Ministério do Turismo
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Departamento de Cooperação e Fomento
Centro Lucio Costa: Escola do Patrimônio
MESTRADO PROFISSIONAL EM PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

ANDRIETE CANCELIER

CAMA CURTA E COBERTOR ESTREITO: SOBRE ORÇAMENTO E O IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NO IPHAN

RIO DE JANEIRO
2022

Ministério do Turismo
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN
Departamento de Cooperação e Fomento – DECOF
Centro Lucio Costa: Escola do Patrimônio – CLC
MESTRADO PROFISSIONAL EM PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

ANDRIETE CANCELIER

CAMA CURTA E COBERTOR ESTREITO: SOBRE ORÇAMENTO E O IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NO IPHAN

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.
Linha de Pesquisa: Patrimônio Cultural: instrumentos, informação e desenvolvimento.
Orientadora: Prof.ª M.ª Lygia Maria Guimarães
Supervisor: Proc. Federal Dr. Thiago Serpa Erthal

RIO DE JANEIRO
2022

C215c Cancelier, Andriete
Cama curta, cobertor estreito: sobre orçamento e o impacto das decisões judiciais no IPHAN
Orientadora: M.ª Lygia Maria Guimarães
Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2022.

1. Orçamento. 2. IPHAN. 3. Contingenciamentos. 4. Obrigações de Fazer. I. Guimarães, Lygia Maria. II. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil). III. Cama curta, cobertor estreito

CDD:350.72

Ministério do Turismo
Secretaria Especial de Cultura
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Andriete Cancelier

"Cama Curta, Cobertor Estreito: sobre orçamento e o impacto das decisões judiciais no IPHAN"

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.

Defesa por videoconferência em 16 de dezembro de 2022.

Banca examinadora

Professora Me. Lygia Maria Guimarães (orientadora e presidente da Banca) – Mestrado Profissional do IPHAN

Professora Dra. Sonia Rabello de Castro – Mestrado Profissional do IPHAN

Professora Dra. Rita Lins e Silva – UFPR

Thiago Serpa Erthal (supervisor) – Procuradoria Federal junto ao Iphan no Rio de Janeiro/RJ

Documento assinado eletronicamente por **Sonia Rabello**, **Usuário Externo**, em 02/03/2023, às 12:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Thiago Serpa Erthal**, **Procurador Chefe substituto**, em 06/03/2023, às 16:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Lygia Maria Guimaraes**, **Usuário Externo**, em 09/03/2023, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Rita de Cássia Ferreira Lins e Silva**, **Usuário Externo**, em 10/04/2023, às 17:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.iphan.gov.br/autenticidade, informando o código verificador **4074291** e o código CRC **DA23BD5A**.

Para meus eternos amores: Arthur e Eduardo

AGRADECIMENTOS

Cada etapa da vida é cercada por desafios! Seguimos os passos de outros e contamos com o apoio de muitos em nossa jornada. Algumas vezes é preciso um empurrão para seguir, em outros momentos a troca de ideias é suficiente para fazer despertar, dirimindo incertezas e abrindo nossos olhos para outras possibilidades, potencializando nossa motivação e nos levando mais longe em nossa caminhada. Tenho a sorte de contar com muitas pessoas que somam e acreditam em meu potencial, a quem devo toda minha gratidão.

Agradeço a minha orientadora, Prof.ª M.ª Lygia M. Guimarães, por confiar em mim e por ter me aceitado como sua orientanda. Mesmo não sendo da área administrativa de formação, contei com a experiência de uma profissional que atuou na gestão e vivenciou a dinâmica administrativa do IPHAN. Foram importantes para mim as sugestões bibliográficas, as leituras de meus escritos, as conversas em ambiente remoto e as correções nos rumos da pesquisa.

A pesquisa que originou este estudo deve muito a Procuradoria Federal do IPHAN, no Rio de Janeiro, que solicitou a vaga de mestrado vinculada ao estudo da temática do orçamento. Agradeço ao meu supervisor, Dr. Thiago Serpa Erthal, que possibilitou o contato com meu objeto de pesquisa durante estágio e pelos momentos em que pacientemente debateu os caminhos a serem seguidos na pesquisa. Aos demais integrantes: Dr. Fabrício Faroni Ganen, Tales Santos e Ciro Bruno de Souza meus agradecimentos pela receptividade. Também sou grata às chefias e à equipe da Coordenação de Administração da Superintendência do IPHAN, no Rio de Janeiro, que permitiram o acompanhamento de algumas rotinas administrativas, em especial a Aryne Lopes Abud e aos servidores Nellyza Garcia, Diogo e Bruno que dispuseram de seu tempo, experiência e conhecimento para me auxiliar na busca de dados. Agradeço ao apoio do gabinete, na pessoa de Martina Gutner, sempre muito prestativa e solícita às minhas demandas.

A pandemia do Covid-19 teve início logo nos primeiros meses do mestrado, impactando significativamente a programação prevista para a 11ª Turma do PEP-MP. Diante dos novos desafios, foi essencial o empenho na busca de soluções que contornassem os obstáculos que se impuseram para a realização das atividades previstas. Agradeço o apoio da

Presidência do IPHAN, do Departamento de Planejamento e Administração, do Programa de Mestrado do Centro Lucio Costa, e em especial, da Coordenação e da supervisão.

Expresso aqui meu respeito e admiração a todos os professores do mestrado, na pessoa da Prof.ª Dr.ª Cláudia Baeta Leal. Destaco que esses profissionais não mediram esforços para que pudéssemos ter acesso a todo o conteúdo programado, aos debates e visitas técnicas, ainda que à distância, em ambiente virtual.

Agradeço aos colegas Aline Karina, Bruna Melo Santos, Camila Veras, Fernanda Giobertoni, Giovanna Matos, Jefferson Dantas, Juliana Izete Muniz Bezerra, Kauê Souza, Izabella Melo, Laura Girade Correa Borges, Pedro Arantes, Phillipe Michel Soares, Silas Medeiros, Stephanie Marques, Renata Carvalhaes, Ronise Santos e Ruth Dias Fonseca. Transcorreram mais de dois anos de convivência com um grupo sempre disposto a se ajudar mutuamente, a debater ideias e trocar experiências. Também não posso deixar de registrar o quão importante foi poder contar com a consultoria da querida colega e amiga Juliana, que com muita generosidade doou seu tempo e paciência esclarecendo minhas dúvidas infinitas sobre as normas e procedimentos acerca das rotinas internas da instituição. Também sou grata a Bruna, que com sua amizade e serenidade tornou o processo de escrita menos solitário, permitindo-me compartilhar as dificuldades, sempre ofertando palavras motivadoras que rompiam os bloqueios criativos.

Agradeço a Luana Cristina da Silva Campos e Cláudia Baeta Leal as críticas quando da análise do projeto que deu origem a essa dissertação. Foram importantes para o desenvolvimento da dissertação os apontamentos realizados por Thiago Serpa Erthal, Lygia M. Guimarães, Sonia Rabello de Castro e Rita Lins e Silva durante exame de qualificação. O olhar de observadores externos e a crítica bem conduzida possibilitou um novo olhar sobre a pesquisa, favorecendo novos contornos ao estudo.

Agradeço meu marido, Eduardo, que sempre me incentiva, motiva e me dá a confiança para que eu persista em meus propósitos e que foi um interlocutor atencioso, colaborando persistentemente com leituras dos textos, apontamentos e comentários fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa. E meu filho, a luz do meu viver, que faz com que tudo tenha sentido!

“O que não é medido não é gerenciado”.

Robert Kaplan e David Norton

RESUMO

A dissertação é resultado da análise da estruturação do planejamento orçamentário do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), englobando os objetivos preconizados no PPA 2016-2019. Teve por objetivo avaliar se as ações judiciais com parecer de execução obrigatória, resultando em obrigação de fazer, impactam, de alguma forma, o orçamento e o administrativo da instituição, em especial no que se refere à área de preservação do patrimônio cultural. Foram realizadas pesquisas exploratórias sobre dados orçamentários e processos judiciais. Os dados quantitativos foram tratados com base nas metodologias estatísticas e matemáticas, de análise vertical e horizontal. O referencial teórico-metodológico balizou o estudo por meio da revisão bibliográfica qualitativa de autores e obras sobre orçamento público e direito orçamentário, confrontados com os resultados observados.

Palavras-chave: Orçamento; IPHAN; Contingenciamento; Obrigações de fazer.

ABSTRACT

The dissertation is the result of the analysis of the structure of the budget planning of the Institute of National Historical and Artistic Heritage (IPHAN), encompassing the objectives set out in the PPA 2016-2019. It aimed to assess whether the lawsuits with mandatory execution opinion, resulting in an obligation to do, impact, in any way, the budget and the administrative of the institution, especially with regard to the area of preservation of cultural heritage. Exploratory research was carried out on budget data and legal proceedings. The quantitative data were treated based on statistical and mathematical methodologies, vertical and horizontal analysis. The theoretical-methodological referential guided the study by means of a qualitative bibliographic review of authors and works about public budget and budgetary law, confronted with the observed results.

Keyword: Budget; IPHAN; Contingency; Obligations to do.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma DPHAN - 1946.....62
Figura 2 - Organograma do IPHAN - 1976.....70
Figura 3 - Organograma do IPHAN (2004-2008).....93
Figura 4 - Mapa Estratégico do IPHAN (2013-2015).....102
Figura 5 - Instâncias que compõem o processo de construção do orçamento.....116
Figura 6 - Organograma do IPHAN – 2019.....118
Figura 7 - Mapa Estratégico do IPHAN (2017-2019).....120
Figura 8 - Solar Santo Antônio (Asilo Nossa Senhora do Carmo).....168
Figura 9 - Casa Grande e Capela de São Bento.....174

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Programas temáticos do PPA 2016-2019.....111
Tabela 2 - Orçamento do IPHAN (2016-2019).....126
Tabela 3 - Receitas do IPHAN por Natureza (2016-2019).....132
Tabela 4 - Despesa do IPHAN por Subfunção (2016 a 2019).....136
Tabela 5 - Média das despesas por Ação – IPHAN (2016-2019).....137
Tabela 6 - Despesas com Ações da área finalística do IPHAN (2016-2019).....139
Tabela 7 - Participação do IPHAN nos processos por região no RJ (1992-2020).....162
Tabela 8 - Por categoria de Patrimônio Cultural (1992-2020).....162
Tabela 9 - Autoria dos processos contra IPHAN no RJ (1992-2020).....164
Tabela 10 - Motivação que ensejou os Processos Judicializado.....165
Tabela 11 - Trânsito em Julgado por Participação do IPHAN.....167

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico 1 - Orçamento do IPHAN (2000-2020).....86
Gráfico 2 - Execução de emendas parlamentares (Pagos).....109
Gráfico 3 - Evolução do orçamento do IPHAN (2016-2019).....127
Gráfico 4 - Receitas por Natureza.....132
Gráfico 5 - Fontes da Ação 20ZH, 211F e 5538 (2016-2019).....133
Gráfico 6 - Despesas Administração Geral do IPHAN por Subelemento.....139
Gráfico 7 - Recursos orçamentários – por emendas (Pagos) (2016-2019).....141
Gráfico 8 - Participação dos Fundos.....143
Gráfico 9 - Recursos de Fundos distribuídos por ano e localidade.....144
Gráfico 10 - Recursos de fundos aplicados em bens culturais.....144
Gráfico 11 - Total de processos instruídos por ano (1992-2020).....161
Gráfico 12 - Participação do IPHAN nos processos judiciais no RJ (1992-2020).....163
Gráfico 13 - Total de processos por ano conforme participação do IPHAN (1992-2020).....164
Gráfico 14 - Natureza do bem judicializado.....166

ÍNDICE DE FIGURAS

Quadro 1 - Estado e orçamento público.....52
Quadro 2 - Evolução orçamentária.....53
Quadro 3 - Critérios para definir prioridades na execução de Planos de Ações.....124

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

ACP	Ação Civil Pública
ASSEFIN	Associação das Secretarias Municipais de Finanças do Estado de São Paulo
BBSM	Plano Brasil sem Miséria
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento
BSC	Balanced Scorecard
CEF	Caixa Econômica Federal
CFC	Conselho Federal de Cultura
CNRC	Centro Nacional de Referências Culturais
CRC/BA	Conselho Regional de Contabilidade da Bahia
DAC	Departamento Assuntos Culturais
DASP	Departamento de Serviço Público
DET	Divisão de Estudos e Tombamentos
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte
DPA	Departamento de Administração
DPHAN	Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
DPI	Departamento de Patrimônio Imaterial
DPV	Plano de Demissão Voluntária
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EBC	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EC	Emenda Constitucional
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FICART	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional da Cultura
FUNARTE	Fundação Nacional de Artes
GEPLANES	Sistema de Gestão de Planejamento Estratégico
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor

IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPPM	Índice de Preservação do Patrimônio Material
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA/PR	Superintendência do Ministério da Agricultura, no Paraná
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MinC	Ministério da Cultura
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF	Ministério Público Federal
PAC-CH	Programa de Aceleramento do Crescimento/Cidades Históricas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PCH	Programa Cidades Históricas
PGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PIB	Produto Interno Brasileiro
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PNC	Plano Nacional de Cultura
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRONAC	Programa de Apoio à Cultura
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SAE	Secretaria de Ações Estratégicas
SEI/IPHAN	Sistema Eletrônico de Informação do IPHAN
SEMOR	Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Assuntos Estratégicos
Seplan-PR	Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SIAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIG-IPHAN	Sistema de Informações Gerenciais do IPHAN
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de planejamento e Investimento Estratégicos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizado
UASG	Unidades Administrativas de Serviços Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....19

1 ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO.....29

1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: SOBRE O CONCEITO.....29

1.2 ORÇAMENTO E ESCOLHAS POLÍTICAS.....31

1.3 ORÇAMENTO NO BRASIL.....33

1.4 PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ORÇAMENTO.....38

1.5 ESTRUTURANDO O ORÇAMENTO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....41

1.6 O CICLO ORÇAMENTÁRIO DA LOA.....46

1.7 O ORÇAMENTO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVANÇOS E DESAFIOS...49

1.8 QUADROS SÍNTESE DO CAPÍTULO I.....52

2 POLÍTICA PÚBLICA E FINANCIAMENTO DO IPHAN: HISTÓRICO.....54

2.1 POLÍTICA PÚBLICA PATRIMONIAL E SUAS VINCULAÇÕES COM A POLÍTICA CULTURAL.....54

2.2 DESCORTINANDO O IPHAN SOB A ÓTICA DA NATUREZA JURÍDICA.....58

2.2.1 A instituição do patrimônio como órgão de execução (1937 a 1979).....58

2.2.2 Duas instituições, uma competência (1979-1990).....72

2.2.3 A instituição de Proteção do Patrimônio desprotegida (1990-1994).....78

2.2.4 Renovando a instituição de preservação (1994 até dias atuais).....82

2.3 RESUMO DO CAPÍTULO.....104

3 CICLO ORÇAMENTÁRIO DO IPHAN: O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE RECURSOS NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DO PPA 2016-2019.....106

3.1 PLANEJAMENTO DO PLANO PLURIANUAL DE 2016-2019.....106

3.2 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA DOS ANOS DE 2016 A 2019.....107

3.3 PPA 2016-2019: PLANEJAMENTO DE MÉDIO PRAZO.....110

3.3.1 Planejamento e execução do ciclo orçamentário do IPHAN.....115

3.4 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E ORGANIZACIONAIS DA AUTARQUIA 117
3.4.1 Planos de Ação: base para o planejamento orçamentário.....123
3.5 O CICLO ORÇAMENTÁRIO DE 2016-2019.....125
3.5.1 Receitas Orçamentárias.....131
3.5.2 Despesas Orçamentárias.....134
3.6 FUNDOS: FONTES DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS FINALÍSTICOS 142
3.7 RESUMO DO CAPÍTULO.....145

4 A JUDICIALIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E SUAS IMPLICAÇÕES.....147
4.1 AÇÕES JUDICIAIS CONTRA O IPHAN: NORMATIVAS E MOTIVAÇÕES. .147
4.2 DECISÃO JUDICIAL E OBRIGAÇÃO DE FAZER: CONCEITOS.....156
4.3 IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO DE DECISÕES JUDICIAIS.....157
4.4 AÇÕES JUDICIAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....160
4.5 CASOS JUDICIALIZADOS COM SENTENÇA CONDENATÓRIA PARA O IPHAN.....167
4.5.1 Caso Solar Santo Antônio.....168
4.5.2 Caso Casa Grande e Capela de São Bento.....173
4.6 REFLEXOS DA JUDICIALIZAÇÃO NO ORÇAMENTO E IMPLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS.....179
4.7 INTER-RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E AÇÕES RESULTANTES EM OBRIGAÇÃO DE FAZER.....184
4.8 RESUMO DO CAPÍTULO.....186

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....188
REFERÊNCIAS.....193
FONTES NORMATIVAS.....193
FONTES INSTITUCIONAIS.....198
FONTES: JORNAIS E REVISTAS.....204
BIBLIOGRAFIA.....209

INTRODUÇÃO

O orçamento é um instrumento essencial para a atuação governamental e a implantação de políticas públicas. Política pública, conforme salienta Queiroz (2016), pode ser entendida como decisões de governo que visam suprir demandas da sociedade, operacionalizando direitos. Nesse contexto, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é a principal instituição governamental responsável pela execução da política pública referente à preservação do patrimônio cultural.

Assim como as demais instituições públicas, a sua atuação depende, em grande medida, de receitas públicas, revertidas em dotações orçamentárias. A autorização para utilização de créditos, no entanto, não significa a disponibilização do recurso, pois, são condicionados à efetividade da arrecadação das receitas. Em alguns momentos recentes de sua trajetória institucional a autarquia contou com expressivo aumento orçamentário (350%, de 1995 para 2006, por exemplo[1]), em outros, foi mantido o aumento orçamentário incremental, isto é, a dotação do último exercício mais a inflação. E, apesar do esforço no aprimoramento dos processos administrativos e orçamentários nas últimas décadas, no intuito de gerar maior eficiência, o orçamento continua a ser percebido pelos gestores como insuficiente, dificultando o planejamento de longo prazo.

As competências da autarquia vêm se avolumando desde sua criação, de forma que hoje a instituição responde pela preservação, fiscalização, proteção, promoção, estudo e pesquisa do patrimônio material e imaterial, contando com 1.271 imóveis tombados, 591 bens ferroviários, 28.482 sítios arqueológicos georreferenciados, 48 bens culturais imateriais registrados e sete línguas inscritas no Inventário Nacional de Diversidade Linguística (IPHAN, 2021). Todo esse conjunto de bens se ramifica em uma série de atividades que demandam por profissionais habilitados, recursos, infraestrutura e articulação política com outros entes da federação e com proprietários particulares. A autarquia, na atualidade, possui capilaridade nacional, com presença nas 27 unidades da federação.

Quanto aos recursos humanos, em sua melhor fase, a instituição chegou a contar com mais de 1.600 profissionais e um orçamento de 575 milhões de cruzeiros (em moeda da época) em um período em que a área da cultura chegou a deter 5 bilhões de cruzeiros[2]. Hoje,

1 Conforme divulgado no Relatório de Gestão do IPHAN, de 2007.

2 PRIMEIRO Round. Revista Veja, N. 656, p. 20, Rio de Janeiro, 1981. Disponível em: https://aloisiomagalhaesbr.wordpress.com/1981-2/seac/o-homem-forte-da-cultura-convence-artistas. O

no entanto, a situação é outra, com redução dos quadros e com orçamento restrito, suscitando a associação a antiga metáfora bíblica, encontrada em Isaías 28:20, “Porque a cama será tão curta, que ninguém se poderá estender nela; e o cobertor, tão estreito, que ninguém se poderá cobrir com ele”. É o que se depreende da leitura dos Relatórios de Gestão Anuais em que a autarquia aponta dificuldades decorrentes do baixo orçamento, que a obriga a adotar como critério para a execução das competências institucionais as ações emergenciais e as demandas judiciais em detrimento de seu planejamento institucional.

A ênfase dada nos Relatórios de Gestão Anual às dificuldades de cumprir com o planejamento institucional, devido a uma possível desorganização em razão das demandas emergenciais e das decisões judiciais, levantou a problematização que guiou este estudo: analisar se as obrigações de fazer, resultantes de decisão judicial, impactam o orçamento institucional e as rotinas administrativas.

A hipótese que norteou a pesquisa foi a de que o orçamento da instituição é afetado pelas obrigações de fazer, resultantes de decisões judiciais, comprometendo o planejamento orçamentário e promovendo implicações negativas sobre o desempenho administrativo. O estudo analisou o orçamento da instituição, buscando verificar sua estruturação e questões que impactam no seu desempenho, e no que lhe concerne, se as decisões judiciais representavam uma interferência no planejamento orçamentário, obrigando a autarquia a alocar recursos para fins não planejados pelas políticas públicas direcionadas ao patrimônio cultural.

O problema em tela foi formulado sob o olhar da Administração e sob a perspectiva orçamentária, baseado na argumentação de Lopes (2006) e Fuller (1978), apresentados por Vasconcelos (2014), de que as decisões judiciais se pautam por casos concretos, não contemplando todos os interessados e todas as necessidades, podendo resultar em potencial de desorganização da política pública.

Nessa tarefa, a pesquisadora lançou-se a conhecer a dinâmica do orçamento no atendimento de políticas públicas. Também foi imprescindível conhecer a evolução da estrutura organizacional do IPHAN, como foco no ciclo orçamentário, para esclarecer como se processa a gestão administrativa e orçamentária da autarquia e qual a percepção que a instituição construiu sobre os quantitativos de recursos que lhe foram destinados ao longo de sua história. Com esses conhecimentos, passou-se a analisar a estrutura das contas do IPHAN nacional e os processos judiciais que envolveram a autarquia, restringindo a análise aos casos

homem forte da cultura convence artistas/. Acesso em: 10 nov. 2021.

judicializados no estado do Rio de Janeiro, no transcorrer do Plano Plurianual (PPA) de 2016-2019.

O recorte temporal teve por objetivo aprofundar o levantamento de dados contábeis, refinar a busca por informações sobre o financiamento de ações por fundos e os oriundos de outras entidades públicas e privadas, bem como apurar o impacto dos processos judiciais que resultaram em obrigação de fazer, os quais tiveram sua execução iniciada nesse interregno do PPA. A escolha do PPA 2016-2019 justificou-se por este ser o primeiro planejamento de médio prazo desenvolvido após a implantação de mudanças na contabilidade pública que passou a ter um enfoque patrimonial. Ao selecionar um plano plurianual foi possível identificar os objetivos do planejamento de médio prazo da autarquia e relacioná-lo com o realizado em curto prazo e com os resultados alcançados ao fim do período, além de possibilitar o confronto com outros documentos orçamentários, financeiros e administrativos.

A adoção de um segundo recorte, baseado na territorialidade, restringindo a análise ao estudo de casos judiciais que envolvem o IPHAN a um único estado da federação, justificou-se pela necessidade de reduzir a amplitude documental, bastante vasta, diversa e dispersa sobre os casos judicializados. Nesse sentido, o estágio desenvolvido sob a supervisão da Procuradoria Federal junto ao IPHAN, no Rio de Janeiro/RJ, em atendimento às tarefas elencadas no edital do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, demonstrou-se fundamental para a escolha do estado, ou seja, concentrando a pesquisa no estado do Rio de Janeiro, visto que facultava o acesso aos documentos judiciais e orçamentários necessários ao estudo, assim como possibilitava uma maior aproximação com as rotinas administrativas desenvolvidas pela Superintendência do IPHAN. A incorporação do estudo de caso à pesquisa teve por objetivo verificar a forma como a demanda judicial vem sendo conduzida, representando importante instrumento para compreensão do problema.

Cabe destacar que o lugar de fala da pesquisadora é o de profissional com formação em Administração. E, nesse sentido, revelou-se o primeiro desafio da pesquisa, visto que as disciplinas ofertadas pelo Programa de Pós-graduação do Centro Lucio Costa, bem como toda a dinâmica de atividades complementares e visitas técnicas, mantiveram enfoque na preservação do patrimônio cultural, suscitando raras oportunidades de comunicação com temáticas pertinentes às atividades administrativas, de planejamento, orçamento e contábeis. Diante da necessidade de interlocução com profissionais da área de Administração e afins, no intuito de possibilitar o fomento do conhecimento empírico pertinente ao desenvolvimento da

pesquisa, efetivaram-se contatos com a Coordenação de Administração da Superintendência do IPHAN/RJ, em especial, com os setores de Planejamento e de Orçamento; e, externos ao Programa de Pós-graduação e ao IPHAN, contatou-se profissionais de contabilidade, economia e administração pública. Foram interlocutores nesse processo os profissionais integrados à Associação das Secretarias Municipais de Finanças do Estado de São Paulo (ASSEFIN), Conselho Regional de Contabilidade da Bahia (CRC/BA) e de servidores técnicos em administração e orçamento da Superintendência do Ministério da Agricultura no Paraná (MAPA/PR).

A dissertação se identifica como uma pesquisa descritiva, sob a forma de estudo de caso. Com base nessa metodologia sobressai o uso de técnica padronizada de coleta de dados e sua observação sistemática com intuito de "[...] descobrir, com a maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características" (CERVO *et al*., 2007, p. 61).

Quanto à abordagem metodológica do problema, houve predomínio quantitativo com foco na análise de valores contábeis em confronto com documentos institucionais e governamentais. Paralelamente, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, com análise exploratória qualitativa, por meio da verificação comparada e argumentativa do que dispõe o ordenamento jurídico nacional, a doutrina na área orçamentária, as teorias administrativas e autores a versar sobre o IPHAN.

Foram fontes primárias da pesquisa as tabelas orçamentárias disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), via Portal da Transparência e o Painel de Custeio, do Ministério da Economia. Compuseram o rol de fontes primárias os documentos administrativos, a exemplo dos Relatórios de Gestão do IPHAN, os Relatórios Anuais de Avaliação dos Planos Plurianuais do Governo Federal e os Relatórios de Controladoria do Tribunal de Contas da União, assim como os processos judiciais dispostos no Sistema Eletrônico de Informação do IPHAN (SEI/IPHAN) e os documentos obtidos junto a Justiça Federal da 2.ª Região, no Rio de Janeiro/RJ. Como meio de obtenção de fontes documentais adicionais foi utilizada a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A análise dos orçamentos priorizou ferramentas da Contabilidade como instrumento de sistematização dos dados, para convertê-los em informação. As informações contábeis, segundo Ribeiro (2014), possuem caráter confirmatório, possibilitando a avaliação para posterior ratificação ou alteração de dado evento; preditivas, permitindo antecipação de ações

futuras; ou ambas, quando se inter-relacionam. A informação contábil é fundamental para o diagnóstico, planejamento, execução, correção dos rumos institucionais e alocação racional dos recursos. Para a pesquisa, a informação contábil possibilitou o acesso e a análise de dados que evidenciaram como a instituição gerencia seu orçamento.

A contabilidade pública, tal como é conhecida atualmente, tem marco no Brasil com a promulgação da Lei n.° 4.320/1964 que introduziu regras contábeis no setor e estabeleceu normas para administração financeira e orçamentária. Com a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFE), em 1987, foram automatizados os sistemas contábeis e orçamentários no Brasil, permitindo maior controle patrimonial e convertendo-se numa base de informações para o governo (GOMES, 2016). Em consonância com as Normas Brasileiras de Contabilidade e com as normas internacionais, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do sistema federal, em 2009, passou a editar normas, instruções e procedimentos para a área. Com a medida, começou a ser implantado um novo sistema de contabilidade pública no Brasil, intensificado pela Portaria do Ministério da Fazenda n.º 634, de 19 de novembro de 2013. Segundo Paulo Feijó (2020), o processo foi longo e complexo, e apesar da data limite para implantação dar-se em 2014, só foi efetivado, de fato, em 2015. Além da portaria, as normativas estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) também começaram a vigorar em 2015, intensificando a convergência das contas públicas com enfoque voltado para o aspecto patrimonial. Como resultado houve ampliação da padronização na disponibilização de dados, contribuindo para a cultura da transparência (FEIJÓ, 2020). A mudança foi considerada relevante para definição do recorte deste estudo, visto que se buscou priorizar reflexões com base em dados que seguem uma mesma metodologia de produção e divulgação contábil.

A análise qualitativa sobre orçamento da instituição teve por base uma revisão bibliográfica que tem por referência autores e obras em orçamento, direito orçamentário, financeiro e contabilidade pública. A pesquisa bibliográfica, que embasou o trabalho, partiu do estudo sobre o orçamento público, buscando identificar aspectos relevantes da sua evolução no Brasil, de modo a compreender o processo orçamentário ao qual vem se submetendo a autarquia desde sua criação, bem como as mudanças que interferiram na disponibilização dos recursos orçamentários ao longo da trajetória do IPHAN.

Destacaram-se as obras *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil*, do economista e técnico do Ipea José Celso Cardoso Júnior (2011), que tratam sobre o

planejamento orçamentário no Brasil e gestão pública; *Reforma gerencial dos processos de orçamento e planejamento*, de Fabiano Garcia Core (2006), sobre planejamento orçamentário do governo federal, onde destaca as mudanças efetivas a partir do exercício financeiro de 2000; a tese de Gabriel Loretto Lochagin, intitulada *A flexibilidade da execução orçamentária* (2012), que analisa as implicações decorrentes das mudanças do que foi planejado até a efetiva execução e de aspectos relacionados a uma possível implantação do orçamento impositivo; a obra *Orçamento governamental,* de James Giacomoni (2019), em que o economista esmiúça o processo orçamentário; e *Processo orçamentário*, de Oswaldo Maldonado Sanches (1995), cujos estudos têm foco na estruturação do orçamento, planejamento e ciclo orçamentário.

Na identificação dos aspectos referentes à estruturação das contas, além das Normas de Contabilidade Pública e da Constituição de 1988, fornecem suporte o *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP* (BRASIL, 2019b) e o *Manual Técnico de Orçamento* (BRASIL, 2019c). A escolha dessas referências, produções técnicas, deve-se ao fato de que atuam como documentos que padronizam a elaboração do planejamento, norteiam a execução e o controle orçamentário, estabelecendo procedimentos a serem seguidos pela Administração Pública na totalidade.

A revisão bibliográfica com enfoque histórico foi utilizada para analisar a relação do IPHAN, enquanto instituição pública, com o orçamento governamental ao longo de sua trajetória. Para tanto, partiu-se da seleção das obras e autores que estudaram a temática da preservação do patrimônio cultural, facultando a identificação do processo que possibilitou a criação da instituição, o seu propósito de atuação, a evolução no tempo, as alterações de natureza jurídica e administrativa, bem como o mapeamento dos produtos e serviços ofertados, concentrando-se, sobretudo, na oferta de recursos relacionados às competências institucionais, aos objetivos e mudanças ocorridas na estrutura organizacional. Destacam-se as obras *Patrimônio em Processo*, de Maria Cecília Londres (2005), oferecendo uma ampla visão sobre a criação da instituição, sobre a gestão de Rodrigo Melo Franco de Andrade e a de Aloísio Magalhães; *O programa de Cidades Históricas*, de Sandra R. M. Corrêa (2012), fruto de mestrado que trata do Programa Cidades Históricas, implantado na década de 1970. Corrêa não se limita ao objeto de estudo, fornecendo uma perspectiva abrangente da construção da política de preservação do patrimônio cultural a partir da década de 1960. Também foi relevante os apontamentos no artigo *A herança do PCH*, de Márcia Sant'Anna (2016), que ao

focar no período de 1973 a 1987 trouxe elementos relevantes para a compreensão dos caminhos seguidos pela política pública na área. Sobre o IPHAN na atualidade, foram importantes a tese *O Brasil segundo o IPHAN*, de Marcelo Cardoso Paiva (2019), em que o autor apresenta o desenvolvimento das políticas públicas em preservação do patrimônio cultural ao longo da atuação de Gilberto Gil na condução do Ministério da Cultura, e a obra *Política de preservação do patrimônio cultural no Brasil*, de Paula Porta (2012), em que a autora apresenta a atuação do IPHAN nos anos 2000 a 2010. Somado ao estudo bibliográfico, buscou-se em fontes como leis, decretos e portarias, além de jornais de época, outros elementos que pudessem demonstrar como se estruturava as relações entre o Estado e a instituição, com olhar focado na disponibilização dos recursos orçamentários, nas alterações de natureza jurídica e na conformação da estrutura organizacional.

As análises envolvendo a estrutura administrativa da autarquia, quando relacionadas ao planejamento interno, pautaram-se pelos estudos de Paula Porta (2012), Lilian R. de O. Rosas e João Luiz Passador (2016) e de Fabiana Dantas (2003) relacionando-as com obras clássicas da administração, como a de Henry Mintzberg (2004) e de Antônio C. A. Maximiano (1995).

Deram sustentação ao exame dos casos resultantes em obrigação de fazer as obras *Judiciário e orçamento público*, de Natália Pires de Vasconcelos (2014), fruto de tese onde a autora problematiza a alegação de que as decisões judiciais resultam em impactos orçamentários; e *Judicialização do orçamento brasileiro*, de Manuel Cavalcanti de Lima Neto *et al.* (2017), artigo onde debate sobre a legalidade do controle judicial sobre orçamentário e atos administrativos; *Studying bureaucratic implementation of judicial policies in the United States: conceptual and methodological approaches, de* Bradley C. Canon (2004), em que o autor analisa a implantação de decisões judiciais em instituições públicas americanas; e a dissertação *Obrigação de manutenção do bem tombado diante da hipossuficiência do proprietário*, de Lúcia Sampaio Alho Dutra (2018), em que a autora examina a responsabilidade subsidiária do IPHAN na manutenção e conservação de bens privados tombados.

Quanto à metodologia aplicada ao tratamento dos dados orçamentários, fundamentou-se na apropriação de conhecimentos e procedimentos estatísticos e matemáticos. Os dados foram coletados, tabulados, deflacionados e organizados em tabelas e gráficos por meio dos *softwares Excel* e *Power Bi.*

Na elaboração das tabelas foi aplicado método de análise por série temporal, buscando, respectivamente, mapear e acompanhar a evolução dos elementos de modo a estabelecer comparações de dados históricos (MORETTIN; TOLOI, 2006). A análise dos dados pode dar-se por padrões, indicando tendência (comportamento a longo prazo), variação cíclica ou ciclos (flutuações que se repetem com periodicidade em período superior a um ano), variações sazonais ou sazonalidade (flutuações que se repetem com periodicidade inferior a um ano) e variações irregulares (flutuações inexplicáveis) (REIS, 2020). Para Reis, a análise temporal evidencia "[...] um sistema causal mais ou menos constante, relacionado com o tempo, que exerceu influência sobre os dados no passado e pode continuar a fazê-lo no futuro" (REIS, 2020, p. 1). A análise temporal foi utilizada no estudo, correspondente a períodos anuais, buscando identificar variações monetárias no orçamento em intervalos de tempo, assim como nas estruturas das contas. Também se empregou a mesma metodologia para exame dos casos judiciais, de modo a aferir a evolução das demandas judiciais no tempo. Desse modo, buscou-se estabelecer uma relação lógica que contemplava os estudos bibliográficos atrelados aos documentos institucionais, aos dados contábeis e orçamentários, e as informações processuais com a finalidade de identificar o desempenho da execução das políticas públicas na preservação do patrimônio.

O exame analítico das tabelas com dados contábeis e orçamentários foram procedidos pelo método das diferenças absolutas, que, conforme afirma Reis (2020), é resultante da diferença absoluta entre valores de uma mesma conta em diferentes períodos. O intuito foi verificar variações absolutas de uma conta em relação a outra. Pelo método de percentagens horizontais buscou-se determinar a tendência de evolução das contas, seja de crescimento ou declínio e percentagem vertical, obtido por intermédio da relação de uma conta relacionada com o montante do grupo de contas ou o total destas (passivo, ativo ou de patrimônio líquido) com intuito de verificação da composição, ou seja, das estruturas das contas.

Ressalta-se que os números dos processos judiciais que envolvem a autarquia no Rio de Janeiro são originários do controle da Justiça Federal da 2.ª Região e foram disponibilizados à Procuradoria Federal junto ao IPHAN/RJ. De posse dos números de identificação judicial foi realizado o levantamento dos processos nos bancos de dados do SEI/IPHAN. Os processos foram analisados e os dados tabulados, buscando gerar informações relacionadas a aspectos como tipo de bem, localização, motivação para judicialização, estágio processual, entre outras questões pertinentes à pesquisa.

Com fundamentação nos referenciais adotados, a dissertação foi organizada em quatro capítulos, sendo que os dois primeiros visam embasar as análises dos dois últimos.

No primeiro capítulo o orçamento público é o foco de atenção. O objetivo foi apresentar o significado e a relevância do orçamento para a efetivação das políticas públicas. Ao longo do capítulo é apresentada a evolução do orçamento a partir da década de 1930, no intuito de facultar ao leitor informações sobre a estruturação e a oferta de recursos para as instituições. No pós-Constituição de 1988 buscou-se ressaltar os avanços no planejamento orçamentário, seus aspectos positivos e as críticas ao atual modelo, de modo a fomentar um olhar crítico essencial para a análise dos dois últimos capítulos, focados na dinâmica do sistema orçamentário a que está sujeito o IPHAN, que, assim como toda instituição pública, submete-se aos ditames do ordenamento federal.

O segundo capítulo assenta na evolução histórica do IPHAN (1930 a 2019), privilegiando os aspectos da estrutura organizacional, administrativa e orçamentária. Parte-se da compreensão de que a natureza jurídica é elemento essencial na estruturação da instituição, impactando na condução administrativa, no trato dos recursos (monetários, humanos e infraestrutura, etc.) e no desenvolvimento de suas competências institucionais. Por meio da revisão bibliográfica, buscou-se estabelecer um panorama sobre a oferta de recursos ao longo da trajetória da instituição. O capítulo fecha com a apresentação da autarquia na atualidade, destacando a estrutura e a cultura organizacional e as competências institucionais vinculadas à evolução dos instrumentos de gestão para formulação do planejamento orçamentário.

No terceiro capítulo será apresentado o processo de planejamento do orçamento do IPHAN contemplado pelo Plano Plurianual de 2016-2019 e a composição dos orçamentos anuais nesse período, bem como os aspectos técnicos que envolvem a dotação orçamentária e os critérios para definição dos Planos de Ação que serão, de fato, efetivados. Buscou-se apresentar o planejamento institucional e a definição de metas e indicadores que pautam a efetivação de programas e ações finalísticas. O financiamento, as receitas e despesas do IPHAN são objeto de análise. Apresenta-se o histórico de gastos correntes e de recursos aplicados nas atividades finalísticas nesse período. Também se esmiuçou os critérios adotados para a implementação de Planos de Ação e uma apreciação de outras fontes de financiamento de projetos de preservação, visando identificar os elementos que concorreram para a obtenção dos resultados alcançados ao final do planejamento em médio prazo.

No quarto e último capítulo são apresentados os quantitativos das ações judiciais que envolvem o IPHAN, circunscritas ao estado do Rio de Janeiro, conforme dados obtidos da Justiça Federal da 2.ª Região. Da análise dos processos foram identificados dois casos em que a decisão judicial foi resultante em obrigações de fazer, com execução iniciada ao longo do período do PPA 2016-2019. Os casos foram descritos e foram examinados os caminhos percorridos pela autarquia até serem implementados, buscando responder de onde provieram os recursos e quais os reflexos e implicações geradas para a gestão administrativa e orçamentária da instituição.

Por fim, as considerações finais apresentam as conclusões da autora, baseadas no confronto das informações apuradas na análise dos estudos de caso judicializados com o exame dos documentos institucionais.

1 ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO

O primeiro capítulo tem por objetivo apresentar o orçamento governamental, destacando sua importância para a efetivação das políticas públicas refletidas nas ações implementadas pelas instituições. O conceito de orçamento e planejamento é abordado, bem como o processo pelo qual vem sendo consubstanciado o orçamento a partir da década de 1930, com intuito de embasar as análises dos últimos capítulos e facultar ao leitor informações sobre os progressos no processo orçamentário e nos procedimentos relacionados à alocação de recursos nas instituições públicas.

1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: SOBRE O CONCEITO

A Controladoria Geral da União define como orçamento público "[...] o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros)" (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2022, *on-line*). A conceituação vincula a arrecadação ao planejamento e transparece uma falsa ideia de simplicidade, não contemplando a complexidade de elementos que precisam convergir para a estruturação orçamentária, a fim de se tornar uma peça estratégica que orienta e direciona a gestão pública. Para tanto, nos próximos parágrafos é descrito como o conceito de orçamento foi sendo modificado a partir de sua estruturação frente as crescentes demandas da sociedade diante da ampliação da atuação governamental.

Um dos momentos que impulsionaram as mudanças na elaboração do orçamento público deveu-se às consequências da queda da Bolsa, em 1929. Oliveira (2000) esclarece que, até então, o Estado era percebido como um mal necessário e o orçamento possuía uma acepção puramente contábil, com foco na eficiência. O objetivo do orçamento público estava em assegurar o equilíbrio entre a receita e as despesas sem haver correlação com programas governamentais. Ao assumir o papel de impulsionador da atividade econômica, o Estado deixou de priorizar o equilíbrio das contas e aceitou o déficit público ampliando a sua atuação

nas economias nacionais. O endividamento deixou de ser percebido como desequilíbrio orçamentário, considerado fonte de financiamento.

No Brasil, esse processo de mudança também se fez presente. Em um primeiro momento resultou no aproveitamento de oportunidade pelo governo Getúlio Vargas impulsionando a industrialização no país (Bresser-Pereira, 2021). Também pode ser percebido nos grandes planos nacionais de investimento, como o Plano de Metas (1956-1961), no governo de Juscelino Kubitschek; o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1963-1965, da administração de Goulart (interrompida em 1964); e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), na gestão de Ernesto Geisel, quando o Estado atuou como impulsionador da atividade econômica no país (BERCOVICI, 2015).

No entanto, com o avanço da crise econômica internacional, a partir de 1977, houve uma forte desaceleração da atividade econômica nacional, contribuindo para o recrudescimento da inflação e a redução da oferta de financiamento externo. Nesse contexto, o Estado viu-se obrigado a atuar com foco no curto prazo e na estabilização da economia, situação intensificada no decorrer da década de 1980, o que inviabilizava o papel de interventor econômico (BERCOVICI, 2015). Os ajustes fiscais impediam o aumento das despesas, afetando a oferta de bens e serviços públicos. Nesse cenário, o planejamento era considerado inviável, restringindo-se ao curto prazo, resultando em impactos nas políticas públicas.

Até a Constituição de 1988, o orçamento brasileiro possuía uma abrangência parcial. Fazia parte do orçamento a administração direta, mas não a indireta composta pelas autarquias, fundos e empresas estatais (AFONSO, 2016). Com a promulgação da nova Constituição, o orçamento foi integrado em uma única peça, o legislativo recuperou poderes para atuar no processo de elaboração orçamentária e se aprimorou o controle sobre a gestão fiscal (AFONSO, 2016).

Com o Plano Real, na década de 1990, evidenciaram-se as fragilidades financeiras do Estado. De modo que, para melhor gerir os recursos, iniciou-se nesse período mudanças na administração pública, que passou de burocrática para a gerencial, com foco na melhoria da gestão (SLOMKI; PERES, 2011). A partir de então, o conceito de orçamento incorporou o desempenho, fomentando o surgimento de ferramentas de gerenciamento e controle governamental com foco no alcance de resultado, caracterizado pela preocupação “do por que gastar” (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2006). Nesse contexto, o cidadão passou a ser

percebido como cliente dos serviços públicos. Com as mudanças houve reflexos no fazer o orçamento, favorecendo a introdução de ferramentas administrativas utilizadas pela iniciativa privada (CORE, 2006).

Nos anos 2000, com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LDO), houve um significativo reforço quanto aos aspectos fiscais do orçamento. O Estado incorporou tanto as funções de manutenção do equilíbrio econômico pela política fiscal, como a promoção e ajustes sociais pela política distributiva e aplicação de recursos (função alocativa) por meio das políticas públicas (OLIVEIRA, 2000). O orçamento deixou de operar por funções e passou a se estruturar em programas, a partir de uma realidade problematizada, com foco no resultado, tendo à frente a figura do coordenador de programa. Após reavaliação em 2012, novas mudanças tornam o processo mais flexível visando aumento da eficiência na utilização dos créditos orçamentários, embora também tenha contribuído para uma maior fragmentação do gasto ao priorizar a entrega de produtos e serviços (PAULO, 2013).

Com base no exposto, é possível afirmar que o orçamento não é estático, pois, evolui e adequa-se às demandas que lhe são impostas de modo a ancorar as decisões do Estado. Os elementos que o compõem foram sendo integrados e aperfeiçoados conforme se modificou e se ampliou a atuação estatal. Na atualidade, o orçamento público, mais que manter a máquina administrativa, é uma ferramenta que materializa um plano de governo com vistas a atender às necessidades da sociedade quanto a entrega de serviços públicos nas mais diversas áreas, além de exercer determinante impacto sobre a agenda macroeconômica, social e política.

1.2 ORÇAMENTO E ESCOLHAS POLÍTICAS

Os recursos, em regra, em qualquer Estado, são escassos diante da demanda da sociedade por serviços públicos, impondo escolhas ao governante quanto à alocação orçamentária (GIACOMONI, 2019). Como expressão da política pública na medida em que possibilita o desenvolvimento das ações governamentais em determinada área ou setor, escolher onde aplicar o recurso implica excluir outras possibilidades (MILHOMEN, 2019). Conforme Giacomoni (2019), ao evocar os ensinamentos de Herbert A. Simon (1965), relativos à Teoria da Decisão, o ato de realizar escolhas considera tanto os “juízos de valor”

(finalidade em si) quanto os "juízos de fato" (decorre da sua implementação), e se vincula às alternativas disponíveis e ao contexto político, e da administração. Segundo o autor, o certo é que "[…] nenhum dirigente de poder, de órgão ou de entidade da administração pública está satisfeito com a fatia recebida do orçamento" (GIACOMONI, 2019, p. 21). Mais do que suprir determinada demanda, a alocação de recursos demonstra as diretrizes de atuação dos governos e orienta os investimentos da iniciativa privada, de modo que os efeitos das escolhas alcançam a sociedade no todo (BERCOVICI, 2015).

O orçamento desempenha uma função política ao estabelecer prioridades, ajustando-se à conjuntura a partir de uma prévia orientação para atingir os objetivos políticos, impactado pela relevância das diferentes posições de partidos, dirigentes eleitos e segmentos sociais. Sob ponto de vista técnico sobrepõem-se reflexos políticos, ainda que se configure o orçamento como um elemento de racionalidade do Estado. O orçamento público também cumpre uma função jurídico financeira ao direcionar atenção às normas e critérios financeiros para atingir a conformidade entre as despesas e as receitas.

> O orçamento, por fim e para além da retórica do discurso político, permite saber qual é o efetivo peso de determinados indivíduos e organizações na determinação da escolha política. O processo de decisão orçamentária ilustra a importância que se têm os diversos órgãos governamentais na decisão financeira, assim como o significado relativo dos indivíduos em comparação com grupos de interesse (LOCHAGIN, 2012, p. 46).

Para Valle (2018), há uma desvinculação entre o que é planejado no orçamento e as políticas públicas realizadas. Na prática, os recursos tendem a ser direcionados para a área de maior prestígio e respondem a uma política pública demandada. Rezende (2014) compartilha da mesma percepção e afirma que os Ministérios que operam com menor descentralização de recursos tendem a ser mais agraciados, reforçando um aspecto centralizador que se consolida na execução orçamentária.

Nesse processo, cabe ao legislativo e ao executivo estabelecerem o orçamento buscando assegurar equilíbrio entre as receitas e despesas públicas e definir a atuação estatal (SLOMSKI; PERES, 2011). Ao conferir o processo orçamentário aos dois órgãos, buscou-se estabelecer o controle de um sobre o outro, de forma que as escolhas fossem realizadas de forma benéfica para a sociedade, limitando a utilização de recursos sem justificativa. Com base nessa inter-relação, enquanto para o executivo foi conferida a iniciativa da elaboração da proposta orçamentária e a responsabilidade de execução, para o legislativo foram atribuídas as

atividades de avaliação, de revisão e de aprovação das leis orçamentárias e o subsequente controle (LOCHAGIN, 2012).

Na atualidade, o orçamento relacionado ao desenvolvimento de uma política estratégica pelo Estado vem sendo enfraquecido em razão da necessidade de alcance do equilíbrio fiscal (BERCOVICI, 2015). Para Cardoso (2011), o orçamento não deveria limitar a capacidade de ação do Estado, restringindo as políticas públicas ao "gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo" (CARDOSO JR., 2011, p. 9).

Conforme Afonso (2016), mesmo com os avanços, na prática, o orçamento brasileiro mantém uma sistemática incremental, na qual, é somada à inflação do período sob o volume de recursos apurados no exercício anterior. Apesar de assegurar a continuidade dos serviços públicos, essa sistemática orçamentária não favorece o investimento público, limitando a atuação do Estado à função de operador orçamentário. Outro aspecto que tem contribuído para o esvaziamento da capacidade de definição das políticas públicas do Estado são as vinculações determinadas por leis e pela Constituição, que obriga a transferência das receitas de uma determinada fonte a uma certa despesa, inviabilizando o debate sobre possíveis alocações (CARDOSO JR., 2011).

Ao longo do período analisado, observou-se que o Estado ampliou sua atuação, em especial, após a Constituição de 1988. Diante das novas demandas assumidas pelo poder público houve um aumento da necessidade de recursos, porém as receitas não cresceram na mesma proporção. Decorrente do esforço em manter o equilíbrio fiscal somado à vinculação das receitas, o Estado vem perdendo a capacidade de manter um caráter estratégico para o orçamento público, dificultando a geração de políticas públicas.

1.3 ORÇAMENTO NO BRASIL

O orçamento como instrumento de planejamento, assim como a contabilidade pública, começou a ser estruturado no Brasil nos fins da década de 1930. Até então, segundo Machado Jr. (2012), ainda não se utilizava no país os conceitos da administração, de modo que o

orçamento não era um plano de trabalho que permitia o planejamento da ação governamental, mas percebido como um instrumento de contabilidade.

Os primeiros avanços no orçamento e na contabilidade pública são observados com a publicação do Decreto-Lei n.º 1.804, de 24 de novembro de 1939, e, posteriormente, com o Decreto-Lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, que, segundo afirmação de Machado Jr. "[...] inovaram grandemente na classificação das transações governamentais, criando um sistema dentro do caos até então vigente" (MACHADO JR., 2012, *online*). Entretanto, Gontijo (2004) lembra que nesse período vigorava o regime autoritário do Estado Novo, e apesar da Constituição de 1937 atribuir a elaboração do orçamento ao Executivo e a aprovação ao legislativo, na prática, o orçamento era elaborado e decretado tão-só pelo Executivo, sendo que em 1944 e 1945 apenas contemplava o custeio (despesas correntes), enquanto o de capital fazia parte de um orçamento paralelo.

Com a publicação da Lei n.° 4.320/1964, lei do orçamento-programa, houve melhoria do controle interno e contribuição para iniciativas de orçamentos planejados tanto nos estados, como no governo federal. Para Oliveira (2000), a lei representou uma visão de longo prazo associada a um planejamento para os três anos seguintes ao instituir o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). Conforme Core (2006, p. 240), o orçamento passou a ter uma "orientação mais gerencial", menor controle, tornou-se mais sintético contemplando informações até o elemento de despesa; e, ao modificar as terminologias relacionadas às despesas, fomentou mudanças quanto ao entendimento das análises macroeconômicas da despesa, promovendo a estruturação das receitas e despesas, consonante com a política econômico-financeira. A lei também vedou a imposição de emendas, que, até então, dificultavam o planejamento orçamentário.

Reforçando os avanços no que tange o aspecto do planejamento, a publicação do Decreto-Lei n.° 200/1967 instituiu o orçamento-programa anual. Gontijo *et al.* (2020) ressalta ainda a importância do equilíbrio entre receita e despesa disposto na Constituição de 1967. Até esse período, toda tributação nacional deveria ser autorizada pela lei orçamentária, de forma que, "[...] caracterizava um orçamento de receita e despesa em toda sua plenitude, em que receita e despesa seriam autorizadas e controladas pela lei orçamentária" (CORE, 2006, p. 223). Conforme Oliveira (2000), a inclusão da classificação funcional-programática e seus níveis de agregação (função, programa, subprograma e projeto/atividade) pela Portaria n.º 9, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em 28 de janeiro de 1974, suscitavam

um avanço, mas, na prática, não se mostrava eficiente para o orçamento-programa e era a causa do planejamento deficiente. Uma das razões devia-se ao fato de que os recursos eram aplicados por “inteira arbitragem do executivo” (PARES; VALLE, 2006, p. 232).

Os avanços tanto para o planejamento quanto para o orçamento foram significativos, mas perderam força na década de 1980. Assolado por uma crise financeira, em grande parte devido a fatores externos decorrentes da crise do Petróleo e da elevação da dívida externa, somada às consecutivas altas da inflação no ambiente interno, houve dificuldades para elaboração dos orçamentos anuais (PARES; VALLE, 2006). Nesse período o orçamento não se constituía em uma peça única, pois contemplava três orçamentos independentes entre si: o fiscal, o monetário e o das estatais. Enquanto o orçamento fiscal possuía rito de aprovação legislativa e mantinha equilíbrio das contas, o monetário e das estatais destacavam-se por serem deficitários (GONTIJO *et al.*, 2020). Segundo Core (2006), o orçamento era marcado pela excessiva fragmentação e pela não observação do princípio da universalidade, de modo que despesas como a previdência social, por exemplo, não compunham a programação orçamentária. Foi um período em que o orçamento era guiado pelo “voluntarismo natural do planejamento público” (PARES; VALLE, 2006, p. 233).

Em 1986 foi editado o Decreto n.° 93.872 unificando os recursos de caixa do Tesouro Nacional em uma única conta, denominada, desde então, de Conta Única do Tesouro. Para Fernandes e Souza (2019) a integração das contas representou controle, economia operacional e racionalização no uso dos recursos públicos.

Com a redemocratização, o planejamento voltou a ser discutido, sendo contemplado na Constituição de 1988, retomando, segundo Gontijo (2004), a vinculação entre o planejamento e o orçamento, respeitando o princípio da universalidade e da unidade. Mais que elemento de programação, a estruturação do orçamento para um período de médio prazo possibilitou a associação das políticas públicas com a execução dos orçamentos anuais, em curto prazo, com foco nos resultados. Outro avanço foi no fortalecimento do orçamento como instrumentos de controle fiscal (PARES; VALLE, 2006). Também foi devolvida a prerrogativa do parlamento para a realização de proposição de emendas.

A elaboração do orçamento federal tornou-se um processo hierarquizado e, apesar de contar com a participação das unidades orçamentárias para sua composição, o Projeto de Lei (PL) manteve-se fortemente centralizado pelo executivo.

Conforme Core (2006), o orçamento no Brasil, estruturava-se sobre um programa de trabalho, contemplando as ações, projetos e atividades a serem desenvolvidas e integrava a natureza das despesas, definindo os meios necessários para sua realização. Apesar das novas leis orçamentárias garantirem a continuidade administrativa, para Sanches (1995) sua aplicação efetiva, ainda em 1995, dependia de outras normas que assegurassem a implementação e reduzissem a flexibilidade na alteração do orçamento aprovado. Segundo Sanches (1995), havia até então facilidades para modificações posteriores à aprovação da lei orçamentária, pouca vinculação entre as leis de curto e médio prazo, ainda que a Constituição determinasse que esse preceito fosse obedecido. Outra questão que ensejava preocupação à época era "a desvalorização da função do planejamento" que gerava "uma disputa anárquica por recursos públicos, baseadas na conveniência e interesses de grupos políticos e empresariais, com brutal desperdício de recursos cada vez mais escassos" (SANCHES, 1995, p. 8). Segundo Cardoso Jr. (2011), o enfraquecimento do planejamento tornou o orçamento um instrumento com características essencialmente técnico-operacionais, ou seja, com reduzido foco estratégico.

Durante a denominada Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento, em 1998, foram instituídas mudanças que possibilitaram uma reestruturação do orçamento (CORE, 2006). Com o Decreto n.º 2.829/98, somadas às portarias n.° 117, de 12 de novembro de 1998 e a de n.° 51, de 17 de novembro de 1998, ambas do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, o orçamento tornou-se mais detalhado, incorporando a classificação da despesa por natureza, conforme instituída pela Lei n.° 7.800, de 10 de julho de 1989 (LDO que embasava a LOA de 1990), além dos aperfeiçoamentos decorrentes das Portarias da SOF/SEPLAN desse mesmo ano.

Para Oliveira (2000), o período foi o marco do orçamento por resultado, com foco nas ações finalísticas vinculadas a programas governamentais. Representou um esforço no alcance de resultado, melhoria no desempenho e no *accontability* (prestação de contas) com introdução de metas de qualidade e produtividade e de avaliação anual (OLIVEIRA, 2000). As reformulações legais reforçavam uma orientação para que o orçamento se baseasse no planejamento com foco em resultado a partir da disciplina fiscal como valor social, além de fomentar uma agenda com vistas à competitividade face às demandas da globalização da economia (PARES; VALLE, 2006).

Como resultado de uma maior disciplina fiscal, a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) inseriu na política orçamentária o princípio da responsabilidade fiscal. Para Lochagin (2012), a lei complementar ampliou a autonomia da função político-financeira ao estabelecer mecanismos para limitação de empenho e movimentação financeira obrigando o contingenciamento de recursos para se atingir as metas fiscais. Também impôs mecanismos de controle visando acompanhar a previsão de receita com sua efetiva arrecadação (CORE, 2006).

As medidas adotadas no período visavam a introdução de ferramentas utilizadas na iniciativa privada com vistas a ampliar a eficácia, a exemplo da implantação de Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) em diversas bases de dados governamentais, designação de gerentes de programa para gestão do programa e das ações que compunham o Plano Plurianual atendendo pressupostos do *Project management* como filosofia de gestão, estudos para desenvolvimento regional visando identificar os investimentos "ótimos" e estabelecer um maior controle do fluxo de recursos (CORE, 2006).

Assim, o primeiro orçamento pós-constituição baseado no planejamento foi iniciado nos anos 2000, voltado ao controle de resultado, foi o PPA 2000-2003, inaugurando o plano-orçamento, onde se buscou

> […] a substituição do planejamento rígido pelo planejamento flexível, de vocação estratégica, que se atualiza em função do desempenho, por meio do monitoramento, da avaliação e da consequente revisão do Plano, diferentemente do planejamento clássico (PARES; VALLE, 2006, p. 239).

O programa passou a ser percebido como elemento central no planejamento, dado que se articulava com um conjunto de ações visando o alcance de um resultado a ser atingido. A elaboração do PPA era então coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que desempenhava um papel central na definição do planejamento e controle do fluxo orçamentário e financeiro (PAULO, 2013).

A partir de então, o orçamento passou a adotar o foco na gestão por resultado. A classificação do programa foi substituída pela estrutura programática elaborada com base em objetivos a serem alcançados no nível organizacional. O processo de elaboração orçamentária começou a ser iniciado a partir de uma "realidade problematizada" e não mais de uma função. E da análise da problemática se estruturavam os programas, os quais mantinham relação

direta com o Plano Plurianual. Os programas deveriam indicar os produtos e estar vinculados a indicadores, assim como aos objetivos e as metas (OLIVEIRA, 2000).

A definição de metas foi intensificada no PPA 2012-2015, inovação está que tornou possível uma maior vinculação com o alcance de resultados e com a transparência pública. Para Luiz F. A. Paulo (2013), a reformulação também representou um rompimento entre plano, orçamento e gestão adotado até 2011. Na percepção do autor, a reformulação significou um retrocesso no planejamento, tornando o orçamento menos flexível e dinâmico para entrega de bens e serviços. Por outro lado, possibilitou a superação da vinculação de uma ação a um produto, preservando o programa como unidade de gestão. A implantação do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) ampliou a transparência facilitando o acompanhamento da execução física do orçamento. Entretanto, ao não identificar um responsável pelo programa, implantando a responsabilização compartilhada, recrudesceu a possibilidade de maior fragmentação do gasto público.

Um dos principais fatores que concorreram para a reformulação do PPA foi a pressão exercida pela necessidade de ampliação do investimento público, que deu origem ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e a redefinição de prioridades governamentais. Com a mudança, houve uma redução do caráter técnico metodológico e uma ampliação do político. O PPA passou a ser estruturado por Programas Temáticos voltados para entrega de bens e serviços e por Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado que integram as ações com foco no apoio, gestão e manutenção (PAULO, 2013).

1.4 PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ORÇAMENTO

De acordo com Maximiano (1995), o planejamento é uma atividade desenvolvida no presente com propósito de modificar uma situação ou alcançar um objetivo no futuro. O ato de planejar orienta a atuação dos gestores, reduz incertezas e amplia o controle, visto que busca antever problemas e formas para solucioná-los.

Dentre as situações que geram necessidade de planejamento, Maximiano (1995) distingue três: o enfrentamento a situações previsíveis, a criação de um futuro esperado e a

necessidade de coordenação. O enfrentamento de situações previsíveis relacionam-se às obrigações decorrentes de decisões passadas que podem impactar futuramente, eventos que ocorrem no presente com reflexos ulteriores, eventos que apresentam regularidade e geram resultados esperados e a probabilidade de repetição de eventos passados sob os quais não se tem domínio, como os climáticos. O planejamento está associado também à criação de um futuro esperado, capaz de modificar uma situação. Outro aspecto que suscita o planejamento é a necessidade de coordenação, relacionada ao objetivo de obter unidade a partir de esforços coletivos em sistemas complexos para alcance de resultados.

Em oposição a Maximiano, para Mintzberg (2004), toda atividade considera os efeitos que o passado e o presente têm sobre o futuro. Dessa forma, exige um plano para alcance de resultados, assim como realiza os movimentos de coordenação. O não planejamento só acontece se não houver um objetivo a ser alcançado, de forma que o planejar se faz presente em tudo. O que de fato o distingue de um plano qualquer é a formalização e a sistematização do objetivo em que se pretende aplicar o planejamento, pois, planejar "é um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisão" (MINTZBERG, 2004, p. 26). Planejar exige decompor etapas e sua posterior articulação e racionalização, num processo nomeado por Mintzberg (2004) de "planejamento estratégico".

Considerando o planejamento vinculado ao orçamento para efetivação de políticas públicas no Brasil, Eros Grau (1978) observa que a atividade de planejamento econômico está associada ao propósito de realizar intervenções específicas, visando, por exemplo, a execução de obras públicas. Planejar implica aplicar técnicas de previsão e de coordenação do setor público para desenvolvimento das ações, assim como a mobilização dos meios necessários para alcance dos fins, podendo ser definida como uma "sistemática voltada para um fim predeterminado" (GRAU, 1978, p. 11).

Para Cardoso Jr. (2011), o planejamento deve estar associado à gestão, para que haja mobilização dos recursos de forma racional, de modo a efetivar as políticas públicas de forma eficiente. Como afirma Maximiano (1995), a atuação sem planejamento tende a um menor desempenho e é menos eficiente, aumentando a necessidade de recursos e esforços dos envolvidos.

Quando associado ao orçamento público, Bercovici (2015) destaca o planejamento como importante elemento para transformação de estruturas socioeconômicas, entendendo

que o “planejamento, ainda, deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos pré-determinados” (BERCOVICI, 2015, p. 20).

Conforme Pares e Valle (2006), o Brasil tem tradição em planejamento econômico, cujo início deu-se em meados da década de 1940. De acordo com Cardoso Jr. (2011), o planejamento governamental brasileiro pode ser observado em três fases: auge (décadas de 1940 a 1970), iniciado com planejamento burocrático e discricionário, para depois adquirir caráter autoritário e impositivo, mas ambos com características verticais e voltados no médio e no longo prazo; declínio (décadas de 1980 e 1990) com foco no curto prazo, vertical, focalizado e conjuntural; e retomada (primeira década do século XXI) de médio prazo, estruturado de forma ampla e abrangente tanto vertical quanto horizontal (CARDOSO Jr., 2011, *on-line*).

Na percepção de Bercovici (2015), o planejamento deve estabelecer uma conexão entre a estrutura econômica e a política, o que significa que, antes da Constituição de 1988, o autor identificou apenas três planos com essas características: o Plano de Metas (1956-1961), o Plano Trienal (1962-1963) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

A Constituição de 1988 valorizou o planejamento no médio e no curto prazo vinculado ao orçamento, baseando-se em planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, no entanto, no atual contexto, em que não há capacidade de investimento público, evidenciam-se restrições para sua efetivação, de forma que os “PPAs vêm sendo reféns de uma organização por programas, que exigem formas de gerenciamento e execução não conciliáveis com a prática orçamentária tradicional” (GIACOMONI, 2019, p. 11).

Com base nas definições de Maximiano (1995) e Mintzberg (2004) e nas demais conceituações do planejamento vinculada ao orçamento, observa-se que no Brasil, em alguns momentos, buscou-se aproximação ao modelo de planejamento estratégico proposto por Mintzberg, sendo que a Constituição de 1988 avançou nesse sentido, embora venha perdendo essa característica. Para Bercovici (2015), o planejamento instituído pela CF/1988 vinculou-se ao orçamento e permitiu a ampliação do papel do legislativo, ensejou ferramentas de transparência e controle público. Entretanto, a busca pelo equilíbrio fiscal associando o planejamento ao orçamento não representou ampliação deste, significando a perda de “sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado” (BERCOVICI, 2015, p. 32).

1.5 ESTRUTURANDO O ORÇAMENTO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Segundo a Constituição de 1988, o planejamento orçamentário é obrigatório e se estrutura em três documentos: Plano Plurianual (PPA), que contém as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para o médio prazo, correspondendo ao período de quatro anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de médio prazo, que compreende as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo despesas de capital para o exercício subsequente e orienta a elaboração do orçamento anual, e as alterações nas leis tributárias, assim como a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento[3]; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de curto prazo, onde são estimadas as receitas e fixadas as despesas para o período de um ano (BRASIL, 1988).

As leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) possuem a mesma hierarquia, dado que as três são leis ordinárias; entretanto, conforme Almeida (2011), há uma vinculação entre elas decorrente do planejamento estratégico disposto no PPA buscando orientar as ações governamentais de forma sistêmica a partir de um horizonte temporal que vai além do governo em curso.

O PPA é elaborado no primeiro ano de governo e começa a ter vigência no segundo ano de mandato, com permanência até o final do primeiro ano do próximo governo. Um dos objetivos da não compatibilização do período de vigência com o de governo é o de fomentar a continuidade das políticas públicas para garantir maior previsibilidade ao gestor quanto à execução das ações planejadas. No entanto, há divergências sobre o benefício gerado. Para Mendes (2008), o pleito eleitoral enseja mudanças que não conseguem ser implementadas com a posse do governante, visto que precisam compor o PPA, e na prática, só são viabilizadas a partir do segundo ano de mandato. Ademais, outra crítica é a de que o primeiro ano do PPA tem êxito quanto ao papel de orientador das diretrizes e ações governamentais, mas ao longo da sua vigência há uma redução dessa capacidade dada às mudanças conjunturais que exigem revisão e adaptação do que foi planejado (GIACOMONI, 2019).

A LDO nesse processo visa assegurar a continuidade do planejamento, atuando como elo entre as leis orçamentárias e, de acordo com Almeida (2011), tem sido o instrumento pelo

3 Pode-se entender como agências oficiais de fomento os bancos comerciais, como o Banco do Brasil, que atua na área do crédito rural fomentando um importante setor econômico, ou ainda, a Caixa Econômica que atua na política habitacional.

qual se estabelece uma aproximação dos objetivos do PPA com os custos definidos a partir das previsões de despesas anuais, estimadas na LOA. A LDO foi uma das novidades introduzidas com a Constituição de 1988 e contou com significativos aprimoramentos com a LRF, se estabelecendo como relevante ferramenta para a gestão pública. Integram a LDO o *Anexo de Metas Fiscais*, onde são definidas as metas anuais para os dois anos seguintes, assim como a memória e a metodologia de cálculo dos três exercícios anteriores; e o *Anexo dos Riscos Fiscais*, onde se apura possíveis passivos futuros. Os anexos contribuíram para ampliação de uma cultura de transparência, além de impulsionar a busca pelo equilíbrio entre receita e despesa e estabelecer os percentuais e as diretrizes de uso da reserva de contingência (GIACOMONI, 2019).

A LOA atua como um instrumento de planejamento no curto prazo por meio da previsão das receitas e fixação de despesas, permitindo a avaliação contínua do fluxo orçamentário e das ações, assim como o acompanhamento das despesas, de acordo com Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2019c). A LOA constitui-se do orçamento fiscal (dos poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta), da seguridade social (saúde, previdência social e assistência social) e dos investimentos das empresas (aquelas em que o governo detém maioria de capital social).

Ainda sobre as leis orçamentárias, Pares e Valle (2006) destacam seu encadeamento no curto e longo prazo e sua relevância para a continuidade das políticas públicas planejadas:

> De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual. Essa é a razão de ser do planejamento de médio e longo prazo e que se torna consistente quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de curto prazo da ação de governo. De outro, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes (PARES; VALLE, 2006, p. 231).

De iniciativa do executivo, o PPA é elaborado pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Estratégicos (SEPLAN), e o anteprojeto de LDO e LOA são elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Desde que foram instituídos, a cada nova edição são introduzidos aperfeiçoamentos. A elaboração envolve as unidades orçamentárias, que se subordinam aos Ministérios, tendo por responsabilidade a coordenação no seu campo de atuação envolvendo as unidades administrativas, as quais tem por missão a apresentação da

programação orçamentária. Os órgãos setoriais que abrangem as unidades de planejamento dos ministérios têm a competência de articular e coordenar por meio da fixação de diretrizes setoriais as instruções e normas para a elaboração da pré-proposta e a sua posterior análise, validação e consolidação de proposta orçamentária; a SOF cabe a coordenação, consolidação e supervisão de todo o processo orçamentário (GIACOMONI, 2019).

As propostas de leis orçamentárias são encaminhadas para o legislativo por Mensagem Presidencial, passando pelas comissões, dentre elas, a Comissão de Orçamento e Finanças onde precisam ser aprovadas, para que, posteriormente, sejam votadas no Congresso.

Quando o planejamento orçamentário é bem elaborado, consegue dar previsibilidade e orientar a gestão administrativa no ano seguinte a sua aprovação. Para tal, a elaboração, execução e controle seguem princípios, os quais são definidos pela Constituição de 1988, pela Lei n.° 4.320, de 1964, e pela LRF. Os princípios orçamentários são elementos teóricos que norteiam o processo orçamentário e devem ser observados pelo legislador, assim como são elementos basilares que se fazem presentes ao longo do processo de execução e conduzem o gestor que atua na área administrativa (GONTIJO *et al*., 2020).

O processo orçamentário segue o princípio da unidade, devendo ser único, tanto para os entes, quanto para o exercício financeiro. Ainda que contenha orçamentos distintos (fiscal, de seguridade social e de investimentos das estatais), estes se consolidam, pelo princípio da totalidade, em um único projeto de lei. O princípio da universalidade enseja que o orçamento contenha todas as receitas e despesas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei, conforme preconizado pela CF/1988. Deve ser elaborado com base no orçamento bruto, de modo que as parcelas das receitas e despesas sejam transcritas pelo valor bruto sem deduções, segundo a Lei n.° 4.320/64.

A anualidade determina que o orçamento compreenda um intervalo de 12 meses, o qual coincide com o ano civil (GONTIJO *et al*., 2020). Ainda assim, não significa que não haja artifícios para um prolongamento de pendências financeiras, como pode ser observado, por exemplo, nos restos a pagar, transpostos para o exercício seguinte (ALMEIDA, 2011). O mesmo acontece em alguma medida com as receitas, a exemplo da dívida ativa em que o lançamento não se reflete no recolhimento dos valores no mesmo exercício (LOCHAGIN, 2012).

O orçamento não deve contemplar conteúdo diverso da previsão de receita e fixação de despesa conforme o princípio da exclusividade. Entretanto, consoante a Constituição de

1988, excluem-se da norma a autorização para a abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária; nesse último caso, trata-se de empréstimos perante as insuficiências de caixa. As receitas e despesas, pelo princípio da especificação, precisam estar descritas de maneira pormenorizada, de modo a facultar a transparência e controle das contas, no entanto, a regra não é rígida, pois "[...] as administrações dificilmente têm o poder de aprovar um orçamento apenas com dotações globais ou fundos conjuntos, sistemas de flexibilidade são, em alguns sistemas, pensados para permitir transferências entre programas" (LOCHAGIN, 2012, p. 79). Assim, necessidades não previstas podem ser incluídas sob a forma de abertura de créditos adicionais na modalidade de suplementação orçamentária.

Segundo Gontijo *et al.* (2020), o princípio da regionalização atende um dos objetivos fundamentais presentes na Constituição de 1988 que visa a redução da desigualdade entre as regiões brasileiras. A eficácia das leis orçamentárias é alcançada com o cumprimento do princípio da publicidade e da transparência, que impõe eficácia à norma quando é tornada pública, dando base para divulgação dos orçamentos, inclusive em *sites* oficiais. O cumprimento do princípio da legalidade é fundamental e definido como premissa constitucional, em que inclui o processo orçamentário na totalidade, da elaboração pelo executivo ao trâmite pelo legislativo, da execução financeira ao posterior controle e avaliação.

Pelo princípio da não afetação, as receitas que compõem o orçamento não devem conter vinculações, no entanto, a Constituição apresenta várias exceções, como o caso dos recursos direcionados aos fundos. Para Feijó (2020), o represamento de recursos pelos fundos limita a capacidade do gestor de planejar no curto e médio prazo. Para Giacomoni (2019), a vinculação é uma das razões da rigidez orçamentária, considerando que as principais fontes de recursos são, em regra, vinculadas, a exemplo das contribuições sociais e de intervenção econômica. Assim há uma "drástica redução da margem de manobra dos gestores no uso e na aplicação dos recursos" (GIACOMONI, 2019, p. 139). Com o propósito de reduzir as vinculações e a rigidez orçamentária, após início do Plano Real, na década de 1990, foi aprovada pelo legislativo a Desvinculação das Receitas da União (DRU), flexibilizando um percentual das parcelas vinculadas de impostos e contribuições.

Um dos princípios que, para Gontijo *et al.* (2020), tem gerado controvérsias é o do equilíbrio orçamentário, visto que o déficit tem crescido para além da receita. A Constituição de 1988 flexibilizou o orçamento exigindo equilíbrio entre operações de crédito para as

despesas com capital, de modo a assegurar a manutenção do investimento ou visando o abatimento de dívidas. Como reflexo dessa premissa foi criada a “Regra de Ouro”, que faculta a aquisição de empréstimo apenas para viabilizar investimentos, ou seja, despesas de capital. No entanto, as definições de despesas de capital, no Brasil, abrem brechas para as que não se enquadram como investimento, caso da amortização do principal da dívida, além da “constituição ou aumento de capital de empresas, a aquisição de bens para revenda e a concessão de empréstimos” (GIACOMONI, 2019, p. 143)

Conforme determina o princípio do realismo orçamentário, é preciso que o orçamento assegure que as estimativas estejam o mais próximo da realidade, para garantir consistência da programação. Para Lochagin “[...] estimativas incompletas prejudicam uma relação harmônica e duradoura entre receita e despesa, pois os resultados distintos obtidos na realidade provocam maior número de perturbações” (LOCHAGIN, 2012, p. 74).

Vinculado ao princípio da transparência, o conceito de *accountability* (prestação de contas) vem favorecendo a participação da sociedade, dado que estabelece o acesso a informações orçamentárias, resultando em maior controle do desempenho dos programas e dos orçamentos públicos. Como último princípio, incluído pela Emenda Constitucional n.° 100/2019, há o dever de executar as programações que constam da lei orçamentária, desde que discricionárias, sob caráter impositivo, reforçando a vinculação que a Constituição esboçava em alguns artigos, sendo aplicada em relação às emendas individuais (EC n° 86/2015), conforme afirma Gontijo *et al.* (2020).

Alguns autores, a exemplo de Gontijo *et al*. (2020), trazem o orçamento impositivo como um dos princípios orçamentários a serem seguidos, tema de debate nacional. Trata-se do dever de execução do que foi programado em lei orçamentária, possuindo um caráter vinculante. Para Giacomoni (2020) não há como estabelecer um orçamento impositivo em sua totalidade, pois há fatores que afetam o pleno cumprimento do programado, sendo a arrecadação de receitas um deles. Lembra Giacomoni (2020) que, o que faz o orçamento ser obrigatoriamente cumprido, é a lei ordinária ao criar despesas obrigatórias. Hoje, mais de 90% do orçamento é composto por despesa obrigatória e deve ser executada. Ainda sobre o tema, é preciso considerar que as emendas individuais e de bancada tornaram-se impositivas pela EC n.° 86/2015 e EC n.° 100/2019 respectivamente. Desse modo, enquanto o orçamento mantém caráter autorizativo, mesmo que as vinculações induzam uma obrigatoriedade, as

emendas tornaram-se impositivas, aumentando a força do legislativo sobre a alocação de recursos públicos.

Os princípios acima expostos norteiam a estruturação do orçamento público expressando características que são próprias do processo de tomada de decisão sobre alocação de recursos e fornecem elementos para compreender as especificidades que envolvem a matéria orçamentária. Os princípios podem ser entendidos como "ponto de partida da interpretação jurídica (no caso do Direito) e também o seu ponto de chegada" (HORVATH, 2014, p. 125). Para Horvath (2014), ainda que os princípios possuam conteúdo genérico, impõem regras e condicionam a compreensão do ordenamento jurídico sendo, inclusive, um instrumento capaz de refletir os aprimoramentos orçamentários.

1.6 O CICLO ORÇAMENTÁRIO DA LOA

O ciclo orçamentário constitui-se de um processo dinâmico, conforme definido por Sanches:

> Como ensina Orin Cope, 'o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas' (SANCHES, 1993, p. 54).

O Manual do SADIPEN, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, estrutura o ciclo orçamentário de modo detalhado em seis etapas: planejamento (elaboração da proposta orçamentária na Secretaria do Planejamento e Investimento Estratégico), programação (de responsabilidade dos Ministérios, integrando o planejamento ao orçamento a partir da programação das ações), orçamentação (operacionalização sob a responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), execução (implementação), controle (verificação da execução física e financeira das ações, interna e externamente) e a avaliação (análise dos resultados, da efetividade das ações e das políticas públicas) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, s. d.).

Contemplando a participação de diferentes esferas decisórias, Sanches (1993) apresenta o ciclo orçamentário em quatro fases. Na primeira fase, de elaboração e apresentação é realizado o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a fixação

de metas e a definição de custos buscando compatibilizar as propostas aos recursos. A segunda abrange a autorização legislativa que se refere ao processo de discussão, revisão, alteração e aprovação no parlamento. A terceira fase é a de programação e execução e refere-se à definição de cronograma de desembolso observando a sazonalidade da arrecadação das receitas e a implementação. Na quarta e última, tem-se a avaliação e controle, quando os balanços são encaminhados ao controle externo para realização de auditoria, onde as contas são julgadas pelo legislativo, e para que os órgãos de coordenação e as unidades setoriais possam avaliá-las com intuito de realizar melhorias no processo.

Na elaboração da LOA, com base no proposto por Sanches (1993), a fase de planejamento é iniciada com a definição da meta fiscal de resultado primário[4] estabelecida na LDO. A definição do quantitativo de receitas a serem arrecadados, a inflação, o crescimento da economia, salários, relação externa entre outros aspectos são considerados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *on-line*). A alocação dos recursos considera primeiro as despesas obrigatórias, ou seja, as relacionadas aos gastos com pessoal, transferências para os estados e municípios, previdência, dívida pública e manutenção da máquina administrativa. Depois são consideradas as despesas prioritárias, que integram a LDO.

> As despesas prioritárias têm preferência sobre as demais discricionárias em razão das políticas públicas que o governo pretende valorizar para o alcance dos objetivos estabelecidos no PPA. Dessa forma, se for necessária a limitação de gastos, as despesas discricionárias não-prioritárias são as mais atingidas quando o governo é forçado a economizar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *on-line*).

Conforme Mendes (2008), encerrado o processo de estimativa das receitas e fixação das despesas o que sobra é destinado às despesas correntes não obrigatórias e para investimento. Os Ministérios recebem uma cota dos recursos previstos para o período. Há uma disputa pelos recursos entre os Ministérios que pressionam os órgãos de planejamento e orçamento.

No parlamento o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) pode sofrer modificações e alterações por emendas. As emendas parlamentares são um instrumento que o legislativo dispõe para participar com propostas no orçamento. No entanto, deixam o processo orçamentário moroso, devido ao volume de solicitações, impossibilitando uma avaliação

4 Por resultado primário entende-se a capacidade do governo gerar receitas. A meta fiscal é estabelecida com base na apuração do Resultado Primário, ou seja, no quantitativo da previsão das receitas e as diretrizes já definidas no LDO (SENADO FEDERAL, 2021).

articulada. Em 1988 foram 2.660, e três anos depois, em 1991, o orçamento anual somava a totalidade de 71.543 emendas (SANCHES, 1993). De acordo com Giacomoni (2019), as emendas são propostas com intuito de atender ao interesse do parlamentar, que visa responder às demandas da base eleitoral e de órgãos do executivo.

O Projeto da LOA, conforme a Constituição Federal de 1988, tem de ser apresentado até quatro meses antes do término do exercício, e deve ser aprovado antes do término da sessão legislativa, com vigência de um ano (BRASIL, 1988). Após aprovação, retorna para o executivo para dar início a terceira fase, que compreende o processo de execução, que corresponde ao intervalo entre 1º de janeiro a 31 de dezembro.

A execução orçamentária é uma atividade com características essencialmente administrativas, que também tem impacto no tocante ao aproveitamento dos recursos disponibilizados. Os recursos podem ser executados por aplicações diretas a unidade, transferências de uma unidade para outra, movimentação entre órgãos da administração ou ainda, doações, destaques e provisões (SANCHES, 1993).

Um orçamento com despesas subestimadas pode gerar necessidades de abertura de créditos especiais, por outro lado, se superestimadas, restringem a criação e o desempenho de programas governamentais (LOCHAGIN, 2012). Para suprir eventuais falhas de recursos, o orçamento brasileiro, conforme a Lei n.° 4.320/1964, disponibiliza três meios de obtenção de créditos adicionais: os suplementares para reforçar uma dotação específica; os especiais, quando não tem uma liberação de recurso para a despesa; e os extraordinários, quando existe alguma despesa imprevista ou urgente.

Os créditos suplementares e os especiais dependem de recursos oriundos do superávit financeiro (saldo da diferença entre ativo e passivo financeiro), excesso de arrecadação, anulação total ou parcial de dotações, ou ainda, de operações de crédito. Uma vez observada a existência de recursos, é necessária uma exposição de motivos e liberação do crédito por lei autorizativa. Os créditos suplementares e os especiais são autorizados por lei e abertos por decreto do executivo e possuem vigência limitada. Os créditos extraordinários, dado seu caráter de urgência, são abertos por Medida Provisória, o que não significa que o legislativo não apreciará o conteúdo da lei, podendo inclusive modificá-la ou rejeitá-la, o que na percepção de Giacomoni (2019) pode ser entendido como um paradoxo.

Ao longo do processo de execução, as autarquias, assim como as fundações e empresas públicas, geram receitas, mas estas são insuficientes, necessitando das auferidas

pelo governo, dispostas de forma centralizada em conta única, oriundas de tributação, contribuições e operações de créditos. A despesa dá-se de forma descentralizada sendo considerada no exercício financeiro em que foi empenhada (GIACOMONI, 2019).

A quarta fase, voltada para avaliação e controle, corresponde a etapa com maiores avanços, conforme Giacomoni (2019). Tem seu auge ao término da execução financeira com a obrigatoriedade de o executivo fornecer dados para que o legislativo possa averiguar as contas, de modo a promover melhorias e o controle do aumento de despesas, bem como a avaliação da necessidade de ampliação da carga tributária. O controle, no entanto, não é atividade que se inicia após encerramento, mas é um processo que se estabelece tanto na aprovação, quanto na execução financeira quando se impõem restrições que cerceiam a utilização dos recursos (LOCHAGIN, 2012). Finda as etapas, é realizada a avaliação do processo de modo a corrigir falhas e promover melhorias, retroalimentando o orçamento.

1.7 O ORÇAMENTO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVANÇOS E DESAFIOS

Para Lochagin (2012, p. 11) o "[...] orçamento nacional é um conjunto de ações em constantes transformações", as quais são influenciadas de forma recíproca pela arrecadação dos recursos e pela execução financeira, embora na atualidade, como destaca Afonso (2016), o orçamento público mantenha uma sistemática incremental, que se baseia no levantamento das despesas realizadas no ano anterior, acrescida da inflação do período.

Com a Constituição de 1988 e a ampliação das normas voltadas para assegurar maior equilíbrio fiscal, houve uma ampliação das funções de gerenciamento, monitoramento e controle, contribuindo com a limitação da capacidade de estabelecer políticas públicas pelo Estado. Os compromissos legais com equilíbrio fiscal e as vinculações constitucionais e legais são as principais causas que amarram os recursos e dificultam o planejamento, ampliando o caráter técnico e operacional do orçamento federal (CARDOSO JR., 2011). Nesse sentido, Santa Helena *et al*. (2010) ressalta que o fato induz o Estado a atuar como um operador do orçamento, perdendo a capacidade de definir políticas públicas, visto que o conteúdo político estratégico do orçamento vem sendo esvaziado. Para Lochagin (2012), o planejamento orçamentário com foco no médio e curto prazo vem se restringindo a ações operacionais e

tornando-se cada vez mais centradas na gestão e não na estratégia. A limitação da capacidade de planejamento e gestão do Estado é evidenciada quando apurado que as despesas obrigatórias de caráter continuado representam no Brasil, após os anos 2000, cerca de 90% dos gastos primários (SANTA HELENA *et al.*, 2010). E os recursos para investimentos ficam mais escassos a cada ano.

Ainda sobre a questão, Almeida (2011) observa que a redução da capacidade de planejar do Estado tem refletido em ampliação dos contingenciamentos orçamentários causando danos "inversamente proporcionais: o não atingimento dos objetivos e o gasto de má qualidade" (2011, p. 582).

Elaborado com intuito de ser um elemento que assegura a continuidade dos programas, o Plano Plurianual deveria nortear a elaboração da LOA, no entanto, as limitações de recursos têm sido apontadas como um fator de desestímulo à observação do PPA e impulsionado a modificações das normas legais por meio dos créditos adicionais, contribuindo para uma inversão hierárquica nas leis do orçamento. Bercovici é enfático ao afirmar que o "[…] planejamento não pode ser reduzido ao orçamento por um motivo simples: porque perde sua principal característica de fixar diretrizes para atuação do Estado" (BERCOVICI, 2015, p.32).

A aprovação do orçamento tem base na previsão da receita e a definição do gasto em volume limitado. O limite não representa a confirmação da disponibilização da dotação à instituição, mas uma expectativa da disponibilidade do recurso. A obtenção das receitas não depende propriamente do executivo, pois possui um comportamento próprio, influenciado, inclusive, pela dinâmica do mercado e da economia. Desse modo, apesar de as despesas estarem aprovadas, estas podem ser alvo de contingenciamento por razões diversas, sendo uma delas, a baixa arrecadação das receitas (PIRES, 2017).

O controle do ingresso de receitas e sua disponibilização é realizado pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), que atua como órgão central do processo orçamentário, e tem por competência a coordenação e a execução do orçamento anual, promovendo adequações para manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas. Conforme verificada a necessidade do ajuste decorrente do fato de que as receitas não foram recolhidas no volume suficiente para possibilitar a execução dos programas, apuradas bimestralmente com base nos Relatórios de Avaliação Fiscal, há uma retenção dos recursos que deveriam ser disponibilizados (FERNANDES; SOUZA, 2019). O controle do equilíbrio entre receita e

despesa também evita risco de comprometimento com as metas de resultado primário e nominal.

Para evitar os cortes frequentes, segundo Lochagin (2012), é comum uma previsão orçamentária realizada pelas unidades acima do que é, de fato, necessário, de modo a assegurar um mínimo de recursos orçamentários. Dessa forma, enquanto as unidades orçamentárias forçam a manutenção e/ou elevação de recursos para atender aos planos de ação, à SOF cabe a tarefa de fazer os cortes de verbas, segundo o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2019c). Assim, ao longo de toda execução do orçamento, existe um conflito pela disputa por recursos, que exige uma constante negociação.

No processo de execução orçamentária, o empenho dos recursos desempenha função de criar uma obrigação para o Estado e confirma junto ao credor que há recursos orçamentários. Regulado pela Lei n.° 4.320/1964, o empenho é um "ato administrativo ao qual cabe enquadrar a despesa em determinado crédito orçamentário, deduzindo-a" (LOCHAGIN, 2012, p. 91). A liquidação, etapa posterior do processo de despesa, é a certificação de que o credor possui direito adquirido, pois cumpriu com sua parte, para que, enfim, o compromisso seja pago por ordem bancária, ou ainda, cheque nominativo contabilizado e assinado pelo ordenador de despesa.

A dinâmica acima descrita é a primeira a ser afetada quando se opera a retenção de recursos pela SOF. O represamento dos recursos impacta no desempenho do processo de execução financeira, dado que a liberação vem sendo realizada no final do ano, reduzindo o tempo para as instituições efetivarem as ações planejadas (ALMEIDA, 2011). A retenção de recursos desequilibra a gestão administrativa com impactos severos, inclusive nos preços e custos do serviço público "Esse procedimento leva a sérias dúvidas quanto a qualidade do gasto e a observância do planejamento orçamentário, ensejando licitações aceleradas a preços oportunamente elevados pelos fornecedores" (ALMEIDA, 2011, p. 587). A prática tende a distorcer e enfraquecer o planejamento, gerando um descompasso entre o planejamento e o administrativo das instituições públicas, inviabilizando os cronogramas para o desenvolvimento dos planos de ação.

Outra implicação da retenção de recursos é no avolumamento dos restos a pagar para o exercício seguinte, que abrangem, inclusive, os gastos de custeio, tanto que, "os restos a pagar se tornaram um orçamento paralelo e um símbolo da debilidade do processo orçamentário brasileiro" (AFONSO, 2016, p. 19).

O problema decorrente das questões apresentadas é o enfraquecimento do orçamento, que vem perdendo a capacidade de orientar a alocação dos gastos, não refletindo prioridades e coordenação na execução das políticas públicas, além da imprevisibilidade na oferta das receitas para os órgãos setoriais e demais gestores ao longo do exercício orçamentário.

Ao longo do capítulo foi apresentado a evolução do orçamento público no Brasil a partir da década de 1930, a relação do orçamento com as políticas públicas e a importância do planejamento para orientar a atuação do Estado e dar previsibilidade ao gestor quanto à oferta de recursos no transcorrer do exercício financeiro. Também foi tratado o processo de estruturação do orçamento na atualidade, buscando destacar as especificidades que envolvem as leis orçamentárias de médio e curto prazos e os impactos decorrentes da necessidade de manter o equilíbrio fiscal.

O capítulo buscou correlacionar os vários aspectos que contemplam o fazer o orçamento público e que refletem na administração pública. Nesse sentido, as considerações sobre o processo orçamentário se fazem necessárias, pois o IPHAN, como instituição da administração indireta, ainda que possuidora de autonomia financeira, também se submete ao regramento governamental e depende dos recursos que lhe são destinados.

1.8 QUADROS SÍNTESE DO CAPÍTULO I

Quadro 1 - Estado e orçamento público

Período	**Estado e Sociedade**	**Orçamento**
Antes de 1929	Estado percebido como mal necessário.	Contábil, foco no equilíbrio entre receita e despesa.
1930 a 1970	Estado impulsionador da atividade econômica.	Endividamento como fonte de financiamento do desenvolvimento.
1971 a 1990	Estado impulsionador da atividade econômica.	Ajustes fiscais – foco no curto prazo e estabilização econômica.
1991 a 2000	Estado comprometido com a oferta de serviços públicos de qualidade.	Foco no desempenho e introdução de ferramentas de controle.
2001 em diante	Estado responsável pela manutenção do equilíbrio econômico.	Reforço no controle de aspectos fiscais.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 2 - Evolução orçamentária

Normas	Inovação
Decreto-lei n.° 2.416/1940	Primeiras inovações com introdução das classificações orçamentárias.
Lei n.° 4.320/1964	Base do orçamento público – introdução do planejamento.
Decreto n.° 200/1967	Institui o orçamento programa anual.
Portaria Ministério do Planejamento e Coordenação Geral n.° 9, de 28 de janeiro de 1974	Inclusão da classificação funcional-programática (função, programa, subprograma e projeto/atividade).
Decreto n.° 93.872/1986	Recursos são unificados na Conta Única do Tesouro.
Criação do SIAFE, em 1987	Automatização dos sistemas contábeis e orçamentários.
Constituição de 1988	Vinculação entre planejamento e orçamento em uma única peça orçamentária, dividida em três leis anuais voltadas para o curto e médio prazo: PPA, LDO e LOA.
Decreto n.° 2.829/1998 e Portarias n.° 117, de 12 de novembro de 1998 e n.° 51, de 17 de novembro de 1998.	Orçamento torna-se mais detalhado e embasa os orçamentos plurianuais a partir do ano 2000.
Lei n.° 101/2000	Transparência e introdução de mecanismos para limitação de empenho e movimentação financeira que permitisse atingir metas fiscais.
Portaria Ministério da Fazenda n.° 634, de 19 de novembro de 2013	Introdução de novo sistema Contábil permitindo maior controle orçamentário.
EC n.° 86/2015 e EC n.° 100/2019	Instituem a impositividade das emendas individuais e de bancada.
EC n.° 95, de 15 de dezembro de 2016	Institui novo regime fiscal, impondo limitações nos gastos até 2036.

Fonte: Elaborado pela autora.

2 POLÍTICA PÚBLICA E FINANCIAMENTO DO IPHAN: HISTÓRICO

Neste capítulo o objetivo é apresentar a evolução histórica do IPHAN (1930 a 2019), privilegiando os aspectos da estrutura organizacional, administrativa e orçamentária. Com base em artigo publicado por Fabiana S. Dantas (2013), o capítulo parte da compreensão de que a natureza jurídica é elemento essencial na estruturação da instituição, impactando na condução administrativa, no trato dos recursos (monetários, humanos e infraestrutura etc.) e no desenvolvimento de suas competências institucionais.

Essa etapa visa subsidiar o Capítulo III, onde o orçamento da instituição, no período de 2016 a 2019, será esmiuçado. Ao dispor de informações sobre a evolução histórica, busca-se apresentar os alicerces da autarquia que darão base para sua cultura organizacional atual e que fundamentam seu legado institucional presente na definição de suas competências, nos modelos de gestão adotados e em seus instrumentos de tomada de decisão.

2.1 POLÍTICA PÚBLICA PATRIMONIAL E SUAS VINCULAÇÕES COM A POLÍTICA CULTURAL

O estabelecimento de políticas públicas exprime uma inter-relação entre o Estado, política, economia e sociedade que resultam em intervenções com o interesse de produzir mudanças na realidade social (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, a estruturação de uma política pública não se restringe às leis e à instituição responsável pela sua execução, abrange também as discussões que cercam o campo de conhecimento em que atuam. Para Muller e Surel (2002) a ação pública é percebida como decorrente da dinâmica das práticas sociais, que “processam a construção social da realidade” (2002, p. 87). Ou seja, é o resultado tanto das decisões dos agentes políticos quanto das reivindicações e dos esforços articulados de vários atores sociais, significando a renovação e/ou a ampliação das ações governamentais. Conforme Muller e Surel (2002), a definição de política pública não tem um conceito único, visto que a palavra incorpora três outros

significados, os quais se inter-relacionam, abrangendo a esfera política (*polity*), a atividade política em si (*politics*), e a ação política (*policies*). Segundo os autores,

> […] para que uma política pública "exista", é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados (Grifo no original. MULLER; SUREL, 2002, p. 16).

Dessa forma, as políticas públicas resultam de escolhas que se operam de forma evolutiva e construtiva socialmente. Da inter-relação dos diversos atores sociais e do Estado, busca-se resolver problemas públicos, cuja solução se concretiza por meio de instituições, como ministérios, secretarias, fundações, associações, autarquias, dentre outras; as quais dependem da estruturação de programas, projetos e ações para poderem mobilizar tanto os recursos materiais (monetários, humanos etc), como os cognitivos (aqueles vinculados às ideias que os substanciam, por exemplo).

O desenvolvimento da política pública para cultura, segundo Rubim (2007), surgiu com a atuação de Mário de Andrade no Departamento da Cultura da cidade de São Paulo/SP (1935 a 1938) e com a criação do Ministério de Educação e Saúde (1930). A política voltada, exclusivamente, para o patrimônio cultural, segundo Pozzer (2011), teve marco inicial em 1933, com a publicação do Decreto n.° 22.928, assinado por Getúlio Vargas, que determinava que a cidade de Ouro Preto/MG fosse considerada "monumento nacional". Outros autores, a exemplo de Lemos (2004), apontam que algumas iniciativas que não chegaram a se transformar em lei poderiam ser consideradas antecedentes, pois ressaltavam a importância que o patrimônio vinha angariando na época, a exemplo do Projeto de Lei elaborado por Luís Cedro, em 1923, que propunha criar uma inspetoria voltada à proteção do patrimônio nacional. Reforçando a importância do Ministério da Educação e Saúde para a construção da política de preservação do patrimônio cultural no Brasil. Rubim (2007) lembra que foi Gustavo Capanema (ministro da pasta) quem encomendou a Mário de Andrade a elaboração de proposta de estruturação da instituição. Apesar desta proposta não ser totalmente aceita, o propósito deu bases para que, em 1937, se constituísse o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e fosse publicado o Decreto-Lei n.° 25, que até hoje é norma vigente que rege a política de patrimônio de bens móveis e imóveis.

A iniciativa do Estado ao estruturar a política de preservação do patrimônio cultural, na década de 1930, estava associada à "[…] construção de uma ideia de nação" (CORA, 2014, p. 1095). E para tal, segundo Fridman *et al.,* buscava "testemunhos simbólicos das raízes brasileiras", ao passo que se aderia à influência de modernistas em um esforço de estabelecer uma "nova perspectiva ao urbanismo, prática criadora de uma nova imagem, vitrine ou instrumento da propaganda que favorecia o sentimento de unidade" (Fridman *et al.* 2019, *online*).

De lá para cá, 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. Outro momento significativo foi a promulgação da Constituição de 1988, quando o Estado reconheceu os bens imateriais como parte do conjunto de bens culturais a serem protegidos, conforme 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" (BRASIL, 1988). A aprovação do Decreto n.° 3.551, de 2000, reforçou a mudança de paradigma na política patrimonial, que atualmente se concentra em identificar bens que representam o país a partir da diversidade de seu povo e de sua cultura, valorizando os bens materiais e os imateriais em que se integram as manifestações populares, saberes, fazeres e celebrações (CORA, 2014).

Para Botelho (2016), a estruturação das políticas públicas na cultura está ligada à própria formação histórica do Estado brasileiro. Com base nessa perspectiva, decorrente da própria característica do país, Rubim (2007) afirma que o desenvolvimento da política cultural foi tardio, com traços autoritários e elitistas, pontuando a tendência à descontinuidade e à desatenção dos governantes. Seguindo essa premissa, Silva (2014) ressalta que coube ao Estado o papel de agente principal na formulação das políticas públicas da área, a qual foi exercida de maneira centralizada.

Uma das características da centralidade pode ser observada no financiamento, que manteve a dependência da área ao orçamento público. Segundo Botelho (2016), no caso francês, por exemplo, o financiamento estatal na cultura é legado da tradição monárquica. Nos

Estados Unidos, por outro lado, com uma formação estatal diversa da França, contando com um sistema menos hierarquizado e universal, como coloca Durant (2013), ao citar DiMaggio, as fontes de financiamento são diversas e não dependentes exclusivamente dos recursos públicos. Associada ao orgulho nacional, a cultura na França, segundo Durant (2013), privilegia iniciativas de grande visibilidade, já nos Estados Unidos, o órgão responsável pela gestão exerce uma função catalisadora por meio da mobilização de fundos, agências governamentais e do setor privado, com vistas a atender diversos interesses, de acordo com diferentes públicos.

Os investimentos na política cultural, no Brasil, estão vinculados, sobretudo, às leis de incentivo fiscais federais, estaduais e municipais, visto que os recursos orçamentários são parcos e disputados entre as diversas esferas administrativas (BOTELHO, 2016). O baixo orçamento, de acordo com Botelho (2016), deveria ensejar um planejamento com foco na antecipação de problemas futuros e previsão de mecanismos de intervenção para solucioná-los. Para Silva (2017), o financiamento pode ser percebido como elemento essencial da política pública da cultura.

> [...] a institucionalização de políticas culturais envolve recursos de diferentes tipos, e, apesar dos discursos agora comuns sobre a dimensão simbólica e o conceito antropológico de cultura, o financiamento ainda é um dos componentes centrais que articula princípios gerais com os direitos (SILVA, 2017, p. 8).

Para Botelho (2016), faz-se necessário um diagnóstico da realidade sob a qual se estrutura a política cultural. A necessidade de manter um orçamento equilibrado diante dos ajustes fiscais tem obrigado a tomada de decisão sobre onde alocar recursos. A identificação das demandas, nesse sentido, permitiria um planejamento com vistas a estabelecer metas para alcance de soluções para os problemas e um maior desenvolvimento do setor. Para Botelho (2016), os avanços na política cultural deveriam focar no longo prazo, baseando-se na educação como meio de construção de um capital cultural, sem desconsiderar metas de curto e médio prazo. Entretanto, como é possível observar na política pública de preservação do patrimônio cultural, nem sempre o planejamento futuro encontra espaço diante das inúmeras demandas e emergências que impõem uma agenda para além do programado, focada eminentemente no curto prazo.

2.2 DESCORTINANDO O IPHAN SOB A ÓTICA DA NATUREZA JURÍDICA

Ao longo da sua trajetória, a instituição de preservação do patrimônio cultural teve sua denominação alterada e, em alguns momentos houve ruptura quanto a sua natureza jurídica representando um esforço de reestruturação administrativa que buscava um avanço institucional. Nos tópicos seguintes será apresentada a organização administrativa, as competências legais, os meios de financiamento e a percepção dos gestores quanto à oferta de recursos ao longo da história do IPHAN, relacionado com as mudanças na sua natureza jurídica.

2.2.1 A instituição do patrimônio como órgão de execução (1937 a 1979)

Considerado um marco para a administração pública, o primeiro governo de Getúlio Vargas centrou esforços em ações que propiciaram o desenvolvimento de setores culturais e a criação de instituições, que segundo Durand, "pode ser vista como a recuperação de um forte atraso determinado pelo conservantismo e pela inércia dos governos da República Velha" (DURAND, 2000, p. 9). A ação de Vargas tinha por objetivo a formação de um Estado integrado não só em termos territoriais, mas também cultural e politicamente. Buscava-se o fortalecimento administrativo e a criação de serviços públicos profissionais que contribuíssem para a eficiência na gestão administrativa (COSTA, 2002). Desse modo, no contexto de um Estado forte, centralizador e interventor, a concepção de cultura e de patrimônio cultural se associaram à construção da ideia de nação, contando com a influência e orientação de nomes ligados ao movimento modernista. O compromisso do Estado para com a preservação do patrimônio cultural ficou expresso no art. 134, da Constituição de 1937:

> Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional (BRASIL, 1937a, art. 134).

Com base nessa premissa, foi estruturado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1937, conforme o art. 46, da Lei n.º 378:

> Fica criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, com a finalidade de promover, em todo o País e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional (BRASIL, 1937c).

Vinculado ao Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, o SPHAN possuía natureza jurídica de órgão de execução ligado à educação extraescolar. Para Azevedo (2013, p. 21) "era um mero serviço", que atuava de forma improvisada até se tornar diretoria. Os documentos administrativos do ministério, onde constam as listagens com as unidades administrativas vinculadas não apresentam ramificações ou subdivisões na estrutura organizacional do SPHAN, de modo que não é possível determinar como se constituía administrativamente em seus primeiros anos (FGV – CPDOC, Acervo Gustavo Capanema)[5]. Desse modo, só se pode afirmar que a institucionalização administrativa ocorreu, de fato, com a aprovação do Decreto n.° 20.303/1946.

No decreto de criação da instituição de preservação do patrimônio foi atribuída ao SPHAN uma primeira dotação que, antes mesmo de iniciadas as atividades, foi contestada pelo ministro Gustavo Capanema, que estava à frente do Ministério dos Negócios de Educação e Saúde. No ofício dirigido à Comissão de Finanças, em 4 de outubro de 1937, o ministro destacava a necessidade da ampliação da dotação, para que a instituição pudesse atuar conforme proposto em lei e não de forma meramente burocrática:

> […] não basta a dotação de 100:000$000, constante no orçamento [...]. Com estes recursos, o Serviço não desempenhará a sua função tão importante, e há tanto tempo reclamada por todos. Venho assim pedir a V.Exc. que promova a elevação dessa subconsignação a 600:000$000 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E |SAÚDE, 1936, p. 6).

Além da solicitação da elevação da dotação, considerada insuficiente, o ministro Gustavo Capanema solicitava no documento verbas adicionais para a confecção de material editorial e, ainda, para o custeio de viagens dos técnicos do SPHAN pelo Brasil. Como apresentado no primeiro capítulo (página 35), antes de 1940, o orçamento correspondia a um

5 FGV - CPDOC. Ministério da Educação e Saúde – Assuntos administrativos/GC f 1936.10.22 (1). Situação actual dos serviços. Arquivo Gustavo Capanema. (Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=ARQ_GC_F&hf=www.fgv.br&pagfis=22214. Acesso em: 31 mar. 2022.

instrumento contábil com pouca associação a um plano de trabalho, de modo que a complementação de recursos dependia da disponibilidade de caixa.

Conforme se depreende do Decreto-lei n.° 25/1937, o SPHAN dispunha de poder de polícia, e contava, desde início das atividades, com a atuação do Conselho Consultivo para a arbitragem dos Tombamentos. Nos primeiros anos, conforme Relatório das atividades realizadas pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional durante o ano de 1936, a instituição atuava, sobretudo, com a dedicação e voluntarismo, pois contava "somente de um pessoal constante de 1 diretor, 1 secretário, 1 assistente técnico de 3° Classe, 2 datilógrafos, 1 continuo e 1 servente"(1937, p. 8)[6]. As exíguas dotações e o pequeno quadro de pessoal eram um desafio a ser superado. Seu primeiro diretor, Rodrigo Melo Franco de Andrade, ficou à frente da instituição por 30 anos, de 1937 até 1967. Durante sua gestão, a proteção do patrimônio era conduzida sob uma perspectiva nacionalista, com uma atuação fechada e centralizada. O modelo organizacional não era exclusivo do SPHAN, foi baseado no modelo daspiano[7], que era parte de um esforço político e administrativo governamental que visava dotar as instituições públicas de uma "burocracia altamente profissional e insulada de interferências políticas" (COSTA, 2002, p. 18). Sobre os avanços administrativos na época, conforme pronunciamento do ministro Gustavo Capanema[8], o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) se destacou por promover o aperfeiçoamento da contratação de pessoal, em promover a racionalidade administrativa e orçamentária, afirmando que "no tocante ao orçamento, [...] ninguém ignora a balbúrdia que, antigamente, reinava na sua elaboração" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE, 1941, p. 7.)

---

6 Arquivo CPDOC: Gustavo Capanema. Ministério da Educação e Saúde. ANDRADE. Rodrigo de Mello e Franco de. Relatório das atividades realizadas pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional durante o ano de 1936. 1937. Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=ARQ_GC_G&pesq=%22judicial%22&hf=www.fgv.br&pagfis=37075.

7 Modelo daspiano surge com o plano de reforma da administração pública, operado pelo Departamento de Serviço Público (DASP), criado 1937, no governo Getúlio Vargas, que buscava superar a administração pública de então, considerada fragmentada e pouco eficiente, por outra, centralizada voltada para aumento da eficiência e na implementação de políticas públicas de forma descentralizada e coordenada (COSTA, 2002).

8 O documento consta na FGV - CPDOC. Notas para reconstituição da Conferência pronunciada pelo ministro Gustavo Capanema em 14 de junho de 1941, na solenidade de inauguração do curso de extensão administrativa, organizado pelo DASP. Arquivo Gustavo Capanema (GC f 1939. 01. 07). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=ARQ_GC_F&hf=www.fgv.br&pagfis=22214. Acesso em: 31 mar. 2022.

Os recursos institucionais eram provenientes de dotações orçamentárias[9], e como forma de ampliar a oferta de receitas, em 1940 foi publicado Decreto-Lei n.° 2.809, que facultava a doação e contribuições de particulares para o desenvolvimento dos trabalhos. Para receber os recursos, a instituição dispunha de uma conta-corrente em seu próprio nome, no Banco do Brasil. Lembrando que a unificação das contas nacionais em uma única conta no Tesouro só aconteceu em 1986. O orçamento público, à época, como apresentado no primeiro capítulo, mantinha características centralizadoras, com elaboração e aprovação pelo Presidente da República, ainda que a lei firmasse a participação legislativa. A promulgação da nova Constituição, em 1946, determinou a participação do legislativo na aprovação da lei orçamentária e previa a inclusão de emendas parlamentares. No entanto, segundo Pires e Mota (2006), não havia uma programação orçamentária vinculada a objetivos e metas, motivo que contribuía para a desvinculação dos planos com a execução.

No tocante à administração pública, segundo Costa (2002), a reativação do sistema eleitoral, em 1945, reduziu a atuação do DASP sobre a condução da gestão pública federal. Como resultado, houve um afrouxamento na centralização estimulando a expansão da administração descentralizada, no entanto, sem que um órgão conduzisse o processo, este se tornou pouco coordenado. Nesse contexto, o SPHAN, que atuava como uma divisão, passou para diretoria, por meio do Decreto-Lei n.º 8.534/1946, tendo seu nome alterado para Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), mantendo a vinculação ao Ministério da Educação e Saúde, assim como a condição de órgão de execução.

Com a publicação do Regimento Interno em 1946 (BRASIL, 1946b) foi definida a estrutura organizacional, conforme Figura 1, dividida em gabinete (diretoria) sob o qual estavam subordinados duas áreas técnicas: a Divisão de Estudos e Tombamentos (DET), que compreendia a Seção de Arte e Seção de História; e a Divisão de Conservação e Restauro, subdividida em Seção de Projetos, e em Seção de Obras. E ainda, a DPHAN contou com a criação de distritos, os quais deveriam manter-se administrativamente de forma correspondente a organização da área central, totalizando quatro, dispostos nas cidades de Recife/PE, Salvador/BA, Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP, e um Serviço Auxiliar. Subordinava-se a instituição, também, três museus: Museu da Inconfidência, Museu das Missões e Museu do Ouro. Para além da composição da estrutura administrativa, manteve-se

9 Conforme art. 119, l, da Lei 378/1937 o primeiro orçamento da instituição foi de 250:000$ do total da "dotação de réis 86.813:193$400 [...], verba 23, sub-consignação nº 2, do orçamento do Ministério da Educação e Saúde".

incluso o Conselho Consultivo, composto pelo diretor da instituição e dos museus vinculados, e de outros dez membros nomeados pelo Presidente da República.

Figura 1 - Organograma DPHAN - 1946



Figura 60. Organograma da DPHAN.
Cópia baseada no Regimento Interno de 1946.

Fonte: REIS, Luiz Fernando. **O feito e o efeito**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2012, p. 120.

Quanto aos recursos humanos, esclarece o parágrafo único, do art. 22, do Decreto n.° 20.303/46, que além dos servidores, faziam parte os "extranumerários"[10] e os colaboradores eventuais. Segundo Azevedo (2013), essa era uma questão sensível, haja vista que apesar da ampliação da estrutura administrativa a instituição não obteve ampliação no quantitativo de pessoal.

Conforme o Regimento Interno de 1946 a instituição tinha a competência de catalogar e proteger arquivos de interesse da história e da arte nacional; estabelecer medidas que assegurassem o enriquecimento do patrimônio histórico e artístico; promover a proteção e fiscalização; coordenar os museus e a organizar exposições para difundir o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional (BRASIL, 1946b).

Era de responsabilidade do Serviço Auxiliar, conforme o Regimento Interno da DPHAN, a elaboração da proposta orçamentária da instituição, a partir dos dados fornecidos

10 Extranumerários são servidores admitidos até 1960 a título precário, ou seja, o contratado, mensalista, diarista ou tarefeiro.

pelas seções, a escrituração contábil, o registro dos créditos adicionais, extraordinários e de doações, e as atividades rotineiras da administração de pessoal e de material. A proposta orçamentária era remetida ao Diretor-Geral que tinha incumbência de encaminhá-la ao órgão superior. Os recursos eram, em sua maioria, compostos das dotações orçamentárias, por créditos especiais e extraorçamentários (BRASIL, 1946b).

Quanto a percepção dos gestores sobre os recursos, a disponibilização de dotações era considerada insuficiente, sendo atribuído aos custos dos materiais e às dificuldades de transporte as maiores despesas institucionais, conforme se depreende de reportagem do Correio da Manhã, de 31 de dezembro de 1943, que trata sobre preservação do patrimônio cultural. O orçamento gerava descontentamento no diretor da DPHAN como se pode verificar no conteúdo da Informação n.° 3, do Processo n.° 122.878/47, em que Rodrigo de Melo e Franco de Andrade solicitava dotação extraorçamentária para realização do restauro de uma das igrejas tombadas na Bahia, em 11 de julho de 1947:

> Em verdade, as dotações modestas que têm sido concedidas a esta repartição, para exercer suas atividades, não podem habilitá-la a despender senão importâncias naturalmente reduzidas com cada um dos numerosíssimos bens de valor histórico tombados neste país [...]. O montante total dos referidos recursos orçamentários, em qualquer exercício financeiro, é inferior a importância que a União costuma despender com a simples reforma de um edifício público, na capital federal (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE, 1947, p. 14).

O exíguo orçamento, a falta de estrutura física e de pessoal inviabilizava a instituição a se organizar administrativamente em cada estado, como sugere as cartas do diretor da DPHAN para o ministro Capanema, analisadas por Silva (2010). Para além das questões técnicas que norteavam o administrativo e o orçamentário da instituição no período, havia uma centralização hierárquica em que as decisões do diretor eram legitimadas pelo ministro da pasta ao qual a DPHAN estava vinculada. A centralização das decisões políticas seguia os ditames do Estado Novo, e sobrepunham-se às de caráter científico, embora se pautassem no "discurso da competência técnica" (SILVA, 2010, p. 51). O aspecto político desempenhava um papel relevante na preservação do patrimônio cultural e quando fragilizado impactava diretamente na atuação institucional:

> Depois de alguns atritos com o Governo Federal, Rodrigo Melo Franco de Andrade assumiu a postura de não pedir nada ao governo para não ter que fazer concessões na preservação de nosso patrimônio. Isto fez com que o órgão acumulasse uma crescente demanda reprimida de recursos e pessoal

> para cuidar de um patrimônio em expansão com os reiterados pedidos de tombamentos (AZEVEDO, 2013, p. 20).

Como destacado no primeiro capítulo, o orçamento não possui apenas uma função jurídico-financeira que garante a racionalidade da distribuição de recursos aos diferentes ministérios. A função política reflete na alocação das dotações, de modo que a relevância e a posição que os dirigentes e gestores ocupam no contexto político impacta no atendimento de uma ampliação de recursos orçamentários.

E se a continuidade diretiva de Rodrigo de Melo Franco de Andrade guiava a política de preservação do patrimônio cultural, foi, segundo Márcia Sant'Anna (2016), o pouco desenvolvimento econômico da época que contribuía para a permanência das edificações tombadas por não gerar grandes modificações nas paisagens urbanas. Com o desenvolvimento econômico iniciado na década de 1950, a gestão administrativa, tal como era realizada, já não supria as novas demandas da área, de modo que o patrimônio tombado foi se deteriorando, e em alguns casos, cedeu lugar a imóveis modernos.

> O novo surto de industrialização deflagrado nos anos 1950 impulsionou o crescimento econômico e a urbanização no Sudeste do Brasil e promoveu importantes transformações nas capitais e em cidades do interior da região, que foram contempladas com a instalação de indústrias e, assim, retiradas das longas letargias econômicas que propiciaram a sobrevivência do seu patrimônio cultural (SANT'ANNA, 2016, p. 61).

Com a pressão externa das mudanças socioeconômicas, no decorrer da década de 1960, a instituição sentiu-se instigada a rever suas práticas e buscou consultoria de outras instituições internacionais ligadas ao patrimônio cultural no interesse do aprimoramento da política de preservação e apoio técnico para promoção de novos instrumentos que possibilitassem a captação de recursos (SANT'ANNA, 2016).

Com a saída de Rodrigo Melo Franco de Andrade assumiu Renato Soeiro nos 12 anos seguintes (de 1967 até 1979). A longa permanência dos dirigentes, segundo Corá (2014), garantiu a autonomia da instituição, a continuidade das competências e, em razão do insulamento burocrático[11], manteve-se o monopólio das políticas patrimoniais pelo grupo de técnicos que, reconhecidamente, possuíam alto grau de conhecimento na área. Para Leal, "Nem mesmo o golpe militar de 1964 e a escassez de verbas para o campo da cultura naquele

11 Por insulamento burocrático entende-se o fortalecimento de um núcleo técnico contra interferências externas, sobretudo de ordem política dentro das organizações de Estado, conforme de depreende da obra de Edson de oliveira Nunes, "A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático" (NUNES, 1997).

momento recebem muito destaque nessa trajetória, uma vez que a continuidade de gestão teria evitado rupturas na administração do órgão" (LEAL, 2016, *on-line*).

Aos moldes da era Vargas, durante os governos militares a cultura era percebida "como via de integração nacional e de promoção da unidade em torno de um projeto político" (SANT'ANNA, 2016, p. 64). Para Bresser-Pereira (2021), o golpe de 1964 estabeleceu um pacto desenvolvimentista conservador, mantendo o Estado como o principal agente estratégico para a promoção e desenvolvimento econômico do país. Esse entendimento possibilitou a criação de instituições ligadas à cultura, e acabou por contribuir com a descentralização por meio de programas estruturantes do governo federal, os quais também significaram um rompimento com a atuação concentrada em bens culturais localizados no Sudeste, expandindo a atuação para a região Nordeste.

Se por um lado a longa permanência do primeiro diretor, Rodrigo de Melo e Franco, manteve a continuidade da política pública, ligada à preservação do patrimônio cultural, por outro também evitava a renovação, de forma que os tombamentos eram percebidos como fruto do "'monologo de arquitetos' no qual preservar um bem significava apenas restaurá-lo arquitetonicamente e fiscalizá-lo" (POZZER, 2011, p. 62). O enfraquecimento da instituição era sentido por meio da escassez de recursos, de insumos e de pessoal, o que fomentava um ambiente favorável à mudança.

Segundo Pozzer (2011, p. 62) "a fase histórica do IPHAN foi marcada pelo esvaziamento político da instituição, com comportamento institucional homogêneo e independente da conjuntura política (governos e partidos) e de dotações decrescentes de recursos". Conforme Azevedo (2013), em 1967, os recursos orçamentários recebidos pela instituição representaram um sexto das dotações de 1953. O orçamento, com a outorga da Constituição de 1967, era centralizado pelo executivo e possuía pouca participação do legislativo. Nesse período, conforme pontua Macari (2006), a situação econômica do país não era favorável, pois enfrentava-se uma crise que se estendeu de 1963 a 1967, marcada por um processo inflacionário que afetava o equilíbrio das contas públicas.

Renato Soeiro, em entrevista para Beatriz Bonfim e Marcksen Luiz (BONFIM; MARKSEN, 1969), atestou problemas decorrentes da dotação orçamentária insuficiente para a execução das competências institucionais que se somavam com a falta de profissionais habilitados. A baixa remuneração era uma das razões que dificultavam a atração e retenção de pessoal. A carência de recursos comprometia a fiscalização e intervenções, contribuindo para

a crescente degradação dos bens tombados, como noticiado no Jornal do Brasil, em 28 de março 1970, com o título “Brasil, um país sem futuro”:

> Além de se debater contra a falta de recursos, falta de pessoal administrativo, falta de técnicos [...] o serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) enfrenta um inimigo mais poderoso que qualquer coisa: o tempo (BRASIL, 1970b).

Somado a má conservação, crescia outro desafio a ser enfrentado pela instituição: a especulação imobiliária nos centros históricos. Assim, Renato Soeiro, ainda em 1966, buscou recursos junto a Unesco visando a restauração de monumentos e desenvolver o turismo cultural (CORREA, 2012), com objetivo de incorporação de uma perspectiva de preservação do patrimônio cultural que incorporasse critérios econômicos e sociais. Nesse período foram publicadas as Normas de Quito (Organização dos Estados Americanos, 1967) e a Recomendação de Paris (Unesco, 1968) que apresentavam o turismo como atividade com potencial para gerar receita vinculada à preservação do patrimônio cultural. Nesse contexto, em 1967, o Brasil recebeu a visita de Michel Parent, inspetor principal de monumentos franceses, com objetivo de buscar soluções que unissem a preservação ao desenvolvimento do turismo cultural. Na avaliação de Parent, o sucesso da iniciativa condicionava-se a uma série de medidas, dentre elas, a reestruturação administrativa da instituição, o investimento na formação e desenvolvimento de pessoal técnico especializado e a incorporação de uma gestão integrada com foco no patrimônio (SANT’ANNA, 2016).

O ano de 1968 marcou a retomada econômica do país, associada a várias medidas governamentais que envolviam o combate à inflação e a promoção de um desenvolvimento sustentável. As instituições públicas foram fortemente afetadas, sobretudo em razão dos esforços em se obter um equilíbrio orçamentário, o que significou a vedação na contratação de pessoal, a limitação das dotações no orçamento e um drástico controle de despesas (MACARI, 2006).

Em meio ao cenário de busca de alternativas para o campo da preservação do patrimônio cultural, começou a despontar os trabalhos desenvolvidos por Aloísio Magalhães no Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), que contribuíam para provocar uma revisão da concepção de cultura ao incorporar uma postura inovadora, unindo a valorização dos bens culturais ao desenvolvimento econômico e social.

Nesse período destacava-se uma postura defensiva do governo em relação às políticas culturais. Enquanto as oportunidades lucrativas eram exploradas pela iniciativa privada, como

cinema e televisão, as de pouca atratividade no mercado, ou seja, as menos rentáveis ficavam sob responsabilidade do Estado, como as ligadas à preservação do patrimônio material. Era preciso, então, buscar uma forma de inseri-las na dinâmica econômica. Assim, segundo Sant'Anna (2016), a busca por novas perspectivas econômicas para o patrimônio cultural foi somada ao interesse em reduzir as desigualdades regionais, principalmente no Nordeste, contribuindo para o fomento do turismo em parceria com a área.

Como parte dos esforços para desenvolver o turismo e estimular o restauro dos bens tombados, foi organizado o Encontro de Brasília, do qual participaram os governadores. Segundo Corrêa (2012), um dos resultados mais promissores foi a inclusão da preservação nas agendas estaduais. Dentre as questões tratadas, dispostas no Compromisso de Brasília (1970), estava a de firmar convênios entre a União e os estados, instituir mecanismos para aumentar a oferta de profissionais na área e formas de buscar "complementar os recursos orçamentários normais com o apelo a novas fontes de receita de valor real" (SAIA, 1970, p. 454). A iniciativa era importante para a manutenção da preservação do patrimônio cultural, pois, conforme afirmava Renato Soeiro, em reportagem do Jornal do Brasil, em 28 de março, de 1970: "Todos os órgãos culturais sofrem cortes de verba, não podem contratar ninguém, não há renovação e o governo não oferece condições de remuneração a quem se interesse" (BRASIL, 1970b, *online*).

É nesse momento que, por meio do Decreto n.º 66.967, de 27 de julho de 1970, o então recém-nomeado Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é legalmente considerado órgão autônomo do Ministério da Educação e Cultura (MEC), com autonomia administrativa e financeira. Entretanto, como atesta o procurador do estado da Guanabara, Santos Filho, "Não obstante a existência de decretos presidenciais concedendo-lhes autonomia financeira, permaneceram ignorados como unidade orçamentária o IPHAN" (SANTOS FILHO, 1993, p. 143). O orçamento público na época era estruturado em elementos de despesas, o que tornava o processo de liberação dos recursos moroso, de modo que para Santos Filho (1993) a solução estava na instituição dos fundos, com dotações globais, sem especificação de rubricas, que seriam aumentadas com o potencial para que, como órgão autônomo, pudesse criar receitas próprias, o que não aconteceu.

Enquanto isso, o Encontro de Brasília, com os governadores, gerava resultados promissores, destacando-se que:

> Relaciona ao Encontro de Brasília a criação de órgão específico para a proteção do patrimônio histórico e artístico estadual em cinco estados, e órgãos ou Conselhos de Cultura em três. Assim, percebemos que houve uma preocupação em demonstrar o comprometimento político, observando-se o expressivo número de instâncias criadas em, relativamente, pouco tempo: 8 novas estruturas em cerca de um ano (CORRÊA, 2016, *online*).

Em 6 de agosto de 1970, por meio da Resolução n.° 94/70, o Tribunal de Contas da União (TCU) contribuía para ampliação na disponibilização de recursos para a preservação do patrimônio cultural ao facultar que estados, territórios e municípios (desde que constassem em listagem do decreto) utilizassem até 5% do Fundo de Participação a eles atribuído para a preservação do patrimônio. Entretanto, apesar do esforço no fortalecimento das ações de preservação do patrimônio, apenas Minas Gerais, que possuía grande acervo tombado, se comprometeu, até o final de 1970, a destinar parte da arrecadação obtida com a loteria estadual ao patrimônio cultural, segundo o Jornal do Brasil, de 10 de abril de 1971 (MEC, 1971).

Em 1971 foi realizado o II Encontro de Governadores, em Salvador, na Bahia, e debatidas formas para suprir a carência de recursos e meios para tornar a tarefa de preservação do patrimônio autossuficiente, além da necessária ampliação de pessoal, assim como a reestruturação administrativa do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Destaca-se, nesse sentido, as seguintes recomendações extraídas do Compromisso de Salvador:

> Recomenda-se a convocação do Banco Nacional de Habitação e dos demais órgãos financiadores de habitação, para colaborarem no custeio de todas as operações necessárias à realização de obras orçamentárias em edifícios tombados. [...] Recomenda-se, nos âmbitos nacional e estadual, a criação de fundos provenientes de dotação orçamentárias e doações, ou outros incentivos fiscais [...]. Recomenda-se que, na reorganização do IPHAN, sejam dadas condições especiais em recursos financeiros e humanos [...]. Recomenda-se, por meio de acordos e convênios, uma ação conjunta entre administração pública e as autoridades eclesiásticas, para fins de restauração dos bens de valor cultural (IPHAN, 1971).

As recomendações eram amplas e abrangiam desde o financiamento de obras em edifícios tombados por incentivos fiscais municipais, estaduais e federais, e parcerias por convênios para restauro e administração de bens culturais.

Nesse período, foi publicado o Decreto n.° 71.353/72, que criou o Sistema Federal de Planejamento, composto por todos os órgãos da Administração Federal direta e indireta. A

medida tinha o intuito de estabelecer o planejamento e o orçamento, modernizando a administração pública a partir da coordenação de uma instância central dirigida pela Secretaria-Geral, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Eram anos do milagre econômico em que a situação econômica nacional era favorável, com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) a uma taxa de 11,3% de 1967 a 1974, possibilitando um investimento público que chegou a alcançar 27,2% do PIB nacional (BRESSER-PEREIRA, 2021).

Por meio dos esforços para ampliar as fontes de financiamento na área, em 1973 e no ano seguinte, dos Cr$ 93 milhões de cruzeiros destinados para o Plano Nacional de Cultura, Cr$ 6.192,5 milhões de cruzeiros foram destinados à preservação do patrimônio cultural, conforme noticiado no Jornal do Brasil, em 1973, percebido por Renato Soeiro como "uma injeção de ânimo", que, somada ao orçamento anual, correspondeu a um total de cerca Cr$ 12 milhões (ATIVIDADES, 1973, *online*).

Durante o governo de Ernesto Geisel foi implantado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que objetivava a integração de políticas e investimentos em áreas estratégicas. O ideário de viés desenvolvimentista do governo garantia manutenção do planejamento orçamentário conforme o programado. Antes de assumir, segundo nota transcrita por Corrêa (2012), Geisel solicitou a seu Ministro do Planejamento que não houvesse contingenciamentos de recursos durante sua gestão: "'Velloso, não quero ter cortes durante a execução orçamentária'. E, realmente, enquanto fui ministro do Planejamento, começando com o exercício de 1970, terminando com o de 1978, não houve cortes no orçamento" (CORRÊA, 2012, p. 57). Com isso, houve maior previsibilidade sobre o volume dos recursos orçamentários recebido pelas instituições públicas.

Em 1974, Renato Soeiro deixou o cargo de diretor do Departamento de Assuntos Culturais (DAC), que exercia cumulativamente com o de diretor do IPHAN. Nesse período, conforme declaração de Soeiro ao Jornal do Brasil, de 27 de março de 1974, o orçamento anual crescia numa média de 10% a 16% ao ano. Além do orçamento anual de cerca de Cr$ 10 milhões de cruzeiros, no período de 1973 a 1976 estava em vigor o Programa de Reconstrução de Cidades Históricas do Nordeste, que gerava resultados positivos para a política de preservação do patrimônio cultural e ingressos de recursos para a instituição (DIEGUES, 1974).

Em 1975 foi publicada a "Política Nacional de Cultura" que reconheceu a cultura como política social. A política pública, vinculada à área, mantinha a ótica da preservação de

bens associada à representação da identidade nacional, entretanto, começava a despontar a abertura para as manifestações das classes populares, que lentamente se inseriam na política de preservação do patrimônio cultural como elemento de dinamismo econômico, sobretudo em decorrência da associação ao turismo (MINC, 1975).

Conforme a necessidade de restauro dos bens crescia, ampliava a demanda por recursos monetários e por pessoal especializado, e diante da dificuldade em atender às exigências externas, começou a avolumar as críticas à instituição. À época, a estrutura administrativa do IPHAN ainda se mantinha a mesma de 1946, contando com 148 funcionários. É nesse momento que uma nova estrutura organizacional foi desenhada com a conversão dos distritos em nove Diretorias Regionais, e a inclusão de sete grupos de Museus e de Casas Históricas, conforme a publicação da Portaria n.º 230, de 26 de março de 1976, que aprovou um novo Regimento Interno (IPHAN, 1980). O organograma apresentado na Figura 2 ilustra a nova configuração administrativa da instituição em 1976.

Figura 2 - Organograma do IPHAN - 1976

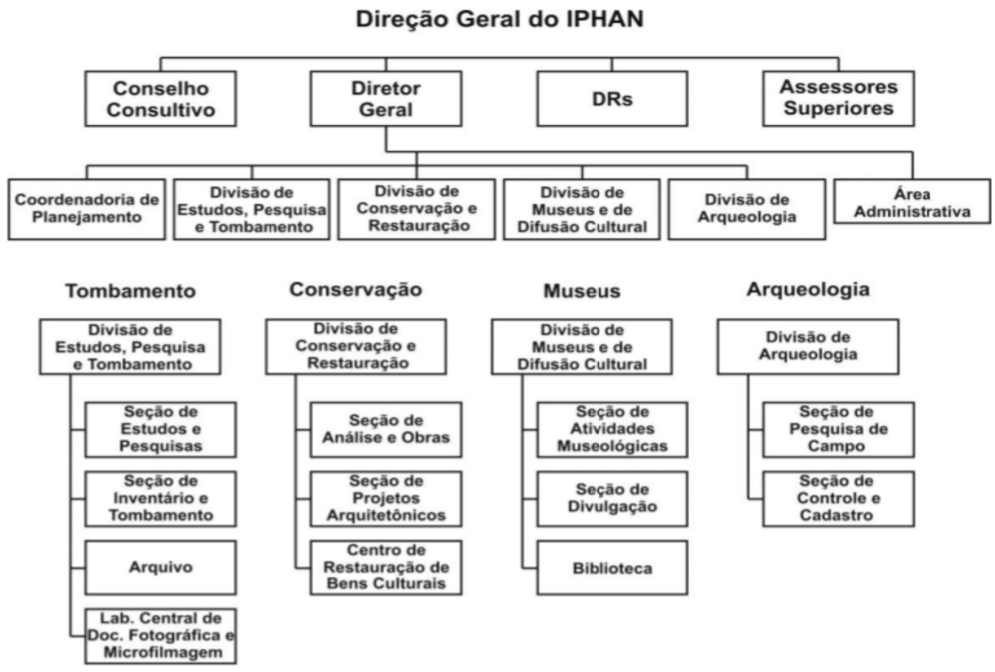


Figura 61. Organograma do IPHAN, 1976.
Fonte: Pereira (2009, p. 78), redesenhado pelo autor.

Fonte: Reis, Luiz Fernando. **O feito e o efeito**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2012, p. 125.

Para Renato Soeiro, diretor do IPHAN, a instituição não dispunha de muitos recursos para manter a proteção dos cerca de 900 monumentos isolados, mais os conjuntos históricos, o que a obrigava realizar a priorização da restauração das obras em estado emergencial, de acordo com declaração para o Jornal do Brasil, de 13 de novembro de 1976 (DOS, 1976). Quando cobrado, no início de 1977, sobre as razões de não realizar os restauros das igrejas no Rio de Janeiro, que vinham se deteriorando sem haver nenhuma intervenção do IPHAN, Soeiro afirmou: "Não recebemos mais que o indispensável para fazer obras de emergência" (IGREJAS, 1977).

Em 1976 o governo ampliou o Programa Cidades Históricas, mas o manteve sob a gestão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR). Para o IPHAN representava um "sinal de esvaziamento da instituição e como um desvirtuamento da nova política de preservação construída com o apoio da Unesco" (SANT'ANNA, 2016, p. 65). O programa, ao incorporar a política de preservação do patrimônio cultural no planejamento governamental de médio prazo, representava uma expressiva fonte de financiamento e investimentos para o setor[12]. Sant'Anna afirma que "[é] forçoso reconhecer, contudo, que, antes do PCH, jamais se havia aplicado tantos recursos financeiros na preservação do patrimônio" (SANT'ANNA, 2016, p.68). Sobre o PCH, Soeiro afirmou:

> Não tem sido fácil — e não poderia sê-lo — dar apoio e orientação técnica a um Programa que envolve verbas consideráveis, contando com uma estrutura administrativa criada para um órgão cujos recursos orçamentários próprios nunca ultrapassaram, em toda sua existência, a Cr$ 12 milhões (SOEIRO, 1979, apud AZEVEDO, 2013, p. 36).

Segundo declaração de Soeiro, os recursos não chegavam à instituição, embora a Exposição de Motivos n.° 60/1976 contrariasse a informação. De acordo com Telles, que atuou como técnico do IPHAN desde 1957, o Programa representou ingresso significativo de recursos: "Para o primeiro programa, havia sido destinado um montante de U$$ 24 milhões, sendo que U$$ 14 milhões diretamente ao IPHAN, para modernização. Para o segundo, a verba destinada foi de um total de U$$ 8 milhões sendo, diretamente ao IPHAN, U$$ 2,5 milhões" (TELLES, 2012, p. 308).

12 Exposição de Motivos n° 60, de 04 de abril de 1976 apresenta complementação de recursos ao PCH, sendo parte destinado ao IPHAN. Exposição de Motivos n° 24, de 2 de fevereiro de 1977, apresentando o grupo de trabalho composto pelos estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro com dotação respectiva, sendo parte destinada ao IPHAN.

Além da atividade de restauro e preservação, o programa fomentou a criação de órgãos e normas de proteção nos entes federativos, intensificou a articulação política e a promoção de convênios com os estados e os municípios brasileiros a fim de possibilitar a execução de restaurações, além da formação e qualificação de pessoal especializado para atuar na área de restauro. De modo que, em 1979, quando o programa foi transferido para o IPHAN, trouxe consigo todo conhecimento acumulado ao longo de sua execução, contribuindo para redefinição da atuação e modernização da instituição.

2.2.2 Duas instituições, uma competência (1979-1990)

A gestão de Soeiro terminou em 1979, encerrando também a vinculação da instituição com a política cultural do Conselho Federal de Cultura (CFC), criado em 1966 por Castello Branco, do qual Soeiro fazia parte (PEREGRINO, 2012). Com o crescimento dos movimentos sociais e início do processo de reabertura política, dentre outros aspectos internos da política nacional, houve um impulso para alterações no IPHAN. Para Peregrino "as novas demandas abriram espaço para um novo ator – a *pluralidade nacional*" (PEREGRINO, 2012, p. 90 *grifo do original*). A condução da instituição de forma centralizadora, que vigorava até então, demonstrava estar enfraquecida, recebendo pouca atenção do poder público e parcos recursos. É preciso considerar, no entanto, que a economia brasileira vivenciava os efeitos da crise do petróleo que afetava o orçamento público, provocando déficit nas contas, cujo desequilíbrio e efeitos negativos se estenderiam até 1994 (BRESSER-PEREIRA, 2021).

Nesse cenário, a chegada de Aloísio Magalhães representou um choque de gestão. Com uma nova concepção de patrimônio cultural e da gestão administrativa, e, sobretudo, com traquejo político, a proposta do novo diretor era a de dar início a um processo de reestruturação da instituição, como destaca Fleury (1980) ao reproduzir a fala de Magalhães em reportagem para o Jornal do Brasil, em 21 de abril de 1980:

> Essa estrutura foi definhando com o tempo, o que era praticamente inevitável, e, para recuperar e atualizar a função de uma entidade de proteção ao bem cultural, chegou-se à conclusão de que somente uma estrutura jurídica de fundação poderia gerir seu quadro de competências. A primeira dificuldade encontrada era de que o Governo Federal estava evitando a

> autorização de novas fundações, posição revista depois do apoio de vários setores a ideia (MAGALHÃES apud FLEURY, 1980, *online*).

A reestruturação contou com suporte da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR) por meio de um convênio. O IPHAN, que contava com 365 colaboradores, foi transformado em Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1979, pelo decreto n.° 84.198, mantendo vinculação ao MEC (IPHAN, 1980). Fundiram-se à SPHAN, o Centro de Referências Culturais (CNRC), e, ainda, o Programa Cidades Históricas. Nesse mesmo ano foi criada a Fundação Pró-Memória. As duas instituições ficaram conhecidas por SPHAN/Pró-Memória. Para Dantas, a junção tinha por objetivo

> […] facilitar a captação e utilização de recursos, daí o desdobramento funcional em SPHAN, como órgão da administração direta, dotado de poder de polícia e foro privilegiado; e a Fundação Pró-Memória, com liberdade quanto aos recursos na parte operacional (DANTAS, 2013, p. 228).

Azevedo (2013), ao analisar a contribuição de Soeiro, identificou estudos internos que vinham sendo debatidos visando a conciliação de dois modelos de organização, mas que não chegaram a ser efetivados. Para Aloísio Magalhães, a instituição como estava estruturada, "na figura do instituto autônomo não passava de um mito institucional, na medida em que não conferia nenhuma flexibilidade, nenhuma autonomia; ao contrário, a instituição se via cerceada em todos os sentidos, carecendo de objetivos" (MINC, 1980b, p. 9). Para Irapoan Cavalcanti de Lyra, assessor da direção geral da SPHAN, a instituição enquanto órgão de execução, não conseguia atingir seus objetivos:

> […] o desempenho do IPHAN quanto aos seus objetivos estava sendo extraordinariamente afetado pela incapacidade que o órgão tinha de obter meios necessários para atingir esses objetivos. Mesmo que o IPHAN tivesse recursos necessários, o que não era o caso, havia extrema dificuldade em utilizá-los (MINC, 1980c, p. 11).

Uma das causas foi associada à natureza jurídica. Dos estudos realizados pela equipe de Aloísio Magalhães verificou-se que, como órgão de execução, a instituição abrigava poder de polícia e foro privilegiado, que reduziam a flexibilidade e limitavam as possibilidades de obtenção de recursos. Dentre as alternativas, a constituição de uma fundação ofereceria maior liberdade de atuação (MINC, 1980c). Em entrevista para o Boletim do SPHAN, Aloísio Magalhães apontou, ainda, que, dentre os motivos para a reestruturação, estava a necessidade

de mudança no quadro de pessoal. Nesse sentido, a descentralização era percebida como uma forma de impulsionar as alterações nos recursos humanos, mas também nos métodos, no financeiro e na capacidade de articulação com outros organismos regionais, internacionais, públicos e privados (MINC, 1980a).

Com a nova configuração, coube à SPHAN atuar como órgão central de direção superior, com foco administrativo, mantendo poder de polícia, sendo responsável pela definição da política de preservação do patrimônio cultural, contando apenas com quadros de direção; enquanto a Pró-Memória atuaria na operacionalização e promoção das atividades por projetos, com uma estrutura organizacional enxuta.

Criada pela Lei n.° 6.757, de 17 de dezembro de 1979, a Fundação Pró-Memória possuía personalidade jurídica de direito privado, mantida com recursos financeiros decorrentes de dotação orçamentária, auxílios e subvenções da União, dos estados, dos municípios e de outras entidades públicas e privadas, de origem nacional e estrangeiras, além de taxas e emolumentos, resultados de operação de crédito, entre outras receitas. O fundo especial do IPHAN foi incorporado à Pró-Memória. Conforme o Estatuto, aprovado pelo Decreto 84.396/1980, a Fundação se constituía de Presidência (com nomeação pelo Presidente da República) e um Conselho Curador, o qual era composto por cinco membros nomeados pelo MEC. O quadro de pessoal não era fixo, contando com contratos temporários, segundo necessidade do projeto a ser desenvolvido e executado. A contratação de pessoal se daria de forma ágil, sendo estes empregados públicos, regidos pelas Leis Trabalhistas. A atuação por projetos possibilitaria a alocação de recursos materiais, humanos e financeiros conforme a demanda. A flexibilidade de atuação da fundação visava facilitar os contratos futuros, objetivando a rentabilização dos bens culturais por meio de aluguéis, implantação de albergues turísticos e da exploração comercial, consoante a explicação de Aloísio Magalhães, em reportagem para o Jornal do Brasil, de 21 de abril de 1980 (FLEURY, 1980). Como diferencial, a fundação não contaria com a rigidez e limitações de uma estrutura organizacional e teria maior mobilidade na alocação dos recursos. A elaboração do orçamento anual e execução da gestão financeira e orçamentária ficariam a cargo do Conselho Curador.

Aloísio Magalhães, segundo Teixeira (2019), ao conceber duas instituições voltadas à preservação do patrimônio, “alicerçava seu projeto em duas questões bem caras ao regime militar: o nacionalismo e desenvolvimento econômico” (TEIXEIRA, 2019, *online*). As mudanças propostas por Magalhães não se encerravam na reformulação da estrutura

administrativa e jurídica da instituição, também incluía uma renovação nas práticas de preservação a partir de uma concepção de patrimônio diversa do que se preconizava até então, que, de acordo com Freitas (1994) abrangia "desde os costumes, os hábitos, as maneiras de ser até as atividades pré-industriais. Por isto mesmo, ela é marcada pelo caráter da diversidade, da heterogeneidade das manifestações culturais da estrutura social brasileira" (FREITAS, 1994, p. 84).

Compunha o processo de mudança os conhecimentos fomentados pelo PCH. Constituído externamente à instituição, o programa contribuiu para fomentar o debate sobre a descentralização da atuação institucional. A incorporação do PCH havia sido prevista, segundo consta na Exposição de Motivos n.° 320, de novembro de 1979, assinada por Eduardo Portella e Antônio Delfim Netto (CORRÊA, 2016). Iniciado em 1973, tinha por finalidade a revitalização do Patrimônio Cultural Urbano com vistas a fomentar o turismo. Possuía um caráter interministerial e inter-federativo e foi implementado pelo Ministério do Planejamento, com aporte de US$ 73,8 milhões de dólares, segundo dados levantados por Azevedo (2013), incluindo a contrapartida dos estados.

> […] 1973 a 1979, foram investidos 17,3 milhões de dólares, realizando-se 143 obras em monumentos (85% dos investimentos); 8 cursos de qualificação de mão de obra nos três níveis (superior, intermediário e operário); 7 planos urbanísticos; 6 obras em espaços públicos (urbanos); e 10 ações de tipos diversos (CORRÊA, 2016, n.p).

A instituição participou da avaliação e da fiscalização dos projetos em um primeiro momento, recebendo 14% dos recursos (AZEVEDO, 2013). Em 1979, o programa foi transferido com toda a estrutura e operação, e também, o saldo remanescente do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI) para a Pró-Memória (CORRÊA, 2016).

Assim, o orçamento da instituição teve um incremento em oito vezes ao que lhe era tradicionalmente disponibilizado, segundo Sérgio Fleury, em reportagem do Jornal do Brasil, em 21 de abril de 1980 (FLEURY, 1980). Os recursos que, em 1979, somavam Cr$ 75 milhões passaram, em 1980, para Cr$ 600 milhões, o que na percepção de Aloísio Magalhães ainda era insuficiente. Para Clara Alvim, em reportagem de Gioconda Mentoni, no Jornal do Brasil, em 21 de junho de 1981, as necessidades de recursos para atender a área do patrimônio, por meio da Pró-Memória, necessitavam do triplo do orçamento que a instituição

dispunha à época (MENTONI, 1981). E como parte das propostas de conservação e geração de receita do novo presidente da instituição, estava a de dar uso aos bens tombados:

> Um dos nossos objetivos será o de transformar os bens da União em bens rentáveis, logicamente quando isso for possível. Assim, faremos, ainda, um levantamento de quais os imóveis poderão ser transformados em albergues turísticos e entregues, por contrato, às companhias hoteleiras para exploração comercial e que deveram se manter conservados. Ao mesmo tempo, será feito um outro levantamento nacional, para apurar quem ocupa bens tombados, a fim se cobrar uma espécie de aluguel por sua utilização. Isso será apenas o começo da Fundação Pró-Memória (MAGALHÃES apud FLEURY, 1980).

Em 1981, com a criação da Secretaria da Cultura, a SPHAN passou a condição de subsecretaria, arranjo que perdurou até a criação do Ministério da Cultura (MINC), em 1985, quando voltou a ser Secretaria. Aloísio Magalhães além de estar à frente do comando da recém-denominada SPHAN e da Fundação Pró-Memória, também foi nomeado para a direção da Secretaria de Assuntos Culturais do MEC.

Apadrinhado do general Golbery, da Casa Civil, Aloísio Magalhães possuía traquejo político para "arrancar verbas insuspeitas de Delfim Neto, no Planejamento" de forma que, o orçamento, para a cultura, chegou a "cerca de 5 bilhões de cruzeiros este ano (correspondente ao lucro da Vale do Rio Doce, há dois anos)" conforme reportagem da revista Veja, n.° 656, de 1981 (PRIMEIRO, 2016). Segundo reportagem do Jornal do Brasil, de 5 de janeiro de 1981, assinada por Pontual (1981), na percepção de Aloísio Magalhães não era a falta de recursos o maior problema do órgão de preservação, mas conhecimento de causa, a competência dos quadros e a continuidade das ações (PONTUAL, 1981). A Secretaria da Cultura manteve as diretrizes voltadas para a descentralização, reduziu a elitização da instituição e estabeleceu um planejamento participativo. Os planos de Magalhães (IPHAN, 2016b) eram de criar uma política cultural baseada em duas vertentes, de um lado a Fundação Nacional de Artes (FUNARTE) responsável pela produção cultural e de outro, a Fundação Pró-Memória para gerir o patrimônio cultural. No entanto, os planos e idealizações de Aloísio Magalhães se desfizeram com seu falecimento em junho de 1981.

Com a morte de Aloísio Magalhães, assumiu a Secretaria de Assuntos Culturais, Marcos Vinícius Villaça, acumulado com o cargo de diretor da SPHAN durante os anos de 1981 a 1985. Com a conclusão do Programa Cidades Históricas, a instituição não conseguiu manter a coordenação, que se apresentava como um dos legados mais promissores para a

instituição. Segundo Sant'Anna "o que sobrou foi um sistema federal, composto pelo IPHAN central e suas representações regionais, e diversos 'sistemas' estaduais sem capilaridade, descoordenados entre si, sem diálogo e com ações, muitas vezes, superpostas" (SANT'ANNA, 2016, p. 70).

Com a criação do MinC, em 1985, a instituição voltou à condição de Secretaria, com direção do arquiteto mineiro Ângelo Oswaldo de Araújo Santos. A estruturação de um ministério para a área da cultura era uma reivindicação antiga e percebida, em certa medida, como solução para resolução da recorrente escassez de recursos, como esclarece Ferron e Arruda (2019) ao reproduzir argumento do secretário de cultura de Minas Gerais, José Aparecido, para quem "a proposta de criação do Ministério da Cultura era condição *sine qua non* para a solução dos problemas orçamentários enfrentados pela área; a questão orçamentária era a forma como justificava a necessidade urgente de uma pasta autônoma para o setor" (JOSÉ APARECIDO apud FERRON e ARRUDA, 2019, p. 178).

Embora se cogitasse a necessidade de um ministério especializado na área da cultura, Ferron e Arruda (2019) lembram que a criação do MinC não era consenso entre as lideranças do setor, pois havia o temor que o custo de manutenção resultasse em redução de recursos para as unidades vinculadas, além da possibilidade de controle e intervenção estatal. Criado o ministério, faltavam condições para atuação, pois, não foram atribuídos recursos humanos, nem dotação orçamentária, apenas uma mínima estrutura administrativa (FERRON; ARRUDA, 2019).

Os anos 1980 foram tempos marcados por crise econômica e hiperinflação. Para Franco (1991) não há como identificar uma única causa para o déficit orçamentário da época, embora sopesasse a deterioração da arrecadação de receitas e o crescimento no gasto público com pessoal. Nesse cenário cresciam os apelos de gestores de instituições públicas por recursos em razão da elevação das despesas. O orçamento público, ainda pouco transparente sobre gastos e sem procedimentos que disciplinassem um uso racional de recursos, estava atrelado ao financiamento inflacionário, o que, por sua vez, ampliava o desequilíbrio fiscal.

Considerando o agravamento das contas públicas, Santos (2009) destaca a crescente relevância atribuída ao papel das agências de fomento no período, não pelo fortalecimento da cultura, mas pela ausência de uma política na área e pela rigidez das estruturas administrativas públicas hierarquizadas. Com a criação do MinC foram discutidas formas de angariar recursos para o financiamento da cultura resultando na publicação da Lei n.° 7.505/86, denominada Lei

Sarney. A lei buscava ampliar a participação da sociedade, em especial da iniciativa privada no financiamento da cultura. Baseada em renúncia fiscal, a lei vigorou até 1990 e permitia abater do Imposto de Renda das doações (100%), patrocínios (80%) e investimentos (50%) em cultura. Para Celso Furtado, então ministro da pasta, em entrevista ao Programa Roda Viva, em 1986, a Lei Sarney foi proposta como tentativa de reduzir a necessidade de apoio do Estado e como um desafio para o setor, "para que as pessoas se organizem, apresentem seus projetos e façam uma campanha dentro de sua própria comunidade" (RODA VIVA, 2020). Para Rubim, embora houvesse sido criado órgãos e instituições no período, tratava-se de um tempo de grande instabilidade para as instituições ligadas à cultura:

> A rigor, ela terminava por contrariar todo este esforço e investimento em novos organismos, pois introduzia uma ruptura radical com os modos, até então vigentes, de financiar a cultura. Em vez de financiamento direto, agora o próprio Estado propunha que os recursos fossem buscados pretensamente no mercado, só que o dinheiro em boa medida era público, decorrente do mecanismo de renúncia fiscal (RUBIM, 2007, p. 24).

Ao longo da década foi sendo discutido o papel dos estados e municípios na área da cultura e da preservação do patrimônio cultural (SANTOS, 2009). Segundo Marins (2016) a década de 1980 foi impulsionada pela gestão de Aloísio Magalhães ampliando a proteção a bens culturais não ligados às vertentes estilísticas que guiavam a preservação até aquele momento. Com a promulgação da Constituição de 1988, o patrimônio cultural recebeu destaque, ainda assim, os anos seguintes mostraram-se desafiadores para a instituição de preservação do patrimônio cultural.

2.2.3 A instituição de Proteção do Patrimônio desprotegida (1990-1994)

O governo Fernando Collor de Mello, iniciado em 1990, teve como um de seus primeiros atos a extinção de várias instituições ligadas à cultura. O país se encontrava em grande instabilidade política e econômica, que também se refletia nas organizações públicas. A implantação de mudanças estruturais na composição dos órgãos e instituições públicas visavam, sobretudo, o fortalecimento do chefe do executivo, a redução das barganhas políticas e o aumento da coordenação dos órgãos centrais por meio da diminuição do número de

ministérios, mas resultou em “instabilidade organizacional, perda de memória administrativa e desorganização em vários núcleos de competência profissional” (COSTA, 2002, p. 23). Segundo Rubim,

> Collor, no primeiro e tumultuado experimento neoliberal no país, praticamente desmonta a área de cultura no plano federal. Acaba com o Ministério, reduz a cultura a uma secretaria e extingue inúmeros órgãos, a exemplo da Funarte, Embrafilme, Pró-Memória, Fundacem, Concine. O primeiro responsável pelo órgão, Ipojuca Pontes, em um embate feroz contra quase todo o meio cultural, produz um radical programa neoliberal para a cultura no Brasil (RUBIM, 2007, p. 24).

Apesar de considerado um momento traumático havia uma necessidade crescente de revisão organizacional da instituição. De acordo com Ítalo Campofiorito, então presidente do Pró-Memória e secretário da SPHAN à época, em reportagem do Jornal do Brasil, de 17 de março de 1990, a Fundação Pró-Memória dispunha de 1.690 colaboradores, os quais desempenhavam atividades semelhantes aos lotados na Secretaria. Para Campofiorito, o ideal era a fusão entre ambas as instituições, pois, conforme afirmou: “Eu mesmo, por exemplo, deixei de preencher 90 cargos de confiança cobiçadíssimos na SPHAN, que não ocupei porque havia funções idênticas no Pró-memória” (Jornal do Brasil, de 17 de março de 1990).

Assim, com a edição da Medida Provisória (MP) n.° 151, de 1990, foi extinta a Fundação Pró-Memória, ratificada por meio do Decreto n.° 99.240/1990. A MP também propunha a transformação da SPHAN em um instituto, que passaria a ser denominado Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Entretanto, como esclarece Silva (1990) para o Jornal do Brasil, edição 00001, de 9 de abril de 1990, o legislativo não aprovou a mudança e fez alterações na lei para que a SPHAN fosse convertida em autarquia. Dessa forma, a SPHAN foi reconstituída pela Lei n.° 8.029, de 12 de abril de 1990, sob a denominação de Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), com transferência do acervo, receitas e dotações orçamentárias que haviam sido destinadas à extinta fundação.

O breve intervalo entre a extinção e a efetivação da recriação do órgão de preservação do patrimônio foi acompanhado pelos colaboradores da instituição com apreensão, como destaca o Jornal do Brasil, edição 00085, em 7 de julho de 1990, ao reproduzir a fala de Janice Nascimento, arquiteta e servidora, ocupando cargo de chefe em um escritório técnico da instituição: “É o enterro do órgão por dois lados: sem recursos e sem pessoal” (OURO, 1990, p. 5). A insegurança da permanência da instituição, somada aos baixos salários, começou a

esvaziar os quadros funcionais, afetando diretamente a manutenção das atividades nos escritórios técnicos e as atividades de conservação e de fiscalização.

O IBPC teve Regimento Interno aprovado em 1990, começando efetivamente suas atividades em 6 de dezembro desse mesmo ano, com a nomeação de Lélia Coelho Frota para a presidência da autarquia. Vinculado à Secretaria da Cultura da Presidência da República, o IBPC, conforme o Decreto n.° 99.902, de 13 de outubro de 1990, possuía autonomia técnica, administrativa e financeira e compunha-se de: órgão colegiado (Diretoria), órgão de assessoramento da presidência da instituição, órgãos seccionais (Procuradoria, Departamento de Planejamento e Administração), órgãos singulares (Departamento de Identificação e Documentação, Departamento de Proteção e Departamento de Promoção) e ainda unidades descentralizadas (Coordenações Estaduais). O Conselho Consultivo, que também havia sido extinto, não foi recriado num primeiro momento, só voltando a fazer parte da instituição em 1991, com a publicação do Decreto n.° 335/1991.

O Regimento Interno de 1990 trazia como competência a proteção e promoção do patrimônio cultural pela formulação e coordenação da política de preservação, a constituição de programas de cooperação e o aperfeiçoamento de pessoal, e a adoção e o desenvolvimento de metodologias, normas e procedimentos para a área. Ainda, segundo Anexo III, do Decreto n.° 99.902/1990, a instituição contabilizava, à época, 1.357 servidores, sendo que, para novos ingressos, passou-se a exigir a realização de concurso público. Além destes, a disponibilidade de pessoal seria complementada com cargos de livre nomeação e exoneração, como os de confiança, acrescentando outras 134 vagas.

Em entrevista ao Jornal do Brasil, em 6 de dezembro de 1990, Lélia Coelho Frota afirmou que, com a disponibilização de 40% da dotação orçamentária da Secretaria da Cultura, sua gestão visava “não centralizar a administração em Brasília [...] O trabalho do IBPC vai começar pelas pontas, os municípios” (NOVA, 1990, p. 9). Para tal, foram criadas quinze Câmaras Regionais de Proteção, geridas por um coordenador regional, objetivando estabelecer o avanço na descentralização organizacional e a coparticipação com municípios e suas respectivas prefeituras.

A publicação do regimento do IBPC organizava a estrutura administrativa e garantia a continuidade das atividades, mas para os agentes do patrimônio mantinha-se a percepção de que a instituição estava enfraquecida. Em comunicação realizada na VII Reunião Científica da

Sociedade de Arqueologia Brasileira, Maria Lúcia Pardi denunciava a escassez de pessoal e de recursos na instituição:

> De um órgão que, há algum tempo, repassava verba para pesquisa arqueológica de terceiros, entre outros, hoje temos uma instituição que se restringe mais às suas responsabilidades legais como resposta à redução de recursos, infraestrutura e pessoal a que foi submetido, assim como todo o Serviço Público (PARDI, 1993, p. 230).

Para Marins, as levas de aposentadoria na década de 1990, somado à inexistência de concursos para área, contribuíam para a redução de pessoal nas organizações públicas. Por outro lado, a diminuição dos investimentos governamentais também afetava o desempenho das atividades institucionais (MARINS, 2016, *online*).

Face ao cenário, poucos meses após assumir a direção do IBPC, Lélia Coelho Frota anunciou sua demissão, e, em texto enviado ao Jornal do Brasil, edição 00045, em 23 de maio de 1991, expôs suas razões. Segundo a reportagem assinada por Lélia Gontijo Soares, se não fossem suficientes os entraves decorrentes do desmantelamento das estruturas de proteção do patrimônio cultural, as iniciativas judiciais tentando reverter a extinção da SPHAN/Pró-Memória também se faziam prejudiciais ao recém-criado IBPC. Dentre os exemplos dos entraves, a ex-presidente apontava a manutenção das instituições extintas enquanto era iniciado o funcionamento do IBPC; a morosidade na efetivação da transferência das dotações orçamentárias para o IBPC, que só ocorreu em fevereiro de 1991; a extinção do Conselho Consultivo impedindo novos tombamentos; a falta de preenchimento das vagas da Procuradoria, que inviabilizava a tramitação dos procedimentos que exigiam aval do setor; o aumento no volume de reclamações trabalhistas, com decisões transitadas em julgado, dentre outras questões administrativas. Além dos problemas internos, cresciam as pressões vindas dos municípios e dos estados que clamavam por intervenções da autarquia e por restauros em bens tombados (SOARES, 1991a).

Outro agravante para o setor relacionava-se à condução do MinC. Durante o período de um ano em que esteve à frente da pasta da cultura, Ipojuca Pontes não se destacou como uma liderança, sendo acusado de desmantelar o setor: “ajudou a produzir uma crise sem precedentes na cultura brasileira”, segundo reportagem de Arthur Dapieve para o Jornal do Brasil, edição 00331, de 9 de março de 1991 (DAPIEVE, 1991, p. 9). Além das extinções de sete instituições ligadas à cultura, foi revogada a Lei Sarney, resultando na suspensão de todos os incentivos fiscais para cultura. Nesse cenário, em julho de 1991, o IBPC organizou o

movimento “SOS Patrimônio Cultural” e entrou em greve por melhoria salarial e elevação das dotações orçamentárias.

Diante da crise do setor, foi homologada a Lei n.° 8.313/1991, de autoria do então Secretário de Cultura, Sérgio Paulo Rouanet, que ficou conhecida como Lei Rouanet. Com intuito de fomentar o financiamento em projetos ligados à cultura, a lei criava três mecanismos de apoio e estímulo ao setor. O primeiro, trata-se de um fundo de natureza contábil, denominado Fundo Nacional da Cultura (FNC), composto por recursos provenientes das loterias federais, do Tesouro Nacional, do Fundo de Desenvolvimento Regional, de doações e saldos decorrentes de devoluções de projetos de Mecenato, exercícios anteriores e saldos de empréstimos. O FNC atuava a fundo perdido e a partir de empréstimos reembolsáveis. O segundo mecanismo instituído pela lei foi o do Mecenato, permitindo que o financiamento seja realizado tanto por pessoas físicas quanto jurídicas, de direito público ou privado, tendo por contraposição benefícios fiscais por meio da redução do imposto de renda. E o terceiro mecanismo, designado por Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART), na prática nunca chegou a ser implementado. Tratava-se de um de fundo de investimentos, composto por isenção do imposto de renda, seguros, operação de crédito e câmbio. Na medida em que o fundo alcançasse rentabilidade previa retornos financeiros.

O IBPC, em 1991, contava com uma estrutura administrativa legalmente definida em lei. No entanto, para Rezende *et al.* (2015, *online*), a denominação IBPC nunca foi bem-aceita, sobretudo, por se considerar que acarretava “perda da ‘marca’ Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”. De modo que, após inúmeras reivindicações, em 1994, pela Medida Provisória n.° 752/1994, efetivou-se a alteração do nome para Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), mantido até os dias atuais.

2.2.4 Renovando a instituição de preservação (1994 até dias atuais)

Para Dantas (2003, p. 229), “o atual IPHAN é uma jovem autarquia”, cuja história é sustentada por um discurso construído com base na longa permanência dos dirigentes da SPHAN. Legalmente, as autarquias foram instituídas pelo Decreto n.° 200/1967. Para Boccanera (1981), uma das condições fundamentais associada ao conceito de autarquia é o

atendimento de serviços específicos que exigem descentralização administrativa, desde que sejam serviços tipicamente de Estado: “São instrumentos da política administrativa geral, em cujo planejamento se inserem e a cujas diretrizes se subordinam” (CAIO TACIDO apud BOCCANERA, 1981, p. 155).

O conceito de autarquia adotado no Brasil, como esclarece Boccanera (1981), é diverso de países como França, onde são pessoas do direito privado dedicadas às atividades de Estado. O que mais se aproxima do sentido empregado no Brasil são os estabelecimentos públicos. Na Itália e Alemanha a atuação das autarquias está atrelada ao desenvolvimento da ordem econômica, com atuação aos moldes de uma entidade econômica. As autarquias, no Brasil se definem por ter personalidade jurídica autônoma, patrimônio e receitas próprias, e poder de autogestão:

> [...] seus assuntos são assuntos próprios; [...] seus recursos, não importa se oriundo de trespasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes afeta, configuram recursos e patrimônio próprios, de tal sorte que desfrutam de “autonomia” financeira, tanto como administrativa (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 161).

Como autarquia, conforme descrição de Bandeira de Mello (2009), pode-se atribuir ao IPHAN as seguintes características: liberdade administrativa nos limites definidos em lei e a vinculação, sem haver subordinação, a um órgão governamental. No entanto, conforme esclarece Boccanera (1981), a autonomia financeira concedida não significa a liberação da tutela administrativa e do controle financeiro, elementos estes considerados necessários para evitar o desvirtuamento das finalidades institucionais. Também há permanência de um controle político evidenciado na aprovação do nome de seus dirigentes; no administrativo, pois se sujeita à supervisão ministerial; e ainda, no financeiro, submetido a obrigatoriedade de prestação de contas ao Tribunal de Contas.

Dentre os benefícios que dispõem enquanto autarquia, destaca-se a imunidade aos impostos, impenhorabilidade de bens e rendas, execução fiscal dos créditos, prescrição quinquenal das dívidas, direito de regresso contra servidores, presunção de legalidade dos atos administrativos, bens insusceptíveis de usucapião e prazos processuais ampliados (BANDEIRA DE MELLO, 2009).

Instituído pela Lei n.° 8.113, de 12 de dezembro de 1990, como autarquia, perdurava o desafio ao IPHAN de se reestruturar institucionalmente. Os anos 1990 representaram um período de “esvaziamento de recursos materiais e humanos no setor, sem qualquer ajuste

salarial durante toda a década" (CHUVA, 2017, p. 80). Questões estas acirradas com a implantação de um Plano de Demissão Voluntária (DPV) pelo governo federal que atingiu toda a administração pública. Segundo Telles (2012), a redução de pessoal, na época, representou a perda de 60% do quadro de técnicos do IPHAN. Também não houve a criação de outras Superintendências estaduais.

Em fins da década de 1990 se intensificou a política focada na redução do papel do Estado, em especial durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003), que, somada à desestruturação do setor cultural no início da década de 90, impunha dificuldades para a manutenção das políticas de preservação, conforme aponta Porta (2012). Inspirada na nova Gestão Pública, com foco na melhora do desempenho das instituições públicas, o governo federal colocou em vigor o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995) e o IPHAN não foi apartado do processo. Segundo Costa (2002), a reforma buscava fortalecimento da capacidade de controle e de coordenação da administração pública, mas não foi recepcionada como prioritária, encontrando resistência na burocracia estatal (COSTA, 2002). Como parte da reestruturação da administração pública estava a de converter instituições públicas em agências executivas. A intenção era gerar maior eficiência administrativa.

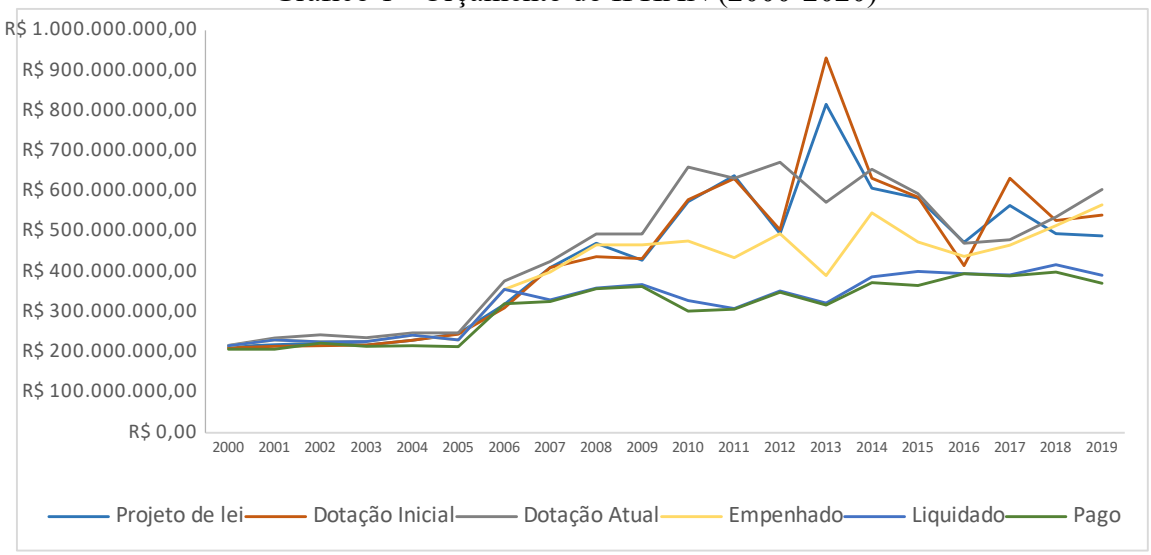
Com essa perspectiva, em 2002 foi proposto que o IPHAN se tornasse uma agência executiva. A assinatura do Contrato de Gestão asseguraria maior autonomia na execução das atividades sem necessidade de anuência prévia. Como contrapartida se exigia a obtenção de resultados por meio do cumprimento de metas, que deveriam ser medidas duas a três vezes no ano por uma comissão composta por funcionários do Ministério Supervisor e pelo Ministério do Planejamento. O processo foi iniciado com a capacitação, com foco gerencial, para os colaboradores, mas gerou inquietações internas, visto que o orçamento seguiria as regras e o trâmite convencional, enquanto a flexibilização proposta se restringia à alocação de recursos. Tão pouco haveria um reforço de pessoal que se mostrava, à época, insuficiente para atender as demandas internas, ainda que se cogitasse a possibilidade de contratação de empregados públicos, conforme Ata da 36° Reunião do Conselho Consultivo (IPHAN, 2002a). As discussões avançaram ao longo de dois anos, no entanto, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva houve um novo direcionamento na condução das políticas públicas federais, e a assinatura do Contrato de Gestão para que o IPHAN se tornasse agência executiva não foi efetivado.

Ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apresentou projeto, à semelhança de um programa de restauro desenvolvido com sucesso em países latino-americanos, para ser implantado no Brasil, que foi aprovado e lançado sob a denominação de Programa Monumenta. Vinculado ao MinC, com financiamento por empréstimo do BID e apoio técnico da Unesco, era estabelecido o convênio com estados e municípios mediante uma contrapartida, com a finalidade de revitalização de áreas centrais, com foco nos centros históricos. Discordâncias sobre forma de implantação e atuação do Monumenta levaram o IPHAN a atuar, durante quase todo período vigência do programa, como orientador e fiscalizador (1999 a 2003). A coordenação e gestão foram assumidas pela Unidade Central de Gerenciamento (UCG), com sede no MinC (FRIDMAN *et al.*, 2019).

Quanto ao aspecto orçamentário, é nesse período que se efetivou o fazer o orçamento conforme o adotado na atualidade. Com o alcance de maior estabilidade econômica no pós-implantação do Plano Real ampliou-se a capacidade de planejamento orçamentário, em especial com a conformação das leis orçamentárias de curto e médio prazo viabilizando a integração dos programas finalísticos do PPA às ações presentes na LOA. A reformulação orçamentária visava estabelecer um "[…] orçamento por produto (bens e serviços), com metas e recursos e não apenas mera versão financeira de um hipotético plano" (GTI apud GARCIA, 2000, p. 21). Na nova dinâmica orçamentária, as ações atuariam diretamente nas causas, que de forma coordenada buscariam mitigar um problema. A mudança no fazer o orçamento intensificou a autonomia das instituições com a redução do controle sobre procedimentos, voltando-se para a avaliação de resultados esperados, com metas e indicadores estabelecidos pelo programa, conforme apresentado ao longo do primeiro capítulo.

No gráfico 1 é possível observar a disponibilização de recursos para o IPHAN ao longo das últimas duas décadas. O gráfico traz a totalidade do orçamento, ou seja, integra tanto o orçamento fiscal (manutenção da instituição e o destinado às atividades finalísticas) como o da seguridade, relacionado especificamente à autarquia.

Gráfico 1 - Orçamento do IPHAN (2000-2020)



Fonte: Elaborado pela autora com dados coletados no site SIOP.
*Construído com base em valores deflacionados pelo IPCA, para o mês de janeiro de 2020.

Conforme o Relatório de Atividades do IPHAN (2007), o orçamento aplicado à preservação do patrimônio cultural se avolumou, de modo que, de 1995 até 2006, houve um aumento de 350% das dotações orçamentárias, correspondendo a uma elevação dos recursos para além do orçamento incremental. No gráfico 1, pode-se observar que a autarquia foi beneficiada com incremento no volume de créditos autorizadas, em especial a partir de 2006. O crescimento orçamentário apontado pelo gráfico 1, até 2011, se deveu, em especial a ingressos do Programa Monumenta (IPHAN, 2015b). Em 2012 teve uma queda orçamentária com o fim da destinação de recursos pelo programa e a partir de 2013, começou a receber os recursos oriundos do PAC, segundo declaração de Kátia Bógea, conforme registrado na Ata da 81.ª Reunião do Conselho Consultivo.

> O Programa Monumenta começou com execução muito baixa porque era muito complicada e difícil a execução de recursos externos. Mas ele foi num crescendo e até 2011, o orçamento do Iphan foi a um patamar inédito, com ligeira queda em 2012 e, em 2013, é realimentado com os recursos do PAC (IPHAN, 2015b, p. 7).

O PPA 2000 – 2003 foi o primeiro no formato atualmente em vigor, embora com algumas distinções como a nomeação de coordenadores responsáveis pelos resultados. No primeiro planejamento de longo prazo o IPHAN contou com cinco programas voltados para a área finalística. Apesar das dificuldades inerentes à implementação do primeiro PPA, para a instituição representou um "salto de qualidade na gestão" (IPHAN, 2001, p. 119). Entretanto, os recursos orçamentários somados às demais receitas próprias ainda se mostravam

insuficientes no início dos anos 2000, impondo dificuldades para o suprimento das demandas finalísticas.

Por meio de pesquisa diagnóstica, elaborada pela instituição, havia a constatação de que 80% do patrimônio edificado tombado individualmente encontrava-se em avançado estágio de deterioração necessitando de intervenção. No entanto, a limitação de recursos para responder às demandas obrigava a instituição a priorizar sua atuação em operações de fiscalização e no estabelecimento de normas de gestão e de acautelamento (FARIA, 2018). A pulverização das ações de restauro, executadas de forma parcial, para abranger o maior número de bens foi uma das estratégias utilizadas pela autarquia, aliada aos convênios e parcerias com empresas e entes públicos (IPHAN, 2001). Conforme Relatório de Gestão de 2000,

> O orçamento dos programas de manutenção administrativa: Manutenção dos Serviços Administrativos, Manutenção dos Serviços de Transporte, Manutenção e Conservação de Bens Imóveis, Ações de Informática, no total de sete milhões, setecentos e vinte e oito mil quinhentos e oitenta e três reais, foram insuficientes para atender a complexa estrutura das Superintendências Regionais e Sub-Regionais espalhados por todo o território nacional (IPHAN, 2001, p. 107).

Embora fosse realizado expressivo esforço em adequar o planejamento das instituições às novas determinações orçamentárias, os programas contemplados nos orçamentos anuais eram afetados pelo contingenciamento de recursos. Conforme apresentado ao longo do primeiro capítulo, após a aprovação da LRF o represamento de recursos visando a manutenção do controle fiscal tornou-se a regra, sendo uma das causas que têm afetado a previsibilidade da disponibilização dos recursos para as instituições públicas, concorrendo para a fragilização do planejamento orçamentário.

> Os contingenciamentos determinados em especial pelo Decreto n.° 4.120, de 7 de fevereiro de 2002, que estabeleceu os limites para movimentação e empenho, prejudicaram muito a execução das metas programadas. Comparado com os últimos sete anos, 2002 foi o ano em que menos recursos financeiros foram aplicados na área finalística, entretanto, a tenacidade, criatividade, dedicação e competência do corpo de servidores da Casa, contribuíram para que fossem realizadas um número considerável de ações (IPHAN, 2002b).

De acordo com informações do Relatório de Gestão de 2002 (IPHAN, 2002b, p. 4), a autarquia, no período de 1995 até 2002, aplicou cerca de R$ 90 milhões de reais na área

finalística (recursos orçamentários e extraorçamentários), que resultaram em cerca de 11.500 ações.

Em 2002, o planejamento da instituição exigia R$ 31 milhões para aplicação nas atividades finalísticas, sendo autorizado R$ 30 milhões em lei orçamentária, com disponibilização efetiva de R$ 25 milhões. O contingenciamento representou uma redução de 26% dos recursos autorizados, afetando a execução de Planos de Ação (IPHAN, 2002b).

O orçamento da cultura do qual o IPHAN faz parte, conforme Programa de Governo de 2002, do então candidato à presidência Luís Inácio Lula da Silva, evidenciava a pouca atenção dada ao setor. Na época o orçamento do MinC correspondia a 0,25% da arrecadação da União, sendo destinado ao IPHAN cerca de 70 milhões (ver gráficos 1),

> […] o orçamento do MinC corresponde a ridículos 0,25% de arrecadação da União, é o que sobra para a aplicação no custeio de instituições públicas importantes, como o IPHAN e a Funarte, que, obviamente não conseguem dar "capilaridade nacional" às suas ações. No ano 2000, por exemplo, o IPHAN teve um orçamento de pouco mais de 70 milhões de reais, dos quais nem 20% foram destinados a investimentos (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10-11).

Em 2004 o governo recém-eleito se comprometeu em fazer da cultura uma política de Estado, reorganizando a economia da cultura como forma de redução da desigualdade social, instituindo uma gestão democrática e descentralizada a partir do Plano Nacional de Cultura (PNC), que integrava a promoção do direito da memória e a geração de publicidade às ações do MinC. (PAIVA, 2019). Para o IPHAN, a proposta era, a obtenção de maior autonomia; rompimento com processo de transformação da autarquia em uma agência executiva; e a garantia da obtenção da coordenação do Monumenta.

Para além das mudanças impostas pelo governo federal que impactavam na gestão administrativa da instituição, começou-se a discutir internamente a ampliação dos conceitos de patrimônio cultural nos fins da década de 1990 (PORTA, 2012) e as formas de incorporá-los na política adotada pelo IPHAN, de modo que refletissem nas atividades e instrumentos adotados pela autarquia. As mudanças debatidas, por fim, se materializam na elaboração da política de patrimônio imaterial, instituída pelo Decreto n.° 3.551, em 4 de agosto de 2000. A partir de então, tem-se uma ampliação das competências da instituição, que passou a atuar tanto na preservação do patrimônio material quanto do imaterial.

Com a publicação do Decreto n.° 3.551/2000, a instituição lançou-se ao desafio de incorporar em sua política patrimonial o detentor do bem cultural. A política pública do

patrimônio deixou de ser exclusivamente de cima para baixo, podendo ser motivada de baixo para cima, a partir da participação social. Para Corá representou:

> […] mudança além da conceitual referente ao entendimento do patrimônio, resgatando os ideais vanguardistas de Mário de Andrade. Também foi preciso renovar o corpo técnico da organização para incorporar entre seus técnicos, novas competências, como especialistas em antropologia, etnografia, musicologia, entre outros (CORÁ, 2014, p. 1105).

Sendo uma instituição com forte cultura organizacional, as mudanças não foram aceitas sem que houvesse conflitos internos: "com vícios de gestão e com procedimentos consolidados, e quando aparece um novo programa [...], faz com que haja um desconforto inicial, marcado por estranhamentos quanto ao novo processo e disputas de poder" (CORÁ, 2014, p. 1105). Para Corá, a dificuldade em aceitar as mudanças decorrentes da inserção do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial ficava evidenciada na disponibilização de recursos destinados à área finalística relacionada ao imaterial:

> […] o IPHAN já absorveu a questão conceitual do patrimônio imaterial. Já em termos comparativos com as outras áreas, é uma área muito pequena, com um financiamento muito pequeno. Ao todo, a gente absorve entre 11% e 12% do orçamento finalístico do IPHAN (diretora do DPI, apud CORÁ, 2014, p. 1108).

O impulso para uma maior aceitação da ampliação das competências se firmou durante a gestão de Gilberto Gil e de Juca Ferreira no MinC, que contribuíram para os avanços na política de preservação do patrimônio, principalmente em razão das reformas orçamentária, política e administrativa. A atuação de Gil representou um incentivo para as políticas culturais mais abrangentes, a exemplo do Programa Cultura, que teve impacto positivo para as ações do patrimônio material e imaterial com repasses de verbas por editais. "em 2007 e 2009, os editais específicos do Instituto dentro do programa renderam [...] investimento de pouco mais de R$ 6 milhões em apoio financeiro e tecnológico" (PAIVA, 2019, p. 39). Outro reflexo da atuação de Gil se fez presente na democratização, ao proporcionar uma ampliação da noção de cultura, fomentando a participação da sociedade, resultando no aumento de bens tombados e registrados de referência à cultura popular, que antes eram relegados a um segundo plano.

Outro ganho expressivo foi resultado das reformas administrativas do MinC com foco em um planejamento estratégico de longo prazo, o que contribuiu para elevação dos recursos recebidos pela pasta. Em 2006, "saltamos de 0,2% para 0,6% do Orçamento da União, aponta uma aproximação com o percentual mínimo recomendado pela Unesco, que é de 1% do total

do orçamento federal" (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 19). O aumento de recursos, tanto financeiro, quanto de pessoal, também beneficiou o IPHAN de forma proporcional. "De 2003 a 2005, R$ 665 milhões foram destinados à recuperação de cidades, sítios e edificações históricos, museus, acervos, arquivos e bibliotecas" (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 22).

Ao longo da década de 2000 o IPHAN foi ganhando capilaridade em todo território nacional. No período de 2000 a 2003, os programas da instituição foram formulados visando atender os "eixos regionais de integração e desenvolvimento" (IPHAN, 2001, p. 5), com descentralização de recursos. De 2002 a 2006, a instituição avançou na execução orçamentária, com crescimento de 112% no empenho das dotações autorizadas (IPHAN, 2006b). Quanto aos recursos humanos, conforme relatório de Gestão de 2003, a autarquia dispunha de 1.191 colaboradores, sendo 1.131 servidores em exercício e 60 nomeados em cargos de livre nomeação e exoneração. De 2003 para 2004, as Superintendências regionais foram ampliadas de 15 para 21, houve aumento das sub-regionais que dobraram de 3 para 6 e os escritórios técnicos passaram de 11 para 27 (IPHAN, 2004b). Em 2009 a instituição já estava presente em todos os estados nacionais (IPHAN, 2009b). Das 71 cidades históricas tombadas até 2012, em 58%, ou seja, em 41 delas, havia sido implantado escritórios técnicos (PORTA, 2012).

Em fins de 2007, segundo Giannecchini (2014), houve uma maior atuação do IPHAN no Monumenta, quando a gestão do programa foi transferida para a autarquia. O programa possibilitou o restauro em "346 investimentos integrados, existentes em 26 municípios, cuja execução dos recursos financeiros somou R$ 149,3 milhões, segundo dados repassados pela UCG, referentes a agosto de 2010" (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015, p. 6). De acordo Fridman *et al.* (2019), o programa evidenciou problemas relacionados à capacitação técnica do IPHAN; vulnerabilidades dos órgãos municipais de proteção; e dificuldades na gestão da instituição quando em comparação com àquelas executadas por consultorias externas. No entanto, segundo Giannecchini (2014), o Monumenta representou o fortalecimento institucional do IPHAN, pois contribuiu com a ampliação da capacidade de investimento, reforçou a relação com outros Ministérios e órgãos da Administração Pública, possibilitou a incorporação da noção de sustentabilidade e de planejamento governamental nas ações de preservação e estimulou a renovação de quadros técnicos da autarquia.

O Programa Monumenta encerrou-se em 2009, substituído pelo Programa de Aceleramento do Crescimento – Cidades Históricas (PAC-CH), elaborado pela Casa Civil em parceria com o MinC e IPHAN, envolvendo os ministérios do Turismo e das Cidades, além das empresas Petrobrás e Eletrobrás, Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e, também, os governos estaduais e municipais. Fridman *et al.* (2019) lembra que o programa se anunciava como inovador ao vincular a restauração patrimonial às intervenções na infraestrutura: "concepção do PAC-CH de preservação do patrimônio cultural vinculava-se à ambiência e ao meio ambiente como indutores da reabilitação urbana" (FRIDMAN *et al*., 2019, *online*). Os investimentos propostos foram de R$ 1,6 bilhão, a serem aplicados em 425 obras em 44 cidades, em 20 estados (IPHAN, 2014a). O programa objetivava a restauração de bens culturais associados à requalificação urbanística e ao financiamento para recuperação de bens tombados de propriedade particular. Conforme Kátia Bogéa, presidente do IPHAN, em fala registrada em Ata da 81ª Reunião do Conselho Consultivo, a obtenção dos recursos do PAC-CH pela instituição foi resultado do esforço do então ministro da cultura, Juca Ferreira. Os recursos destinados ao Programa não seguiam o trâmite convencional, o que representava maior flexibilidade no uso.

> É um recurso totalmente atípico, R$ 500 milhões por ano, cinco vezes, seis, sete vezes o que o Iphan executa normalmente de orçamento. Como o Iphan não teria capacidade de executar diretamente, eram necessárias parcerias com as prefeituras. No nosso caso conseguimos um reforço de contratos temporários de pessoas por até cinco anos, distribuídas pelo país, para apoiar as Superintendências. No PAC aprova-se um projeto, licita-se a obra e a partir daí o Governo Federal começa a pagar o desembolso. Ele não coloca dinheiro na conta da prefeitura para ficar parado no banco. Então, quem não executa, não tem o que receber (Fala de Kátia Bogea, presidente do IPHAN na 81ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, em 25 de novembro de 2015 apud IPHAN, 2015b, p. 5-6).

No entanto, menos da metade das obras foram iniciadas. Um dos motivos deveu-se ao fato de que o IPHAN não contava com projetos prontos para implementação. Era preciso, antes, identificar bens que necessitavam de intervenção, para depois se elaborar um projeto para posterior seleção, a partir de uma lista de bens que comporia o PAC-CH. A falta de pessoal, no entanto, exigiu que fosse realizado processo simplificado de contratação de pessoal, para o levantamento dos bens e a confecção de projetos de intervenção, o que atrasou a inicialização do programa. É preciso considerar que ao longo desse período houve um

agravamento na economia do país, refletindo diretamente nas contas públicas, contribuindo para reduzir a capacidade de execução do programa, sobretudo, pelo impacto dos contingenciamentos.

Outra forma de financiamento na área da cultura, representando uma fonte secundária de recursos para a execução de projetos do IPHAN, foi a Lei Rouanet. Ao longo dos anos 2000 houve um fortalecimento do FNC. Para Paiva (2019), o crescimento das políticas de editais utilizada pelo setor da cultura, incluindo o IPHAN, na prática conduzia a decisão das escolhas dos projetos financiados pelo FNC às empresas privadas, gerando distorções na aplicação de recursos.

Quanto a disponibilização de créditos orçamentários, segundo informações do Relatório de Gestão de 2004, o IPHAN recebeu a totalidade de R$ 28,1 milhões em dotações orçamentárias para os projetos finalísticos somados aos ingressos oriundos do FNC, em 2004, executando 99% dos recursos (IPHAN, 2004b). Na percepção da instituição a oferta de recursos mantinha-se insuficiente: “As ações de preservação do patrimônio cultural brasileiras vêm sendo fortemente afetadas pela falta de recursos orçamentários, pela drástica diminuição de pessoal e pela dificuldade de capacitação do seu corpo técnico” (IPHAN, 2004b, p. 5).

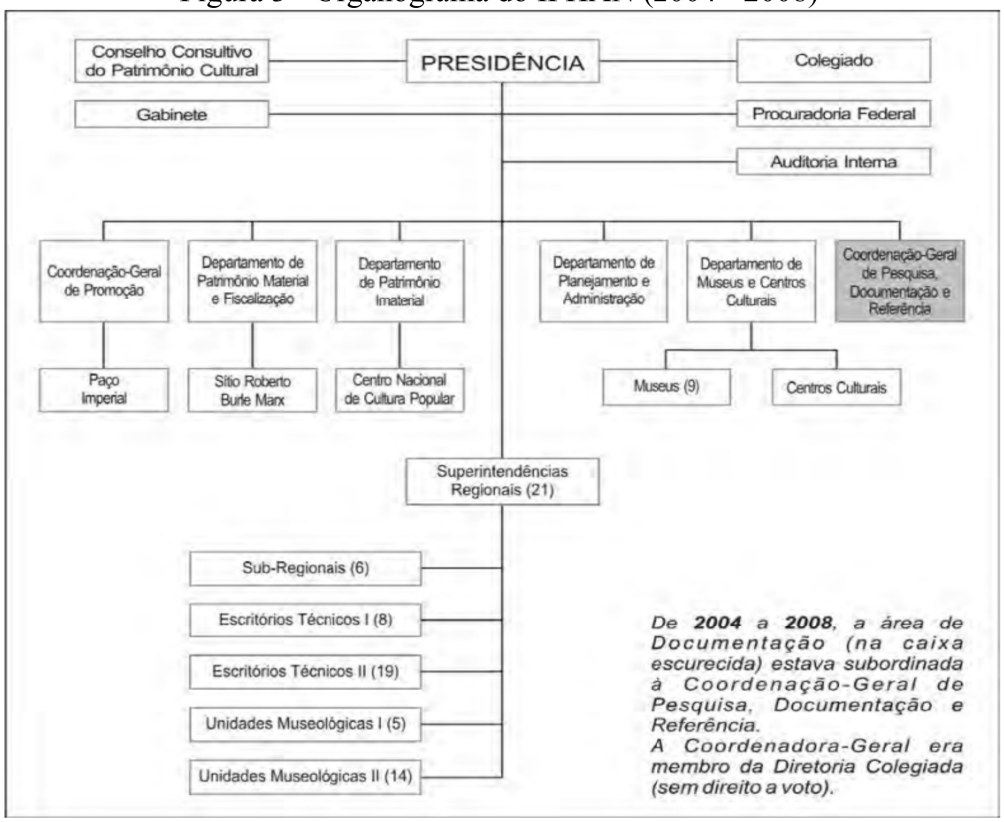
Em 2003 a instituição deu início a um processo de reorganização da área administrativa que culminaram na revisão do Regimento Interno em 2004, publicado por meio do Decreto n.º 5.040, de 7 de abril de 2004, conforme Figura 3.

De acordo com Relatório de Gestão de 2004, a reconfiguração afetou principalmente a área finalística, com destaque para os Departamentos de Patrimônio Material, Imaterial, Centros Culturais e Museus, buscando estabelecer maior articulação dos setores por meio da promoção e pesquisa, com expectativa de aumentar a integração das unidades com a área central (IPHAN, 2004b).

> A criação do Departamento de Patrimônio Material, implicou na formação de equipe técnica, assim como no desenvolvimento de um conhecimento operacional de campo, na construção e efetiva implantação de novos instrumentos, rotinas e procedimentos de trabalho. Essas iniciativas permitiram que se pusesse em marcha o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial que, criado pelo Decreto 3551 de 04 de agosto de 2000, apenas foi lançado em 05 de outubro de 2004. (IPHAN, 2004b, p. 25)

Também se iniciou a implantação do Sistema Nacional de Museus que logo viria a se constituir em uma autarquia independente ao IPHAN.

Figura 3 - Organograma do IPHAN (2004 - 2008)



Fonte: IPHAN. **Cadernos de Pesquisa e documentação do IPHAN**: Programa de Gestão documental. Rio de Janeiro: IPHAN/Copedoc, 2008a, p. 153.

Nos anos subsequentes houve aumento das dotações, conforme pode ser observado no Gráfico 1 (página 86), porém foram acompanhados de queda na execução orçamentária. Os aumentos orçamentários a partir de 2005 foram expressivos e representaram um significativo ganho para a instituição, no entanto, os servidores da autarquia se ressentiam com a ausência de Plano de Carreira e sentiam-se sobrecarregados com a queda nos efetivos, motivando a greve de 2005 e, posteriormente, de 2007 (PAIVA, 2019). Como resultado da reivindicação, em 2005 foi realizado concurso público com ingresso de 222 novos profissionais (POZZER, 2011). Em 2009 foi realizado outro concurso, ingressando mais 187 servidores efetivos. Também houve um reforço de pessoal e incremento orçamentário ao integrar-se ao IPHAN o Centro Nacional de Cultura Popular, da FUNARTE, na condição de Unidade Especial, conforme o Decreto n.º 4.811, de 19 de agosto de 2003.

Ao passo que houve ampliação de recursos para autarquia, também aumentaram suas competências legais. Diante das obrigações legais, os recursos ainda que ampliados se mostravam insuficientes, como demonstra Sutti:

> São 53 milhões executados pelo IPHAN no ano de 2006; 60 milhões, pelo Monumenta e outras unidades orçamentárias do Ministério da Cultura; mais nove milhões de outros ministérios e órgãos federais; 66 milhões investidos pelos governos estaduais; 96 milhões pelos governos municipais e 140 milhões pela Lei Rouanet, que é o Programa Nacional de Apoio à Cultura, na modalidade mecenato. Então, todos os recursos investidos com a rubrica "patrimônio cultural" no país, somaram, em 2006, 425 milhões de reais. Não é nada. Isso mostra que falta muito recurso (SUTTI, 2009, p. 46).

Somando ao rol de competências da autarquia, em parceria da Unesco com o IPHAN, foi iniciado o Programa de Especialização em Patrimônio Cultural, em 2004. Um passo importante na formação de profissionais habilitados na área de preservação do patrimônio cultural (POZZER, 2011). E, em 2008, a instituição recebeu a incumbência de zelar e preservar os bens de valor artístico e cultural da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) de forma compartilhada com o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT), conforme Lei n.° 11.483, de 31 de maio de 2007, significando a transferência de 52 mil imóveis e 15 mil bens móveis para a guarda do IPHAN (PAIVA, 2019).

Além das obrigações legais, a ampliação dos órgãos de preservação de bens culturais nos estados e municípios fomentaram a necessidade de articulação com a autarquia, exigindo da instituição um papel estratégico na coordenação e assessoramento. Segundo Corrêa (2014), a articulação entre as unidades e o próprio MinC era comprometida em razão da estrutura fragmentada e setorizada adotada pela autarquia. Para Sutti (2009), evidenciava-se a necessidade de se buscar uma forma de "compartilhar nossa atuação, criar uma forma de trabalhar que seja capaz de superar essa fragmentação entre os diversos níveis de governo, além do governo com a sociedade" (SUTTI, 2009, p. 44).

Com a ampliação das competências, as ações se pulverizam numa série de rotinas e procedimentos corriqueiros, conforme destaca o Relatório de Gestão de 2006:

> […] vistorias, visitas técnicas, e a fiscalização de núcleos tombados e seu entorno, de sítios arqueológicos e de bens culturais móveis; análise de processo e aprovação de projetos; emissão de autorização, notificações e embargos; acompanhamento da execução de intervenções e projetos; adoção de medidas legais em caso de furto ou dano de bens tombados; análise e emissão de pareceres técnicos para o Programa nacional de apoio à Cultura/Pronac, do Ministério da Cultura; autorização para circulação e comercialização de bens culturais; elaboração e instruções de tombamento, de inventários, de laudos técnicos e de relatórios; análise de Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental – Eia-Rima – de empreendimento potencialmente capaz de afetar o patrimônio cultural brasileiro, além de

> emissão de pareceres sobre relatórios produzidos por outras instituições (IPHAN, 2006b, p. 7).

As rotinas, diante da diversidade e complexidade das tarefas, conforme aponta o Relatório de Gestão de 2007, não eram padronizadas. A heterogeneidade de atuação foi reconhecida pela instituição como uma das causas da falta de coordenação entre as unidades, e, um dos motivos que dificultam a definição de objetivos e prioridades na elaboração de um planejamento de médio e longo prazo (IPHAN, 2008c). A coordenação pode ser entendida como a convergência de diferentes especializações, em prol de um objetivo em comum, com uma atuação interdependente. Para Maximiano (1995), a coordenação pode ser estabelecida por meio da hierarquia, quando o grupo é influenciado por uma liderança; pela comunicação, com a transmissão da informação de modo a articular as tarefas em conjunto; ou pelo planejamento, quando a tomada de decisão se dá de forma antecipada e as tarefas são organizadas de modo interdependente. Outro problema apontado pelo relatório de 2007 se relacionava à obtenção de recursos, percebido pelos servidores como "limitada e desigual", tanto às dotações orçamentárias quanto aos ingressos de incentivos fiscais. A falta de diretrizes para alocação era considerada um dos obstáculos a serem enfrentados (IPHAN, 2008c). As receitas decorrentes da Lei Rouanet geravam maior descontentamento, pois a capacidade de interferência da instituição era pouca, sobressaindo as escolhas e prioridades definidas por empresas privadas.

> A fragmentação fica ainda mais evidente, contudo, quando se percebe que a maior fonte isolada de financiamento, na sub-função patrimônio cultural, tem sido o Mecenato [captação de recursos via Lei Rouanet]. Embora esses recursos sejam públicos [pois, uma vez que derivam de renúncia fiscal, equivalem a dinheiro de impostos], o MINC e o IPHAN têm pouco controle sobre a seleção de projetos e regiões a serem beneficiadas (IPHAN, 2008c, p. 27).

Desse modo, apesar do expressivo aumento dos recursos oriundos do FNC, de 1995 até 2006, aplicados em ações envolvendo o patrimônio cultural, o IPHAN deteve o controle de 13% desse volume, conforme análise orçamentária realizada pela autarquia (IPHAN, 2007).

Quando à alocação das dotações orçamentárias destinadas pelo governo federal para a instituição, às despesas administrativas (pagamento de salários, encargos, contratos de limpeza e vigilância, concessionárias de serviços públicos) em relação os investimentos nas atividades finalísticas, em 2006, correspondiam a ordem de 1,8, ou seja, "para cada real

investido em projetos finalísticos, o IPHAN gastou R$ 1,80[13] com a manutenção da máquina administrativa" (IPHAN, 2008c, p. 90).

Nesse contexto, de acordo com Rosa e Passador (2017), em 2006, sob a direção de Luiz Fernando de Almeida, então presidente do IPHAN, começou a haver um esforço para o aprimoramento organizacional por meio da reorganização administrativa utilizando como ferramenta de modernização a elaboração do Planejamento Estratégico. O conceito de Planejamento Estratégico aplicado pelas organizações foi desenvolvido por Mintzberg e envolve mais que a definição de um objetivo a ser alcançado, mas a formalização e sistematização das etapas do processo de planejamento pela tomada de decisão articulada e integrada, a fim de se obter um determinado resultado (MINTZBERG, 2004) (ver tópico 1.4, do primeiro capítulo, em que são apresentadas as definições sobre planejamento).

Para tanto, foi realizada uma reunião em Ouro Preto, em 2007, considerada marco no processo de inovação administrativa da autarquia, onde foi debatida a gestão orçamentária e financeira. Com auxílio de assessoria externa, um dos objetivos foi de estabelecer um conjunto de indicadores, metas e planos para que, de forma integrada, possibilitassem o aumento da eficiência na entrega de resultados.

Porta (2012) descreve a importância que o processo de elaboração do Planejamento Estratégico teve para a criação de indicadores, destacando a criação de dois: o Índice de Preservação do Patrimônio Material (IPPM) e o Número de Registros de Bens Culturais de Natureza Imaterial. Acrescenta ainda a relevância do Planejamento Estratégico para a avaliação de resultados, para a análise permanente do desempenho regional e setorial, para o equilíbrio dos investimentos e para a unificação de uma política de gestão e de comunicação.

De acordo com Rosa e Passador (2016), a instituição se apoiou nos resultados alcançados em outros órgãos, como Tribunal de Contas da União e Ministério da Agricultura para iniciar seu processo de Planejamento Estratégico. Uma das expectativas, conforme apontado por Porta (2012), era a de se estabelecer um "Banco de Projetos Prioritários" contemplando cada Superintendência para melhor aproveitamento de oportunidades não previstas e dos recursos orçamentários.

Entretanto, apesar dos esforços, não se conseguiu internalizar o processo nas unidades descentralizadas. Segundo Senge (1990), a internalização de novos aprendizados tem sido

13 O resultado foi obtido por meio da fórmula: Atividade Meio/Atividade Fim = Somatório dos Valores empenhados no Programa de Apoio Administrativo/ Somatório dos valores empenhados nos Programas Finalísticos.

uma das questões mais debatidas na administração, pois, o acelerado desenvolvimento tecnológico impõem constantes mudanças para as instituições e exige uma rápida adequação do colaborador e da organização. Nesse sentido, ao estabelecer a missão e visão institucional, a autarquia avançou, pois estabeleceu uma meta comum, permitindo coerência na atuação organizacional. Senge (1990) estuda a aprendizagem nas organizações, estabelecendo cinco disciplinas que atuam como diretrizes, convergindo no apreender a aprender dentro das organizações: pensamento sistêmico, ao se conscientizar de que há uma inter-relação de forças que influenciam o comportamento nas organizações; domínio pessoal, entendido como o aprendizado individual de forma contínua; modelos mentais, representando os pressupostos relacionados a forma de ver as coisas que moldam a ação de um indivíduo, sendo necessária a reflexão para uma atuação consciente; e construção de uma visão compartilhada, fundamentada no estabelecimento de um objetivo em comum onde todos se empenham para seu alcance, exigindo capacidade de diálogo, pensamento coletivo e coordenação das atividades para que o todo seja maior que a parte.

Como alternativa ao Planejamento Estratégico, sob coordenação de Harley Almeida, foi adotado o *Balanced Scorecard* (BSC) e a construção de um Mapa Estratégico (ROSA; PASSADOR, 2017). O BSC é uma metodologia voltada para o desempenho organizacional pautada na causa e feito a partir da mensuração de quatro componentes estratégicos (objetivos, metas, indicadores e iniciativas) que são estruturados em quatro perspectivas: finanças, clientes, processos internos e na aprendizagem e crescimento (KAPLAN; NORTON, 2019). O Mapa Estratégico, por sua vez, trata-se da representação gráfica da estratégia organizacional adotada. Na percepção da coordenadora do projeto, "[…] a implantação do mapa não resolverá o problema estrutural do IPHAN e não garantirá seu fortalecimento. Será necessário criar uma internalização, tornando a estratégia um processo contínuo, capaz de mudar a cultura organizacional interna" (ALMEIDA apud ROSA; PASSADOR, 2017, p. 224).

Vinculado ao processo de modernização, foi implantado o Sistema de Gestão de Planejamento Estratégico, denominado GEPLANES. Deveria ser um instrumento de apoio, unificando procedimentos e possibilitando um acompanhamento da execução dos Planos de Ações, mas, na prática, o sistema mostrou-se ineficiente, sendo substituído, em 2009, pelo SIG-IPHAN. O SIG-IPHAN surgiu com a proposta de atuar como instrumento de elaboração

e tramitação dos Planos de Ação, constituindo-se na base para formulação do planejamento institucional e orçamentário.

Conforme o Relatório de Gestão de 2008, dentre os desafios a serem superados, a instituição observava a falta de sistematização e padronização de normas, a inconsistência nos fluxos e procedimentos, a baixa articulação das políticas de preservação com as políticas públicas, a dispersão de recursos, a deficiência na comunicação e a necessidade de fortalecimento dos instrumentos de gestão (IPHAN, 2009b).

O Relatório de gestão de 2009 sintetizou o esforço institucional do que denominou de uma unificação holística e sistêmica da autarquia, que foi baseada em diagnóstico situacional, que possibilitou a mensuração das atividades, a identificação dos desafios e o estabelecimento de indicadores para acompanhamento administrativo e orçamentários, alinhados com o planejamento institucional focado em dar maior visibilidade às ações finalísticas articulado com o desenvolvimento socioeconômico. Um dos aspectos considerados sensíveis pelo IPHAN nesse período relacionava-se à gestão dos recursos humanos. O quantitativo, composto por 1.489 pessoas, era considerado insuficiente e não havia um Plano de Carreira para os colaboradores, se convertendo em vagas de pouca atratividade no mercado de trabalho e com impactos na permanência do colaborador. Ademais, somava-se ao problema o baixo investimento aplicado em treinamento e capacitação (IPHAN, 2010c).

A carência de investimento em tecnologias da informação e comunicação era outro gargalo, considerado crítico, da mesma forma que a ausência de sistemas de acompanhamento e de indicadores. A descentralização era percebida como uma alternativa capaz de dinamizar as ações da autarquia e contribuir para a sustentabilidade dos bens culturais, aceitando-se, inclusive, a descentralização de créditos para outras esferas e entes públicos, no entendimento de que a preservação do patrimônio cultural deveria envolver outros atores. Desse modo, o volume de repasse, que em 1995 era da ordem de R$ 2,5 milhões, aumentou para R$ 15 milhões, em 2009. A desconcentração também teve efeitos positivos, representando maior flexibilidade e aumento da eficiência a partir da delegação de poder de decisão às Superintendências e aos escritórios técnicos. Nesse contexto de profundas mudanças administrativas, o orçamento, conforme o Relatório de Gestão de 2009,

> […] elevou-se substancialmente nos últimos seis anos, da mesma forma como cresceu o campo do patrimônio cultural brasileiro, incluindo não apenas os bens materiais, mas também as manifestações imateriais da cultura brasileira; não só os bens materiais relacionados à cultura européia, mas os

> bens relacionados a todas as matrizes do povo brasileiro (IPHAN, 2010c, p. 52).

Apesar do aumento, o volume de recursos era considerado insuficiente pela autarquia, apontando a necessidade de uma elevação em cerca de dez vezes ao orçamento autorizado em 2009 para atender as demandas finalísticas, destacando que "para a ação de preservação da ordem de 160 milhões de reais o orçamento disponível é de 16 milhões de reais, ou seja, praticamente 10 vezes inferior ao que já se mostra necessário" (IPHAN, 2010c, p. 67).

Entretanto, em auditoria interna, que avaliou a prestação de contas de 2009, realizada em 2010, constatou-se uma série de fragilidades na gestão, que implicavam diretamente na execução orçamentária e administrativa. Dentre os problemas identificados destaca-se a ausência de planilhas de custos e formação de preços; a falta de controle do patrimônio e almoxarifado, ausência de planejamento de viagens; as falhas na contratação de empresas e de pessoas físicas, inobservância de normas licitatórias; e as irregularidades na manutenção de convênios expirados (IPHAN, 2010b). No esforço de solucionar as falhas administrativas, organizaram-se encontros entre as chefias das Divisões Administrativas, Diretorias e Procuradoria Federal. Mais uma vez, o ponto crítico foi relacionado a política de pessoal, atribuída a carência e/ou ausência de profissionais das áreas de administração, contabilidade, economia e direito, além de falhas na capacitação e treinamento dos colaboradores.

Os problemas acima apontados ficam evidenciados quando verificados os resultados obtidos na execução orçamentária e financeira. Em 2009, o IPHAN contava com cinco programas, os quais estavam inscritos no PPA 2008 – 2011: 0167 – Brasil Patrimônio Cultural; 0171 – Museu Memória e Cidadania; 1137 – Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais; 0173 – Gestão da Política Cultura e 0750 – Apoio Administrativo, cuja soma foi de R$ 230 milhões. A execução alcançou R$ 115 milhões, correspondendo a 50% do orçamento disponibilizado. O programa relacionado ao apoio administrativo obteve o menor desempenho, com execução de 21,16% dos créditos disponibilizados (IPHAN, 2010).

Conforme Relatório de gestão de 2009, a baixa execução devia-se, sobretudo, ao empenho tardio dos recursos, em alguns casos inseridos no sistema no último quadrimestre do exercício financeiro, e ao fato de que a maioria dos Planos de Ação envolviam pequenos projetos com baixos valores, de até 20 mil. A pulverização dos Planos de Ação foi considerada um dos principais gargalos a serem enfrentados à época, pois obrigavam a movimentação de inúmeros procedimentos administrativos, a exemplo dos trâmites necessários para efetivação do processo licitatório, percebidos como antieconômicos (IPHAN, 2010c).

Em 2010, a análise SWOT[14] realizada pela empresa encarregada da implantação do planejamento estratégico na autarquia apresentou um diagnóstico da instituição, identificando como desafios a serem superados a necessidade de consolidação do comitê gestor como principal instância de planejamento, o fortalecimento de uma cultura administrativa voltada para o planejamento institucional a partir da definição de diretrizes e iniciativas estratégicas, a unificação de procedimentos, a revisão das definições estratégicas para os PPA seguintes e o monitoramento das ações implementadas (INSTITUTO GESTÃO, 2009).

Da pesquisa interna, realizada com os servidores da autarquia, foi constatado descrédito quanto ao êxito da prática de planejamento, em razão de fracassos nas tentativas de modernização administrativa anterior. Somava-se, ainda, o descontentamento com a política de pessoal, a pressão das demandas emergenciais de foro jurídico e do Ministério Público e a baixa articulação entre os departamentos, causando perturbações internas (INSTITUTO GESTÃO, 2009).

Diante do diagnóstico foi proposto medidas para o aperfeiçoamento da estrutura organizacional e modernização dos modelos de gestão com a descentralização, a democratização da informação e o aprimoramento do processo de tomada de decisão participativa, além da revisão da política de pessoal, do mapeamento de processos e fluxos, e da elaboração e implementação de indicadores e metas (IPHAN, 2011). Como parte do esforço, o processo contou com a realização de uma "Oficina Consultiva com o Comitê Gestor IPHAN", em Recife, em que foi aprovado o planejamento de longo prazo, para os anos 2010 – 2015 e o Referencial Estratégico Organizacional.

Dentre os primeiros frutos da iniciativa de aprimoramento, a instituição organizou uma Matriz com 500 Planos de Ação, aos quais foram atribuídos pontos de aderência relacionados à estratégia da organização. A análise de aderência apresentava uma baixa vinculação dos Planos de Ação com a estratégia organizacional, apontando para dificuldades na internalização das mudanças administrativas, exigindo revisão da proposta de planejamento orçamentário para o PPA 2011. Dentre os pontos a serem sanados estava a perda de vínculo com a política cultural de então, o excesso e similaridade entre as ações, a rigidez na distribuição dos recursos e a falta de correspondência entre os objetivos e os resultados dos

14 Conforme Maximiano (1995), a matriz SWOT (do inglês *Strenghts*, *Weaknesses*, *Opportunities* e *Threats*, em tradução direta, significa Força, Fraqueza, Oportunidades e Ameaça) é importante ferramenta de gestão. Permite identificar fatores internos e externos que afetam a atuação da organização. A análise permite que o gestor identifique os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças e possa tomar decisões mais assertivas para a organização.

programas e suas ações. Optou-se, então, por redefinir o planejamento a partir de macroprocessos da política nacional de patrimônio. Desse modo, os programas da instituição foram divididos em cinco macroprocessos: identificação e reconhecimento; preservação; normatização, fiscalização e monitoramento; promoção, educação e informação, e fortalecimento institucional e articulação (INSTITUTO GESTÃO, 2009). A modernização resultante do processo estabelecido em 2011 representou avanços importantes para a autarquia que refletiram, em especial, na construção do PPA 2012-2015.

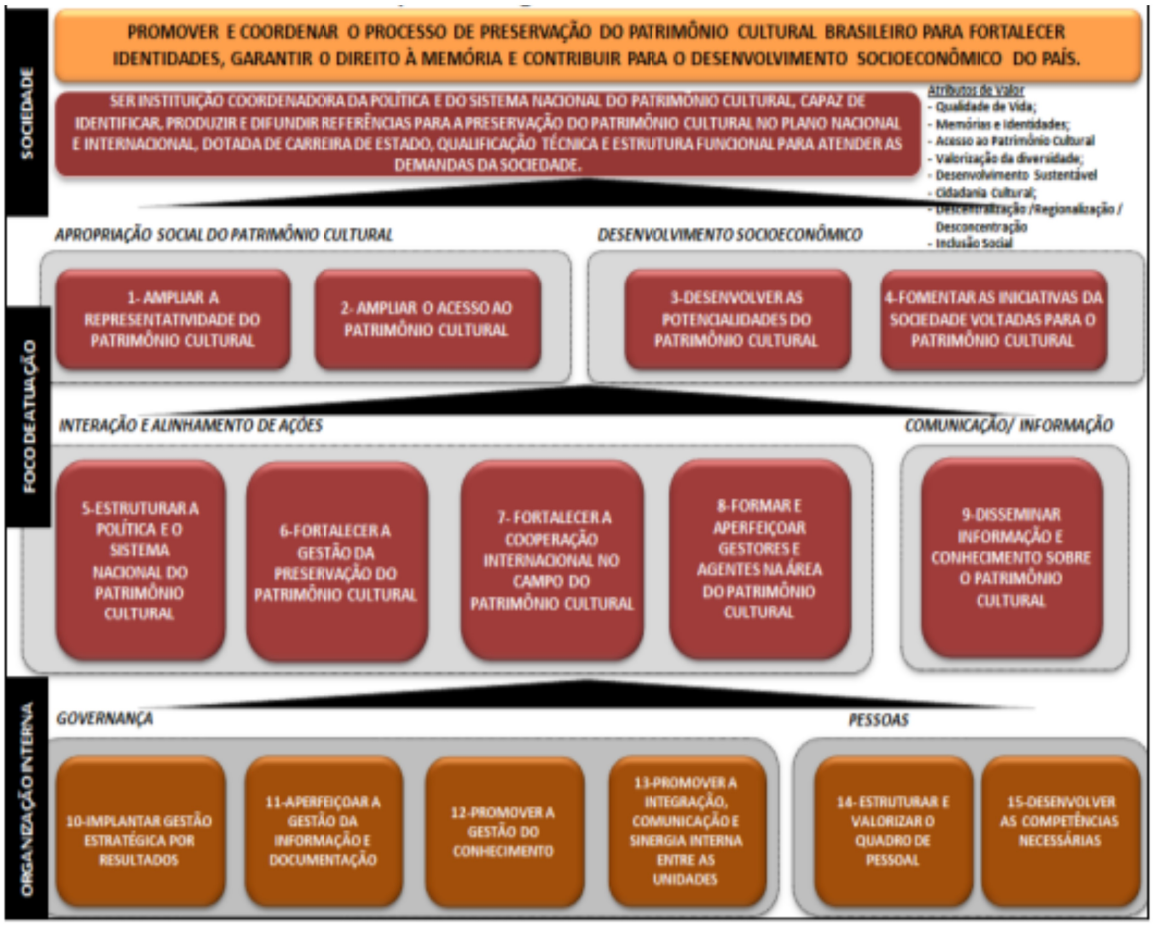
Até 2011, os PPAs adotavam um modelo focado na integração entre os planos, o orçamento e a gestão, contando com a coordenação da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI) do MPOG. Com a reformulação no processo de elaboração orçamentário, passou-se a ser estruturado por programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços de Estado, tendo a responsabilidade de elaboração transferida para a Secretaria de Ações Estratégicas (SAE), ligada diretamente à estrutura da Presidência da República. Com a mudança houve uma redução do papel dos órgãos setoriais e uma ampliação das decisões dos órgãos executores (PAULO, 2013). Para Luiz F. A. Paulo (2013), a mudança representou o abandono das ações visando à resolução de problemas para ser reestruturada com objetivo de atender as entregas de bens e serviços, vinculados a uma política pública.

A mudança na metodologia de elaboração do PPA ocorreu quando a autarquia buscava reformular seus programas internos, com foco no alcance da sustentabilidade do patrimônio cultural, a partir da articulação de iniciativas de longo prazo em favor da salvaguarda e do acautelamento. Para a autarquia, o redirecionamento da política pública favoreceu uma maior democratização do patrimônio cultural, a ampliação da diversidade de público e a distribuição geográfica dos bens (IPHAN, 2011). A modernização administrativa e a reformulação dos programas presentes no PPA 2012-2015 foram percebidas pela autarquia, conforme Relatório de Gestão de 2013, de forma satisfatória, representando maior mobilidade, menor engessamento de recursos orçamentários e aumento no desempenho da execução financeira (IPHAN, 2014d).

A elaboração do Mapa Estratégico, para o período de 2013-2015 (Figura 4, página 102) compunha parte dos esforços para dar prosseguimento aos avanços administrativos. Conforme o Mapa Estratégico a autarquia reconheceu como missão institucional a atuação focada na coordenação do processo de preservação do patrimônio cultural. Por missão,

entende-se o propósito da atuação de uma organização (MAXIMIANO, 1995). E definiu por visão posicionar-se no papel de coordenadora da política e do sistema nacional de preservação do patrimônio cultural. Conforme conceituação de Maximiano (1995), a visão configura-se em definir onde a instituição pretende estar num futuro próximo. Assim, o Mapa Estratégico apresentou o esforço institucional em avançar de uma atuação focada na coordenação do processo para a de coordenadora da política e do sistema de preservação do patrimônio cultural. Também fixou os objetivos estratégicos a serem seguidos pela organização, os indicadores, as iniciativas e as metas a serem alcançadas, de modo a permitir maior sinergia e articulação com atores internos e externos à instituição (IPHAN, 2014d).

Figura 4 - Mapa Estratégico do IPHAN (2013-2015)



Fonte: IPHAN. **Relatório de Gestão de 2013**. Brasília: IPHAN, 2014d. (IPHAN, 2014d, p. 40).

Conforme Kaplan e Norton (2019) os objetivos, quando atrelados ao *Balanced Scorecard* atuam como meio de reforçar o gerenciamento estratégico, que deixa de se guiar por decisões de curto prazo. O foco passa a ser de estabelecer metas e objetivos

transfuncionais, voltados para o longo prazo e com caráter estratégico. A definição de objetivos, segundo os autores permite um alinhamento entre objetivos pessoais dos colaboradores, das equipes e da organização contribuindo no atingimento dos resultados almejados pela organização.

Como parte do esforço de estruturação do *Balanced Scorecard*, foi estabelecido pela instituição um rol com os objetivos estratégicos, composto por onze iniciativas, discriminadas no Mapa Estratégico (Figura 4), que orientam os colaboradores na continuidade do aperfeiçoamento interno e na atuação externa, aproximando a preservação do patrimônio cultural à promoção do desenvolvimento sustentável e à inclusão social. A estruturação do sistema nacional do patrimônio cultural também é destacada, vinculada ao fortalecimento da gestão dos bens acautelados pelo IPHAN e ao fomento da cooperação internacional para a área. Insere-se nos objetivos a construção de uma política de pessoal com programa de desenvolvimento profissional e de valorização do servidor, sem ignorar a necessidade de formação e aperfeiçoamento de gestores e agentes. Para o administrativo se realçou a busca pela continuidade no aprimoramento da gestão estratégica por resultado, na gestão da informação e do conhecimento (IPHAN, 2014b).

Da análise dos resultados apresentados nos planos de ação se destacou o empenho dos técnicos na busca de meios para promoção da preservação, a exemplo da articulação com outros entes de modo a angariar incentivos tributários para proprietários de bens tombados, anistia para débitos patrimoniais, convênios e assistência aos estados e municípios, obtenção de recursos para ações de preservação, em especial, para restauro via Pronac e os incentivos para preservação por premiação de boas práticas.

No contexto das políticas culturais, em 2013, segundo Calabre (2005), houve uma perda da centralidade da política cultural com a eleição de Dilma Rousseff para presidência da república. Sob a gestão de Ana de Hollanda, no MinC, houve empenho com a finalização de projetos estruturantes iniciados na gestão anterior (a exemplo do PAC-CH), entretanto, reduziram-se os esforços para o alcance da meta de se atribuir 1% do Produto Interno Brasileiro (PIB) em investimento em cultura, além do estímulo do ministério para execução das ações que privilegiassem o mercado. A troca da ministra por Marta Suplicy, em muitos aspectos manteve a política adotada pela gestão anterior, afetando a continuidade de alguns processos e a intensificação de ações voltadas para o curto prazo e que tivessem maior visibilidade (CALABRE, 2005).

As ações voltadas para a melhoria do planejamento e gestão da instituição vem sendo continuadas. Na atualidade a autarquia vem implantando a gestão por processos, a qual consiste no mapeamento das atividades e no redesenho do processo de execução, a fim de gerar otimização e racionalização do fluxo de trabalho que será melhor descrita no próximo capítulo (IPHAN, 2013c)

2.3 RESUMO DO CAPÍTULO

Ao longo da existência da instituição a oferta de recursos, recorrentemente, foi considerada aquém das necessidades das competências institucionais. Conforme o patrimônio cultural era objeto de atenção das políticas públicas por meio de projetos estruturantes, maior foi a oferta de recursos na área, o que não significou um incremento orçamentário para a autarquia, mas para a área de preservação do patrimônio cultural.

O investimento público em conservação e restauro do patrimônio cultural se fez presente em planos estruturantes do governo federal, ora atuando como um mecanismo para a promoção do desenvolvimento de determinadas regiões estagnadas, ora como políticas anticíclicas no intuito de dinamizar a economia nacional.

Ao longo da trajetória do IPHAN, destaca-se o papel do gestor não só como liderança, mas como articulador político. A habilidade política de Rodrigo Franco Melo de Andrade garantiu os recursos necessários para a atuação nos primórdios da instituição. Soeiro se destacou ao tornar o patrimônio cultural parte do planejamento governamental, incluindo-o como plano estruturante do governo federal. A gestão de Aloísio Magalhães é um hiato na história da instituição. Magalhães visionava a implantação de um novo modelo de configuração da organização, de gestão e condução da política pública de preservação, mas seu falecimento acabou por inviabilizar a reforma como preceituada por seu idealizador. Os anos que se seguiram mantiveram a estrutura pensada por Aloísio Magalhães, mas, sem uma forte liderança, a instituição foi se desgastando em um momento em que o país passava por profunda crise econômica.

Com a transformação em autarquia, na década de 1990, uma nova fase foi iniciada, calcada na nova administração pública com foco na melhoria da eficiência. A instituição foi se

descentralizando e as mudanças na estruturação orçamentária colaboraram para impor o planejamento de médio prazo a partir dos anos 2000.

Impulsos externos contribuíram para que a instituição se modernizasse administrativamente, e mais uma vez a liderança parece ter sido fator determinante para o aprimoramento dos processos internos. À frente da presidência, Luiz Fernando de Almeida impulsionou o processo de mudança iniciado em 2006. As tentativas de implantação de um planejamento estratégico não obtiveram o resultado esperado, mas a utilização de metodologias modernas de gestão contribuiu para um amplo diagnóstico organizacional que possibilitou melhorias de desempenho e aumento da eficiência que não podem ser menosprezados. A instituição amadureceu, compreendendo seu papel para além do operacional, assumindo o compromisso de se posicionar como coordenadora da política e do sistema de preservação do patrimônio cultural.

No esforço do aprimoramento, a elaboração de diagnóstico organizacional apontou vários problemas relacionados à política de pessoal, à tomada de decisão e à baixa aderência dos Planos de Ação com a estratégia organizacional. Atuar sobre essas questões resultou em melhoria na proposta orçamentária e na redução da rigidez da distribuição dos recursos, correlacionando os objetivos aos resultados esperados no desenvolvimento dos programas orçamentários e suas ações, que ficam evidenciadas, sobretudo, a partir do PPA 2012-2015.

Quanto à questão da judicialização, esta começa a ser objeto de nota a partir de 2009, quando crescem em quantitativo os casos em que a autarquia figura como ré nos processos judicializados, questão que será debatida no capítulo quarto.

3 CICLO ORÇAMENTÁRIO DO IPHAN: O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE RECURSOS NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DO PPA 2016-2019

A ênfase do presente capítulo é analisar o ambiente interno da autarquia, articulado ao planejamento orçamentário de curto e médio prazo e com outras fontes de financiamento das atividades discricionárias.

O capítulo apresenta o processo de planejamento do orçamento do IPHAN no Plano Plurianual de 2016-2019, destacando os aspectos técnicos que envolvem a dotação orçamentária e os critérios para definição dos Planos de Ação que são, de fato, efetivados. Buscou-se identificar a vinculação entre o planejamento institucional e a definição de metas e indicadores que pautaram a efetivação de programas e ações finalísticas.

A apresentação do contexto externo e os elementos que compõem a estrutura organizacional e administrativa da instituição forneceram subsídios para compreensão da complexidade de fatores que se interpõem e impactam a execução orçamentária e financeira.

As receitas e as despesas do IPHAN são objetos de atenção, sendo esmiuçadas as dotações orçamentárias e apreciadas outras fontes de financiamento, com objetivo de identificar os elementos que concorreram para a preservação do patrimônio cultural e para o alcance de resultados no período.

3.1 PLANEJAMENTO DO PLANO PLURIANUAL DE 2016-2019

O PPA é a base da construção e efetivação das políticas públicas, possuindo uma dimensão estratégica que orienta as ações governamentais, conforme apresentado no primeiro capítulo (página 41). Considerado um instrumento de planejamento de médio prazo, o PPA tem o intuito de permitir a permanência e continuidade das políticas públicas para além do mandato do governante, garantindo previsibilidade ao gestor público quanto à disponibilidade de créditos para a entrega das ações planejadas em curso e para os projetos em execução. A previsibilidade propicia uma “consciência temporal” que colabora para segurança jurídica e

redução de incertezas quanto aos caminhos a serem perseguidos pela atuação governamental, segundo Mendes, Abreu e Souza (2021).

Com base no entendimento de que o plano plurianual reflete escolhas políticas e guia o gestor público, será analisado o PPA 2016-2019, buscando descortinar os números relacionados à preservação do patrimônio cultural. Antes, porém, será apresentado, de forma breve, o cenário político e econômico em que está inserido o plano plurianual, uma vez que, direta ou indiretamente, influenciaram na elaboração e execução do orçamento.

3.2 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA DOS ANOS DE 2016 A 2019

O PPA 2016-2019 foi elaborado em um contexto macroeconômico marcado por recessão, iniciada em 2014. A intensificação da crise econômica convulsionou o cenário político, que já vinha apresentando desgaste desde as manifestações de junho de 2013[15], repercutindo na elaboração das leis orçamentárias anuais e na execução do orçamento ao longo do quadriênio. Em 2015 e 2016 o país registrou uma queda do PIB de (-)3,55% e de (-)3,31% respectivamente (BRESSER PEREIRA, 2021). O resultado negativo do PIB refletiu na queda das arrecadações de receitas pelo Estado, comprometendo o investimento público, segundo informação extraída da LDO 2017 (BRASIL, 2016b).

Decorrente da crise econômica, desde 2013 o país vinha apresentando sucessivas quedas no saldo primário[16] e aumento na dívida pública. Como mecanismo para conter a elevação dos gastos públicos foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, instituindo um Novo Regime Fiscal, que estabeleceu limites anuais de despesas, a contar de 2017, com duração de 20 anos. Conforme argumenta Mariano (2017), apesar de buscar melhoria nos resultados fiscais, a emenda constitucional, na prática, "Retira [...] do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico" (MARIANO, 2017, *online*). A emenda ampliou o compromisso do Estado com as metas fiscais, intensificando o papel do orçamento como um elemento de racionalidade ao

15 Em 2013 foram realizadas manifestações políticas em mais de 500 cidades do país. O descontentamento com a elevação de tarifas de transporte foi o estopim para demonstração de insatisfação da população com os governos.

16 Resultado das contas públicas excluindo os juros.

limitar a atuação governamental e inviabilizar investimentos públicos. Como resultado, reforçou a visão crítica de que o Estado vem perdendo capacidade de definição de políticas públicas, restringindo-se a operacionalizar o orçamento[17].

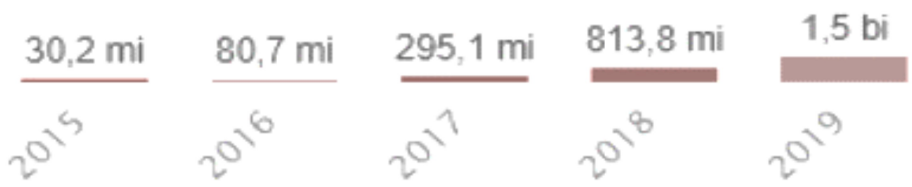
Com a mudança, o gestor público foi afetado, pois, a aprovação da EC reduziu a disponibilidade de recursos orçamentários. No entanto, conforme argumentação expressa no Relatório Técnico da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), a imposição de um teto de gastos poderia fomentar a elaboração de planejamentos mais eficientes ao induzir às escolhas das ações que geram maiores resultados ao serem executadas. Com a aprovação da emenda, os valores relacionados à despesa foram fixos, representando limites para o aumento de gastos, apenas corrigidos anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA). Para Afonso (2016), orçamentos incrementais não favorecem o investimento. E, ainda que se esperasse que a emenda favorecesse planejamentos mais eficientes, como lembra Giacomoni (2019), na percepção dos gestores públicos, em regra, os orçamentos são considerados insuficientes, de modo que o efeito almejado poderia não ter o resultado esperado. Por outro lado, a restrição orçamentária poderia favorecer a intensificação de uma característica cada vez mais presente desde a aprovação da LRF, a de que o Estado deixe de atuar estrategicamente para figurar como mero gerenciador da máquina administrativa.

Para a área da cultura, a emenda gerou apreensão, pois representava um potencial de gerar queda nos investimentos. Segundo análises do ex-secretário executivo do MinC, João Brand (2016), a redução poderia alcançar cerca de 90% do orçamento discricionário destinado para o setor da cultura. Uma das fragilidades apontadas era de que, diferente de setores como o da saúde e da educação, que contam com pisos orçamentários, a cultura não dispunha de instrumentos legais que garantissem uma destinação mínima. Desde 2003 a área buscava aprovação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n.° 150 para assegurar o repasse anual de 2% do orçamento federal, mas não obteve sucesso (BRAND, 2016).

É preciso considerar, também, os reflexos da aprovação da EC n.° 86/2016, que tornavam impositivas as emendas individuais, ampliada com a aprovação da EC n.° 100/2019 que estendeu a impositividade para as emendas de bancadas.

17 Sobre o acirramento do controle fiscal ver subcapítulo 1.7, página 49.

Gráfico 2 - Execução de emendas parlamentares (Pagos)



Fonte: Siga Senado. Disponível em: http://tiny.cc/8v6suz. Acesso em: 26 mar. 2022.

Como se pode observar no Gráfico 2, com a aprovação das Emendas Constitucionais houve um expressivo aumento na execução das emendas individuais e de bancada, saltando de 30,2 milhões, em 2015, para 1,5 bilhão, em 2019. Segundo Santos e Gasparini (2020), que analisam o caráter impositivo das emendas associadas às relações de poder entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento público, a aprovação das emendas

> […] sugerem um possível desinteresse do Congresso Nacional em atuar de forma mais presente nas questões orçamentárias, ao buscar suprir interesses dos membros do Congresso, alimentando um sistema clientelista. Efetivamente, tornaram o orçamento mais rígido, vincularam parte dos recursos, legalizando um sistema de reserva de receitas para o Parlamento (SANTOS; GASPARINI, 2020, *online*).

Ao passo que as emendas no orçamento possibilitam que congressistas atuem com maior ênfase no suprimento de demandas locais, também reduziu a capacidade de implementação de políticas públicas pelo executivo, visto que o orçamento continua a ser afetado pelos decretos de programação financeira. E, por consequência, impactam no desempenho das instituições públicas que dependem da liberação dos recursos para execução das suas competências institucionais. Assim, enquanto aumentou a força do legislativo com impositividade das emendas, enfraqueceu-se o planejamento das instituições e o orçamento em si, que se manteve autorizativo (SANTOS; GASPARINI, 2020).

A soma da crise econômica à política, dentre outras questões internas, culminou com o impedimento da presidente eleita, em 2016, assumindo o governo o vice-presidente, Michel Temer. Dentre as medidas implementadas pelo novo presidente esteve a realização de uma reforma ministerial que levou a extinção do MinC pela Medida Provisória n.° 726, de 12 de maio de 2016. A pasta se converteria em Secretaria, vinculada ao Ministério da Educação. No entanto, diante do descontentamento do setor, a decisão foi revertida e nomeado novo

ministro. Nos dois anos e meio que se seguiram houve quatro mudanças na condução ministerial, de modo que foram tempos de descontinuidade na gestão da pasta e de instabilidade política. E como resultado da EC n.° 95/2016 houve um corte de 43% no orçamento da pasta. Na perspectiva de Sérgio Sá Leitão, ministro da Cultura de julho de 2017 a dezembro de 2018, em entrevista para o jornal El País, em 19 de janeiro de 2018, "É um orçamento que dá para o funcionamento das instituições do ministério, claro que com alguns ajustes e priorizações" (OLIVEIRA, 2018, *online*).

No segundo semestre de 2017, conforme atestou a LDO 2018 (BRASIL, 2017a), houve melhora na atividade econômica, encerrando o período de recessão, embora não tenha chego a representar uma sinalização para o alcance da sustentabilidade nas contas públicas. Motivo pelo qual foi ampliado de 20% para 30% os percentuais que permitiam a desvinculação de receitas de impostos, taxas e multas de órgãos e fundações pela denominada DRU, que foi prorrogada pela Emenda Constitucional n.º 93, de 8 de setembro de 2016. A desvinculação possibilitava a realocação de créditos, de despesas com excesso de recursos para outras com carência, sem que houvesse a obrigatoriedade de manter a finalidade especificada na LOA. O prolongamento da vigência foi estendido até o ano de 2023.

Com as eleições presidenciais de 2018 houve mudanças na direção do governo federal, promovendo uma reestruturação ministerial. O MinC foi extinto para dar lugar à Secretaria Especial de Cultura vinculada, em um primeiro momento, ao Ministério da Cidadania, para depois ser remanejada para o Ministério do Turismo, conforme Decreto n.° 10.108/2019, gerando insegurança quanto a continuidade da política de preservação do patrimônio cultural.

3.3 PPA 2016-2019: PLANEJAMENTO DE MÉDIO PRAZO

O PPA 2016-2019 foi denominado *Desenvolvimento, produtividade e inclusão social.* Construído a partir da avaliação das experiências dos planos plurianuais anteriores, propunha-se a fortalecer o caráter estratégico, conforme afirma Conti (2020). O autor ressalta que, apesar da mudança na presidência, não houve alterações no PPA, sugerindo, segundo suas palavras, "a pouca relevância que se atribui a esse instrumento de planejamento

governamental" (CONTI, 2020, p. 204). Essa percepção vem crescendo entre os teóricos que têm o orçamento público como objeto de estudo.

Publicado pela Lei n.° 13.249/16 (BRASIL, 2016c), o PPA 2016-2019 compunha-se da Mensagem Presidencial e de outros quatro anexos que o detalham. Teve por orientação estratégica (visão de futuro) a construção de uma sociedade inclusiva e uma economia sustentável, tendo por prioridade o cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM). Sua dimensão tática, ou seja, aquela que detalha a totalidade dos investimentos para as áreas finalísticas foi estruturada em 54 programas temáticos, com os respectivos créditos aprovados para o quadriênio, além de ações, objetivos e metas específicas a partir de políticas nacionais e setoriais para cada ministério. Dividiu-se em programas temáticos ou finalísticos e os programas de gestão, voltado à manutenção da máquina pública, porém este último não foi detalhado no PPA.

Conforme os dados dispostos na Tabela 1, em que constam os programas temáticos e a previsão de créditos globais, observa-se que o maior percentual da programação no quadriênio se destinou aos programas de previdência social (32,07%), para os de agropecuária (12,82%), de moradia digna (9,03%) e de saúde (6,48%), evidenciando não só uma escolha política quanto ao volume de destinação de recursos, mas, também, refletindo as vinculações legais que obrigam às aplicações de determinados percentuais a áreas específicas.

Tabela 1 - Programas temáticos do PPA 2016-2019

Programas Temáticos	**Valores globais (bi)**	**%**
Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	132,4	1,90%
Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	451,1	6,48%
Políticas para as Mulheres	0,5	0,01%
Aviação Civil	14,4	0,21%
Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cad. Único e políticas sociais	123,1	1,77%
Ciência, Tecnologia e Inovação	92	1,32%
Combustíveis	39,8	0,57%
Comércio Exterior	81,5	1,17%
Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	33,1	0,48%
Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento	14,7	0,21%
Defesa Agropecuária	1,3	0,02%
Desenvolvimento Regional e Territorial	257,8	3,70%
Energia Elétrica	211,4	3,04%
Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	0,2	0,00%
Esporte, Cidadania e Desenvolvimento	13	0,19%
Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	243,2	3,49%
Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	4,4	0,06%

Gest. Pol. Econ., Garantia Estabilidade do SFN, Melhoria Ambiente Negócios	2,3	0,03%
Gestão de Riscos e de Desastres	4,1	0,06%
Geologia, Mineração e Transformação Mineral	0,5	0,01%
Pesquisa e Inovações para a Agropecuária	2,7	0,04%
Promoção dos Direitos da Juventude	0,4	0,01%
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	0,5	0,01%
Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil	19,2	0,28%
Mobilidade Urbana e Trânsito	66	0,95%
Moradia Digna	629,2	9,03%
Mudança do Clima	2,6	0,04%
Pesca e Aquicultura	0,4	0,01%
Petróleo e Gás	281,5	4,04%
Planejamento Urbano	4	0,06%
Política Espacial	0,9	0,01%
Defesa Nacional	67,1	0,96%
Política Nuclear	4,7	0,07%
Previdência Social	2233,4	32,07%
Promoção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	1,6	0,02%
Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	1,5	0,02%
Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	0,7	0,01%
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	6,7	0,10%
Reforma Agrária e Governança Fundiária	8,8	0,13%
Saneamento Básico	39,6	0,57%
Segurança Alimentar e Nutricional	5,5	0,08%
Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	331,5	4,76%
Desenvolvimento e Promoção do Turismo	2,5	0,04%
Agropecuária Sustentável	892,6	12,82%
Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	2,9	0,04%
Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços	255,4	3,67%
Educação de qualidade para todos	201,2	2,89%
Justiça, Cidadania e Segurança Pública	8,8	0,13%
Política Externa	4,1	0,06%
Qualidade Ambiental	0,5	0,01%
Recursos Hídricos	21,1	0,30%
Redução do impacto social do álcool e outras drogas	0,7	0,01%
Transporte Aquaviário	35,2	0,51%
Transporte Terrestre	110,9	1,59%
Total	**6965,2**	**100,00%**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PPA 2016-2019.

* Manteve-se os valores nominais, em bilhões por trata-se de variação entre percentuais aplicados em grupo de contas.

Consoante as informações obtidas no PPA 2016-2019, o IPHAN foi contemplado no Programa Temático 2027 – *Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento*, do extinto Ministério da Cultura (Minc). Os programas temáticos integraram objetivos, metas e iniciativas visando detalhar o planejamento para o médio prazo por áreas de atuação governamental. O programa temático não envolveu especificamente a autarquia, pois

contemplou todas as unidades relacionadas à cultura. A programação de destinação ao programa 2027 representou 0,21% da alocação dos recursos globais ao conjunto de programas finalísticos (BRASIL, 2016d). Em 2011 foram destinados 0,28%, apontando para uma pequena queda, fortalecendo a percepção de que o orçamento vem se limitando às despesas de custeio, com redução do investimento mesmo antes da aprovação da EC n.° 95/2016.

Para além das autorizações de crédito destinados por programas temáticos dispostos no orçamento, o IPHAN também participou do PAC – Cidades Históricas, que faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento, do governo federal, considerado um programa prioritário do governo, principalmente por atuar como importante instrumento de política anticíclica, dada as condições adversas da economia do período. Embora não apresentado os volumes de recursos a serem disponibilizados no ano, em Mensagem Presidencial foi reforçado o compromisso na manutenção do programa, iniciado no quadriênio anterior, que em sua totalidade contemplava o volume de R$ 1,6 bilhão para a preservação do patrimônio material e para outras intervenções urbanas (acessibilidade, contenção de encostas etc.) (BRASIL, 2016d).

A leitura do PPA sugere uma orientação de cima para baixo, na qual o PPA estabelece enfoque estratégico, norteando as ações ministeriais e setoriais. Entretanto, para Doro (2019), o planejamento orçamentário das instituições públicas não tem origem no PPA, pois sua base provém dos Planos Setoriais. O autor esclarece que, em regra, os ministérios não possuem um plano estratégico consolidado, ou seja, que abranja os órgãos setoriais vinculados. As unidades administrativas, por sua vez, quando dispõem de um Plano ou um Mapa Estratégico, voltam-se para o cumprimento de suas competências institucionais. Quando da elaboração do PPA, as unidades administrativas contribuem para definição da programação de médio prazo, de tal modo, que as metas e iniciativas acabam por ser estabelecidas de baixo para cima, o que, na prática, representa a redução do enfoque político das decisões sobre as ações. O reforço a orientação para que os órgãos de execução possuam uma participação mais ativa, segundo Paulo (2013) foi resultado de alterações no PPA 2012-2015.

As metas e iniciativas para IPHAN no PPA sugerem uma aproximação com a interpretação de Doro (2019), conforme se verifica no Relatório de Gestão de 2012: “o IPHAN precisou mudar seu PPA, pois o novo ambiente no qual vive a Instituição e a elaboração de seu Planejamento Estratégico mudaram as diretrizes estratégicas do IPHAN, que devem ser contempladas no PPA” (IPHAN, 2013a, p. 35). As alterações propostas

consideraram aspectos técnico-institucionais e não exclusivamente políticos, como se depreende da citação abaixo:

> Ficou, então, decidido que o novo PPA do IPHAN seria estruturado a partir do diálogo entre os macroprocessos da gestão da política nacional de patrimônio (Identificação, Reconhecimento, Preservação, Promoção e Fortalecimento institucional) e os objetos de intervenção desta mesma política (sítios históricos, bens móveis e integrados, patrimônio arqueológico, bens imóveis, paisagem cultural, acervos documentais e arquivos, saberes, formas de expressão, lugares, línguas e celebrações) (IPHAN, 2013a, p. 35).

Sob essa perspectiva, ou seja, como resultado de decisões das unidades vinculadas, às metas para a instituição no PPA 2016-2019 foram duas: *ampliação de 38 para 50 no número de bens culturais de natureza imaterial reconhecidos*, e a *ampliação em 5% da quantidade de bens tombados em macrorregiões do país*. Conforme o Relatório de Gestão de 2019 as metas não foram alcançadas, fechando o quadriênio com o total de 48 bens imateriais registrados e de um tombamento. A insuficiência de pessoal, o baixo orçamento e a desmobilização do Conselho Consultivo que delibera sobre os tombamentos foram os motivos alegados para o não cumprimento das metas de médio prazo (IPHAN, 2020b).

Conforme Paulo (2013), a partir de 2012, com as mudanças na elaboração do PPA, as metas deixaram de vincular-se a um produto a política pública destinada à área, correspondendo desde então a um parâmetro para entrega de bens e serviços, uma medida de alcance. De toda forma, a definição das metas macros no PPA estabeleceram uma conexão com a dimensão tática operacional, garantindo que os recursos programados possuíssem uma orientação estratégica alinhada com instituições a partir das metas programadas pelas unidades vinculadas aos Ministérios. Identificar essa conexão, entretanto, não significa afirmar que haja uma consonância com o planejamento de médio prazo do ministério ao qual a autarquia está vinculada ou com o plano de governo para o quadriênio.

O planejamento estratégico governamental é evidenciado, sobretudo, pelos programas prioritários, e nesse sentido, o IPHAN foi contemplado no PPA 2016-2019, uma vez que se reafirmou a continuidade do Programa PAC-CH, cuja coordenação ficou sob a responsabilidade da autarquia. Apesar do caráter estratégico, não há menção, no PPA, aos resultados esperados ou às metas anuais e/ou quadrienais a serem cumpridas.

Quando da elaboração do PAC-CH, em 2009, conforme afirmação da presidente do IPHAN, Kátia Bogéa, registrada na Ata da 81.ª Reunião do Conselho Consultivo,

> […] o recurso anunciado e autorizado, inclusive com as obras listadas, foi de R$ 1,6 bilhão, para ser executado em três anos. É um recurso totalmente atípico, R$ 500 milhões por ano, cinco vezes, seis, sete vezes o que o IPHAN executa normalmente de orçamento (IPHAN, 2015b, p. 5).

Apesar do caráter prioritário do Programa e da disponibilização dos recursos de forma diferenciada dos procedimentos orçamentários convencionais, alguns entraves provocaram a dilatação do prazo inicialmente programado, que era de três anos. Destaca-se, como entrave, a ausência de projetos prontos para serem executados pela autarquia, obrigando a contratação de pessoal em caráter temporário para a realização de um levantamento nacional sobre as demandas na área, que durou de 2013 a 2014 e resultou na apresentação de 424 projetos de obras. É preciso ressaltar que os projetos devem retratar as necessidades de intervenção a serem realizadas no imóvel no momento da sua elaboração, de modo que a passagem do tempo acaba por invalidá-lo, ao contribuir para aumento das deteriorações e dos custos associados ao restauro. Outros problemas ocorreram durante a execução, relacionado às parcerias com os municípios e na disponibilização dos créditos, de modo que, apesar da continuidade do Programa no PPA 2016-2019, perfazendo quase dez anos de existência, este não conseguiu alcançar os resultados conforme o programado.

3.3.1 Planejamento e execução do ciclo orçamentário do IPHAN

O planejamento orçamentário do IPHAN, como de toda instituição pública, está atrelado às leis orçamentárias, fazendo parte de um processo contínuo, cíclico que se repete e se retroalimenta (SANCHES, 1995). Se períodos de opulência na economia ensejam previsibilidade na oferta de receitas, os de crise resultam em elevação das incertezas. De todo modo, em ambos os cenários, a disputa por recursos se faz presente, seja com a ampliação do orçamento para além do incremental ou para impedir cortes, a fim de garantir a manutenção dos volumes programados (GIACOMONI, 2019). Ademais, outras variáveis (cerca de 8.600) se impõem no processo orçamentário, concorrendo para que a estruturação do orçamento público seja um processo complexo. Face às mudanças a que está sujeito, planejar o orçamento é, antes, procurar se aproximar de um "Plano de Operações", conforme pontua Giacomoni (2019). O primeiro passo é estabelecer a previsão das receitas e a fixação das

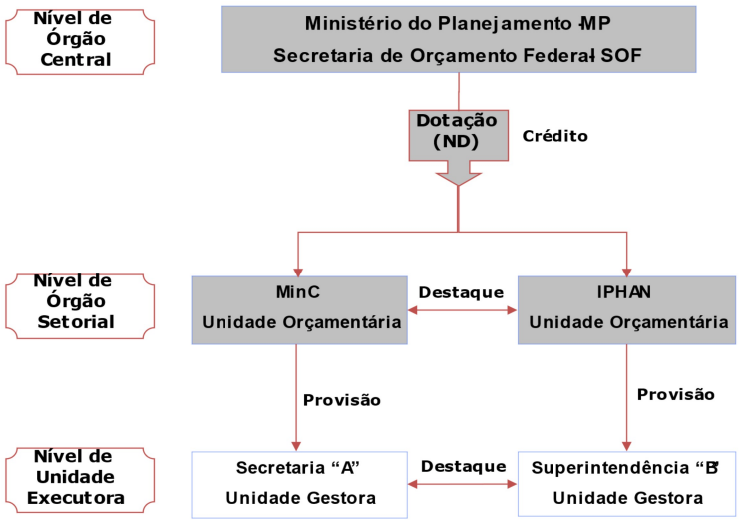
despesas, permitindo a avaliação contínua do fluxo orçamentário e das ações, assim como o acompanhamento dos dispêndios (BRASIL, 2019a).

Com base na descrição do processo de elaboração do PLOA por Giacomoni (2019), verifica-se que entre as instâncias governamentais, os órgãos setoriais e as unidades administrativas existem uma necessária interação, de modo que o fazer o orçamento público é um processo dinâmico e participativo. A SOF promove as adequações para manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas, que podem resultar na manutenção das dotações autorizadas, sua elevação ou no contingenciamento dos recursos, conforme Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2019c). No processo de elaboração da LOA:

> Com base nos referenciais monetários, os órgãos setoriais detalham, no SIOP, a abertura desses limites segundo a estrutura programática da despesa. Considerando a escassez de recursos, cada órgão setorial observará, no processo de alocação orçamentária, pela melhor distribuição, tendo em vista as prioridades e a qualidade do gasto (BRASIL, 2019c).

A Figura 5 ilustra as instâncias relacionadas ao processo orçamentário e as hierarquias.

Figura 5 - Instâncias que compõem o processo de construção do orçamento



Fonte: IPHAN. **Noções sobre planejamento, orçamento e contabilidade pública**. Brasília, 2014.

Por meio do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) é ofertado ao gestor, que compõem o órgão setorial, relatórios de avaliações e monitoramentos que auxiliam

na inserção das propostas de Planos de Ação, que por sua vez são encaminhados pelas Unidades Orçamentárias. As propostas dos Planos de Ação são realizadas por detalhamento orçamentário, tendo por base o limite imposto pela estrutura programática. Devem constar nas propostas as fontes de recurso e sua destinação, conforme Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2019c).

3.4 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E ORGANIZACIONAIS DA AUTARQUIA

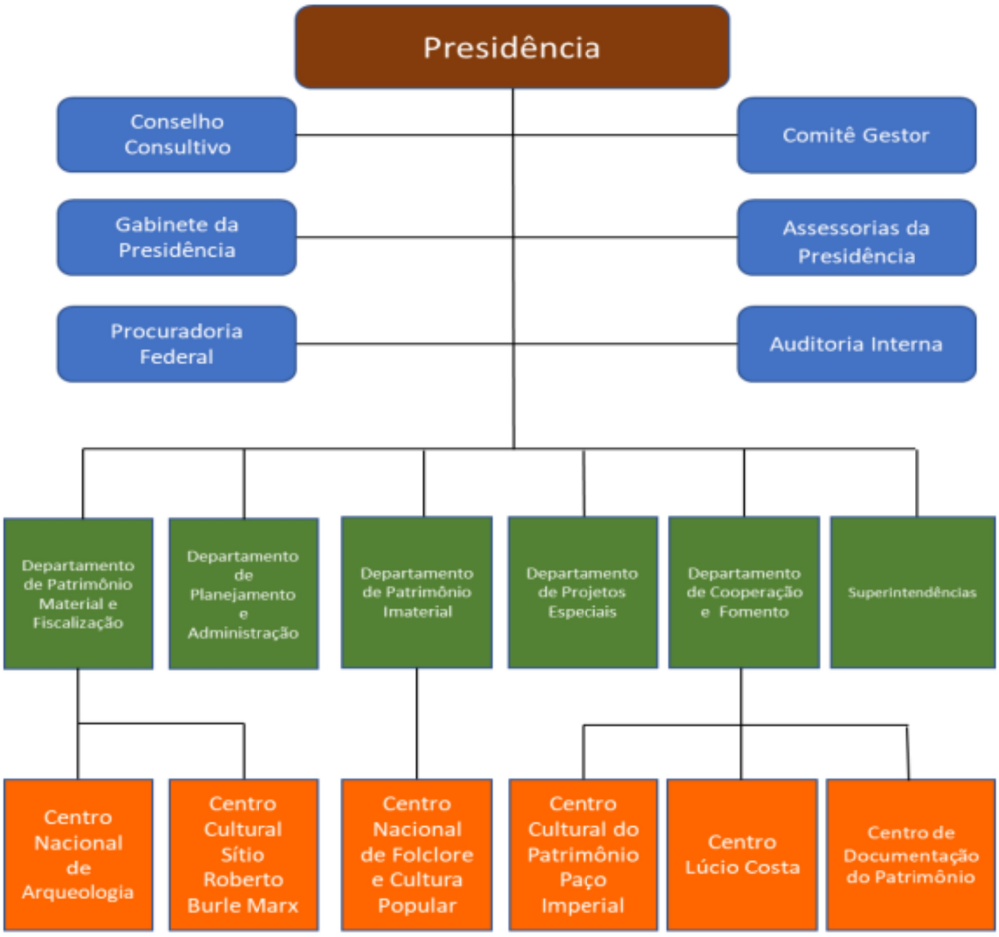
Para Maximiano (1995), o grau de formalização implica em maior ou menor autonomia de uma organização, podendo ser mensurado pelo número de normas que regulam comportamentos, procedimentos, ou ainda, decisões a serem tomadas, mesmo que não escritas. Com base no grau de formalização pode-se identificar o modelo de organização.

No modelo burocrático ou mecanicista há maior ênfase na padronização e redução da autonomia, destacando-se características como a ampliação do nível de especialidade, tarefas e responsabilidades bem definidas, departamentalização, processos formalizados e hierarquizados, orientação de cima para baixo e a centralização da autoridade. O modelo adhocrático ou orgânico, por outro lado, destaca-se pela menor formalidade e maior autonomia e suas características são o oposto do burocrático. As organizações públicas se enquadram no modelo burocrático, e apesar de apresentar maior número de disjunções, Maximiano (1995) considera o mais adequado, pois resulta em maior justiça e imparcialidade nas decisões. O IPHAN, em regra, a exemplo das demais instituições públicas, enquadra-se no modelo organizacional burocrático, destacando-se nos últimos anos a introdução de ferramentas de gestão utilizadas pela iniciativa privada. O organograma retratado na Figura 6, página 118, apresenta a organização institucional do IPHAN, com a distribuição em departamentos e unidades especiais, as quais distribuem-se geograficamente de forma descentralizada.

Atualmente a instituição possui Regimento Interno aprovado pelo Decreto n.° 9.238 de 15 de dezembro de 2017, em que é disposto a estrutura organizacional composta por: órgãos colegiados (Diretoria Colegiada e Comitê Gestor); órgãos de assistência à presidência (Gabinete e a Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental); órgãos seccionais

(Procuradoria Federal, Auditoria Interna e o Departamento de Planejamento e Administração); órgãos singulares (Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização; de Patrimônio Imaterial; de Cooperação e Fomento; e Projetos Especiais); órgãos descentralizados (superintendências); e, por fim, as unidades especiais (Centro Nacional de Folclore, Centro Nacional de Arqueologia, Centro Cultural Roberto Burle Marx, Centro Cultural do Patrimônio – Paço Imperial, Centro Lucio Costa e o Centro de Documentação do Patrimônio).

Figura 6 - Organograma do IPHAN – 2019



Fonte: IPHAN. **Relatório de Gestão Anual de 2019**. Brasília: IPHAN, 2020.

Para melhorar a *performance* administrativa das 27 superintendências, 36 escritórios técnicos e seis Unidades Especiais, como apresentado no subcapítulo 2.2.4, desde 2006 o IPHAN vem buscando internalizar mudanças na cultura organizacional, com a implantação do planejamento estratégico voltado para resultados. A inovação promoveu maior transparência e melhoria administrativa, apesar das dificuldades apontadas nos Relatórios de Gestão Anuais:

> Muitos gestores ainda confundem o planejamento das ações estratégicas com o planejamento das ações rotineiras. A instituição entende a relevância da prática de planejar e reconhece que apesar dos esforços empreendidos, o estágio de implementação do planejamento estratégico ainda não está no ponto desejado (IPHAN, 2016d, p. 37).

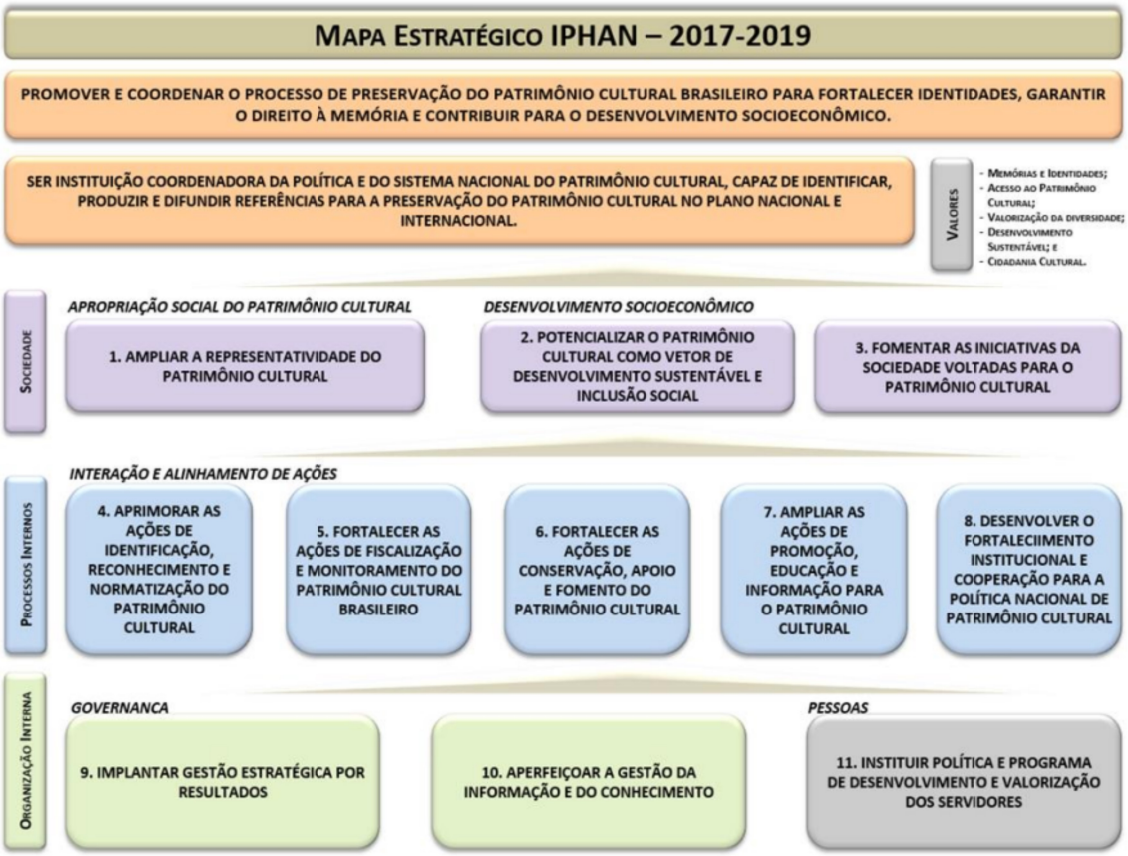
Segundo Kaplan e Norton (2019), autores que desenvolveram o conceito de planejamento estratégico, a missão institucional deve guiar a organização, exigindo periódica reavaliação e aprimoramento para melhoria da eficácia. Com base nessa premissa, a execução de programas e projetos não podem ser um fim em si mesmos, mas devem estar vinculados à missão, possibilitando a análise constante do desempenho, de modo a agregar valor para a organização. A missão institucional deve guiar a elaboração do orçamento e orientar a estruturação dos objetivos críticos, com definição de metas e indicadores correspondentes, com alocação dos recursos necessários. Alcançar a melhoria de desempenho, nesse sentido, consiste em possuir uma base de conhecimento para definir um parâmetro para a avaliação de resultados que possibilite a comparação com metas anteriores e posteriores atualizações (KAPLAN; NORTON, 2019).

A adoção do *Balanced Scorecard* fez parte do esforço da autarquia em modernizar sua gestão. Utilizado como ferramenta para o gerenciamento de metas por meio de indicadores de desempenho. O IPHAN estabeleceu 11 objetivos estratégicos que norteiam o planejamento institucional, com metas e indicadores presentes em alguns deles, conforme se depreende da análise dos relatórios de gestão, e que podem ser observados no Mapa Estratégico disposto na Figura 7, página 120.

Revisto em 2017, o Mapa Estratégico foi reavaliado e aprimorado quanto aos seus objetivos, em especial, naqueles referentes aos processos internos. A apresentação ficou mais enxuta e objetiva, alinhada com a estratégia institucional, sendo mantida sua missão e a visão de futuro:

> Missão: 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.
> Visão de Futuro: Ser instituição coordenadora da política e do sistema nacional do patrimônio cultural, capaz de identificar, produzir e difundir referências para a preservação do patrimônio cultural no plano nacional e internacional (IPHAN, 2019, p. 19).

Figura 7 - Mapa Estratégico do IPHAN (2017-2019)



Fonte: IPHAN. **Relatório de Gestão Anual de 2019**. Brasília: IPHAN, 2020, p. 24.

Associada à modernização administrativa, a autarquia implementou a gestão de processos em 2013, com o mapeamento dos macroprocessos finalísticos (*as is* – ponto em que os processos se encontram) para posterior remodelação (*to by* – como devem estar no futuro) de modo a alinhá-los à cadeia de valor apresentada no Mapa Estratégico. Gerido pela Coordenação Técnica do Escritório de Processos (CTEP), em 2014 haviam sido concluídos 147 de um total de 398 (IPHAN, 2015c). Os relatórios de gestão anuais dos anos subsequentes não apresentam o avançar dos trabalhos executados, de forma que não é possível determinar o percentual das tarefas concluídas, embora se reitere sua continuidade. Segundo Silva (2014), o gerenciamento por processos, pelas instituições públicas, surge como forma de reduzir desperdícios e procedimentos desnecessários, principalmente frente ao desenvolvimento das tecnologias, que, quando associadas ao aprimoramento dos processos, geram agilidade, flexibilidade e maior eficiência.

Outro aspecto institucional que influência a gestão das organizações refere-se à disponibilização de recursos humanos, que, conforme explanado ao longo do segundo capítulo, é um problema que acompanha a instituição ao longo de sua trajetória. O setor

público, em regra, atua com base no recrutamento por concurso, com foco no preenchimento de cargos, com uma política de pessoal voltada para a gestão de desempenho (CARMO *et al,* 2018). Na administração privada, ainda se mantém, em grande medida, a mensuração das necessidades da força de trabalho conectada às teorias Tayloristas, de tempo e movimento, em que se mede os gastos do tempo por pessoa/atividade, visando a maximização do lucro. Baseado na perspectiva da iniciativa privada, Maximiano (1995) apresenta de forma simplificada o dimensionamento de pessoal utilizando regra de três, para determinar a quantidade de colaboradores pelo volume de produção. Na administração pública, conforme Ferreira, Silva e Santos (2019), o quantitativo é definido pelo Planejamento da Força de Trabalho, que pode ser medido de diferentes maneiras pelas organizações. No caso do Ministério da Educação, por exemplo, o número de professores é obtido a partir do potencial número de alunos nos anos vindouros, segundo cálculo estatístico. Também é possível dimensionar por meio da associação com o volume das atividades e o tempo de execução das tarefas aferidas nos mapeamentos de processos.

Para Ferreira, Silva e Santos (2019), definir a força de trabalho exige estimar o quantitativo condizente com o cenário futuro, considerando os processos de mudança interno e externo, e que, a modernização dos processos não significa, necessariamente, a redução da necessidade de trabalho humano. E isso, na opinião dos autores, pode ser observado no recorrente reclame dos gestores públicos, que mesmo dispondo de meios tecnológicos modernos, consideram que os quantitativos de colaboradores estão aquém das necessidades organizacionais.

A fim de mensurar a força de trabalho necessária, os autores propuseram doze critérios, relacionando o quantitativo de recursos humanos em operação e a sua vinculação institucional em um horizonte futuro, aos quais foram atribuídos pesos conforme a relevância e o impacto (FERREIRA; SILVA; SANTOS, 2019). Com base na proposta, o IPHAN realizou a mensuração de sua força de trabalho em 2016. Contabilizavam-se, à época, na autarquia 1.033 colaboradores, sendo deste total, 626 servidores efetivos de carreira do órgão. Os demais eram servidores com outras vinculações, ou ainda por contrato temporário. Do quadro de servidores, até 2021, apenas 224 servidores efetivos estariam em atividade, pois, os demais já estariam aptos à aposentadoria. Somado ao cenário, a extinção dos contratos temporários realizados por processo simplificado, significaria a perda de outros 163 profissionais de nível superior no curto prazo, o que apontava para um cenário desfavorável a autarquia, conforme

Relatório de Gestão de 2017 (IPHAN, 2018a). Diante do quadro emergencial, pautado pelos estudos, a autarquia conseguiu a autorização para realização de concurso público, com ingresso de 400 servidores em 2019, passando a contar, a partir de então, com um efetivo de 1.193 pessoas (IPHAN, 2020b).

É possível perceber o quão reduzido é o contingente da autarquia quando comparado com outras instituições públicas. Conforme palavras de Kátia S. Bogéa, presidente do IPHAN, na 85.ª Reunião do Conselho Consultivo do IPHAN, em 27 de abril, de 2017: "Enquanto o IPHAN dispunha de 1.033 colaboradores, sendo 626 servidores efetivos, a Empresa Brasileira de Comunicações (EBC) dispunha em Brasília, 2000 funcionários" (IPHAN, 2017a, p. 5).

Além de uma adequada mensuração da força de trabalho, outros aspectos influenciam o desempenho organizacional, como a cultura e o clima organizacional. Em pesquisa realizada pela instituição sobre clima organizacional, em 2014, 64% dos colaboradores consideram-se satisfeitos com o trabalho desempenhado, destacando de forma positiva o papel das lideranças internas (superintendentes, coordenadores etc.), o relacionamento interpessoal, o apoio dos colegas e chefias na execução do trabalho e a autonomia para tomada de decisões, embora apontando a ausência de *feedback* das lideranças.

A comunicação interna não obteve resultado satisfatório na avaliação dos colaboradores, assim como a política de pessoal e o planejamento setorial. Conforme resultados da pesquisa interna, foram considerados pontos negativos a falta de informação para execução das tarefas, a demora e a falta de clareza das informações recebidas. Embora realizados treinamentos, os colaboradores consideraram insuficientes, com conteúdo que não respondia às necessidades do trabalho. Na percepção dos recursos humanos não há definição de objetivos setoriais, assim como não se analisa o impacto das ações no ambiente interno e externo. Os colaboradores dizem desconhecer o que é realizado por outros setores e não percebem, por parte das lideranças, antecipação ou preparo dos subordinados para as mudanças. Demonstraram descontentamento com distribuição de tarefas e a falta de aprimoramento dos procedimentos, não obstante, digam-se satisfeitos pela execução de suas atividades e percebam que exista um alinhamento das ações desenvolvidas com o planejamento estratégico da instituição (ALMEIDA; FIGUEIREDO, 2014).

3.4.1 Planos de Ação: base para o planejamento orçamentário

Os Planos de Ação são instrumentos de planejamento que orientam a atuação do IPHAN. Possuem um enfoque territorial, onde são especificados os objetivos, ações e metas para o desenvolvimento de projetos em determinado patrimônio cultural, de modo integrado e intersetorial, podendo abranger diferentes instâncias, bem como o setor privado e a sociedade civil organizada (IPHAN, 2009a).

A elaboração do Plano de Ação, com foco no patrimônio material, por exemplo, inicia-se com o diagnóstico local, conforme cartilha elaborada pelo IPHAN (IPHAN, 2009a). O diagnóstico compreende a identificação de problemas e potencialidades, considerando os agentes envolvidos e os conhecimentos acumulados ou a falta de informações sobre o bem. Em seguida, definem-se os objetivos a serem atingidos com a intervenção, buscando atender um planejamento de médio prazo, de quatro anos. O tamanho da área de atuação a ser impactada e as ações a serem realizadas no bem cultural são o passo subsequente, quando são considerados a abrangência, as possibilidades de parcerias e o quantitativo de recursos necessários para que a proposta seja viável. A priorização das ações considera fundamental os quesitos relacionados à estratégia global, governabilidade e os agentes envolvidos; as demandas da sociedade para a área, as metas anuais em médio prazo e os custos associados, bem como as fontes disponíveis ou potenciais, de modo que se avalia a possibilidade de financiamento nas três esferas de governo e, também, por agentes privados. Por fim, a consolidação da proposta dá-se por um acordo entre os agentes envolvidos, firmando as parcerias.

Os Planos de Ação aprovados nas Superintendências são encaminhados para o Departamento de Planejamento e Administração do IPHAN sede para reavaliação, a fim de definir os que irão compor o planejamento orçamentário da instituição (IPHAN, 2009a).

O processo orçamentário no IPHAN compõe-se de dois sistemas de planejamento que atuam de forma paralela, não integrada, mas que são igualmente supridos de informações referentes aos Planos de Ação programados: o Sistema Integrado de Gestão do IPHAN (Sig-IPHAN) e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC). Enquanto o SIG-IPHAN tem abrangência interna e permite o planejamento, gestão e controle institucional, o PGC engloba o planejamento de todas as Unidades Administrativas de

Serviços Gerais (UASG) ao nível federal e se integra a plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), disponibilizada pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. O PGC foi criado recentemente com objetivo de unificar as contratações e promover no longo prazo, maior controle, economia e ganho em eficiência nas contratações públicas.

Os Planos de Ação do IPHAN, independentemente do bem cultural a ser atendido, devem estar precedidos de Projeto Básico ou Termo de Referência e possuir alinhamento com o Plano Estratégico da autarquia.

A prioridade dos projetos a serem executados, conforme resposta obtida por meio do Ofício n.° 605/2020/DPA-IPHAN, seguem critérios elencados no Quadro 3:

Quadro 3 - Critérios para definir prioridades na execução de Planos de Ações

	Ações	**Prioridades**
1.	Ações de fortalecimento institucional e cooperação para a Política de Patrimônio Cultural	I) Projetos estratégicos definidos pela direção do IPHAN.
2.	Ações de identificação, reconhecimento e normatização	I) Projetos que contemplem parcerias sem envolvimento de recursos orçamentários/financeiros. II) Ações de continuidade. III) Projetos que visem a normatização de áreas tombadas e entornos. IV) Projetos que visem a conclusão de processos.
3.	Ações de fiscalização e monitoramento	I) Projetos que contemplem parcerias sem envolvimento de recursos orçamentários/financeiros. II) Ações de continuidade da fiscalização do poder de polícia. III) Ações de continuidade de monitoramento dos bens protegidos.
4.	Ações de conservação, apoio e fomento	I) Cidades que não estejam incluídas no PAC-CH. II) Projetos que contemplem parcerias sem envolvimento de recursos orçamentários/financeiros. III) Ações emergenciais. IV) Ações de continuidade. V) Ações judiciais com força executória.
5.	Ações de promoção, educação e informação	I) Projetos que contemplem parcerias sem envolvimento de recursos orçamentários/financeiros. II) Ações de continuidade. III) Ações educativas estratégicas institucionalmente.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações do Ofício n.° 605/2020/DPA-IPHAN.

Conforme se observa no Quadro 3, um dos primeiros critérios a ser observado são os projetos que não necessitam de aportes de recursos pela instituição, haja vista as limitações orçamentárias para a área finalística. Outro aspecto considerado são as ações, cujos projetos já estejam iniciados, de continuidade ou em fase de finalização.

No caso do patrimônio material, descrito no item 4, Quadro 3, dentre os critérios apontados, o primeiro a ser considerado pela instituição é de que o projeto esteja incluído no programa PAC-CH. O programa, conforme salientado, faz parte de um dos projetos estruturantes do governo federal, com destinação de recursos à parte, que não o orçamentário, direcionado especificamente à autarquia, justificando a prioridade. Nos demais critérios, mais uma vez, enfatiza-se a não necessidade de alocação de recursos, seguida das ações emergenciais, com objetivo de impedir a perda do bem, das ações de continuidade, visando à finalização da execução de Planos de Ação iniciados e, posteriormente, às ações judiciais com força executória que obrigam a execução em bem por determinação da justiça.

3.5 O CICLO ORÇAMENTÁRIO DE 2016-2019

O orçamento público contempla o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social. Do processo inicial, que envolve a elaboração do orçamento em cooperação com as unidades orçamentárias, os órgãos setoriais e a SOF, encerra-se com a formulação de um Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). O PLOA apresenta uma estimativa a partir da previsão das receitas e da fixação das despesas para o exercício financeiro seguinte. Os créditos orçamentários podem ser modificados durante as análises no Congresso, de modo que as dotações iniciais são resultados dessa primeira avaliação que se finda com o sancionamento da LOA. A dotação atual, por sua vez, compreende a inicial, somada aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício financeiro, ou deduzidos em razão de cancelamentos e anulações de dotações (GIACOMONI, 2019).

A execução orçamentária compreende o registro para a utilização das autorizações de gastos consignados na LOA. O uso efetivo dos recursos ocorre ao longo da execução financeira, que, por sua vez, depende do crédito orçamentário e do cumprimento de procedimentos de natureza financeira (ENAP, 2014). O crédito orçamentário, lançado

diretamente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), é obrigatoriamente detalhado e sua utilização depende de prévio empenho, que é realizado pelas Unidades Gestoras. Conforme argumento de Duverger, citado por Giacomoni (2019), o empenho expressa a decisão do gestor em executar uma ação, o que não significa uma obrigação. Da Lei n.° 4.320/64 depreende-se que o empenho cria uma obrigação de pagamento, que se limita ao volume da dotação que lhe foi conferida. Após a comprovação do cumprimento de obrigação assumida pelo credor, dá-se o direito do pagamento pela liquidação. O pagamento, por fim, encerra a obrigação e a execução da despesa.

Ajustes no orçamento após a aprovação da LOA podem ocorrer quando a programação for insuficiente ou se a despesa não foi autorizada, ou ainda, por ajustes na classificação da receita e despesa (ENAP, 2014). Para atender as demandas da área em casos não previstos, há possibilidade de se obter recursos por meio de créditos adicionais.

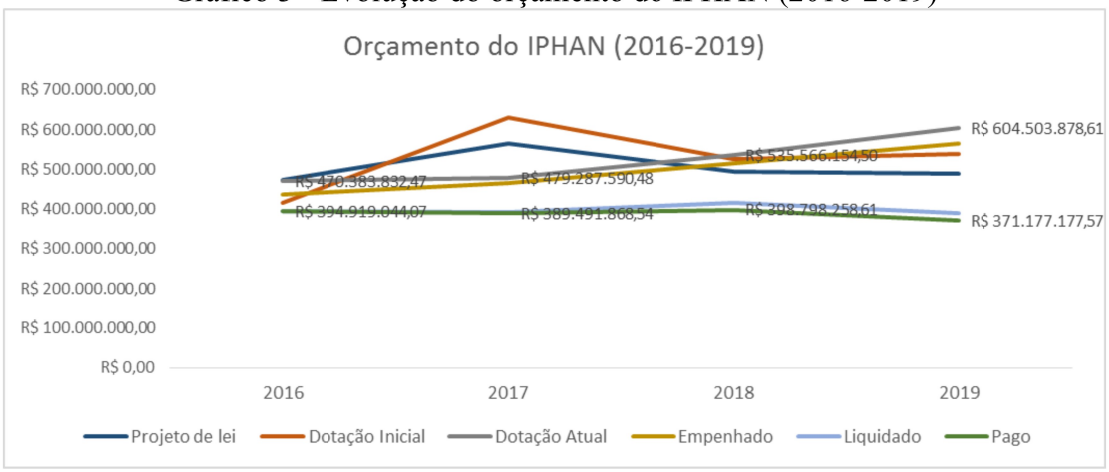
Abaixo segue a Tabela 2 e o Gráfico 3 onde são apresentados o ciclo orçamentário destinado ao IPHAN ao longo do PPA 2016-2019:

Tabela 2 - Orçamento do IPHAN (2016-2019)

Fase/Ano	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Projeto de Lei	583 mi	473 mi	565 mi	496 mi	489mi
% Ano		-19%	19%	-12%	-1%
Dotação Inicial	585 mi	415 mi	632 mi	527 mi	540 mi
% Ano		-29%	52%	-17%	3%
Dotação Atual	594 mi	470 mi	479 mi	536 mi	605 mi
% Ano		-21%	2%	12%	13%
Empenhado	474 mi	438 mi	466 mi	514 mi	565 mi
% Ano		-8%	6%	10%	10%
Liquidado	401 mi	395 mi	392 mi	417 mi	391 mi
% Ano		-1%	-1%	6%	-6%
Pago	366 mi	395 mi	389 mi	399 mi	371 mi
% Ano		8%	-1%	2%	-7%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no site SIOP. Abr. 2021.
*Os dados foram tratados por meio do método da diferença absoluta, buscando determinar as variações percentuais de um ano em relação ao ano anterior. Valores deflacionados pelo IPCA para o mês de janeiro de 2020.

Gráfico 3 - Evolução do orçamento do IPHAN (2016-2019)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados disponibilizados pelo SIOP. ttp://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico. Acesso em: 30 abr. 2021.

*Os valores apresentados no gráfico correspondem aos dados relativos às linhas da Dotação Atual e da linha Pago. Valores deflacionados pelo IPCA para o mês de janeiro de 2020.

Depreende-se da Tabela 2 e Gráfico 3, que o orçamento da autarquia, apresentado no PLOA, e mesmo após sancionada a lei orçamentária possui consideráveis modificações, seja pela redução ou pelos aumentos substanciais das dotações. As variações também são consideráveis no item dotação atual, sinalizando para uma imprevisibilidade do volume de créditos a serem disponibilizados ao longo do exercício, o que pode repercutir em tomadas de decisões equivocadas pelo gestor, ou ainda, como aponta Almeida (2011), gerar desequilíbrios na gestão administrativa. Para Maximiano (1995), a incerteza nas informações, ou ainda, a falta de recursos afeta a tomada de decisão do gestor: “Falta de tempo ou de recursos, por exemplo, é muitas vezes uma condição que imobiliza a tomada de decisão e que independe da competência ou disposição dos tomadores de decisão” (MAXIMIANO, 1995, p. 90).

Ao analisar os dados referentes ao ciclo orçamentário em conjunto com os relatórios de gestão do IPHAN pode-se verificar o impacto que as modificações quantitativas na disponibilização de créditos orçamentários exercem sob a atuação da instituição.

Os recursos disponibilizados ao IPHAN (dotação atual), em relação ao ano imediatamente anterior, aumentaram, respectivamente, em 2%, 12% e 13% em 2017, 2018 e 2019, conforme pode ser observado na Tabela 2 e Gráfico 3. Entretanto, quando verificado a fase final da execução financeira, no item Pago, verifica-se que a variação em relação ao ano anterior é menor, de 8%, em 2016 e de 2%, em 2018 e negativa em (-1), 2017 e em (-7), 2019; e os aumentos nas dotações de 2017 a 2019 não se converteram em elevação percentual da execução financeira.

Na fase de execução do orçamento do IPHAN, representada pela coluna Empenho, observa-se que o desempenho da autarquia foi superior a 90% do valor efetivamente disponibilizado ao longo do exercício, representado pela coluna Dotação Atual. O percentual de recursos liquidados tendeu a ter uma queda, assim como o desempenho financeiro também apresenta uma pequena redução em relação ao liquidado. Na prática, os valores empenhados e/ou liquidados e não pagos resultaram em um avolumamento de Restos a Pagar para os anos seguintes.

De acordo com informação da LDO 2017 (BRASIL, 2016b), em 2016 foram realizados dois contingenciamentos no primeiro trimestre, afetando, sobretudo, as despesas discricionárias não empenhadas. Almeida (2011) chama atenção para o impacto que contingenciamentos podem causar na execução financeira, dado que a retenção do recurso pode se manter até o final do exercício, reduzindo o tempo de respostas da instituição para a efetivação das ações planejadas.

Considerando os créditos expressos na coluna Dotação Inicial, verifica-se que houve uma queda na dotação de (-) 29% em 2016 em relação ao ano de 2015. Também houve uma queda se considerar os fluxos no exercício da LOA. A Dotação Atual registrou um decréscimo de (-) 21%. Conforme Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base de 2016, a recessão e o desequilíbrio das contas do governo federal comprometeram as compras e os investimentos do governo (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2016). Dos recursos destinados para a área da cultura, foi aplicado no período 0,03% do PIB nacional (IBGE, 2020).

Quando verificada a execução orçamentária, constata-se que o empenho ficou abaixo do ano anterior em (-) 8%, encerrando o ciclo orçamentário com aumento na execução financeira (Pago) de 8% em relação ao ano anterior. Ou seja, apesar dos contingenciamentos a instituição desenvolveu mecanismos para superar os entraves gerados pela retenção de recursos e obter bom desempenho. Conforme informação do Relatório de gestão do IPHAN, de 2016 (IPHAN, 2017b), apesar da redução da receita ao longo do exercício, a autarquia manteve o quantitativo de recursos, sobretudo, devido aos aportes do Programa PAC-CH. Parte dos recursos do PAC eram direcionados diretamente ao IPHAN, por meio da ação 5538.

O ano de 2017 teve o maior valor orçado durante a fase de planejamento orçamentário na vigência do PPA 2016-2019. O ano iniciou com a retomada da atividade econômica, elevação do PIB e retorno das obras do Projeto Avançar, que, assim como o PAC-CH, contou

com a participação do IPHAN, segundo informação do Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019, referente ao ano de 2017 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2017). Da expectativa positiva para a economia no período, observa-se que houve na dotação orçamentária da autarquia um aumento nas verbas em relação ao ano anterior. Os valores ampliaram do Projeto de Lei para a Dotação Inicial, representando nesse último item uma elevação de 52%, em relação a 2016, alcançando a soma de R$ 632 milhões (valor corrigido pelo IPCA para janeiro de 2020). Entretanto, ao longo da execução do ciclo orçamentário houve queda expressiva na dotação. As reduções ocorreram devidos ajustes orçamentários, dado que a retomada da economia avançou lentamente, não atingindo as metas esperadas. Os gastos com cultura, em relação ao total dos gastos governamentais, mantiveram-se baixos, correspondendo a 0,029% do PIB (IBGE, 2020). O ciclo orçamentário encerrou com variação negativa, de (-)1%, em relação ao ano anterior. A avaliação da autarquia foi de que as restrições orçamentárias obrigaram a instituição a priorizar situações emergenciais e judiciais, conforme Relatório de Gestão de 2017 (IPHAN, 2018a).

O Relatório de Gestão do IPHAN de 2017 (IPHAN, 2018a) apontou a redução no quadro de servidores e a falta de renovação dos recursos humanos como principais dificuldades no gerenciamento orçamentário, afetando o desempenho das unidades. Outro problema citado no relatório decorreu do contingenciamento de 40% dos recursos, que obrigou a instituição a rever seus Planos de Ação, priorizando casos que demandavam urgência. De acordo com LDO de 2018, em 2017 o contingenciamento, aplicado às contas públicas, foi um dos maiores desde aprovação da LRF, e, ainda assim, foi considerado aquém do necessário para o alcance das metas de resultado primário do governo federal para o exercício (BRASIL, 2017a).

No entanto, apesar da redução das dotações orçamentárias, o ingresso de recursos teve avaliação positiva na percepção da autarquia: “Em que pese a redução, em 2017, do Orçamento do IPHAN, ainda prevaleceram condições favoráveis devidos aportes de recursos do Programa PAC Cidades Históricas.” (IPHAN, 2018a, p. 14). Foi realizada, no período, a conservação de 17 bens materiais e de outros 52 bens culturais relacionados ao patrimônio imaterial. Em ata da 85ª Reunião do Conselho Consultivo do IPHAN, de 27 de abril de 2017, a presidente da autarquia ressaltou as dificuldades orçamentárias enfrentadas pela instituição:

> […] uma única obra do DNIT resolveria todo o problema do patrimônio cultural no Brasil. A nossa proposta era que fosse agregado mais 250 milhões de reais aos 200 milhões, e nós ficássemos com o orçamento de 450 milhões.

> Depois de exaustivo trabalho, meu e da minha equipe, depois de muito insistir, conseguimos mais 50 milhões, para tentar liberar algumas obras, todas elas urgentes. Mas aí, o Ministério da Cultura passou do teto disposto pela Emenda Constitucional – EC 95, e o governo mandou cortar 14 milhões e o MinC cortou, exatamente no PAC, tirando 10 milhões do programa. Eu mostrei para o Ministro a situação do IPHAN, que é diferenciada das outras unidades do ministério, que recebemos de orçamento para área finalística, fora o PAC, 18 milhões. Eu falei para o Ministro Roberto Freire que eu me sentia incompetente porque eu, de fato, não sei como dividir 18 milhões, para uma demanda de todas as superintendências e para todas as obras emergenciais, que giram em torno de 100 milhões de reais e fora, ainda, a demanda judicial, aquela em que o IPHAN já foi condenado (IPHAN, 2017, p. 5).

A fala da presidente da autarquia lembra o reclame do primeiro diretor da instituição, em 1947: "O montante total dos referidos recursos orçamentários, em qualquer exercício financeiro, é inferior à importância que a União costuma despender com a simples reforma de um edifício público, na capital federal" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE, 1947). Apesar do tempo decorrido, a percepção dos gestores é de que os recursos estão aquém das demandas e limitam gestão.

O Relatório de Gestão de 2017 destacou a participação de atores externos quanto ao estabelecimento de ações de restauro e conservação de bens culturais, a exemplo do "Ministério Público (federal e estaduais), que vêm pressionando sobremaneira a área de conservação do IPHAN, impetrando diversos inquéritos e ações civis públicas com vistas à realização de obras pelo IPHAN" (IPHAN, 2018a, p. 35). A questão será aprofundada no capítulo quarto.

O ano de 2018, segundo informações do Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2018, se destacou pela retomada da economia, embora perdurasse no período a queda de arrecadação e problemas estruturais que impactaram na despesa e no alcance das metas propostas no PPA (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018). De acordo com Relatório de Gestão de 2018, o IPHAN novamente teve de priorizar as ações emergenciais e judiciais (IPHAN, 2019, p. 33).

Na percepção da autarquia, os problemas decorrentes da escassez de recursos humanos se aprofundaram, de modo que geravam reflexos na capacidade de execução orçamentária e financeira. Conforme Relatório de Gestão de 2018: "Dos 657 (seiscentos e cinquenta e sete) servidores ativos, 181 (cento e oitenta e um) estavam em abono de permanência (29,28% dos servidores), isto é, aptos a se aposentarem." (IPHAN, 2019, p. 83).

Em 2019, a despeito da extinção do MinC, as unidades orçamentárias não tiveram redução de recursos. A queda no fluxo orçamentário foi resultante da baixa execução orçamentária, que representou uma redução de (-) 6% no Empenho dos créditos em relação ao ano anterior, (-) 6% na Liquidação e (-) 7% na execução financeira.

Considerando todo o período de vigência do PPA 2016-2019, verifica-se que houve uma elevação acumulada de 9% na execução orçamentária ao longo dos anos de 2016 a 2018, mas com queda de (-) 7%, em 2019, quando comparado ao ano imediatamente anterior.

3.5.1 Receitas Orçamentárias

O Manual Técnico do Orçamento define que:

> [...] receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias (BRASIL, 2019c, p. 8).

O art. 57, da Lei n.° 4.320/1964, afirma que toda receita representa um ingresso financeiro. A receita visa o aumento do saldo financeiro e tem por finalidade atender o interesse público. Na contabilidade, a receita é compreendida como uma variação positiva que representa aumento de ativo (MENDES, 2008). No orçamento público, a receita possibilita o dimensionamento da capacidade do Estado na fixação da despesa pública, tendo por característica caráter não devolutivo e a garantia da realização das despesas (ENAP, 2014). Para a administração pública representa o recurso necessário para atender às despesas.

Para identificar a origem das receitas orçamentárias foram estabelecidas classificações legais permitindo o controle e a transparência das operações orçamentárias. Pode-se analisar as receitas pelo aspecto financeiro, voltado para o ingresso de disponibilidades ou pelo patrimonial, com foco nas variações patrimoniais. No Brasil, predomina o enfoque financeiro, regulamentado pela Lei n.° 4.320/1964 e pela LRF.

No orçamento do IPHAN, que compreende o PPA 2016-2019, destaca-se o ingresso de receitas correntes próprias, originadas da oferta de serviços, patrimoniais, relacionadas à

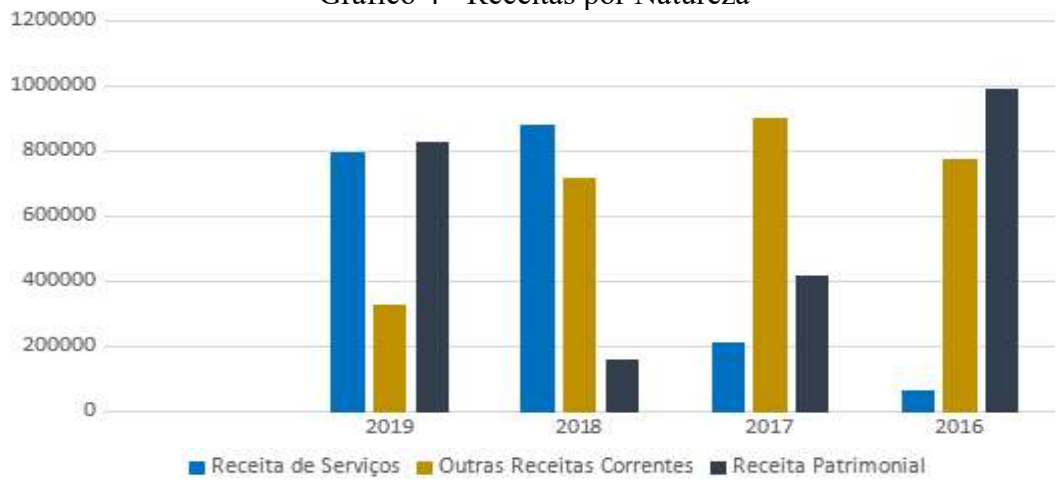
exploração do patrimônio, e outras despesas correntes. A Tabela 3 e o Gráfico 4 apresentam as receitas geradas pelo IPHAN em três categorias:

Tabela 3 - Receitas do IPHAN por Natureza (2016-2019)

Ano	Receita de Serviços	Outras Receitas Correntes	Receita Patrimonial	Soma
2019	R$ 798.485,15	R$ 330.492,62	R$ 829.829,84	R$ 1.958.87,61
2018	R$ 880.270,78	R$ 717.778,79	R$ 160.444,64	R$ 1.758.494,21
2017	R$ 213.576,72	R$ 904.837,87	R$ 415.812,32	R$ 1.534.226,91
2016	R$ 67.350,00	R$ 774.539,44	R$ 992.690,68	R$ 1.834.580,12

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo Portal Transparência. Valores deflacionados pelo IPCA para janeiro de 2020. Abr. 2021.

Gráfico 4 - Receitas por Natureza

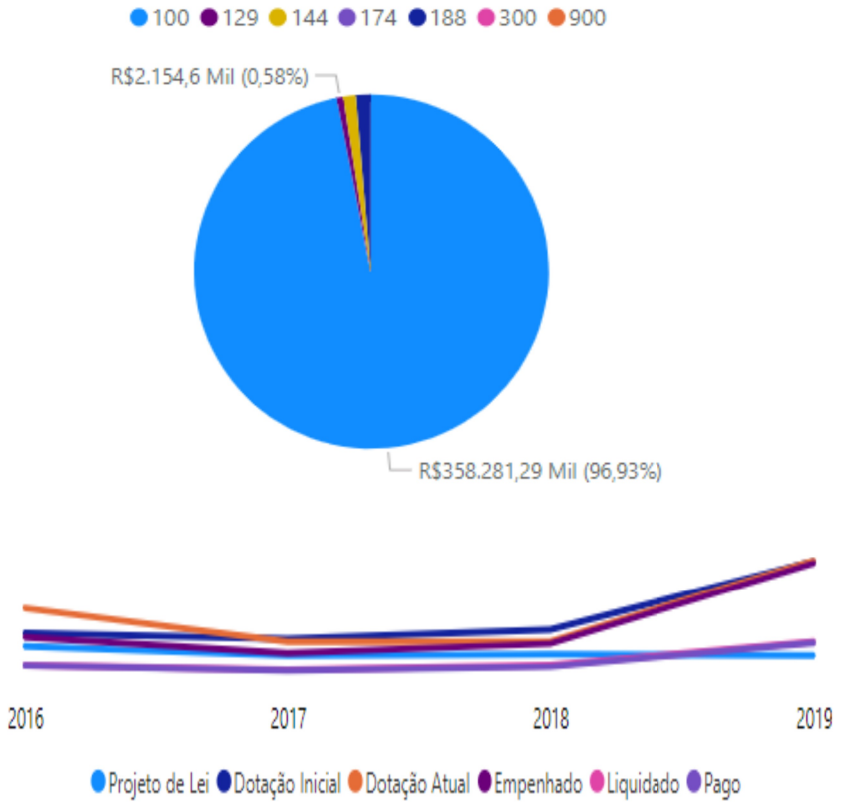


Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo Portal da Transparência. Valores deflacionados pelo IPCA para janeiro de 2020. Abr. 2021.

As receitas de serviço referem-se às que resultam da cobrança de preço público pelas atividades desenvolvidas; as outras receitas correntes abarcam as de indenizações, multas, juros, restituições e receitas de alienações; as patrimoniais integram as decorrentes da exploração do patrimônio da instituição, como as aferidas com aluguéis (GIACOMONI, 2019). Ao observar a Tabela 3 e Gráfico 4 verifica-se uma expressiva variação no ingresso das receitas, sinalizando para uma imprevisibilidade em determinar o quantitativo dessa arrecadação. Enquanto as receitas de Serviços aumentaram de forma significativa, com acréscimo, em 2019, 13 vezes superior ao ano de 2016, a coluna Outras Despesas Correntes apresentou queda a partir de 2017, com redução de 48% em 2019 em relação ao ano anterior.

Segundo Giacomoni (2019), a produção de informações relacionadas à receita é uma das finalidades do orçamento e sua apresentação se modifica conforme as mudanças implantadas por meio de leis, em especial pelas portarias interministeriais. A classificação por natureza, segundo a espécie, busca detalhar o fato gerador pela fonte/destinação, permitindo dimensionar a previsão da receita com a fixação da despesa correspondente. Conforme o Manual Técnico do Orçamento (2019c), por esse nível se pode apurar no registro da arrecadação o código que direciona a receita para uma atividade estatal específica que será financiada. O Gráfico 5 apresenta as fontes de recursos orçamentários e sua vinculação ao quantitativo de projetos que compõem as Ações 20ZH, 211F e 5538, no período de 2016 a 2019. As ações compõem a programação orçamentária discricionária, voltada para as atividades finalísticas do IPHAN. Excluiu-se da contabilização as vinculadas ao PAC, correspondentes a ação 5538.

Gráfico 5 - Fontes da Ação 20ZH, 211F e 5538 (2016-2019)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizado no Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIOP).
*Correspondente a soma dos valores do quadriênio. Abr. 2021.

Das fontes relacionadas à autarquia durante o quadriênio, quatro se destacaram no que tange às atividades discricionárias: as de números 100, 129, 144 e 188. A 100 (recursos ordinários) se constitui de receita oriunda da arrecadação de impostos e não possui uma vinculação específica, correspondendo ao financiamento de 127 ações, ou 96,93%. Também apresentaram o maior percentual de volume de recursos aplicados. A fonte 129 (recursos de concessões e permissões), correspondeu a 0,58% das ações, somando 8 projetos; a 144 (títulos de responsabilidade do tesouro nacional – outras disponibilidades) contabilizando um total de 2 ações, representando 1,14%; e a fonte 188 (Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional) compreendeu um volume de 77 projetos. O volume de ações da 188 foi significativo, embora o aporte de recursos tenha sido reduzido, representando 1,35% do total. Apesar de haver dotações orçamentárias atribuídas a outras fontes, conforme se depreende do Gráfico 5, os projetos não chegaram a ser executados, sendo alguns vinculados às emendas parlamentares.

Ao se observar, na parte inferior do Gráfico 5, correspondente ao ciclo orçamentário, no que corresponde a destinação de créditos autorizados, verifica-se que houve um significativo incremento nas dotações, em especial em 2019, porém a execução orçamentária não acompanhou o crescimento, encerrando a execução financeira com resultado próximo da previsão das receitas estimadas no Projeto de Lei Orçamentária.

3.5.2 Despesas Orçamentárias

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público define despesa orçamentária como "[…] o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade" (BRASIL, 2016b, p. 67). A despesa expressa a utilização do recurso captado do cidadão e entregue pelo poder público à sociedade na forma de produtos e serviços, os quais são pensados e formatados com base em políticas públicas.

Nas últimas décadas os sistemas de gestão da despesa pública foram sendo aprimorados. O planejamento da despesa pública teve seu horizonte temporal ampliado, com

a atuação em curto e em médio prazo como apresentado ao longo do primeiro capítulo, significando uma mudança na cultura orçamentária e na gestão administrativa das instituições governamentais. É preciso ponderar também que o planejamento da despesa não é estanque, pois exige ajustes durante a execução orçamentária, visto que está vinculado à arrecadação. Outro aspecto a ser considerado é a gestão fiscal, que por meio do controle das metas de resultado primário promove alterações no planejamento da despesa, dissociando a previsão da execução por meio de contingenciamentos o que resulta em projetos não implementados e na elevação de Restos a Pagar (ALVES, 2015). Enquanto o contingenciamento impede a utilização das autorizações de gastos pelo empenho, os Restos a Pagar empurram para os anos seguintes as despesas. Os Restos a Pagar podem ser de dois tipos: os não processados, correspondendo aos empenhados, embora não liquidados no ano de exercício; e os processados, relacionados aos que foram empenhados e liquidados e aguardam o pagamento. Nessa dinâmica, os decretos de programação atuam como o mecanismo que operacionaliza o orçamento e promove as mudanças de modo a possibilitar o atingimento das metas de resultado primário (GIACOMONI, 2019).

O planejamento anual das despesas segue regras constitucionais e são estabelecidas pela Lei n.° 4.320/1964, LRF e LDO. Estruturado com base em Programas que abarcam as ações governamentais, integra as informações referentes às ações governamentais organizadas por uma série de classificações de caráter qualitativo e quantitativo que permitem a gestão da despesa, a avaliação e o controle do gestor público, dos órgãos competentes e pela sociedade (prestação de contas).

As classificações qualitativas, conforme o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2019c), apresentam informações por esfera, institucional, funcional, estrutura programática e dados referentes aos Programas e às Ações. A classificação por esfera identifica o orçamento público nas categorias fiscal, seguridade e investimento. A institucional reflete a estrutura organizacional, representada por um código de cinco números, onde os dois primeiros correspondem ao órgão e os três últimos à Unidade Orçamentária. Com base na classificação, o IPHAN, no período estudado, correspondeu à unidade orçamentária 42204 (MinC) e posteriormente 55207 (Ministério da Cidadania). Embora a instituição tenha sido vinculada ao Ministério do Turismo desde novembro de 2019, a manutenção do código 55 demonstra que, em termos orçamentários, permaneceu atrelada ao Ministério da Cidadania[18].

18 O código relativo ao Ministério do Turismo é 54. No período de 2016 a 2018 a instituição era atrelada ao Ministério da Cultura, código 42. De 2019 até maio de 2020 a autarquia mantém vinculação orçamentária ao

Tabela 4 - Despesa do IPHAN por Subfunção (2016 a 2019)

Subfunção	2016	AV	2017	AV	2018	AV	2019	AV
122	215.041.213	54,5%	186.289.63	47,8%	177.249.176	44,4%	169.085.459	45,6%
128	887.345	0,2%	246.257	0,1%	546.376	0,1%	402.561	0,1%
272	74.394.502	18,8%	76.664.338	19,7%	73.542.774	18,4%	80.106.272	21,6%
301	2.205.832	0,6%	2.251.883	0,6%	1.820.413	0,5%	1.923.051	0,5%
331	7.862.840	2,0%	7.461.632	1,9%	6.708.925	1,7%	6.741.497	1,8%
391	86.393.993	21,9%	95.199.910	24,4%	115.312.638	28,9%	90.740.319	24,4%
392	6.756.283	1,7%	4.915.942	1,3%	4.228.136	1,1%	4.580.177	1,2%
846	1.377.027	0,3%	16.462.266	4,2%	19.389.810	4,9%	17.597.833	4,7%
Total	**394.919.035**	**100%**	**389.491.868**	**100%**	**398.798.248**	**100%**	**371.177.169**	**100%**

122 - Administração Geral; 128 - Formação de Recursos Humanos, 272 - Previdência do Regime Estatutário, 301 - Atenção Básica, 331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador, 391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico, 392 - Difusão Cultural, 846 - Outros Encargos Especiais

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações disponibilizadas no SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA para janeiro de 2020. Abr. 2021.

A classificação por função e subfunção agrega os gastos por ação aos três níveis de governo. A função reflete a missão institucional, e abarca os gastos do setor correspondente. A Função Cultura (13), por exemplo, é decomposta, na Tabela 4, nas subfunções: 122; 128, 272, 301, 331, 391, 392 e 846. Essas subfunções englobam conjuntos de ações orçamentárias que se vinculam aos programas no PPA. A subfunção tem por propósito evidenciar a natureza da atuação governamental.

Com base nos dados orçamentários, apresentados conforme a classificação em subfunção, pode-se observar que a Administração geral (subfunção 122) (54%) representou, em 2016, a maior participação no período de vigência do PPA 2016 a 2019. O gasto médio anual do quadriênio correspondeu a 48%, registrando uma redução nos dois últimos anos.

A subfunção 391 (Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico) abrange despesas associadas às atividades finalísticas, correspondendo a média anual no quadriênio de 24,5% da totalidade da alocação dos recursos orçamentários da autarquia. Os gastos com Difusão Cultural (subfunção 392) representaram a média anual ao longo do quadriênio de 1,3% do total da execução orçamentária.

Na Tabela 5 as despesas executadas foram detalhadas pela categoria Ação, por média aritmética dos dispêndios, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2020:

Ministério da Cidadania.

Tabela 5 - Média das despesas por Ação – IPHAN (2016-2019)

Cód	Ação	Média 4 anos	% médio
0005	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	2.605.291	0,71%
00G5	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	21.466	0,01%
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	72.077.431	19,64%
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	13.985.595	3,81%
2000	Administração da Unidade	73.018.210	19,89%
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	1.932.331	0,53%
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares	195.557	0,05%
2011	Auxílio-transporte aos Servidores Civis, Empregados e Militares	431.860	0,12%
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis, Empregados e Militares	2.810.839	0,77%
20TP	Pagamento de Pessoal Ativo da União	99.352.752	27,07%
20ZH	Preservação de Bens e Acervos Culturais	15.410.324	4,20%
5538	Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas	76.372.408	20,81%
211F	Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais	4.802.536	1,31%
00M1	Benefícios Assistenciais decorrentes do Auxílio-funeral e Natalidade	41.164	0,01%
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	485.363	0,13%
8785	Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC	1.616.678	0,44%
216H	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-moradia a Agentes Públicos	192.879	0,05%
212B	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	1.685.373	0,46%
	Total	**367.042.063**	**100%**

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados disponibilizados no Portal da Transparência. *Os dados anuais correspondentes ao período de 2016-2019 foram tratados por meio de média aritmética e percentual médio. Valores deflacionados pelo IPCA para janeiro de 2020. Abr. 2021.

As despesas totais relacionadas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, compreendidas pelas ações 00G5, 0181, 09HB, 2004,2010,2011, 2012, 20TP, 00M1,4572, 216H E 212B alcançam, em média, 52,65% das despesas anuais da autarquia. Os gastos médios com manutenção da estrutura administrativa (ação 2000) foram de 19,89%. Os gastos orçamentários relacionados ao financiamento das atividades finalísticas contempladas nas ações 20ZH, 5538, 211F e 8785 representaram, em média, 26,75% da execução das despesas. As despesas no item Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (ação 0005) referem-se aos precatórios, ou seja, obrigações de pagar, correspondendo a 0,71%.

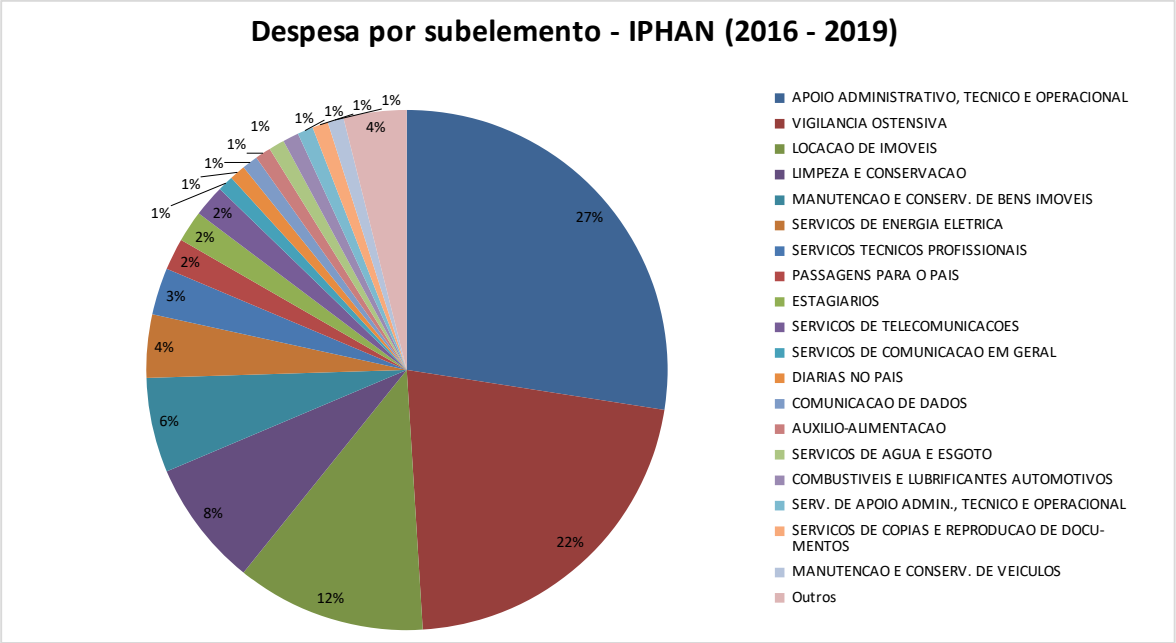
A média do investimento em despesas com a Capacitação de Servidores correspondeu a 0,13%. As despesas em capacitação somavam R$748 mil (0,2%) em 2016, sendo reduzida em 70,5% em 2017. Em 2018 e 2019 os percentuais aplicados corresponderam a 0,1% dos gastos administrativos. Em 2019 a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas possuía um

servidor. Nas demais divisões e coordenações da área, o quadro de pessoal dispunha de outros treze servidores, sendo dois em abono de permanência. O investimento em pessoal, na prática, significou, em 2019, o treinamento de 197 servidores com foco relacionado à gestão de pessoas e de 42 ações de capacitação de curta duração com a realização de cursos, seminários e congressos em formato remoto e presencial. Além da capacitação interna, a instituição autorizou o afastamento de vinte servidores para realização de Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) e de quatorze servidores para capacitação externa, durante três meses, assegurada a remuneração. Quanto às ações voltadas à qualidade de vida no trabalho, a instituição patrocinou três ações: yoga e ginástica laboral e palestras por meio remoto para todos os servidores (IPHAN, 2020b).

Segundo Maximiano (1995), as qualificações dos colaboradores são aprimoradas com o treinamento, de modo que o investimento é fundamental para que as organizações atinjam maior eficiência. A capacitação é uma reivindicação interna antiga da autarquia, evidenciada em pesquisa de satisfação em 2014, promovida pela Universidade Federal Fluminense, junto aos servidores do IPHAN. Além da carência de programas voltados para a capacitação do pessoal, os colaboradores apontam falhas e desvinculação dos treinamentos ofertados com as demandas das atividades institucionais. A pesquisa interna apontou, ainda, outras questões que afetam diretamente na atuação do colaborador. Para os servidores, a comunicação, o planejamento, as rotinas de trabalho, o desenvolvimento profissional e o reconhecimento receberam uma avaliação negativa, destacando a má distribuição de servidores por setores e por tarefas de trabalho, a falta de revisão e aprimoramento de procedimentos, e a ausência de padrões para medir eficiência. Apesar de algumas falhas na gestão de pessoal, os servidores se sentem satisfeitos em trabalhar na instituição (62%) avaliando de forma positiva itens como relacionamento interpessoal, liderança e aspectos relacionados a infraestrutura (ALMEIDA; FIGUEREDO, 2014).

Quanto às despesas administrativas, pode-se observar no Gráfico 6 a média percentual da execução financeira por subelemento.

Gráfico 6 - Despesas Administração Geral do IPHAN por Subelemento



Fonte: Elaborado pela autora com base na média dos dados relativos à Despesa por Subelemento do IPHAN voltadas para gastos de custeio do período de 2016-2019. Os dados foram coletados no site: http://paineldecusteio.planejamento.gov.br/custeio.html. Abr. 2021.

Com base no gráfico, observa-se que as maiores despesas administrativas da autarquia correspondem ao Apoio administrativo, técnico e operacional (27%) e nas atividades de vigilância ostensiva (22%), ambos, somando 49% dos gastos de custeio.

Quanto às despesas vinculadas às atividades finalísticas, apuraram-se as seguintes informações, conforme Tabela 6:

Tabela 6 - Despesas com Ações da área finalística do IPHAN (2016-2019)

Cód	Ação	2016	2017	2018	2019
20ZH	Preservação de Bens e Acervos Culturais	13.502.301	10.686.781	13.202.907	27.014.701
5538	Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas	72.891.692	84.513.127	102.109.725	63.725.617
211F	Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais	6.756.283	4.915.942	4.228.139	4.580.177
	Total	**93.150.276**	**100.115.850**	**119.540.771**	**95.320.495**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Portal da Transparência. Valores deflacionados pelo IPCA para janeiro de 2020. Abr. 2021.

No período de 2016 a 2019 foram aplicados R$ 408 milhões em ações voltadas à preservação do patrimônio cultural. Deste volume, 79% foram ingressos na ação 5538,

sobretudo, por abranger os créditos destinados às obras do PAC-CH. Nas demais ações, o volume correspondeu a 21%.

Com base nas dimensões físicas e financeiras as metas estabelecidas para a ação 20ZH, em 2016, foram redimensionadas para 32 ações, sendo superada com a realização de 17 projetos de conservação e de 52 projetos em acervos pertencentes ao patrimônio imaterial. As ações atenderam, sobretudo, as demandas emergenciais.

Em 2017, a meta de conservação foi estabelecida em 1.933 ações, sendo superada com a conservação de 3.387 bens. O contingenciamento de 40% dos recursos, conforme o Relatório de Gestão de 2017 (IPHAN, 2018a), representou uma redução qualitativa dos projetos. As ações concentraram na execução dos projetos em território nacional (66,9%), com ênfase para a região Nordeste (28,5%), conforme dados disponibilizados no SIOP. Os estados do Maranhão e de Sergipe receberam maior ingresso de recursos por meio de projetos de preservação do patrimônio cultural.

Em 2018 os recursos aumentaram em 27,5%, sendo realizadas 3.119 conservações em bens culturais ao longo do território nacional (71,5%), e o volume de 13,8% em ações na região Sudeste, distribuídos em projetos realizados nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais. Em 2019, o aumento foi de 112,2% em relação ao ano anterior, alocados em ações desenvolvidas no território nacional, na totalidade de 87,4%. Destacaram-se a destinação de 7,4%, especificamente, para a região Sudeste, aos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, conforme informações disponíveis no SIOP.

As metas para a ação 211F relacionaram-se com o serviço de atendimento ao público realizado nos espaços culturais sob a responsabilidade do IPHAN. Conforme Relatório de Gestão de 2019 (IPHAN, 2020) os recursos foram aplicados na manutenção da continuidade de espaços culturais, como o Centro Burle Marx e o Centro Cultural do Patrimônio do Paço Imperial. A ampliação dos atendimentos encontrou obstáculos na carência de recursos orçamentários e humanos, conforme informam os relatórios de gestão do período. Em 2016, foram realizados 148 mil atendimentos ao público, abaixo da meta de 530 mil. Em 2017, manteve-se o volume de atendimentos do ano anterior, embora os créditos orçamentários obtiveram redução de 22% em relação ao ano anterior. No ano de 2018 foram 144 mil atendimentos ao público. A redução no número de atendimentos foi acompanhada da queda de 11,5% na destinação dos recursos em relação ao ano anterior. Em 2019 a disponibilidade de créditos aumentou em 12,38%, alcançando 411 mil atendimentos (IPHAN, 2020b).

Para a ação 5538 foi estabelecido, em 2013, a meta de 501 projetos a serem executados. Depreende-se dos relatórios de gestão anuais que a ação visava, em grande medida, atender as obras do PAC. Até o ano de 2016 foram finalizadas 65 obras, sendo que outras 64 estavam em processo licitatório e 269 em fase preparatória para a licitação.

Em 2016 foram finalizados 42 projetos de conservação (IPHAN, 2017b), em 2017, 39 (IPHAN, 2018a) e, em 2018, outros 26 (IPHAN, 2019). Em 2017, os recursos orçados eram de R$ 250 milhões, no entanto, foram contingenciados e a autarquia recebeu R$ 118 milhões, ou seja, 47,2%, do esperado. As constantes modificações na dotação orçamentária são apontadas nos relatórios de gestão anuais como o principal motivo para os atrasos nas ações de preservação e o não alcance das metas. Outros fatores citados são: insuficiência na obtenção de licença ambiental, desastres naturais, burocracia, e intervenções estruturais emergenciais (IPHAN, 2018a).

Outra forma de obtenção de recursos para projetos específicos envolvendo as atividades finalísticas do IPHAN foram as emendas parlamentares. As emendas possibilitam a participação legislativa com a realocação das receitas públicas para projetos específicos, de forma que podem contribuir para reformular políticas, embora necessitem manter-se compatíveis com o PPA e a LDO. E esse mecanismo ganhou força a partir da EC n.° 86/2015 e da EC n.° 100/2019, conforme se observa no Gráfico 7, visto que se tornaram impositivas.

Gráfico 7 - Recursos orçamentários – por emendas (Pagos) (2016-2019)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA para janeiro de 2020. Abr. 2021.

Após as alterações constitucionais, as emendas deixaram de ser impactadas pelos contingenciamentos, ampliando o potencial de seu uso na realização dos projetos. Antes da

mudança, a aprovação de uma emenda para um projeto específico condicionava-se as mesmas normas que o orçamento público se submete, e por não possuírem caráter obrigatório, eram as primeiras a serem alvo de cortes no orçamento. O Gráfico 7 mostra o crescimento da oferta de recursos no ano de 2019, para o Programa 2027, correspondendo a maior soma recebida ao longo do quadriênio, embora tenha representado 1,27% do total dos recursos, sendo aplicados nas ações 20ZH e 5538.

3.6 FUNDOS: FONTES DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS FINALÍSTICOS

O orçamento não é a única fonte de recursos utilizada pelo IPHAN. Como estratégia de obter maior alcance em suas ações de preservação, a autarquia busca parcerias com estados e municípios, assessora os entes e os proprietários de imóveis tombados a buscar financiamento para intervenções para preservação de bens tombados por meio da Lei Rouanet, e busca apoio de outras entidades, como destacou Kátia Bógea, segundo registro em Ata da 85ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, de 27 de abril de 2017: “temos uma parceria excelente com o BNDES, nosso maior parceiro, assim como com FURNAS, e com a Fundação Vale” (IPHAN, 2017, p. 6). Também contribuíram para ações de preservação do patrimônio cultural os recursos do Ministério da Cultura, Ministério do Turismo, Ministério da Cidadania, Fundação Biblioteca Nacional, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Artes, Instituto Brasileiro de Museus, Fundação Joaquim Nabuco, Instituto Chico Mendes e Fundo Nacional de Saúde (Ofício Nº 39/2020/CPLAN/CGPLAN/DPA-IPHAN).

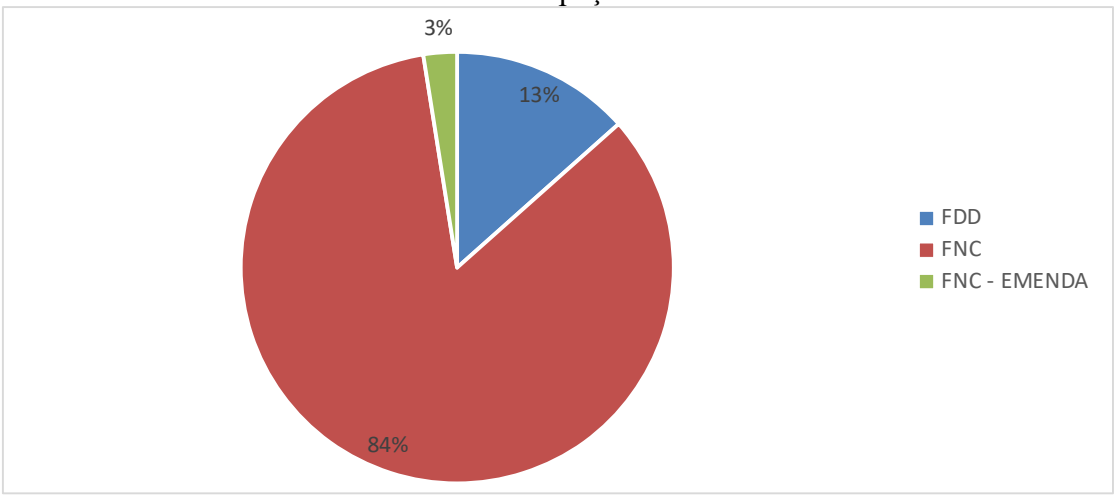
Além das parcerias com instituições, destacam-se dois fundos como fonte de recursos para os projetos implementados pela instituição: Fundo Nacional da Cultura – FNC e Fundo de Direitos Difusos – FDD.

Instituído pela Lei Rouanet, o Fundo Nacional de Cultura – FNC possui natureza contábil, constituído por recursos do Tesouro Nacional, doações e legados, subvenções e auxílios de qualquer natureza; saldo de projetos não executados, e percentual (3%) da arrecadação dos concursos de prognósticos. Atua sob a forma de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis.

O financiamento de projetos por meio do FDD foi acordado em 2019. O IPHAN conseguiu aprovação do Conselho Gestor do FDD, coordenado pelo Ministério da Justiça. Instrumentalizado pelo Termo de Execução Descentralizado (TED), os projetos aprovados contabilizaram 20 (vinte) no primeiro ano da parceria, com recursos orçados em R$ 73 milhões destinados ao restauro de igrejas, implantação de bibliotecas, modernização de equipamentos de segurança predial para combate a incêndio, dentre outras aplicações em equipamentos culturais. Foram contemplados projetos localizados nos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (Ofício Nº 39/2020/CPLAN/CGPLAN/DPA-IPHAN).

No Gráfico 8 pode-se observar o percentual da participação entre os FNC e o FDD para as ações de preservação do patrimônio cultural:

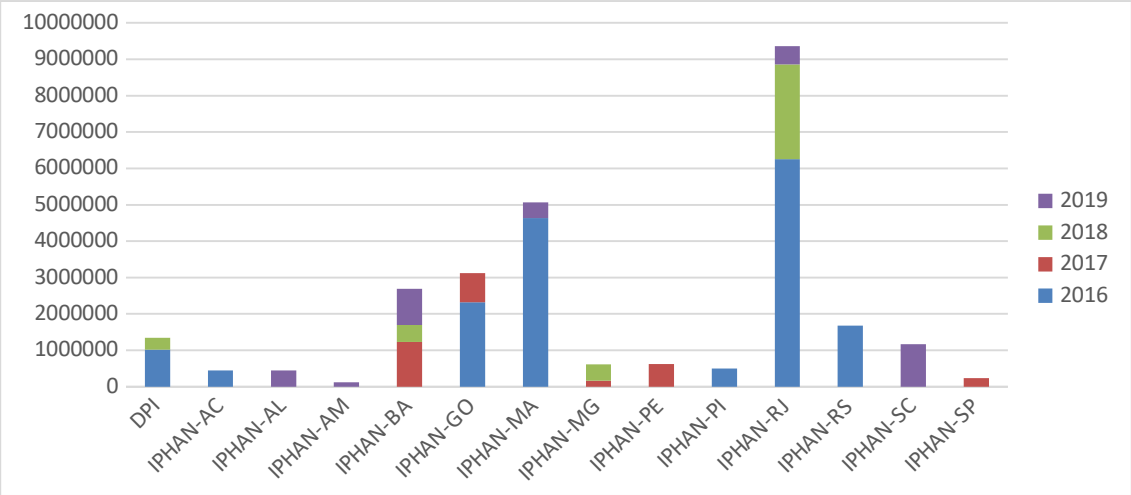
Gráfico 8 - Participação dos Fundos



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IPHAN, obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação fornecidos pelo Ofício Nº 39/2020/CPLAN/CGPLAN/DPA-IPHAN. Valores nominais. Abr. 2021.

Ao longo do quadriênio, destaca-se a participação do FNC de (87%), sendo que 3% dos recursos tiveram origem de emendas parlamentares vinculadas a projetos financiados pelo fundo. A maior concentração de projetos aprovados e executados ocorreu em 2016. A participação do FDD, apesar de recente, compreendeu o ingresso de 13% dos recursos por fundos. No Gráfico 9 pode-se observar a distribuição dos recursos captados por meio de fundos por ano e por localidade, conforme se depreende das informações recebidas por meio da LAI, Ofício Nº 39/2020/CPLAN/CGPLAN/DPA-IPHAN:

Gráfico 9 - Recursos de Fundos distribuídos por ano e localidade

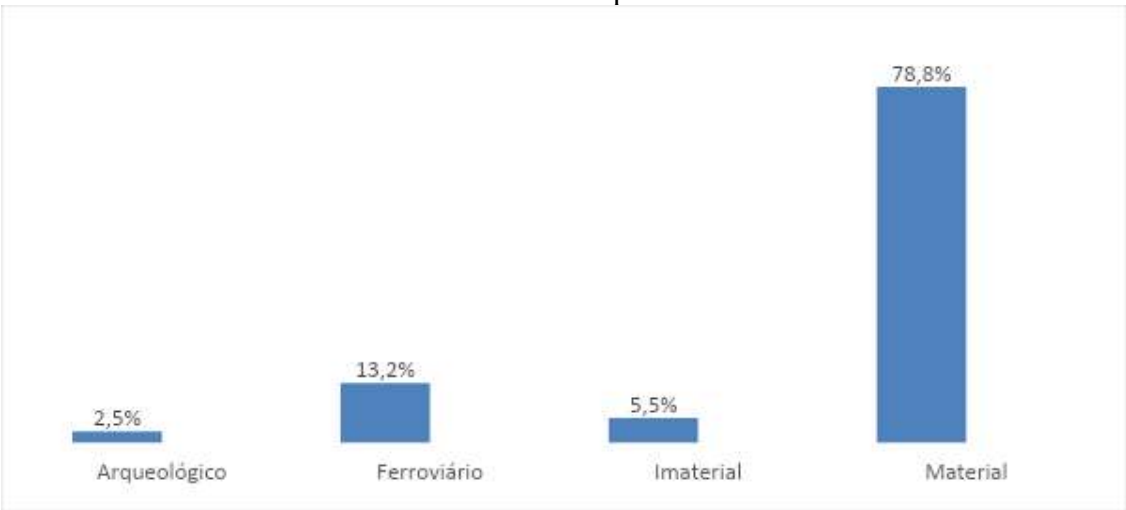


Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IPHAN obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, conforme Ofício Nº 39/2020/CPLAN/CGPLAN/DPA-IPHAN. Abr. 2021.

Conforme o Gráfico 9, houve maior aporte de recursos por fundos em 2016, com predomínio de destinação a projetos do estado do Rio de Janeiro e Maranhão. Nos anos seguintes há uma redução no ingresso de recursos. Em 2017, a Bahia e Goiás são contempladas com os maiores aportes. O Sudeste se destacou como beneficiário em 2018. Em 2019, observa-se uma pulverização dos recursos em vários projetos no território nacional, sobressaindo em volume de recursos, os estados de Santa Catarina e Bahia.

O Gráfico 10 apresenta o aporte de recursos por tipo de bens culturais beneficiados:

Gráfico 10 - Recursos de fundos aplicados em bens culturais



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IPHAN obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, conforme Ofício Nº 39/2020/CPLAN/CGPLAN/DPA-IPHAN. Valores nominais. Abr. 2021.

Conforme disposto no Gráfico 10, predomina o financiamento pelos fundos para o restauro de bens materiais (78,8%) e em conjuntos ou complexos ferroviários (13,2%).

Dos bens materiais, cujo projeto teve origem em decisões judiciais, destacam-se três: restauração da Casa Grande e Capela da Antiga Fazenda de São Bento, no Rio de Janeiro, totalizando R$ 1.6 milhão, com recursos liberados pelo FNC, aprovados no SIMINC/MinC, por descentralização orçamentária; a recuperação do telhado e estabilização estrutural do Solar Santo Antônio, no Rio de Janeiro, valorada em R$ 1.3 milhão, com recursos do FNC; e a elaboração de projetos para a Obra da Igreja de Boa Viagem, na Bahia, com recursos liquidados no total de R$ 109 mil, pelo FNC.

3.7 RESUMO DO CAPÍTULO

As leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são de competência do chefe do executivo e formam o Orçamento Geral da União. As Unidades Setoriais participam da estruturação do PPA e da LOA, de modo que os planejamentos orçamentários institucionais se representam no planejamento governamental no curto e no médio prazo. Entretanto, as políticas públicas estabelecidas pelo governo federal parecem associar-se mais aos planos estruturantes do governo do que com o orçamento público em si. Em parte, isso decorre pelo fato de que mais de 90% do orçamento público é vinculado constitucionalmente ou por meio de leis ordinárias, reduzindo a margem de investimentos ou o redirecionamento de dotações.

No período de 2016-2019, o IPHAN foi agraciado com o PAC-CH, no entanto, não foi um programa que foi estruturado especificamente para esse quadriênio. Apenas deu-se continuidade ao estabelecido no PPA anterior, haja vista os percalços na execução que limitaram o atingimento das metas para o período.

Como lei autorizativa, o orçamento autoriza o crédito, mas não garante o recurso. O comportamento da receita será fundamental e determinante para o dimensionamento da capacidade de atuação do Estado. Os decretos de programação, por sua vez, atuam diretamente na operacionalização do orçamento, tanto na liberação quanto na retenção do recurso (contingenciamentos), com objetivo de atingir as Metas Fiscais. Como apresentado no segundo capítulo, o IPHAN tem feito ajustes internos para minimizar o impacto dos

contingenciamentos e melhorar o desempenho da execução orçamentária. Ainda assim, os contingenciamentos afetam a implementação de Planos de Ação. As mudanças nas leis e normas orçamentárias também geram reflexos na oferta de recursos, principalmente para as despesas discricionárias.

A disponibilidade de pessoal, que se apresentava como um risco à continuidade das atividades ao longo do quadriênio, foi suprida com a realização de concurso público e o ingresso de novos servidores.

Quanto ao desempenho institucional, a autarquia vem realizando um processo de redução de custos, como pôde ser observado na queda das despesas com a manutenção da máquina administrativa. Também avançou no mapeamento e remodelação de macroprocessos e na revisão do Mapa Estratégico.

A elaboração de Planos de Ação conta com o apoio das Superintendências, embora a decisão sobre a execução seja centralizada. A oferta de créditos orçamentários para investimentos é pequena, o que faz com que a autarquia opte por Planos de Ação que não requeiram recursos, seguidos dos que compreendem bens em situações emergências ou resultantes de decisões judiciais. Como alternativa para suprir a carência de recursos, a leitura das Atas do Conselho Consultivo evidencia a importância do papel dos gestores na articulação política junto aos órgãos superiores, congressistas, entidades públicas e entes governamentais.

4 A JUDICIALIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E SUAS IMPLICAÇÕES

O capítulo apresenta o universo dos casos judicializados envolvendo o IPHAN no Rio de Janeiro, explorando a autoria, tipo de bem, quantitativo e as razões pelas quais o judiciário é acionado para atuar em questões relacionadas ao patrimônio cultural. De posse das informações, foram selecionados os casos que resultaram na condenação em obrigação de fazer, cuja implementação da decisão judicial tenha se iniciado no período referente ao PPA 2016-2019. O objetivo foi analisar como o IPHAN viabilizou a execução das obrigações de fazer e quais foram as implicações administrativas e orçamentárias decorrentes da decisão judicial, uma vez que estas não compõem o planejamento do orçamento institucional anual e não há previsão de uma reserva de recursos para demandas judiciais.

4.1 AÇÕES JUDICIAIS CONTRA O IPHAN: NORMATIVAS E MOTIVAÇÕES

O tombamento é um dos principais instrumentos jurídicos de proteção dos bens culturais e pode ser aplicado em bens imóveis de natureza pública ou privada. Concordando com José Afonso da Silva, para Alves (2008) a aplicação do instrumento do tombamento transforma o imóvel privado em bem de interesse público. Conforme Alves (2008), o tombamento é:

> [...] um fato administrativo (ato material praticado por funcionário público responsável, no exercício da administração), mas a decisão de tombar é ato administrativo. Trata-se, ademais, de uma intervenção na propriedade privada realizada pelo Estado, uma limitação parcial, onde a desapropriação ocupa grau extremo (ALVES, 2008, p. 82).

A conservação dos bens tombados quando de natureza pública é de responsabilidade do Estado, e, quando privado, é obrigação do particular, proprietário do imóvel. Ao realizar o tombamento de um imóvel privado, o Estado incorre em uma interferência sobre a propriedade do particular. A atuação estatal que sujeita o bem particular ao regime especial de tutela encontra, na atualidade, amparo constitucional nos art. 5°, XXIII; art.170, III e art.182, § 2° que estabelecem a função social à propriedade. E disso resultam alguns deveres impostos

ao proprietário, como a necessidade de autorização prévia do IPHAN para que sejam realizadas intervenções, como obras de conservação, reformas, venda, transferência, destruição ou a demolição do imóvel, conforme o art. 17, do Decreto-Lei n.º 25/1937.

Intervenções no bem tombado pelo proprietário exigem a apresentação de um projeto, elaborado conforme orientações e procedimentos da autarquia, a exemplo da Portaria do IPHAN n.º 420, de 22 de dezembro de 2010, que dispõem sobre o tema. Os projetos de conservação de um bem material podem consistir na implementação de medidas preventivas ou em uma intervenção aprofundada. Na análise da solicitação encaminhada pelo proprietário ao IPHAN, a aprovação do projeto é condicionada ao cumprimento de conformidades atendendo tanto as determinações das normativas legais quanto ao disposto na documentação que ensejou o tombamento. Desse modo, cada caso possui um tratamento individualizado, com exigências específicas, determinadas, sobretudo, pelo que foi documentado no processo de tombamento do bem (DUTRA, 2018).

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. Ademais, 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. Não bastasse as questões postas, a condição financeira das famílias detentoras de bens tombados pode se alterar ao longo do tempo, e, por vezes, a precariedade econômica torna-se motivo que inviabiliza a conservação.

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. Desse modo, 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:

> Art. 19. 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).

O disposto no art. 19, do Decreto-Lei n.° 25/1937 ampliou sua projeção após a reabertura democrática, a promulgação da Constituição de 1988 e as inovações legislativas subsequentes ao facultar que outros autores se somassem na defesa do patrimônio cultural e ao dispor aos proprietários particulares novos instrumentos que favoreceram o acesso ao judiciário.

Com isso não se quer dizer que antes da Constituição de 1988 não houvessem instrumentos que possibilitassem o acesso do proprietário particular, ou ainda, de outros atores que atuam em defesa do patrimônio cultural, à justiça. Conforme salienta Alvarenga (2017) a Constituição de 1934 já mencionava a possibilidade do cidadão acessar a justiça para a proteção do patrimônio público:

> O inciso 38 do artigo 113, da Constituição de 1934, disposto no título dos Direitos e das Garantias Individuais, dispunha que qualquer cidadão poderia ser parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios (ALVARENGA, 2017, p. 17).

As Constituições posteriores a de 1934 mantiveram a previsão do mecanismo, e em 1964, período que vigorava a ditadura militar, foi editada a Lei 4.717/65, denominada Lei da Ação Popular, que possibilitava a participação da sociedade em defesa do patrimônio cultural (ALVARENGA, 2017). No entanto, apesar dos dispositivos constitucionais e das leis possibilitarem o acionamento do judiciário em casos de ameaça ao patrimônio cultural, o contexto político à época limitava a efetividade das normas legais. Alvarenga (2017), ao analisar o caso da demolição do Palácio Monroe na década de 1970, argumenta que, apesar da previsão legal, o acionamento da Lei de Ação Popular encontrava óbices, visto que faltava um ambiente democrático que viabilizasse a participação da sociedade. Salienta que "[…] as ferramentas judiciais disponíveis para garantir a soberania popular e a proteção do patrimônio cultural só tem efetividade numa sociedade que realmente respeita e prática os valores democráticos (ALVARENGA, 2017, p. 22).

Nesse sentido, conforme Verissimo (2006), alguns fatores se apresentam como essenciais para garantir o acesso à justiça. Conforme argumentação de C. Neal Tate (1995) em obra que analisa os motivos que deram causa a ampliação do acesso à justiça nos Estados Unidos, apresentada por Verissimo (2006), destacam-se: a instituição de um Estado de regime democrático, a existência de movimentos focados na constitucionalização de direitos sociais e a pressão exercida por organismos internacionais (a exemplo do Banco Mundial). Da mesma forma, segundo Verissimo (2006), amparado em obra de C. Neal Tate (1995), quando se trata da judicialização da política, algumas condições se mostram necessárias para a estruturação de um ambiente de promoção que a incorpore à esfera judicial:

> São elas (i) a existência de um regime de governo democrático, (ii) a existência de uma "política de direitos", traduzida ou não em uma carta de direitos ou em uma declaração constitucional de direitos fundamentais, (iii) a existência de grupos de pressão que tenham identificado os tribunais judiciais como possíveis arenas para a veiculação de seus interesses, (iv) o uso eventual das cortes como instrumento político manejado pela oposição para impedir a edição de leis que ela, pelos canais representativos tradicionais, não conseguiria impedir, (v) a existência de "instituições majoritárias inefetivas", isto é, incapazes de reunir em torno de si apoio público suficiente para defender suas políticas diante de possíveis ataques originados no Poder Judiciário, (vi) uma percepção geral negativa quanto às instituições originalmente responsáveis pela formulação de políticas públicas, vindo esse sentimento negativo de receios públicos quanto a clientelismo, personalismo, corrupção, etc. (vii) inércia proposital quanto ao trato de certas questões particularmente delicadas (aborto, por exemplo) por parte das instituições majoritárias, que deixam deliberadamente, com isso, que tais questões sejam tratadas por via judicial (VERISSIMO, 2006, p. 67/68).

Com base na explanação acima, no Brasil, só se estabeleceu condições para o avanço do processo da judicialização e da ampliação do acesso da sociedade à justiça após a implantação da abertura democrática e com a promulgação da Constituição de 1988. Para Arantes (1999), a reimplantação do Estado de direito e a demanda represada por acesso à justiça em anos de ditadura concorreram para a efetivação de profundas mudanças no sistema de justiça a partir da democratização. Em grande parte, o impulso para a mudança no desenho institucional do sistema de justiça se iniciaram na década de 1970, mas só se fizeram sentir nos anos de 1980 e 1990 com o fortalecimento do Ministério Público e dos Juizados Especiais e, notadamente, com a constitucionalização de direitos civis, políticos e sociais. Segundo Verissimo (2006), a Constituição de 1988 possibilitou a base para uma estruturação de leis

posteriores que, ao longo da década de 1990, deram uma nova conformação à atuação judicial, numa clara resposta às necessidades represadas na sociedade. O autor destaca alguns dos principais instrumentos normativos presentes na Constituição de 1988 que possibilitaram a reincorporação da política à esfera judicial no Brasil, em especial a manutenção do modelo de jurisdição una e o controle difuso de constitucionalidade, o conjunto de regramentos jurídicos descritos no texto constitucional, a ampliação do rol dos legitimados ao controle da constitucionalidade com inclusão da sociedade civil, a previsão constitucional de juizados especiais, a constitucionalização de princípios processuais, a legitimidade para as associações representarem seus afiliados e a criação de cinco novos tribunais civis e do Supremo Tribunal de Justiça com a responsabilidade de absorver matérias infra-constitucionais. Para Verissimo (2006) as inovações trazidas no texto constitucional contribuíram para fomentaram a ampliação do acesso à justiça, de modo que, entre os anos de 1997 a 2002, o autor verificou, por meio de pesquisa aos órgãos do judiciário, um aumento de 470% no volume anual de distribuições no Brasil.

As mudanças no pós-Constituição se expressaram na criação de novos mecanismos de participação social, na possibilidade de aconselhamento pelo magistrado sobre conhecimentos multidisciplinares, na intensificação do poder atribuído aos juízes na condução das provas, nas novas formas de tutela judicial e na instituição de novos mecanismos para análise do objeto em litígio (VERISSIMO, 2006). Para Verissimo (2006), a mudança mais expressiva na década de 1990 foi a admissão de causas com base no interesse difuso. Introduzida com a Lei da Ação Civil Pública, em 1985, o tratamento do interesse difuso foi ampliado com as inovações legislativas subsequentes. E para tanto, a noção de interesse público foi determinante, pois não individualizava, garantindo a pertinência entre os objetivos institucionais e os interesses perseguidos na justiça.

> Na solução brasileira, os interesses difusos são tratados abstrata e fictamente como um conjunto coerente e unificado [...]. É conferida uma unidade ficta aos interesses que gravitam em torno dos bens comuns, como se esses interesses não fossem aqueles mesmos titulados pelas pessoas que os usam, cada qual querendo dar-lhes um uso distinto (VERISSIMO, 2006, p. 172).

No contexto de redemocratização e de criação de novos instrumentos processuais, o Ministério Público antes ligado ao Executivo, passou por uma revisão, adquirindo novas prerrogativas com a Constituição de 1988, que fortaleceram o órgão ao lhe conferir

independência funcional e autonomia administrativa. Definido, conforme art. 127, da CF/1988, como uma "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (BRASIL, 1988) a instituição passou a atuar como importante ator para a consolidação dos direitos difusos. Para Arantes (1999) a Constituição de 1988 consolidou um processo de fortalecimento do Ministério Público que já vinha sendo construído por meio de leis ordinárias e complementares, a exemplo da Lei de Ação Civil Pública de 1985, anterior a Carta Magna. Nesse cenário, a defesa do patrimônio cultural encontrou acolhida do Ministério Público e de outros órgãos federais, estaduais e municipais e das associações (como as fundações com mais de um ano), tendo no art. 129, da Constituição de 1988, a previsão do instrumento jurídico da Ação Civil Pública (ACP) para a proteção dos bens culturais.

A publicação da Lei da Ação Civil Pública possibilitou um alargamento dos mecanismos de proteção do patrimônio cultural. Arantes (1999) apresenta a responsabilidade objetiva como uma das principais inovações decorrida da lei 7.347/1985, que reduziu as exigências para a comprovação da relação de causa e efeito relacionadas ao dano. Assim, basta que seja "[…] comprovada a relação de causalidade entre a ação e o dano para que o réu seja condenado a repará-lo, sem que se precise demonstrar a existência subjetiva da culpa (ARANTES, 1999, p. 86). Desse modo, ao passo que se ampliou a proteção do patrimônio cultural, também contribuiu para a ampliação de ações que culminaram com a condenação da instituição de proteção.

Conforme Arantes (1999), destacam-se ainda, como inovações decorrentes da publicação da Lei da Ação Civil a inversão do ônus da prova, ou seja, passou a ser responsabilidade do réu levantar as provas de que não cometeu o dano; a irrelevância da licitude da atividade, o que significa que, ainda que autorizada por um órgão competente, se a atividade gerar danos a direitos coletivos, haverá responsabilização; a possibilidade do juiz dar efeito suspensivo aos recursos e concessão de medidas cautelares (preventivas e de conteúdo executório), o que, na prática, possibilita que antes da sentença final possa haver a imputação da obrigação de fazer como forma de evitar a continuidade do dano. Nesse novo cenário, Verissimo (2006) lembra que houve o enaltecimento do papel do magistrado como o de um "juiz-herói", no Pós-Constituição de 1988, que também pode estar relacionado aos fatores que contribuíram para a ampliação da atuação efetiva do judiciário.

Somada ao novo contexto, sem que se fizesse uma revisão do Decreto-Lei n.° 25/1937, favoreceu-se o crescimento das demandas judiciais a partir dos anos 2000, acionadas, em sua maioria, pelo Ministério Público, apoiados no art. 19 que trata da hipossuficiência do proprietário de bem tombado.

Mas quanto aos recursos? De onde proveriam os numerários para garantir a execução das demandas judiciais? O aporte de recursos em bens privados encontra sustentação no fato de que a fruição dos bens culturais se dá em benefício da sociedade e do interesse público. Dutra (2018) ressalta a inquietação diante da falta da adoção de critérios que assegurem ao Estado a aplicação de recursos naquilo que efetivamente lhe compete, lembrando que a maioria dos bens tombados são públicos e a conservação e a preservação são de competência do Estado:

> […] se nada for feito relativamente ao estabelecimento de critérios, havendo determinação de obrigações tão-somente ao poder público – IPHAN e União – não haverá verba suficiente para que o Estado dê conta da preservação de todos os imóveis tombados – para além dos bens de sua propriedade, esses, sim, cuja manutenção naturalmente lhe compete, e cujo custo – de conservação e reparação e de restauro – se lhe impõe, eternamente. Temos que ter em mente que o Estado é proprietário de grande parte de bens tombados (DUTRA, 2018, p. 140).

Conforme Dutra (2018), a hipossuficiência do proprietário particular como fator que inviabiliza as despesas com a conservação pode ensejar adoção de três alternativas pela autarquia. A avaliação da situação pode resultar em indicativo para a desapropriação do bem, a execução das obras com os custos suportados pela autarquia, ou, o cancelamento do tombamento. Outro ponto relevante levantado por Dutra (2018) ressalta a inobservância da legislação quanto à recorrência em que o proprietário pode acionar o IPHAN ou a justiça para receber recursos públicos para a preservação do bem cultural. Em razão da falta de normas que disciplinem essa possibilidade, a autora argumenta que se pode favorecer a omissão da responsabilidade do proprietário no processo de preservação e conservação do bem tombado.

> Ao proprietário cumpre a obrigação principal de manutenção e conservação de seu bem tombado. Não podemos perder de vista que ele é capaz, a situação indica que ele é um sujeito de direitos com posses (ao menos seu imóvel tombado). Por sua vez, o orçamento público é limitado, não consegue abarcar tudo. E a obrigação do Estado, por conseguinte, é subsidiária e objetiva (DUTRA, 2018, p. 142).

Ao assumir os custos da preservação, quando da comprovação da hipossuficiência do proprietário, o IPHAN deveria dispor de mecanismos que incorporassem o proprietário particular. Para Dutra (2018) deveria haver uma regulamentação para orientar o IPHAN sobre os procedimentos a serem seguidos. Na percepção da autora, o proprietário, mesmo em situação de hipossuficiência, não deveria ter a responsabilidade afastada do processo, devendo colaborar para a conservação do bem. De todo modo, a falta de condições financeiras tem sido uma das causas que tem contribuído para o crescimento dos processos judiciais envolvendo proprietários privados.

Resultante da II Reunião de trabalho dos Procuradores Federais do IPHAN, em 28 de agosto de 2008, em São João Del-Rei, em Minas Gerais, foi redigida a Carta de São João Del-Rei, com proposições visando à redução de situações judicializadas envolvendo o IPHAN, decorrente do crescimento dos casos relacionados ao art. 19, do Decreto-lei n.° 25/1937. Dentre as proposições, os procuradores listaram cinco medidas a serem implantadas pelo IPHAN: a averiguação da comprovação da insuficiência financeira do proprietário do bem tombado; a importância do cruzamento das informações obtidas com dados da Receita Federal; o estabelecimento de uma proporção entre valor da obra e condição de hipossuficiência para que a instituição seja demandada; a fiscalização e aplicação de multas, de modo que as multas propiciem um fundo para suprir as obras emergências; e o estabelecimento de procedimentos administrativos para realização das obras com notificação do proprietário.

É preciso considerar que a pressão externa decorrente das decisões judiciais gera implicações internas para a administração da instituição e para o orçamento público. Segundo Dutra (2018), seria necessário haver razoabilidade quanto à aplicação de recursos públicos em bens particulares, pois, estes são necessários a operacionalização da própria instituição, e inviabilizam as demais ações institucionais necessárias à preservação do patrimônio cultural.

Quando considerada a necessidade de recursos públicos, a serem disponibilizados, para suprir as demandas judiciais, é preciso observar que, após a Constituição de 1988, houve um avolumamento de decisões que são desfavoráveis ao Estado, não restringidas ao patrimônio cultural, contemplando todos os direitos sociais. Diante do avolumamento de decisões judiciais que imputam uma obrigação financeira ao Estado, uma das argumentações embasa-se na Reserva do Possível, fundamentada na impossibilidade orçamentária, haja vista às limitações de recursos e o fato de que a efetivação dos direitos possui um custo, que será

compartilhado com a sociedade. No entanto, como ressalta Sarlet e Figueiredo (2007), o argumento da Reserva do Possível não pode justificar a omissão do Estado.

Ao acionar a cláusula de Reserva do Possível busca-se explicitar a real disponibilidade de recursos estatais para as ações discricionárias que visam atender a coletividade (SARLET; FIGUEIREDO, 2007). A cláusula de Reserva do Possível é "[…] como um limite às pretensões dos indivíduos em tema de direitos sociais de participação em benefícios estatais, com base em um critério de proporcionalidade" (FALSARELLA, 2012, n.p). Para Sarlet e Figueiredo (2007), a Reserva do Possível se ampara nas dimensões da disponibilidade dos recursos orçamentários, humanos e materiais, e na proporcionalidade ao considerar tanto a exigibilidade como a razoabilidade do direito pleiteado judicialmente. Conforme Falsarella (2012), mais do que a limitação dos recursos, a cláusula da Reserva do Possível se relaciona à razoabilidade daquilo que é demandado perante o Estado, embora no Brasil relacione-se, sobretudo, com a disponibilidade de recursos.

Sobre a disponibilidade orçamentária do Estado, Falsarella (2012) apresenta o posicionamento de outros autores, a exemplo de Ricardo Lobo Torres, que entende falha a argumentação baseada na indisponibilidade orçamentária, pois, percebe o recurso público como proveniente da sociedade, ou seja, de uma fonte inesgotável "[...] o dinheiro público é inesgotável, pois o Estado sempre pode extrair mais recursos da sociedade" (TORRES apud Falsarella, 2012, n.p).

Conforme apresentado ao longo dos capítulos anteriores, a utilização dos recursos públicos decorre de escolhas, uma vez que as demandas são ilimitadas e a arrecadação depende da conjuntura macroeconômica. Nesse sentido, a razoabilidade apontada por Dutra (2018), Falsarella (2012), Sarlet e Figueiredo (2007) se mostra fundamental para a tomada de decisão pelo judiciário, pois seus reflexos afetam as instituições, os cofres públicos e, em consequência, a sociedade como um todo.

4.2 DECISÃO JUDICIAL E OBRIGAÇÃO DE FAZER: CONCEITOS

A decisão judicial, proferida em forma de sentença contra as instituições do Estado, conforme Vasconcelos (2014), apresenta-se em seis formas: obrigação de pagar, de não pagar; obrigação de dar, de não dar; em obrigação de fazer, e de não fazer.

Por obrigação entende-se o poder atribuído pela ordem jurídica ao credor de exigir a prestação de um direito do devedor. Na obrigação de pagar, espera-se a restituição ou indenização de quantias devidas pelo Estado, seguindo norma específica, regulamentada constitucionalmente, conforme ordem cronológica, por precatório. Regulamentada pelo Código Civil, no art. 233, as obrigações de dar visam a conversão de perdas e danos e consistem na entrega de algo a outrem, podendo ser algo certo ou incerto. Difere-se da obrigação de fazer, sobretudo, por não ter de fazê-la previamente. A obrigação de fazer, conforme art. 815, do Código Civil, determina a obrigação de execução de algo. Conforme Oliveira, Ros e Araújo, "A obrigação de fazer atrela o devedor à prestação de um serviço ou ação positiva, material ou imaterial, próprio ou de terceiros, em favorecimento do credor ou de outrem" (OLIVEIRA; ROS; ARAÚJO, 2017, p. 271). Segundo Verissimo (2006), a obrigação de fazer tem sido utilizada, sobretudo, no contencioso, envolvendo o interesse público, embora não possua uma vinculação a um direito subjetivo, conforme apregoado pelo conceito acima. Segundo Arantes (1999), a obrigação de fazer e não fazer vem sendo aplicadas nas ações envolvendo patrimônio histórico e cultural:

> […] o entendimento predominante na jurisprudência e na doutrina tem sido o de que a obrigação de fazer ou não fazer deve ser privilegiada na decisão judicial. Isto tem conferido um caráter essencialmente prático às sentenças judiciais em ações civis públicas, sob a justificativa de que o interesse principal nesse caso é a reparação concreta e imediata do dano causado ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e aos consumidores (ARANTES, 1999, p. 86).

Em decorrência da necessidade de uma rápida resposta em um sistema jurídico nacional em que os julgamentos são lentos, a Lei 7.347/1985 ofereceu aos juízes, nos casos relacionados a reparação ao dano ou suspensão de atividade que esteja promovendo violações ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e ao consumidor, a utilização do instrumento da obrigação de fazer com efeito suspensivo, ou ainda, como medida cautelar de

caráter preventivo, podendo também ser executória com possibilidade de aplicação de medidas que assegurem o cumprimento da decisão judicial, a exemplo da aplicação de multas (ARANTES, 1999).

Segundo Vasconcelos (2014), quando relacionado ao Estado, em decorrência da sentença, a obrigação de dar ou de fazer pode ser atrelada ao bloqueio de recursos públicos e ao sequestro de dotações, como forma de coação para fomentar a implementação da decisão. O bloqueio dos recursos é uma imposição acionada em decorrência da ação ou da omissão do devedor, e tem por objetivo a recomposição do prejuízo causado.

Com objetivo de impedir a pratica de um ato, o judiciário pode sentenciar a obrigação de não pagar, de não-fazer ou a de não dar, ou seja, quando o resultado a ser alcançado é a abstenção de uma determinada ação. Pode ainda resultar em um desfazimento de um ato ou de uma obra realizada, segundo Costa (2000). Para esse estudo, interessa a obrigação de fazer e de não fazer, uma vez que, a medida é percebida pelo judiciário como meio para restabelecimento da condição de origem do bem (*reductio ad pristinum status*).

4.3 IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO DE DECISÕES JUDICIAIS

Para Vasconcelos (2014) nem todas as decisões judiciais são, de fato, implementadas, motivo pelo qual não se pode afirmar que decisões judiciais impactam o orçamento. Para a autora, ainda que o não cumprimento das decisões judiciais imponham sanções, as instituições e órgãos públicos detém autonomia para decidir pela execução.

Da análise de estudos que tratam da implementação de sentenças no pós-decisão judicial, proferidas pela Suprema Corte Americana, Canon (2004) apresenta como as agências governamentais estadunidenses tendem a responder a uma obrigação judicial imposta, destacando três possibilidades: positiva, indiferente ou negativa. A recepção de uma decisão judicial pelos gestores públicos é positiva quando vem ao encontro de um interesse institucional. Pode estar relacionada à legitimidade que os gestores atribuem ao juiz ou ao tribunal que tomou a decisão, ou ao entendimento de que a decisão reverberará de forma benéfica à instituição e à sua atuação em frente à sociedade. Quando o gestor se mostra indiferente à recepção de uma decisão judicial, sem lhe impor resistência ou entusiasmo,

deve-se ao fato de que os efeitos gerados são de pouca importância para a organização pública. Quando há negativa em acolher uma decisão judicial, enseja-se a não aceitação ou a tentativa de minimizar sua implementação, pois é considerada indesejável, por impor dificuldades no alcance de metas ou objetivos da instituição. Das razões que levam a uma recepção negativa da decisão judicial pelos gestores, destacam-se: o potencial de afetar as rotinas internas e os processos administrativos, e a captura de recursos institucionais, podendo gerar ineficiência.

Para Canon (2004) há um entendimento de que os tribunais possuem direito e legitimidade para a tomada de uma decisão judicial, ainda que seja considerada ruim. A execução da decisão judicial seria mais uma demanda, dentre outras inerentes à burocracia do Estado. Entretanto, a implementação fomenta estratégias para ser recepcionada na dinâmica interna, pois possui um potencial de criar uma perturbação no desempenho dos colaboradores, exigindo o desenvolvimento de uma rotina e da aquisição e/ou a preservação de recursos para sua implementação.

Diante das demandas impostas às instituições públicas e em decorrência do potencial de problemas que a implementação de uma decisão possa gerar, Canon (2004) apresenta três etapas a serem consideradas ao longo do processo: interpretação, busca por uma resposta à decisão judicial, e a estratégia de implementação da resposta.

A interpretação sobre o que se quer com a decisão judicial nem sempre é clara e objetiva, de modo que, por vezes, a decisão é mal compreendida, podendo ser considerada inaplicável e levar a instituição a não aceitação ou a inércia, ignorando a decisão até que seja contestada. Quando compreendida a decisão, a instituição busca adequar-se para dar uma resposta ao tribunal, resultando em mudanças internas, que afetam sua política e processos, refletindo sobre objetivos, funções e comportamentos dos recursos humanos. Além de considerar o público atendido e os potenciais financiadores de suas ações, os gestores públicos avaliam o impacto da decisão judicial sobre seus recursos próprios. Ou seja, há uma decisão utilitarista, em que o gestor público apura os benefícios que podem ser gerados para a instituição. O cálculo do custo-benefício mensura, de um lado, os custos com os benefícios auferidos com a decisão, e, de outro, os custos da não implementação e da implementação. O comprometimento da instituição em relação a sua política, os recursos necessários para implementação das decisões judiciais, a atitude dos líderes em relação às decisões dos tribunais, os riscos da execução judicial e a gravidade das sanções, a pressão dos grupos

externos (público atendido, legisladores, superiores burocráticos e público em geral) são questões consideradas no cálculo do custo-benefício. Na sequência, estabelece-se uma estratégia para a implementação da decisão pela instituição, em relação à decisão judicial, que pode ser: de inércia; de cumprimento de parte por temor das sanções; de adequação proforma, superficial; de alterações mínimas, buscando oferecer resposta, ainda que parciais; e de implementação completa (CANON, 2004).

Vasconcelos (2014), com base em estudo de casos envolvendo o impacto das decisões no orçamento brasileiro, argumenta que o gestor público não é "[…] vítima inerte das decisões judiciais" (2014, p. 128), pois, a implementação decorre após a análise e mensuração dos benefícios e custos, ainda que as sanções impostas sejam significativas. A autora não desconsidera, no entanto, que há uma pressão externa das decisões sobre o ambiente interno das instituições, de modo que estas adotam medidas para amenizar ou prevenir o impacto no orçamento, quando analisado os casos vinculados à área da saúde. Segundo Vasconcelos (2014), apesar da recorrente afirmação dos gestores de que as decisões judiciais impactam o orçamento, não há transparência sobre o montante dos recursos aplicados para que se possa avaliar o custo de oportunidade associado. E, de fato, os orçamentos no Brasil não discriminam as despesas incorridas pela implementação de decisões judiciais pelas instituições públicas, dificultando a análise do tema.

Por outro lado, para Alvarenga (2018) e Pereira (2015) as decisões judiciais limitam a capacidade de atuação das instituições públicas, pois impõem escolhas alheias ao planejamento orçamentário. Segundo Alvarenga (2018), as instituições públicas são duplamente afetadas pelas decisões judiciais, ao reduzir a capacidade orçamentária e implicar restrições quanto à discricionariedade das ações, impactando diretamente as políticas públicas do patrimônio cultural.

Para Canon (2004), dois fatores internos reverberam na forma com que as instituições se ajustam às decisões judiciais: a primeira decorre da tensão política gerada pela decisão em relação aos objetivos e funções da instituição, e a segunda deve-se à tendência de inércia das instituições, quando são reativas às mudanças. Também é preciso considerar que fatores externos influenciam a decisão de executar uma decisão judicial, a exemplo do posicionamento adotado pelos agentes políticos, da opinião pública e do entendimento da comunidade local sobre a importância que o bem judicializado tem para o grupo.

No Brasil, a fim de garantir a efetividade da implantação das decisões judiciais, o Código de Processo Civil, no art. 139, inciso IV faculta a utilização de medidas que assegurem sua execução. As medidas podem ser: indutivas, ou seja, oferecendo alguma vantagem para que se cumpra a decisão; coercitivas, quando se utiliza da coação, em forma de sanção, em razão do não cumprimento da decisão, sub-rogatórias, quando a justiça atua no lugar do devedor, a exemplo da busca e apreensão de um bem; e mandamentais, ao vincula uma medida indireta à decisão, como a multa e pagamento de honorários. Desse modo, no caso brasileiro, o juiz possui o poder-dever de agir, dispondo de instrumentos legais que colaboram para a efetividade da execução das decisões judiciais pelas instituições públicas.

4.4 AÇÕES JUDICIAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Conforme dados obtidos no *site* do IPHAN, o estado do Rio de Janeiro dispõem de 231 bens imóveis tombados, sendo que, desse total, 66% estão localizados na capital e os demais se encontram nas cidades de Angra dos Reis, Paraty, Paty do Alferes, Vassouras, Petrópolis, Nova Friburgo, Carmo, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Campo de Goytacazes, São João da Barra, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Valença, Niterói, Cabo Frio, São João da Aldeia, São Gonçalo, Itaboraí, Mangaratiba e Rio Bonito (IPHAN, 2022).

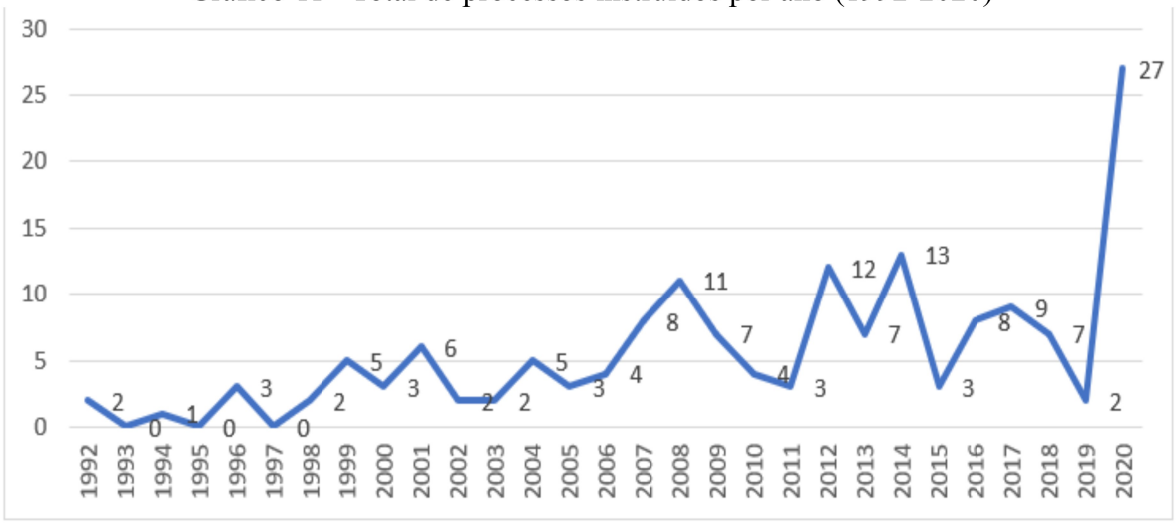
O levantamento de dados sobre os processos judiciais, envolvendo os bens tombados pela autarquia, no estado do Rio de Janeiro, foi realizado ao longo de dois anos na Procuradoria Federal junto ao IPHAN, a partir de documentos obtidos em contato com a Procuradoria Federal da 2.ª Região/RJ.

Os dados coletados permitiram identificar os processos judiciais e localizá-los em banco de dados do IPHAN, para, então, de posse dessas informações, obter um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os casos judicializados no estado do Rio de Janeiro. Os primeiros casos identificados datam de 1992, sendo analisados os processos que datam até o ano de 2020.

O Gráfico 11 ilustra a totalidade dos casos judicializados no estado do Rio de Janeiro ao longo dos 28 anos. Antes de 1992 não foram localizados processos, reforçando as interpretações de Arantes (1999) de que a ampliação do acesso à justiça decorreu de uma

conjunção de fatores, sendo essencial, a redemocratização. Nesse contexto, como aponta Verissimo (2006), a promulgação da Constituição de 1988 possibilitou alterações legislativas posteriores que corroboraram no sentido de fomentar o acesso à justiça, seja do indivíduo em busca de seus direitos particulares ou, ainda, da sociedade, por meio do Ministério Público, em defesa de direitos e interesses coletivos do meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e do consumidor. Ademais, o fortalecimento do Ministério Público tornou instrumentos como a Lei de Ação Civil Pública, publicada em 1985, mais efetivas para a defesa do patrimônio cultural. Desse modo, observa-se, no estado do Rio de Janeiro, a partir da década de 1990, uma crescente procura do judiciário para atuar em ações que visam a preservação e conservação de bens tombados.

Gráfico 11 - Total de processos instruídos por ano (1992-2020)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Procuradoria Federal da 2ª Região.

Foram registrados 159 casos de ações judiciais envolvendo o IPHAN no estado do Rio de Janeiro de 1992 a 2020. Os casos judiciais apresentados no Gráfico 11 apresenta tanto os instruídos pelo IPHAN no polo ativo, quanto aqueles em que a instituição é acionada no polo passivo. O quantitativo de processos instruídos é variável ao longo do tempo, oscilando de forma expressiva de um ano para outro, com tendência de crescimento quando observado a totalidade dos casos judicializados. Observa-se que, enquanto no ano de 2011 foram abertos 3 casos, no ano seguinte chegaram a 12, o que representou um aumento de 300%; de 2012 para 2013 a redução foi de (-) 42%. Outra elevação substancial ocorreu em 2020, saltando de 2 casos em 2019, para 27, significando um acréscimo de 1.250%.

Os casos envolvendo a autarquia, no estado do Rio de Janeiro, foram instruídos em seções judiciárias, cuja atuação é dividida pelas seguintes regiões: sul fluminense, serrana, norte-fluminense, capital, baixada fluminense e Niterói, e baixada litorânea.

A Tabela 7 apresenta a participação do IPHAN, conforme a instrução dos processos, por seções judiciárias:

Tabela 7 - Participação do IPHAN nos processos por região no RJ (1992-2020)

Região/Participação do IPHAN	Total Geral	%Total
Região da Baixada Fluminense	5	3%
Região da Capital	47	30%
Região de Niterói e baixada litorânea	31	19%
Região Norte-Fluminense	4	3%
Região Serrana	35	22%
Região Sul fluminense	37	23%
Total Geral	**159**	**100,0%**

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Procuradoria Federal 2ª Região. Abr. 2021.

Conforme a Tabela 7, a abertura de novas instruções em processos judiciais, envolvendo o IPHAN, teve maior concentração na região correspondente à capital do estado do Rio de Janeiro, totalizando 30%. Na sequência destacam-se as regiões sul-fluminense, com 23% e da região serrana, com 22%. A região norte-fluminense e a baixada fluminense correspondem a de menor percentual de casos judicializados.

Quanto às categorias de patrimônio cultural que fomentam maior judicialização, apresentam-se, conforme a Tabela 8:

Tabela 8 - Por categoria de Patrimônio Cultural (1992-2020)

Categoria de Patrimônio	Total Processos	%
Patrimônio Arqueológico	18	11%
Patrimônio Ferroviário	10	6%
Patrimônio Material	131	82%
Total Geral	**159**	**100%**

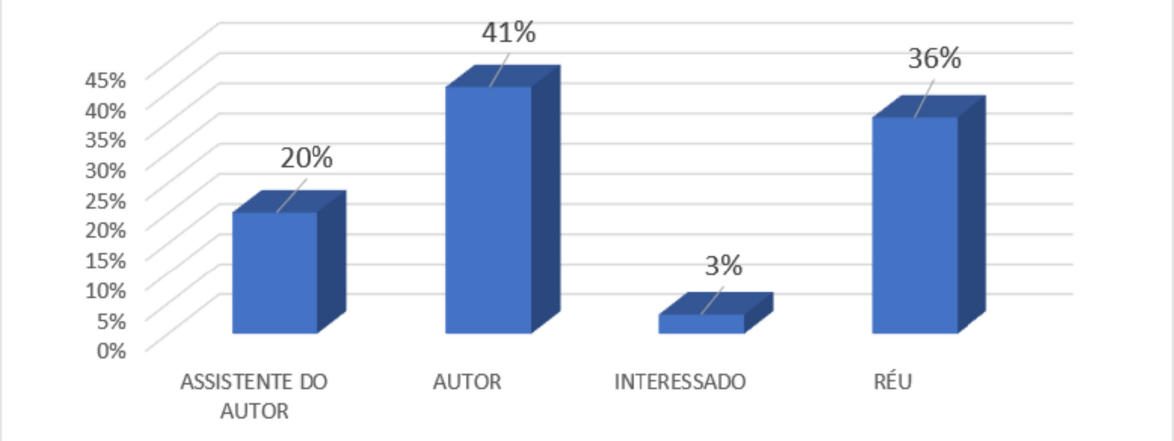
Fonte: Elaborado pela autora com dados da Procuradoria Federal 2ª Região. Abr. 2021.

Independente do polo de atuação do IPHAN, observa-se o predomínio da judicialização de bens culturais correspondem ao patrimônio material, concentrando 82% dos processos, num total de 131 instruções.

Os casos envolvendo o patrimônio arqueológico relacionam-se, principalmente, a litígios acerca do licenciamento ambiental da área onde estão localizados, correspondendo ao total de 11%. O patrimônio ferroviário possui menor ocorrência, somando 6%, com predomínio de ações voltadas para o restauro de estações, ou seja, vinculadas a bens materiais.

No Gráfico 12 são apresentados os processos conforme a participação da autarquia:

Gráfico 12 - Participação do IPHAN nos processos judiciais no RJ (1992-2020)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Procuradoria Federal da 2ª Região. Abr. 2021.

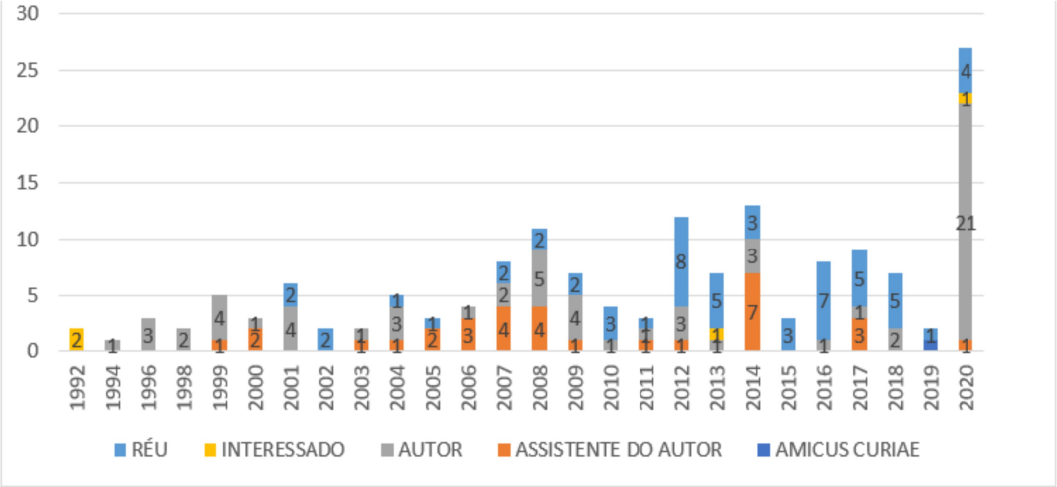
Quanto à participação do IPHAN nos casos judicializados, observa-se predomínio no polo ativo em 64% dos casos. A autarquia atua como autora em 41% dos processos; como assistente da autoria, em 20%; e interessada, em 3% dos casos.

A instituição aparece como ré em 57 casos, correspondendo a 36% dos processos judicializados.

Quando considerado o percentual dos casos judicializados em que o IPHAN foi acionado judicialmente (57 casos) em comparação com a totalidade dos 231 bens tombados no estado do Rio de Janeiro, obtêm-se uma média de judicialização do patrimônio cultural de 25%.

O Gráfico 13 apresenta o volume de instrução por ano e participação do IPHAN:

Gráfico 13 - Total de processos por ano conforme participação do IPHAN (1992-2020)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Procuradoria Federal da 2ª Região. Abr. 2021.

Ao analisar o Gráfico 13 observa-se que, até o ano 2000, o IPHAN não configurava como réu. A participação da instituição se dava, exclusivamente, no polo ativo como autora, assistente da autoria, ou ainda, na condição de interessada no processo.

Em 2008 houve maior registro de casos em que a autarquia foi acionada no polo passivo, num total de oito, com destaque para o ano de 2016, com sete casos. Em 2013, 2017 e 2018 houve a instrução de cinco casos por ano.

A média de casos judicializados na década de 1990 foi de 1,6 casos/ano, intensificando-se para 4,2 casos/ano na década seguinte. Para Nunes Jr. (2016), a adoção de um comportamento mais atuante na interpretação das normas constitucionais contribuiu para impulsionar a participação do judiciário na proteção dos direitos individuais e coletivos, em prol do patrimônio cultural.

A Tabela 9 explora a autoria dos processos em que a autarquia atua na condição de ré:

Tabela 9 - Autoria dos processos contra IPHAN no RJ (1992-2020)

Polo Ativo/Quantidade	**Total**	**%**
MPF	45	79%
Outros	12	21%
Total processos	**57**	**100%**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Procuradoria Federal da 2ª Região. Abr. 2021.

Nos casos em que o IPHAN é réu no processo, o Ministério Público destaca-se no polo ativo em 79% das instruções, ora como único autor, ora em parceria com os proprietários dos bens tombados. Após a Constituição de 1988, o Ministério Público consagrou-se como principal instrumento da Ação Civil Pública (ACP), o que, segundo Nunes Jr (2008), possibilitou o fortalecimento do órgão e uma intensa participação em casos envolvendo proteção de patrimônio histórico e cultural, além da ampliação dos seus campos de atuação.

Nos demais casos pesquisados, a autoria dos processos foi de proprietários particulares, que, individualmente, ingressaram contra a autarquia, perfazendo um total de 21% dos casos judicializados.

A Tabela 10 buscou sistematizar os motivos que deram razão a instrução dos processos judiciais. Não se trata de uma categorização oficial, mas de um esforço em quantificar, por intermédio da leitura e análise dos processos, e da seleção de palavras-chaves relacionadas ao objetivo perseguido no pleito, ou seja, as motivações que concorreram para fomentar a instrução de ações judiciais. A tabela categoriza a motivação relacionada ao polo de participação da autarquia.

Tabela 10 - Motivação que ensejou os Processos Judicializado

Pleito/Participação do IPHAN	*Amicus Curiae*	Assistente do autor	Autor	Interessado	Réu	Total
Conservação		2			1	3
Construção Irregular		5	27			32
Dano ambiental		2				2
Fiscalização		1	1	1	3	6
Licenciamento		1	1		7	9
Omissão					2	2
Publicidade Irregular		2	1			3
Reforma Irregular			7			7
Restauração		17	24	3	40	84
Restauro Irregular		2	4			6
Tombamento	1				3	4
Valoração					1	1
Total Geral	1	32	65	4	57	159

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Procuradoria Federal da 2ª Região. Abr. 2021.

Como *amicus curiae*, uma espécie de colaborador que auxilia o juiz, esclarecendo fatos, subsidiando os processos, o IPHAN atuou em um único caso, envolvendo o instrumento do tombamento.

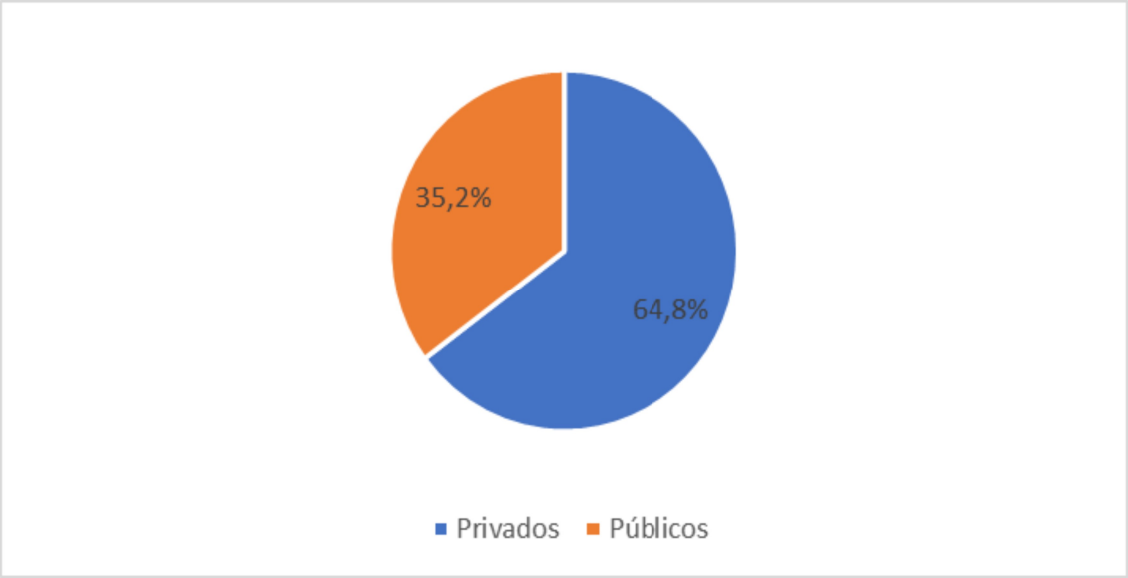
Como assistente do autor e interessado, o principal motivo que ensejou a abertura de processos se relacionou a necessidade de restauração de imóvel tombado. Os processos envolveram a falta de conservação, a construção ou reforma sem anuência do IPHAN. Também abarcam os bens tombados nos quais tenha sido realizadas intervenções de forma irregular, e ainda, em razão de irregularidades associadas ao uso do bem para publicidade e, ainda, por questões vinculadas ao licenciamento e danos ambientais.

Quando o IPHAN participa na condição de autor do processo, a motivação se relacionou à necessidade de restauro em bem cultural tombado, seguidos de situações que apresentavam bens com irregularidades como a construção, reforma ou restauro realizado sem comunicação e concordância da instituição, resultando em modificação do patrimônio cultural.

Na qualidade de réu, o IPHAN foi acionado, na maioria dos casos, para realizar o restauro do bem cultural, somadas as questões relacionadas ao licenciamento ambiental, à fiscalização, à omissão, e ainda, relativa a efetivação do instrumento do tombamento quando patrimônio material, e da valoração se patrimônio ferroviário.

O Gráfico 14 apresenta os processos segundo a natureza do bem:

Gráfico 14 - Natureza do bem judicializado



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Procuradoria Federal da 2ª Região. Abr. 2021.

Da totalidade dos bens judicializados há um predomínio de 64,8% das ações envolvendo bens de natureza privada, correspondendo a 103 processos. As demais ações,

respondendo a 35,2% referem-se a bens públicos, totalizando 56 processos, os quais pertencem a União, estado ou municípios.

A Tabela 11 apresenta os casos que tiveram o processo finalizado:

Tabela 11 - Trânsito em Julgado por Participação do IPHAN

Participação	**Total**	**Trânsito em julgado**	**% do total**
Amicus Curiae	1	1	100%
Assistente do autor	32	17	53%
Autor	65	23	35%
Interessado	4	2	50%
Réu	57	13	23%
Total Geral	**159**	**56**	**35%**

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Procuradoria Federal da 2ª Região. Abr. 2021.

Das 159 ações judiciais analisadas, 35% (56 processos) encontram-se com trânsito em julgado. Os processos em que o IPHAN participa na condição de réu correspondem ao menor percentual de finalização processual, totalizando 23%. A maior efetividade de conclusão dos processos são as ações em que o IPHAN atua no polo ativo, como autor, em conjunto com a autoria, *amicus curiae*, assistente do autor e interessado.

4.5 CASOS JUDICIALIZADOS COM SENTENÇA CONDENATÓRIA PARA O IPHAN

Das 57 ações judiciais nas quais o IPHAN atuou na condição de réu, uma pequena fração, correspondente a 23%, encontra-se em trânsito em julgado. Destas, foram identificadas duas com sentença condenatória em obrigação de fazer, cujo início da implementação da decisão judicial ocorreu no período que compreende o PPA 2016-2019: o caso do Solar Santo Antônio e da Casa Grande e Capela de São Bento.

4.5.1 Caso Solar Santo Antônio

O Solar Santo Antônio, Figura 8, é de propriedade particular da Associação Mantenedora do Asilo N.ª S.ª do Carmo. A Associação recebeu o imóvel por meio de doação onerosa, em 1937, pela Companhia Industrial Agrícola de Santo Antônio. E, desde 1939, vinha sendo utilizado como abrigo para idosos, mas em 2003, em razão do estado de conservação, foi interditado e os idosos alocados em outras construções dentro do terreno. Em 2019 a instituição mantinha abrigo para 80 idosos.

Figura 8 - Solar Santo Antônio (Asilo Nossa Senhora do Carmo)



Fonte: Fotografia Casa Rui Barbosa. Site Ipatrimônio. Disponível em: http://www.ipatrimonio.org/campos-dos-goytacazes-solar-de-santo-antonio/#!/map=38329&loc=-21.778596000000014,-41.30935399999999,17/. Acesso em: 22 abr. 2022.

Localizado em Campos dos Goytacazes/RJ, o casarão foi construído em 1846 e tombado pelo IPHAN em 1946, no Livro do Tombo das Belas Artes. Em 1999 o prédio já apresentava desgaste estrutural, de modo que o asilo deixou de utilizar as instalações do imóvel tombado e passou a funcionar em construções nas imediações do terreno. Apesar de receber verbas públicas do município de Campos de Goytacazes e da União, a Associação, conforme declaração apresenta ao IPHAN, não conseguia suprir seus custos mensais, inviabilizando ações de preservação do imóvel tombado (IPHAN, 2018c).

Diante da deterioração do imóvel, a Associação, sem realizar prévia consulta ao IPHAN, construiu um anexo ao lado do Solar, por meio de doações da comunidade, para

abrigar os idosos. Segundo informações contidas no processo, há registros da existência de construções irregulares desde 1984. Além disso, com objetivo de angariar recursos, a Associação alugava parte do terreno para a instalação de um Posto de Combustível e, outra parte, para obtenção de aluguéis com publicidade (IPHAN, 2018c).

Em 2001, o IPHAN, em vistoria técnica, constatou a necessidade de uma intervenção emergencial para proteger o bem que já se encontrava em estado precário. A Associação Mantenedora do Asilo N.ª S.ª do Carmo manifestou não dispor de recursos. O IPHAN verificou se havia interesse da instituição em doar o imóvel, mas obteve negativa da Associação. Como solução, a autarquia em reunião com Ministério Público, a Associação e a prefeitura de Campos de Goytacazes firmaram, à época, uma parceria, por meio da qual o IPHAN e a Prefeitura se comprometeram com a realização do restauro do Solar.

> Em reunião na sede desta Procuradoria da República, em 23 de outubro de 2001, a folhas 108/109, contando com presença do responsável pelo Asilo, de representante do IPHAN e do gerente do Instituto de pesquisa de Planejamento Urbano em Campos, foram firmadas estas posições: a Associação não tem interesse na doação do imóvel, tendo interesse na parceria com o IPHAN e com a Prefeitura de Campos com fins de restauração do imóvel; o IPHAN "se interessa" pela conservação do bem e tem interesse na parceria cvom a Prefeitura de Campos; a Prefeitura de Campos tem interesse na parceria com o IPHAN visando à restauração do bem, tombado, cuja obra foi autorizada pelo Prefeito, com início previsto para novembro de 2001 e acompanhamento do IPHAN (IPHAN, 2018c, p. 6-7).

Em 2003, um laudo da Defesa Civil verificou que nada foi feito. A prefeitura, ainda neste ano, enviou para o IPHAN a vistoria do imóvel, para embasar um Projeto de Restauro. Em outra vistoria, meses depois, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público verificou a ineficácia do acordado, e pontuou como causa o "[…] comportamento indolente das partes em tomar decisões" (Informação Técnica n.° 130/04 – 4° CCR/MP apud IPHAN, 2015b, p.9). Com a notícia na mídia sobre as vistorias realizadas pelo Ministério Público, o então superintendente do IPHAN/RJ abriu um processo para realização do Projeto Básico com intuito de evitar a judicialização do caso. A prefeitura, sob direção de outra gestão municipal, que não a envolvida diretamente na realização do acordo realizado em 2001, foi intimida a prestar esclarecimentos e alegou desconhecimento do acordado e informou possuir outras prioridades de governo, evitando envolvimento com o processo. Segundo o Secretário Municipal de Obras e Urbanismo "a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes não está realizando e nem temos esta intenção de realizarmos obras no prédio em lide" (IPHAN, 2018c,

p.10). No entanto, a prefeitura temendo repercussões negativas do caso, e, em razão de determinação legal que determina poder-dever agir em prol da preservação do patrimônio cultural, acabou por ceder, comprometendo-se com a entrega do volume de recurso necessário para viabilizar a obra:

> [...] sobre o 'Solar Santo Antônio', vimos reafirmar o interesse desta Prefeitura na restauração do mesmo (...). Com relação às verbas destinadas para a restauração do Solar, informamos que para o ano corrente foi destinado o valor de R$ 2.300.00,00 (dois milhões e trezentos mil reais) (IPHAN, 2018c, p. 11).

Cinco anos se passaram e o acordado não fora cumprido por nenhuma das partes. Sem que houvesse uma solução que respondesse a necessidade emergencial de conservação do Solar, o Ministério Público instruiu ACP contra o IPHAN e a Prefeitura de Campos de Goytacazes, em 2008. A ACP resultou em ação com sentença condenatória em 20 de setembro de 2013, em obrigação de fazer, onde o IPHAN ficou incumbido de apresentar um projeto de restauração e a cessão de profissionais técnicos para acompanhamento das obras. A decisão judicial também determinou que a prefeitura de Campos dos Goytacazes cumprisse com o acordado em 2001 e disponibilizasse os recursos necessários à obra:

> b) a condenação do IPHAN na obrigação de fazer, consistente na elaboração de um projeto de recuperação total do Solar de Santo Antônio, em prazo não superior a 60 (sessenta) dias; c) a disponibilização, pelo IPHAN, junto à Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, de um profissional qualificado [...] o qual deverá vistoriar a obra [...]; d) a condenação da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes na obrigação de fazer, consistente na destinação verbas, em prazo não superior a 90 (noventa) dias, suficiente para a execução das obras conforme o projeto a ser elaborado pelo IPHAN; e) a condenação dos réus à obrigação de fazer consistente na total recuperação do bem tombado (IPHAN, 2018c, p. 22).

A prefeitura, argumentou não dispor de recursos e questionou a decisão judicial, atribuindo ao IPHAN a responsabilidade pela preservação do bem, recorrendo ao disposto no art. 19, do Decreto-Lei n.° 25/1937, arguindo que o restauro, em caso de hipossuficiência do proprietário, é obrigação da autarquia. O IPHAN, diante das modificações no bem sem sua prévia autorização, alegou a incongruência de estar no polo passivo, solicitando "a condenação do Município de Campos dos Goytacazes à obrigação de fazer consistente em demolir o prédio anexo ao Solar de Santo Antônio" (IPHAN, 2018c, p. 58), mas as alegações

não foram acolhidas pelo judiciário pelo TRF2, em 2017. Segundo fundamentação da decisão judicial:

> […] não encontra ressonância nos autos a afirmativa de que a situação emergencial não era conhecida daquela autarquia. De acordo com Informação Técnica n. 130/04-4 ª CCR, produzida no bojo do inquérito civil público (fls. 191/132), desde 1984 já se denunciava a existência de construções irregulares de alojamentos contíguos ao Solar, sem haver, contudo, documentos que confirmassem a notificação de irregularidade à administração do asilo (fl. 231); circunstância que também denota a inobservância do exercício do poder de polícia conferido pelo artigo 20 do Decreto-Lei n.º 25/37 (IPHAN, 2018c, p. 49).

Face à indisponibilidade financeira da Associação Mantenedora do Asilo N.ª S.ª do Carmo e da falta de ação da prefeitura, o IPHAN acabou por reconhecer a responsabilidade solidária na conservação de bens tombados e se comprometeu com o restauro do imóvel, e pôs-se a levantar os recursos necessários para a execução da obra, orçados em R$ 1.500.000,00 reais (IPHAN, 2015a).

A autarquia conseguiu os recursos junto ao MinC em 2014. Os recursos obtidos seriam transferidos por Termo de Execução Descentralizada (TED), firmado pelo IPHAN e o ministério via dotação orçamentária, com aprovação no SIG-IPHAN, para o ano de 2015. O fato foi comunicado ao Ministério Público, assim como a necessidade de remoção dos idosos pelo período de 5 meses para dar início às obras. Entretanto, a não realocação dos idosos em outro imóvel pela proprietária sob o temor de que o anexo construído irregularmente no terreno pudesse ser demolido, fez com que a Associação Mantenedora do Asilo N.ª S.ª do Carmo não colaborasse para que o restauro fosse realizado. De modo que, a autarquia obrigou-se a encerrar o contrato recém-assinado com a empresa licitada para o restauro do Solar Santo Antônio.

> Meu caro Procurador, encontramo-nos diante de uma situação delicada, na qual por decisão judicial válida estamos obrigados a realizar a obra, e temos para isso os recursos necessários, e de outra parte a indefinição dos responsáveis pela saída dos internos nos coloca freio ao necessário início de obra (Despacho IPHAN-RJ/Gabinete/Interno n.° 040/2015, constante do Processo 01500.005269/2013-37 apud IPHAN, 2013, parte IV, p. 514).

Sob o temor da iminência da perda do recurso monetário aferido pela autarquia para realização da obra, o Ministério Público acionou a justiça, pleiteando a obrigação de não

fazer, para determinar que o IPHAN reservasse o quantitativo, ainda que findo o ano de competência:

> Com o intuito de evitar o recolhimento dos recursos, o Juízo intima o Departamento de Planejamento e Administração do IPHAN, "na pessoa de seu Diretor, para que se abstenha de empregar o valor de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), previstos para a autarquia no exercício de 2018, para qualquer fim diverso de licitar e executar a obra de restauração da estrutura edificada do Solar Santo Antônio em Campos de Goytacazes, bem como devolver este montantes à União ao final do exercício financeiro, caso não integralmente empregado, sob pena de multa pessoal de R$ 10.000,00 (dez mil reais) na pessoa do responsável pelo Departamento de Planejamento e Administração (DPA)" (Ofício n.º 1335/2018/GAB PRESI-IPHAN apud IPHAN, 2018b, n.p).

A imposição judicial, segundo argumento do IPHAN, impunha uma conduta em desacordo com as leis orçamentárias, as quais dependem, no mínimo, do empenho para serem transferidas para o ano seguinte na condição de Restos a Pagar. Argumentação consoante as normas, conforme apresentado ao longo do primeiro capítulo. Segundo Giacomoni (2019), o fato de existir uma autorização no orçamento não obriga que seja realizada a execução, não gerando direito subjetivo, pois, o orçamento é uma lei autorizativa. Ainda que se cogitasse a solicitação de créditos adicionais, via suplementação de despesa não prevista, a instituição depende do trâmite orçamentário e da liberação dos recursos para sua efetiva utilização.

Conforme Ofício do IPHAN, encaminhado ao Ministério da Cultura, a decisão judicial representava a captura de parte expressiva do orçamento finalístico.

> [...] enorme impacto que a medida de "bloqueio" de R$ 1.500.000,00 para atendimento a esse imóvel gera sobre um orçamento finalístico que não atingiu R$ 19 milhões para todo o ano de 2018, conforme a atual LOA. Ou seja, segundo o entendimento expresso na Sentença, o IPHAN deveria deixar quase 10% de seu orçamento anual disponível para atender a essa única ação, enquanto há outros imóveis tombados em igual risco de desaparecimento no país, sem contar a necessidade de recursos para as ações de fiscalização, salvaguarda do Patrimônio Imaterial, cumprimento de compromissos internacionais e ações de educação e promoção do Patrimônio Cultural. Assim, o "bloqueio" deste montante de R$ 1,5 mi de nosso orçamento finalístico inviabilizaria a execução de outras ações igualmente importantes e urgentes (Ofício n.º 1335/2018/GAB PRESI-IPHAN apud IPHAN, 2018b, n.p).

Para o IPHAN, a retenção dos recursos significava perda de 10% do orçamento e a limitação das atividades que demandam de recursos orçamentários, configurando uma

interferência do judiciário na atuação da instituição, ainda que indireta. O Ministério Publico alegou que não fazia política pública, tão somente exigia que a autarquia executasse o compromisso assumido. O Departamento de Planejamento e Administração (DPA) do IPHAN sede, em Brasília, quando provocado sobre a questão afirmou que:

> […] os recursos necessários à realização da obra em questão já haviam sido disponibilizados em 2014, gerando empenho em favor da empresa escolhida para execução dos serviços, mas que esse empenho foi indevidamente cancelado pela Superintendente Estadual (COTA n.° 00115/2018/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU apud IPHAN, 2018c, n.p).

Assim, em 2018, um novo processo foi aberto na autarquia a fim de dar prosseguimento a execução das obras no Solar Santo Antônio. Aprovado no SIG-IPHAN, o projeto contou com recursos do FNC, correspondendo a R$ 1.500.000,00 (um milhão quinhentos mil reais). Em 2019, o imóvel foi esvaziado para, enfim, dar início às obras com previsão de conclusão para outubro de 2019.

4.5.2 Caso Casa Grande e Capela de São Bento

Outro caso judicial que resultou em sentença condenatória em obrigação de fazer, no período que contempla o PPA 2016-2019, foi o da Casa Grande e Capela de São Bento, Figura 9, que teve processo de instrução iniciado em 2001.

O imóvel privado, de propriedade da Mitra Diocesana de Duque de Caxias, localiza-se no município de Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro. Foi tombado em 1957, com inscrição no Livro Tombo de Belas Artes.

A ACP teve autoria do Ministério Público, que pleiteava a restauração do imóvel tendo o IPHAN, a proprietária e o município de Duque de Caxias no polo passivo. A acusação foi de que o IPHAN não cumpria sua competência constitucional de fiscalizar, o que favoreceu a deterioração da Casa e da Capela.

Figura 9 - Casa Grande e Capela de São Bento



Fonte: Site Ipatrimônio. Fotografia Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. Disponível em: http://www.ipatrimonio.org/duque-de-caxias-fazenda-de-sao-bento. Acesso em: 22 abr. 2022.

A Capela havia sido restaurada em 1986 pela Fundação Roberto Marinho. Em 1996, o IPHAN em vistoria constatou que o imóvel "encontra-se em total abandono [...] estando em processo de ruína" (IPHAN, 2016b, parte I, p. 5). A proprietária informou que o imóvel havia sido inserido no Projeto do Programa de Acesso à Cultura (PRONAC), chamado Baixada Novo Milênio (proc. PRONAC 01400.005201/97-130), objetivando o restauro, no entanto o projeto não chegou a ser realizado, pois, não recebeu o concorde do IPHAN.

Em 2001, o Ministério Público constatou que o imóvel estava em avançado grau de deterioração e instruiu uma ACP exigindo a execução do restauro pela autarquia. Enquanto isso, o projeto de restauro, encaminhado pela proprietária para o IPHAN, em 1996, fora desarquivado e iniciado: "[...] em 2002 o IPHAN iniciou obras de emergência no local, durante as quais ruiu o telhado do trecho sobre o refeitório" (IPHAN, 2016a, parte I, p. 20). O projeto de 1996 havia sido arquivado pelo IPHAN, que alegava que a Mitra Diocesana não encaminhara a complementação das planilhas de custos necessárias para aprovação do projeto. Com os rumores de que o Ministério Público instruiria uma ACP, o projeto foi desarquivado e aprovado às pressas para evitar a judicialização do caso. A leitura do processo

evidencia que a retomada do projeto decorreu da provocação externa (com a instrução da ACP), e contou com recursos do Mecenato, via PRONAC.

> Em 12 de março de 1999, o instituto informou que o projeto PRONA, referente à restauração do conjunto Casa Grande e Capela de São Bento, foi analisado e aprovado por essa Regional em dezembro de 1998 e encaminhado à Comissão do PRONAC em Brasília.
> Todavia, desde então, não obstante os numerosos ofícios enviados por este parquet federal, a situação do imóvel permanece a mesma, ou melhor, o bem vem se deteriorando ainda mais com o passar do tempo (ACP apud IPHAN, 2016a, parte I, p. 6).

A Procuradoria Federal apresentou defesa sob uma perspectiva orçamentária, demonstrando as limitações de recursos e a inviabilidade do IPHAN intervir no bem, conforme propunha a ACP, visto que a restauração à época foi avaliada em quase R$ 3 milhões, uma cifra que correspondia a 15% dos recursos recebidos pela Superintendência do Rio de Janeiro em 1999.

> De acordo com informações prestadas pelo IPHAN, o total dos recursos orçamentários recebidos pela 6ª Superintendência daquela autarquia, que tem sob sua jurisdição 2010 bens tombados, no Estado do Rio de Janeiro, e 13 bens, no Estado do Espírito Santo, estando aí incluídos os vários conjuntos urbanos paisagísticos, foi de R$ 235.690,42, no ano de 1999, que corresponde a 15% do valor proposto apenas para a restauração objeto da presente ação, no montante de R$ 2.610.549,90, conforme dados constantes do Memorando nº 182/99, de 13.08.99, que faz parte da documentação recebida mediante o Ofício nº 196/01 – GAB/PROJUR/IPHAN, de 07.12.2001 (Contestação Proc. 2001.5110003249-9 apud IPHAN, 2016a, parte I, p. 17).

Apesar do esforço da Procuradoria em demonstrar as limitações orçamentárias, a juíza federal da 5ª Vara de São João do Meriti, em 17 de novembro de 2003, condenou a autarquia:

> Condeno o IPHAN a desenvolver projeto de recuperação do patrimônio ainda não recuperado, dentro do prazo de 120 dias [...] Condeno a UNIÃO FEDERAL a liberar os recursos financeiros que se façam necessários ao custeio do projeto elaborado e sob responsabilidade do IPHAN, dentro do prazo de seis meses [...] Quanto ao pedido de danos morais, condeno o IPHAN ao pagamento dos mesmos no valor requerido na exordial, qual seja, R$ 100.000,00 (cem mil reais) a ser revertido ao fundo previsto no art. 13 da Lei 7.347/85. A não observância dos prazos supra estipulados importa em imposição de multa cominatória diária, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais) por dia de atraso no cumprimento das obrigações, crédito este a ser revertido em favor do fundo previsto no art. 13 da Lei 7.347/85, nos termos do art.11 (IPHAN, 2016a, parte I, p. 36-37).

A União alegou a ilegitimidade passiva, e ressaltou que o restauro do bem era obrigação do particular e de que a responsabilidade subsidiária era do IPHAN, que possui personalidade jurídica própria. Esclareceu em sua defesa que a administração pública só age quando amparada na lei, conforme preconizado no art. 165, da CF/1988. O citado artigo determina que programas ou projetos não sejam executados se não incluídos na LOA, o que de fato não havia ocorrido. O Ministério Publico por sua vez contestou a alegação afirmando que

> [...] a União alega que, em caso de condenação, não teria condições de executar o pedido formulado, em razão da ausência de dotação orçamentária. O argumento, não obstante o fundo constitucional, não merece acolhida, visto que a União não pode deixar de promover obras necessárias à manutenção e preservação do patrimônio cultural (IPHAN, 2016a, parte I, p. 22).

O IPHAN alegou em sua defesa a ilegitimidade passiva, atestando que não se omitiu de suas responsabilidades, conforme acusação sustentada pelo Ministério Público, esclarecendo que tem o dever de atender o regramento orçamentário disposto no art. 167, da CF/1988, e que o dano ao bem cultural se deveu a inércia da proprietária, afirmando que: "inegável é o fato de que a MITRA não captou os recursos necessários em tempo hábil junto à iniciativa privada para execução das obras" (IPHAN, 2016a, parte I, p. 26).

Conforme registrado no processo, a juíza não acolheu a argumentação da autarquia centrada na impossibilidade de atendimento ao pleito em decorrência de restrições inerentes ao regramento orçamentário: "limitação orçamentária para investimento como o do caso em tela, mostra-se inoportuna e totalmente impertinente" (IPHAN, 2016a, parte I, p. 34). De modo que, o processo judicial teve os recursos da defesa rejeitados até sua efetiva conclusão e a ratificação da sentença condenatória, em trânsito em julgado, no dia 15 de outubro de 2010.

Nos anos que se seguiram, a Procuradoria Seccional da União, em Petrópolis, por sucessivos pedidos de informação sobre o andamento do caso, movimentaram a Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro e a sede da autarquia. A agitação movida pelo agente externo forçava a revisita ao processo e uma efusiva troca de correspondências para, em seguida, ser silenciado.

A atuação adotada pela autarquia sugere corresponder ao que Canon (2004) designa de tendência a inércia, quando o ajuste a decisão judicial pela instituição é acionada por fatores externos como posicionamento de agentes políticos ou da opinião pública.

Destarte, levantar recursos necessários para cumprir a sentença judicial envolvendo a Casa Grande e Capela da Antiga Fazenda São Bento movimentou o IPHAN sede, a unidade de Rio de Janeiro e o MinC durante os quase sete anos seguintes.

Nova solicitação de informações foi realizada em 2016, tendo por consequência uma intensificação da troca de comunicação em prol de uma solução definitiva ao caso. Os colaboradores surpreendidos com a obrigação pendente logo se comprometem com a busca de alternativas para que a decisão judicial fosse implementada. As mensagens trocadas entre autoridades da Procuradoria Federal junto ao IPHAN, da Superintendência do IPHAN Rio de Janeiro, do gabinete da presidência do IPHAN e das coordenações de planejamento e orçamento do IPHAN sede, do MinC e suas secretarias, e das secretarias responsáveis pelo orçamento do MPOG evidenciam o esforço em atender à demanda. Nas correspondências, por mensagens eletrônicas e ofícios, o conteúdo, em regra, solicitava esclarecimentos com pedido de reencaminhamento do processo judicial para análise. O levantamento dos recursos para cumprimento da obrigação de fazer, conforme mensagem eletrônica do IPHAN para o MinC, reforçava que:

> […] a União Federal, por meio de sua Administração Direta representada pelo MinC, deverá fazer aporte adicional de recursos Ordinários e Financeiros ao IPHAN para o cumprimento de tal obrigação, não podendo o IPHAN dispor de R$ 3.800.000,00 do seu mínimo orçamento finalístico de R$ 14 mi em 2016 para o cumprimento de uma ação judicial que condenou a União a tal custeio (IPHAN, 2016a, parte II, p. 83).

Diante do andamento do processo, o advogado da União, em nota técnica emitida para o coordenador-geral jurídico de assuntos judiciais alertou:

> Ante tal cenário, entendo necessário que a UNIÃO, por intermédio do Gabinete do Ministro da Cultura, **adote todas as providências administrativas necessárias para efetivar o comando judicial imposto, promovendo a devida articulação com o IPHAN e até mesmo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, caso necessário, com vistas a evitar qualquer apenação desnecessária em desfavor dos gestores desta Pasta por parte da Justiça Federal**. (grifo do documento) (Nota 91/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU do Proc.00730.000111/2016-47 apud IPHAN, 2016a, parte II p. 79).

Em meio ao entrave da disponibilização dos recursos, a solução veio do chefe de gabinete do IPHAN, que em correspondência ao chefe de gabinete do MinC apresentou uma possível solução: “Lembramos que tais recursos poderão, eventualmente, ser liberados pelo

Fundo Nacional de Cultura" (IPHAN, 2016a, parte II, p. 83). A proposta foi acatada pelo MinC e teve sucesso, com a disponibilização dos recursos pelo FNC, como se pode depreender do comunicado da Informação n.° 125/2016/CONJUR/CGU/AGU, remetida ao IPHAN, em 13 de outubro de 2016, na qual "a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração informa a aprovação por parte da Comissão do Fundo Nacional da Cultura da liberação de recursos oriundos do Fundo para execução de obras de conservação e restauro", exigindo Termo de Execução Descentralizada da autarquia para efetivar a liberação dos recursos.

Apesar da liberação dos recursos, ainda deveria ser cumprida a formalidade de inserção do Plano de Ação relativo à execução da obrigação de fazer no SIG-IPHAN para que as obras fossem iniciadas em 2017. Entretanto, não houve autorização do Departamento de administração da sede, o que impediu a abertura do processo licitatório. A morosidade em dar prosseguimento ao caso, fez com que em janeiro de 2018 houvesse nova manifestação do Ministério Publico, exigindo audiência com o IPHAN e a apresentação de um cronograma de execução, "sob pena de bloqueio e sequestro do montante necessário às obras (R$ 3.800.000,00)" (IPHAN, 2016a, parte III, n.p).

Em fins de 2018, a troca de mensagens eletrônicas entre o Departamento de Planejamento e Administração da Superintendência do IPHAN/RJ e a Coordenação de Orçamento do IPHAN/sede informou sobre o ingresso da obra no SIG-IPHAN e o concorde para execução do Plano de Ação, assim como a liberação dos recursos corrigidos pela inflação do período. E, enfim, foi realizado o processo licitatório com início das obras em 2019. Entretanto, após constatados problemas de execução, o contrato foi rescindido nesse mesmo ano e os valores depositados na conta da empresa foram devolvidos aos cofres públicos. Com a recusa das condições propostas pela segunda empresa vencedora do certame, o IPHAN teve de realizar a reabertura de um novo processo licitatório em meados de 2021. Desse modo, apesar de contar com a aprovação do Plano de Ação, com recursos e iniciada a execução da obrigação de fazer ao longo do PPA 2016-2019, esta não foi concluída no período.

4.6 REFLEXOS DA JUDICIALIZAÇÃO NO ORÇAMENTO E IMPLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Para Alvarenga (2018), a limitação orçamentária tem sido motivo de imobilização do Estado, dificultando que a autarquia, destinada especificamente para a preservação do patrimônio cultural, cumpra com o seu papel, abrindo espaço para que outros agentes, públicos ou privados, intervenham nas políticas de preservação por meio do Poder Judiciário.

Se por um lado a imposição da obrigação de fazer demonstrou ser um instrumento favorável à conservação de um bem cultural ao provocar a atuação da autarquia, por outro gera perturbações internas, pois, não elimina os entraves burocráticos inerentes ao serviço público e não reduz as exigências impostas pelos regramentos orçamentários. Os casos apresentados corroboram a afirmação de Vasconcelos (2014) de que nem sempre as decisões judiciais são acatadas, de imediato, pela instituição, e ainda que haja imposição de sanções há uma análise prévia que considera o custo e benefício. Ainda sobre o assunto, como destacado por Canon (2004), os gestores avaliam a viabilidade de implementação das decisões judiciais, o que, na análise dos casos estudados, significou buscar o melhor momento para a execução, ou seja, não significou o não cumprimento da sentença, pois as leis nacionais obrigam a efetiva execução da decisão. O tempo de resposta para o cumprimento da decisão judicial nos casos do Solar Santo Antônio e na Casa Grande e Capela de São Bento reforçam essa compreensão.

Da análise dos processos, verificou-se que a decisão judicial não imputou ao IPHAN o dispêndio do recurso necessário às obras, atribuindo a responsabilidade no caso do Solar Santo Antônio à prefeitura de Campo dos Goytacazes e no Caso da Casa Grande e Capela de São Bento à União. Sem que os dois atores cumprissem com a decisão judicial, foi a autarquia que assumiu o compromisso de buscar fontes para o financiamento das obras.

A obtenção das fontes de recursos e sua disponibilização para implementação da obrigação de fazer não foi condição suficiente para o cumprimento da decisão judicial nos casos apresentados. No caso do Solar Santo Antônio (IPHAN, 2015c), após a liberação das verbas, a equipe de servidores voltou-se para a elaboração de proposta de licitação e de todo o trâmite posterior, até a assinatura do contrato. O início da obra era dado como certo, dependendo da remoção dos idosos pela proprietária, o que não aconteceu, ensejando o

desfazimento do contrato. Diante do imprevisto, a movimentação da administração voltava-se para o cancelamento do contrato e do empenho. Quando efetivado o cancelamento, a justiça ainda buscou obrigar a retenção dos recursos por meio do bloqueio do quantitativo no orçamento do IPHAN, alegando que:

> […] os recursos necessários à realização da obra em questão já haviam sido disponibilizados em 2014, gerando empenho em favor da empresa escolhida para execução dos serviços, mas que esse empenho foi indevidamente cancelado pela Superintendente Estadual (Cota n. 00115/2018/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU, de 28/09/2018 apud IPHAN, 2015c, p. 1).

No entanto, a anulação do empenho não pôde ser desfeita, conforme comprovado pela troca de correspondência oficial. A exigência judicial gerou nova movimentação administrativa com articulação de atores internos e externos de modo a captar recursos e viabilizar a execução da obra, exigindo tempo, pessoal e uma articulação institucional com outros entes, fundos e instituições.

Da mesma forma que o experimentado no caso do Solar Santo Antônio, a liberação dos recursos para implementação da obrigação de fazer do restauro no caso da Casa Grande e Capela de São Bento (IPHAN, 2016a) encontrou obstáculos administrativos e orçamentários. A disponibilização dos recursos pelo FNC, ainda em 2018, não significou o cumprimento da decisão judicial. Ainda havia outras questões burocráticas a serem vencidas, como o ingresso do Plano de Ação no SIG-IPHAN e a posterior aprovação do plano pela autarquia para que fossem iniciados os procedimentos administrativos para a contratação da empresa, o que só aconteceu em 2019. Após vencidas essas etapas, a administração da Superintendência do Rio de Janeiro pode iniciar os preparativos do processo licitatório e a contratação da empresa que executaria a obra.

A aquisição de recursos para viabilizar a execução das obras resultou em uma acalorada argumentação registrada no processo, envolvendo o regramento orçamentário, os trâmites necessários para liberação de recursos e os limites das responsabilidades de cada envolvido no processo. Não se pode desconsiderar que as leis e normas dão suporte a conduta das instituições e gestores, por outro lado, o não agir também enseja responsabilização. Conforme defesa da União apresentada no caso da Casa Grande e Capela de São Bento:

> Destarte, por estar sujeita a limites legais e materiais, a destinação das verbas pela Administração é sempre feita dentro do contexto, respeitados os critérios discricionários da necessidade e da oportunidade. Se o Judiciário

> substitui o administrador e determina a prioridade a ser atendida, o faz fora desse contexto, cuja avaliação é atribuição da Administração (IPHAN, 2016a, parte II, p. 50/51).
>
> Assim, não pode o Judiciário determinar- mesmo que com a melhor das intenções – quais verbas públicas serão dirigidas à restauração de bens específicos, desviando-as de outras finalidades previamente estabelecidas pela Administração, tais como educação, saúde, ou mesmo a realização de outras obras de semelhante natureza mais emergências (IPHAN, 2016a, parte II, p. 51).

A argumentação da defesa da União foi de que o Ministério Público atuou no processo com um intuito de implementar ação de intervenção em bem, a partir da interferência na função administrativa, típica do executivo. O embasamento pautou-se em teóricos do direito administrativo e em julgado do Supremo Tribunal Federal, em ACP que trata do poder discricionário da administração pública, em que afirmava que "O juiz não pode substituir a Administração Pública no exercício do poder discricionário" (STF apud IPHAN, 2016a, parte II, p. 54) e em Recurso Especial do STJ, que atesta que:

> As atividades de realização dos fatos concretos pela administração depende de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecido pelo governante. Não deve o Judiciário, portanto, determinar as obras que deve edificar. Mesmo que seja para proteger o meio ambiente. (STJ; Recursos Especial RESP 169876/SP; Relator Min. José Deldado; DJ 21/09/98; Processo n.° 1998/0023955-3 apud IPHAN, 2016a, parte II, p. 56).

Com base nas ponderações sobre as responsabilidades dos envolvidos sobre o restauro, Dutra (2018) faz lembrar que a autarquia dispõe de outros mecanismos de atuação em caso de alegação de hipossuficiência pelo proprietário, para além da execução das obras, como o cancelamento do tombamento e a desapropriação do bem. No caso do Solar Santo Antônio (IPHAN, 2015c) a autarquia sugeriu a doação do imóvel para União, o que não foi aceito pela proprietária, de forma que a solução posterior foi a negociar com a Associação Mantenedoura do Asilo N.ª S.ª do Carmo e a municipalidade de modo a obter uma parceria no restauro. Entretanto, apesar de acordada uma solução, nem a proprietária, nem a municipalidade a cumpriram. A prefeitura havia se comprometido com a disponibilização dos recursos, mas com a mudança na gestão, as prioridades mudaram, não mais dispondo de recursos e nem de interesse no projeto. Por fim, em recurso judicial alegou-se que a responsabilidade não era da municipalidade, mas do IPHAN. A proprietária foi inocentada pelo judiciário de seu dever com a conservação, embora a situação do imóvel denunciasse o descaso. E ainda que

diretamente beneficiada com a intervenção, a proprietária criou óbice para o início das obras, gerando retrabalho, com implicações no âmbito administrativo e orçamentário do IPHAN.

No caso da Casa Grande e Capela de São Bento (IPHAN, 2016a), foi a falta de aprovação do projeto de restauro pela autarquia que inviabilizou a execução da obra pelo proprietário, sendo que os recursos foram conseguidos por meio da política de editais. Sem o concorde do IPHAN a obra não pode ser executada, acelerando a deterioração do imóvel. A falta de aprovação do restauro inocentou a proprietária no processo movido pelo Ministério Público. A responsabilidade recaiu sobre o IPHAN, sendo acolhida a acusação do Ministério Publico, que alegou que a "desídia na conversão do imóvel tombado, encontra-se estampada na Lei n.° 7347/85, fundamentando o objeto desta Ação Civil Pública" (IPHAN, 2016a, parte I, p. 11). A falha na atuação institucional não foi isolada, pois, depois de iniciada a implementação da decisão judicial, o IPHAN obrigou-se a rescindir o contrato com a empresa licitada, implicando um novo processo licitatório, com consequências sobre o administrativo e orçamentário.

Em termos administrativos, a troca de correspondências anexadas aos processos evidencia que as decisões judiciais impõem uma pressão externa sobre a rotina institucional. O caso do Solar Santo Antônio demandou 17 anos, contados dos acordos entre os agentes envolvidos no processo judicial até o início da execução do restauro. O processo foi marcado por calorosas discussões e longos silenciamento. Em alguns momentos, a leitura do processo evidencia a surpresa dos gestores, que parecem ter esquecido do problema, como o ocorrido em 2013, quando é aberto um Plano de Ação para contratação de empresa de restauro, com pedido de brevidade pelo Superintendente do IPHAN/RJ, após tomar conhecimento pela mídia do acordado pela autarquia com o Ministério Publico, com o temor de que o caso pudesse ser judicializado. O temor da judicialização é apontado por Vasconcelos (2014) como um dos fatores que levam as instituições a agir. E isso fica claro ao longo da análise dos processos, como evidenciado na solicitação de abertura de processo de reforma em 2013 pelo Superintendente do IPHAN/RJ.

Da mesma forma, o caso da Casa Grande e Capela de São Bento aponta para dificuldades da instituição em viabilizar uma solução para a questão. O processo judicial envolvia um montante de R$ 2.610.549,90, muito maior que o orçamento recebido pela Superintendência do Rio de Janeiro:

> […] o total dos recursos orçamentários recebidos pela 6ª Superintendência daquela autarquia, que tem sob sua jurisdição 210 bens tombados, no estado do Rio de janeiro, e 13 bens, no estado do Espirito Santo, estando aí incluídos os vários conjuntos urbanos paisagísticos, foi de R$ 235.690,42, no ano de 1999, que corresponde a 15% do valor proposto apenas para a restauração objeto da presente ação, no montante de R$ 2.610.549,90 (Contestação Proc. 2001.5110003249-9 apud IPHAN, 2016a, parte I, p. 17).

Decorreram 18 anos até o efetivo início das obras em 2019. O tempo transcorrido foi marcado por períodos de efervescentes trocas de mensagens e articulações visando à execução da decisão judicial e por momentos de longos silenciamentos, em que o caso ficou em espera, aguardando a tomada de decisão. A retomada se dava mediante provocação externa, com a cobrança do cumprimento da decisão judicial.

De todo modo, em ambos os casos, a falta de alinhamento interno entre os envolvidos e o retrabalho administrativo foi uma constante no desenrolar do processo. Da análise dos casos relacionados às implicações internas observou-se falhas no compartilhamento de informações qualificadas sobre os processos e no gerenciamento dos casos judicializados que não convergiam em uma tomada de decisão no tempo certo. A falta de diretrizes e procedimentos, que orientassem a condução dos processos internamente, contribuiu para recorrente revisão dos casos. São exemplos: a elaboração e posterior reelaboração do projeto básico; os acordos de parcerias, que não eram efetivamente implementados; a busca por recursos que não chegavam a ser utilizados; a formalização da contratação de empresa para executar a obra seguida da rescisão contratual; as aberturas e reaberturas dos processos licitatórios; entre outras consequências. Conforme ressaltam os autores Kaplan e Norton (2019), ao dissertar sobre a aplicação do planejamento estratégico nas rotinas organizacionais, as instituições devem atuar com suas partes independentes de forma concatenada, para criar sinergia entre as suas unidades e departamentos, para otimização da alocação dos recursos, para o compartilhamento de práticas e desenvolvimento de novas competências.

4.7 INTER-RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E AÇÕES RESULTANTES EM OBRIGAÇÃO DE FAZER

Segundo Carlos Alberto M. Direito, toda "decisão judicial é, essencialmente, uma decisão humana […] A decisão judicial é, portanto, uma decisão que está subordinada aos sentimentos, emoções, crenças da pessoa humana investida do poder jurisdicional" (2000, p. 27). Para Direito (2000) embora se fundamente na lei, o processo de decisão envolve um julgamento do juiz, que se baseia na identificação da causa, da situação de fato e das circunstâncias concretas. Nesse sentido, não há neutralidade do juiz, embora a decisão subordina-se às regras jurídicas. Como resultado da interpretação do caso concreto, a aplicação da lei se concretiza por meio da sentença.

Para que a decisão judicial possa assegurar a prestação de um direito depende de recursos públicos, e não se pode desconsiderar que existe um limite razoável que deve ser observado, ainda que o Estado disponha de capacidade para arcar com os custos (SARLET; FIGUEIREDO, 2007, p. 189). Motivo este que ensejou conhecer quais as implicações decorrentes de uma decisão judicial para o orçamento da instituição.

O orçamento público é regido pelo princípio da anualidade, de forma que os créditos orçamentários têm validade apenas para o exercício em que foram estabelecidos, conforme art. 165, da CF/88, corroborado na Lei n.° 4320/64, que rege o orçamento público.

O orçamento anual é, em regra, meramente autorizativo, não impondo a realização da despesa. O término de um exercício financeiro finda a vigência da autorização das despesas, exceto se empenhadas e/ou liquidadas. A exceção à regra se instrumentaliza pela inscrição em restos a pagar, que possibilita o aproveitamento da dotação orçamentária não utilizada, desde que, no mínimo, empenhada, quando é criada a obrigação de pagamento. Desse modo, ainda que haja recursos não utilizados, a decisão judicial não é implementada sem o empenho e não alcança os recursos não utilizados.

O IPHAN realiza um planejamento orçamentário, onde constam as ações que podem ser realizadas ao longo do exercício financeiro. Não há, conforme análise do orçamento da instituição, o planejamento de recursos, exclusivamente, para a efetivação da execução de ações decorrentes de decisões judiciais. Como se depreende da análise dos processos, o judiciário não considera que a implementação das decisões deve atender um planejamento

prévio, conforme determinado pelas leis orçamentárias. Nesse caso, como alternativa, há a possibilidade de solicitação de recursos adicionais, por créditos especiais, pois trata-se de uma demanda não prevista, ou seja, sem liberação de dotação orçamentária. Os créditos especiais condicionam-se à disponibilidade de recursos do superávit financeiro (saldo da diferença entre ativo e passivo financeiro), excesso de arrecadação, anulação total ou parcial de dotações, ou ainda, de operações de crédito. Observada a existência de recursos, é necessária uma exposição de motivos e a liberação do crédito por lei autorizativa, para depois ser aberta por decreto do executivo, com vigência limitada. No caso da Casa Grande e Capela de São Bento, a instituição buscou acionar esse instrumento (crédito especial), sem sucesso, ainda que a responsabilidade sobre a disponibilização dos recursos tivesse sido atribuída, pela justiça, à União (IPHAN, 2016a).

Diante da impossibilidade de alocação de recursos do orçamento anual, a análise dos casos evidenciou o esforço institucional em levantar os recursos necessários por articulação com outros entes federativos, instituições, fundos e órgãos superiores. Da análise dos processos e da documentação que norteia a elaboração de Planos de Ação a busca por parcerias é uma estratégia utilizada pela autarquia como forma de viabilizar a execução das ações de preservação, uma vez que os recursos orçamentários são escassos.

Nos dois casos estudados, o FNC prestou o suporte necessário para a implementação das obrigações de fazer. Ainda assim, a utilização dos recursos dependia, antes, da introdução de um Plano de Ação no SIG-IPHAN. Os casos analisados evidenciaram a falta de sintonia institucional. Houve momentos em que a inclusão do Plano de Ação no planejamento orçamentário não correspondia com a liberação dos recursos, da mesma forma que a liberação dos recursos nem sempre contava com a aprovação do Plano de Ação pelo setor correspondente. Desse modo, apesar do esforço de um determinado setor ou departamento, a execução ficava comprometida, frustrando colaboradores e envolvidos no processo.

Apesar das dificuldades administrativas e das limitações orçamentárias, a autarquia tem viabilizado a implementação das decisões judiciais. As parcerias, nos casos analisados se mostraram uma solução viável, possibilitando uma atuação efetiva da instituição e uma resposta às demandas judiciais.

Ressalta-se, por fim, que embora os casos analisados correspondam a uma fração dos processos judiciais no estado do Rio de Janeiro, as interpretações aqui apresentadas não

podem ser estendidas a outras superintendências e a autarquia como um todo, pois não há parâmetros que permitam o estabelecimento de um padrão ou uma comparação.

4.8 RESUMO DO CAPÍTULO

A partir dos anos 2000 houve uma ampliação dos casos envolvendo o art. 19, do decreto-lei n.° 25/1937. O Ministério Público, por meio de ACP, foi o principal autor dos casos judicializados, quando relacionando participação da autarquia no polo passivo, abrangendo, sobretudo, ações envolvendo o patrimônio privado. No Rio de Janeiro foram 57 casos contabilizados nos últimos dezoito anos. Dos casos sentenciados em obrigação de fazer, dois tiveram a execução iniciada no período que compreende o PPA 2016-2019. Ao passo que as sentenças judiciais impulsionaram a atuação da autarquia na proteção do patrimônio cultural, também impuseram desafios para a sua implementação, pois, o regramento orçamentário possui leis próprias que devem ser observadas e que não permitem a utilização de recursos sem que estejam devidamente incluídos em planejamento orçamentário anual.

As obrigações de fazer impostas pela justiça, que foram analisadas nesse estudo, não obrigaram a autarquia a dispor de recursos orçamentários, pois as sentenças determinaram que os entes da federação, União e Prefeitura assumissem os custos da obra. Diante da inoperância dos entes e pressão do Ministério Público, a autarquia se lançou no compromisso de angariar os recursos necessários e implementar a decisão judicial.

Em um primeiro momento a autarquia comprometeu parte de seu orçamento discricionário para viabilizar as obras do Solar Santo Antônio, mas não conseguiu iniciar o restauro por impasses impostos pelo particular, obrigando-se a buscar outros meios para financiar a obra. O apoio do Fundo Nacional de Cultura foi fundamental para a implementação da decisão judicial nos dois casos analisados.

Embora a autarquia não tivesse utilizado seus recursos orçamentários para implementação da obrigação de fazer nos dois casos, não significou que não houve reflexos para o orçamento, ainda que indiretos. No caso do Solar Santo Antônio foram empenhados recursos, mas não foram utilizados, para em seguida, a justiça determinar o bloqueio das dotações orçamentárias. No caso da Casa Grande e Capela de São Bento, a autarquia obteve

os recursos com o FNC, mas impasses administrativos internos inviabilizaram a inserção da obra no planejamento anual, o que instigou o Ministério Público a manifestar-se no interesse de solicitar o bloqueio e sequestro de recursos necessários à obra de fontes do orçamento institucional.

Somada às dificuldades que norteiam a execução orçamentária e financeira, a análise dos processos evidenciou perturbações administrativas como: pressão externa sobre a instituição; a falta de sintonia entre os setores e departamentos na implementação da execução da decisão judicial; e o retrabalho como uma constante na operacionalização da obrigação de fazer, gerando impasses e frustração para os envolvidos, tanto interna quanto externamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão que guiou esse estudo teve por objetivo analisar os impactos que as obrigações de fazer geram no orçamento institucional e nas rotinas administrativas do IPHAN. Para tanto, buscou-se compreender a estruturação do orçamento público ao longo da existência do IPHAN até a atualidade, seguido do estudo do histórico de construção da instituição segundo sua natureza jurídica, para posteriormente adentrar no planejamento orçamentário e na estruturação das contas da autarquia no período que compreende o PPA 2016-2019, para, enfim, verificar se houve implicações no orçamentário e administrativo decorrentes das obrigações de fazer impostas pela justiça.

O orçamento público é um instrumento fundamental para efetivação das políticas públicas e, embora o sistema tenha se aprimorado nas últimas décadas, nos últimos anos vêm perdendo seu caráter estratégico, enfraquecido com a necessidade de alcance das metas de equilíbrio fiscal. Na prática, o orçamento vem limitando a capacidade de atuação do Estado, de forma que as instituições públicas percebem o descompasso entre o planejamento das despesas, sobretudo, as discricionárias, e a efetiva disponibilidade dos créditos orçamentários ao longo do exercício fiscal.

Ao avaliar o orçamento destinado ao IPHAN ao longo da sua história, verificou-se que as mudanças, quanto a sua natureza jurídica, representaram alterações importantes no acesso e gestão dos recursos para suprir suas demandas internas. Não à toa, a gestão de Aloísio Magalhães, ao criar uma fundação privada, buscava flexibilidade não só na gestão da preservação dos bens culturais, mas, também, na ampliação de meios para a obtenção de recursos. A estruturação do IPHAN em autarquia também não se deu ao acaso, como se depreende da leitura dos debates parlamentares, pois, buscava-se dotar a instituição de maior liberdade administrativa e de autonomia financeira e orçamentária.

Ao examinar as especificidades da estrutura organizacional, observou-se que o impulso externo se mostrou importante para a modernização da autarquia, a exemplo das alterações orçamentárias, em especial, as iniciadas a contar de 1998, instrumentalizadas no PPA 2000-2003, que contribuíram para a inovação administrativa a partir da efetiva aplicação dos planos orçamentários de curto e longo prazo. Também foi fundamental o papel exercido pelos gestores na introdução de inovações e de novas metodologias administrativas que impactaram de forma positiva e resultaram no aprimoramento da execução orçamentária. A

afirmação pode ser exemplifica na evolução administrativa recente, cujo amplo diagnóstico interno, realizado em 2009, possibilitou a estruturação do Mapa Estratégico, a descentralização e a revisão dos processos internos e o redirecionamento da missão e visão organizacional. O aprimoramento no desempenho administrativo foi determinante para a mitigação de sérios problemas relacionados a execução orçamentária e financeira, a exemplo do empenho tardio e da pulverização de Planos de Ação. Considerados antieconômicos, a multiplicidade de Planos de Ação de baixo valor (até 20 mil) exigia tarefas e procedimentos que não favoreciam a sua implantação e reduziam a capacidade de entrega da autarquia em bens e serviços. As mudanças patrocinadas pela instituição significaram um melhor aproveitamento das dotações que lhe eram destinadas.

A partir do estudo realizado, confirmou-se a hipótese desta dissertação de que as ações judiciais afetam o orçamento institucional, ainda que de forma indireta. Com a afirmação não se quer dizer que as decisões judiciais sejam negativas, pois, em certa medida, impulsionam a atuação da instituição em defesa dos bens culturais.

Os Relatórios de Gestão do IPHAN afirmam, recorrentemente, que a escassez dos recursos orçamentários limita a capacidade de atuação da autarquia, obrigando-a a priorizar as ações emergenciais e as judiciais. Nesse sentido, entendeu-se que, ao considerá-las como um dos critérios de priorização de execução das ações, as demandas emergenciais e judiciais são absorvidas pelo planejamento institucional, embora o impulso para elaboração do Plano de Ação tem origem de "fora para dentro". A análise dos documentos administrativos evidenciam que há impacto nas escolhas, ou seja, na discricionariedade das ações a serem implementadas, reverberando sobre o planejamento institucional. Conforme apresentado por Canon (2004), por vezes, o interesse institucional encontra na decisão judicial uma aliada, embora sua implementação tenha o potencial de gerar perturbações internas, obrigando a organização a buscar estratégias para efetivar a sua execução.

Os casos resultantes em obrigação de fazer apresentados ao longo da dissertação reforçam esse entendimento, na medida que a sua aprovação depende do concorde do departamento responsável pelo planejamento anual, de modo que a implementação não ocorre de forma imediata à decisão judicial, e, em parte, buscam se adequar aos quesitos necessários para priorização das Ações, ou seja, devem alinhar-se a estratégia global da instituição, considerando a governabilidade e os agentes envolvidos; atender a demandas da sociedade; compor as metas anuais e de médio prazo; considerar a avaliação dos custos associados, bem

como de fontes disponíveis ou potenciais de recursos, considerando a possibilidade de financiamento nas três esferas de governo e/ou por agentes privados.

Dentre as dificuldades que se impõem à estruturação do planejamento estratégico, no contexto em que está inserida a autarquia, o atendimento à pressão imposta pelo judiciário soma-se a complexidade e multiplicidade das tarefas atribuídas legalmente ao IPHAN, a imprevisibilidade de recursos a que estão sujeitas as instituições públicas, as limitações em atender às demandas internas que se avolumam de forma desproporcional ao número de servidores e a crescente exigência da sociedade pela ampliação das entregas de bens e serviços, sem que haja ampliação na oferta de recursos (em especial, os humanos e monetários). E nesse sentido, a fala da presidente do IPHAN, registrada em Ata, em Reunião do Conselho Consultivo, reforça as evidências de a autarquia busca estabelecer um planejamento institucional, mas as demandas emergências e judiciais se impõem:

> [...] me sentia incompetente porque eu, de fato, não sei como dividir 18 milhões, para uma demanda de todas as superintendências e para todas as obras emergenciais, que giram em torno de 100 milhões de reais e fora, ainda, a demanda judicial, aquela em que o IPHAN já foi condenado (IPHAN, 2017, p. 5).

Quanto ao orçamento institucional, não se pode afirmar que as obrigações de fazer analisadas tenham capturado as dotações disponibilizadas à autarquia. As decisões judiciais analisadas não impuseram o custo ao IPHAN, embora, em algum momento, geraram pressão interna tamanha que tenham repercutido, direta ou indiretamente, no orçamento institucional, ainda que a iniciativa tenha partido da autarquia ao comprometer-se com a busca de meios de financiamento para execução da obrigação de fazer. Ou ainda, de forma mais exemplificada, quando a justiça impôs o bloqueio de parte do orçamento da autarquia por meio da obrigação de não fazer, comprometendo 10% dos recursos orçamentários discricionários, como aconteceu no caso do Solar Santo Antônio. E nesse sentido, a máxima, atribuída ao provérbio bíblico, que se encontra no título desta dissertação, encontra aderência: “Porque a cama será tão curta, que ninguém se poderá estender nela; e o cobertor, tão estreito, que ninguém se poderá cobrir com ele” (Isaías 28:20). O baixo orçamento acompanha a instituição desde sua criação, com raras fases em que a oferta de recursos obteve uma elevação substancial, o que gera repercussões em suas atividades rotineiras, como a fiscalização, favorecendo a judicialização. Como estratégia de ação diante das limitações orçamentárias, a instituição

avalia as fontes disponíveis ou potenciais de financiamento nas três esferas de governo e, também, por agentes privados por meio de parcerias.

Outra hipótese estudada foi de que as obrigações judiciais geravam implicações no administrativo. Os casos analisados corroboram a afirmação, de modo que a conclusão é de que as decisões judiciais impactam a dinâmica administrativa, afetando as rotinas internas, a execução dos processos e geram perturbações intersetoriais e interdepartamentais.

Cabe ressaltar que o aumento da participação do IPHAN, no polo passivo, não decorreu da ausência da atuação da instituição, ainda que falhas na fiscalização e gestão dos bens patrimonializados tenham sido observadas nos casos examinados, mas, sobretudo, foi favorecido pela redemocratização, pelo processo de construção de mecanismos de proteção de direitos difusos como a Lei de Ação Civil Pública, pela promulgação da Constituição federal de 1988 ao fortalecer o Ministério Público e pela ampliação dos instrumentos legais criados no Pós-Constituição favorecendo o acionamento do art. 19, do Decreto-Lei n° 25/1937.

A análise dos processos em que a autarquia participa na condição de ré envolveu, em sua maioria, proprietários particulares, cuja responsabilidade primária de conservação do bem cultural lhes compete. A comprovação da condição de hipossuficiência econômica, conforme se observou nos casos analisados, afastou a responsabilidade do proprietário e essa é uma questão que exige estudos aprofundados e um olhar questionador por parte da autarquia no interesse de disciplinar formas de incorporar a participação do particular. Dando fecho as considerações finais, cita-se que o caso do Solar Santo Antônio foi emblemático, instigando questionamentos quanto a necessidade de melhor disciplinar o citado papel de particulares na preservação o patrimônio, pois, apesar de comprovada a hipossuficiência, a proprietária (Associação Mantenedora do Asilo N.ª S.ª do Carmo) conseguiu angariar recursos para uma construção irregular ao lado do imóvel tombado e, quando da implementação da obrigação de fazer, ocorreram vários óbices (com destaque para a manutenção, pela proprietária, de pessoas ocupando o local) que culminaram com a rescisão do contrato da empresa licitada para a realização do restauro, em evidente prejuízo para a conservação do patrimônio histórico-cultural.

Com a pesquisa, mais do que ambicionar alcançar uma resposta satisfatória à problemática apresentada nesta dissertação, buscou-se contribuir com a sistematização de dados e informações que possam fomentar a construção de novos conhecimentos sobre o tema. Entende-se que o debate e o estímulo a novos estudos com foco no administrativo e

orçamentário poderão contribuir com a otimização de processos e o fornecimento de elementos que permitam a instituição antever desafios futuros e, assim, possibilitando a estruturação de estratégias para adaptação às circunstâncias externas não previstas pelo planejamento organizacional.

REFERÊNCIAS

FONTES NORMATIVAS

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1937a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1946a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1967a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto 22.928**, de 12 de julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Rio de Janeiro, [1933]. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/numero=22928&tipo_norma=dec&data=19330712&link=s. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n.° 99.240**, de 7 de maio de 1990. Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Brasília, [1990a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99240.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n° 2.807**, de 21 de outubro de 1998. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, e dá outras providências. Brasília, [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2807.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 20.303**, de 2 de janeiro de 1946. Aprova o Regimento da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Ministério da Educação e Saúde. Rio de Janeiro, [1946b]. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/?numero=20303&tipo_norma=dec&data=19460102&link=s. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.551**, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Brasília, [2000a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 335**, de 11 de novembro de 1991. Da nova redação ao Anexo I ao Decreto n° 99.602, de 13 de outubro de 1990, que aprova a Estrutura Regimental do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural IBPC. Brasília, [1991a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d335.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.811**, de 19 de agosto de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, e dá outras providências. Brasília, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4811.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.040**, de 7 de abril de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, e dá outras providências. Brasília, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5040.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 66.967**, de 27 de julho de 1970. Dispõe sobre a organização administrativa do Ministério da Educação e Cultura. Brasília, [1970a]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66967-27-julho-1970-408779-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 71.353**, de 9 de novembro de 1972. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Brasília, [1972]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71353-9-novembro-1972-419967-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 84.198**, de 13 de novembro de 1979. Cria, na estrutura do Ministério da Educação e Cultura, a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por transformação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e dá outras providências. Brasília, [1979]. Disponível em: https://rb.gy/xdfrz8. Acesso em 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 84.396**, de 16/01/1980. Aprova o Estatuto da Fundação Nacional Pró-Memória, e dá outras providências. Brasília: [1980a]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84396-16-janeiro-1980-433832-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 99.602**, 13 de outubro de 1990. Aprova a Estrutura Regimental do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, e dá outras providências. Brasília: [1990b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99602.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n.° 9.238**, de 15 de dezembro de 2017. 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, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Brasília: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9238.htm. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 1.804,** de 24 de novembro de 1939. Aprova normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios. Rio de janeiro, [1939]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 2.416**, de 17 de julho de 1940. Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. Rio de Janeiro, [1940a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del2416.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 2.809**, de 23 de novembro de 1940. Dispõe sobre a aceitação e aplicação de donativos particulares pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Rio de Janeiro, [1940b]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2809-23-novembro-1940-412720-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20o%20Servi%C3%A7o%20do,de%20valor%20hist%C3%B3rico%20e%20art%C3%ADstico. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, [1967b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 25**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, [1937b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n° 8.534**, de 2 de janeiro de 1946. Passa a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional o Serviço do mesmo nome, criado pela Lei número 378, de 13 de janeiro de 1937, e dá outras providências. Rio de Janeiro, [1946c]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8534-2-janeiro-1946-458447-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, [2016a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 7.800**, de 10 de julho de 1989. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. Brasília, [1989]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l7800.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [2000b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2017**. Dispõem sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília, [2016b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2017Separata_LDO_2017.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2018**. Dispõem sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, [2017a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2018/Lei_13473/Texto_Lei.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.° 13.255**, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2016. Brasília, [2016c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.° 13.414**, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2016. Brasília, [2017b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2017/lei/Lei13414-2017.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.° 13.587**, de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2016. Brasília, [2018a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/lei/Lei13587-2018.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.° 13.808**, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2016. Brasília, [2019a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/Lei/Lei13808-2019.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.° 7.505**, de 2 de julho de 1986. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, [1986]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7505.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.° 8.029**, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, [1990c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.° 8.113**, de 12 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a natureza jurídica do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC e da Biblioteca Nacional. Brasília, [1990d]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8113.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001.Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.483**, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Brasília, [2007d]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.249**, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília: [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 378**, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, [1937c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

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: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 6.757**, de 17 de dezembro de 1979. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional Pró-Memória e dá outras providências. Brasília, [1980b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6757.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.313**, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei n° 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, [1991b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 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 e da outras providências. Brasília, [1985]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7347-24-julho-1985-356939-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, [1965]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2016:** projeto de lei orçamentária. – Brasília, 2015. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ploa/volumei.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2017**: projeto de lei orçamentária. – Brasília, 2016e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/PLN/2016/Anexos/2.%20PLOA%202017%20-%20Volume%20I.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2018**: projeto de lei orçamentária. – Brasília, [2017c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2017/Anexos/Anexo%20Volume%20I.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2019**: projeto de lei orçamentária. – Brasília, 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2018/Anexo/MSG483-18-Volume_4_Tomo_II.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

MINC. MINISTÉRIO DA CULTURA. **Programa cultural para desenvolvimento do Brasil**. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.yumpu.com/pt/document/read/4024091/programa-cultural-para-o-desenvolvimento-do-brasil. Acesso em: 4 abr. 2022.

MINC. **Portaria nº 284**. Aprova o regimento interno da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. 17 de julho de 1986. Brasília/DF: 1986.

MINC. **Portaria nº 48**. Extingue a Secretaria de Cultura e transforma a Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em uma nova Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). 18 de julho de 1985. Brasília/DF: 1985.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA. **Política Nacional de Cultura**. Brasília, 1975.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria nº 634**, de 19 de novembro de 2013. Dispõe sobre regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidão das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual. Brasília, 2013. Disponível em: https://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/544209/portaria_stn_634_2013_processo_convergencia.pdf. Acesso em: 2 jan. 2023.

FONTES INSTITUCIONAIS

IPHAN. **Relatório de Gestão 2011**. Iphan, 2012c. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relat%C3%B3rio%20de%20GestC3%A3o% 20%202011.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Manual de contabilidade aplicado ao setor público**. 8. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2019b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. 9.ed. Brasília: Secretária de Orçamento Federal, 2019c. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao9.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Orçamento público**. Brasília, [2020]. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Relatório Anual do Tesouro Nacional – 2016**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2017d. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/RTN-RATN-2016-20170606.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. **Estudo Técnico n.º 26**, de 2016. Brasília, 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada. Acesso em: 20 jan. 2021.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **A imaginação a serviço do Brasil**; programa de políticas públicas de cultura. Programa de governo, 2002. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/01-aimaginacaoaservicodobrasil.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas brasileiras de contabilidade**: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. Disponível em: http://www.cofen.gov.br/wp-content/uploads /2016/08/NBCT-16_1-a-16_11_Setor_PC3%Ba blico.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orçamento público.** Brasília, 2022. Disponível em: https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico#:~: text=Or%C3%A7amento%20p%C3%BAblico%20%C3%A9%20o%20instrumento,de%20m elhoria%2C%20entre%20outros). Acesso em: 17 mar. 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação de execução de programas de governo n° 37**: preservação do patrimônio urbano. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.asphan.org.br/wp-content/uploads/2015/10/relatorio-CGU-monumenta.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.

IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais – SIIC**: gastos da administração pública. 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html?=&t=downloads. Acesso em: mar. 2020.

INSTITUTO DA GESTÃO. **Capacitação em Planejamento e gestão estratégica**: produto 3.9 – relatório mensal do Programa de Capacitação (Memória da experiência recente de planejamento estratégico). Brasília, 2012.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Padrão de modelagem de processos**. Brasília, 2013c.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Patrimônio Cultural**: análise orçamentária. Brasília, 2007. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/ files/encontro_planejamento/Relatorio_Revisto_31.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Rio de Janeiro. **Ação civil pública nº 0137594-91.2017.4.02.5101/RJ** (Processo digitalizado). Processo 01133.000046/2020-38. Rio de Janeiro, 2020a.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Iphan no Rio de Janeiro. Contratação de serviço/obra – Solar de Santo Antônio/Asilo Nossa Senhora do Carmo. **Processo 01500.005269/2013-37**, Gabinete 6ª SR-RJ e Associação Mantenedora do Asilo Nossa Senhora do Carmo, v. I, Rio de Janeiro, 2013b.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Rio de Janeiro. Conservação no imóvel tombado Casa Grande e Capela de São Bento (Processo digitalizado). **Processo 01133.000013/2016-10**, Rio de Janeiro, v. 1, parte 1, 2016a.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Rio de Janeiro. Contratação de serviço/obra Solar de Santo Antônio (Processo digitalizado). **Processo 01500.002235/2018-03**, Rio de Janeiro, v. 1, 2015a.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Iphan no Rio de Janeiro. Solar de Santo Antônio/Asilo Nossa Senhora do Carmo (Processo digitalizado). **Proc. 01450.004368/2018-49**. Gabinete 6ª SR-RJ e Associação Mantenedora do Asilo Nossa Senhora do Carmo. Rio de Janeiro, 2018b.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Rio de Janeiro. Solar de Santo Antônio/Asilo Nossa Senhora do Carmo. (Processo digitalizado). **Processo: 01133.000094/2018-10**, Rio de Janeiro, 24 mar. 2015b.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Rio de Janeiro. Solar de Santo Antônio/Asilo Nossa Senhora do Carmo. (Processo digitalizado). **Dossiê judicial referente aos autos n. 00006075720084025103**. Rio de Janeiro, 2018c.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **1936 – 2016**: 80 anos de tombamentos. Brasília, 2016b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/IPHAN%20Balanco%2080%20anos%20de%20Tombamentos.pdf. Acesso em: 12 fev. de 2021.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Ata da 36° Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural**. 26 set. 2002. Rio de janeiro: Iphan, 2002a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/atasConselho?data=2001%2F2010&pagina=3. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Ata da 70° reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural**. 28 mar. 2012a. Rio de janeiro: Iphan, 2012a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/atasConselho?data=2011%2F2020&pagina=3. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Ata da 71° reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural**. 29 nov. 2012b. Rio de janeiro: Iphan, 2012b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/atas/20120371Reuniao_Ordinaria__29_de_novembro.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Ata da 81° Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural**. 25 nov., 2015b. Rio de janeiro: Iphan, 2015a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/atas/ata_da_81_reuniao_do_conselho_consultivo.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

IPHAN. **Ata da 82° Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.** 6 maio 2016. Rio de janeiro: Iphan, 2016c. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/atas/ata_da_82_reuniao_do_conselho_consultivo.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Ata da 85° Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural**. 27 abr., 2017. Rio de janeiro: Iphan, 2017a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/atas/ata_85_reuniao_do_conselho.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Cadernos de Pesquisa e documentação do Iphan**: Programa de Gestão documental. 5. Rio de Janeiro: IPHAN/Copedoc, 2008a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadPesDoc_5_ProgramaGestao_m.pdf. Acesso em: 11 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Compromisso de Salvador**. Brasília, 1971. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Compromisso%20de%20salvador%201971.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Lista dos bens tombados e processos em andamentos**. 29 abr. 2022. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/126. Acesso em: 14 mar. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Portaria n.° 420,** de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre procedimentos a serem observados para concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno. Brasília, 2010a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_420_de_22_de_dezembro_de_2010.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Planejamento Iphan 2008**. 24 a 26 novembro, Ouro Preto, 2008b.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Planos de Ação para Cidades Históricas, Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social**. Brasília, 2009a.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Processo 01450002774/2010-10**. Abertura de processo de prestação de Contas do Ano 2009, V. IV, Brasília, 2010b.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Programa de preservação de cidades históricas**, 2014a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/235. Acesso em: 23 fev. de 2021.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Referencial estratégico**. Iphan, 2014b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/314. Acesso em: 23 fev. 2021.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2000**. Iphan, 2000. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2000.pdf. Acesso em: 25 nov. 2021.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2001**. Iphan, 2001. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2001.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2002**. Iphan, 2002b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2002.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2003**. Parte I. Brasília: Iphan, 2004a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2003___I.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2004**. Parte I. Brasília: Iphan, 2004b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2004___I.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2005**. Parte I. Brasília: Iphan, 2006a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2005___I.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2006**. Parte I. Brasília: Iphan, 2006b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relato%CC%81rio%20de%20Gesta%CC%83o%202006%20-%20Parte%20I%20red.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2007**. Brasília: Iphan, 2008c. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder /arquivos/Relat%C3%B3rio%20Gest%C3%A3o%202007.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília: Iphan, 2009b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/ arquivos/Relat%C3%B3rio%20Gest%C3%A3o%202008.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília: Iphan, 2010c. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/ arquivos/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202009.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília: Iphan, 2011. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202010.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de atividades 2011-2014**. Brasília: Iphan, 2014c. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ ckfinder/arquivos/RelatorioIPHAN2014_final(2).pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2012**. Brasília: Iphan, 2013a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/ arquivos/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202012.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2013**. [On-line]. Iphan, 2014d. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/ arquivos/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202013.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2014**. Brasília: Iphan, 2015c. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/ arquivos/Relat%C3%B3rio%20de%20gest%C3%A3o%202014%20-%20Iphan.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2015**. Brasília: Iphan, 2016d. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ Relatorio_de_Gestao_2015.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2016**. Brasília: Iphan, 2017b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/ arquivos/Relatorio_de_Gestao_2016.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2017**. Brasília: Iphan, 2018. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/ arquivos/Relatorio_de_Gestao_2017.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: Iphan, 2019. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/ arquivos/Relatorio_de_Gestao_2018.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília: Iphan, 2020b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/

Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202019%20IPHAN%2029_6_2019%20Final%20Encaminhado%20ao%20TCU.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília:. Iphan, 2021. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2020.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

MINC – Ministério da Cultura. SPHAN/Pró-Memória. **Boletim,** Rio de Janeiro n. 4, jan./fev., 1980a. Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bol_sphan&pagfis=513. Acesso em: 29 abr. 2022.

MINC – Ministério da Cultura. SPHAN/Pró-Memória. **Boletim**, Rio de Janeiro, n. 5, mar./abr., 1980b. Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bol_sphan&pagfis=492. Acesso em: 29 abr. 2022.

MINC – Ministério da Cultura. SPHAN/Pró-Memória. **Boletim**, Rio de Janeiro, n. 06, maio/jun., 1980c. Disponível em: http://docvirt.no-ip.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bol_sphan&pagfis=465. Acesso em: 29 abr. 2022.

MINC – Ministério da Cultura. **SPHAN/Pró-Memória**: a mudança sem a perda da identidade. Boletim, n. 6, 1980. Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bol_sphan&pagfis=475. Acesso em: 29 abr. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual SADIPEN**: Elaboração e execução orçamentária. Brasília: 2018. Disponível em: https://sadipem.tesouro.gov.br. Acesso em: 4 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE. Acervo Clemente Mariani Informação. **Processo n.122.878/47,** n.3. FGV CPDOC, 3CMa mês ce 1947.01.31. Rio de Janeiro, 1947. Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=CMa_MES&pesq=%20numeros%C3%Adssimos%20bens&hf=www.fgv.br&pagfis=292. Acesso em: 9 jan. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE. Arquivo Gustavo Capanema. **Assuntos administrativos:** Situação actual dos serviços, FGV CPDOC, GC f 1936.10.22 (1), Rio de Janeiro, 1936. (Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=ARQ_GC_F&hf=www.fgv.br&pagfis=22214. Acesso em: 31 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE. Arquivo Gustavo Capanema. **Assuntos administrativos**: notas para reconstituição da Conferência pronunciada pelo ministro Gustavo Capanema em 14 de junho de 1941, na solenidade da inauguração do curso de extensão administrativa, organizado pelo DASP. FGV CPDOC, GC f 1939.01.07, Rio de Janeiro, 1941. (Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=ARQ_GC_F&hf=www.fgv.br&pagfis=22214. Acesso em: 31 mar. 2022.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **PPA 2016-2019**: relatório Anual de avaliação, ano-base 2016. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/rel_anual_de_avaliacao_ppa_2016_2019_volume_i.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **PPA 2016-2019**: relatório Anual de avaliação, ano-base 2017. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/avaliacao_ppa_2017_volume_1.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **PPA 2016-2019**: relatório Anual de avaliação, ano-base 2018. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2016_2019_avaliacao2018/Relatorio.pdf

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Plano plurianual 2016-2019. **Anexo I**. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo-i-ppa-2016-2019-atualizado. Acesso em: 17 jan. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano diretor de reforma do aparelho do estado.** Brasília, 1995.

SENADO FEDERAL. **Orçamento**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/identificador-de-resultado-primario#:~:text=Esse%20resultado%20%C3%A9%20uma%20meta,despesas%20e%20as%20receitas%20fis cais. Acesso em: 25 jan. 2021.

TESOURO NACIONAL. SIAFI. **Execução orçamentária**. 2017. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria. Acesso em: 4 abr. 2021..

TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações de Custos do Governo Federal** – SIC. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/web/stn/-/sistema-de-informacoes-de-custos-do-governo-federal-%E2%80%93-sic. Acesso: 05 mar. 2020.

FONTES: JORNAIS E REVISTAS

A CULTURA em obras. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, caderno B, 22 jan. 1976. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=Diegues%20assume%20o%20DAC%20e%20promete%20incentivos%20ao%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Cultural&pagfis=153669. Acesso em: 15 jan. 2021.

A DESTRUIÇÃO do passado. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 1975. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=Diegues%20assume%20o%20DAC%20e%20promete%20incentivos%20ao%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Cultural&pagfis=123496. Acesso em: 20 jan. 2021.

A ESPERA angustiante. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 28 abr. 1990. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22SPHAN%20%22&pagfis=6996. Acesso em: 11 jan. 2021.

ACERVO rico. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 8 ago. 1991. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22IBPC%20%22&pagfis=39335. Acesso em:12 jan. 2021.

ATHAYDE, Tristão de. Beleza em perigo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 1960. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_08&pasta=ano%20196&pesq=%22Rodrigo%20Melo%20Franco%20de%20Andrade%22&pagfis=12413. Acesso em: 07 jan. 2021.

ATIVIDADES culturais disporão de mais Cr$ 95 milhões. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 13 maio 1973. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=Fundo%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o&pagfis=83785. Acesso em: 07 jan. 2021.

BONFIM, Beatriz; LUIZ, Macksen. Uma questão posta. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 18 out. 1969. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_08&pasta=ano%20196&pesq=%22Renato%20Soeiro%22&pagfis=142602. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRAND, João. PEC 241 pode tirar até 90% do orçamento finalístico da cultura em 5 anos. **Brasil Debate**, 2016. Disponível em: https://brasildebate.com.br/pec-241-pode-tirar-ate-90-do-orcamento-finalistico-da-cultura-em-5-anos/. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL, um país sem futuro. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 28 mar. 1970b. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=%22Renato%20Soeiro%22&pagfis=5221. Acesso em: 07 jan. 2021.

CEZIMBRA, Márcia. A história do Brasil. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 31 maio 1992. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspxib=030015_11&Pesq=%22Jaime%20Zettel%20%22&pagfis=61823. Acesso em: 12 jan. 2021.

COFRE cheio. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 18 nov. 1984. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq=%22SPHAN%22&pagfis=88772. Acesso em: 08 jan. 2021.

CR$ 120 milhões para salvar o barroco brasileiro. É pouco. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 10 abr. 1978. Disponível em: 1978http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=%22Dos%20cupins%20e%20dos%20burocratas%22&pagfis=178255. Acesso em: 20 jan. 2021.

CURTIS, Julio Nicolau. Siglas da Cultura. **Jornal do Brasil,** Rio de Janeiro, 14 ago. 1990. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22SPHAN%20%22&pagfis=14416. Acesso em: 11 jan. 2021.

DAPIEVE, Arthur. Crise de um ano na cultura. **Jornal do Brasil**, edição 00331, Caderno B, Rio de Janeiro, 9 mar. 1991. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22Crise%20de%22&pagfis=35985. Acesso em: 12 jan. 2021.

DIEGUES assume o DAC e promete incentivos ao Plano de Ação Cultural. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 27 mar. 1974. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=Diegues%20assume%20o%20DAC%20e%20promete%20incentivos%20ao%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Cultural&pagfis=102225. Acesso em: 21 fev. 2021.

DOS cupins e dos burocratas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 13 nov. 1976. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=%22Dos%20cupins%20e%20dos%20burocratas%22&pagfis=150771. Acesso em: 05 jan. 2021.

FLEURY, Sérgio. Pró-memória: um patrimônio em ruinas transformado em bens rentáveis. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 21 abr. 1980. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq=%22Alo %c3%adsio%20Magalh%c3%a3es%22&pagfis=5528. Acesso: 07 jan. 2021.

FUNCIONÁRIOS do MNBA fazem greve na rua. **Jornal do Brasil**, 29 jun.1991. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22IBPC %20%22&pagfis=36202. Acesso em: 12 jan. 2021.

GT sugere fontes de verbas para cultura. **Jornal do Brasil**, Rio de janeiro, 10 out. 1968. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_08&pasta=ano %20196&pesq=%22Renato%20Soeiro%22&pagfis=123083. Acesso em: 07 jan. 2021.

IGREJAS se deterioram e só três são restauradas em 77. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 9 jan. 1977. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx? bib=030015_09&Pesq=%22Dos%20cupins%20e%20dos%20burocratas %22&pagfis=154062. Acesso em: 20 jan. 2021.

JORNAL do Brasil, Rio de Janeiro, 25 nov. 1952. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_07&pasta=ano%20195&pesq= %22Rodrigo%20Melo%20Franco%20de%20Andrade%22&pagfis=24893. Acesso em: 07 jan. 2021.

LEI obriga, mas ninguém preserva os casarões do catete. Jornal do Brasil, 26 out. 1980. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq= %22Alo%c3%adsio%20Magalh%c3%a3es%22&pagfis=15050. Acesso em: 07 jan. 2021.

MEC espera patrimônio mais cuidado. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 10 abr. 1971. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano %20197&pesq=Fundo%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o&pagfis=29690. Acesso em: 07 jan. 2021.

MENTONI, Gioconda. Villaça aceita hoje substituir Aloísio na Secretaria da Cultura. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 21 jun. 1981. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq=%22Alo %c3%adsio%20Magalh%c3%a3es%22&pagfis=44896. Acesso em: 07 jan. 2021.

MINISTRO da educação abre na Bahia 2°Encontro sôbre Preservação do patrimônio. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 22 out. 1971. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq= Fundo%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o&pagfis=42904. Acesso em: 07 jan. 2021.

MONTELO, Josue. A nova política de amparo a cultura. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 28 fev. 1984. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx? bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=%22Marcos%20Vinicius%20Villa%C3%A7a %20%22&pagfis=76597. Acesso em: 08 jan. 2021.

NOVA cultura entra no ar. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 6 dez. 1990. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pesq= %22L%C3%A9lia%20Coelho%20Frota%20%22&pagfis=29111. Acesso em: 12 jan. 2021.

O turismo em socorro do patrimônio. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, edição 00197, caderno B, 18 mar. 1973. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx? bib=030015_11&pasta=ano%20199&pesq=%22L%C3%A9lia%20Coelho%20Frota %20%22&pagfis=29111. Acesso em: 20 fev. 2021.

OLIVEIRA, André de. Sá Leitão: “Não temos recursos de fomento à altura da cultura brasileira”. **El País**, São Paulo, 19 jan. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/19/cultura/1516377070_979004.html. Acesso em: 10 fev. 2022.

OURO Preto agoniza. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 ago. 1949. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_06&pasta=ano%20194&pesq=%22Rodrigo%20Melo%20Franco%20de%20Andrade%22&pagfis=62087. Acesso: 07 jan. 2021.

OURO Preto em risco. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, edição 00085, 1° Caderno, 4 jul. 1990. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22SPHAN%20%22&pagfis=14633.. Acesso em: 11 jan. 1990.

PATRIMÔNIO cria fundação para proteger tudo o que tombou pelo país. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 15 nov. 1969. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=%22Rodrigo%20Melo%20Franco%20de%20Andrade%22&pagfis=144154. Acesso em: 7 jan. 2021.

PLANO Collor. **Jornal do Brasil,** 17 mar. 1990. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pesq=%22SPHAN%20%22&pagfis=4727. Acesso em 10 jan. 2021.

PONTUAL, Roberto. Aloísio Magalhães, o administrador da cultura nacional. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 5 jan. 1981. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq=%22Alo%c3%adsio%20Magalhc3%a3es%22&pagfis=18598. Acesso em: 7 jan. 2021.

POUCA verba limita ação do IPHAN. **Jornal do Brasil**, Edição 329. 7 mar. 1978. 1° Caderno. 1978. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=Fundo%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o&pagfis=120379. Acesso em: 10 nov. 2021.

PRIMEIRO Round. **Revista Veja**, Rio de Janeiro, n. 656, p. 20, 1981. Disponível em: https://aloisiomagalhaesbr.wordpress.com/1981-2/seac/o-homem-forte-da-cultura-convence-artistasO homem forte da cultura convence artistas/. Acesso em: 10 nov. 2021.

PROJETOS culturais da área do MEC receberão no biênio 1973/74 mais Cr$ 95 milhões. **Jornal do Brasil,** Rio de Janeiro, 18 abr. 1973. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=Fundo%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o&pagfis=82352. Acesso em: 07 jan. 2021.

RODA VIVA: Especial Celso Furtado. (1987). Produção TV Cultura, [Apresentaçãode: Rodolpho Gamberini]. YouTube, 2020. (54:58). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=wPOJMGxBIoA. Acesso em 15 nov. 2022.

ROELS, Reinaldo (Jr); O atribulado meio século da SPHAN. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 13 jan. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq=%22Angelo%20Oswaldo%22&pagfis=130612. Acesso em: 08 jan. 2021.

SANTO de casa também faz milagre. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1970. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=%22Renato%20Soeiro%22&pagfis=12133. Acesso em: 07 jan. 2021.

SILVA, Leopoldo. Congresso altera medida 151 e dificulta demissões. **Jornal do Brasil,** edição 00001, ano C, n. 1, 9 abr. 1990. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22SPHAN%20%22&pagfis=7878. Acesso em: 11 jan. 2021.

SOARES, Lélia Gontijo. Patrimônio e cidadania. **Jornal do Brasil,** edição 00045, caderno 1, 23 maio. 1991a. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pesq=%22IBPC%20%22&pagfis=42472. Acesso em: 12 jan. 1991.

SOARES, Lélia Gontijo. Política do Patrimônio Cultural. **Jornal do Brasil,** edição 00291, 1° Caderno, Rio de Janeiro, 26 jan. 1991b. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pesq=%22IBPC%20%22&pagfis=25383. Acesso em: 12 jan. 2021.

SOS Patrimônio. **Jornal do Brasil**, 8 jul 1991. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22IBPC%20%22&pagfis=36949. Acesso em: 12 jan. 2021.

SPITZ, Eva. Patrimônio Cultural na vitrine. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 7 fev. 1991. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pesq=%22IBPC%20%22&pagfis=26230. Acesso em: 12 jan. 2021.

TELLES, Augusto Carlos da Silva. Pró-memória. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 24 abr. 1989. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=%22Augusto%20Carlos%20da%20Silva%20Telles%20%22&pagfis=188675. Acesso em: 08 jan. 2021.

TRADIÇÃO e progresso: as duas faces do crescimento urbano. **Jornal do Brasil,** Rio de Janeiro, 1974. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=Diegues%20assume%20o%20DAC%20e%20promete%20incentivos%20ao%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Cultural&pagfis=106900. Acesso em: 25 jan. 2021.

TRIBUNAL de Contas: resoluções tomadas na sessão de 30 de abril findo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 3 maio. 1986. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_06&pasta=ano%20194&pesq=%22Rodrigo%20Melo%20Franco%20de%20Andrade%22&pagfis=39779. Acesso em: 07 jan. 2021.

TRIBUNAL de Contas: resoluções tomadas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 31 mar. 1940. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_06&pasta=ano%20194&pesq=%22Rodrigo%20Melo%20Franco%20de%20Andrade%22&pagfis=1798. Acesso em: 7 jan. 2021.

VAGA para Maria do Carmo Nabuco. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 9 fev. 1991. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pesq=%22L%C3%A9lia%20Gontijo%20Soares%20%22&pagfis=26359. Acesso em: 12 jan. 2021.

VENTURA, Zuenir. O ministro e sua cultura (Entrevista/Aloísio Pimenta). **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 5 jan. 1986. Disponível: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq=%22SPHAN%22&pagfis=108258. Acesso em: 08 jan. 2021.

ZETTEL, Jaime. Patrimônio democratizado. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 26 out. 1991. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22IBPC%20%22&pagfis=45580. Acesso em: 12 jan. 2021.

BIBLIOGRAFIA

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.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O Planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. *In*: CONTI, J.M.; SCAFF, F.F. **Orçamento Público e direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011.

ALMEIDA, Haley Maria de Sousa; FIGUEIREDO, Moacyr Amaral Domingues (Coordenadores). **Relatório da pesquisa de clima organizacional do Iphan**. Universidade Federal Fluminense, 2014.

ALVARENGA, Daniel Levy de. A judicialização das políticas públicas de preservação do patrimônio material tombado. *In*: **XIV Encontro Estadual de História,** ANPUH, 18 a 21 jul., 2018. Disponível em: 1530018253_ARQUIVO_TrabalhoDanielLevydeAlvarengaANPUH-RSv2.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

ALVARENGA, Daniel Levy de. A demolição do Palácio Monroe e a Lei nº4,717/65 (Ação Popular): um estudo de caso. **Publicações da Escola da AGU**: Direitos Culturais, a Questão Patrimonial Brasileira e a AGU, v. 9, n. 3, p. 7-22, jul./set. 2017.

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. O orçamento federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa no Brasil. **Revista da CGU**, Brasília, jul./dez. 2015.

ALVES, Ferreira de Assumpção Alexandre. O Tombamento como Instrumento de Proteção ao Patrimônio Cultural. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, p. 65-98, 2008.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Socias,** v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

AZEVEDO, Paulo Ormindo David de. Renato Soeiro e a institucionalização do setor cultural. *In*: AZEVEDO, Paulo O. D. de; CORRÊA, Elyane Lins. **Estado e sociedade na preservação do patrimônio**. Salvador: EDUFBA, IAB, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed, São Paulo: Malheiros editores, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. *In*: CARDOSO Jr., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015.

BOCCANERA, Ney da Fontoura. O estado e as autarquias de serviço. **Revista Inf. Legislativa**, v. 18, n. 69, p. 153-165, jan./mar. 1981.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura**: políticas culturais e seus desafios. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política e econômica do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. 4. ed. São Paulo: Editora 34, 2021.

CALABRE, Lia. Política cultural no Brasil: um histórico. *In*: CALABRE, Lia (org.) **Políticas culturais***:* diálogo indispensável. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Entenda o orçamento**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf. Acesso em: jan. 2021.

CANON, B. C. (n.d.). Studying bureaucratic implementation of judicial policies in the United States: conceptual and methodological approaches. **Judicial Review and Bureaucratic Impact**, p. 76-100, 2004.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e qualificar o Estado. Brasília: IPEA, 2011.

CARMO, L. J. O.; ASSIS, L. B de.; MARTINS, M. G.; SALDANHA C. C. T.; GOMES, P. Gestão estratégica de pessoas no setor público. **Revista do Servidor Público, Brasília**, n. 69, v. 2, p. 163-191, abr/jun, 2018.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministtério Público e o processo de judicialização da política. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v, 6, n. 2, p.399-422, jul./dez. 2010.

CERVO, A. L; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia cientifica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHUVA, Márcia. Possíveis narrativas sobre duas décadas: 1982 a 2002. *In:* SCLEE, Andrey Rosenthal. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 35, 2017.

CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Acess, 2020.

CORÁ, Maria Amélia Jundurian. Políticas públicas culturais no Brasil: dos patrimônios materiais aos imateriais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1093-1112, set./out. 2014.

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.

CORRÊA, Maíra Torres. **O projeto de implementação do sistema integrado do conhecimento e gestão no Iphan**: impacto de sistemas de informações gerenciais nos processos organizacionais e nas políticas de gestão. Orientador: Alexander Cambraia Nascimento Vaz. 2014. 28 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasília, 2014.

CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. O programa cidades históricas: por uma política integrada de preservação do patrimônio urbano. *In:* **Anais do Museu Paulista**: História e Cultura Material, v. 24, n. 1, p. 15-57, 2016.

CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. **O Programa de Cidades Históricas** (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979. Orientador: Rodrigo

Santos Faria. 2012. 343 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, UNB, Brasília, 2012.

COSTA, Dilvanir José da. As obrigações de dar, fazer e não fazer e as formas de sua execução. **Revista da faculdade de Direito da universidade de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 38, p. 117-144, 2000.

COSTA, Divaldir José da. A execução das obrigações de dar, fazer e não fazer no direito brasileiro e no direito comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 134, abr./jun. 1997.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da reforma do estado: um balanço do período FHC. *In:* ABRUCIO, Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **O Estado numa era de reformas:** os anos FHC - Parte 2. Brasília: MP, SEGES, 2002.

DANTAS, Fabiana. **O direito fundamental a memória**. Orientador: Andreas Joachin Krell. 2008. 285 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

DANTAS, Fabiana. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN): um estudo de caso em direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 223-243, set./dez. 2003.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. A decisão judicial. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 11, 2000.

DORO, Flavio Patricio. Plano estratégico ou orçamento plurianual? A articulação entre o PPA e o planejamento setorial no governo federal. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 1-44, mar. 2019.

DURAND, José Carlos Garcia. Política e gestão cultural: Brasil, EUA e Europa. **Relatório de Pesquisa,** NPP, FGV EAESP – Gvpesquisa, São Paulo, n. 13. p. 1-112, 2000.

DURAND, José Carlos. **Política cultural e economia da cultura**. São Paulo: edições Sesc, 2013.

DUTRA, Lúcia Sampaio Alho. **Obrigação de manutenção do bem tombado diante da hipossuficiência do proprietário**. Orientadora: Sonia Rabello de Castro. 2018. 238p f. Dissertação (Mestrado Profissional em Preservação do patrimônio Cultural) – Centro Lucio Costa, IPHAN, Rio de Janeiro, 2018.

ENAP. **Orçamento público**: conceitos básicos. Brasília, 2014.

ERTHAL, Thiago Serpa. A judicialização da política patrimonial no estado do Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica OAB/RJ**. Edição Especial, p. 227-244, 2017. Disponível em: http://revistaeletronica.oabrj.org.br. Acesso em 23 ago. 2019.

FARIA, Sylvio Carneiro de. **O programa Monumenta e suas implementações em Cachoeira.** Orientador: Pedro Paulo Palazzo de Almeida. 2018. 115 f. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Aquitetura) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Associação dos procuradores do Estado de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf. Acesso em 12 fev. 2022.

FEIJÓ, Paulo. As normas brasileiras de contabilidade publicado setor público (NBCTSP). *In*: **1ª Reunião do grupo contabilidade pública da ASSEFIN-GA-CASP**. 29 de Out. de 2020.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

FERREIRA, Maria A. C.; SILVA, Ana C. A. de M.; SANTOS, Aleksandra dos. Um método simplificado para dimensionamento da força de trabalho na administração pública federal. **Revista de Política pública e Gestão Governamental**, v. 16, n. 1, Jan/Jun. 2019.

FERRON, Fábio Maleronka; ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. Cultura e política: a criação do Ministério da Cultura na redemocratização do Brasil. **Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 31, n. 1, p. 173-193, 2019.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **Patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: UERJ, 2005.

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.

FRANCO, Gustavo. Estado e crise econômica ao fim dos anos 80: problemas fiscais e regulatórios. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n.1, p. 67-77, ago. 1991.

FREITAS, Marcelo Brito de Albuquerque Pontes. Mário de Andrade e Aloísio Magalhães: dois personagens e a questão do patrimônio cultural brasileiro. **46ª Reunião Anual da SBPC.** Vitória, 17 a 22 de julho de 1994.

FRIDMAN, Fania; ARAÚJO, Ana Paula Silva de; DAIBERT, André Barcelos Damasceno. Políticas públicas de preservação do patrimônio histórico no Brasil. Três estudos de caso (1973-2016). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais,** São Paulo, v. 21, n. 3, p. 621-638, dez. 2019.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000 – 2003. Brasília: IPEA, 2000.

GIACOMONI, James. Live com James Giacomoni – novo princípio orçamentário: orçamento impositivo. [Apresentador: Marcel Guimarães]. YouTube (1:50:35). 17 jul. 2020. Disponível em: http://youtu.be/vY6Mhp_XNow. Acesso em: 7 fev. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACONONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, Enap, 2006.

GIANNECCHINI, Ana Clara. **O Iphan e o programa Monumenta**: lições para a gestão do patrimônio cultural. Brasília: Enap, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOMES, Fredson Ferreira. **A evolução da contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem sobre as transformações e o crescimento da importância da contabilidade pública federal**. Brasília: Enap, 2016.

GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha. **Orçamento da União:** princípios orçamentários. Câmara dos Deputados: Brasília, 2020.

GONTIJO, Vander. O sistema de planejamento e o anexo de metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias. **Estudo Técnico**. n.2. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União**: evolução histórica no Brasil. Câmara dos Deputados: Brasília, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 1978.

HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI**: tendências e expectativas. 2014. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

IBGE. **Normas de apresentação tabular**. 3.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

IPHAN. Ministério da Educação e Cultura. **Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil**: uma trajetória. n. 31, Brasília: 1980.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia**. Rio de janeiro: Alta Books, 2019.

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, 2016.

LEMOS, Carlos A.C. **O que é Patrimônio histórico**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A flexibilização da execução orçamentária**. Orientador: José Maurício Conti. 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico-Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2012.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Justiça e poder Judiciário ou a virtude confronta a instituição. **Revista USP**, n. 21, p. 22-33, 1994. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26932. Acesso em: 26 jan. 2022.

MACARI, José Pedro. A política econômica do governo Costa e Silva 1967 – 1969. **Revista Econômica Contemporânea**, v. 10, n. 3, dez. 2006.

MACHADO JR., José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa – uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-1175, ago. 2012.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, jan./apr. 2017.

MARINS, Paulo César Garcez. Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. **Estudos históricos,** Rio de Janeiro, v. 29, n. 57, p. 9-28, abr. 2016.

MAXIMINIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à administração.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MENDES, Constantino C.; ABREU, Welles M.; SOUZA, Thiago S. **Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

MENDES, Marcos José. **Sistema orçamentário brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado, 2008.

MILHOMEN, Ana Karina de Oliveira. A teoria da escolha pública e a dívida pública federal: uma análise histórica do endividamento brasileiro na nova república. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, v. 37, n. 1, p. 12-27, jan./jun. 2019.

MINTZBERG, Henry. **A ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MORETTIN, P. A.; TOLOI, C.M.C. **Análise de séries temporais**. 2. ed. São Paulo: Edgard Blasher, 2006.

MORI, Victor Hugo. O Iphan em São Paulo. **Revistas Invi**, ano 12, set. 2011.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NUNES JR. **A judicialização da política no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

OLIVEIRA, Adriel P. de; ROS, Lucas C. B.; ARAÚJO, Ricardo G. de. Direito das obrigações: obrigações de fazer e não fazer. **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v. 1, n. 2, p. 269-272, jul/dez. 2017.

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. 2021.

PAIVA, Marcelo Cardoso. **O Brasil segundo o Iphan**: a preservação do patrimônio cultural brasileiro durante a gestão Gilberto Gil no Minc. (2003 – 2008). Orientador: Paulo César Garcez Marins. 2019. 300 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2019.

PARDI, Maria Lúcia. SPHAN/IBPC: informações sobre o órgão de preservação do patrimônio arqueológico brasileiro. **Revista do Museu de arqueologia e Etnologia**. n. 4, p. 230-236, 1994.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

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.

PEREGRINO, Mariane da Costa. SPHAN/Pró-memória: abertura política e novos rumos para a preservação do patrimônio nacional. **Revista Confluências Culturais**, v. 1, n. 1, set. 2012.

PEREIRA, Paulo Fernando S. As pedras e os azulejos que se acertem com a justiça. **Revista de Direito Urbanístico Cidade e Alteridade**. Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 240-260, jul./dez. 2015.

PESQUISA NPP, n. 13. São Paulo: FGV-EAESP, 2012.

PIRES, José S. D. B.; MOTTA, Walmir F. O histórico do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, maio/ago. 2006.

PIRES, Valdemir. Desafios da Gestão municipal no Brasil. **Cadeira EACH**. FecomercioSP, [Apresentador: Humberto Dantas; Fernando Coelho], You Tube (41 min), 2017. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=UYcljs03FBQ. Acesso em: 25 fev. 2021.

PORTA, Paula. Fortalecendo a gestão do patrimônio cultural. *In*: **Política de preservação do patrimônio cultural no Brasil**: diretrizes, linhas de ação e resultados: 2000/2010. Brasília: IPHAN, 2012.

POZZER, Márcio Rógerio Olivato. P**olíticas públicas para o patrimônio cultural na América Latina:** a experiência brasileira e equatoriana e o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Orientador: Wagner Tadeu Iglecias. 2011. 154 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2011.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Cartilha política pública e o ciclo orçamentário**. Brasília: DIAP, 2016.

REIS, Luiz Fernando. **O feito e o efeito**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2012.

REIS, M. M. **Análise de Séries Temporais**. Disponível em: www.inf.ufsc.br/~marcelo/Cap4.pdf. Acesso em: ago. 2020.

REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia. Secretaria e Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *In*: REZENDE, M. B.; GRIECO, B.; TEIXEIRA, L.; THOMPSON, A. (Orgs.). **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural**. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015.

REZENDE; CUNHA. **O orçamento dos brasileiros**: por que ele não desperta maior interesse? Rio de Janeiro: FGV, 2014.

RIBEIRO, Osni Moura. **Contabilidade avançada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROSA, Lilian Rodrigues de Oliveira. PASSADOR, João Luiz. Planejamento estratégico como ferramenta de gestão do patrimônio cultural brasileiro. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio,** v. 9, n. 2, 2016.

ROSA, Lilian Rodrigues de Oliveira. PASSADOR, João Luiz. Planejamento estratégico do patrimônio cultural: implantação do BSC (Balanced Scorecard) pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio,** v. 10, n. 1, 2017.

RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org). **Políticas culturais no Brasil.** Salvador, EDUFBA, 2007.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas públicas no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado. *In*: RUBIM, Antonio A. C.; BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia (Org.). **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2015.

SAIA, Luís. Compromisso de Brasília. Brasília, **Revista de História**, v. 41 n. 84, 1970.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. Processo orçamentário: problemas, causa e indicativo de solução. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, jul./set. 1995.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. Processo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, jul./set. 1993.

SANT'ANNA, Márcia. A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo, v. 24, n. 1, p. 59-74, jan./abr. 2016.

SANTA HELENA, E.; GREGGIANIN, E.; PEREIRA FILHO, M.; BATISTA Jr; GONTIJO, V. **Orçamento impositivo e despesas obrigatórias continuadas**: introdução do orçamento

impositivo no ordenamento brasileiro e crescimento das despesas de caráter obrigatórias continuadas. Brasília, Câmara dos Deputados, 2010.

SANTOS FILHO, Oswaldo Coelho dos. Órgão Autônomo. **Revista do Servidor Público**, n. 108, p. 139-146, maio/ago. 1993.

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel. Política cultural no Brasil: histórico de retrocessos e avanços institucionais. *In*: **XXXIII Encontro da EnANPAD.** São Paulo, 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3105.pdf. Acesso em: 13 fev. 2021.

SANTOS, Núbia C. B.; GASPARINI, Carlos E. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política,** n. 31, jan/abr. 2020.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. **Reserva do possível,** mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. Revista Direitos Fundamentais e Justiça, n. 1, p. 171-2013, out./dez. 2007. Disponível em https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73. Acesso em 10 mar. 2022.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina*:*** arte, teoria e prática da organização da aprendizagem. São Paulo: Best Seller, 1990.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. ABREU, Luiz Eduardo. **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso ente o mais cultura e o sistema nacional de cultura**. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Financiamento cultural no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2017.

SILVA, Glaci Teresinha Braga da. **A materialização da nação através do patrimônio:** o papel do SPHAN no regime estadonovista. Orientador: Luciano Aronne de Abreu. 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SILVA, Jorge Gonçalves da. **Gestão por processos em organizações públicas**: uma análise sobre obstrutores e facilitadores do mapeamento de processo em organizações públicas. Orientador: Humberto Falcão Martins. 2014. 90 f. Dissertação (Mestrado Profissional em ´Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, FGV, Rio de janeiro: 2014.

SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. As políticas culturais brasileiras na contemporaneidade: mudanças institucionais e modelos de agenciamento. **Sociologia e Estado**, Brasília, v. 29, n. 1 jan./apr. 2014.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**. Rio de janeiro: FGV, 1965.

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.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUTTI, Weber. Base para políticas integradas de preservação do patrimônio cultural, desenvolvimento social e econômico. *In*: **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural**. Ouro Preto, 2009.

TAKEUSHI, Hirotake; NONAKA, Ikujiro. **Gestão do Conhecimento**. Bookman: Porto Alegre, 2008.

TEIXEIRA, Flávio Weinstein. Aloísio Magalhães. **ANPUH – Brasil – 30° Simpósio Nacional de História**. Recife, 2019.

TELLES, Augusto C. da Silva. Um depoimento sobre a trajetória institucional do IPHAN. *In*: SILVA, Maria Beatriz Setubal Rezende da. (Org). **Brasil:** monumentos históricos e arqueológicos/Rodrigo Melo Franco de Andrade (em reedição comentada). Rio de Janeiro: IPHAN/ DAF/COPEDOC, 2012.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais.** Curitiba, v. 5, n. 2, p. 113-134, maio/ago. 2018.

VASCONCELOS, Natália Pires de. **Judiciário e orçamento público**: considerações sobre o impacto de decisões judiciais. Orientador: Marcos Paulo Verissimo. 2014. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2014.

VERISSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil**: o processo judicial no pós-1988. Orientador: José Roberto dos Santos Bedaque. 2006. 264 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.