Esses valores são uma consequência do decurso do prazo para o pagamento da receita. Portanto, o fato gerador para a obrigação de pagar esses adicionais (multas e juros) depende diretamente da não quitação da receita orçamentária propriamente dita (Giacomoni, 2023).

Se a receita e os respectivos juros e multas não forem pagos dentro do novo prazo estabelecido, a dívida ativa é constituída. A inscrição em dívida ativa é uma medida jurídica que formaliza o débito, tornando-o passível de cobrança judicial. O fato gerador para essa nova obrigação também está ligado ao não pagamento da receita, das multas e dos juros no prazo legal. Essa inscrição pode ser vista como uma continuação da "não-quitação" da receita inicial (Balbo, 2024).

Por fim, se a dívida ativa não for paga dentro do novo prazo estipulado, surgem novas multas e juros. O fato gerador para essas obrigações é o decurso do prazo para o pagamento da dívida ativa, e a cobrança desses encargos financeiros está novamente vinculada à falta de pagamento da receita inicial e das suas consequências (ENAP, 2017).

Vale lembrar que o aspecto mais importante que é destacado nesse raciocínio é a sequência lógica e temporal dos fatos orçamentários. O processo começa com a arrecadação de uma receita orçamentária propriamente dita e, à medida que o prazo de pagamento se esgota e os tributos não são pagos, novas obrigações surgem de forma concatenada. Multas, juros, inscrição em dívida ativa e encargos adicionais surgem como consequências diretas do não cumprimento da obrigação inicial, ou seja, a origem de todas essas outras receitas está na não quitação da Receita Orçamentária Propriamente dita (*Manual Técnico de Orçamento*, 2024).

Portanto, esse conceito de origem reflete a dependência temporal e jurídica das receitas públicas, onde cada etapa do processo (multas, juros, dívida ativa) depende de um fato anterior (a receita inicial) para que possa se gerar a obrigação correspondente.

A ampliação da codificação e o detalhamento da origem das receitas visam garantir que, ao se realizar o controle orçamentário, se compreenda como cada tipo de receita tem sua origem, quais as interdependências entre elas, e qual a sequência de eventos jurídicos e financeiros que leva ao ingresso de recursos nos cofres públicos (Giacomoni, 2023).

Assim como as receitas, as despesas públicas também se dividem em duas grandes categorias: correntes e de capital.

As despesas correntes são aquelas destinadas ao custeio da máquina pública, ou seja, são gastos com a manutenção das atividades do Estado e com os serviços públicos que não resultam em aumento de ativos ou capacidade produtiva. Elas estão ligadas à manutenção do funcionamento do Estado, sem geração de bens permanentes (Giacomoni, 2023). Exemplos de despesas correntes incluem: a) pessoal e encargos sociais: salários dos servidores públicos, aposentadorias e pensões. b) custeio de serviços: despesas com materiais de consumo, serviços de saúde, educação, segurança pública e assistência social. c) pagamentos de juros e encargos da dívida pública.

Essas despesas são essenciais para o funcionamento cotidiano do Estado, mas não geram um retorno imediato em termos de expansão de infraestrutura ou aumento de riqueza. A sua execução reflete-se diretamente na prestação de serviços públicos.

As despesas de capital, por outro lado, estão relacionadas a investimentos, ou seja, ao aumento da capacidade de produção ou infraestrutura do governo. Elas envolvem gastos com a aquisição de bens duráveis ou com a criação de novos ativos, que beneficiarão a sociedade a longo prazo (Afonso, 2016). Exemplos de despesas de capital incluem: a) Investimentos em obras públicas: construção de rodovias, pontes, escolas, hospitais e outras infraestruturas, b) aquisição de bens de capital: compra de equipamentos, maquinários, instalações permanentes, c) amortização da dívida pública: pagamento de dívidas contraídas pelo governo para financiar investimentos. Essas despesas visam, geralmente, aumentar o patrimônio do Estado e gerar benefícios de longo prazo para a população (Rezende; Cunha; Cardoso, 2017).

O orçamento público é um plano financeiro do governo, aprovado pelo poder legislativo, que estabelece as receitas previstas e as despesas autorizadas para um determinado exercício fiscal. A relação entre as despesas correntes e de capital, bem como entre as receitas correntes e de capital, reflete as prioridades e os objetivos do governo. E neste sentido, o orçamento deve garantir que o governo tenha recursos suficientes para cobrir suas despesas correntes, como a manutenção dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que deve buscar financiar investimentos, através de receitas de capital, para promover o crescimento econômico e o bem-estar social (Rezende; Cunha; Cardoso, 2017).

Embora as despesas correntes representem os gastos imediatos do governo, elas não podem ultrapassar de forma sistemática as receitas correntes, o que geraria um déficit fiscal permanente. Já as despesas de capital, por sua vez, exigem um planejamento financeiro adequado, pois muitas vezes são financiadas por meio de endividamento, o que pode gerar implicações fiscais no futuro.

As receitas de capital e as despesas de capital estão fortemente ligadas aos investimentos em infraestrutura e outros ativos públicos, essenciais para o desenvolvimento econômico e social a longo prazo. Um orçamento que privilegia grandes investimentos em capital pode impulsionar a economia, criando empregos e infraestrutura que beneficiam a população (Rezende; Cunha; Cardoso, 2017).

A correta gestão das despesas e receitas públicas é fundamental para o equilíbrio financeiro do governo e para o alcance dos objetivos de desenvolvimento social e econômico. As despesas correntes garantem o funcionamento diário do Estado, enquanto as despesas de capital buscam ampliar a infraestrutura e a capacidade do governo de oferecer serviços de

qualidade à população. Da mesma forma, as receitas correntes sustentam o funcionamento do Estado no curto prazo, enquanto as receitas de capital são necessárias para financiar investimentos que visem ao crescimento sustentável e à melhoria da qualidade de vida da sociedade. A interação entre essas categorias no orçamento público define a estratégia fiscal e o desenvolvimento do país (Manual Técnico de Orçamento, 2024).

A análise das receitas e despesas públicas revela a complexidade da gestão fiscal e sua estreita relação com a implementação de políticas públicas. A eficiência na arrecadação e na alocação dos recursos é essencial para garantir a execução das ações governamentais e a sustentabilidade financeira do Estado. A partir desse entendimento, é possível avançar para a compreensão de como o orçamento público tem evoluído ao longo do tempo. No próximo item, abordaremos a contextualização histórica do orçamento público, explorando os diversos tipos de orçamento, como orçamento-programa, o orçamento por desempenho, o orçamento por resultados e o orçamento participativo que refletem diferentes abordagens na gestão pública, visando maior eficácia, transparência e participação social na alocação de recursos.

1.3 Contextualização histórica do orçamento público

A origem de orçamentos públicos está intimamente ligada ao poder de tributar, já que, como lembra Baleeiro (2015, p. 142), “É em torno do atributo supremo de tributar que gravita a Administração e a própria sociedade civil”. Conforme estudo de Baleeiro (2015), o primeiro registro formal relacionado às finanças públicas data de março de 1091, quando o rei Afonso VI da Espanha notificou a cobrança de um tributo extraordinário, mencionando o consentimento daqueles que seriam onerados. Outros estudiosos datam o reconhecimento formal de que os impostos deveriam ser aprovados pelos representantes dos contribuintes nas Cortes reais de 1188, durante o processo de unificação da Espanha e Portugal. Naquele contexto, o imposto passou a ser entendido como uma prestação pública, embora inicialmente voltada para atender às necessidades emergenciais do reino, como no caso das guerras.

A evolução histórica do orçamento público no mundo é marcada por transformações significativas, especialmente em países como Inglaterra, França, Estados Unidos e Brasil. Na Inglaterra, a origem do orçamento remonta à Magna Carta de 1215, que estabeleceu que nenhum tributo poderia ser instituído sem o consentimento do Conselho Comum. Em 1787, foi criada a Lei do Fundo Consolidado, permitindo a contabilização das receitas e despesas. A partir de 1822, o Chanceler do Erário começou a apresentar um orçamento formal ao Parlamento, marcando o início do controle legislativo sobre as finanças públicas (Gontijo,

2004; Pires; Motta, 2006).

Na França, a Revolução Francesa de 1789 trouxe mudanças significativas, com a introdução de princípios orçamentários como anualidade e legalidade. O orçamento passou a ser submetido ao controle popular, refletindo as demandas sociais por transparência e responsabilidade (Baleeiro, 2015). Nos Estados Unidos, após a independência em 1776, o Secretário do Tesouro era responsável por elaborar um relatório financeiro ao Congresso. O conceito de orçamento começou a se consolidar em 1800, com a criação da Comissão de Meios e Recursos em 1865, que aproximou o planejamento orçamentário dos objetivos governamentais (Giacomoni, 2023).

No Brasil, a Constituição de 1988 é um marco importante para o orçamento público, ao introduzir o princípio da transparência e a participação popular. O país adotou modelos como o Orçamento-Programa e o Orçamento por Resultados para melhorar a eficiência na alocação de recursos públicos (Giacomoni, 2023). Antes desse marco, porém, o orçamento público no Brasil passou por diversas transformações ao longo da história, com alterações significativas em cada nova Constituição. Vale reproduzir a linha temporal apresentada em publicação da ENAP (2017), em questão destacadas as principais datas e eventos relacionados à evolução do orçamento no país:

a) Constituição Imperial - 1824- a Constituição estabeleceu as primeiras exigências para a elaboração de orçamentos formais, com a responsabilidade de elaboração do orçamento atribuída ao Poder Executivo, sendo posteriormente aprovado pela Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado). A lei orçamentária só poderia ser autorizada pelo parlamento. Em 1827, foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira, mas sua aplicação foi frustrada devido a dificuldades de arrecadação e comunicação.
b) Decreto Legislativo, de 15 de dezembro de 1830 - aprovação do primeiro orçamento brasileiro, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831 (1º de julho de 1831 a 30 de junho de 1832).
c) Constituição Republicana de 1891 - após a Proclamação da República, a elaboração do orçamento passou a ser privativa do Congresso Nacional, caracterizando um orçamento de tipo legislativo. Foi criada também a função do Tribunal de Contas para auxiliar o Congresso no controle dos gastos. Além disso, a iniciativa da lei orçamentária ficou a cargo da Câmara dos Deputados.
d) Código de Contabilidade da União de 1922- o Congresso Nacional aprovou o Código de Contabilidade da União (Decreto 4.536/1922), que organizou os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão federal, permitindo ao

Poder Executivo fornecer ao Legislativo os elementos necessários para a elaboração da lei orçamentária.

e) Revolução de 1930- o movimento político tratado como marco do fim da República Velha trouxe uma mudança significativa com a centralização das funções públicas na União. A competência para elaborar a proposta orçamentária passou a ser atribuída ao Presidente da República. A Constituição não limitou as emendas do Legislativo, o que resultou em um orçamento de tipo misto, com a participação de ambos os Poderes (Executivo e Legislativo).
f) Constituição do Estado Novo de 1937- em um regime autoritário, o orçamento passou a ser elaborado diretamente pelo Poder Executivo, com a proposta orçamentária sendo preparada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e decretada pelo Presidente da República. A Constituição de 1937 caracterizou um orçamento de tipo administrativo.
g) Constituição após a redemocratização de 1946- com a redemocratização, o orçamento voltou a ser do tipo misto, com o Poder Executivo elaborando a proposta e enviando ao Congresso Nacional para discussão e votação. Nesse período, a Presidência da República criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) para estabelecer um sistema nacional de planejamento e integrar o orçamento a esse sistema.
h) Regime Militar e Lei 4.320/64- o regime militar impôs restrições ao poder de emendar o orçamento, com a criação da Lei 4.320/64, que definiu princípios e diretrizes para a elaboração do orçamento e limitou a capacidade do Legislativo de emendar o projeto de lei orçamentária.
i) Constituição do Regime Militar de 1967 - a Constituição de 1967 retirou a prerrogativa do Legislativo de propor leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, limitando o papel deste Poder ao de homologar o projeto orçamentário originado do Executivo.
j) Emenda Constitucional nº 1, de 1969 - esta emenda manteve as limitações do poder de emenda do Legislativo em relação ao orçamento, continuando o controle do Executivo sobre a proposta orçamentária.
k) Constituição Federal de 1988 - a Constituição de 1988 trouxe significativas mudanças, devolvendo ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei orçamentária. Além disso, reforçou a ideia de que o orçamento e o planejamento são interligados, estabelecendo uma abordagem integrada para o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das estatais.

Observa-se que, até a Constituição de 1988, o orçamento brasileiro tinha uma abrangência limitada, incluindo apenas a administração direta, enquanto a administração indireta, composta por autarquias, fundos e empresas estatais, ficava de fora (Afonso, 2016). Com a promulgação da mais recente Constituição, o orçamento foi consolidado em uma única peça, o Poder Legislativo recuperou sua capacidade de influência no processo de elaboração orçamentária e o controle sobre a gestão fiscal foi aprimorado (Afonso, 2016).

Na década de 1990, após o período de redemocratização que pôs fim ao regime da ditadura civil-militar, as percepções sobre as fragilidades do Estado ficaram mais evidentes, pois houve abertura para a possibilidade de divulgação e debate sobre a temática, quando o assunto se torna permitido. Para melhorar a gestão dos recursos públicos, iniciou-se uma série de transformações na administração pública, que passou de um modelo burocrático para um modelo gerencial, focando na melhoria da gestão (Slomki; Peres, 2011). A partir daí, o conceito de orçamento passou a incorporar a noção de desempenho, promovendo o desenvolvimento de ferramentas de gerenciamento e controle governamental voltadas para a obtenção de resultados, com uma crescente ênfase no questionamento sobre "por que gastar" (Francisco; Faria; Costa, 2006). Nesse novo contexto, o cidadão passou a ser visto como um cliente dos serviços públicos. Essas mudanças refletiram também no processo de elaboração do orçamento, favorecendo a introdução de ferramentas administrativas típicas da iniciativa privada (Core, 2006).

Nos anos 2000, com a edição e publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), houve um fortalecimento significativo dos aspectos fiscais do orçamento. O Estado passou a assumir tanto a responsabilidade de manter o equilíbrio econômico por meio da política fiscal, quanto a de promover ajustes sociais através da política distributiva e da alocação de recursos, por meio de políticas públicas (Souza, 2006). O orçamento deixou de ser estruturado por funções e passou a se organizar em programas, voltados para a resolução de problemas específicos, com foco em resultados e com a figura do coordenador de programa à frente da gestão. Em 2012, novas alterações tornaram o processo orçamentário mais flexível, com o objetivo de aumentar a eficiência na utilização dos créditos orçamentários, embora também tenha resultado em uma maior fragmentação dos gastos, ao priorizar a entrega de produtos e serviços (Paulo, 2013).

O desenvolvimento do orçamento público no Brasil foi um processo que começou no século XIX. Com o orçamento formalmente institucionalizado como instrumento de controle das despesas do Estado, ele foi visto apenas como um mecanismo para registrar entradas e saídas de dinheiro. No entanto, essa visão fundamentalmente simplificada posteriormente foi

substituída por modelos muito mais sofisticados que enfatizam o impacto positivo e a eficácia dos tesouros públicos (Giacomoni, 2023).

O orçamento público é um dos principais instrumentos utilizados pelo Estado para a o desenvolvimento de políticas públicas e a execução de programas e ações governamentais. Ele reflete as escolhas feitas pelo governo, determina a alocação de recursos e tem um impacto direto na vida da sociedade, pois é por meio dele que o Estado financia suas atividades e serviços essenciais, como saúde, educação, segurança, cultura, infraestrutura. Este processo, no entanto, evoluiu ao longo do tempo, adaptando-se às necessidades econômicas, políticas e sociais do país (Carvalho, 2014).

Os diferentes tipos de orçamento utilizados na gestão pública possuem características específicas que orientam sua aplicação e objetivos, sendo fundamentais para o planejamento e a execução de políticas públicas. Dentre esses modelos, destacam-se o orçamento-programa, o orçamento por desempenho, o orçamento por resultados e o orçamento participativo, cada qual com princípios e bases legais distintos.

O orçamento-programa se destaca como um instrumento que vincula as despesas públicas a objetivos e metas previamente definidos no planejamento governamental. Esse modelo prioriza os resultados a serem alcançados, em detrimento de uma simples alocação financeira. Suas características incluem a organização por programas e ações estruturados, a integração com o planejamento de médio e longo prazo e o foco na eficiência da aplicação dos recursos públicos. No Brasil, o orçamento-programa foi instituído pela Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro, e encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, que exige a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), compondo o sistema integrado de planejamento e orçamento (Brasil, 1964; Giacomoni, 2023).

O conceito de orçamento por programas foi adotado com o objetivo de estruturar o orçamento em torno de programas governamentais, ao invés de apenas funções ou despesas tradicionais. A LRF deu mais autonomia ao governo para definir políticas públicas com um foco na sustentabilidade fiscal e na distribuição equitativa de recursos, garantindo que os gastos públicos fossem não apenas sustentáveis, mas também alinhados com as necessidades sociais e econômicas da população (Oliveira, 2000).

O orçamento por desempenho, por sua vez, é um modelo voltado para a mensuração do desempenho das unidades gestoras por meio de indicadores e metas relacionados às ações governamentais. Sua utilização busca assegurar que os recursos sejam utilizados de forma eficiente, baseando-se na avaliação constante dos resultados obtidos. Esse tipo de orçamento

apresenta como características principais a ênfase em indicadores de desempenho, o detalhamento no planejamento e o monitoramento contínuo. Embora não exista uma base legal específica para este modelo no Brasil, seus princípios são incorporados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 2000, que introduz a necessidade de monitoramento e avaliação da gestão fiscal (Carvalho, 2014).

O orçamento por resultados, intimamente relacionado ao orçamento por desempenho, destaca-se pela sua orientação a resultados concretos e mensuráveis, geralmente associados a impactos sociais, econômicos ou ambientais. Essa abordagem visa alinhar a alocação de recursos às metas claramente definidas, com foco em resultados que beneficiem diretamente a sociedade. Suas características incluem a ênfase na *accountability*[3], a busca por transparência e o envolvimento de múltiplas partes interessadas no processo de planejamento. Apesar de não possuir uma regulamentação específica no Brasil, esse modelo encontra respaldo nos princípios da LRF e nos fundamentos do orçamento-programa (Giacomoni, 2023).

Por fim, o orçamento participativo representa uma abordagem inovadora que promove a participação direta da população na definição de prioridades e na destinação dos recursos públicos, geralmente em nível municipal ou regional. Esse modelo visa fortalecer a gestão democrática, ampliando o controle social e a transparência no uso dos recursos. Sua implementação está alinhada aos princípios da Constituição Federal de 1988, que enfatiza a gestão democrática como pilar da administração pública, embora não possua uma regulamentação nacional obrigatória, sendo comumente instituído por legislações locais. (Allegretti *et al*, 2012; Carlos, 2015). No Brasil, o modelo orçamentário aplicado oficialmente é o orçamento-programa, que possui como bases legais a Lei nº 4.320/1964, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Este modelo garante a integração do planejamento com a execução orçamentária por meio do PPA, da LDO e da LOA, consolidando-se como um instrumento essencial para o alcance de objetivos estratégicos da administração pública (Brasil, 1964; Carvalho, 2014). Nota-se que a flexibilização do orçamento foi uma tentativa de adequar o planejamento financeiro às necessidades de um ambiente econômico cada vez mais dinâmico e interconectado. No entanto, isso exigiu um maior esforço para garantir que os recursos fossem aplicados de maneira eficiente e em consonância com os resultados esperados pela sociedade. A gestão por programas e a ênfase na

[3]No contexto apresentado, **accountability** refere-se à responsabilidade e à obrigação de prestação de contas dos gestores públicos em relação à aplicação dos recursos e aos resultados alcançados. Trata-se de um conceito fundamental para garantir a transparência e o controle social sobre as ações governamentais

avaliação de resultados ajudaram a melhorar a eficiência administrativa**,** mas também impuseram novos desafios de coordenação interinstitucional (Giacomoni, 2023).

Na atualidade, o orçamento público não é mais apenas um instrumento de previsão financeira; ele se transformou em uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento das políticas públicas e o atendimento das demandas sociais. O orçamento é, na prática, um plano de governo, alinhado às metas e objetivos do executivo, e materializa a forma como o governo pretende alocar os recursos para atender às necessidades da população nas mais diversas áreas, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, cultura e assistência social.

Essa mudança de enfoque reflete a transformação do orçamento de uma simples previsão de receitas e despesas para um instrumento dinâmico que almeja resultados concretos, como a melhoria dos serviços públicos e o bem-estar social. O orçamento, portanto, passou a ter um papel central não apenas na gestão fiscal, mas também no planejamento estratégico do governo**,** com um impacto direto sobre a agenda política e a direção das políticas públicas (Giacomoni, 2023).

O orçamento público, mais do que uma simples previsão de gastos, é um instrumento legal que permite ao governo definir suas prioridades**,** estruturar seus programas e medir seus resultados. Sua evolução ao longo das últimas décadas reflete mudanças profundas na administração pública, passando de um modelo burocrático para um modelo gerencial, focado na eficiência, eficácia e na realização de resultados concretos. Com a integração das políticas públicas**,** programas e ações**,** o orçamento público tornou-se uma peça essencial para o planejamento e execução do governo**,** contribuindo para a realização de objetivos sociais e econômicos que impactam diretamente a vida dos cidadãos (Giacomoni, 2023).

Diante do exposto, pode-se concluir que o orçamento público passou por um processo de evolução: surgiu inicialmente pela necessidade de limitar a arrecadação por ocasião da intervenção mínima do Estado; depois, incorporou a visão de um Estado que passou a suprir algumas necessidades de seus cidadão, deixando de ser um instrumento político e passando a seu uma ferramenta importante para a realização da atividade administrativa do Estado. Por fim, mais recentemente, o orçamento público tornou-se um instrumento de planejamento pelo qual se verifica a arrecadação, se controlam as despesas e se realiza a gestão vinculada às necessidades da sociedade, de forma a demonstrar os programas de atuação da Administração Pública, numa perspectiva política, jurídica e econômica.

O próximo item visa compreender o planejamento estratégico no setor público brasileiro, que se materializa por meio de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Projeto de Lei

Orçamentária Anual (PLOA), os quais são fundamentais para garantir que os objetivos e prioridades do governo sejam alcançados de forma estruturada e sustentável.

1.4 Planejamento estratégico no setor público brasileiro

O planejamento começa com a determinação dos objetivos e com o detalhamento das ações, com a especificação das metas. Para Castro (2013), planejar é definir objetivos e detalhar as ações para alcançá-los. Chiavenato (2022) Maximiano (2022) dividem o planejamento em três grandes níveis:

a) Planejamento estratégico: é o planejamento voltado para ações de longo prazo, sendo mais amplo, conceitual e abrangente;

b) Planejamento tático: é um planejamento voltado a ações de médio prazo, trabalhado em nível mais gerencial, voltado para a implementação dos objetivos, das estratégias e das políticas estabelecidas no planejamento estratégico.

c) Planejamento operacional: é o plano de curto prazo, com foco para o planejamento de cada ação ou tarefa necessária ao cumprimento do planejamento estratégico, de acordo com as diretrizes do planejamento tático.

Segundo Oliveira (2014), o planejamento estratégico também pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois da sua elaboração e execução. No âmbito público, a adoção do planejamento estratégico tem crescido, embora seja uma prática mais recente em comparação ao setor privado. Esse processo inclui estabelecer e acompanhar metas, o que desencadeia mudanças importantes na cultura organizacional, especialmente em relação à motivação dos servidores. No setor público, as estratégias estão mais voltadas para a excelência no serviço prestado, para o atendimento das necessidades da sociedade e para as questões sociais, diferenciando-se dos objetivos de lucro e competição das empresas privadas. Assim, o planejamento estratégico é reconhecido como uma ferramenta crucial tanto para o setor público, quanto para o setor privado, adaptando-se às suas respectivas necessidades e objetivos (Soares, 2019).

Durante os anos 1980, conforme discutido por Matos (2023), o Planejamento Estratégico começou a ganhar espaço no setor público devido às constantes mudanças nas tendências políticas, à necessidade de novos padrões urbanos, aos avanços tecnológicos, às transformações demográficas e aos fatores econômicos. Esses elementos contribuíram para uma demanda crescente por uma abordagem mais refinada do planejamento nas organizações públicas, tendo como propósito central no âmbito público estabelecer um pensamento

estratégico capaz de gerar valor para a sociedade. Para isso, também segundo Matos (2023), é crucial encontrar uma sincronia eficaz entre as estratégias da organização e o ambiente externo em que ela atua.

A utilização do planejamento estratégico em organizações públicas oferece uma série de benefícios, como o pensamento estratégico ao analisar o ambiente interno e externo, identificando forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, estabelecendo objetivos de longo prazo e prioridades por meio de diálogo entre os responsáveis; aprimoramento do processo decisório, direcionando esforços para soluções que capitalizem as forças e oportunidades, e abordem as fraquezas e ameaças de forma eficiente; otimização dos processos, permitindo respostas mais rápidas e eficazes às mudanças internas e externas. Fortalece a coordenação sistêmica entre organizações com interesses públicos compartilhados, facilitando uma abordagem harmonizada em direção a propósitos comuns (Bryson, 2004).

Soares (2019) também esclarece que apesar das dificuldades iniciais na adoção do Planejamento Estratégico no setor público, sua disseminação tem sido impulsionada pelo foco na excelência no serviço ao cidadão, priorizando sua prestação. O planejamento é considerado uma prática fundamental, buscando maximizar retornos sociais e econômicos e requer o apoio e comprometimento do corpo funcional para desenvolveras ações estratégicas. Mais do que a elaboração do plano em si, o processo participativo de desenvolvimento do planejamento promove uma mudança organizacional significativa, levando a organização de um estado de resistência às mudanças para uma postura aberta e receptiva às transformações que o plano trará. O processo de elaboração do planejamento estratégico segue uma sequência lógica de ações. Conforme discutido por Soares (2019), isso inclui definir a missão, estabelecer objetivos, analisar o ambiente interno e externo, formular, desenvolver e controlar a estratégia. No contexto das organizações públicas, há etapas adicionais, como a formulação de missão e objetivos estratégicos, avaliação do ambiente externo para identificar oportunidades e ameaças, análise dos recursos internos para determinar pontos fortes e fracos, e a identificação de ideias para ações estratégicas. Além disso, são realizadas análises de custo-benefício e de risco, elaboração de metas, cronograma e indicadores de desempenho, e a incorporação desses elementos em planos operacionais (Soares, 2019).

O orçamento público tem implicações políticas, econômicas, administrativas, jurídicas, contábeis, além de questões financeiras. Portanto a elaboração adequada de um orçamento requer um bom planejamento, caso contrário, pode-se elaborar um orçamento que não atenda às necessidades da Administração Pública ou não consiga ser executado. Ao mesmo tempo, o orçamento é um elemento do planejamento (Matias-Pereira, 2016).

O orçamento público é um dos principais instrumentos de gestão fiscal do Estado, sendo essencial para o planejamento e controle das receitas e despesas governamentais. No Brasil, o processo orçamentário é regulamentado por um conjunto de leis que visam garantir a transparência, a eficiência e o alinhamento das ações do governo com as necessidades da sociedade. O orçamento público é composto por instrumentos, tais como: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que representam os planejamentos de longo, médio e curto prazo, respectivamente. Além disso, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) também desempenha papel crucial na formalização e aprovação do orçamento do Estado (Brasil, 1988).

O Plano Plurianual (PPA) é um dos pilares do planejamento orçamentário no Brasil, conforme estabelecido pelo Art. 165 da Constituição Federal de 1988. Este instrumento tem a função de planejar, para um período de quatro anos, as diretrizes, objetivos e metas do governo, de forma a guiar a alocação de recursos para as ações e programas que visam ao desenvolvimento do país. O PPA abrange todo o ciclo de um mandato do Poder Executivo, sendo, portanto, uma ferramenta de planejamento estratégico que visa estabelecer as prioridades de atuação do governo para o médio e longo prazo (Brasil, 1988).

Conforme disposto no parágrafo 1º do art. 165 da CF/1988, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada (Harada, 2019).

Através do PPA, o governo define as áreas prioritárias de atuação e os programas que serão desenvolvidos ao longo de seu mandato. No entanto, ele não detalha os valores específicos de cada ação ou programa, mas apresenta as metas e objetivos gerais. Assim, o PPA assegura que as políticas públicas sejam planejadas de forma integrada e estratégica, com foco no desenvolvimento sustentável e na melhoria das condições de vida da população (ENAP, 2021).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma norma que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e garante que o orçamento anual esteja alinhado com os objetivos do PPA. A LDO estabelece as metas fiscais e as prioridades de gasto para o ano seguinte, com base nas diretrizes e metas do plano plurianual, além de definir as condições e limites para a execução do orçamento, respeitando as normas de responsabilidade fiscal. A LDO também trata de aspectos fiscais e financeiros que devem ser seguidos para garantir a sustentabilidade das finanças públicas (Giacomoni, 2023; ENAP, 2021).

A LDO está prevista no inciso II do art. 165 da CF/1988 tem vigência de um ano, isso porque ela deve incluir as despesas de capital par ao próximo exercício financeiro, além de orientar a elaboração da LOA, como descreve o parágrafo 2º do referido artigo. Assim, a LDO tem como função principal assegurar que os recursos públicos sejam alocados em conformidade com as prioridades de médio prazo estabelecidas no PPA, garantindo a continuidade das políticas públicas e a adequação do orçamento às realidades econômicas e fiscais do país. Ela reflete o compromisso do governo com a disciplina fiscal e a transparência na gestão pública, permitindo a adaptação das políticas orçamentárias às necessidades emergentes.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento normativo que formaliza o orçamento do governo para o exercício financeiro de um ano. Ela detalha a previsão das receitas e as despesas do governo para o período, com a alocação de recursos para os ministérios, secretarias e programas prioritários. A LOA é elaborada anualmente pelo Poder Executivo e deve ser compatível com as diretrizes estabelecidas pelo PPA e pela LDO, sempre em conformidade com as metas fiscais definidas. Além disso, ela autoriza o governo a realizar despesas públicas e estabelece limites para os gastos, com base nas projeções de receita e nas prioridades de execução (Brasil, 1988; ENAP, 2021).

Segundo a CF/1988, em seu art. 165, parágrafo 6º, o projeto de lei orçamentária, necessariamente deve ser acompanhado de um estudo de efetividade, na forma de demonstrativo, que contemple todas as receitas e as despesas decorrentes de isenção, anistia, remissão, benefícios de natureza financeira e subsídios fiscais. A razão disso é porque sempre que houver uma renúncia fiscal, ela deverá ser compensada com o aumento de recita ou redução de despesas, de modo que o impacto orçamentário possa ser estudado e analisado (Abraham, 2018).

A aprovação da LOA pelo Congresso Nacional é uma das etapas mais importantes do processo orçamentário, pois permite a efetiva execução do orçamento. Durante o processo de elaboração da LOA, o governo federal deve respeitar as normas de responsabilidade fiscal e garantir que as despesas previstas sejam sustentáveis, evitando o comprometimento das finanças públicas. A LOA também inclui a previsão de investimentos e despesas de capital, assegurando que o governo possa cumprir suas obrigações financeiras e compromissos sociais (ENAP, 2021).

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é a proposta inicial do orçamento que o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional para discussão e aprovação. A elaboração do PLOA é um processo técnico que envolve a previsão das receitas e a definição das despesas do governo para o exercício seguinte. A proposta deve ser compatível com as diretrizes fiscais

estabelecidas na LDO e alinhada com as metas e prioridades do PPA. O PLOA é a base para a LOA, sendo a primeira versão do orçamento que será ajustada e aprovada pelo Legislativo (ENAP, 2021).

O PLOA passa por um processo legislativo de análise e emendas, durante o qual o Congresso pode modificar os valores propostos pelo Executivo, desde que respeitados os limites legais. A aprovação do PLOA e a conversão deste projeto em LOA são etapas essenciais para que o governo tenha autorização para realizar a execução das despesas orçamentárias no ano seguinte. O PLOA, portanto, é a chave para a realização das políticas públicas, garantindo que o governo tenha recursos para cumprir suas promessas e compromissos sociais (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024).

O orçamento público brasileiro é regido por um conjunto de normas que buscam garantir a eficiência e a transparência na gestão fiscal do Estado. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos fundamentais para o planejamento e a execução das políticas públicas, cada um correspondendo a um horizonte temporal distinto: longo, médio e curto prazo, respectivamente. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), por sua vez, é o ponto de partida para o processo legislativo que formaliza a execução do orçamento. Juntos, esses instrumentos asseguram que os recursos públicos sejam alocados de maneira eficiente, cumprindo as metas de desenvolvimento social e econômico do país e atendendo às necessidades da população (Giacomoni, 2023).

Pelo exposto, concluímos que o planejamento estratégico no setor público brasileiro, articulado por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), tem se consolidado como uma ferramenta essencial para a organização e execução das políticas governamentais, garantindo a eficácia na alocação de recursos e o cumprimento das metas estabelecidas. Esses instrumentos fornecem a base para o desenvolvimento sustentável e a gestão eficiente dos recursos públicos. A partir desse entendimento, o próximo capítulo abordará as políticas de preservação do patrimônio cultural e a atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), ao longo do tempo, apresentando os principais conceitos de políticas públicas, com um foco para as políticas públicas na área da preservação do patrimônio cultural. Será apresentada uma análise da execução orçamentária do Iphan no período de 2014 a 2024, de forma a apresentar os valores recebidos e executados nos últimos dez anos e como a disponibilidade dos mesmos está relacionada a efetividades nas ações de preservação do patrimônio cultural, como também avaliar os impactos que a ausência ou da insuficiência desses recursos podem ter na atuação da instituição nesse campo.

2 POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E A ATUAÇÃO DO IPHAN AO LONGO DO TEMPO

O objetivo deste capítulo é abordar a formulação e o desenvolvimento das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural, destacando a importância da missão do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a necessidade de recursos adequados para o cumprimento eficaz dessa missão, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Segundo o artigo 2º do seu Regimento Interno (Portaria Iphan nº 141, de 12 de dezembro de 2023), o Iphan tem como missão promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro visando fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do País, sendo a finalidade do Iphan preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do art. 216 da Constituição Federal.

Conforme o artigo 216, §1º da Constituição Federal/1988:

> O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Depreende-se que a atuação do Iphan tem amparo constitucional, o que traz uma responsabilidade ainda maior para o campo de atuação da autarquia, sendo imprescindível a disponibilização dos recursos necessários para a sua atuação de forma eficiente, eficaz e atendendo às demandas e expectativas dos cidadãos. Quando se pensa em necessidade de recursos, primeiramente temos a ideia de recursos financeiros, entretanto além dos recursos financeiros, recursos humanos, tecnológicos, materiais, conceituais e legais são também importantes para o cumprimento adequado da missão institucional.

A preservação do patrimônio cultural mostra-se uma agenda de atuação importante para o Estado, considerando a diversidade cultural do nosso país, que contém inúmeros bens reconhecidos, seja por tombamento (patrimônio material) ou por registro (patrimônio imaterial), além dos bens valorados (patrimônio ferroviário) e cadastrados (patrimônio arqueológico), sendo de interesse da sociedade a proteção e preservação de tais bens. Compreender os desafios que estão envolvidos nesse processo, especialmente no que diz respeito à perspectiva dos recursos orçamentários, permite não somente identificar obstáculos, mas buscar alternativas para superá-los e tornar a ação de preservação mais efetiva.

O Estado tem como objetivo propiciar o bem-estar do seu povo, a harmonia social e a

qualidade de vida de todos, além de outros objetivos constitucionais (Brasil, 1988). Esse é um grande desafio, principalmente pela dimensão continental da Brasil e sua grande diversidade cultural. Proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural faz parte de atribuição constitucional do Brasil e de um projeto ambicioso da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus países membros, que estão trabalhando no intuito de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tais objetivos resultam de um anseio global por ações para erradicar a pobreza, preservar o meio ambiente e as condições climáticas, além de garantir que todos, independentemente do lugar onde habitam, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Para isso, foram formulados dezessete objetivos desafiadores e interdependentes que contemplam metas para superar as principais questões que limitam o desenvolvimento sustentável no Brasil e no mundo: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; parcerias e meios de implementação. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil.

Entre estes objetivos, destaca-se o sobre cidades e comunidades sustentáveis que tem como uma de suas metas “Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo”. Como indicador para se mensurar essa meta, consta o “Total da despesa (pública e privada) per capita gasta na preservação, proteção e conservação de todo o patrimônio cultural e natural, por tipo de patrimônio (cultural, natural, misto e por designação do Centro do Patrimônio Mundial), nível de governo (nacional, regional e local), tipo de despesa (despesas correntes/de investimento) e tipo de financiamento privado (doações em espécie, setor privado sem fins lucrativos e patrocínios)” (IPEA, 2024). Percebe-se que a preservação do patrimônio cultural tem uma contribuição relevante para a melhoria de vários indicadores econômicos e sociais e analisar indicadores de investimentos públicos em cultura e patrimônio podem ajudar na (re)formulação de políticas públicas mais efetivas nessa área. Segundo Cavallazzi (2014, p.7, grifo nosso):

> O direito à cidade, expressão do direito à dignidade humana, constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos incluindo o direito à moradia - implícita a regularização fundiária -, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos - implícito o saneamento -, ao lazer, à segurança, ao transporte público, **a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado** - implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis, como direito humano na categoria dos interesses difusos.

Com uma sociedade em constante transformação, que busca o entendimento e uma maior participação nas mais diversas frentes de atuação do Estado, trazendo a pauta temas de interesse coletivo, como a importância da preservação do patrimônio cultural nas suas mais diversas formas no Brasil, nesse contexto, o Iphan tem se consolidado como instituição referencial na elaboração e implementação de políticas públicas na área do patrimônio, posição conquistada ao longo dos anos de sua criação, enfrentando momentos de apoio como também momentos de grandes dificuldades como veremos adiante.

2.1 Políticas públicas e a Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil

Conforme já citado anteriormente a missão institucional do Iphan é promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma sustentável, contribuindo para a cidadania plena e para o reconhecimento, valorização e difusão da diversidade cultural, na acepção do art. 216 da Constituição Federal**.** Alinhado à missão institucional, o Iphan desenvolve atividades com a finalidade de contribuir para o cumprimento dessa missão, observando as diretrizes estabelecidas pela Administração Central que está localizada em Brasília-DF. Dentre as atividades realizadas destacam-se as seguintes:

a) Fiscalização de poder de polícia administrativa (intervenção no patrimônio tombado e/ou arqueológico) - essa atividade é uma atribuição constitucional do Iphan, que no seu dever de preservar o patrimônio histórico e artístico nacional, fiscalização às ações de intervenção por terceiros em áreas de tombamento federal, além de novos empreendimentos verificando se os mesmos não estão sendo construídos em áreas de licenciamento ambiental. A intenção é evitar a degradação do patrimônio, além de oferecer a orientação necessária para minimizar os possíveis impactos;

b) Análise, autorização e acompanhamento das ações de intervenção no patrimônio edificado - essa atividade acontece no momento em que o cidadão dá entrada em um pedido de autorização para fazer algum tipo de intervenção em imóvel tombado, com os principais detalhes sobre essa intervenção. A partir daí há uma análise técnica que resulta na autorização da intervenção, solicitação de complementação de alterações e/ou adaptações nos projetos, ou

não autorização da intervenção;

c) Execução direta de obras para a recuperação de bens tombados e valorados - essa atividade ocorre quando o Iphan executa diretamente ações de intervenções em bens tombados e valorados. Com o programa Novo PAC Cidades Históricas houve um aumento expressivo nas intervenções diretas feitas pelo Iphan nas cidades que são Patrimônio Cultural da Humanidade e que foram contempladas pelo programa, tais como São Luís, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro.

O conceito de política pública pode ser entendido como um conjunto de decisões, ações e estratégias que visam solucionar problemas identificados pela sociedade ou pelo governo. Sua principal finalidade é atender a demandas coletivas, promover o bem-estar da população e resolver questões que afetam a vida social, econômica e política dos cidadãos. Em outras palavras, as políticas públicas são formuladas com o intuito de melhorar a qualidade de vida da população, garantindo direitos fundamentais e criando condições para o desenvolvimento humano e social **(**Lynn, 1980).

Em uma classificação proposta por Wu *et al*.(2014), as políticas públicas podem ser classificadas em diferentes tipos, de acordo com sua área de atuação, objetivos e métodos de implementação. Destacam-se algumas das principais políticas públicas, tais como: Políticas sociais são aquelas voltadas para a promoção do bem-estar social e o atendimento das necessidades básicas da população. Exemplo disso são as políticas públicas de saúde, educação, segurança, moradia e assistência social. Políticas Econômicas visam o desenvolvimento da economia e o aumento da qualidade de vida da população, por meio de ações como a geração de empregos, a redução da pobreza e a promoção da justiça fiscal. Políticas Ambientais, voltadas para preservação do meio ambiente e no uso sustentável dos recursos naturais. A criação de áreas protegidas, a observação das leis de preservação ambiental e o incentivo ao desenvolvimento sustentável são exemplos desse tipo de política. Políticas de Direitos Humanos, envolvem a defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, incluindo a proteção contra discriminação, violência e abusos de poder, bem como a promoção da igualdade de gênero, raça e orientação sexual. E por fim, as Políticas Culturais são voltadas para a promoção, preservação e valorização da cultura e do patrimônio histórico e artístico do país. Elas incluem desde a criação de museus e centros culturais até a preservação do patrimônio imaterial e a promoção da diversidade cultural (Wu *et al*., 2014).

Pode-se entender, portanto, as políticas públicas como a base de um conjunto de atividades a serem realizadas pela Administração Pública, para que os fins consagrados no texto constitucional sejam cumpridos, sobretudo no que se refere aos direitos fundamentais que

dependem de ações para sua promoção (Barcellos, 2007). Tais políticas públicas se manifestam por meio de ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. Como já visto anteriormente, o parágrafo único do artigo 216 da Constituição Federal/1988 já contempla que "O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação." De forma geral, as políticas públicas são ações do Estado desenvolvidas através de diretrizes e programas desenvolvidos pelos governos dedicados a garantir o bem estar da população, atuando em diversas áreas, sendo a cultura uma dessas áreas.

Além dos direitos básicos como saúde, educação, segurança, cultura, moradia e outros que não estejam na lei podem vir a ser garantidos através de uma política pública. Isso pode acontecer com direitos que, com o passar do tempo, sejam identificados como uma necessidade da sociedade. A criação, o planejamento e o desenvolvimento dessas políticas é resultado de uma ação conjunta do poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

O Poder Legislativo e o Executivo podem propor políticas públicas. O poder Legislativo deve criar as leis referentes a uma determinada política pública; já o poder Executivo é o responsável pelo planejamento de ação e pela aplicação da medida.

Cabe ao Poder Judiciário fazer o controle das leis criadas, observar a sua constitucionalidade e confirmar se elas são adequadas para cumprir o objetivo proposto. As políticas públicas afetam toda a sociedade, independente de sexo, raça, religião, escolaridade ou nível social, tendo como função principal fomentar o bem-estar da sociedade. Este está relacionado a ações bem desenvolvidas e à sua execução efetiva em áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, cultura, lazer, transporte e segurança, ou seja, deve-se contemplar a qualidade de vida da população como um todo, segundo Macedo (2018).

As políticas públicas são, pois, indispensáveis para a garantia e a promoção de direitos fundamentais. E como já indicado no capítulo anterior, toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público, o qual é limitado. Essas são evidências fáticas e não teses jurídicas. A rigor, a simples existência dos poderes estatais - o Executivo, o Legislativo e o Judiciário - implica dispêndio permanente de recursos públicos, ao menos com a manutenção das instalações físicas e remuneração dos titulares e dos servidores públicos, além de outros custos (Galdino, 2002).

A evolução das políticas públicas no Brasil reflete mudanças na estrutura do Estado e nas demandas sociais. Durante o período colonial e imperial, o Estado tinha um papel limitado, e as políticas públicas eram voltadas principalmente para a manutenção da ordem e para a proteção dos interesses da elite dominante. A partir da Proclamação da República, as políticas públicas começaram a se expandir, especialmente no que se refere às áreas de saúde, educação e infraestrutura **(**Secchi, 2014).

Segundo Calabre (2013), a maioria dos estudiosos sobre políticas culturais no Brasil concordam que os dois principais momentos, nos quais é possível identificar a elaboração e a implementação de políticas culturais, foram o governo de Getúlio Vargas, em especial na gestão do Ministro Gustavo Capanema (1934 – 1945), e ditadura civil-militar, mais especialmente na década de 1970. A criação da Fundação Nacional de Artes – Funarte é destacado pela autora como sendo uma ação que fortaleceu a área da cultura nesse período.

O primeiro momento indicado por Calabre (2013) é marcado, para a história das políticas de patrimônio no Brasil, pela criação do então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional Já o segundo momento traz discussões importantes sobre a descentralização das políticas de cultura e um debate mais incisivo sobre a tensão entre preservação e desenvolvimento. Dentro do Ministério da Educação e Cultura (MEC) havia uma secretaria específica da cultura, o que demonstrava a importância dessa área dentro do governo, que poderia atuar com mais autonomia na formulação e desenvolvimento de políticas públicas nesse campo. No governo do presidente José Sarney foi criado o Ministério da Cultura (MinC), no ano de 1985, com a esperança de maior fortalecimento desse setor em nosso país. Entretanto como destaca Calabre (2013) essa reformulação, que para alguns poucos, parecia ser uma possibilidade fortalecimento institucional, para a área se mostrou desastrosa, pois ao se separar cultura da educação, a cultura deixou de acessar e partilhar muito dos recursos da área, ou seja, perdeu tanto em orçamento como em status político. O Ministério da Cultura (MinC) foi criado com um orçamento insignificante, que mal mantinha a estrutura interna e as instituições a ele vinculadas, como por exemplo a Fundação Pró-Memória que anos depois passaria a ser o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Com a Constituição de 1988, houve um marco significativo na história das políticas públicas no Brasil. A Constituição estabeleceu uma série de direitos fundamentais, como saúde, educação, cultura, moradia e segurança, e determinou que o Estado deveria garantir a sua efetivação. Esse movimento representou uma maior responsabilização do Estado para com a população, ampliando as funções do governo no processo de promoção do bem-estar social.

Internacionalmente, a formação e consolidação do campo do patrimônio cultural é um

processo que vem sendo desenvolvido ao longo da história da humanidade, mas que a partir do final do século XVIII ganha um maior espaço de discussão na sociedade, especialmente pelas transformações urbanas e artísticas trazidas pela Revolução Industrial. Nesse processo, cabe destacar o importante papel da elaboração de documentos internacionais, como as Cartas Patrimoniais, que são instrumentos formais que indicam a compreensão e/ou entendimento sobre determinado tema na área da preservação do patrimônio histórico. Há o registro de um compromisso dos representantes que assinam esses documentos, em trabalhar para fomentar a implementação dos termos acordados. Entretanto, mesmo sendo de grande relevância no campo da preservação do patrimônio cultural, as Cartas Patrimoniais não são vinculantes, ou seja, juridicamente não há obrigação legal de cumprimento dos pontos abordados nas mesmas[4].

Em 1931, foi produzida a Carta de Atenas, elaborada pelo Escritório Internacional de Museus da Sociedade das Nações, com o objetivo de estabelecer princípios gerais para a conservação dos monumentos de arte e de história. Promover a colaboração entre Estados. Posteriormente outros documentos internacionais foram produzidos, como a Carta de Atenas (1933) produzida no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, documento resultante da Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, Conferência Intergovernamental da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1954, a Carta de Veneza decorrente do Congresso de Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos em 1964, são outros exemplos de documentos internacionais que apontavam para a importância da preservação do patrimônio, que ganhava cada vez mais importância no cenário internacional e que, de forma direta ou indireta, influenciava na preservação do patrimônio cultural no Brasil. Mesmo com sua relevância reconhecida, havia um deslocamento entre a aplicação real dos conceitos trazidos por esses documentos em comparação com a sua aceitação pelo Brasil (Sant'Anna, 2015).

Ainda segundo Sant'Anna (1995), as cartas patrimoniais são um produto de consenso de obtidos entre especialistas, militante e atores políticos no campo da preservação, baseado em suas experiências e práticas no campo do patrimônio. Apesar de desempenharem um papel importante, esses documentos por si só não garantiam a aplicação das suas ideias. De qualquer forma, é fato que elas exercem uma grande influência no campo da preservação do patrimônio cultural, especialmente com a ampliação desse conceito, destacado por Sant'Anna, (2015, p. 37):

[4]Conteúdo com base na disciplina Constituição do Campo do Patrimônio: Panorama Internacional. Disciplina ministrada pelos professores Dra. Lia Motta e Dr. Hilário Pereira.

> As recomendações, cartas e convenções internacionais, difundidas a partir dos anos de 1930, atestam, em suma, o deslocamento do centro do interesse da obra de arte e do monumento histórico para o patrimônio urbano, paisagístico e, em seguida, cultural – dimensão esta que, eventualmente, abarca todas as outras e se confunde com o universo do patrimônio a ser preservado.

No cenário contemporâneo, o desenvolvimento de políticas públicas se tornou um desafio, dada a diversidade de interesses e necessidades da população, bem como a necessidade de uma gestão eficiente e transparente. As políticas públicas precisam ser planejadas e executadas de maneira mais participativa, com a colaboração das diversas esferas de governo e a sociedade civil. Quando se verifica o contexto da política cultural, o envolvimento da sociedade na definição das prioridades culturais torna-se ainda mais necessário, pois quanto maior o senso de pertencimento do cidadão, maior o engajamento nas ações de preservação

Quando se trata sobre as políticas públicas no Brasil, observa-se que as mesmas são reguladas por um conjunto de dispositivos legais que orientam a atuação dos órgãos públicos e garantem que os direitos da população sejam respeitados. A Constituição Federal de 1988 é o principal instrumento legal que fundamenta as políticas públicas no país, ao garantir os direitos sociais, culturais, econômicos e políticos dos cidadãos, especialmente no seu artigo 5º que trata dos direitos e garantias fundamentais.

Um exemplo de dispositivo legal importante para a formulação das políticas públicas culturais é o próprio artigo 216 da Constituição, que estabelece a proteção do patrimônio cultural brasileiro. A Lei nº 9.610, de 1998, por exemplo, trata dos direitos autorais e do uso de obras culturais, e a Lei nº 11.904, de 2009, cria o Sistema Nacional de Cultura, que é um instrumento fundamental para a coordenação e execução de políticas culturais no Brasil. Dessa forma, seguindo a evolução do conceito de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional, hoje mais usualmente conceituado como patrimônio cultural, o Iphan vem aperfeiçoando, ao longo dos seus 87 anos, a sua forma de atuação, saindo de uma atuação mais preocupada com a preservação do bem em si, para uma atuação onde é pensado, além da preservação estética e arquitetônica, como esse bem irá interagir com a sociedade, a sua utilização e apropriação pela comunidade local, ou seja, além das questões técnicas estão sendo pensadas as questões sociais, ampliando o significado do termo preservação.

Desde 2000, com a publicação do Decreto 3551, que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, o patrimônio cultural reconhecido pelo Iphan inclui bens de natureza material e imaterial. Em relação ao patrimônio material, o artigo 65 da Portaria 141/2023 (Regimento Interno do Iphan) destaca as competências do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização – DEPAM/IPHAN; há também a Portaria Iphan nº

375/2018, que institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Em relação ao patrimônio imaterial, o artigo 81 do Regimento Interno aponta as atribuições do Departamento de Patrimônio Imaterial e a Portaria Iphan nº 200/2016 dispõe sobre a implementação do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial (PNPI).

O patrimônio material reconhecido pelo Iphan é composto por um conjunto de bens culturais classificados segundo sua natureza, conforme os quatro Livros do Tombo: arqueológico, paisagístico e etnográfico; histórico; belas artes; e das artes aplicadas. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 215 e 216, ampliou a noção de patrimônio cultural ao reconhecer a existência de bens culturais de natureza material e imaterial e, também, ao estabelecer outras formas de preservação – como o Registro e o Inventário – além do Tombamento, instituído pelo Decreto-Lei nº. 25, de 30 de novembro de 1937, que é adequado, principalmente, à proteção de edificações, paisagens e conjuntos históricos urbanos. Os bens tombados de natureza material podem ser imóveis como as cidades históricas, sítios arqueológicos e paisagísticos e bens individuais; ou móveis, como coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos (IPHAN, 2024).

A relação de patrimônios materiais tombados pelo Iphan pode ser acessada por meio do Arquivo Central do Iphan/Seção Rio de Janeiro, que é o setor responsável pela abertura, guarda e acesso aos processos de tombamento, de entorno e de saída de obras de artes do País. O Arquivo também emite certidões para efeito de prova e faz a inscrição dos bens nos Livros do Tombo (IPHAN, 2024).

A amplitude das ações voltadas para a preservação do patrimônio material pelo Iphan se confunde com a grandeza desse patrimônio em nosso país. Podemos mencionar o tombamento de bens de valor histórico e artístico, o cadastramento de sítios arqueológicos, a preservação dos bens móveis e imóveis de valor histórico, artístico e cultural oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal – REFSA. Além desses, com a publicação da Portaria Iphan nº 135, de 20 de novembro de 2023, há a regulamentação do procedimento para a declaração do tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, conforme o previsto no art. 216, §5º da Constituição da República Federativa do Brasil, no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e cria o Livro Tombo de Documentos e Sítios Detentores de Reminiscências Históricas de Antigos Quilombos.

Recaem sobre sítio brasileiros o reconhecimento por seu “valor universal excepcional”, por meio de sua inscrição da lista do Patrimônio Mundial da UNESCO. De

acordo com a Unesco, atualmente no Brasil existem 24bens incluídos na lista do Patrimônio Mundial, nos termos da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (Unesco, 1972)[5] sendo estes divididos em Patrimônio Cultural, — "composto por monumentos, grupos de edifícios ou sítios que tenham um excepcional e universal valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico ou antropológico" — e Natural [6]— "formações físicas, biológicas e geológicas excepcionais, habitats de espécies animais e vegetais ameaçadas e áreas que tenham valor científico, de conservação ou estético excepcional" (Baratto, 2024).

Como exemplo desses reconhecimentos, temos o Centro Histórico de São Luís do Maranhão, tombado em 1974 pelo Iphan e reconhecido como Patrimônio Mundial em 1997. Fundada por franceses, ocupada por holandeses e, posteriormente, dominada pelos portugueses, São Luís tem seu centro histórico datado do final do século XVII. Um período de marcado por uma forma de vida mais tradicional garantiu a preservação de grande número de edifícios históricos, resultando em um centro antigo relativamente bem conservado.

Figura 1 - Rua Portugal, no Centro Histórico de São Luís/MA



Fonte: Arquivos da Superintendência do Iphan no Maranhão

[5]**Patrimônio Mundial Cultural:** Brasília (DF), Cais do Valongo - Rio de Janeiro (RJ), Centro Histórico de Goiás (GO), Centro Histórico de Diamantina (MG), Centro Histórico de Ouro Preto (MG), Centro Histórico de Olinda (PE), Centro Histórico de São Luís (MA), Centro Histórico de Salvador (BA), Conjunto Moderno da Pampulha - Belo Horizonte (MG), Missões Jesuíticas Guaranis - no Brasil, ruínas de São Miguel das Missões (RS), Parque Nacional Serra da Capivara (PI), Praça São Francisco, em São Cristóvão (SE), Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre a montanha e o mar (RJ), Santuário do Bom Jesus de Matozinhos - Congonhas (MG), Sítio Roberto Burle Marx (RJ).

[6]**Patrimônio Mundial Natural:** Lençóis Maranhenses (MA), Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal (MT/MS), Complexo de Conservação da Amazônia Central (AM), Costa do Descobrimento: Reservas da Mata Atlântica (BA/ES), Ilhas Atlânticas: Fernando de Noronha e Atol das Rocas (PE/RN), Parque Nacional do Iguaçu (PR), Reservas da Mata Atlântica (PR/SP), Reservas do Cerrado: Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros e das Emas (GO). **Patrimônio Misto:** Paraty e Ilha Grande (RJ): Cultura e Biodiversidade. Fonte: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes.

Além do vasto patrimônio histórico já tombado, há também o instrumento da valoração, incidente sobre o patrimônio ferroviário: a Lei nº 11.483/2007 passa para a responsabilidade do Iphan todo o patrimônio da extinta Rede Ferroviária Federal S.A (REFSA), com um patrimônio riquíssimo. Segundo inventário da ferrovia, são mais de 52 mil bens imóveis e 15 mil bens móveis, classificados como de valor histórico pelo Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Ferroviário.

Ainda no campo da preservação do patrimônio material, temos os bens arqueológicos reconhecidos pelas suas características especiais, sendo tombado nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 e/ou inscritos na lista de Patrimônio Mundial pela UNESCO. Segundo o Iphan, atualmente o Brasil possui 17 bens arqueológicos tombados (11 sítios arqueológicos e 6 coleções arqueológicas localizadas em museus). Além dos bens arqueológicos tombados, temos os bens arqueológicos reconhecidos como Patrimônio Mundial, que são: Parque Nacional Serra da Capivara (PI), Missões Jesuíticas Guaranis - no Brasil, ruínas de São Miguel das Missões (RS) e Cais do Valongo - Rio de Janeiro (RJ). O Parque Nacional Serra da Capivara foi tombado em 1993 e está localizado no Estado do Piauí. O Parque Nacional Serra da Capivara - no bioma Caatinga, na Região Nordeste - foi inscrito, pela Unesco, na Lista do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, em 1991. Criado em 1979, para preservar vestígios arqueológicos da mais remota presença do homem na América do Sul, o Parque teve sua demarcação concluída em 1990 e está subordinado ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Figura 2- Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses



Fonte: https://www.ma.gov.br/noticias/unesco-vai-visitar-o-maranhao-em-nova-fase-da-candidatura-dos-lencois-maranhenses-ao-titulo-de-patrimonio-natural-da-humanidade

Entre os dias 21 e 30 de julho, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional marcou presença na 46a Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial, em Nova Delhi, na Índia. Representando o Centro Lúcio Costa (CLC) – unidade especial do Iphan que abriga o Centro Regional de Formação em Gestão do Patrimônio Mundial –, a diretora Claudia Baeta Leal discursou sobre o papel do órgão, que é um dos Centros Internacionais de Categoria 2 (CC2) associados à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), presentes ao evento. Durante a Sessão, houve, ainda, a avaliação de 27 candidaturas ao título de Patrimônio Mundial Natural. A candidatura brasileira do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, foi aprovada por cumprir todos os requisitos ao título, que valoriza a importância ambiental dos lugares e a necessidade da sua preservação[7]. Com esses exemplos é possível perceber a amplitude do patrimônio cultural material a ser preservado, exigindo um esforço institucional em várias frentes, para o desenvolvimento das políticas públicas adequadas para uma ação mais efetiva com o objetivo da preservação desse rico patrimônio.

Ações como fiscalização das intervenções nos bens tombados, análise de consultas prévias feitas por proprietário de imóveis tombados antes da realização de reforma e adaptação nos mesmos, execução direta de obras de reforma e restauração de bens tombados, são exemplos de ações práticas desenvolvidas pelo Iphan para a preservação do patrimônio material. Atualmente essas ações são coordenadas dentro do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM/IPHAN) e pelo Departamento de Assuntos Estratégicos e Intersetoriais (DAEI/IPHAN), ambos ligados diretamente à presidência do instituto.

Conforme Cancelier (2022), a política pública do patrimônio foi se consolidando, e, assim como a própria concepção de bem cultural foi sendo modificada e incorporou novas percepções e significados. A unificação da instituição de preservação do patrimônio cultural com o Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC), em 1979, representou um avanço nesse sentido, contribuindo para um alargamento no conceito de bem cultural e dando ensejo a novos rumos na gestão da política pública para a área. A participação da sociedade e a inclusão da mesma no processo de preservação ganharam mais força com o fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliou o conceito de patrimônio cultural:

> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
> I - as formas de expressão;
> II - os modos de criar, fazer e viver;

[7] Informações obtidas no endereço eletrônico: https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/na-india-iphan-reafirma-seu-papel-como-formador-de-profissionais-do-patrimonio

> III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
> IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
> V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.
> § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Com o novo texto constitucional, há um respaldo não somente técnico e social, mas agora jurídico para uma ação mais diversificada com a inclusão de outros atores e instrumentos no processo de preservação do patrimônio cultural. Sabe-se que há um hiato entre as leis e a sua aplicação prática, de forma que tais mudanças não ocorreram de imediato, pelo contrário, até hoje estão em cursos uma série de medidas e ações com o objetivo de aprimorar a salvaguarda do patrimônio imaterial.

A aprovação do Decreto nº 3.551, de 2000 e da Portaria Iphan 200/2016, que regulamenta o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), marcou uma significativa mudança de paradigma na política patrimonial brasileira. Estes dispositivos legais consolidaram uma abordagem que, ao invés de se restringir à preservação de bens materiais, passou a englobar a identificação e valorização de bens que representam a diversidade cultural do país. A nova perspectiva valoriza tanto os bens materiais quanto os imateriais, incluindo manifestações populares, saberes, práticas e celebrações, identificadas e definidas em "referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" (Brasil, 1988). Segundo Cora (2014), esta transformação no foco da preservação reflete uma visão mais abrangente, que agora também se dedica à salvaguarda do patrimônio imaterial, ampliando a concepção tradicional de preservação patrimonial.

Verifica-se que os bens imateriais são transmitidos de geração a geração e constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, sua interação com a natureza e sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade. Contribuem, dessa forma, para promoção do respeito à diversidade cultural e à criatividade humana (IPHAN, 2024).

No momento em que há a inscrição do bem cultural em um dos Livros de Registro do Iphan[8], é possível planejar o desenvolvimento de ações de salvaguarda com o objetivo de

[8]**Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico** - Onde são inscritos os bens culturais em função do valor arqueológico, relacionado a vestígios da ocupação humana pré-histórica ou histórica; de valor etnográfico ou de referência para determinados grupos sociais; e de valor paisagístico, englobando tanto áreas naturais, quanto lugares criados pelo homem aos quais é atribuído valor à sua configuração paisagística, a exemplo de jardins, mas também cidades ou conjuntos arquitetônicos que se destaquem por sua relação com o território onde estão implantados. **Livro do Tombo Histórico** - Neste livro são inscritos os bens culturais em função do valor histórico. É formado pelo conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no Brasil e cuja

garantir a sustentabilidade dos mesmos, como a transmissão de práticas e saberes entre as gerações, fomento às ações de capacitação dos detentores desses saberes e práticas, entre outras ações com objetivo de fomentar o desenvolvimento dos bens culturais com ações estratégicas de curto, médio e longo prazo. Em 2004, uma política de salvaguarda mais estruturada e sistemática começou a ser implementada pelo Iphan a partir da criação do Departamento do Patrimônio Imaterial (DPI). A portaria do Iphan 299/2015 é a que normatiza os tipos de ações e atividades a serem desenvolvidas para a salvaguarda de um bem cultural Registrado, e visam contribuir tanto para a sua continuidade de modo sustentável quanto para a melhoria das condições sociais e materiais de transmissão e reprodução que possibilitam sua existência.

No contexto do DPI, em articulação com os ministérios da Cultura (MinC), Educação (MEC), Planejamento e Gestão (MPOG), Justiça (MJ), Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI). Foi instituído pelo Decreto nº. 7.387, de 9 de dezembro de 2010, o Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL), utilizado para reconhecimento e valorização das línguas portadoras de referência à identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Além das atividades diretas de preservação, como restauração de bens e a fiscalização de intervenções em áreas de tombamento, o desenvolvimento de ações que das políticas de educação patrimonial e da política de fomento e economia do patrimônio são importantes atribuições do Departamento de Articulação, Fomento e Educação (DAFE/IPHAN) previstos no artigo 92 do Regimento Interno do Iphan. De acordo com artigo 99 Art. do mesmo regimento, à Coordenação-Geral de Fomento e Economia do Patrimônio (CGFE) compete:

---

conservação seja de interesse público por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil. Esse Livro, para melhor condução das ações do Iphan, reúne, especificamente, os bens culturais em função do seu valor histórico que se dividem em bens imóveis (edificações, fazendas, marcos, chafarizes, pontes, centros históricos, por exemplo) e móveis (imagens, mobiliário, quadros e xilogravuras, entre outras peças). **Livro do Tombo das Belas Artes** - Reúne as inscrições dos bens culturais em função do valor artístico. O termo belas-artes é aplicado às artes de caráter não utilitário, opostas às artes aplicadas e às artes decorativas. Para a História da Arte, imitam a beleza natural e são consideradas diferentes daquelas que combinam beleza e utilidade. O surgimento das academias de arte, na Europa, a partir do século XVI, foi decisivo na alteração do status do artista, personificado por Michelangelo Buonarroti (1475 - 1564). Nesse período, o termo belas-artes entrou na ordem do dia como sinônimo de arte acadêmica, separando arte e artesanato, artistas e mestres de ofícios. **Livro do Tombo das Artes Aplicadas** - Onde são inscritos os bens culturais em função do valor artístico, associado à função utilitária. Essa denominação (em oposição às belas artes) se refere à produção artística que se orienta para a criação de objetos, peças e construções utilitárias: alguns setores da arquitetura, das artes decorativas, design, artes gráficas e mobiliário, por exemplo. Desde o século XVI, as artes aplicadas estão presentes em bens de diferentes estilos arquitetônicos. No Brasil, as artes aplicadas se manifestam fortemente no Movimento Modernista de 1922, com pinturas, tapeçarias e objetos de vários artistas. (http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/608)

> I - propor diretrizes para elaboração e implementação de uma política nacional de fomento à economia do patrimônio cultural;
> II - gerenciar, de maneira articulada com as unidades do Iphan, a participação institucional em programas e fundos nacionais e internacionais de fomento, financiamento e incentivo à cultura;
> III - coordenar programas, instrumentos e mecanismos de fomento, patrocínio, incentivo e outras formas de apoio à cultura, com vistas a assegurar a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico do patrimônio cultural brasileiro;
> IV - apoiar as atividades relacionadas à interpretação, promoção e difusão do patrimônio cultural, entre os entes do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural;
> V - propor, coordenar e gerenciar, de forma compartilhada com unidades do Iphan e do Sistema MinC, parcerias e acordos de cooperação técnica com vistas ao fomento, à promoção e sustentabilidade econômica do patrimônio cultural;
> VI - propor diretrizes para o incentivo a projetos de patrimônio cultural no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac);
> VII - gerenciar, no âmbito do Iphan, o fluxo de análise de projetos de patrimônio cultural submetidos à Lei de Incentivo à Cultura;
> VIII - estabelecer interlocuções entre potenciais patrocinadores e proponentes de projetos de preservação e salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro;
> IX - coordenar e apoiar as unidades do Iphan na promoção de prêmios, concursos e outros editais de fomento ao patrimônio cultural;
> X - propor diretrizes para elaboração e implementação da política editorial institucional.

Na sua trajetória institucional, especialmente nas primeiras décadas de existência, a atuação do Iphan deu-se predominantemente na preservação do patrimônio material, com a realização de diversos tombamentos de bens, aos quais foram atribuídos valores que justificavam a sua preservação. Além de monumentos, havia também uma preocupação com a preservação de obras de arte e estruturação de museus para o adequado acondicionamento dessas obras e a sua exposição. Entretanto, apesar da relevância das atividades desenvolvidas, havia uma demanda social reprimida pela inclusão da sociedade nesse processo de preservação, no qual a maioria das decisões era tomada por um seleto grupo de técnicos e/ou intelectuais do campo do patrimônio.

Diante do exposto, conclui-se que as políticas públicas voltadas à preservação do patrimônio cultural no Brasil têm desempenhado um papel fundamental na proteção e valorização do patrimônio histórico e artístico do país, refletindo o compromisso do Estado com a conservação da identidade nacional. Tais políticas envolvem ações coordenadas entre diferentes esferas do governo e instituições especializadas, como o Iphan. A partir dessa abordagem, o próximo capítulo se dedicará à análise da execução orçamentária do Iphan no período de 2014 a 2024, examinando como os recursos foram alocados e aplicados nas iniciativas de preservação do patrimônio cultural, além de avaliar a eficácia das políticas que foram realizadas ao longo dessa década.

2.2 Análise da execução orçamentária do Iphan no período de 2014 a 2024

Toda ação do Estado necessita de recursos para ser realizada, de forma que na presente seção será analisada a execução orçamentária do Iphan no período de 2014 a 2024 buscando verificar como se deu essa evolução ao longo desse recorte temporal, de forma a auxiliar se os recursos destinados mostram-se suficientes para o atendimento das demandas da instituição, de acordo com as suas atribuições constitucionais. Para isso será explanado sobre os tipos de gastos onde são aplicados os recursos disponibilizados, como está organizada a sua nova estrutura de funcionamento, a partir do último regimento interno vigente. Após revisão de alguns conceitos importantes sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) e as fontes de informação dos dados orçamentários obtidos no presente estudo, será apresentado algumas tabelas, acompanhadas dos seus respectivos gráficos, contendo informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Conforme consta no Relatório de Gestão (IPHAN, 2023), para a consecução de sua missão institucional o Iphan articula seus gastos em três grandes frentes que amparam toda a atuação do órgão, quais sejam:

Gastos com Pessoal: Ações 20TP – Ativos Civis da União, 0181 – Aposentadorias e Pensões Civis da União, 09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, 2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes, 212B – Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes, 216H – Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos e 0005);

Custeio: 211F – Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais e 2000 – Administração da Unidade; e

Investimento (Ações 20ZH – Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro e 5538 – Preservação do Patrimônio Cultural em Cidades com Bens Tombados).

Na presente pesquisa serão analisados os aspectos referente às despesas de custeio e de investimento, ou seja, as ações 211F, 2000, 20ZH e 5538.

Por ser uma instituição de grande capilaridade, com atuação em todos os estados da federação brasileira, o Iphan precisa dispor de uma estrutura organizacional adequada à abrangência da sua atuação. De acordo com o Decreto nº 11.807, de 28 de novembro de 2023, a sua estrutura regimental dispõe de cinco departamentos, a saber: Departamento de Planejamento e Administração (DPA), Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM), Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI), Departamento de Ações Estratégicas e Intersetoriais (DAEI) e Departamento de Articulação, Fomento e Educação (DAFE). Além

dos departamentos, o Iphan conta com 27 Superintendências (uma em cada Estado brasileiro), 37 Escritórios Técnicos e 6 Unidades Especiais, sendo quatro delas no Rio de Janeiro - Centro Lucio Costa (CLC), Centro Cultural Sítio Roberto Burle Marx (CCSRBM), Centro Cultural do Patrimônio Paço Imperial (CCPPI) e Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), além de duas unidades em Brasília - Centro Nacional de Arqueologia (CNA) e o Centro de Documentação do Patrimônio (CDP)[9]. A seguir o organograma da instituição, permitindo uma melhor compreensão da sua estrutura de funcionamento, do fluxo dos processos e da comunicação organizacional. A forma como a mesma está disposta auxilia também na compreensão da importância da disponibilização de recursos de forma adequada e compatível com a estrutura do Iphan, necessário para que se consiga êxito no desenvolvimento de políticas públicas na área do patrimônio cultural.

Figura 3- Organograma do IPHAN 2023



Fonte: IPHAN. Relatório de Gestão Anual de 2023. Brasília: IPHAN, 2024.

[9]Fonte: IPHAN. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura

O objetivo desta seção é avaliar a execução orçamentária do Iphan referente ao custeio (despesa necessária à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração da instituição como, por exemplo, aquisição de material de expediente, combustível e outros materiais de consumo, contratação de serviços de terceiros), e ao investimento, conhecido também como despesa de capital (resulta no aumento do patrimônio da instituição, acrescendo a sua riqueza patrimonial). São exemplos de despesas de capital a aquisição de material permanente, como máquinas e equipamentos e a execução de obras, como as de reforma, restauração e requalificação de edifícios históricos. Vale destacar que apesar das despesas de pessoal serem consideradas como despesas de custeio, a mesmas não serão objetos de análise desse estudo.

Do ponto de vista da Lei Orçamentária Anual, o Iphan é responsável por executar 3 (três) ações finalísticas cruciais para a política de preservação do patrimônio cultural: **20ZH** – Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro; **211F** – Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais e **5538** – Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas, além da ação **2000** – referente à administração das unidades, que está relacionada a área meio.Os mesmos serão separados, tabulados e apresentados em forma de gráfico para facilitar a compreensão dessa evolução orçamentária, conforme as ações especificadas abaixo:

Ação 2000 – Administração da Unidade.

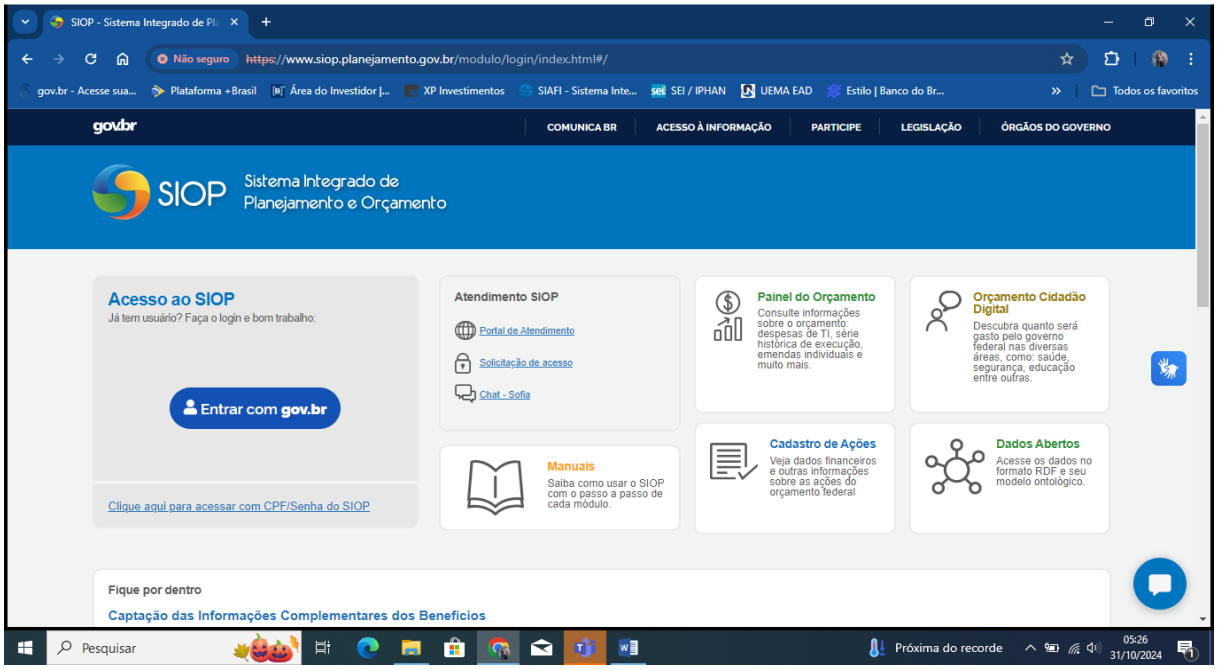
Ação 20ZH – Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro

Ação 211F – Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais

Ação 5538 – Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas.

Os dados da pesquisa foram coletados através de informações fornecidas pela Coordenação Geral de Planejamento e Orçamento – CGPLAN/DPA/IPHAN, em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, e através da análise dos relatórios de gestão dos períodos investigado neste estudo. A figura 5 mostra a tela de acesso ao SIOP, onde é possível coletar as informações da execução orçamentária através da série histórica, permitindo consultar os dados dos últimos dez anos, com filtros por ano, esfera (orçamento fiscal e orçamento da seguridade social), órgão orçamentário, unidade orçamentária, ação, grupo de despesas, objetivo e outros filtros que permitam a coleta de dados customizados de acordo com a necessidade do pesquisador.

Figura 4– Tela de Acesso ao SIOP



Fonte: SIOP. Disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/

Para uma melhor compreensão dos dados apresentados, faz-se necessária a revisão de alguns conceitos já apresentados no capítulo 01 deste trabalho:

a) **Projeto de Lei Orçamentária:** é o documento técnico, elaborado pela equipe econômica, enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo contendo a proposta orçamentária com base na estimativa das receitas e detalhamento das despesas para o próximo exercício financeiro. O projeto de lei orçamentária (PLOA) será analisado pelo Congresso, nas comissões de orçamento e finanças, que poderá propor modificações na proposta orçamentária. Após conclusão das análises o projeto é encaminhado para votação em plenário para aprovação e devolvido ao Executivo para sanção e publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

b) **Dotação Inicial:** a dotação inicial consiste no valor da autorização de gasto constante na Lei Orçamentária Anual (LOA), permitindo ao gestor público realizar a execução orçamentária dentro dos valores permitidos na LOA, à medida que os créditos orçamentários são descentralizados ao longo do exercício financeiro, de acordo com as receitas do governo.

c) **Dotação Atualizada:** a dotação atualizada refere-se à dotação inicial, acrescidos aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício financeiro, ou

reduzidos em razão de cancelamentos e anulações de dotações, de acordo com a evolução do orçamento ao longo do ano.

d) **Empenho:** é primeiro estágio das despesas e consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico, sendo emitida por autoridade competente, criando para o Estado uma obrigação de pagamento, conforme disposto no Art. 58, da Lei 4.320/64. São três as modalidades de empenho: *ordinário* que o ocorre quando o valor total da despesa é conhecido e o pagamento é realizado em uma única parcela. Já no empenho *global o* valor exato das despesas é conhecido, entretanto o pagamento é realizado de forma parcelada. A modalidade de empenho *estimativo* é aplicada quando não é possível determinar o valor exato da despesa, como no caso de fornecimento de energia elétrica, serviços telefônicos, aquisição de combustível, entre outros. Nesses casos é possível realizar o reforço na nota de empenho, aumentando o seu valor ou realizando a anulação dos valores não utilizados.

e) **Liquidação:** refere-se ao segundo estágio da despesa e ocorre após a entrega do material ou a conclusão da prestação dos serviços. Nesse momento cabe ao servidor responsável atestar a nota fiscal, verificando através de documentos e vistoria se o objeto foi executado conforme o contrato e a nota de empenho.

f) **Pagament**o: após a confirmação do direito adquirido pelo credor (liquidação), a autoridade competente emite a autorização de pagamento, permitindo que o servidor responsável possa realizar o lançamento no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, registrando que a despesa está apta para pagamento. Com os recursos financeiros em conta, é realizado o respectivo pagamento, sendo esse o terceiro e último estágio da despesa pública (Giacomoni, 2023).

O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) apresenta-se como um sistema informatizado para processamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da Administração Pública federal direta e indireta. O SIAFI foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) possibilita a execução e programação financeiras do Governo Federal, da forma disposta na Lei Orçamentária Anual (LOA). A figura 5 apresenta a tela de acesso ao sistema SIAFI.

Figura 5– Tela de Acesso ao SIAFI



Fonte: SIAF. Disponível em: https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf

Uma vez publicada a LOA, observadas às normas de execução orçamentária e de programação financeira da União estabelecida para o exercício e lançada as informações orçamentárias, fornecidas pela Secretaria de Orçamento Federal, no SIAFI, gera-se automaticamente o documento Nota de Dotação (ND), que cria o crédito orçamentário. A partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita.[10]

Revisado alguns conceitos importantes para entendimento dos dados que serão apresentados, com base em informações obtidas no SIOP, SIAFI e nos Relatórios de Gestão, serão apresentadas algumas tabelas acompanhadas dos seus respectivos gráficos, trazendo informações sobre a execução orçamentária e financeira no período analisado, para uma melhor compreensão da preservação do patrimônio cultural pelo Iphan em sua perspectiva orçamentária. Inicialmente, tem-se a tabela 1, contendo os valores empenhados ações orçamentárias do Iphan (ação 2000, ação 20ZH, ação 211F e ação 5538) no período de 2014 a 2024, apresentando na última coluna o somatório empenhado das ações supramencionadas.

[10]Informação disponível no endereço: http://intra.serpro.gov.br. O Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) é uma empresa pública brasileira que desenvolve soluções digitais para o governo federal e para o setor privado.

Os presentes dados são baseados em valores nominais, ou seja, o valor praticado no período da coleta. Não foi utilizada a metodologia de valores reais, quando se ajusta em relação à inflação ou deflação do período. Dessa forma, um aumento de créditos orçamentários de um período para outro nem sempre pode representar ganhos reais, quando se considera a inflação do período.

Tabela 1 – Valores empenhados por Ação - 2014 a 2024

Ano	Ação 2000	Ação 20ZH	Ação 211F	Ação 5538	Total
2014	71.244.874,26	44.017.918,19	7.952.617,08	105.370.425,09	228.585.834,62
2015	61.193.972,00	31.177.455,75	8.552.381,00	79.749.998,91	180.673.807,66
2016	81.838.749,00	22.497.308,00	5.946.000,00	67.173.854,00	177.455.911,00
2017	78.874.294,00	18.832.641,11	6.220.047,00	118.151.129,14	222.078.111,25
2018	85.839.721,00	26.303.165,70	4.499.998,70	156.306.985,66	272.949.871,06
2019	84.784.223,00	77.644.033,44	4.649.999,92	171.849.999,62	338.928.255,98
2020	77.271.525,00	17.549.671,03	4.361.727,30	37.075.856,46	136.258.779,79
2021	76.071.815,00	17.673.377,45	4.518.217,80	19.589.692,00	117.853.102,25
2022	74.662.206,00	21.879.277,84	1.879.978,74	34.565.966,00	132.987.428,58
2023	95.479.624,00	89.381.871,22	3.866.823,00	34.801.409,00	223.529.727,22
2024	76.894.722,00	22.863.193,00	1.452.778,00	199.977.537,00	301.188.230,00

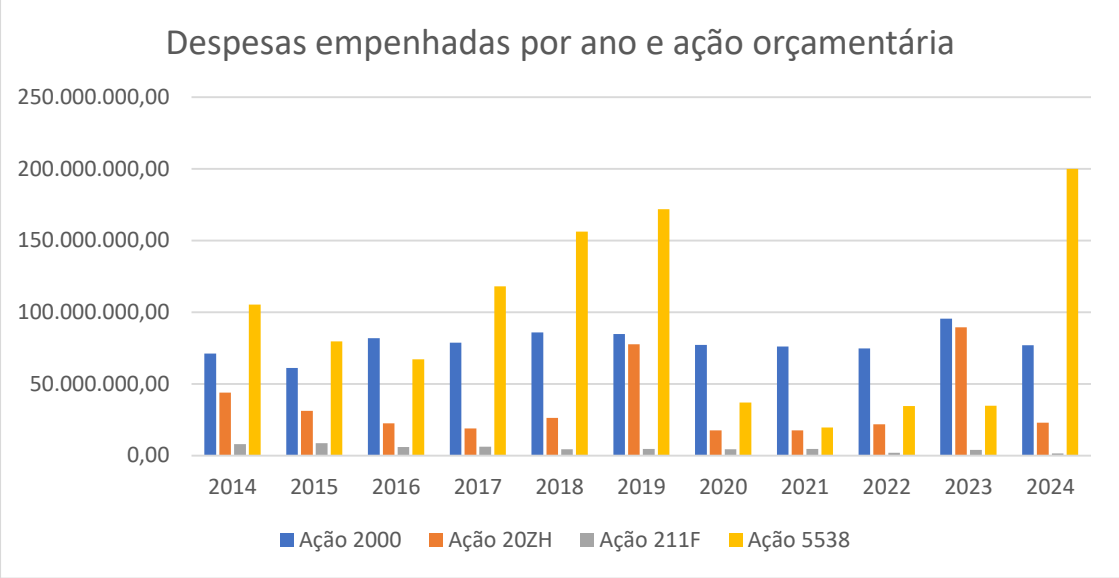
Fonte: IPHAN. **Relatórios de Gestão Anual de 2014 à 2023**. Brasília: IPHAN. Consulta ao portal de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Disponível em:https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/

Para auxiliar na compreensão dos dados apresentados na tabela 1, foi elaborado o Gráfico 1 – Despesas empenhadas por ano e por ação orçamentária, com o objetivo de facilitar a evolução orçamentária de cada ação dentro do período estudado.

Ao observamos a tabela 1, juntamente com os gráficos 1, 2 e 3, percebemos que a execução orçamentária do Iphan não apresenta uma constância, onde há uma redução de 21% do valor total em 2015 quando comparado ao ano de 2014, mantendo uma certa estabilidade em 2016, tendo um crescimento exponencial em 2017, 2018 e 2019, quando chega a um crescimento de 91% em relação ao total empenhado em 2016. Mas quando essa análise é feita

individualmente por cada ação, é possível identificar que o crescimento dos números da ação 5538 foi o grande responsável por esse crescimento, uma vez que o seu crescimento foi de 156% em relação ao ano de 2016, juntamente com a ação 20ZH que cresceu 245% na mesma comparação. A ação 2000 se manteve estável, crescendo apenas 4%, enquanto a ação 211F sofreu uma redução de 22%.

Gráfico 1 – Despesas empenhadas por ano e por ação orçamentária



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

A partir de 2019, o total dos valores empenhados sofrem uma redução drástica, especialmente nos anos de 2020, 2021 e 2022, onde o ano de 2021 apresentou o menor valor total de toda série histórica estudada. Comparado com o ano de 2019, a redução em 2020 foi de 60%, números puxados pela redução de 78% da ação 5538, redução de 77% da ação 20ZH, redução de 9% da ação 2000 e 6% da ação 211F. Em 2021 os números continuam caindo, especialmente na ação finalística 5538 que reduziu 47% em relação ao período anterior. Através do Gráfico 2 – Evolução do valor total das despesas empenhadas – 2014 a 2024 é possível visualizar com maior nitidez essa acentuada redução no período.

Essa queda brusca de valores é compreendida quando observamos o contexto nacional e mundial desse período, dada a pandemia da Covid-19 com fechamento de espaços públicos e a implementação de uma série de medidas restritivas para conter o avanço do vírus. Nesse período os esforços do Governo foram concentrados nas áreas da saúde, assistência social e segurança pública, numa tentativa de reduzir os efeitos da pandemia. No caso do Iphan, os servidores foram colocados em trabalho remoto através da Portaria nº 174 de 17 de março de

2020 e Portaria nº 175 de 18 de março de 2020, as ações desenvolvidas eram em sua maioria de continuidade, sendo poucas ações novas aprovadas. Os recursos eram principalmente para a manutenção administrativa, que em 2021 teve seus recursos representando 65% do total empenhado no período. Observando o gráfico 3 – Evolução das despesas empenhadas por ano e por ação orçamentária é possível ver que a ação 2000 se mantém em um nível estável, enquanto que as ações 20ZH e 5538 têm seus valores diminuídos.

Como já destacado na introdução deste estudo, não somente as questões da pandemia impactaram na redução do aporte de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas para preservação do patrimônio cultural pelo Iphan na extinção do Ministério da Cultura – MinC em janeiro de 2019, através da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, do Governo Jair Bolsonaro, corroborou ainda mais para a falta de investimentos na área da cultura, uma vez que a extinção do MinC deixou claro que a cultura não era uma ação prioritária na agenda governamental e consequentemente os recursos destinados para essa finalidade foram reduzidos. Quando comparamos os dados de 2019 com os dados de 2022 (primeiro e último ano do Governo Bolsonaro) a redução do valor total empenhado foi na ordem de 61%, tendo a ação 5538 sofrido uma redução de 80% no mesmo período, acompanhado pela ação 20ZH que teve uma redução de 72%, junto com a ação 211F que reduziu 60%. A ação 2000 foi a que apresentou o menor corte no período, chegando a 12% de redução no mesmo comparativo. Mais do que uma redução de números, isso reflete numa redução de diversas ações desenvolvidas pelo Iphan, tais como a salvaguarda do patrimônio imaterial, preservação do patrimônio material, fiscalização das intervenções no patrimônio edificado, fiscalização de sítios arqueológicos, educação patrimonial, entre outras.

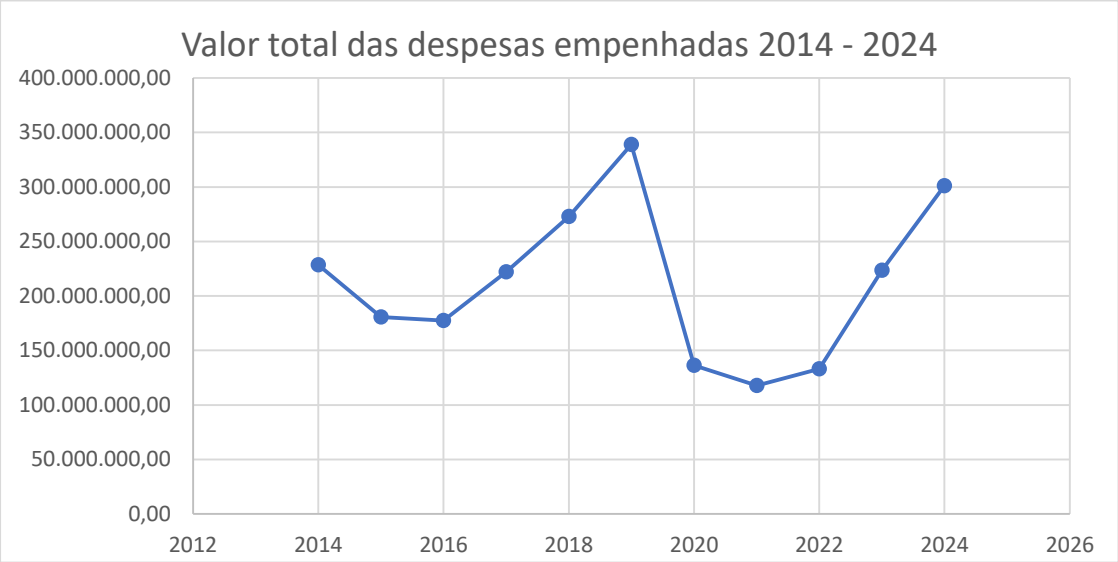
Desde a criação do Programa de Especialização em Patrimônio (PEP) em 2004, que em 2010 tornou-se o Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Iphan, apenas no ano de 2021 não foi lançado o edital para ingressos no programa pela alegação de falta de recursos para o programa. Esse exemplo ajuda na compreensão de como a falta de recursos pode impactar na preservação do patrimônio cultural nas suas mais diversas frentes de atuação, tendo impactos que muitas vezes são difíceis de serem mensurados.

No segundo semestre de 2022, tem início uma maior flexibilização das medidas restritivas e um controle maior dos casos de Covid-19, principalmente pelo desenvolvimento de vacinas que reduziram os efeitos da doença, especialmente seu grau de letalidade. Percebe-se um aumento de 13% no valor total empenhado quando comparado ao ano de 2021, uma sinalização de retomada de investimentos na área da cultura. A ação 5538 teve um crescimento de 76% em relação ao ano anterior, acompanhado da ação 20ZH que cresceu 24%. A

manutenção administrativa se manteve estável e a ação 211F sofreu um corte de 58% em relação ao período anterior, reflexo ainda do fechamento de vários espaços públicos no período da pandemia.

Através do gráfico 2 fica visível o crescimento dos recursos empenhados pelo Iphan no ano de 2023 e 2024. Em 2023 há um crescimento percentual de 68% em comparativo ao ano de 2022, sendo que a ação 20ZH responsável pela maior parte desse crescimento, uma vez que a mesma saiu de R$ 21.879.277,84 para R$ 89.381.871,22 o que representa um acréscimo de 309%. A ação 211F também teve um significativo aumento no mesmo período comparativo, aumentando 106%. Já a ação 5538 se manteve estável e a manutenção administrativa teve um incremento de 28%.

Gráfico 2 – Evolução do valor total das despesas empenhadas – 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

O gráfico 2 permite um melhor acompanhamento de como foi a evolução dos valores totais empenhados, podendo ser identificado os períodos de crescimento, períodos de estabilidade e períodos de redução nos valores empenhados pelo Iphan. Esse cenário positivo pode ser creditado ao fim da pandemia e retomada da atividade econômica no Brasil e no mundo, mas também às mudanças no cenário político do país, com a eleição do presidente Lula para um terceiro mandato (2023-2026) que recriou o Ministério da Cultura (MinC) e colocou as questões culturais num patamar de destaque dentro do planejamento governamental. Isso refletiu na aprovação dentro do Iphan de 694 planos de ação – P.A's em 2023, como demonstrado na figura 6, muito deles referentes a atividades finalísticas que estavam represadas

desde 2020. Por outro lado, esse “super orçamento” demonstrou uma limitação na estrutura da instituição e na insuficiência de servidores para execução de todo o orçamento aprovado, o que pode implicar na má aplicação de recursos ou na devolução de valores que não tiverem como ser utilizados naquele exercício financeiro.

Com a atualização do novo Regimento Interno do Iphan, Portaria nº 141, de 12 de dezembro de 2023, o Departamento de Projetos e Obras – DPO foi substituído pelo Departamento de Assuntos Estratégicos e Intersetoriais – DAEI. Já o Departamento de Cooperação e Fomento – DECOF foi substituído pelo Departamento de Articulação, Fomento e Educação – DAFE.

Figura 6 – Painel de acompanhamento orçamentário

AÇÃO	QUANTIDADE DE PA's APROVADOS	VALOR APROVADO R$	VALOR EMPENHADO R$	% EXECUÇÃO (SIG-IPHAN)	SALDO
***20ZH – Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro**	**665**	**256.148.644,10**	**88.699.146,21**	**34,63%**	**167.449.497,89**
PRESIDÊNCIA	3	1.060.000,00	918.321,38	86,63%	141.678,62
COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (CCS)	9	3.027.356,08	781.541,76	25,82%	2.245.814,32
DECOF	143	31.406.598,30	9.970.408,01	31,75%	21.436.190,29
DPI	174	47.727.051,96	22.576.505,99	47,30%	25.150.545,97
DEPAM	333	172.418.401,36	54.359.079,83	31,53%	118.059.321,53
DPO	3	509.236,40	93.289,24	18,32%	415.947,16
***5538 – Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas**	**29**	**62.055.654,08**	**34.801.409,00**	**56,08%**	**27.254.245,08**
DPO	29	62.055.654,08	34.801.409,00	56,08%	27.254.245,08
Total	**694**	**318.204.298,18**	**123.500.555,21**	**38,81%**	**194.703.742,97**

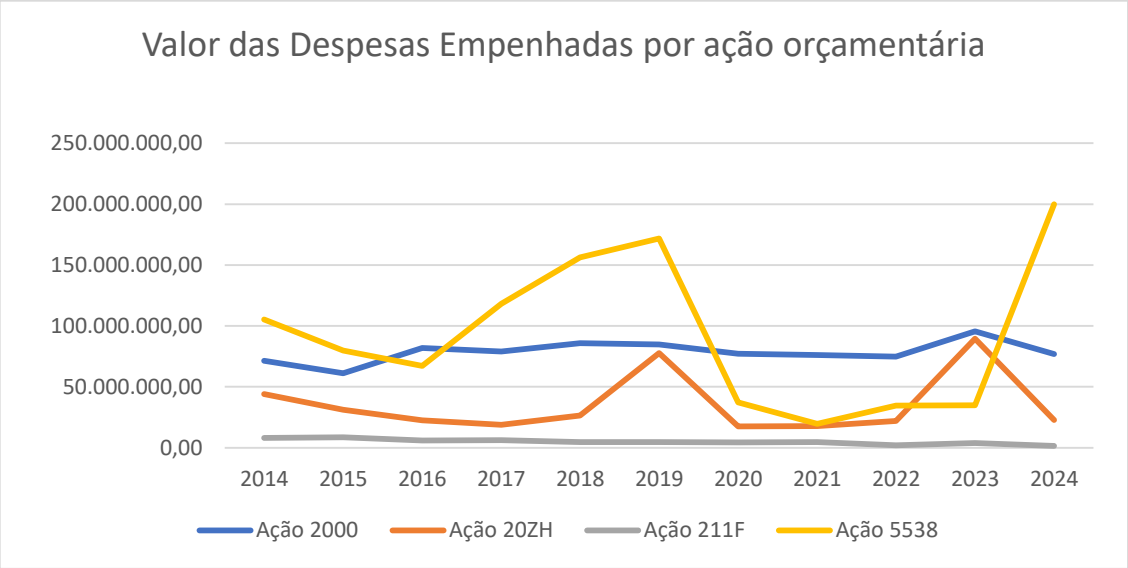
Fonte: Informação disponibilizada pela CPLAN/CGPLAN/DPA/IPHAN.

Ainda observando valor total empenhado pelo Iphan, conforme tabela 1 e gráfico 2, identifica-se que no ano de 2024 houve um acréscimo de 35% do valor em relação ao ano de 2023. Há de se registar que os dados foram obtidos na primeira semana de novembro de 2024, podendo sofrer ainda algum tipo de modificação até o fechamento do exercício em dezembro de 2024. Entretanto já é possível prever uma tendência de estabilidade nos recursos da atividade meio. Já em relação a área finalística, percebe-se uma alteração que chamou atenção durante a pesquisa. A ação 20ZH teve uma redução de 74%, saindo do valor de R$ 89.381.871,22 para o valor de R$ 22.863.193,00, acompanhada pela ação 211F que reduziu 62%. Enquanto isso, a ação 5538 teve um aumento expressivo de 475%, passando de R$ 34.801.409,00 para R$

199.977.537,00 até o momento da coleta de dados da pesquisa, alcançado o maior patamar do período pesquisado nesse trabalho. Esse expressivo aumento é resultante do lançamento do Novo PAC Cidades Históricas.

Com o gráfico 3 – Evolução das despesas empenhadas por ano e por ação orçamentária, é possível verificar a oscilação orçamentária de forma simultânea por cada uma das ações que são objeto deste estudo, deixando mais clara as diferenças de valores de cada uma delas.

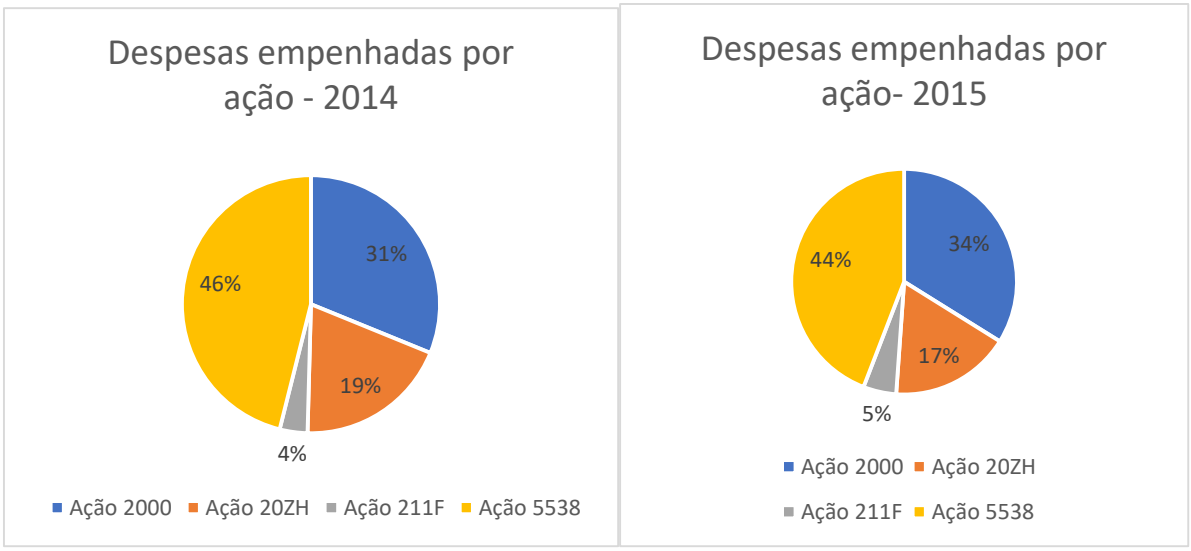
Gráfico 3 – Evolução das despesas empenhadas por ano e por ação orçamentária



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

Já os gráficos 4 a 14 apresentam o percentual de participação de cada ação no orçamento do período que foi analisado no presente trabalho. Esses gráficos nos ajudam a identificar melhor o grau de importância da ação em termos percentuais dentro do orçamento do Iphan, como por exemplo os recursos da ação 5538 que foram responsáveis por 66%dos recursos empenhados no orçamento do Iphan no ano de 2024.

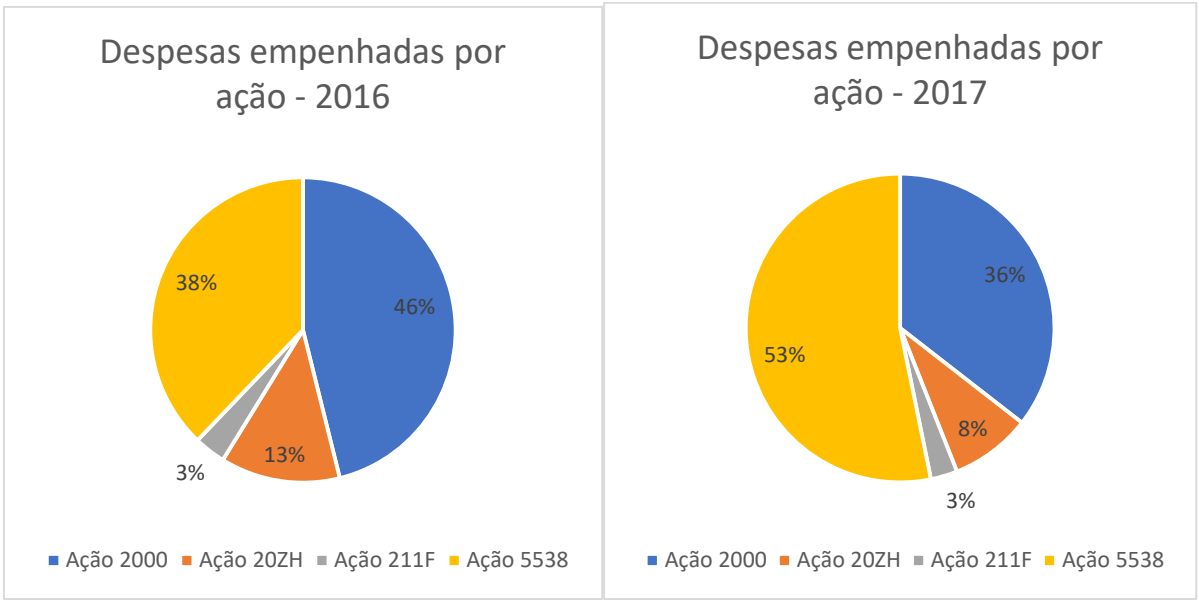
Gráficos 4 e 5 – Despesas empenhadas por ação no orçamento de 2014 e 2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

Ao observarmos o ano de 2014 é possível perceber uma participação de 31% da ação 200, 46% da ação 5538, 19% da ação 20ZH e 4% da ação 211F. Essa configuração se mantém praticamente a mesma no ano de 2015, demonstrando uma estabilidade orçamentária.

Gráficos 6 e 7 – Despesas empenhadas por ação no orçamento de 2016 e 2017

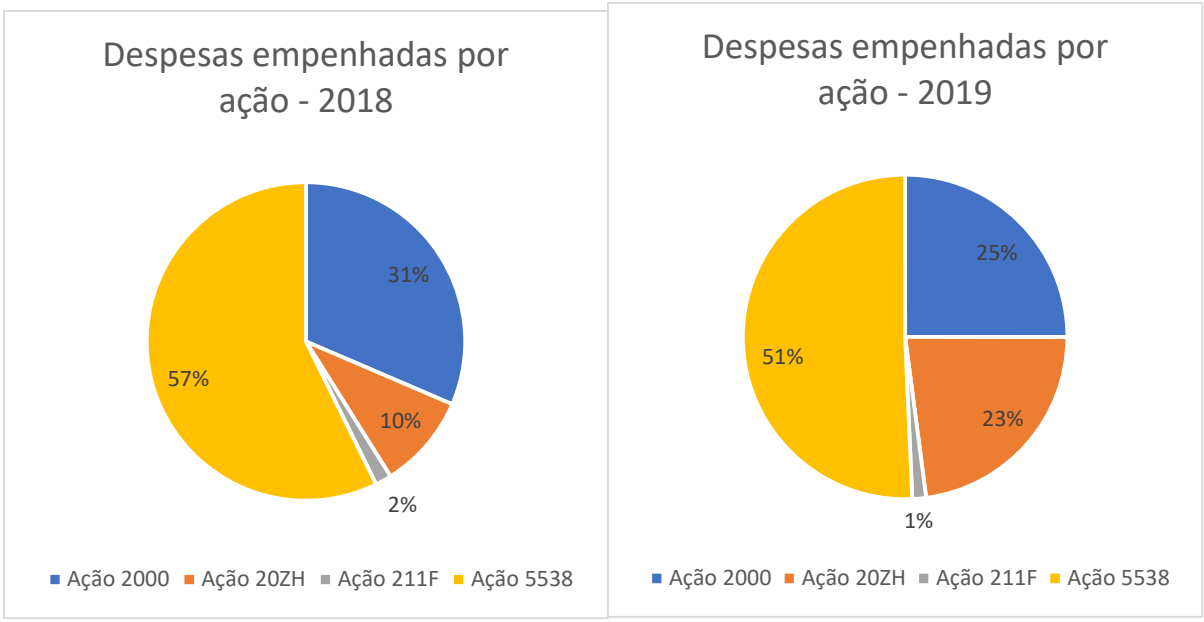


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

Já em 2016 começa haver algumas alterações nessa configuração, tendo em 2016 uma ampliação da participação da ação 2000 que representou 46% do total empenhado, e uma redução das ações finalísticas que ficaram com 38% a 5538, 13% a 20ZH e 3% a 211F. Em

2017 ocorre uma ampliação do percentual empenhado na 5538, por conta do incremento orçamentário do PAC Cidades Históricas, representando 53% do total empenhado. A 20ZH reduz seu percentual para apenas 8% de participação e a manutenção administrativa, bem como o funcionamento de espaços e equipamentos culturais se mantiveram constantes, ficando com 36% e 6% respectivamente. Em 2018 e 2019 com o avanço da execução do programa PAC Cidades Históricas, a participação da ação 5538 passa para 57% em 2018 e 51% em 2019, do total dos recursos empenhados nos referidos anos. A ação 20ZH teve a sua participação reduzida para 10% em 2018 e aumentou para 23% em 2019. O valor empenhado referente ao funcionamento de equipamentos e espaços culturais para 2% e 1% respectivamente. A manutenção administrativa teve a sua participação reduzida para 31% em 2018 e 25% em 2019. O aumento do valor empenhado nas ações do PAC acaba contribuindo para a redução do percentual de participação das demais.

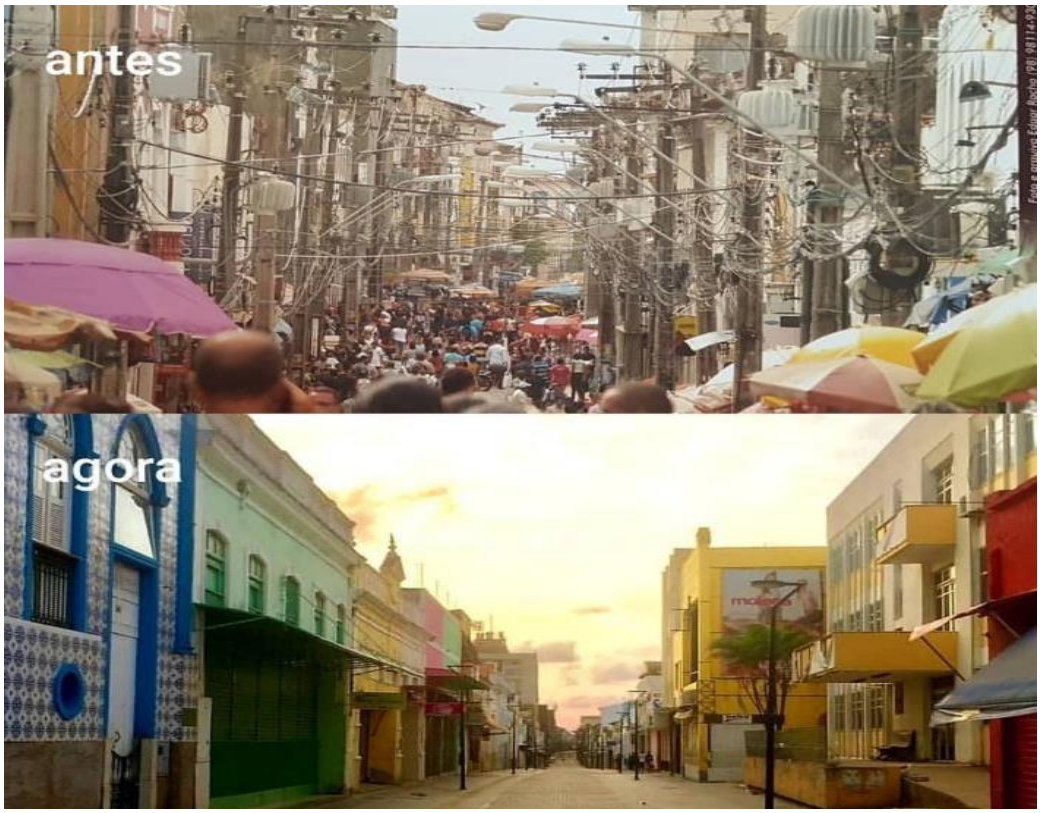
Gráficos 8 e 9 – Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2018 e 2019



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

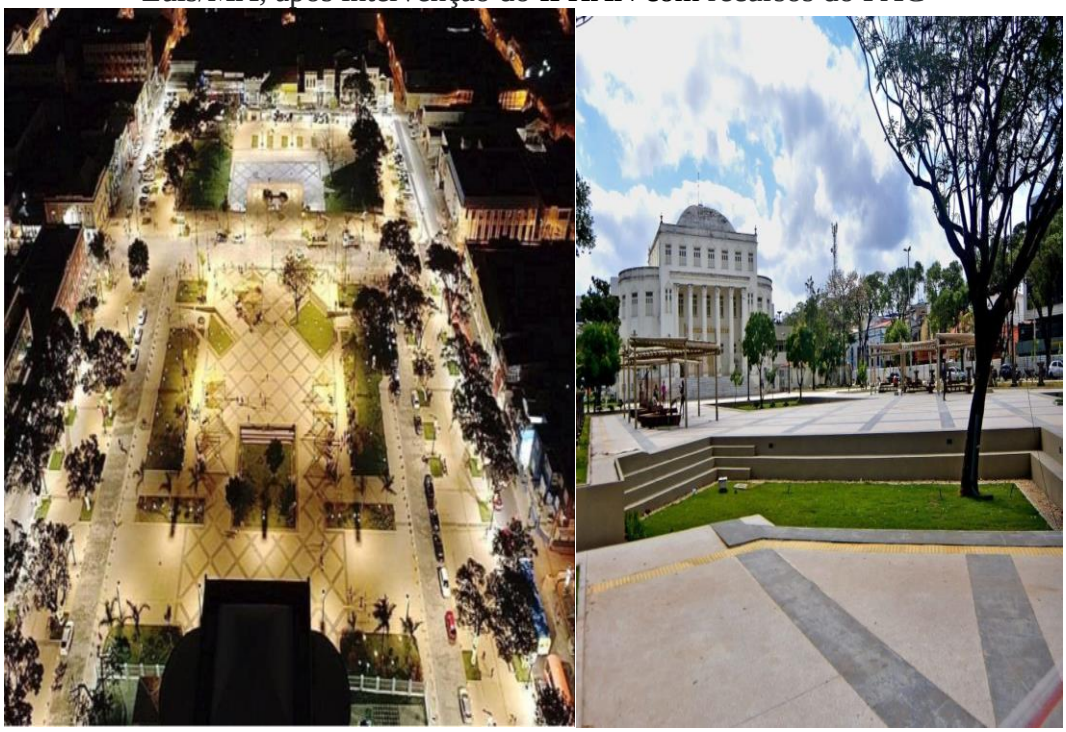
Muitas obras estavam sendo executadas e finalizadas nesse período, como por exemplo a obra de Requalificação Urbanística da Rua Grande, Praça Deodoro e Pantheon e Alamedas Silva Maia e Gomes de Castro (incluindo embutimento da fiação aérea) em São Luís/MA, onde foram investidos cerca de R$ 36.000.000,00.

Figura 7 – Antes e depois da reforma e requalificação da Rua Grande em São Luís/MA



Fonte: Arquivos da Superintendência do IPHAN/MA

Figuras 8 e 9 – Praça Deodoro e Pantheon e Alamedas Silva Maia e Gomes de Castro, em São Luís/MA, após intervenção do IPHAN com recursos do PAC

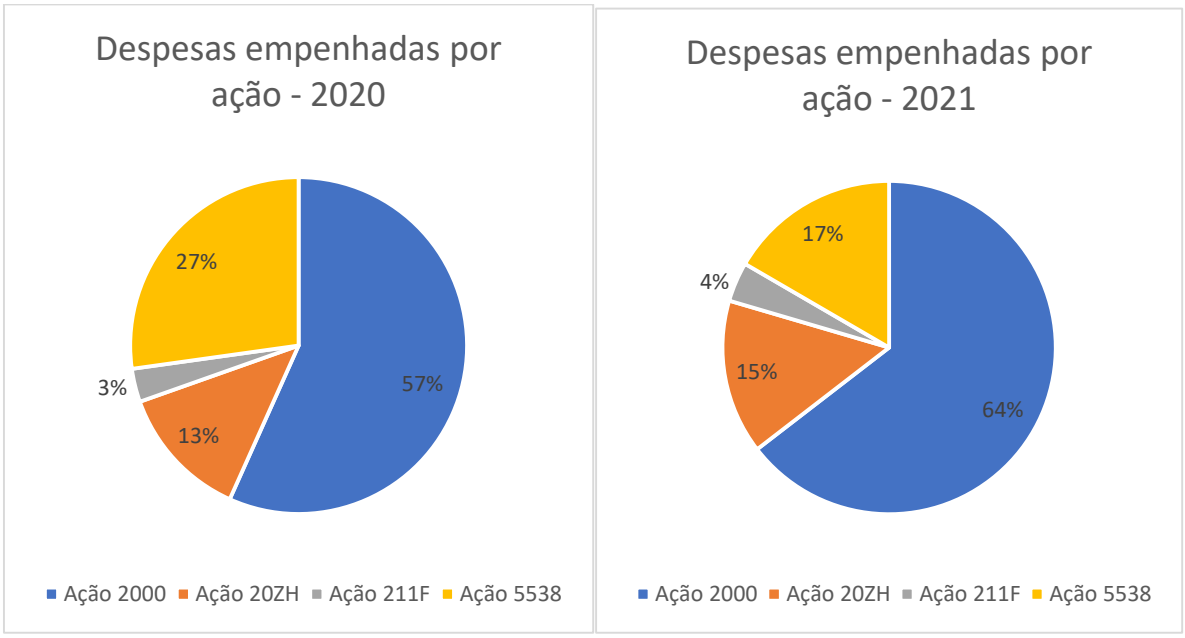


Fonte: Arquivos da Superintendência do Iphan/MA.

O PAC - Cidades Históricas foi uma linha de investimento criada em 2013, com autorização do Ministério do Planejamento, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - uma iniciativa inédita na história das políticas de preservação no país, direcionada exclusivamente aos sítios históricos urbanos protegidos pelo Iphan. Para atender às cidades que possuem bens tombados pelo Iphan, foram destinados por meio do PAC - Cidades Históricas cerca de R$ 1,6 bilhão para 425 obras de restauração de edifícios e espaços públicos, em 44 municípios de 20 estados brasileiros (IPHAN, 2024b).

Por questões políticas e econômicas, agravadas pela pandemia da Covid-19, os recursos empenhados no período foram predominantemente para custeio da manutenção administrativa da instituição. Dessa forma ação 20ZH, teve os percentuais de 13%, 17% e 15% respectivamente. Já a ação 5538 ficou com 27%, 17% e 26% no mesmo período, enquanto a ação 211F viu sua participação chegar a 3% em 2020, 4% em 2021 e apenas 1% em 2022. Há uma mudança na configuração orçamentária do Iphan, onde a área meio foi responsável por mais da metade de todo recurso empenhado no período, ficando com 57% em 2020, 64% em 2021 e 56% em 2022.

Gráficos 10 e 11– Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2020 e 2021

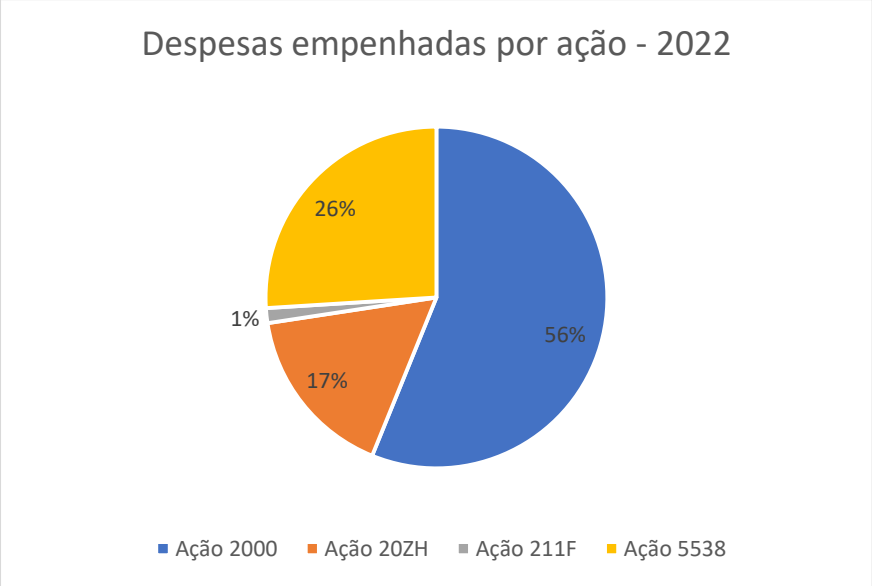


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

Isso reflete no encolhimento dos recursos destinados para as ações finalísticas de preservação do patrimônio cultural, que tiveram novos projetos praticamente suspensos, sendo priorizadas as ações de continuidade e as demandas judiciais. Durante esse tempo, as questões

culturais foram tiradas da pauta de ações estratégicas do governo, podendo ser observado no reflexo dessa participação através dos gráficos 11 e 12– Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2020 e 2021, que refletem essa menor participação no percentual de valores empenhados.

Gráficos 12 – Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2022

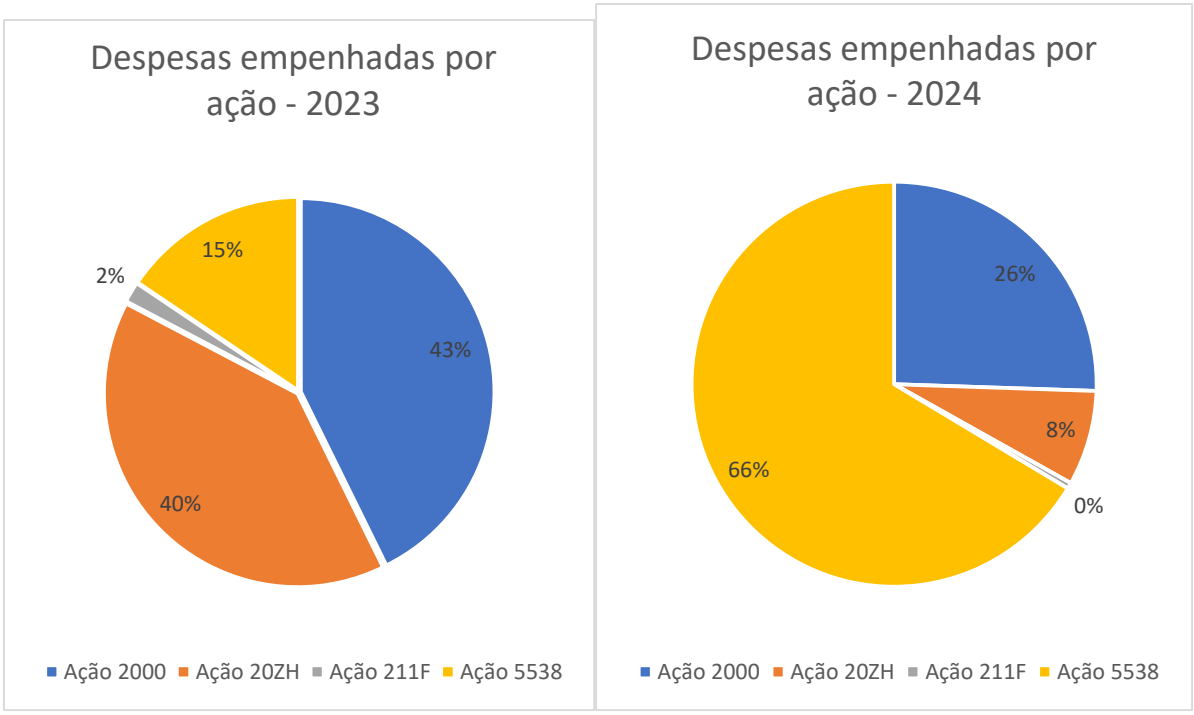


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

A partir de 2023, com o início do novo governo do presidente Lula, é nítida a retomada de projetos e atividades voltadas para fortalecimento das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural, onde as ações finalísticas do IPHAN juntas somaram 57% do total empenhado pelo Iphan, sendo ação 20ZH responsável por 40%, a 5538 por 15% e a 211F por 2%. As atividades da área meio tiveram uma participação de 43%, como pode ser observado no gráfico 14.

No gráfico 14 é apresentado o percentual de participação no ano de 2024, onde as ações finalísticas juntas tiveram uma participação aumentada para 74% de todo orçamento empenhado pelo Iphan em 2024, o que pode ainda ter uma pequena variação pois os dados foram coletados na primeira semana de novembro de 2024. O que nos chamou atenção durante a pesquisa foi a inversão de posição entre ação 20ZH e 5538, onde a primeira diminuiu de 40% para 8% de participação e 211F não chegou a fechar 1% de participação. A ação 2000 ficou com 26% de participação na composição orçamentária.

Gráficos 13 e 14 – Percentual de participação de cada ação no orçamento de 2023 e 2024

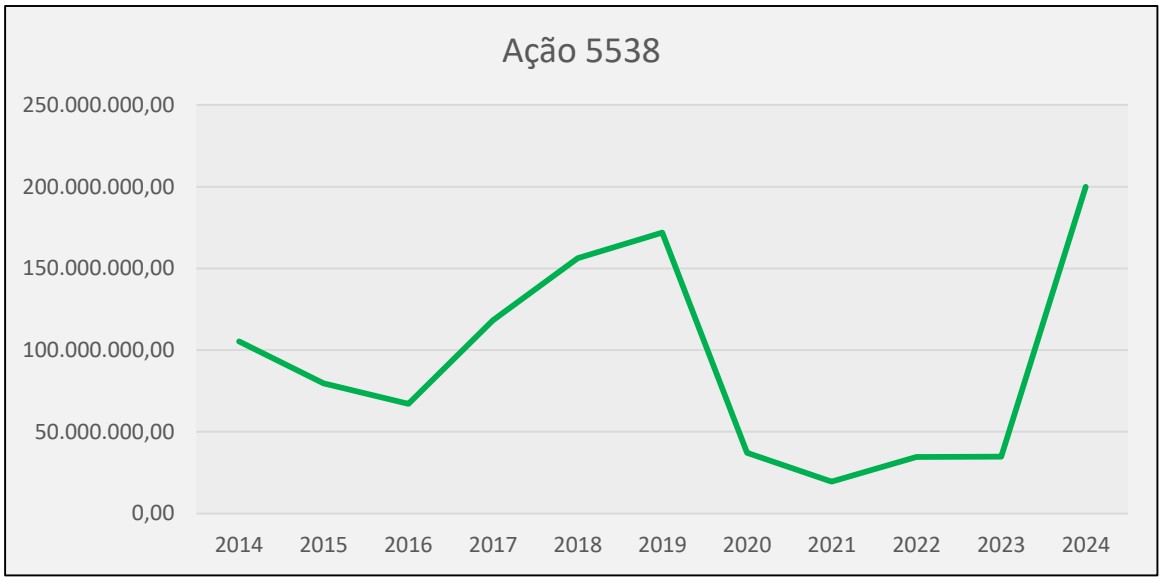


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

Nesse ponto é importante destacar que os investimentos realizados através do programa PAC Cidades Históricas têm sido de grande importância para a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Com o Novo PAC lançado em 2023, há uma visível preocupação na contemplação dos projetos com o desenvolvimento de transversalidade na preservação do patrimônio cultural, contemplando bens que tenham função social e interação com outros campos da preservação do patrimônio cultural. Parte dessas obras tem origem no PAC Cidades Históricas, lançado em 2013 e que não foi concluído por falta de recursos. O Novo PAC Seleções teve no total 105 projetos aprovados em 83 municípios com investimentos de R$ 40,9 milhões. Destes, 20 propostas contemplam projetos de restauração em dez cidades patrimônio mundial, como Salvador (BA), Brasília (DF), Goiás (GO), São Luís (MA), Belo Horizonte (MG), Ouro Preto (MG), Diamantina (MG), Olinda (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Miguel das Missões (RS) (OCBPM, 2024).

Através do gráfico 15 fica mais claro perceber que o grau de crescimento dos recursos disponibilizados pelo PAC na ação 5538, especialmente quando comparamos o ano de 2023 com 2024.

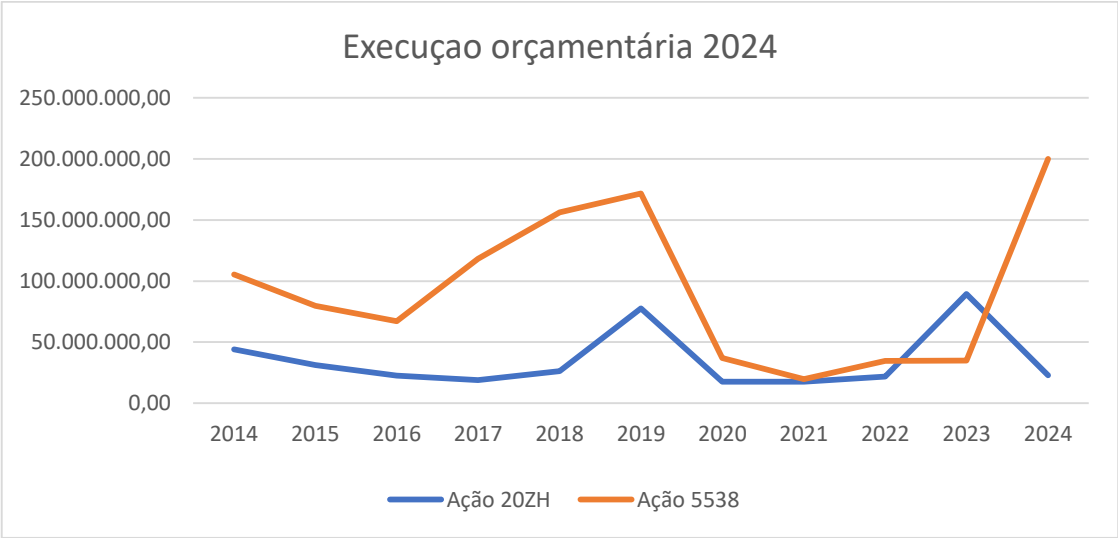
Gráfico 15 – Evolução das despesas empenhadas (Ação 5538) – 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

Nota-se no gráfico 16 o distanciamento entre os valores empenhados nas ações 5538 e 20ZH, sendo esta última responsável pelo custeio da maior parte das ações finalísticas, que cuida de um vasto patrimônio acautelado, conforme detalhado na Figura 10 – O patrimônio cultural acautelado pelo Iphan. Nesse contexto é nítida a necessidade de um maior aporte de recursos na ação 20ZH para fortalecimento das medidas de preservação em conceito amplo.

Gráfico 16 – Comparativo da evolução orçamentária das ações 20ZH e 5538

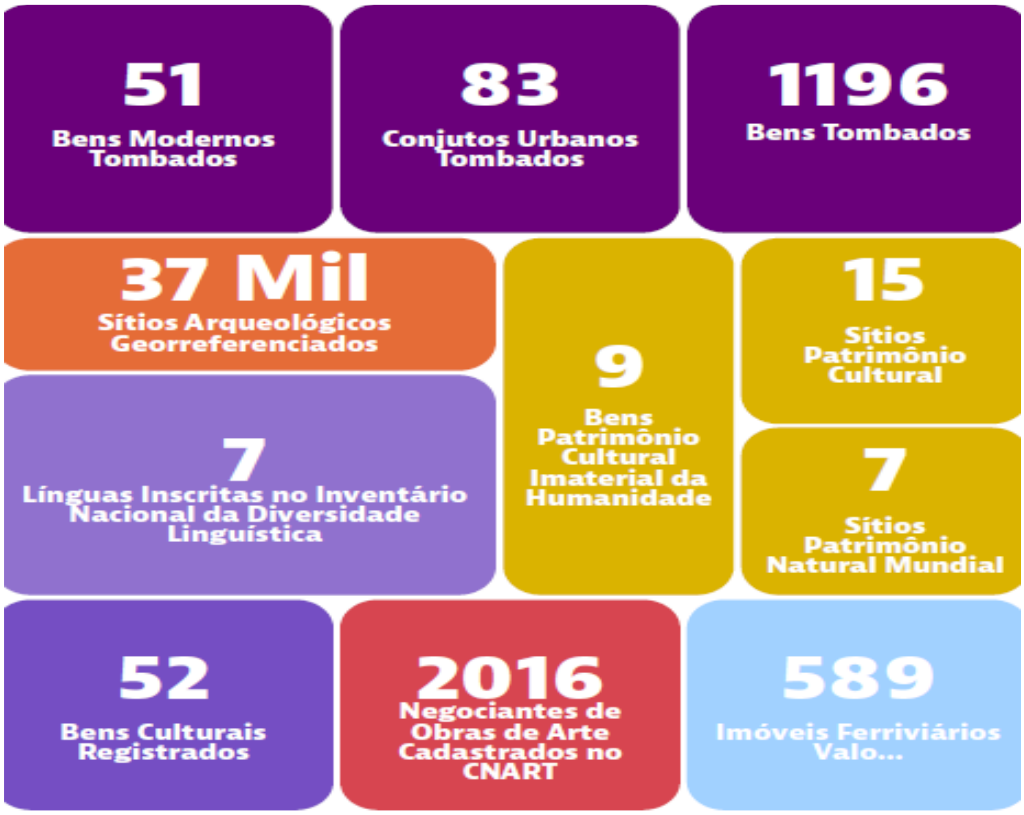


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 1 deste trabalho.

Um dos principais critérios na análise dos projetos foi sua integração com outras políticas públicas, dentro ou fora do campo do patrimônio, destacando-se projetos de voltados

aos bens imateriais registrados ou patrimônio arqueológico, como restauração de locais de manifestação das religiões de matriz africana, a socialização e promoção de sítios ou em instituições de guarda de bens arqueológicos.

Figura 10 – O patrimônio cultural acautelado pelo IPHAN



Fonte: Relatório de Gestão Anual 2023 (IPHAN).

Somente a Bahia teve 13 projetos contemplados, estando entre estes, os restauro de cinco terreiros tombados pelo Iphan: Terreiro Ilê Axé IcimimóAganjúDidê, localizado em Cachoeira e reconhecido na semana passada como Patrimônio Cultural brasileiro; Terreiro da Casa Branca, Terreiro do Gantois e Terreiro Ilê Maroialajie, os três em Salvador; e o Terreiro Omo Ilê Agboulá, em Itaparica (Agência Gov, 2024).

A tabela 2 e o gráfico 17 nos mostram a evolução orçamentária de uma forma mais ampliada, trazendo além dos valores empenhados, os dados do projeto de lei orçamentária (PLOA), da dotação inicial, da dotação atualizada, dos valores liquidados e dos valores pagos, divididos por cada exercício financeiro estudado neste trabalho. Ao analisarmos os dados apresentados, percebemos que nos anos de 2014, 2015 e 2016 os valores empenhados foram inferiores a dotação atualizada, isso implica que houve recursos disponíveis que não foram utilizados. A devolução de recursos nunca é vista como uma boa prática de gestão e influencia

na liberação de recursos para o próximo exercício, especialmente porque a área de planejamento orçamentário leva em conta esses dados no momento da elaboração da nova proposta orçamentária. A lógica de avaliação é simples: como são necessários mais recursos se não houve condições de utilizar aquilo que foi descentralizado?

É possível verificar a diferença entre o que foi proposto no projeto de lei orçamentária (PLOA) enviado pelo Poder Executivo para apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo. Após análise das Comissões de Orçamento e Finanças geralmente são propostas algumas alterações, como remanejamento de recursos de uma determinada área para outra área que se julgue com maior necessidade de recurso.

Tabela 2 – Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024

Ano	Projeto de Lei Orçamentária	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	578.633.564,00	305.018.782,00	304.538.782,00	228.585.834,62	121.652.215,37	111.640.447,00
2015	264.874.109,00	266.478.372,00	272.478.372,00	180.673.807,66	133.346.298,00	106.385.008,00
2016	214.503.772,00	169.020.149,00	208.735.649,00	177.455.911,00	156.812.059,00	161.239.974,00
2017	298.885.982,00	358.717.856,00	230.107.133,00	222.078.111,25	172.620.198,00	170.640.072,00
2018	253.984.099,00	284.173.890,00	274.194.490,00	272.949.870,36	195.773.052,00	190.967.935,00
2019	253.995.099,00	303.318.110,00	340.856.835,00	338.928.255,06	173.832.115,16	168.274.632,00
2020	148.995.099,00	166.480.959,00	147.137.738,00	136.258.779,79	104.620.408,00	102.119.940,00
2021	130.467.659,00	124.381.257,00	123.554.909,00	117.853.102,25	102.529.259,00	101.684.797,00
2022	142.051.281,00	142.220.028,00	141.232.376,00	132.987.428,58	89.862.474,00	76.030.421,00
2023	237.214.988,00	236.165.580,00	224.911.316,00	223.529.727,22	133.523.294,00	125.162.467,00
2024	340.356.257,00	324.248.675,00	308.358.301,00	295.043.862,00	97.668.375,00	88.780.941,00

Fonte: IPHAN. **Relatórios de Gestão Anual de 2014 à 2023**. Brasília: IPHAN. Consulta ao portal de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/

Ao final desse processo, o projeto de lei modificado é votado em plenário e após a sua aprovação, o texto é retornado para sansão do chefe do Poder Executivo, que no caso do Governo Federal é desempenhado pelo Presidente da República. Com a publicação da Lei

Orçamentária Anual (LOA) os créditos orçamentários já poderão ser disponibilizados, ou seja, as ações finalísticas já podem ser realizadas, pois já temos a dotação inicial. Aqui cabe uma distinção entre ações da área finalística (ação 20ZH, 5538 e 211F) e a ação da área administrativa (ação 2000), uma parcela significativa das despesas administrativas origina-se de contratos relacionados à prestação de serviços continuados, como limpeza, vigilância, apoio administrativo, manutenção de veículos, entre outros.

O orçamento público é um instrumento de planejamento, e como todo planejamento, pode e deve ser ajustado de acordo com a concretização ou não do cenário previsto. Dessa forma, a LOA geralmente sofre alterações durante o exercício financeiro, quer seja através do aumento de valores disponibilizados (créditos adicionais abertos ou reabertos), quer seja através da redução desses valores (cancelamento e anulação de dotações), cujo resultado dessas modificações resulta no orçamento atual.

Os valores são empenhados a medida que os procedimentos licitatórios de contratação são concluídos ou é finalizada a instrução processual para celebração de termos aditivos aos contratos que já estão em andamento. Os números dos valores empenhados nos ajudam da compreensão do desenvolvimento das políticas públicas, uma vez que é vedada qualquer contratação sem o prévio empenho, que é uma espécie de garantia para o terceiro que está sendo contratado pela Administração Pública.

A medida que as ações são desenvolvidas ocorre a liquidação, momento em que é atestado pelo servidor competente a realização de um determinado serviço, a entrega de um material e/ou equipamento, como também a realização de uma etapa de determinada obra ou da ação. Dessa forma, conhecer os valores liquidados permite visualizar como foi o andamento das ações naquele ano, uma vez que quanto mais próximo for o valor liquidado do valor empenhado, entende-se que maior foi o grau de execução do objeto. Entretanto, esses números são indicativos que devem ser estudados com outros elementos, pois dependendo da data em que foi realizada a contratação e o respectivo empenho, não será possível ocorrer a liquidação dentro do mesmo ano, sendo a despesa inscrita em restos a pagar, onde será possível fazer a sua liquidação em um exercício posterior. Um exemplo que ilustra essa situação é uma obra iniciada em setembro e que tem previsão de conclusão em 12 meses. Nesse caso não será possível a liquidação total do valor no mesmo ano de realização do empenho, devendo o mesmo ser inscrito em restos a pagar. Os valores pagos nem sempre são os mesmo valores liquidados, pois dependendo da data da solicitação e do fluxo financeiro do momento, pode ser que o pagamento só seja realizado no exercício financeiro subsequente. Essa situação ocorre muito nos casos de pedidos de recurso financeiros nas duas últimas semanas do ano.

De acordo com dados oficiais, o Iphan está destinando mais de R$ 771 milhões para a execução de 249 ações, abrangendo projetos e obras de preservação do patrimônio cultural em todo o Brasil. Esse montante é parte do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), cujo objetivo é apoiar estados, municípios e órgãos do governo federal na preservação e valorização do patrimônio histórico e cultural do país. O Novo PAC prevê um investimento total de R$ 1,7 trilhão em infraestrutura até 2026, abrangendo áreas sociais, urbanas, logísticas e energéticas, com foco no desenvolvimento sustentável e no crescimento econômico. Desse valor, R$ 771,80 milhões são destinados pelo Iphan para a retomada, conclusão ou início de 144 obras do PAC Cidades Históricas, além de um novo edital que selecionou 105 projetos para a contratação de serviços de arquitetura e engenharia (IPHAN, 2024a).

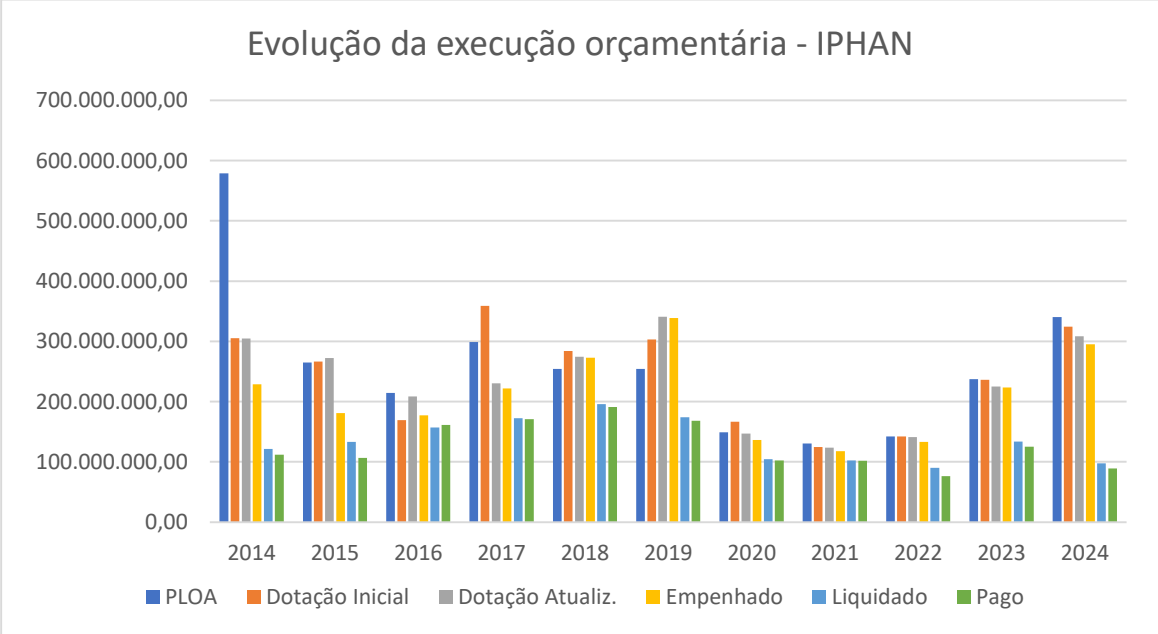
Apesar do grande incremento orçamentário, o Novo PAC tem algumas limitações que precisam ser consideradas. O programa tem como linha principal a preservação do patrimônio material edificado, através da contratação de projetos e execução de obras em cidades históricas. Nesse contexto, outras ações de preservação do patrimônio cultural não estão contempladas, como a salvaguarda do patrimônio imaterial, o desenvolvimento de formações na área da educação patrimonial, a preservação de bens históricos espalhados pelo Brasil que não estão nas cidades contempladas pelo Novo PAC.

Dessa forma, faz-se necessário assegurar para as demais ações, especialmente para a 20ZH, recursos de forma contínua e crescente de forma a manter uma certa regularidade no desenvolvimento das demais políticas públicas de preservação do patrimônio cultural. Reduções como a que tivemos de 2023 para 2024 na ação 20ZH impactam inclusive o desenvolvimento de programas de médio e longo prazo, pois não se tem como assegurar se no próximo exercício serão disponibilizados recursos essenciais para a continuidade de algumas atividades. Um exemplo que ilustra bem essa situação é realização da Pesquisa e Mapeamento da Capoeira no Maranhão – 2ª Etapa, projeto iniciado no ano passado e que esse ano teve o ritmo da pesquisa diminuído por falta de recursos para custear as diárias dos servidores que estão participando do referido projeto e precisam viajar para acompanhar o trabalho dos pesquisadores contratados para realização do citado mapeamento.

A diferença entre os valores empenhados, valores liquidados e valores pagos seguiram uma tendência de normalidade, pois é comum que não seja possível executar dentro do mesmo ano todo recurso empenhado, uma vez que muitos projetos são de médio prazo e ultrapassam o exercício financeiro vigente. Outra situação comum são os planos de ação que tem seu empenho realizado bem próximo ao final do ano, ficando praticamente impossível a conclusão do objeto no mesmo período.

Quando verificamos os próximos períodos, de 2017 até 2024, verificamos que essa situação de não utilização de recursos disponíveis foi sanada, uma vez que foi pequena a variação entre a dotação atualizada e os valores empenhados. Essa melhoria reflete um aperfeiçoamento da gestão do Iphan, que mesmo em meio as limitações de pessoal e estrutura conseguiu executar todos os recursos disponibilizados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Observando o gráfico 17 é possível constatar a redução de valor de todos os indicadores, no período de 2020 até 2022 devido à sérias restrições orçamentárias do período. Os recursos disponibilizados no período foram totalmente utilizados. Um outro aspecto que merece ser destacado é a proximidade entre os valores liquidados e os valores pagos, demonstrado que há uma prática de não deixar despesas inscritas em restos a pagar liquidado, ou seja, despesas que foram liquidas no ano mas não foram pagas no mesmo exercício.

Gráfico 17 – Evolução orçamentária do IPHAN de 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 2 deste trabalho.

A própria experiência do autor deste trabalho, na Coordenação Administrativa do IPHAN/MA, atesta essa boa prática de gestão do ÍPHAN de manter um fluxo financeiro de recebimento dos seus credores em um curto espaço de tempo entre a liquidação e o efetivo pagamento das despesas. Essa atitude traz segurança aos fornecedores, pois os mesmos recebem pelos serviços prestados ou materiais fornecidos dentro de um fluxo previsível, respeitando os limite estabelecidos na legislação vigente.

Tabela 3 – Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 2000

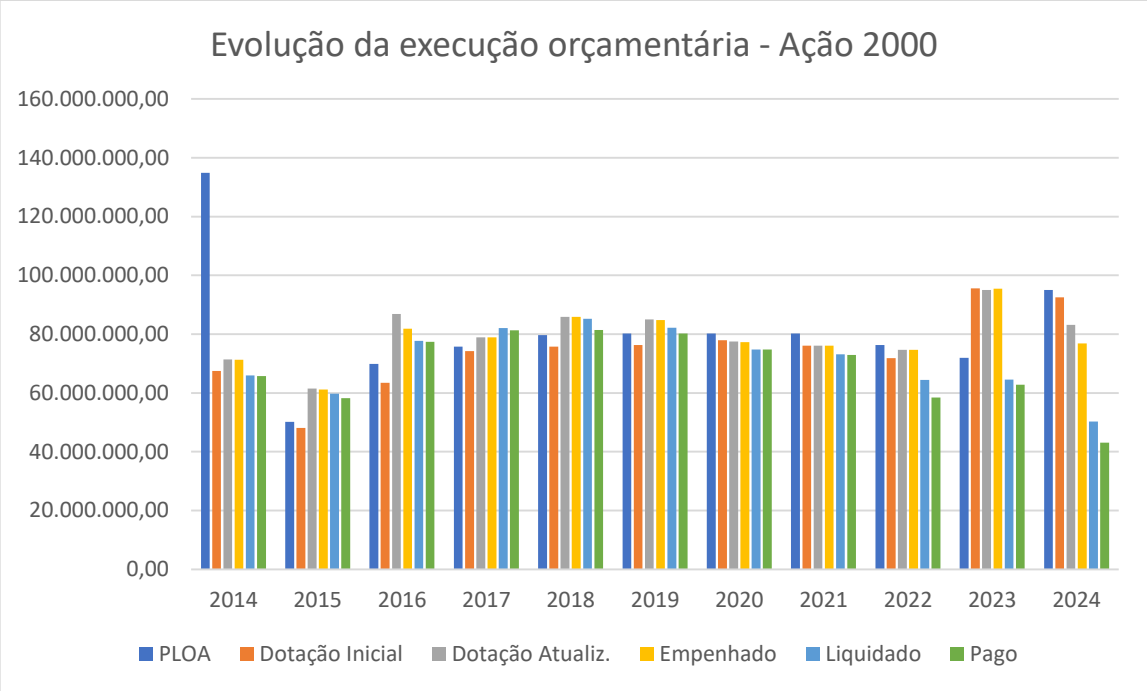
Ano	Projeto de Lei Orçamentária	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	134.875.210,00	67.437.605,00	71.437.605,00	71.244.874,26	65.966.546,00	65.729.353,00
2015	50.201.343,00	48.071.833,00	61.442.433,00	61.193.972,00	59.782.759,00	58.196.951,00
2016	69.866.100,00	63.413.436,00	86.848.224,00	81.838.749,00	77.722.751,00	77.360.149,00
2017	75.813.693,00	74.261.486,00	78.961.486,00	78.874.294,00	82.076.625,00	81.286.056,00
2018	79.651.000,00	75.799.531,00	85.876.022,00	85.839.721,00	85.227.452,00	81.468.541,00
2019	80.261.944,00	76.320.538,00	85.036.032,00	84.784.223,00	82.135.431,00	80.261.944,00
2020	80.261.944,00	77.971.866,00	77.505.742,00	77.271.525,00	74.768.690,00	74.730.342,00
2021	80.261.976,00	76.096.677,00	76.071.821,00	76.071.815,00	73.200.108,00	72.980.125,00
2022	76.324.488,00	71.787.347,00	74.667.347,00	74.662.206,00	64.415.644,00	58.397.990,00
2023	72.000.000,00	95.543.699,00	95.000.299,00	95.479.624,00	64.509.735,00	62.827.552,00
2024	95.000.000,00	92.544.283,00	83.126.904,00	76.894.722,00	50.328.574,00	43.045.558,00

Fonte: IPHAN. **Relatórios de Gestão Anual de 2014 à 2023**. Brasília: IPHAN. Consulta ao portal de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/

Foram separadas essas informações por cada ação estudada, de forma é compreender ser todas acompanham a mesma tendência apresentada, quando são apresentados os dados dos valores totais. Inicialmente temos o desempenho da ação 2000, que consta no gráfico18 – evolução orçamentária do Iphan (Ação 2000) de 2014 a 2024. É possível ver que os dados seguem uma tendência bastante homogênea por conta própria características das atividades administrativas, que mantém uma certa regularidade e previsibilidade, como contratos de prestação de serviços continuados de vigilância, limpeza e conservação, apoio administrativo, manutenção predial, manutenção de veículos, fornecimento de material de expediente, fornecimento de água mineral e outros insumos necessários para o funcionamento da estrutura do órgão e desenvolvimento das atividades técnicas para o cumprimento da missão institucional.

Não se pode deixar de comentar que, considerando a inflação do período, os valores deveriam ser bem maiores. Entretanto, as boas práticas de gestão da instituição ao longo dos últimos anos, podem ser consideradas como um fator relevante para o controle dessas despesas, buscando a eficiência na utilização dos recursos.

Gráfico 18 – Evolução orçamentária do IPHAN (Ação 2000) de 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 3 deste trabalho.

Ao longo do tempo, o Iphan vem implantando uma série de medidas para otimizar a utilização dos recursos da manutenção administrativa, podendo ser destacado a contratação de alguns serviços a nível nacional, buscando valores melhores através da economia de escala, como ocorre nos contratos de serviços de tecnologia da informação, locação de impressoras, serviços de gerenciamento de frota para manutenção veicular e abastecimento, serviços de almoxarifado virtual para fornecimento de material de consumo, serviços telefonia móvel e internet, suporte logístico para eventos e cerimonial. As contratações são feitas pela Coordenação de Licitações e Contratos, na Sede do Iphan em Brasília, e a gestão é realizada pelas unidades descentralizadas que vão realizando os pagamentos de acordo com a sua utilização.

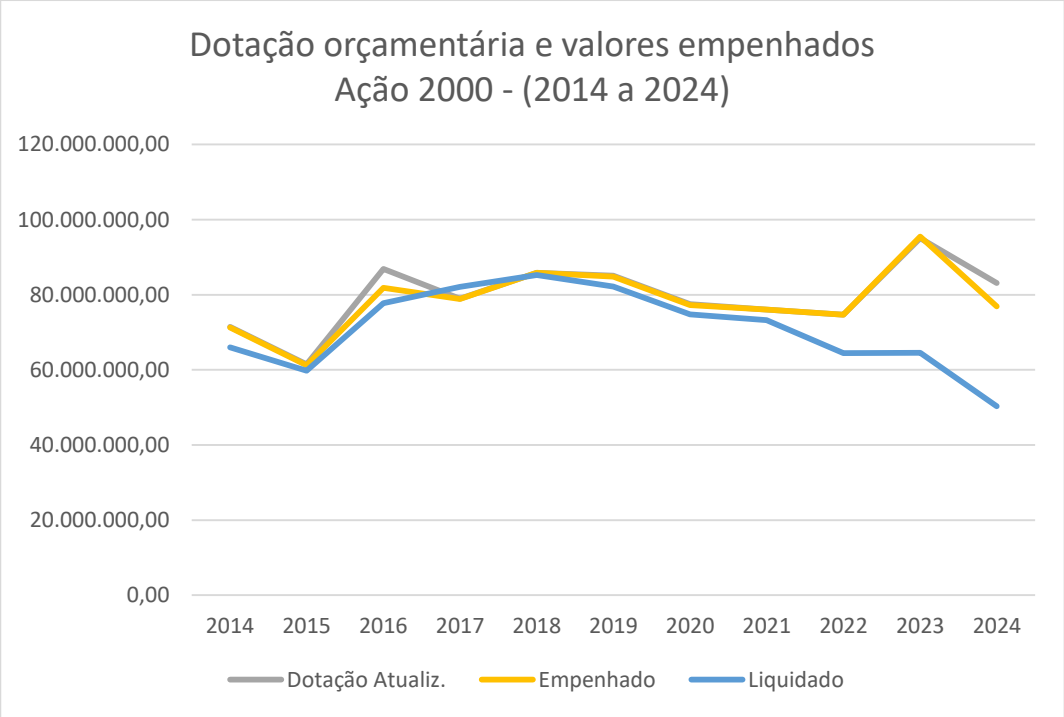
Uma outra ação estratégica para a melhor utilização de recurso, em sentindo amplo, foi a implementação do Programa de Gestão de Desempenho – PGD, através da Portaria nº 145, de 22 de dezembro de 2023, que no seu artigo 2º traz o seu conceito:

> O PGD é um programa indutor de melhoria de desempenho institucional no serviço público, com foco na vinculação entre o trabalho dos participantes, as entregas das unidades e as estratégias organizacionais, com ciclos anuais de avaliação.

Dentre as várias inovações trazidas pelo PGD, ganha destaque a possibilidade do desempenho do trabalho dos servidores de forma remota através da instituição do teletrabalho,

que pode ser parcial ou integral, de acordo com o plano de trabalho individual pactuado entre o servidor e a sua chefia imediata. O registro de controle de frequência deixa de ser exigido, passando o controle da assiduidade do servidor ser realizada através da sua produtividade, mensurada através das entregas das atividades pactuadas. Por ser um programa recente, com menos de um ano de implantação, ainda não é possível ter dados que possam subsidiar uma análise mais segura dos resultados da sua implantação, mas a expectativa é de um aumento de produtividade e redução de despesas administrativas, como consumo de energia elétrica e material de expediente.

Gráfico 19 – Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 2000) de 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 3 deste trabalho.

Em praticamente todo período analisado, é possível verificar que os créditos orçamentários descentralizados são utilizados em sua totalidade, conforme demonstrado no gráfico 19 – Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 2000) de 2014 a 2024, em que as linhas. No ano de 2023 é percebido um distanciamento maior do que os períodos anteriores, em que a distância entre os valores empenhados e os valores liquidados foi maior, indicando um maior número de despesas inscritas em restos a pagar para o ano de 2024. Como o ano de 2024 ainda não finalizou, será necessário verificar se após o fechamento do exercício financeiro, esse distanciamento ainda permaneceria, mas existe uma tendência de que o valor

dessa diferença seja inferior ao período anterior.

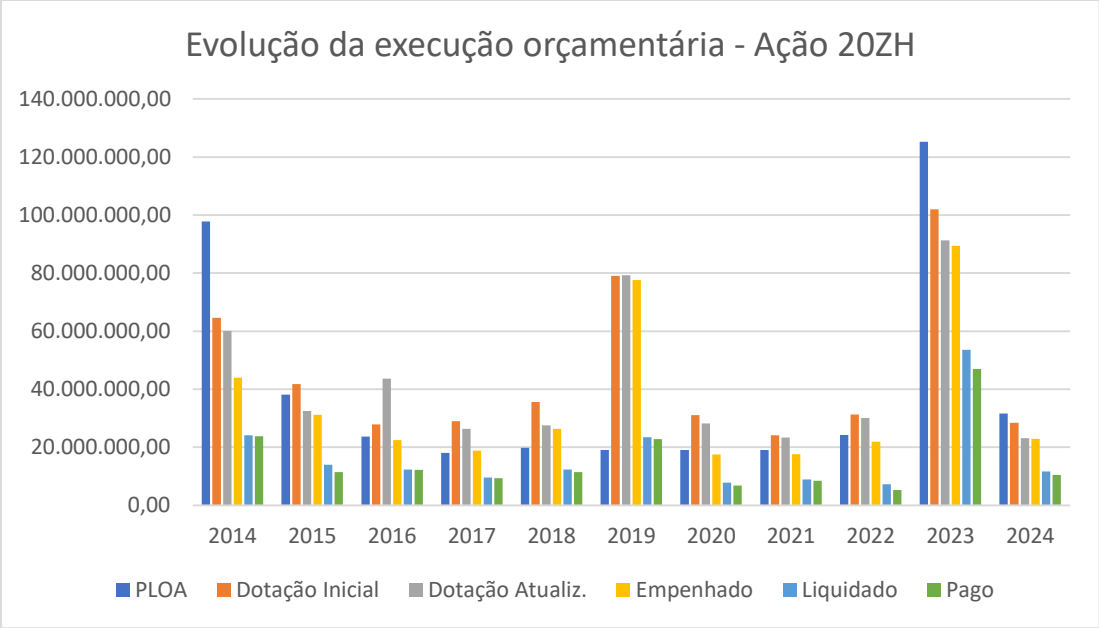
Tabela 4– Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 20ZH

Ano	Projeto de Lei Orçamentária	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	97.758.354,00	64.581.177,00	60.101.177,00	44.017.918,19	24.116.899,00	23.841.216,00
2015	38.094.011,00	41.827.784,00	32.483.558,00	31.177.455,75	14.019.459,00	11.438.598,00
2016	23.637.672,00	27.887.825,00	43.657.325,00	22.497.308,00	12.322.795,00	12.210.005,00
2017	18.018.891,00	29.017.713,00	26.372.470,00	18.832.641,11	9.537.600,00	9.405.703,00
2018	19.833.099,00	35.599.359,00	27.511.473,00	26.303.165,70	12.281.326,00	11.453.743,00
2019	19.083.155,00	79.080.072,00	79.320.803,00	77.644.033,44	23.466.342,16	22.768.933,00
2020	19.083.155,00	31.038.203,00	28.187.352,00	17.549.671,03	7.814.682,00	6.836.254,00
2021	19.083.128,00	24.176.083,00	23.374.591,00	17.673.377,45	8.886.663,00	8.478.663,00
2022	24.251.281,00	31.295.699,00	30.119.063,00	21.879.277,84	7.274.164,00	5.235.358,00
2023	125.214.988,00	101.953.649,00	91.242.785,00	89.381.871,22	53.568.478,00	46.984.743,00
2024	31.600.000,00	28.456.855,00	23.176.034,00	22.863.193,00	11.685.784,00	10.400.821,00

Fonte: IPHAN. **Relatórios de Gestão Anual de 2014 à 2023**. Brasília: IPHAN. Consulta ao portal de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Disponível em:https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/

A Tabela 4 – Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 20ZH apresenta os dados da ação que visa à realização de projetos e atividades que contribuam direta ou indiretamente para a preservação de bens e acervos culturais, incluindo o desenvolvimento de estudos, pesquisas, normas, monitoramento, fiscalização e acompanhamento, além de eventos que contribuam para a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Ela é responsável pelo custeio do maior número de planos de ação. Essas ações são desenvolvidas pelo Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização – DEPAM, pelo Departamento do Patrimônio Imaterial – DPI, pelo Departamento de Articulação, Fomento e Educação – DAFE e Gabinete da Presidência do Iphan. No ano de 2023, das 694 ações aprovadas no SIG-IPHAN, 665 (96%) foram da 20ZH e 29 (4%) da 5538.

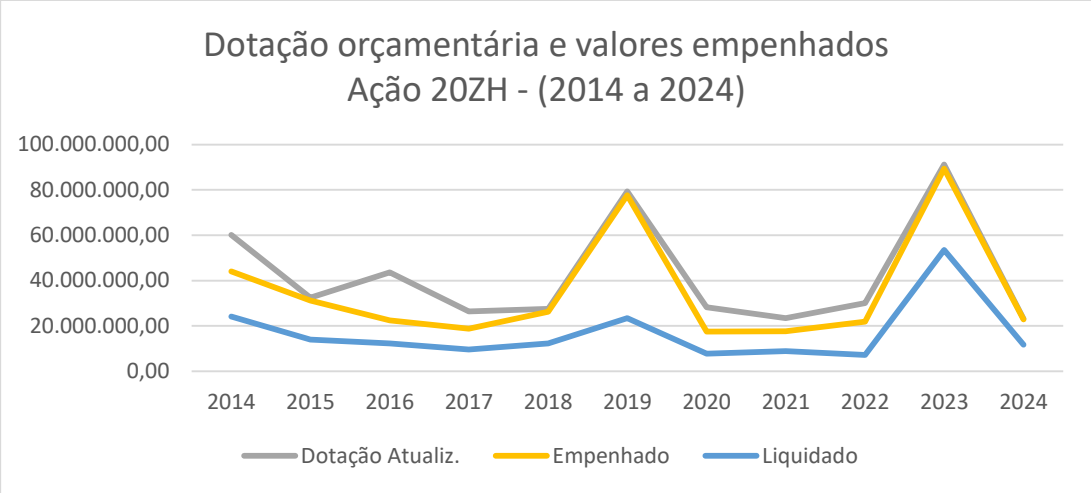
Gráfico 20 – Evolução orçamentária do IPHAN (Ação 20ZH) de 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 4 deste trabalho.

Tendo em vista o anseio da sociedade para que uma atenção maior fosse dada aos setores culturais do país, fomentando o acesso da população as políticas públicas que contemplassem ações afirmativas nessa área, o Iphan empreendeu esforços e, em 2023, realizou um dos maiores investimentos para salvaguardar e acautelar o patrimônio cultural brasileiro. No total, o investimento para a Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro ultrapassou o montante de R$ 88.000.000,00 (oitenta e oito milhões de reais). Já a Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas superou o valor de R$ 34.000.000,00 (trinta e quatro milhões de reais). Em 2023, de forma inédita, o Iphan realizou o maior investimento na área de arqueologia, com a execução do montante de R$ 13.500.000,00 (treze milhões e quinhentos mil reais) em ações voltadas para recadastramento, identificação, conservação e socialização de bens e sítios arqueológicos. A reconstrução da política de preservação de bens culturais do país ganhou força por meio da consolidação da Política de Patrimônio Cultural Material. Os R$ 22.500.000,00 (vinte e dois milhões e quinhentos mil reais) executados em ações do PNPI para a salvaguarda do patrimônio imaterial garantiram, entre outros avanços, o restabelecimento da Política de Salvaguarda de bens registrados como Patrimônio Cultural do Brasil. A área de Educação Patrimonial também foi retomada, com investimento recorde na quantia total de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), que proporcionaram a reestruturação da política de educação patrimonial (IPHAN, 2024).

Gráfico 21 – Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 20ZH) de 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 4 deste trabalho.

Dentre o período pesquisado, foi verificado que apenas em 2014, 2019 e 2023 os recursos empenhados para a fonte 20ZH superaram a marca de R$ 40 milhões, o que reforça o questionamento sobre a suficiência de recursos para a multiplicidade de ações que são custeadas pela fonte da 20ZH, destacado no gráfico 21 – Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 20ZH) de 2014 a 2024.

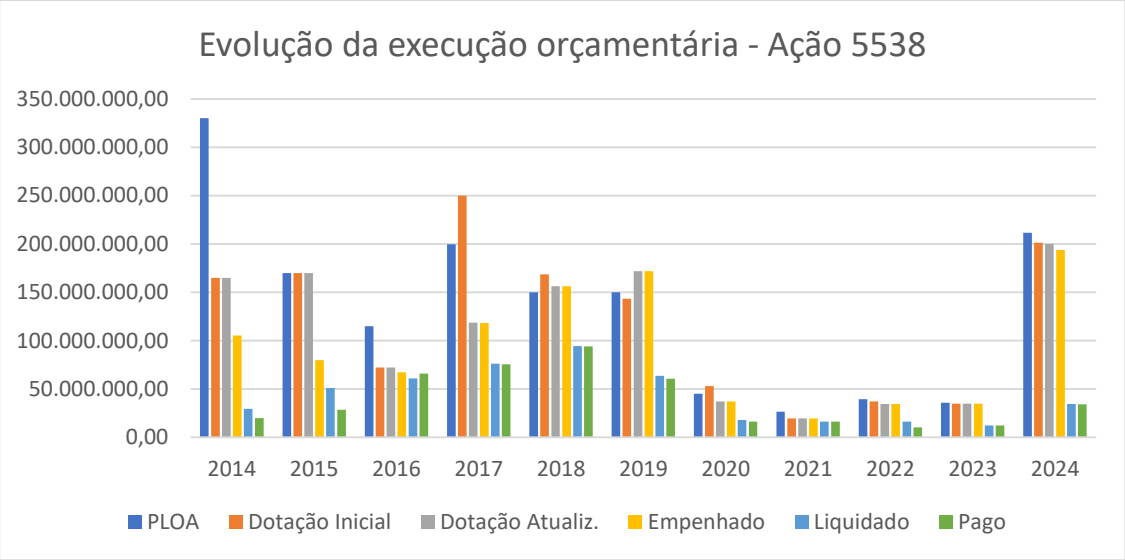
Tabela 5 – Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 5538

Ano	Projeto de Lei Orçamentária	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	330.000.000,00	165.000.000,00	165.000.000,00	105.370.425,09	29.592.835,00	20.170.243,00
2015	170.000.000,00	170.000.000,00	170.000.000,00	79.749.998,91	51.218.908,00	28.779.333,00
2016	115.000.000,00	72.284.100,00	72.284.100,00	67.173.854,00	61.066.795,00	65.975.806,00
2017	199.618.610,00	250.118.610,00	118.553.130,00	118.151.129,14	76.395.478,00	75.544.773,00
2018	150.000.000,00	168.500.000,00	156.306.995,00	156.306.985,66	94.332.197,00	94.146.594,00
2019	150.000.000,00	143.500.000,00	171.850.000,00	171.849.999,62	63.848.449,00	60.861.862,00
2020	45.000.000,00	53.083.089,00	37.075.864,00	37.075.856,46	17.978.330,00	16.494.907,00
2021	26.472.556,00	19.589.692,00	19.589.692,00	19.589.692,00	16.467.913,00	16.294.131,00
2022	39.475.512,00	37.106.982,00	34.565.966,00	34.565.966,00	16.306.314,00	10.569.476,00
2023	36.000.000,00	34.801.409,00	34.801.409,00	34.801.409,00	12.284.462,00	12.264.795,00
2024	211.756.257,00	201.247.537,00	199.977.537,00	193.833.169,00	34.524.543,00	34.279.591,00

Fonte: IPHAN. Relatórios de Gestão Anual de 2014 à 2023. Brasília: IPHAN. Consulta ao portal de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Disponível em:https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/

O Programa de Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas, sob a Ação Orçamentária 5538, surge em 2013 para atender às cidades que possuem bens tombados pelo Iphan, com cerca de R$ 1,62 bilhão distribuído nas cinco regiões do país, em 44 cidades históricas de 20 estados brasileiros, destinado à restauração, conservação e requalificação urbana de edifícios e espaços públicos em 422 ações. Coube ao Instituto a concepção dessa linha do programa que vem sendo executada em cooperação com diversos co-executores, em especial os municípios, universidades e outras instituições federais, com apoio técnico da Caixa Econômica Federal e de governos estaduais. (Relatório de Gestão 2021).

Gráfico 22 – Evolução orçamentária do IPHAN (Ação 5538) de 2014 a 2024



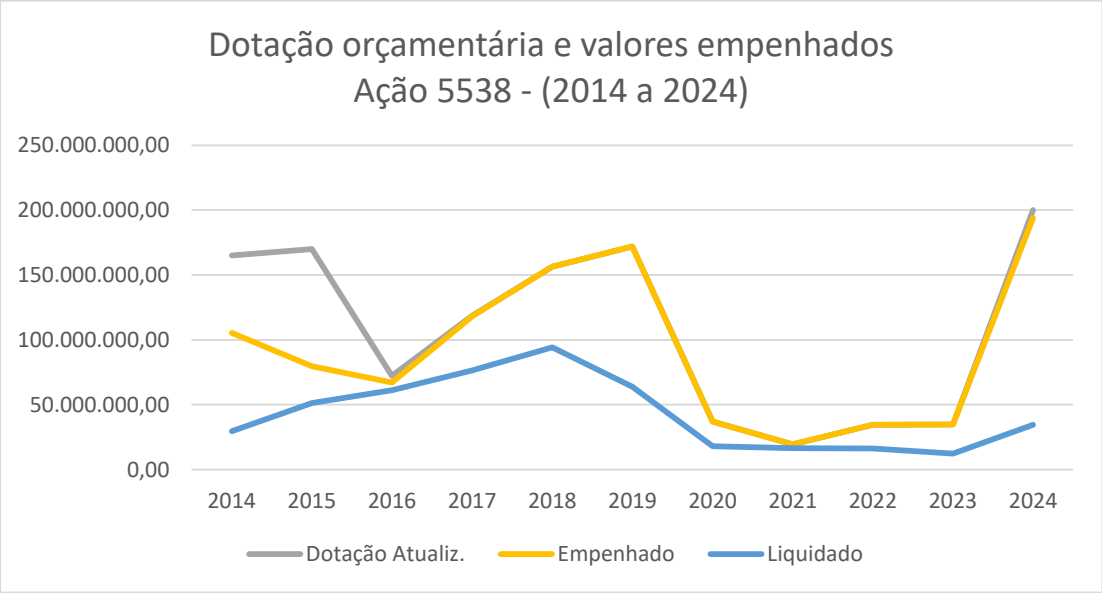
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 5 deste trabalho.

Após um período de considerável redução de recursos, compreendido de 2020 a 2023, a partir de 2024 com o lançamento do Novo PAC e do PAC Seleções, a ação 5538 volta a despontar como eixo de maior investimento dentro do Iphan podendo ser facilmente verificado ao observar os gráficos 22 e 23. Em 2023, o Governo Federal, por meio do Iphan, assegurou mais de R$ 700 milhões para obras no âmbito do novo PAC, distribuídos com R$ 212 milhões em 2024, R$ 282 milhões em 2025 e R$ 243 milhões em 2026. Para o Novo PAC Seleções, serão disponibilizados R$ 37 milhões para 100 novos projetos em territórios ainda não contemplados.[11]

[11]Disponível em: Novo PAC destinará R$737 milhões para a Preservação do Patrimônio Cultural – OCBPM – Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial

Apesar da grande importância da ação 5538, especialmente pelo volume de recursos já destinados para as ações de preservação, incrementado esse ano com relançamento do programa, não se deve perder de vista que o mesmo é um programa de caráter temporário, ou seja, não se pode garantir se haverá novas versões após a conclusão desta etapa. Dessa forma, entende-se que o crescimento do PAC não pode de alguma forma justificar a redução de recursos para a ação 20ZH, que é uma ação de caráter permanente, possuindo uma maior abrangência.

Gráfico 23 – Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 5538) de 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 5 deste trabalho.

Finalizando a análise dessa série histórica, temos a ação 211F. Os valores utilizados no âmbito desta Ação Orçamentária propiciam, o funcionamento dos Espaços e Equipamentos Culturais sob gestão do Iphan, especificamente três de suas Unidades Especiais (Sítio Roberto Burle Marx - SRBM, Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular - CNFCP e Centro Cultural Paço Imperial - CCPI), e as Casas do Patrimônio, oferecendo ao produtor cultural e aos artistas uma alternativa para o desenvolvimento de suas atividades, de modo a garantir a atratividade e acessibilidade de público, e criando condições para sua sustentabilidade, bem como promovendo e difundindo o Patrimônio Cultural Brasileiro à sociedade (IPHAN, 2016).

Pela própria característica do seu escopo, os valores destinados para essa ação são bem menores quando comparado com as demais ações do Iphan, objeto deste estudo. Analisando o gráfico 24, percebe-se uma similaridade entre a dotação orçamentária e os recursos empenhados.

Tabela 6 – Evolução Orçamentária IPHAN de 2014 a 2024 – Ação 211F

Ano	Projeto de Lei Orçamentária	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	16.000.000,00	8.000.000,00	8.000.000,00	7.952.617,08	1.975.935,37	1.899.635,00
2015	6.578.755,00	6.578.755,00	8.552.381,00	8.552.381,00	8.325.172,00	7.970.126,00
2016	6.000.000,00	5.434.788,00	5.946.000,00	5.946.000,00	5.699.718,00	5.694.014,00
2017	5.434.788,00	5.320.047,00	6.220.047,00	6.220.047,00	4.610.495,00	4.403.540,00
2018	4.500.000,00	4.275.000,00	4.500.000,00	4.499.998,00	3.932.077,00	3.899.057,00
2019	4.650.000,00	4.417.500,00	4.650.000,00	4.649.999,00	4.381.893,00	4.381.893,00
2020	4.650.000,00	4.387.801,00	4.368.780,00	4.361.727,30	4.058.706,00	4.058.437,00
2021	4.649.999,00	4.518.805,00	4.518.805,00	4.518.217,80	3.974.575,00	3.931.878,00
2022	2.000.000,00	2.030.000,00	1.880.000,00	1.879.978,74	1.866.352,00	1.827.597,00
2023	4.000.000,00	3.866.823,00	3.866.823,00	3.866.823,00	3.160.619,00	3.085.377,00
2024	2.000.000,00	2.000.000,00	2.077.826,00	1.452.778,00	1.129.474,00	1.054.971,00

Fonte: IPHAN. **Relatórios de Gestão Anual de 2014 à 2023**. Brasília: IPHAN. Consulta ao portal de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Disponível em:https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/

O Sítio Roberto Burle Marx – SRBM, unidade especial do Iphan vinculada ao DEPAM, tem uma área de mais de 400 mil m^2, onde está reunida uma das mais importantes coleções de plantas tropicais e semitropicais do mundo, originalmente formada e cultivada pelo paisagista Roberto Burle Marx. Além de tombado pelo Iphan desde 1985, o sítio também foi inscrito em 2021 na Lista do Patrimônio Mundial como Paisagem Cultural.

Figura 11 e 12 – Jardins Roberto Burle Marx



Fonte:https://www.jornaldabarra.com.br/noticias/34-turismo/5416-sitio-roberto-burle-marx-e-reconhecido-como-patrimonio-cultural-mundial e https://sitioburlemarx.org/

Unidade especial vinculada ao DPI, o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular - CNFCP tem atuação nacional e sua missão consiste na pesquisa, documentação, difusão e execução de políticas públicas de preservação e valorização dos mais diversos processos e expressões da cultura popular. Sua estrutura abriga: o Museu de Folclore Edison Carneiro, a Biblioteca Amadeu Amaral e os setores de Pesquisa e de Difusão Cultural, além da área administrativa.

Figura 13 e 14 – Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular



Fonte:https://labdicasjornalismo.com/noticia/14629/o-papel-do-centro-nacional-de-folclore-e-cultura-popular-e-a-sua-importancia-no-processo-de-valorizacao-das-manifestacoes-culturais-no-brasil

O Centro Cultural Paço Imperial- CCPI é vinculado ao DAFE, sendo um Centro de exposições e eventos, e sede da Biblioteca Paulo Santos localizado em edifício tombado pelo Iphan desde 1938, sendo um dos imóveis tombados pelo Iphan. Atuando pela preservação da memória histórica, ao mesmo tempo em que incorpora as inovações de cultura brasileira, é um dos marcos da história cultural do Rio de Janeiro.

Figura 15 e 16 – Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular

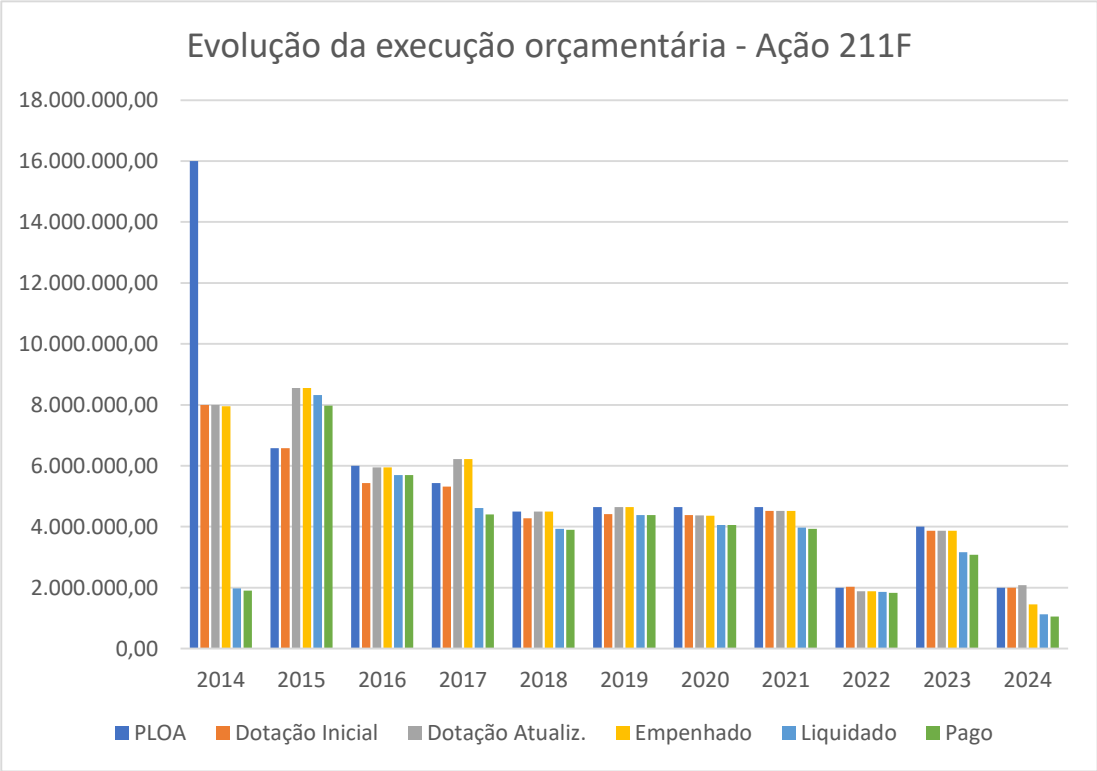


Fonte: https://guiaculturalcentrodorio.com.br/centro-cultural-paco-imperial/

As Casas do Patrimônio constituem-se como projeto pedagógico, com ações de educação patrimonial e de capacitação que visam fomentar e favorecer a construção do conhecimento e a participação social para o aperfeiçoamento da gestão, proteção, salvaguarda, valorização e usufruto do patrimônio cultural. Fundamentam-se, ainda, na necessidade de estabelecer novas formas de relacionamento entre o Iphan, a sociedade e os poderes públicos locais. Um dos seus objetivos é interligar experiências e espaços que promovam práticas e atividades de natureza educativa de valorização do patrimônio cultural. Não restritas à instalação de uma estrutura física, as Casas do Patrimônio têm como desafio ampliar o diálogo com a sociedade a partir da educação patrimonial, multiplicando locais de gestão compartilhada de ações educativas e de construção das políticas públicas de patrimônio cultural.[12]

Todos esses projetos são custeados, no âmbito do Iphan**,** através da ação 211F, cuja evolução orçamentária é apresentada nos gráficos 24 e 25, onde é possível verificar uma queda na execução orçamentária no período de 2014 até 2023, tendo um crescimento em 2023, mas voltando a diminuir em 2024.

Gráfico 24 – Evolução orçamentária do IPHAN (Ação 211F) de 2014 a 2024



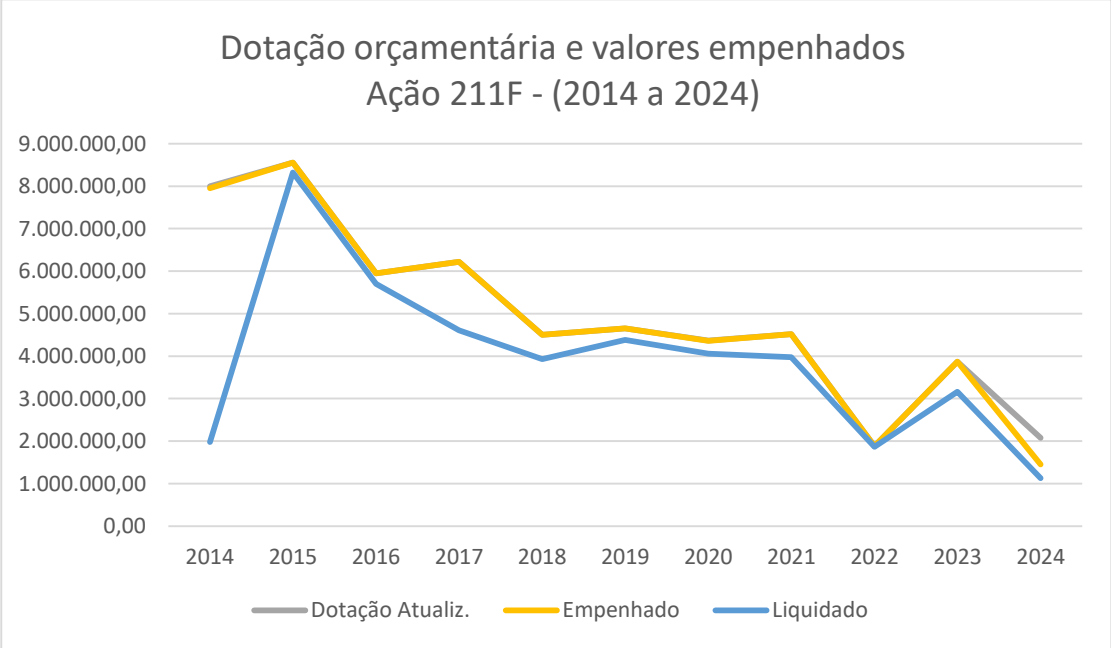
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 6 deste trabalho.

[12]Informações disponíveis no endereço eletrônico: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/502

Em 2023, o Sítio Roberto Burle Marx SRBM teve 21.689 visitantes, desses 1.515 foram visitas em inglês. Um total de 77 escolas com 4.150 alunos e, 44 universidades com 1.017 alunos, nos ajudam a compreender um pouco a dimensão dessa ação. As visitações de forma virtual chegaram ao expressivo número de 637.278 (Relatório de Gestão IPHAN, 2023).

Há de se destacar que apesar do aporte de expressivos recursos, a abrangência do PAC é bastante limitada, sendo destinado predominantemente para intervenções no patrimônio edificado nas cidades que são Patrimônio Cultural. Dessa forma os bens tombados das demais cidades, as ações de salvaguarda do patrimônio imaterial e a educação patrimonial, acabam não sendo alcançados pelos recursos do PAC (Ação 5538), já que são executados com recursos da Preservação do orçamento da Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro (Ação 20ZH), que são mais escassos e precisam atender uma maior variedade atividades propostas tanto na área do patrimônio material como do patrimônio imaterial. Assim, percebe-se que nem sempre há uma relação direta entre a amplitude de recursos do PAC com a amplitude de ações de preservação do patrimônio cultural.

Gráfico 25 – Dotação orçamentária e valores empenhados (Ação 211F) de 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 6 deste trabalho.

Além do investimento no patrimônio material, que excede todas as outras ações finalísticas do instituto, o Iphan investe também em ações de salvaguarda do patrimônio imaterial e educação patrimonial. O Estado do Maranhão, por exemplo, tem uma cultura muito rica e diversificada, destacando-se as atividades do Bumba-meu-Boi, Tambor de Crioula,

Capoeira, Literatura de Cordel entre outras manifestações regionais.

Em termos transversais tanto ao patrimônio material como imaterial, tem-se o Licenciamento ambiental, que envolver a avaliação dos impactos causados pelos empreendimentos sobre os bens acautelados a nível federal. É uma atividade bastante desafiadora no Iphan como um todo, pois envolve diversas áreas da Instituição e está diretamente ligada à avaliação de impacto de empreendimentos, no âmbito de processos de licenciamento não só federais, como também estaduais e municipais. A Instrução Normativa nº 01/2015 estabelece os procedimentos administrativos a serem observados pelo Iphan, visando à avaliação de impacto das atividades sobre os bens culturais acautelados e ao estabelecimento das medidas de preservação, controle e mitigação necessárias em cada etapa do licenciamento.

Outra atividade de destaque é a Educação Patrimonial, área muito importante, que que tem ganhado cada vez mais espaço dentro do Iphan, especialmente com as mudanças implementadas na atual gestão do instituto, com reformulação do regimento interno, através da Portaria nº 141, de 12 de dezembro de 2023, que dentre outras mudanças criou o Departamento de Articulação, Fomento e Educação – DAFE/IPHAN. Suas atribuições estão alinhadas com as estratégias apresentadas nas Portarias Iphan nº 200/2016 e 375/2018, ampliando o conceito de educação patrimonial, que vai além de fazer com que as pessoas adquiram um conhecimento sobre a importância da preservação patrimonial para o indivíduo e para a comunidade, mas também permita a m mobilização social em torno do tema do patrimônio e do processo de escuta do poder público das demandas e entendimentos da sociedade.

Dessa forma, os recursos orçamentários fazem parte do planejamento público que vai definir os recursos que serão destinados para a realização de determinadas ações, visando o alcance de objetivos pré-estabelecidos. Com o passar do tempo, o mesmo deixou de ser um instrumento estritamente de controle contábil passando a ser uma ferramenta de gestão indispensável para o desenvolvimento de políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação do Estado. Cabe destacar que os recursos orçamentários são diferentes dos recursos financeiros: estes dizem respeito ao desembolso financeiro propriamente dito para pagamento das despesas, sendo realizado à medida que o orçamento vai sendo executado.

É preciso indicar dois grandes grupos de despesas para a realização das atividades finalísticas: o primeiro é de custeio e refere-se à contratação de serviços comuns, tais como serviços gráficos, elaboração de estudos e pesquisas, realização de eventos entre outros. Referente à despesas de capital, estas estão voltadas para investimentos como obras de reforma e restauração, aquisição de máquinas e equipamentos.

Pelo exposto, é possível perceber que conciliar as inúmeras demandas institucionais

diante às limitações de recursos tem exigido um esforço da gestão IPHAN, devido à ausência de uma constância na disponibilização orçamentária, que deve ser regular e crescente para implementação de ações estratégicas que exijam ações a médio e longo prazo.

Sabemos que o planejamento não é algo imutável, muito menos a elaboração de planos com base numa certeza absoluta do que irá acontecer no futuro, de forma que ele precisa ser flexível e adaptável aos cenários que vão se construindo ao longo do tempo. Contudo, é consenso entre os estudiosos da área que quanto maior for o grau de previsibilidade, maior é a chance de êxito no planejamento. Infelizmente não há uma clareza de quanto será o repasse orçamentário para o Iphan nos anos subsequentes, o que dificulta e fragiliza esse importante instrumento de gestão, além das ações judiciais e cumprimento de decisões judiciais que absorvem um percentual significativo dos recursos destinados às ações de preservação do patrimônio cultural (Cancelier, 2022).

Uma vez que essa regularidade não vem ocorrendo, há um esforço da gestão do Iphan em, por um lado, encontrar canais de reivindicação para lutar por essa constância e regularidade orçamentária; e, por outro, identificar e buscar viabilizar parcerias com outras instituições, sejam elas públicas ou privadas, para fomentar a execução de ações de preservação do patrimônio cultural brasileiro. A análise dos dados da execução orçamentária do Iphan no período de 2014 à 2024 teve o intuito de auxiliar na resposta dos questionamentos apresentados no início desta dissertação: qual a forma adequada de mensurar se os recursos orçamentários disponibilizados para o Iphan ao longo dos últimos anos têm sido suficientes para a sua atuação na preservação do patrimônio cultural brasileiro? Como pode ser compreendida a captação de recursos em outras fontes para custear as suas ações estratégicas? Quais canais acionar para assegurar orçamento constante e regular para as políticas de patrimônio? Em que medida a utilização de recursos externos pode enfraquecer a instituição e permitir interferências externas na política de preservação do campo do patrimônio?

A necessidade de recurso não diferencia aqui o privado do público, as distinções estão na forma com que esses recursos serão disponibilizados e para quem eles se destinam. Se as instituições privadas podem obter os recursos através do que elas produzem e comercializam, o Estado não é produtor e sim arrecadador, ou seja, as suas receitas estão, em grande parte, vinculadas aos tributos, aos impostos, que a sociedade paga[13].

Os recursos são escassos e os desejos são infinitos, ou seja, a todo instante surgem novas demandas que necessitam de recursos para serem atendidas, por isso todo gestor precisa

[13]Comentários do Prof. Dr. Luiz Humberto durante a banca de qualificação do presente trabalho, realizada em

administrar da melhor forma possível, transformando os recursos disponíveis em o máximo de ações que impactem a sociedade e promovam o bem comum, em termos quantitativos e qualitativos. No próximo capítulo, será tratado sobre algumas alternativas que podem ser implementadas para execução de ações de preservação do patrimônio cultural brasileiro sem utilização direta do orçamento do Iphan, ou que dependendo do caso, possam complementar os recursos inicialmente disponibilizados para execução de projetos nessa área.

3 ALTERNATIVAS PARA A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL PELO IPHAN

Iniciando esse capítulo que tem como proposta discutir e a apresentar as alternativas para preservação do patrimônio cultural pelo Iphan, serão apresentados alguns exemplos de medidas que já foram implementadas ou estão em andamento e que contam com parcerias institucionais ou com o envolvimento da própria comunidade local, permitindo a utilização de recursos de outras fontes, sem necessariamente serem recursos disponibilizados pelo Iphan.

Pode-se considerar como um agente do patrimônio todos aqueles que contribuem de forma direta ou indireta para a preservação do patrimônio cultural. Com esse entendimento, o próximo tópico vai abordar duas categorias importantes de agentes do patrimônio: recursos humanos (servidores) e participação social (cidadãos). Estes precisam trabalhar de forma conjunta e harmônica para que as políticas públicas executadas alcancem os resultados esperados, pois de forma isolada é muito mais difícil atingir os objetivos estabelecidos.

3.1 Agentes do Patrimônio: recursos humanos e participação social

Com base nas observações realizadas, pelo autor deste trabalho, durante a prática supervisionada realizada na Superintendência do Iphan do Maranhão, foi possível identificar que os principais recursos que são utilizados para o desenvolvimento das atividades da instituição são os recursos humanos, os recursos orçamentários e os recursos financeiros.

A força de trabalho do Iphan é composta por servidores de cargo efetivo, servidores temporários e servidores sem vínculo detentores de cargos de confiança (exercem cargos de direção, chefia e assessoramento mas não possuem vínculo com a Administração Pública), além dos estagiários e prestadores de serviços terceirizados, incluindo limpeza, vigilância, informática e apoio administrativo. A seguir apresenta-se uma tabela contendo o quantitativo dos servidores no período de 2014 a 2024, podendo ser utilizada como parâmetro para observar se a força de trabalho tem sido ajustada de acordo com o aumento das demandas de trabalho.

Tabela 7 – Quantitativo de Servidores do IPHAN no período de 2014 a 2024

Ano	Servidores Efetivos	Servidores Temporários	Servidores Sem vínculo	Total
2014	780	96	103	979
2015	797	141	94	797
2016	820	146	94	1060
2017	787	146	99	1032
2018	772	131	101	1004
2019	1092	2	99	1193
2020	1017	0	94	1111
2021	988	0	96	1084
2022	995	0	90	1085
2023	993	0	74	1067
2024	1018	0	79	1097

Fonte: IPHAN. **Relatórios de Gestão Anual de 2014 a 2023**. Brasília: IPHAN e dados enviados pela Coordenação de Administração de Pessoal e Pagamento – COAP/COGEP/DPA/IPHAN.

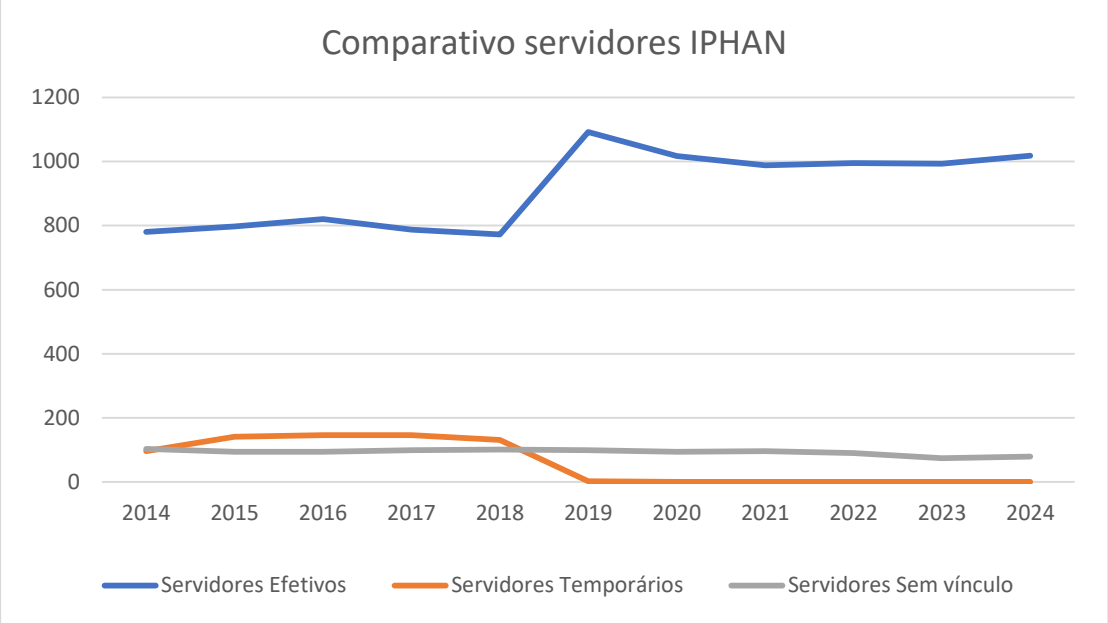
Como pode ser verificado analisando a tabela 7, o quantitativo total de servidores se manteve em uma certa estabilidade ao longo dos anos da série histórica analisada (2013 a 2024), ao passo que as demandas institucionais têm aumentado, exigindo um esforço técnico maior para o cumprimento de uma série de responsabilidade inerentes as atribuições institucionais.

Em 2019 com a nomeação dos aprovados no último concurso para ingresso de servidores efetivos, há um aumento nos quantitativos de servidores efetivos, mas a finalização dos contratos de servidores temporários, fazendo com que o quantitativo total de servidores tivesse um aumento de apenas 19% quando comparado o ano de 2019 em relação ao ano de 2018. A política de retenção do Iphan é algo que vem sendo constantemente debatido, especialmente no que diz respeito a remuneração dos servidores do plano de carreira do Ministério da Cultura, que têm salários defasados com valores inferiores quando comparados com funções similares em outros ministérios.

A disponibilidade de uma estrutura adequada para o desenvolvimento das atividades, está inserida no ambiente de respeito e cordialidade, promoção de capacitação para desenvolvimento das atividades e qualificação da equipe em aspectos técnicos e comportamentais, além do reconhecimento do trabalho dentro e fora da instituição, também são aspectos que influenciam na motivação das pessoas. Durante o desenvolvimento das práticas supervisionadas do mestrado profissional do Iphan, foi possível verificar várias ações sendo

desenvolvidas para melhorias desses fatores, como a aquisição de computadores novos, capacitações técnicas e comportamentais, melhoria da comunicação institucional, palestras para combate ao assédio e outras temáticas relacionadas a qualidade de vida no trabalho. A falta de uma remuneração compatível com a importância do é apontada como razão para que haja uma rotatividade considerável de servidores que saem do Iphan para outros órgãos que oferecem planos de cargos e salários mais atrativos. Também é importante a instituição oferecer aos seus servidores a possibilidade de progressão interna, oportunidades de formação e qualificação, benefícios trabalhistas e um clima organizacional que favoreça o bem-estar dos seus colaboradores.

Gráfico 26 – Comparativo servidores do IPHAN (2014 à 2024)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 7 deste trabalho.

Através do gráfico 26 fica mais clara essa movimentação de servidores do Iphan. O principal risco enfrentado e que compromete o cumprimento das competências legais da área de gestão de pessoas do Iphan é a escassez de pessoal, principalmente de servidores efetivos do quadro (Iphan, 2019, p. 77). Essa situação vem sendo apontada em todos os documentos de gestão analisados, ratificando o entendimento que o quantitativo de servidores da instituição tem se mostrado insuficientes diante às demandas apresentadas para o desenvolvimento da preservação do patrimônio cultural.

É possível afirmar que a escassez de pessoal pode comprometer o cumprimento da missão e dos objetivos estratégicos do Iphan. O quantitativo de servidores apresentados acima

estão distribuídos em 27 Superintendências, 37 Escritórios Técnicos, 2 Parques Históricos Nacionais e na Administração Central, em Brasília/DF, para atender toda a gama de atribuições constitucionais e legais do Instituto, dentre as quais: identificação, reconhecimento, salvaguarda e fiscalização do Patrimônio Cultural Nacional e Mundial; proteção dos Sítios Arqueológicos e Reservas Técnicas; preservação de acervos documentais e bibliográficos; identificação da diversidade linguística; gestão do Patrimônio; execução de projetos e obras de intervenção em bens e conjuntos tombados; aprovação, fiscalização e apuração de prestação de contas de Convênios e congêneres e de processos de Lei de Incentivo à Cultura; ações educativas; e definição da Política de Patrimônio Cultural no Brasil (Iphan, 2024, p. 120-21).

Em dezembro de 2022, o Iphan contava com 901 servidores ocupantes de cargo efetivos, 90 servidores sem vínculo, 23 servidores cedidos ao Iphan, 29 servidores em exercício descentralizado, 23 empregados anistiados e 19 empregados da INFRAERO. Portanto, dispunha de uma força de trabalho contendo, no total, 1.085 servidores e empregados públicos. Em dezembro de 2023, contava com 859 servidores ocupantes de cargo efetivos, 75 servidores sem vínculo, 58 servidores cedidos a outros órgãos, 28 servidores de outros órgãos cedidos ao Iphan, 28 servidores em exercício descentralizado, 22 empregados anistiados e nenhum empregado da INFRAERO. Portanto, dispunha de uma força de trabalho, total, contendo 1.068 servidores e empregados públicos. Observa-se, principalmente em relação ao número de servidores ocupantes de cargo efetivo um decréscimo, entre 2022 e 2023, de 42 servidores. Isso se deu em virtude de diversos pedidos de vacância por posse em cargo acumulável, pedidos de exoneração e aposentadoria. Também é importante observar que os empregados da INFRAERO que estavam no Iphan e haviam sido movimentados para compor a força de trabalho deste órgão, tiveram que retornar para o seu órgão de origem, tendo em vista a limitação orçamentária a qual o Iphan foi submetido no que diz respeito à verba para ressarcimento de cessão e movimentação.

A partir do gráfico 27 é possível observar a variação do quantitativo total dos servidores ao longo do período. Nota-se que, apesar do ingresso de novos servidores concursados em 2019, a partir de então houve uma queda no número total pelos motivos já apresentados – vacância, exoneração e aposentadoria.

Gráfico 27 – Quantitativo total dos servidores do IPHAN (2014 a 2024)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 7 deste trabalho.

Através da Portaria Conjunta MGI-MINC nº 66, de 22 de setembro de 2024, o Iphan autorizado a contratar, por tempo determinado, 31 servidores para desenvolver atividades relacionadas ao licenciamento ambiental oriundas do Novo PAC. Serão profissionais de nível superior, distribuídos nas seguintes áreas: 15 arqueologia, 05 Geoprocessamento de dados, 02 antropologia, 02 arquitetura, 02 educação patrimonial e 05 analista ambiental. Além do concurso temporário, estão em tratativas junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI a autorização para um novo concurso com vagas para servidores efetivos, como forma de conter a defasagem no quadro de servidores. No entanto, é certo que a contratação temporária permite uma mitigação passageira, além de ter como horizonte incontornável a perda de servidores qualificados com o fim do contrato. Além disso, é notável a disparidade de condições salariais entre servidores de cargo efetivo e temporários, e até mesmo entre as diferentes áreas previstas.

Podemos exemplificar essa situação no recém-publicado edital nº 01/2024[14], que estabelece as normas relativas à realização de Processo Seletivo Simplificado, contratação temporária, para o provimento de 31 (trinta e uma) vagas para as áreas de Analista Ambiental, Antropologia, Arqueologia, Arquitetura e Urbanismo, Educação Patrimonial e

[14] Processo seletivo aberto com período de inscrições de 09 de dezembro de 2024 a 07 de janeiro de 2025. Edital disponível no endereço eletrônico: https://conhecimento.fgv.br/concursos/iphan24

Geoprocessamento, e formação de Cadastro de Reserva, para compor o Quadro de Pessoal do Iphan. Os vencimentos dos cargos são de 9.047,00, com exceção do cargo de Analista Ambiental que é de R$ 6.681,70.

Diante do cenário apresentado fica mais claro perceber que além das questões orçamentárias, as limitações no quadro de servidores da instituição devem ser consideradas no momento da elaboração do planejamento de ações a serem cadastradas no Sistema Integrado de Gestão do Iphan (SIG-IPHAN), para serem executadas no exercício subsequente. Por um lado, é preciso considerar os motivos da não aprovação no SIG-IPHAN de boa parte das ações planejadas, o que em parte se deve à questão da distribuição dos recursos orçamentários disponíveis. Essa lacuna de políticas públicas não realizadas relaciona-se também, por outro lado, aos agentes mobilizados – tanto internamente ao IPHAN como entre as comunidades afetadas pelas políticas de patrimônio, o que torna importante a busca de alternativas que viabilizem a realização das mesmas. Dentre essas alternativas, destaca-se a importância do envolvimento do cidadão na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, como disposto no artigo 216 da Constituição Brasileira vigente e como será discutido adiante.

Apesar de ser uma responsabilidade predominantemente do poder público, como fomentador das políticas públicas e detentor de estrutura e recursos para esta finalidade, recursos estes que são provenientes da arrecadação dos tributos, não podemos atribuir exclusivamente ao Estado a responsabilidade pela Preservação do Patrimônio Cultural. Para tanto é preciso que o cidadão desenvolva o sendo de pertencimento a este patrimônio e atue também como agente de preservação, quer seja pela sua atuação direta para esse fim, ou com um olhar fiscalizador denunciando práticas nocivas e ilegais contra esse patrimônio.

Diante os fatos apresentados, é preciso destacar a importância do papel do cidadão no processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro, já que como demonstrado, o Poder Público tem limitações para o desenvolvimento e execução dessas políticas, sendo participação popular fundamental para o alcance de comunidades ou áreas que não alcançadas por uma atuação mais efetiva do Estado.

Uma das ações conjuntas que podem ser realizadas é o Programa Adote Um Casarão, realizado pela Secretaria de Estado das Cidades de Desenvolvimento Urbano do Maranhão, que teve início em 2019. A ação promove a ocupação e requalificação de imóveis tombados e de propriedade do estado, que antes estavam vazios. A mesma foi uma das vencedoras do 35º Prêmio Rodrigo Melo Franco de Andrade, na Categoria 2 – Pessoas Jurídicas. Através do programa, é realizada a revitalização dos imóveis localizados no Centro Histórico de São Luís (MA), com fomento à implantação de empreendimentos culturais e gastronômicos no local. O

Governo do Maranhão publica editais contendo os requisitos de qualificação e a relação de prédios históricos que estão disponíveis para adoção, onde os participantes selecionados, devem utilizar os imóveis para realizar empreendimentos ou projetos que movimentem e ajudem a desenvolver a região do Centro Histórico, se comprometendo com a manutenção e conservação dos referidos bens durante o tempo que estiverem sob a sua responsabilidade.

Outro exemplo de políticas públicas desenvolvidas com a participação do cidadão são alguns projetos de educação patrimonial. Em 2018, o Iphan-DF, em parceria com a Secretaria de Educação do Distrito Federal, publicou o primeiro livro da Coleção Patrimônio para Jovens. A partir de um diagnóstico de escassez de materiais didáticos voltados ao público infantojuvenil na temática do Patrimônio Cultural, o objetivo da coleção é proporcionar, em linguagem simples, lúdica e interativa, acesso a informações, dados e conteúdos do Patrimônio Cultural do Distrito Federal. A primeira edição – Athos, colorindo Brasília – foi baseada no Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB), bem tombado pelo Iphan (Portaria n. 314/92) e inscrito pela Unesco na lista de Patrimônio Mundial desde 1987. A ideia foi contar a história de construção da capital brasileira, suas principais características como cidade e algumas das obras artísticas, arquitetônicas e monumentais que a compõem. Para tanto, foi escolhido Athos Bulcão, artista com múltiplas obras no Distrito Federal, para ser personagem-narrador da epopeia que é Brasília. O segundo livro da Coleção – Ceilândia, minha quebrada é maior que o mundo – foi lançado em novembro de 2020 e tratou da cidade de Ceilândia, região administrativa que abriga a maior população do Distrito Federal e é palco de inúmeras manifestações culturais e artísticas[15].

A Superintendência do Iphan-DF e a Secretaria de Educação do Distrito Federal têm trabalhado de forma conjunta na promoção de ações, publicações, eventos e materiais relacionados ao Patrimônio Cultural e à Educação Patrimonial, sendo a Coleção Patrimônio para Jovens resultado dessa parceria. Entretanto, iniciativas desse âmbito só conseguem obter o resultado esperado se houver um engajamento da população, seja através da participação nas atividades propostas ou desenvolvendo atividades dentro e fora da escola para aplicação das publicações produzidas. A Educação Patrimonial é um processo intencional que visa a construção e apropriação de saberes a respeito de objetos e manifestações que são considerados essenciais para a sobrevivência, a **identidade**, a história e a **memória** de um indivíduo ou grupo, isto é, bens culturais comuns que remetem a algum sentimento de **pertencimento**. Trata-

[15]Consulta em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/arqueologia-no-df-iphan-abre-edital-para-ilustracao-de-livro-infantil.

se de uma apropriação da cultura ou de parte dela que é representativa para a coletividade (IPHAN, 2022, p. 20).

Figura 17 – Publicações do Projeto “Patrimônio para Jovens”



Fonte:https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/arqueologia-no-df-iphan-abre-edital-para-ilustracao.

Nesse contexto de ações de Educação Patrimonial desenvolvidas pelo Iphan com participação das comunidades, foi implementado pela Superintendência do Iphan/MA o projeto “O Boi vai à Escola”, que consiste na criação e distribuição de um kit paradidático contendo quatro publicações direcionadas para os alunos do 1º ao 5º ano fundamental, além do filme de animação intitulado “O boizinho de São João”, que encontra-se disponibilizado no canal do youtube do Iphan.[16] O projeto foi coordenado pela servidora do Iphan/Ma, Izaurina Nunes.

Conforme informações divulgadas pela área de publicações do Iphan, será apresentado o detalhamento de cada material do kit paradidático.[17] O livro “As aventuras do Boizinho Odorico” contém estórias infantis concebido para alunos do 2º ano do ensino fundamental, com lustrações de Robson Araújo e textos de Izaurina Nunes e Jéssica Costa e participação de Marize Ferreira, Jandir Gonçalves e alunos da Unidade de Educação Básica Honório Odorico Ferreira, orientados pela professora Vanessa Bezerra, as personagens vivem aventuras cujos enredos apresentam o patrimônio cultural maranhense com destaque para o Bumba meu boi. O livro contém narrativas clássicas da cultura popular maranhense como a lenda do místico Rei

[16] Informações no endereço eletrônico: https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/boi-de-costa-de-mao-e-tema-de-material-educativo-lancado-pelo-iphan
[17] Informações no endereço eletrônico: http://portal.iphan.gov.br/publicacoes/lista?categoria=30&busca=

português Dom Sebastião e as estórias do Boizinho de São João e de Catirina e Pai Francisco, todas inseridas no contexto da publicação, nas quais as estórias cedem espaço para a interlocução com os personagens. A leitura convida a se divertir com as peripécias de Odorico, a visitar o Centro Histórico de São Luís, a vivenciar o ciclo do Bumba meu boi, a conhecer a celebração da Festa de São Pedro, a se emocionar com a morte do Boizinho e a valorizar o rico patrimônio legado pelos afrodescendentes que mantêm os Bois de Costa de mão.

Figura 18 e 19 – Publicações do Projeto “O Boi Vai à Escola”



Fonte: http://portal.iphan.gov.br/publicacoes/lista?categoria=30&busca.

Outra publicação do kit é a cartilha “Aprendendo Sobre o Nosso Patrimônio Cultural”, destinada a promover, junto aos alunos do 5º ano do ensino fundamental, a reflexão sobre o patrimônio cultural. Com maior densidade de conteúdo, são tratados temas que provocam o debate dos estudantes acerca das noções de cultura, do patrimônio cultural em suas dimensões material e imaterial; e do Bumba meu boi, com as especificidades do sotaque de Costa de mão, permeado por questões relacionadas ao preconceito racial e à intolerância religiosa. Em 48 páginas, numa linguagem descontraída, as personagens interagem com os alunos em diálogos nos quais textos e atividades são associados, promovendo pesquisas, criação, debates e pensamento crítico sobre os temas propostos. A produção da cartilha conta com ilustração de

Robson Araújo[18] e textos de uma equipe constituída por: Izaurina Nunes, Rafael Gaspar, Juliana Nogueira e Lisandra Teixeira, com a colaboração de Jandir Gonçalves, Mariana Zanchetta[19] e alunos da Unidade de Educação Básica Honório Odorico Ferreira orientados pela professora Rosa Santos.

Figura 20 e 21 – Publicações do Projeto "O Boi Vai à Escola"



Fonte: http://portal.iphan.gov.br/publicacoes/lista?categoria=30&busca

A revista em quadrinhos "O Sonho de Umbelino" tem a proposta de informar os fundamentos que levaram o Bumba meu boi a se tornar Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade e foi idealizada para alunos do 3º ano do ensino fundamental. Nela, Belinho, Nizetinha e o Boizinho Odorico fazem um passeio pela História da Humanidade, tendo como diretriz o culto ao Boi pelos povos antigos e vive uma experiência lúdica que os leva a aprender sobre as culturas das antigas civilizações egípcia, grega, hebraica, indiana e de reinos africanos. O roteiro é traçado para mostrar, ao final da estória, o porquê de o Bumba meu boi do Maranhão ter sido consagrado a Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade: um belo exemplar das

[18] Robson Araújo é ilustrador da empresa MCP da Costa Design Editorial, contratada para produção do Kit Paradidático do Projeto "O Boi vai à Escola"

[19] Izaurina Nunes, Rafael Gaspar e Mariana Zanchetta são servidores da Superintendência do Iphan/MA. Marize Ferreira é servidora aposentada. Jéssica Costa foi estagiária do Iphan/MA. Juliana Nogueira foi bolsista do Mestrado Profissional do Iphan, desenvolvendo as práticas supervisionadas no Iphan/Ma. Jandir Gonçalves e Lisandra Teixeira são colaboradores externos ao Iphan.

celebrações ao Boi de vários povos ao longo da História da Humanidade. A revista em quadrinhos, com 28 páginas, ilustrações de Robson Araújo e roteiro e texto de Izaurina Nunes, é parte do kit de material paradidático do projeto de educação patrimonial 'O Boi vai à Escola'

Completando a coleção do projeto tem o Caderno Passatempo, material que propõe aos alunos do 4º ano do ensino fundamental atividades para serem executadas em sala de aula, de forma divertida, sobre conteúdos com breves abordagens relativas ao patrimônio cultural. Pequenos textos precedem as atividades com o objetivo de introduzir o aluno nos temas propostos, com ênfase no Bumba meu boi. As atividades a serem respondidas pelos alunos desenvolvem a habilidade da pesquisa na medida em que fornecem informações sobre o Tambor de Crioula, o ritual de morte do Boi, os amos e cantadores do Bumba meu boi e a icônica toada 'Urro do Boi', o Hino do Folclore do Maranhão. A publicação de 32 páginas, ilustrada por Robson Araújo, tem concepção, elaboração e autoria dos textos de Izaurina Nunes. Alunos da Unidade de Educação Básica Honório Odorico Ferreira orientados pela professora Vanessa Bezerra tiveram participação na publicação.[20]

Os exemplos aqui citados são para auxiliar na compreensão da dimensão do envolvimento dos cidadãos nas atividades de preservação do patrimônio cultural. Essa maior participação das comunidades, desenvolve o senso de pertencimento nos cidadãos e é um pilar importante para que as pessoas se comprometam com a preservação patrimonial. No caso das publicações, por exemplo, são os próprios professores, pais e detentores dos bens culturais que farão a aplicação e utilização do material disponibilizado pelo Iphan, uma vez que a instituição não dispõe de corpo técnico suficiente para execução de ações desse tipo nas diversas comunidades espalhadas pelo país, nem tampouco disponibilidade orçamentária para custear projetos dessa natureza na proporção necessária para de fato alcançar os objetivos propostos para as mesmas, como pode ser observado no item 2.2 deste trabalho.

Além do envolvimento dos cidadãos nesse processo de preservação do patrimônio cultural, a formação de parcerias institucionais são estratégias de fomento à preservação do patrimônio cultural brasileiro, onde recursos vindo de outras fontes são aplicados com essa finalidade, como será abordado no próximo tópico desse trabalho.

[20] Informações no endereço eletrônico: http://portal.iphan.gov.br/publicacoes/lista?categoria=30&busca=

3.2 Parcerias institucionais como estratégia de fomento à preservação do patrimônio cultural brasileiro

Nesta seção pretende-se abordar as estratégia de celebração de parcerias, tais como acordos de cooperação técnica, termos de compromisso, termos de execução descentralizadas e emendas parlamentares, que são instrumentos que viabilizam a execução de ações de preservação e salvaguarda, podendo ser realizados sem a utilização direta do orçamento do Iphan ou com repasse de valores pelo Iphan a outros entes, quando existe disponibilidade orçamentária mas não é possível realizar executar diretamente a ação proposta.

Os acordos de cooperação técnica são celebrados conforme disposto na Portaria Iphan nº 29, de 16 de janeiro de 2014 e nos termos do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que "dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão". Conforme seu artigo 2º, inciso XIII:

> Acordo de cooperação técnica - instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes (Brasil, 2023).

Além da Portaria Iphan nº 29, de 16 de janeiro de 2014 e do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, a Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, no seu artigo 184, aplica-se, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal. O inciso I, do artigo 184-A, da Lei 14.133/2021 traz como pré-requisito para a celebração de acordos de cooperação técnica a apresentação de um plano de trabalho aprovado pelos dirigentes de ambas as partes, contendo parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto pretendido, além da minuta do instrumento de forma simplificada. O objetivo do legislador é assegurar requisitos mínimos para garantir o cumprimento da ação proposta e pactuada entre os entes.

Conforme legislação supramencionada, uma das características fundamentais dos acordos de cooperação técnica – ACT é a ausência de transferência de recursos e de bens, onde cada um dos partícipes irá desenvolver suas atividades com recursos próprios, sendo os serviços realizados em forma de cooperação mútua. Dessa forma, é necessária a apresentação e aprovação de um plano de trabalho bem fundamentado que apresente no mínimo, conforme Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023:

> Art. 7º Após a divulgação do programa, o proponente manifestará o seu interesse em celebrar os convênios ou os contratos de repasse por meio do encaminhamento da proposta ou do plano de trabalho no Transferegov.br.
> § 1º A proposta de trabalho de que trata o caput conterá, no mínimo:
> I - a descrição do objeto;
> II - a justificativa para a sua execução;
> III - a estimativa dos recursos financeiros; e
> IV - a previsão do prazo para a execução do objeto (Brasil, 2023).

Nessa toada, tendo em vista a necessidade institucional, face às suas limitações orçamentárias e estruturais, o Iphan tem buscado a celebração de acordos de cooperação técnica com outros entes para o desenvolvimento de políticas públicas de preservação do patrimônio cultural. Na Superintendência do Iphan no Estado do Maranhão, local de lotação do autor deste trabalho e onde foram desenvolvidas as práticas supervisionadas do Mestrado Profissional do Iphan, foram celebrados alguns acordos de cooperação técnica nos últimos anos, especialmente relacionados à doação de projetos contratados e elaborados com recursos próprios do Iphan, em que a execução das obras está sendo realizadas com recurso de parceiros.

Um exemplo desse tipo parceria foi o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Superintendência do Iphan/MA e o Governo do Estado do Maranhão através da Secretaria de Estado Infraestrutura – SINFRA, com investimentos de aproximadamente 4,5 milhões de reais por parte da SINFRA para execução da obra da Igreja de Santo Antônio, sendo os projetos doados pelo Iphan.

A celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre a Superintendência do Iphan/MA e o Governo do Estado do Maranhão, através da Secretaria de Estado de Infraestrutura – SINFRA tendo por objeto "a cooperação entre as partes celebrantes a doação dos projetos restauração e reforma para a execução das Obras da Igreja de Santo Antônio e Capelas: Bom Jesus dos Navegantes e Bom Jesus da Coluna - localizada na Praça Antônio Lobo, nº 04, Centro, no município de São Luís/MA, comprometendo-se o Governo do Estado do Maranhão a iniciar a execução das obras de reforma e restauração dos imóveis indicados e o IPHAN/MA a fornecer os projetos necessários para a realização das mesmas".

Figura 22- Altar de Santa Teresinha. Na imagem, membro da equipe de restauração/conservação trabalhava na limpeza química da base

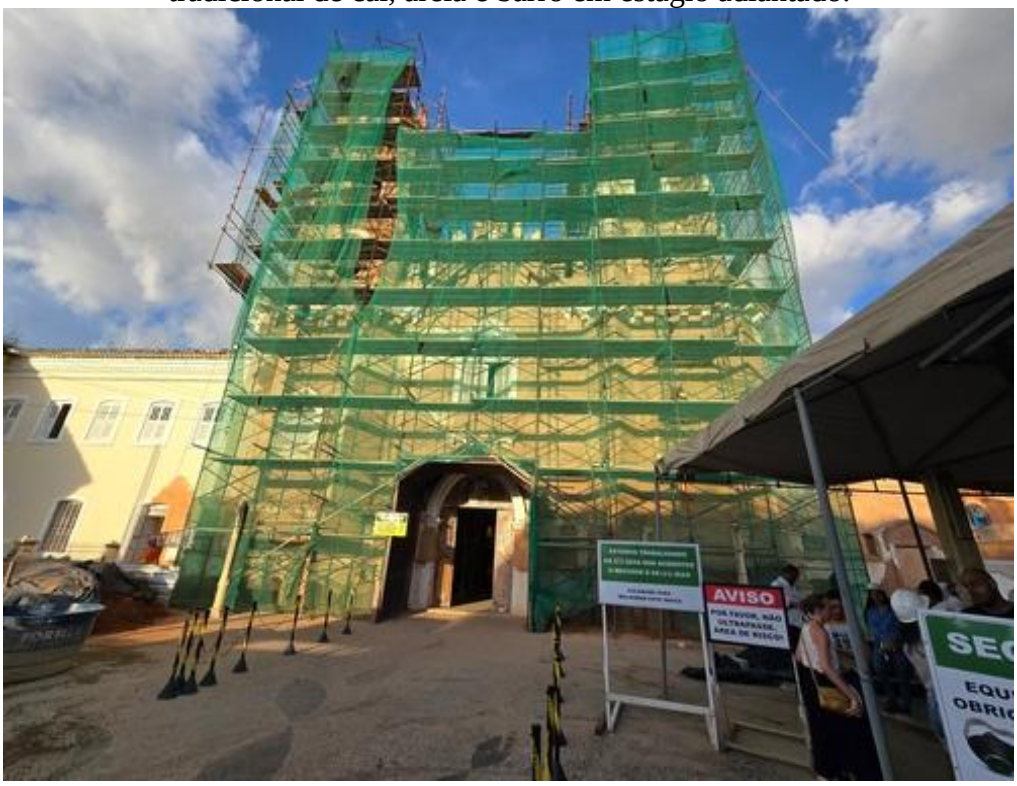


Fonte: Coordenação Técnica da Superintendência do Iphan/MA. (Registro em: 07/05/2024)

ASINFRA encaminhou a Minuta do Acordo de Cooperação Técnica e o Plano de Trabalho para análise e aprovação do Iphan, o que demonstra o interesse em firmar um Acordo de Cooperação Técnica para recebimento dos projetos de Reforma e Restauração dos imóveis supracitados, que são de grande importância para a população maranhense por sua relevância histórica.

Conforme informações contidas no Parecer Técnico nº 07/2023 da Coordenação Administrativa do Iphan/MA, constante no processo administrativo nº 01494.000148/2023-05, as edificações em pauta estão inseridas no Tombamento Federal do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de São Luís Processo 0454-T-51 – Inscrito nos Livros de Tombo e Belas Artes sob Nº 513 e Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico sob nº064 em 13/03/1974 e, no Tombamento Estadual do Conjunto Histórico, Arquitetônico e Paisagístico do Centro Urbano de São Luís – Decreto nº 10.089 de 06/03/1986. Além de fazerem parte do conjunto urbano tombado pela UNESCO em 1997.

Figura 23 - Fachada da Igreja de Santo Antônio com refazimento do reboco em argamassa tradicional de cal, areia e barro em estágio adiantado.



Fonte: Coordenação Técnica da Superintendência do Iphan/MA.

A celebração do contrato nº 21/2014 entre o Iphan e a empresa Hermes Fonseca & Cia. contempla a Ação nº 135 do PAC Cidades Históricas – Reforma e Restauração da Igreja de Santo Antônio e Capelas: Bom Jesus dos Navegantes e Bom Jesus da Coluna, localizada no município de São Luís – MA e custou o valor de R$ 166.136,93. Essa contratação deixa claro o interesse institucional em que seja realizada a intervenção adequada na igreja nos imóveis seguindo as orientações e especificações técnicas dos projetos contratados. Diante à presente situação econômica do país e das limitações orçamentárias vivida pelo Iphan, a busca alternativas legais como acordos, convênios e parcerias, que tenham como objetivo viabilizar a execução de projetos de obras de reforma e restauração, mostram-se uma boa estratégia de gestão pública, devidamente amparada pela Portaria Iphan nº 29, de 16 de janeiro de 2014.

A Constituição da República assegura especial proteção ao patrimônio cultural brasileiro este constituído pelos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as citações científicas artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os

conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (artigo 216, CF/88). Conforme o art. 23, inciso III, da CF/88, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

Com o objetivo de promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país, para o Iphan a celebração desse Acordo de Cooperação Técnica, viabilizou a execução da obra de reforma e restauração desse importante bem histórico tombado. Já o Governo do Estado do Maranhão, essa intervenção é de grande importância para a continuidade do processo de revitalização do centro de São Luís/MA e atender aos anseios da população, especialmente os frequentadores da igreja e a comunidade local. Essa parceria se mostrou acertada, pois no momento não havia previsão de orçamento federal para custear todas as obras que se encontram com projetos prontos para execução, sendo que a cessão desses projetos não implicou em nenhuma despesa adicional, pelo contrário, foi uma excelente alternativa para realização de obras face às limitações orçamentárias e também de efetivo de servidores.

Com o Novo PAC, que retoma os investimentos em infraestrutura pelo Governo Federal, aperfeiçoando as concepções do primeiro Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, as ações contempladas estão sendo realizadas através da celebração de termos de compromisso entre o Iphan, governos estaduais e prefeituras municipais, dependendo de cada caso. Essas ações em conjunto estão respaldas pelo Art. 23 da CF 1988, no que diz respeito ao compartilhamento de competências pela União, Estados e Municípios, principalmente em seus incisos III e IV, que diz:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
> IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (Brasil, 1988).

Ao contrário dos acordos de cooperação técnica, há repasse de recursos financeiros, uma vez que o Iphan não dispõe de corpo técnico suficiente para executar todas as ações do Programa. No estado do Maranhão foram aprovadas 11 ações do Novo PAC, num total de R$ 44.907.708,00 em investimentos, conforme apresentado na tabela 8.

Tabela 8 – Ações do Novo PAC no âmbito do Iphan/MA.

NOVO PAC PATRIMÔNIO CULTURAL - OBRAS			
Item	**Obra**	**CNPJ / Proponente**	**VALOR DE REFERÊNCIA**
1	Restauração do Sobrado da Rua Portugal nº 303	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 13.250.665,00
2	Restauração de Casarão da Rua da Estrela 585 - Implantação do Polo Digital	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 9.137.833,00
3	Recuperação do sobrado à R. de Nazaré, 135 - Anexo do Museu de Gastronomia	**07.524.968/0001-66** FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE PATRIMONIO HISTORICO	R$ 3.963.629,00
4	Restauração da Igreja de Santana	-	R$ 3.907.565,00
5	Restauração da Igreja de São João	-	R$ 3.587.074,00
6	Restauração do Palácio das Lágrimas - UFMA - Palácio da Ciência	ENTES DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - FSADU	R$ 3.032.776,00
7	Restauração do Sobrado à Rua do Giz esquina com Rua 14 de Julho - Escola de Música da UEMA	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 2.703.130,00
8	Restauração do Sobrado da Baronesa de São Bento - COTEATRO	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 1.963.923,00
9	Restauração do Sobrado da Praça Antônio Lobo - Casa do Estudante - UEMA	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 1.757.934,00
10	Restauração da Igreja do Carmo	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 1.403.179,00
11	Restauração do imóvel da R. 14 de Julho - Teatro Tablado - UFMA	CONTRATAÇÃO DIRETA	R$ 200.000,00
			R$ 44.907.708,00

Fonte: Controles administrativos da Superintendência do Iphan/MA

Além das 11 ações no Novo PAC, foram aprovadas 4 ações PAC Seleções[21] no âmbito do Iphan/MA, totalizando o valor de R$ 1.750.000,00 em investimentos conforme apresentado na tabela 9. Somando os valores das ações do Novo PAC com as dos PAC Seleções tem o total de R$ 46.657.708,00 só no âmbito da Superintendência do Iphan/MA.

[21] O Novo PAC Seleções realiza obras e empreendimentos para a população brasileira em áreas essenciais à saúde, educação, mobilidade, qualidade de vida e acesso a direitos, com participação direta de municípios e estados nos investimentos no Novo PAC. Informação disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes/selecoes.

Tabela 9 – Ações PAC Seleções no âmbito do Iphan/MA.

NOVO PAC - SELEÇÕES			
Item	**Obra**	**CNPJ / Proponente**	**VALOR DE REFERÊNCIA**
1	Projeto de Restauro do Museu Casa de Nhozinho - São Luís/MA	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 600.000,00
2	Projeto de Restauro do Museu Histórico e Artístico do Maranhão - São Luís/MA	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 500.000,00
3	Projeto de Restauro do Centro Cultural Odylo Costa Filho - São Luís/MA	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 400.000,00
4	Restauro do Conjunto Urbano da Rua da Amargura para a criação do Museu do Percurso - Alcântara/MA	**06.354.468/0001-60** ESTADO DO MARANHÃO	R$ 250.000,00
			R$ 1.750.000,00

Fonte: Controles administrativos da Superintendência do Iphan/MA

O Decreto nº 11.855, de 26 de dezembro de 2023, Dispõe sobre termos de compromisso relativos às transferências obrigatórias de recursos da União para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC.

> Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
>
> I - termo de compromisso - instrumento que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros de ações do Novo PAC pelos órgãos e entidades executores da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou aos consórcios públicos para a execução de programas, projetos, atividades, obras ou serviços de engenharia cuja execução pelos entes federativos seja de interesse da União;
> II - repassador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do termo de compromisso;
> III - recebedor - órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, ou consórcio público, com o qual a administração pública federal pactua a execução de programa, projeto, atividade, obra ou serviço de engenharia, por meio da celebração de termo de compromisso;
> IV - interveniente - órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera de Governo ou entidade privada que participe do termo de compromisso para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio; e
> V - mandatária - instituição financeira oficial federal que celebra e operacionaliza termo de compromisso em nome da União (Brasil, 2023).

A publicação do Decreto nº 11.855/2023 reforça a constatação das limitações da União em desenvolver todas as ações necessárias para execução de políticas públicas, sendo necessária a celebração de termos de compromisso com outros parceiros para a efetivação dessas ações.

No Caso do Novo PAC e PAC Seleções, o Iphan recebeu os recursos orçamentários, mas precisou celebrar termo de compromisso com Estados e Municípios, uma vez que não dispunha de corpo técnico e estrutura suficiente para aplicação direta de todos os recursos recebidos.

Além dos acordos de cooperação técnica e termos de compromisso, tem-se a celebração de termos de execução descentralizada – TED. Através da Instrução Normativa Iphan nº 02/2020, que padroniza os processos vinculados à gestão do Termo de Execução Descentralizada (TED) no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN é dada a definição de TED:

> Art. 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se que Termo de Execução Descentralizada - TED consiste no instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática.

A celebração do termo de execução descentralizada busca, uma melhor gestão dos recursos públicos e, por conseguinte, maior eficiência na sua aplicação, ao viabilizar que uma unidade orçamentária com mais capacidade técnica e operacional possa executar os créditos orçamentários originalmente destinados a outra unidade orçamentária para a implementação de programas, projetos e atividades, conforme preconiza o Decreto nº 10426, de 16 de Julho de 2020, que Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada.

Criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD/MJSP), teve sua estruturação definida pela Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995. Regulamentado pelo Decreto n.º 1.306, de 9 de novembro de 1994, o FDD é vinculado à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública e tem por missão a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. A defesa desses direitos é executada pela aprovação de projetos pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD). Os projetos selecionados pelo CFDD são classificados em 5 eixos temáticos, dos quais pode-se destacar o Eixo IV - Patrimônio cultural brasileiro, no qual os projetos do Iphan se enquadram.

Com relação às intervenções do Iphan, cabe destacar que essas vêm sendo executadas por meio de TED, firmados entre este Instituto (unidade descentralizada) e o FDD/MJSP (unidade descentralizadora), com recursos orçamentários provenientes da Ação Orçamentária

6067 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia. Em 2019, foram aprovados 20 projetos coordenados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), somando recursos de quase R$ 73 milhões em investimentos para sete estados brasileiros: Alagoas, Amazonas, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Ratifica-se que todas as ações foram desenvolvidas sem a aplicação de recursos diretos do Iphan, o que abriu a possibilidade de ampliar o leque de intervenções no patrimônio cultural, que de forma isolada não seria possível realizar. Abaixo segue a relação de ações contempladas pelo FDD[22]:

Tabela 10 – Ações do Iphan aprovadas pelo FDD em 2019.

Local	Detalhamento da Ação	Valor
Marechal Deodoro (AL)	Restauro da Igreja de Nossa Senhora do Amparo para Implantação de uma Biblioteca Pública	R$1.344.740,17
União dos Palmares (AL)	Restauração da Casa de Jorge de Lima - Acervo arqueológico da Serra da Barriga	R$528.156,03
Maragogi (AL)	Escoramento Estrutural das Ruínas de São Bento com Implantação de Acessibilidade e Memorial	R$585.076,66
Manaus (AM)	Atualização Tecnológica do Sistema de Combate à Incêndio do Teatro Amazonas	R$2.199.000,00
Salvador (BA)	Restauração e implantação da Biblioteca Anísio Teixeira	R$7.501.465,86
Salvador (BA)	Restauração dos painéis de azulejaria portuguesa no claustro da Igreja e Convento de São Francisco	R$2.612.844,68
Itaparica (BA)	Restauração da Biblioteca Juracy Magalhães Júnior	R$5.927.761,00
Maragogipe (BA)	Restauração do Casarão da Filarmônica Terpsícore Popular	R$3.163.554,49
Caxias (MA)	Restauração e Adaptação de Uso dos Galpões do Complexo Ferroviário do município, para funcionamento de espaços culturais e educacionais	R$6.501.954,94

[22] Informações disponíveis em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos

Rio de Janeiro (RJ)	Obras de Conservação, Restauração e Modernização do Prédio da Sede da Superintendência do Iphan no Rio de Janeiro	R$12.967.660,73
Porto Alegre (RS)	Climatização Geral e Restauração da Cobertura e Torreões do Museu de Arte do Rio Grande do Sul	R$5.641.278,06
Canoinhas (SC)	Restauração do Complexo da Antiga Estação Ferroviária de Marcílio Dias	R$2.533.864,72
Florianópolis (SC)	Restauração e Adequação da Fortaleza de Santo Antônio de Ratones	R$5.747.591,96
Florianópolis (SC)	Restauração e Adequação da Fortaleza de São José da Ponta Grossa	R$6.260.539,06
Florianópolis (SC)	Restauração do Forte Santana do Estreito	R$1.655.127,75
Joinville (SC)	Restauração e Ampliação do Museu Nacional da Imigração	R$2.654.051,00
Laguna (SC)	Restauração do Complexo Ferroviário	R$2.424.515,51
Laguna (SC)	Restauração e intervenção no Clube Congresso Lagunense	R$1.163.833,68
Itaiópolis (SC)	Restauração do Moinho Kollross	R$530.383,09
Timbó (SC)	Restauração da Antiga Escola Urbana de Timbó	R$900.062,67
	Valor total: R$ 72.843.462,06	

Fonte: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos

Das ações aprovadas pelo FDD conforme tabela 10, tem a Restauração e Adaptação de Uso dos Galpões do Complexo Ferroviário do município de Caxias/MA, para funcionamento de espaços culturais e educacionais. Essa ação foi desenvolvida pela Superintendência do Iphan/MA através do TED nº 42/2019 e a obra finalizada em dezembro/2023. O complexo ficará sob responsabilidade do Governo do Estado do Maranhão, onde inicialmente serão desenvolvidos projetos voltados na área da cultura e desenvolvimento social. No espaço continuará funcionando o Instituto Histórico e Geográfico de Caxias – IHGC, que é uma associação científica e cultural do município de Caxias no Maranhão e tem por finalidade a promoção de estudos, pesquisas e debates no campo da história, geográfica e ciências afins. O IHGC já funcionava no complexo antes da reforma e após tratativas do Instituto com o Iphan e

o Governo do Maranhão, foi decido pela permanência do mesmo, além da abertura de possibilidade para parcerias.

Figura 24 – Complexo Ferroviário de Caxias/MA.



Fonte: Relatórios de viagem da equipe de fiscalização técnica de execução da obra

Considerando a necessidade de aditivos de serviços e atualização dos valores contratados, o TED teve um aditivo de valor fechando no montante de R$ 9.114.604,25 investidos na realização da ação. Isso demonstra a importância de se firmar parcerias para execução de políticas de preservação no patrimônio cultural, podendo em alguns momentos o Iphan receber recursos de outros entes para desenvolver projetos prontos, mas sem disponibilidade orçamentária.

Mas o TED também pode ser celebrado quando o Iphan tem a disponibilidade do recurso, mas não conta com corpo técnico suficiente e disponível para realizar o projeto. Um exemplo é o TED firmado entre a Superintendência do Iphan/MA e o Instituto Federal do Maranhão – IFMA, onde foi repassado o valor de R$ 250.000,00 para ser realizado o Mapeamento Arqueológico da Diáspora Africana no Maranhão: Sabedoria popular, turismo e arqueologia em Alcântara/MA. Conforme consta no plano de trabalho do referido TED: *"O Mapeamento Arqueológico da Diáspora Africana no Maranhão contribuirá para a identificação de coleções arqueológicas móveis e estruturas arqueológicas nas comunidades quilombolas de Alcântara/MA, visando desenvolver meios e tomar medidas para a preservação destes bens que intrinsecamente contribuem para a valorização da história dessas pessoas e comunidades. Além, disso busca-se a realização de ações que incentivem as práticas empreendedoras e geração de renda para as comunidades a par r do inventário dos acervos*

arqueológicos, estimulando as trocas de conhecimentos e o fortalecimento das referências socioculturais locais a médio prazo[23]*.”*

A celebração de TED’s nos últimos anos tem se mostrado como uma medida de gestão pertinente diante as limitações orçamentárias e de força de trabalho do Iphan, com resultados que tem alcançado os objetivos inicialmente previstos. Como todo instrumento, é necessário o aperfeiçoamento constante dos mecanismos de gestão e acompanhamento dos TED’s, da elaboração e apreciação das prestações de contas total e/ou parcial, de forma a atender ao disposto na legislação aplicada bem como aos anseios da sociedade.

Finalizando esse tópico, somando-se aos acordos de cooperação técnica, termos de compromisso e termos de execução descentralizada, temos as emendas parlamentares. Fundamentada no artigo nº 166 da Constituição Federal/1988, a emenda parlamentar é o instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual. Em outras palavras é a oportunidade que os Deputados têm de acrescentarem novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam, ou seja, é por meio das emendas que Deputados Federais podem influenciar no que o dinheiro público será gasto. No Brasil, quem elabora o orçamento (ou seja, o documento que define quanto dinheiro o governo pretende arrecadar e gastar durante o ano) é o poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos). Por isso, a participação direta dos parlamentares nessas decisões é feita por meio das emendas. As emendas individuais são propostas feitas por cada Deputado Federal ou Senador para o orçamento do governo federal. Assim, cada parlamentar pode financiar uma obra ou projeto público no seu estado[24]. Já as emendas de bancadas são aquelas de autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional que vão fazer destaque em matérias de interesse comum de cada Estado ou do Distrito Federal.

A destinação e a aplicação de recurso de emendas parlamentares tem sido questionado por Órgãos de Controle, pelo judiciário e pela sociedade. O ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu todas as emendas impositivas apresentadas por deputados federais e senadores ao orçamento da União, até que o Congresso edite novos procedimentos para que a liberação dos recursos observe os requisitos de transparência, rastreabilidade e eficiência. Ficaram ressalvados, no entanto, os recursos destinados a obras já iniciadas e em

[23] Informações constantes no processo administrativo SEI/IPHAN nº 01494.000250/2023-01
[24] Informações disponíveis em: https://siconv.com.br/o-que-sao-emendas-parlamentares/

andamento ou a ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.[25]

Buscando o aprimoramento dos processos de captação e aplicação dos recursos decorrente de emendas parlamentares, o Iphan publicou em 2024 um caderno de emendas parlamentares[26], com o objetivo de apresentar aos parlamentares, de forma sistematizada, as ações aptas a receber recursos de emenda, com o detalhamento de valor, classificação orçamentária, objetivo e valor. Segundo o Sr. Leandro Grass[27], o objetivo deste caderno é aprofundar o diálogo com o Congresso Nacional, buscando detalhar e aprofundar este diálogo, possibilitando avanços importantes, além da projeção do patrimônio cultural brasileiro como uma importante ferramenta de desenvolvimento de territórios. Na apresentação do caderno, é destacada também a criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro.

Tabela 11 – Ações do Iphan aprovadas pelo FDD em 2019.

Ano	Emendas Individuais	
	Dotação atual	Valor empenhado
2021	5.623.331,00	5.506.606,86
2022	8.229.877,00	7.676.788,23
2023	9.790.957,00	7.473.383,90

Fonte: IPHAN. Relatórios de Gestão Anual de 2021 à 2023. Brasília: IPHAN

Conforme apresentado na tabela 11, no ano de 2023, foram destinados para o Iphan, entre emendas individuais e emendas de bancada, o montante de R$ 19.950.957,00. Desse valor, foi empenhado o montante de R$ 16.568.383,90, correspondendo a aproximadamente 83% do valor destinado nas emendas (Relatório de Gestão, 2023, p. 149). Em 2023 a dotação atual dos recursos de emendas individuais teve um aumento de 74% em comparação com o ano de 2021. A instituição tem aprimorado esse trabalho com a estruturação da Coordenação de Assuntos Legislativos, que tem buscado melhorar essa interlocução com o legislativo, oferecer suporte técnico às superintendências na operacionalização da aplicação das emendas, bem como ampliar o quantitativo de recursos destinados a preservação do patrimônio cultural pelo Iphan.

[25] Informações obtidas no endereço eletrônico: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-emendas-impositivas-ate-que-congresso-crie-regras-de-transparencia/

[26] Disponível para consulta no endereço eletrônico: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cadernoemendas _16x33cm_digital.pdf

[27] Leandro Antônio Grass Peixoto é Mestre em Desenvolvimento Sustentável, Especialista em Gestão Cultural e graduado em Ciências Sociais. Está como Presidente do Iphan desde janeiro de 2023.

Finalizando esse tópico do estudo, é importante ratificar que os instrumentos apresentados foram de forma exemplificativa e não exaustiva, podendo ser utilizados outros instrumentos com a finalidade de criar parcerias estratégicas para o melhor desempenho das atribuições do Iphan. Compreendendo o cumprimento da missão do Iphan não se trata de uma tarefa fácil, a seguir serão apresentados os desafios para o cumprimento dessa missão institucional, demonstrando a diferença entre as ações planejadas e as que são efetivamente realizadas, como se dá o impacto das decisões judiciais de obrigação de fazer no desempenho das atribuições do Iphan e como as questões econômicas podem interferir na atuação do Iphan.

3.3 Os desafios para o cumprimento da missão institucional do IPHAN

A importância das ações de preservação do patrimônio cultural nem sempre são vistas como ações estratégicas dentro do estado, o que faz com que a mesma concorra com diversas outras prioridades, impactando nos recursos que são destinados para essa finalidade. Além da questão orçamentária já tratada no capítulo 2 deste trabalho, é necessário pensar na amplitude que essas ações promovem, que vão além das questões culturais em si. Ao tratar sobre a preservação do patrimônio cultural como política pública para o exercício da cidadania, Leal (2019, p.7) comenta:

> Significa ainda, se pensarmos no processo como um todo, investir recursos humanos, orçamentários e conceituais em prol dos bens selecionados e dos valores que motivaram as escolhas; [...] definir “objetivos e estratégias” e providenciar “alocação de recursos necessários” para a manutenção do bem ou continuidade da prática com vistas à sua guarda, conservação, continuação, utilização; com vistas ao usufruto, gozo, contemplação, vivência, experiência desta geração e de futuras gerações.

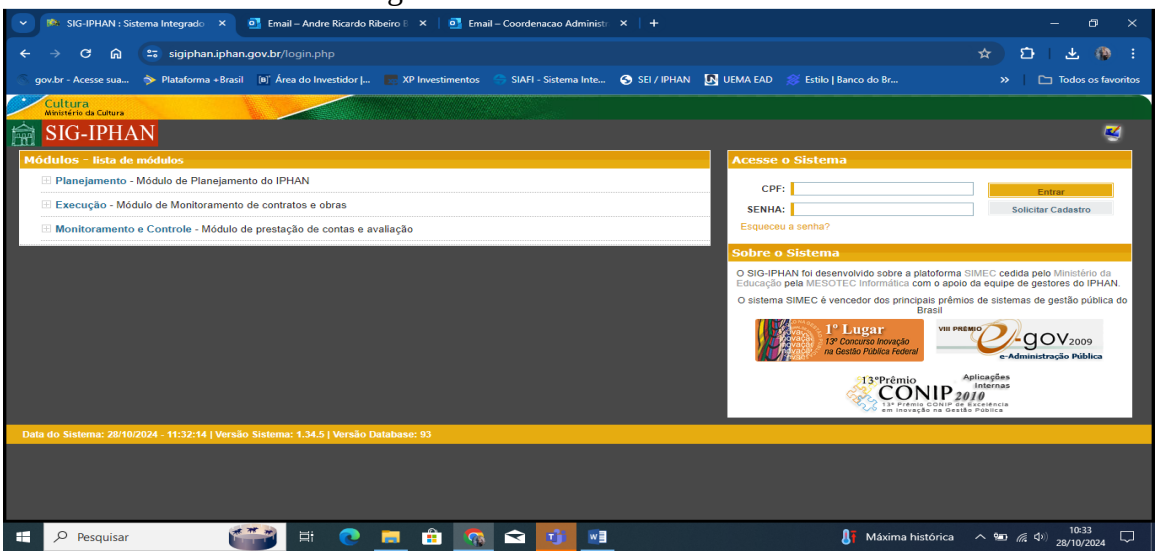
Não se pode separar a ação de preservação do patrimônio da vida cotidiana dos cidadãos, como foi concebido num primeiro momento onde o apego à manutenção das características originais de um bem, por muitas vezes inviabilizava ou dificultava a sua utilização nos dias atuais, como se fosse uma peça de museu. Aos poucos tem se avançado nas políticas voltadas para o desenvolvimento do senso de pertencimento e identificação com o patrimônio material como imaterial. Segundo Zanirato (2018) a palavra patrimônio remete tanto aos regimes de ação, que constroem sentidos sociais de pertencimento, quanto ao direito privado e administrativo, vinculado à propriedade privada. Assim concebido, o patrimônio passou a ser apresentado como herança do povo, na acepção de algo público (independentemente de ser propriedade de alguém), de ser extensivo a todos (independentemente da representação majoritária dos bens de elite, do processo de gestão de

tais bens, e dos limitados usos) e de ser destinado à preservação para o futuro. A proteção pública era o requisito para conservação de elementos não só para os contemporâneos, mas para as gerações futuras.

Dentro do Iphan, as políticas públicas de preservação do patrimônio cultural são realizadas através de panos de ação. Para um controle gerencial mais eficiente, especialmente às ações finalísticas da Instituição, é utilizado o Sistema Integrado de Gestão do IPHAN, chamado de SIG-IPHAN. O SIG-IPHAN foi desenvolvido sobre a plataforma do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC cedida pelo Ministério da Educação, pela MESOTEC Informática com o apoio da equipe de gestores do Iphan. O sistema SIMEC é vencedor dos principais prêmios de sistemas de gestão pública do Brasil, como 13º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal[28].

No SIG-IPHAN são cadastrados os Planos de Ação – P.A's, contendo dentre outras, as seguintes informações: título da ação, breve resumo da ação pretendida, classificação orçamentária, objetivos e metas, cronograma de execução orçamentária e financeira e a forma de contratação. No cadastramento dos P.A's é possível sinalizar se a ação é decorrente de decisão judicial, se é um projeto novo ou continuidade de um projeto iniciado em exercícios anteriores e o grau de prioridade. Esse conjunto de informações é auxilia a tomada de decisão pela aprovação ou não da ação proposta, levando em consideração a disponibilidade orçamentária, a urgência da ação e o seu alinhamento ao planejamento estratégico institucional.

Figura 25– Tela de Acesso ao SIG-IPHAN



Fonte: https://sigiphan.iphan.gov.br/login.php

[28]Informações obtidas na página de acesso do SIG-IPHAN, disponível: https://sigiphan.iphan.gov.br/.

Dessa forma, é possível através desse sistema ter uma visão panorâmica do quantitativo de ações realizadas ao longo do tempo para o desenvolvimento de políticas públicas em sua área de atuação. Entretanto, esse é um indicador que precisa ser analisa de forma conjunta com outros dados para uma avaliação mais assertiva da atuação do Iphan para o desenvolvimento das suas atribuições constitucionais.

Objetivo dessa análise é compreender as limitações de atuação institucional através da observação do quantitativo de P.A's que foram aprovados no período investigado, de forma a buscar compreender a importância do envolvimento do cidadão no processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro, já que o Brasil tem um vasto patrimônio que exige uma série de ações em várias frentes de atuação, que por questões orçamentárias e estruturais, não consegue ser plenamente atendidas pelo Iphan, sendo necessário o envolvimento e participação do cidadão nesse processo.

Analisando os relatórios extraídos dentro do próprio SIG-IPHAN, podemos fazer um comparativo entre as ações propostas e as ações realizadas no período de 2014 a 2024.Conforme apresentado na tabela 8, no período de 2014 a 2024 foram cadastradas no SIG-IPHAN ao todo 7.414 planos de ação, sendo o total de 4.516 planos aprovados no mesmo período, o que significa uma média de 61% de aprovação das ações propostas. Isso implica que uma parte significativa das ações de políticas públicas planejadas para a preservação do patrimônio histórico não foram aprovadas, ficando um percentual médio de 39% proposições não atendidas. Isoladamente, os dados apresentados não permitem concluir que ações seriam essas que deixaram de ser aprovadas, mas em um aspecto geral mostram uma lacuna entre o que foi planejado e o de fato executado.

Tabela 12 – Quantitativo de ações propostas e aprovadas no SIG-IPHAN no período de 2014 a 2024 e percentual das ações aprovadas

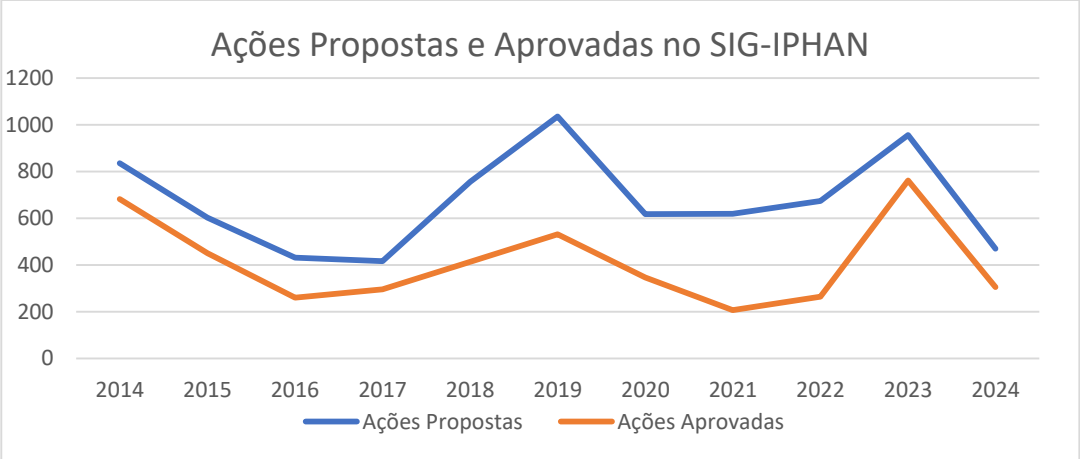
Ano	Ações Propostas	Ações Aprovadas	% Ações Aprovadas
2014	836	682	81,6%
2015	602	451	75%
2016	431	260	60,3%
2017	417	296	71%
2018	756	413	54,6%
2019	1035	531	51,3%
2020	618	346	56%
2021	619	207	33,4%
2022	674	264	39,1%
2023	956	761	79,6%
2024	470	305	65%
TOTAL	7.414	4.516	61%

Fonte: Dados fornecidos pela Coordenação de Planejamento e Projetos – CPLAN/DPA/IPHAN

Cada ação não aprovada pode representar uma política pública não desenvolvida, ou seja, um edifício que deixou de ser restaurada, uma ação de salvaguarda que não pôde acontecer, um sítio arqueológico que deixou de ser fiscalizada, uma ação formativa de educação patrimonial que deixou de ocorrer, entre outras atividades desenvolvidas pelo Iphan.

Para melhor exemplificar essa questão, temos a ação referente à Pesquisa e Mapeamento da Capoeira nas Mesorregiões Centro, Leste, Oeste e Sul do Maranhão, que dá continuidade à Pesquisa e Mapeamento da Capoeira no Maranhão, cuja 1ª etapa foi realizada, entre os anos de 2019 e 2022 em municípios da Mesorregião Norte Maranhense com a identificação dos grupos de Capoeira, seus detentores, suas práticas e aspectos culturais, assim como a localização desses grupos com a produção de mapas impressos e no formato digital do Google Earth. No ano corrente, iniciaremos a 2ª etapa desta Pesquisa e Mapeamento, a ser realizada nos municípios das Mesorregiões Centro, Leste, Oeste e Sul do estado, completando essa investigação em todo Maranhão. A mesma foi devidamente cadastrada no SIG-IPHAN neste ano de 2024, com o valor de R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), mas até o momento não foi aprovada por falta de recursos orçamentários. O gráfico 28 mostra um comparativo entre as ações propostas e aprovadas dentro do sistema de planejamento do Iphan, sendo o espaço entre as linhas uma representação gráfica das lacunas existente por conta das ações não aprovadas.

Gráfico 28 – Ações Propostas e aprovadas no SIG-IPHAN de 2014 a 2024



Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 7 deste trabalho.

Em uma análise conjunta com as informações contidas da tabela 2 deste estudo e a tabela 7, bem como comparando o gráfico 2 – Evolução do valor total das despesas empenhadas – 2014 a 2024 e gráfico 26 – Ações propostas e aprovadas no SIG-IPHAN de 2014 a 2024, é possível que há uma relação entre o número de ações aprovadas e a execução orçamentária do mesmo período, o que nos leva a concluir que quanto maior o aporte de recurso, maior o número de aprovação dos P.A's, consequentemente maior o número de políticas públicas desenvolvidas.

Todavia, no ano de 2024, temos uma mudança nessa tendência de acompanhamento de crescimento e diminuição de planos de ação aprovados de acordo com o crescimento ou redução na execução orçamentária do Iphan, isto porque apesar o crescimento de 37% do da dotação orçamentária do Iphan, que passou de R$ 224.911.316,00 para R$ 308.358.301,00 em 2024, tivemos um redução de 60% do número de planos de ação aprovados, saindo de 761 em 2023 para 305 em 2024. Vale destacar que os dados foram com dados extraídos em 19 de novembro de 2024, podendo ter alguma variação até o encerramento do ano por conta de possíveis aprovações de planos de ações que encontram-se em análise pela Diretoria Colegiada do Iphan, que segundo o artigo 8º da Portaria nº 141, de 12 de dezembro de 2023 (Regimento Interno do Iphan), é a responsável pela aprovação dos planos de ação cadastrados.

Uma razão para esse aumento orçamentário e redução dos planos de ação aprovado é o fato do significativo aumento da ação 5538, que passou 34.801.409,00 em 2023 para 199.977.537,00 em 2024, resultando em um acréscimo de 475% contrastando com a redução de 75% na ação 20ZH que viu sua dotação atualizada cair de 91.242.785,00 para 23.176.034,00. Como já comentado, a ação 20ZH é responsável pelo maior quantitativo de propostas aprovadas no SIG-IPHAN pela sua transversalidade de atuação, enquanto que a ação 5538 apesar de um

volume orçamentário consideravelmente maior, alcança um menor número de propostas aprovadas, uma vez que essas estão relacionadas a execução de obras e desenvolvimento de projetos de engenharia, onde cada proposta tem um valor bem maior quando comparado com a médias de valores das propostas da ação da 20ZH.

Um outro dado que precisa ser considerado é que dentro dos projetos aprovados no SIG-IPHAN existem os projetos novos, que referem-se a propostas ainda não desenvolvidas que serão iniciados naquele ano, como o início de uma obra de reforma e restauração, a realização de um festival cultural com determinado grupo de detentores, dentre outros. Existe também os projetos de continuidade, que são referentes a complementações de ações em andamento e que tiveram início em exercícios anteriores, como por exemplo a realização de um aditivo de serviços a uma obra em andamento, a inclusão de outras atividades não previstas no projeto inicial, como a realização de oficinas dentro de um festival, mas que não haviam sido previstas na ação inicial. Esses exemplos são para auxiliar na compreensão entre a diferença entre projetos novos e de continuidade, como detalhado na Tabela 13 – Quantitativo de projetos novos, projetos continuados e demandas judiciais, dentre as ações aprovadas no SIG-IPHAN, no período de 2014 a 2024. É possível perceber que em alguns anos o quantitativo de projetos de continuidade foi maior do que os projetos novos. Esse acompanhamento do quantitativo de ações aprovadas é mais uma ferramenta que nos permite uma melhor compreensão da dimensão da atuação do Iphan no campo de patrimônio e que de forma isolada, a instituição não consegue cumprir plenamente os seus objetivos constitucionais.

Tabela 13 – Quantitativo de projetos novos, projetos continuados e demandas judiciais, dentre as ações aprovadas no SIG-IPHAN, no período de 2014 a 2024

Ano	Ações Aprovadas	Novos	Continuidade	Demandas Judiciais
2014	682	515	93	ND
2015	451	236	143	ND
2016	260	109	109	ND
2017	296	121	129	ND
2018	413	215	149	ND
2019	531	300	181	ND
2020	346	97	190	ND
2021	207	58	115	1
2022	264	103	124	27
2023	761	492	183	59
2024	305	205	82	25

Fonte: Dados fornecidos pela Coordenação de Planejamento e Projetos – CPLAN/DPA/IPHAN

Considerando o impacto dos planos de ação decorrentes de decisões judiciais, em 2021 foi criada dentro do SIG-IPHAN uma opção de sinalizar que a ação cadastrada é decorrente de decisão judicial. Como essa ferramenta só ficou pronta no final daquele ano, a função só começou a ser utilizada no ano de 2022. "Ao estudar sobre orçamento e o impacto das decisões judiciais no IPHAN", Cancellier (2022, p.150) destaca que os proprietários particulares:

> Nem sempre conseguem absorver os custos da conservação de um bem tombado, pois, as exigências, importantes para manter as características do imóvel, conforme são descritas no ato do tombamento, também concorrem para tornar o processo burocratizado, lento e oneroso. Dada a necessidade de manter as características originais do bem, os materiais utilizados e a mão de obra especializada empregada possuem um custo maior, haja vista o desequilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado, colaborando para uma elevação dos custos da intervenção [...] Ciente dos riscos de perecimento do bem, em razão da precariedade econômica do proprietário, o legislador dispôs em lei meios para que o Estado pudesse proteger o patrimônio cultural. Conforme o Decreto-lei n.° 25/1937, quando o proprietário não dispuser de recursos financeiros deve comunicar ao IPHAN ou ao órgão que tenha decretado o tombamento, para que a intervenção no bem se faça às expensas do poder público.

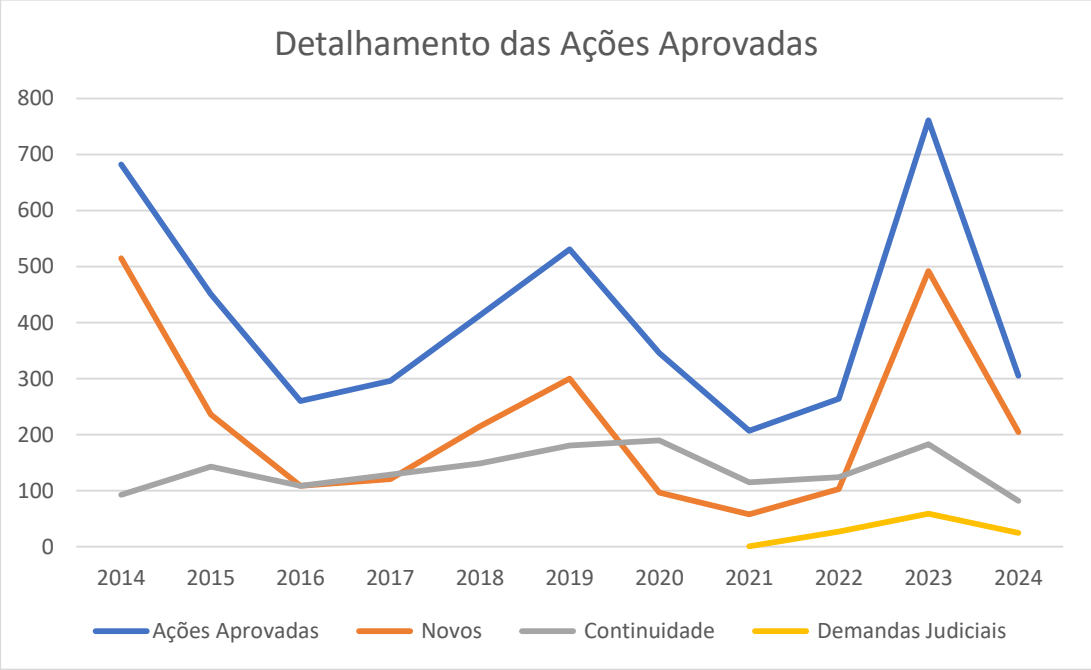
O cumprimento das decisões judiciais impacta na execução do planejamento estratégico do Iphan, afetando a execução das propostas aprovadas para serem desenvolvidas ao longo do ano, uma vez que os recursos reservados para as ações aprovadas precisam ser remanejados para o cumprimento das sentenças judiciais. Ressalta-se que não se pretende discutir o mérito dessas decisões, mas levar a uma reflexão de que é preciso atuar de forma a diminuir o número de processos judiciais que resultem na aplicação de condenações de obrigação de fazer, diminuindo o impacto das mesmas no orçamento da instituição, que como visto no capítulo 2 deste trabalho, possui uma série de restrições e não consegue contemplar às inúmeras demandas de políticas públicas na preservação do patrimônio cultural. No gráfico 29 nota-se detalhamento as ações aprovadas, no período de 2014 a 2024, facilitando a identificação das diferenças entre os projetos novos, projetos de continuidade e demandas judiciais.

Nesse contexto, o Iphan tem nos últimos anos dedicado esforços e recursos para cumprimento de demandas judiciais, tomando como base na maioria dos casos, a hipossuficiência do proprietário do imóvel e a obrigação constitucional do Iphan/MA preservação do patrimônio cultural, conforme destaca o texto do artigo 19, do Decreto-Lei nº 25/1937, o proprietário de coisa tombada,

> Que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa. § 1º Recebida a comunicação, e consideradas necessárias as obras, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará executá-las, a expensas da União, devendo as mesmas ser iniciadas dentro do prazo de seis meses, ou providenciará para que seja feita a desapropriação da coisa (Brasil, 1937a).

É preciso entender que o Decreto-Lei nº 25/1937 tem a intenção de proteção e preservação do bem tombado, sendo que os casos enquadrados no seu artigo 19 devem ser uma exceção e não visto como originário de proteção, pois quando recursos públicos são aplicados para a reforma e preservação de bens particularidades, outras políticas públicas deixam de ser executadas por falta de recursos. Por essa razão, estratégias de preservação precisam ser desenvolvidas de forma conjunta com a comunidade local.

Gráfico 29 – Detalhamento das ações aprovadas no SIG-IPHAN de 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da tabela 8 deste trabalho.

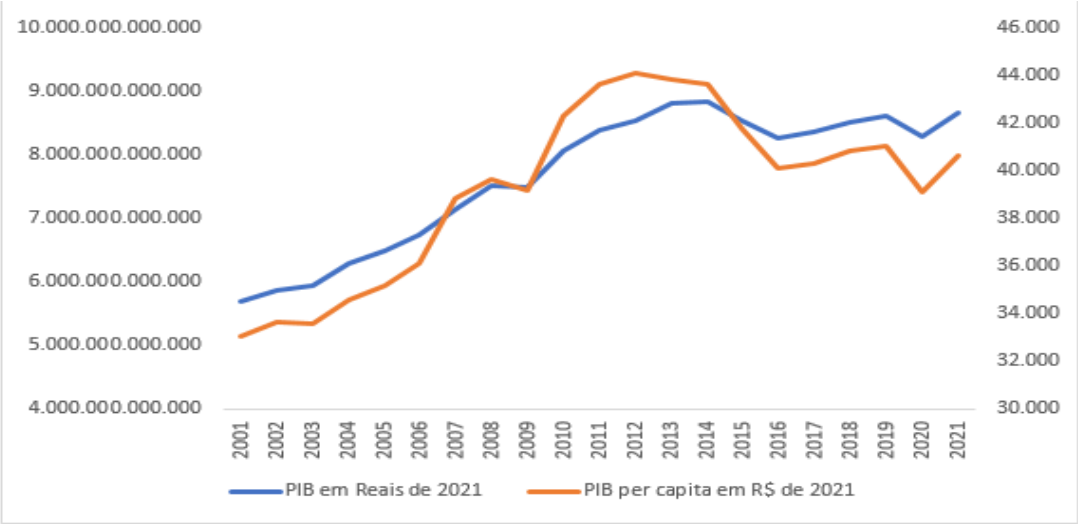
Falar de economia é um grande desafio, devido às inúmeras vaiáveis que afetam as questões econômicas e tornam a sua interpretação, em alguns momentos de certo modo complexa. De forma geral, a economia é o conjunto de atividades desenvolvidas pelo ser humano, objetivando a sua sobrevivência, através da produção, da distribuição e do consumo de bens e serviços que irão garantir à sobrevivência da humanidade e também a qualidade de vida da população. É através da atividade econômica que se desenvolve a cadeia produtiva onde esses bens e serviços irão circular gerando emprego e renda. Para entender o funcionamento da economia, temos a Ciência Econômica, que é uma ciência social que visa estudar o comportamento racional do homem econômico, ou seja, compreender o processo de alocação dos recursos escassos entre as diversas demandas e desejos sociais.

Sabe-se que os recursos são finitos, por isso há uma disputa entre as diversas áreas

para conseguir demonstrar a importância de investimento nas mesmas, especialmente quando tratamos de recursos públicos. Quando tratamos de preservação do patrimônio cultural esse desafio torna-se ainda maior, pois dependendo da visão do grupo político (grupo dominante) que está à frente do governo, pode haver uma maior ou menor atenção para o investimento nas políticas de preservação desse patrimônio. Segundo Bourdieu (1983) o "campo" é um espaço social imaginário que apresenta uma estrutura desejável, possuindo regras específicas, socialmente definidas pelos diferentes agentes do campo. Trata-se de um sistema ou um espaço estruturado de posições ocupadas pelos diferentes agentes do campo, sendo algo totalmente dinâmico, onde há um grupo dominante e um grupo dominado. Ressalta-se que devido a essa dinamicidade é comum a alternância de posições entre grupos dominantes e dominados, dependendo do momento político e social.

As economias das nações passam por períodos de crescimento e declínio ao longo do tempo. Com a economia brasileira não é diferente, sendo um dos desafios dos gestores públicos adotarem estratégias para fomentar o crescimento econômico, com a expansão das atividades produtivas e a geração de empregos, que consequentemente irão gerar renda que aumentarão o consumo de bens e serviços, com maior circulação de recursos que, por consequência, geram uma maior arrecadação de impostos para o governo. Observando os últimos vinte e um anos, percebemos que a economia brasileira passou por períodos altos e baixos.

Gráfico 30 - PIB e PIB per capita (em R$ de 2021)



Fonte: Considera; Kelly; Trece (2022)

A partir da leitura do gráfico 30 podemos perceber um pujante crescimento da economia brasileira que perdura até o ano de 2014. Nesse período observa-se uma série de

ações que contribuíram para esse crescimento econômico, tais como o controle da inflação e a estabilidade do Real, a moeda brasileira. O crescimento do PIB brasileiro foi puxado pelo aumento significativo das exportações, especialmente das commodities, tendo como grande parceiro comercial a China, que nesse período experimenta um crescimento extraordinário e tem o Brasil como um importante parceiro comercial fornecedor de matérias-primas importantes, destacando-se produtos como minério de ferro, petróleo e soja (Considera; Kelly; Trece, 2022).

Nesse período de crescimento econômico o governo avança em políticas de geração de emprego e renda, destacando-se o programa de distribuição de renda a famílias de baixa renda, programas habitacionais para diversas faixas salariais, com subsídios dados pelo governo, além de maior facilidade de acesso ao crédito para bens de consumo. De forma geral, essas ações fomentaram um aquecimento na economia, refletindo em vários segmentos, especialmente na atividade industrial, comércio varejista e prestação de serviços (Considera; Kelly; Trece, 2022).

Na área da cultura, houve também avanços, como a estruturação do Sistema Nacional de Cultura, entre outras políticas públicas que foram implementadas nessa área. Sabemos que o crescimento econômico não reflete necessariamente no desenvolvimento de todas as áreas, pois de acordo com as prioridades estabelecidas, algumas áreas são mais privilegiadas em detrimento de outras áreas, que acabam recebendo uma quantidade menor de recursos, não conseguindo desenvolver a maior parte das ações planejadas e necessárias para o bom funcionamento daquela área específica.

Ainda observando o gráfico 30, podemos ver que, de 2014 a 2016, há um período de queda no PIB brasileiro, reflexo da crise econômica por que o país está passando, além de uma crise política. De 2016 até 2019 há uma estagnação, ou seja, não há nem crescimento nem queda, porém em 2020 não só o Brasil, mas o mundo passa por uma grande recessão por conta da pandemia da COVID-19, que paralisou vários setores da economia. Segundo dados obtidos no site oficial do IBGE, em 2020 o PIB do Brasil encolheu 4,1% frente a 2019.

Em 2021 tivemos o início da retomada da atividade econômica, retomada essa que está em curso, mas que precisa ser analisada com muita cautela, pois existem muitas consequências da pandemia que ainda precisam ser estudas pelos especialistas. Segundo o IBGE (2021), os grandes destaques para o bom desempenho da economia brasileira foram os setores de serviços e indústria, que subiram 4,7% e 4,5%, respectivamente. O aumento da cobertura vacinal pelo mundo ajudou no controle da pandemia, redução significativa dos casos e dos números de óbitos. Houve um alívio na pressão do sistema de saúde e o governo pode voltar a investir em

outras áreas. Dessa forma, várias atividades que estavam paralisadas puderam retornar ao seu funcionamento, o que refletiu no aumento de empregos e retomada do crescimento da atividade econômica (Considera; Kelly; Trece, 2022).

Entender a situação econômica do nosso país possibilita a compreensão de como a mesma influencia na ação do Estado, inclusive no que diz respeito à distribuição de orçamento para as políticas públicas. Quanto maior a atividade econômica, maior é a arrecadação do governo e, consequentemente maior o volume de recursos disponíveis para as mais diversas ações que são de responsabilidade estatal, tais como saúde, educação, segurança, infraestrutura, preservação do meio ambiente, cultura, dentre outras ações de suma importância para garantir o bem-estar da população.

Buscando ajustar e equilibrar as contas públicas, o governo federal enviou ao Congresso Nacional, no dia 02 de dezembro de 2024, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do pacote de corte de gastos elaborada pela equipe econômica e pelo Palácio do Planalto. Este é o terceiro texto da tentativa do governo de cortar gastos do Executivo em R$ 70 bilhões até 2026. O pacote ainda precisa do aval dos deputados federais e senadores. A expectativa do Planalto é ter a aprovação dos textos até o final do ano e, assim, cumprir as metas fiscais estipuladas[29].

Esse contexto traz uma grande incerteza quanto ao aporte de recursos para a preservação do patrimônio cultural pelo Iphan nos próximos anos, especialmente para a ação – Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro. Pode haver cortes em um orçamento que já tem demonstrado ser insuficiente quando comparado a grande demanda por recursos para as mais diversas frentes de atuação nesse campo. O projeto de lei orçamentária (PLOA) para 2025 ainda está em discussão no congresso nacional, mas as projeções é que o mesmo se mantenha no mesmo patamar do que foi destinado no ano de 2024.

De qualquer modo, os desafios para o cumprimento da missão institucional do Iphan não se limitam apenas as questões orçamentárias, pois como visto ao longo deste trabalho, a ausência de recursos humanos, tecnológicos e estrutura adequada para recebimento dos recursos recebidos ocasiona outros problemas. Podemos citar como exemplo, a devolução de recursos não utilizados por incapacidade operacional, a falta de qualidade no desenvolvimento de algumas ações, que podem implicar em resultados abaixo do esperado, ou até mesmo, rescisão de contrato em andamento e cancelamento dos créditos que haviam sido empenhados para a execução do mesmo.

---

[29] Informações obtidas no endereço eletrônico: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-envia-ao-congresso-pec-do-corte-de-gastos/

Diante desse cenário é que esta pesquisa está situada, no sentido de aprofundar a identificação das restrições apresentadas à efetivação das políticas de preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro, encontrar caminhos para enfrentar os desafios colocadas à ação do Iphan, comunidade e entidade e instâncias parceiras, e encontrar alternativas para assegurar o acesso ao patrimônio pelas gerações presentes e futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo que teve como objetivo principal compreender a preservação do patrimônio cultural pelo Iphan, analisando a sua evolução orçamentária do Iphan nos últimos dez anos, verificando as restrições de recursos alocados para a preservação do patrimônio, bem como os desafios que se colocam como barreiras para o desempenho adequado do seu papel constitucional e quais as possíveis alternativas que podem ser fomentadas para superar os obstáculos que se apresentam na atuação do Iphan, foi possível levantar alguns pontos que serão apresentados a seguir.

Percebeu-se a fragilidade do desenvolvimento das ações de preservação do patrimônio cultural pelo Iphan, dado a instabilidade dos aportes orçamentários necessários para a execução das suas atribuições constitucionais. Essa instabilidade orçamentária reflete à instabilidade política vivida na área da cultura nos últimos anos, com destaque para a extinção e recriação do Ministério da Cultura por duas vezes, o que acaba fragilizando as ações de preservação do patrimônio histórico, especialmente àquelas de médio e longo prazo. Quando se busca a compreensão de qual a melhor forma de mensurar se os recursos orçamentários disponibilizados foram suficientes para o desenvolvimento das atividades de preservação do patrimônio cultural brasileiro, percebe-se que o olhar restrito para o orçamento não responde esse questionamento, pois além dos recursos orçamentários, os recursos humanos e uma estrutura adequada são indispensáveis para o desenvolvimento adequado de políticas públicas na área do patrimônio cultural. Esse aspecto pode ser ratificado ao se observar o ano de 2023 em que houve um grande aporte orçamentário por um lado, mas de outro uma grande dificuldade na execução adequadas desses recurso, o que podendo resultar na devolução de recursos ou numa aplicação sem um maior nível de efetividade.

Dessa forma, em meio aos desafios colocados pelas restrições enfrentadas para a execução das políticas públicas, sob o ponto de vista orçamentário, buscar alternativas para custear tais políticas tem sido uma estratégia adotada pela Iphan. A celebração de parcerias com outros entes e outras instituições têm se mostrado uma prática cada vez mais comum no Brasil e a legislação tem se aperfeiçoado no sentido de assegurar uma maior segurança jurídica e administrativa para que essas parcerias alcancem os resultados propostos. Pelos resultados obtidos com essas parcerias nos últimos anos, é possível perceber o resultados positivos da aplicação desses recursos na atuação do Iphan.

Apesar dessas alternativas serem interessantes, e prevista na legislação vigente, fica o questionamento sobre as consequências dessas ações como alternativa para a falta de recursos

da instituição, se essas ações poderiam enfraquecer institucionalmente o Iphan. Ao tempo em que as mesmas se mostram uma boa alternativa face às limitações orçamentária, por outro lado, quanto maior a dependência de recursos externos, maior o grau de instabilidade face a incerteza da manutenção dessas parcerias para períodos futuros. Esse aspecto prejudica sobremaneira a implantação de um planejamento estratégico com ações de médio e longo prazo.

Pelo exposto, nota-se que a gestão orçamentária no Iphan se constitui um grande desafio a ser superado, sendo que a limitação de recursos orçamentários e também de recursos humanos precisam ser administradas pelos gestores da instituição, desde a seleção e aprovação das ações que serão realizadas no exercício financeiro, bem como o uso racional dos recursos da instituição, assim como a busca de parcerias institucionais e a aproximação com a sociedade, implementando dessa forma uma gestão patrimonial compartilhada. Essas alternativas não devem retirar do Estado o seu papel de formulador, financiador e executor de políticas de preservação do patrimônio cultural brasileiro, o que exigirá a criação de mecanismos de proteção que garantam uma constância e aumento progressivo dos investimentos públicos para o desenvolvimento dessas ações.

Além das questões orçamentárias, as mudanças sociais, culturais, climáticas e tecnológicas têm sido muito intensas nos últimos anos, exigindo um esforço maior para o desenvolvimento de estratégias para a preservação do patrimônio cultural brasileiro. No campo social por exemplo, a sociedade brasileira está bastante polarizada por questões ideológicas e política que têm alcançado também outras áreas. Dessa forma, este estudo não reúne elementos suficientes para aprofundar esse debate, mas cabe aqui ratificar que o senso de pertencimento e participação do cidadão em todo esse processo são condições essenciais para o êxito das ações relacionadas à essa preservação. Caso não haja esse envolvimento, os recursos orçamentários destinados não terão os resultados desejados, como no caso de reforma de imóveis ou espaços públicos que não são utilizados pela população e após algum tempo precisam novamente de uma intervenção ou a realização de uma ação de salvaguarda com pouca adesão dos detentores, podendo em último caso até mesmo interromper a transmissão de uma certa tradição cultural para futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Lei de reponsabilidade fiscal comentada**. Rio de janeiro: Forense, 2021.

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AFONSO, José Roberto. **Orçamento público no Brasil**: história e premência de reforma. Espaço Jurídico, Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. 2016.

AGÊNCIA GOV. **Novo PAC seleções contempla 105 projetos de restauração do Patrimônio Cultural do Brasil**. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/novo-pac-selecoes-contempla-105-projetos-de-restauracao-do-patrimonio-cultural-do-brasil. Acesso em: 10 nov. 2024.

ALLEGRETTI. Giovanni *et al*. **Aprendendo com o Sul: orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global**. Diálogo Global. Estudo n. 25. Portugal, 2012.

AULA inaugural do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural – Turma 2020 Centro Lucio Costa/DECOF/IPHAN, 2020.

BALBO, Sandy. Entenda os juros e multas da dívida com a receita federal: como reduzi-lo? **Jusbrasil**. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos. Acesso em: 16 abr. 2024.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19 ed. São Paulo: Forense, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de**.**Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). **Leituras complementares de Direito Constitucional**: direitos fundamentais. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O Campo Científico**. In: ORTIZ, Renato (Org.). Bourdieu: Sociologia. São Paulo: Ática, 1983, p. 122-155.

BRYSON, J. M. **Strategicplanning for publicandnonprofitorganizations: a guidetostrengtheningandsustainingorganizationalachievement**. 3. ed. San Francisco: JosseyBassPublishers, 2004.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional** Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/novopac. Acesso em: 11 nov.2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 marc. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.306 de 09 de novembro de 1994**. Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, seu conselho gestor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-

1994/d1306.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.306%2C%20DE%209,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020.** Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10426.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.** Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.855, de 26 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre termos de compromisso relativos às transferências obrigatórias de recursos da União para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11855.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.008, de 21 de março de 1995**. Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 25nov.2024.

BRASIL. **Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm#:~:text=LEI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Disciplina%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica,VETADO)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/////_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/////_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154 de 01 de janeiro de 2023.**Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/////_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

CALABRE, Lia. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiro**s, v. 58, p.137-156, 2014.

CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. Desafios propostos pela Constituição de 1988 ao patrimônio cultural. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n. 35, p. 203-213, 2017.

CANCELIER, Andriete. **Cama curta, cobertor estreito**: sobre orçamento e o impacto das decisões judiciais no IPHAN. Orientadora: Lygia Maria Guimarães Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2022.

CARLOS, Euzeneia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015.

CONSIDERA, Cláudio; KELLY, Isabela Duarte; TRECE, Juliana.O declínio da indústria brasileira de 1990 a 2019: produtividade por gênero da indústria e por seus autônomos. **Brog do IBRE**, 2022. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-declinio-da-industria-brasileira-de-1990-2019-produtividade-por-genero-da-industria-e-por. Acesso em: 10 abr. 2023.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMINI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Michel Temer toma posse como presidente da República.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/497259-michel-temer-toma-posse-como-. Acesso em 25 nov. 2024.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**.6. ed. Rio De janeiro: Elsevier, 2014.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**.5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli..**O desafio do direito com o compromisso da sustentabilidade na construção da eficácia da norma: um estudo a partir do Juspositivismo de Hart**. Santa Catarina. CONPEDI, 2014. Disponível em:http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ed8b48e1c4539c20. Acesso em: 10 marc. 2024.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**.6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAUI, Marilena. "Cultura política e política cultural". **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, abr. 1995. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100006. Acesso em: 10 abr. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prátic***a*. São Paulo: Saraiva, 2022.

CHUVA, Márcia. **Os Arquitetos da Memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

CHUVA, Marcia. Possíveis narrativas sobre duas décadas de patrimônio: de 1982 a 2002. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n.35, 2017, pp. 79-103. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/revpat_35.pdf. Acesso em: 06 nov. 2020.

CORPA, Cláudia; MIBACH, Suitberta Regina; LASPERG, Marcelo. Princípio da eficiência no serviço público. **JICEX**, v. 8, n. 8, 2016.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- ENAP. **Instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA.** Brasília-DF, 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA-ENAP.**A dívida pública e o financiamento orçamentário.** Brasília-DF, 2017.

FARIA, João Gabriel Fraga de Oliveira. Evolução histórica do ministério público brasileiro. **Revista de Extensão e Iniciação Científica da UNISOCIESC**, v. 11, n. 1, 2024.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de Figueiredo; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FRANCISCO, Jailton G.; FARIA, Maria L. V.; COSTA, Helder G. Planejamento e orçamento público: uma revisão da literatura. In: III SEGeT – **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, Rio de Janeiro, 2006.

GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**.12 ed. atual. São Paulo: Atlas, 2023.

GONTIJO, Vander. **Origens do orçamento.** Porta da Câmara dos Deputados. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em: 10 out. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, Atlas, 2010.

GONCALVES, José Reginaldo Santos. Ressonância, materialidade e subjetividade: as culturas como patrimônios. **Horiz. antropol**. Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 15-36, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832005000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 ago. 2024.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas**. In: BRASIL em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3. p. 565-585.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. **Patrimônio Imaterial**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html. Acesso em: 20 ago. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Instrução Normativa nº 001**, **de 25 de março de 2015**. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Instru%C3%A7%C3%A3o%20normativa.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Instrução Normativa nº 02, de 18 de dezembro de 2020**. Padroniza os processos vinculados à gestão do Termo de Execução Descentralizada (TED) no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/convenios-e-transferencias/legislacao-aplicada. Acesso em: 30 nov. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018**. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/portaria%20375%20-%202018%20-sei_iphan%20-%200732090.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Portaria nº 135, de 20 de novembro de 2023**. Dispõe sobre a regulamentação do procedimento para a declaração do tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, conforme o previsto no art. 216, §5º da Constituição da República Federativa do Brasil, no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan e cria o Livro Tombo de Documentos e Sítios Detentores de Reminiscências Históricas de Antigos Quilombos. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/atos-

normativos/2023/portaria-iphan-no-135-de-20-de-novembro-de-2023. Acesso em: 10 nov. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Portaria nº 29, de 16 de setembro de 2014**. Dispõe sobre os acordos de cooperação técnica. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/legislacao?categoria=11&busca=&de_=&pagina=4. Acesso em: 10 nov. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Decreto nº 11.807, de 29 de novembro de 2023**. Altera o Decreto nº 11.178, de 18 de agosto de 2022, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.807-de-28-de-novembro-de-2023-526605726. Acesso em: 01 nov. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Novo PAC.** Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/novo-pac. Acesso em: 16 nov. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Portaria nº 174, de 17 de março de 2020.** Estabelece medidas quanto ao exercício de atividades de servidores, empregados públicos, estagiários, colaboradores e prestadores de serviços do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em caráter excepcional, em razão da pandemia de COVID-19.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria%20n%C2%BA%20174-20-mtur-iphan.htm. Acesso em 25 nov. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Portaria nº 175, de 18 de março de 2020.** Estabelece medidas de caráter temporário para a mitigação dos riscos decorrentes da doença causada pelo Novo Coronavírus (COVID-19), no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20175-20-mtur-iphan.htm. Acesso em 25 de novembro de 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL-IPHAN. **Portaria nº 200, de 18 de maio de 2016**. Dispõe sobre a regulamentação do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria_n_200_de_15_de_maio_de_2016.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Portaria nº 141 de 12 de dezembro de 2023.** Aprova o Regimento Interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/atos-normativos/2023. Acesso em: 13 ago. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Portaria nº 145 de 22 de dezembro de 2023.**Autoriza e institui, no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, o Programa de Gestão e Desempenho - PGD

para o exercício de atividades que serão avaliadas em função da efetividade e da qualidade das entregas. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/atos-normativos/2023/portaria-iphan-no-145-de-22-de-dezembro-de-2023. Acesso em: 20 nov. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Patrimônio Mundial Cultural e Natural.** Aprova o Regimento Interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/29. Acesso em: 23 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2014.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 23 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2015.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 23 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2016.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 23 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2017.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 23 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2018.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 23 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2019.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 20 set. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2020.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 15 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2021.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 10 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2022.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 20 out. 2024.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL- IPHAN. **Relatório de Gestão 2023.** Iphan, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao. Acesso em: 23 out. 2024.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta. Patrimônio e desenvolvimento: as políticas de patrimônio cultural nos anos 1960. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material,** v. 24, n. 1, p.99-136,2019.

LYNN, L. E**.** ***Designingpublicpolicy*****: a casebookonthe role ofpolicyanalysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980

MACEDO, Stephanie. **Políticas Públicas: o que são e para que existem.** Publicado em 16/11/2018. Disponível em: https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/. Acesso em: 12 abr. 2024.

MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO - MTO 2024. Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024.Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024. Acesso em: 12 nov. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2016.
MATOS, Raquel Couto de. **Planejamento estratégico:** uma análise de uma Instituição pública do Amazonas. TCC de Graduação (Administração). 37f. Universidade Federal do Amazonas. Manaus: 2023.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Introdução à administração***:* fundamentos da administração moderna. 9. ed. São Paulo: Pearson, 2022.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**. Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) – 2024.** Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/. Acesso em: 10 nov. 2024

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS e MINISTÉRIO DA CULTURA**. Portaria Conjunta MGI-MINC nº 66, de 02 de setembro de 2024.** Disponível em: https://dhg1h5j42swfq.cloudfront.net/. Acesso em: 10 nov. 2024.

MINTZBERG *et al*. O **processo da estratégia: conceitos, contexto e casos selecionados.** Rio de Janeiro: Bookman, 2003.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

NASCIMENTO, Roberto Sérgio do; VIOTTO, Ricardo. **Manual de Planejamento e Orçamento Público***:* da elaboração das leis orçamentárias à prestação de contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRA PATRIMÔNIO MUNDIAL- OCBPM. **Novo PAC seleções contempla 20 projetos de restauração em cidades patrimônio mundial**. Disponível em: https://www.ocbpm.org.br/2024/03/18/novo-pac-selecoes-contempla-20-projetos-de-restauracao-em-cidades-patrimonio-mundial/. Acesso em: 10 nov. 2024.

OLIVEIRA, Jane Maria de; IZELLI, Reginaldo César. Indicadores de desempenho baseados no balancedscorecard: um modelo adaptado à administração pública. **Refas-Revista Fatec Zona Sul**, v. 4, n. 2, p. 37-51, 2018.

OLIVEIRA, Cícera Aldevânia Pereira de. **Planejamento estratégico do atendimento pedagógico na UFCA:** construção do mapa estratégico com Balanced Scorecard.81f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Natal, 2023.

OLIVEIRA, Marcos Inoi de. **A evolução do orçamento público**: do controle de gastos ao planejamento baseado em resultados. EnANPAD, 2000. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2000-adp-1332.pdf. Acesso em: 4 abr. 2024.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia, práticas. São Paulo: Atlas, 2014.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, AFO e LRF.** 12 ed. São Paulo: Juspodivm. 2024.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas?. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 1, p. 44- 64, abr. 2013.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Revista Reflexão**, v. 25, n. 2, p. 1-2, maio/ago. 2006.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; CARDOSO, Ricardo Lopes. **C**ustos no setor público. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro,v. 44, n. 4, p. 883-905, ago. 2010.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: publifolha, 2010.

SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=856. Acesso em: 10set.2019.

SANT'ANNA, Márcia. Preservação como prática: sujeitos, objetos, concepções e

instrumentos. In: REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). **Dicionário IPHAN de patrimônio cultural**. 1. ed. Rio de Janeiro; Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015.

SANT'ANNA, Marcia. Modernismo e patrimônio: a antigo e o novo/antigo. In: CARDOSO, Luis Antônio Fernandes e OLIVEIRA, Olívia Fernandes (orgs). (Re) **Discutindo o Modernismo: universalidade e diversidade do Movimento Moderno em Arquitetura e Urbanismo no Brasil**. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da UFBA, 1997, p. 119-138.

SANT'ANNA, Marcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento**: a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil – 1937-1990. Salvador: Oiti Editora, 2014.

SANT'ANNA, Marcia. Patrimônio Urbano e Patrimônio Imaterial: problemas e desafios contemporâneos. In: MIGUEZ, Paulo (orgs). **Diversidade cultural: políticas, visibilidades midiáticas e redes**. Salvador: EDUFBA, 2015, p. 115-131.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/20411-instituto-do-patrimonio-hist--e-art--nacional. Acesso em 17 de setembro de 2024.

SENADO FEDERAL. **Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil.** Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil. Acesso em: 25 nov. 2024.

SLOMSKI, Valmor; PERES, Úrsula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. In: CONTI, José; SCANFF, Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SMITH, Laurajane. **ChallengingtheAuthorizedHeritageDiscourse**. Novembro/2020.

SOARES, Frederico Welington Silveira. **Planejamento estratégico e a melhoria da gestão pública: o caso do Ministério Público do Estado da Bahia**. 113f Dissertação (Mestrado em Administração). - UNIFACS Universidade Salvador, LaureateInternationalUniversities. Salvador: Unifacs, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociedade e Políticas Públicas. *Sociologias,*** n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

ZANIRATO, S. H. "Patrimônio e identidade: retórica e desafios nos processos de ativação patrimonial." **Revista CPC. 13**, v. 25, p. 733, set. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v13i25p7-33. Acesso em: 10 março de 2023.

ZIMBRÃO, Adélia C. Sistemas Nacionais na Área de Gestão Pública: a Construção do Sistema Nacional de Cultura. In: **II Congresso CONSAD de Gestão Pública,** 2009, Brasília. II Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2009.