

Universidade de Brasília
Centro de Educação à Distância
Curso de Especialização Lato Sensu
Gestão de Políticas Públicas de Cultura

**A atuação do TCU e as Políticas Públicas de Cultura a partir da
análise dos trabalhos do Iphan**

Tatiana Lopes Salciotto

Brasília/DF
2010

Tatiana Lopes Salciotto

**A atuação do TCU e as Políticas Públicas de Cultura a partir da
análise dos trabalhos do Iphan**

Trabalho de monografia, apresentado como quesito necessário à conclusão do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* no curso de “Gestão de Políticas Públicas de Cultura” da Universidade de Brasília, Centro de Educação à Distância, para obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof.a Dr.a Tatiana Gomes Rotondaro

Brasília/DF
2010

Resumo

Esta monografia tem como objetivo principal analisar a atuação do TCU para as políticas públicas de cultura, especificamente no caso do Iphan. A partir da leitura dos acórdãos dos anos de 2000 a 2009, selecionamos temas que refletiam os problemas encontrados pelo Tribunal nas atividades do Iphan, dentre eles, problemas de gestão e falta de estrutura do órgão. Algumas recomendações feitas pelo TCU, no período analisado, trouxeram contribuições importantes que refletiram por exemplo, na realização de concurso público e na incorporação do Programa Monumenta ao Iphan. A leitura dos acórdãos permite concluirmos que, o TCU, ao fiscalizar os gastos públicos, ajudou a fortalecer o próprio Iphan, pois a partir das dificuldades constatadas na gestão orientou medidas para sanar e minimizar os problemas. Além disso, contribuiu para a formação da democracia no país, exigindo, por exemplo, transparência nas ações, eficiência e eficácia na gestão e controle dos gastos. O Tribunal além de ser um parceiro importante pode também interferir nas políticas públicas de cultura, pois as orientações e diretrizes levaram a mudanças de planejamento no Iphan.

Palavras-chave: Políticas Públicas de cultura. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan.

Abstract

The main objective of this study is to assess the work of The Brazilian Court of Audit (TCU) regarding public policies for culture, specifically in the case of the National Institute of Historical and Artistic Heritage (Iphan). Based on the contents of judgement emitted from 2000 to 2009, themes were identified that reflected the problems found by the TCU in the activities of Iphan. Deficiencies in the management and lack of structure of the Institute are among the problems identified. Recommendations proposed by the TCU, during the covered time span, represented important contributions that reflected, for example, in the realization of a public selection for personnel hiring and in the incorporation of the Monumenta Program to the Iphan. The analysis of the judgement supports the conclusion that the activities of the TCU resulted in the strengthening of the Iphan. Based on the results of the audits, the TCU determines actions to solve or minimize the management problems identified. The work of the TCU also contributes to strengthen the democracy, when it demands for transparency, efficiency and efficacy in the management and expenditures control. Besides being an important partner of the Iphan, the TCU also interferes in the public policies for culture, once its recommendations and guidelines have led to changes in the planning process of the Iphan.

Key-Words: Public Policies for culture. The Brazilian Court of Audit (Tribunal de Contas da União - TCU). Judgement. National Institute of Historical and Artistic Heritage (Iphan)

Sumário

Lista de abreviaturas ou siglas.....	4
1 Introdução.....	5
1.1 Justificativa.....	10
1.2 Objetivos.....	12
2. Políticas públicas de cultura.....	13
2.1 Políticas públicas e a participação democrática.....	16
3. Breve consideração sobre a formação histórica do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).....	19
4. A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU).....	26
5. O TCU e a fiscalização dos trabalhos desenvolvidos pelo Iphan	30
5.1 Temas tratados nos acórdãos no período de 2000 a 2009.....	31
5.1.1 Convênios	31
5.1.2 Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano Monumenta.....	34
5.1.3 Prestação de contas, licitação/Contratos diretos.....	39
5.1.4 Auditoria.....	41
5.1.5 Outros temas.....	45
5.2 Avaliação das atividades do TCU para os trabalhos do Iphan	47
6. Considerações finais.....	50
7. Referências bibliográficas.....	53

Lista de abreviaturas ou siglas

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

CNRC: Centro Nacional de Referência Cultural

Demu: Departamento de Museus

DOU: Diário Oficial da União

Dphan: Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IBPC: Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural

Ibram: Instituto Brasileiro de Museus

Iphan: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Minc: Ministério da Cultura

Mpog: Ministério do Planejamento e Gestão

OP: Orçamento Participativo

PNC: Plano Nacional de Cultura

Sphan: Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Sphan: Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SPU: Secretaria do Patrimônio da União

SR: Superintendência Regional (do Iphan)

TCU: Tribunal de Contas da União

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UCG - Unidade Central de Gerenciamento

1 Introdução

As questões que envolvem as políticas públicas no Brasil apresentam temas que podemos considerar relativamente recentes, tais como, os conceitos de transparência e controle social.

A gestão pública, além de estar pautada nos preceitos do planejamento e administração está voltada para atender aos interesses coletivos. A população de um Estado pode e deve conhecer e ter acesso às decisões governamentais para que possa participar e também fiscalizar as políticas adotadas. É nesse sentido que a Gestão Pública procura atuar.

Quando há uma gestão orientada por políticas públicas centrada no conceito de democracia e naqueles relativos a ela, como transparência, controle social e participação popular, as ações a serem realizadas devem ser vistas como um conjunto relacionado.

Nesse sentido, consideramos que as políticas públicas só poderão atingir os objetivos democráticos se estiver pautada nas ideias e conceitos citados acima.

Em relação especificamente ao Brasil, ainda há muito a ser feito para que essa realidade seja alcançada, que visa de forma ampla, a formação de uma sociedade democrática, pois consideramos relativamente atual a ampla discussão e reivindicação desse tipo de sociedade.

Isso ocorre, a nosso ver, porque a nossa história é marcada por uma realidade autoritária e elitista. Nesses mais de 500 anos, a política coronelista (LEAL, 1997) foi marcante na sociedade brasileira; quebrar esse jogo é algo que leva tempo e exige embates políticos constantes.

Ao pensarmos na formulação e na implementação de políticas públicas em uma democracia, pensamos ser essencial o desenvolvimento de ações que favoreçam o *accountability*, conceito que envolve a questão do controle social e está relacionado diretamente com a democracia.

Seguindo as reflexões de Anna Maria Campos em relação ao tema, verificamos que:

“Vinte anos se passaram desde que Anna Maria Campos expôs sua angústia sobre a ausência do conceito e, conseqüentemente, de uma palavra que, no dicionário da língua portuguesa, traduzisse com perfeição o significado de *accountability*. Na oportunidade, a estudiosa indicou que a possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountable* estava diretamente relacionada às chances das seguintes ocorrências, as quais, como podem ser verificadas, guardam certa interdependência e estão diretamente relacionadas à democracia: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes.” (PINHO, 2009, p. 1344).

É relevante destacar, como coloca Campos (1990 apud PINHO, 2009, p. 1344), que o desenvolvimento do *accountability* é próprio de uma democracia, por isso consideramos fundamental ao analisarmos as políticas públicas, avaliarmos se há práticas no Brasil que visam ao desenvolvimento deste conceito.

O que parece ser algo que precisa ser frisado, é a necessidade de realização de muitas mudanças na sociedade brasileira para atingirmos um nível mais condizente com uma sociedade democrática de fato, pois em nossa sociedade:

“Parece haver uma impressionante capacidade de superação da ordem legal muitas vezes, com extrema criatividade e inventividade, para fazer valer a velha ordem. O autoritarismo tem mostrado uma enorme capacidade de se redesenhar, se redefinir diante das mudanças institucionais e culturais a favor do aumento de *accountability*. Em um breve passeio pelo texto de Campos, podemos colher alguns termos que não foram extintos da realidade brasileira, ainda que tenham sofrido certa transfiguração, tais como sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de

participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, principalmente o Congresso, o padrão casuístico dos partidos políticos, troca de votos por cargos públicos e um enorme etc.” (PINHO, 2009, p.1364).

Além disso, é relevante acrescentarmos que na história da formação da sociedade brasileira recente, a questão da democracia é algo marcante. Os movimentos de combate à ditadura, como as “Diretas Já”, formaram um discurso que visa, essencialmente, a formação de um país democrático que buscamos vivenciar cada vez mais.

Percebemos a formação de um discurso voltado para atender aos conceitos democráticos, pois parece ser inaceitável e considerado um retrocesso, para a sociedade brasileira, outro tipo de estrutura. A democracia parece ser um discurso predominante que atinge também a Gestão Pública, que reflete as reivindicações da sociedade em geral.

Outro ponto relevante, e que podemos considerar relativamente novo, é o conceito de transparência pública, que envolve o acesso à informação. Uma das formas de atuação do Estado democrático são as políticas de transparência, uma das ferramentas fundamentais para que os cidadãos possam entender e avaliar as decisões relevantes que interferem na vida de cada um.

“Desde a sua invenção no século passado, o Estado brasileiro, em seu sentido estrito, teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos. Inserida na agenda política do país após meados dos anos oitenta [do século XX], a transparência do Estado manteve-se restrita à retórica do discurso democrático. Resta-nos o século XXI, como sugerido por Stepan, para a formulação de políticas e práticas informacionais que garantam a visibilidade do Estado pela sociedade civil.” (JARDIM, 1999, p.21).

Podemos considerar, por exemplo, que a *participação* e o *controle* social em relação à atuação do Estado, por parte dos grupos sociais, serão mais efetivos quando ocorrer ações de *transparência* no governo, pois assim haverá subsídios para a população avaliar as políticas adotadas, questionar as ações e também exigir mudanças quando necessário.

Na Gestão Pública brasileira há reflexos para que ocorram mudanças na administração, tais como a preocupação em desenvolver algumas práticas pautadas, no conceito de democracia, que envolvem ações de transparência, formação da cidadania, participação, combate à corrupção e controle público.

Os direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e educacionais não atenderam a todos de forma igualitária. Hoje, a estruturação das Políticas Públicas pode atuar para ajudar a mudar essa realidade

Neste trabalho, pretendemos conhecer melhor o discurso sobre as políticas públicas no Brasil, especialmente na área de cultura, e os conceitos e ideias que são abordados na gestão.

Notamos que dentre as diversas instituições públicas existentes, é muito relevante o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que, em suas atividades, também auxilia o fortalecimento do sistema democrático no país.

Ao fiscalizar de que forma os recursos financeiros são usados, pelos órgãos federais e nos processos de convênios, ele visa garantir o cumprimento da legislação brasileira e fiscalizar, dentre outros pontos os possíveis abusos de poder e a corrupção.

Pensamos ser relevante neste trabalho, analisar especificamente a atuação do Tribunal de Contas da União ao avaliar e fiscalizar os trabalhos desenvolvidos na área da cultura, especificamente em relação ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), autarquia vinculada ao Ministério da Cultura.

Nesta pesquisa, pretendemos analisar, os trabalhos do TCU sobre as atividades da área finalística do Iphan entre os anos de 2000 a 2009 e, dessa maneira, analisar as possíveis políticas públicas adotadas pelo Iphan, os

problemas e acertos apontados pelo Tribunal para essas políticas e também se os conceitos de democracia, accountability, transparência e outros relacionados à Gestão Pública são de que modos desenvolvidos pelo Iphan e analisados pelo TCU.

O interesse em pesquisar as políticas públicas pelo viés do conceito de democracia e aqueles que estão diretamente relacionados, tais como, accountability, transparência e participação popular surgiram de modo mais marcante após as discussões das disciplinas do curso de especialização “Gestão de Políticas Públicas de Cultura”; esta monografia é um dos requisitos do curso. Mais especificamente a disciplina “Gestão Pública” que criou as possibilidades de reflexão para a pesquisa.

A partir dessa análise será possível conhecermos melhor os trabalhos do TCU e o que o órgão identificou nas atividades do Iphan. Que tipo de ações foram desenvolvidas, quais podemos considerar integrantes de um projeto de gestão democrática e de políticas públicas de cultura e também quais foram as contribuições advindas do TCU para as atividades do Iphan.

Acreditamos que o grande desafio para a implementação das políticas públicas no Brasil é a contribuição para a formação democrática. Porém, para isso são necessárias mudanças estruturais em nossa sociedade, e aí há outro desafio e problema, pois como coloca Pinho (2009) percebemos que as mudanças são imprescindíveis para garantir a formação de sociedade mais igualitária, porém:

“(…) a possibilidade da reforma do Estado no sentido de implantar a administração gerencial, mostra as dificuldades dessa ação por conta da existência dos interesses e valores patrimonialistas na realidade brasileira, que se caracteriza por “uma história de acumulação de fenômenos onde não ocorre ruptura, onde o novo se amolda ao velho e, dialeticamente, o velho se amolda ao novo” (PINHO, 1988 apud PINHO, 2010, p.1363).

1.1 Justificativa

O recorte feito em relação ao Iphan se justifica, pois, pretendemos pesquisar as políticas públicas de cultura no Brasil, e o órgão, tem uma história relevante nessa área, que pretendemos detalhar um pouco no capítulo 3.

Pensamos em analisar o discurso oficial do TCU, através dos acórdãos disponíveis para qualquer cidadão no site oficial do órgão. Os acórdãos selecionados serão aqueles diretamente relacionados com as ações finalísticas do Iphan.

Em relação à escolha do recorte de tempo (2000-2009), para esta pesquisa, este período foi selecionado, pois o consideramos relevante para os estudos da área cultural no Brasil. Além de várias legislações para área e outros pontos de mudança, este recorte abrange os três últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o período de transição de governo e quase todo o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Pretendemos analisar de que forma o Tribunal atua e, qual o “discurso” sobre essa atuação. Passa pela idéia de democracia e transparência? Quais são os sujeitos que produzem esses discursos? Quais os meios e quando eles são produzidos? Quais os conceitos trabalhados pelo TCU?

A partir desse estudo poderemos compreender melhor a relação do TCU com o Iphan, como por exemplo, os problemas encontrados, as mudanças exigidas pelo TCU, se há ações que contribuem para a execução de políticas públicas e também até mesmo para a proposta de novas políticas, etc.

Esta pesquisa poderá esclarecer melhor a atuação do TCU em relação ao Iphan e assim, compreenderemos as diretrizes tomadas pelo órgão fiscalizador.

A nosso ver, os servidores e também os cidadãos, de um modo geral, não possuem meios completamente adequados para compreender a finalidade do TCU. O Tribunal pode ser, até mesmo, muitas vezes visto e tratado como o “bicho papão”, que não deixa o trabalho fruir.

Essa visão de que o TCU é um órgão que limita os trabalhos sempre foi uma inquietação que parece ainda estar vigente em alguns discursos, como entre os servidores de um modo geral.

Afinal, ele é um órgão fiscalizador que pode ser considerado um parceiro que também apontará os problemas de gestão e ajudará a corrigi-los? É reconhecido o trabalho de parceria do TCU?

Em seu trabalho Costa (2006) acrescenta algumas considerações sobre ações que o TCU deveria realizar para divulgar os trabalhos. Dentre elas:

“(...) divulgar na mídia os resultados de seus julgamentos, bem assim, os benefícios alcançados pelas fiscalizações realizadas (essas informações já constam internamente, no âmbito dos processos, porém não são de conhecimento da grande população) e, com isto, instigar o interesse da população sobre os resultados da atuação do Tribunal de Contas da União.” (p.18)

Nesse sentido, este trabalho, ao estudar a intervenção do TCU em relação às atividades do Iphan, permitirá divulgar melhor a atuação do Tribunal e poderá auxiliar na compreensão das ações realizadas.

Poderemos compreender melhor as decisões e os posicionamentos do Tribunal. Essa compreensão é fundamental para quebrar barreiras e permitir esclarecimentos para que, dessa forma, haja maiores diálogos entre os órgãos, que visam em última instância, atender adequadamente a população brasileira.

A análise pretende compreender as diretrizes tomadas pelo TCU e quais os temas e conceitos levantados pelo órgão, na sua atuação, que refletem parte do discurso para as políticas públicas brasileiras.

1.2 Objetivos

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o discurso do TCU em relação aos trabalhos da área finalística desenvolvidos pelo Iphan (2000-2009).

E como objetivos específicos:

- compreender de que forma o TCU, ao fiscalizar as contas orçamentárias do Iphan, avalia os projetos técnicos da área de patrimônio cultural;
- analisar os acórdãos do TCU referentes aos projetos do Iphan e quais conceitos são destacados pelo órgão na área de Gestão Pública, como os conceitos de transparência, controle social e democracia;
- analisar as possíveis diretrizes de políticas públicas, apresentadas pelo TCU para o desenvolvimento das atividades do Iphan.

2 Políticas Públicas de Cultura

No Brasil de que modo as políticas públicas de cultura são abordadas, discutidas e implementadas ? Tentar responder a essas questões é uma forma de entendermos um pouco dessas políticas e avaliarmos os avanços e problemas encontrados na área.

Neste momento, pretendemos abordar de modo geral, algumas características das políticas, que podem auxiliar no melhor entendimento das interferências do TCU nos trabalhos do Iphan.

Ao centrarmos, neste trabalho, a atuação do TCU entre os anos de 2000-2009 nas atividades do Iphan, é preciso ressaltar que todos os pontos a serem desenvolvidos e analisados no capítulo 4, refletem uma história. História que vem, ao longo do tempo interferindo nas práticas de políticas públicas de cultura no Brasil.

Essas políticas, de um modo geral, são ações que visam o planejamento detalhado para as atividades do Estado, para que assim possa atender toda a população nas diversas áreas de sua atuação (saúde, educação, cultura, transporte, etc.), a médio e longo prazo.

“as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade.” (SEBRAE, 2008, p.5)

A partir desse plano o Estado terá parâmetros importantes para as tomadas de decisão, e assim implementar ações que poderão atingir com maior eficiência os objetivos propostos.

Ao adotar o planejamento de políticas públicas, o Estado pode atuar de forma mais participativa ou não, dependendo da visão governamental existente.

Porém, para atender aos interesses coletivos, consideramos fundamental a prática participativa na gestão, como já apontado no capítulo 1.

Em relação à área de cultura, os pontos mais relevantes são os problemas de implementação de políticas públicas bem estruturadas no Brasil. As considerações a serem feitas, de um modo geral, refletem a falta de estrutura do Estado na área.

Uma das primeiras considerações que podemos citar é a recente institucionalização do Ministério da Cultura, em 1985, que é uma escolha de política pública. Mas somente a implementação não é suficiente para garantir políticas adequadas para a área.

“O fato de haver uma secretaria autônoma para cultura nos organogramas estadual e municipal não significa necessariamente que nos locais onde isso ocorre o trato da área seja mais eficiente, ágil e substantivamente melhor. Basta, a propósito, recordar o desgaste que foi, em âmbito federal, a criação do Ministério da Cultura no início do governo Sarney. Sem recursos e quadros técnicos que ao menos mantivessem a qualidade alcançada nas gestões imediatamente anteriores, tal “elevação” fragilizou tanto a área que foi fácil ao hostil governo Collor lançar a pá de cal, poucos anos depois (Botelho, 2001). Porém, tão escandalosa situação de desinformação não deixa de ser um sintoma de como ainda está atrasada a área na maior parte do país.” (DURAND, 2001, p.67).

A formação do ministério acarreta a necessidade de investimentos para a sua adequada estruturação. Porém, as críticas à falta de investimento na cultura são recorrentes, como abordado acima, o que dificulta até mesmo a estruturação das políticas públicas. Ficamos ainda bem distantes da implementação adequada dessas políticas.

Passados alguns anos há mudanças significativas no Minc que visam o seu fortalecimento, como os recentes concursos públicos e a implementação do Plano

Nacional de Cultura (PNC), mas os problemas ainda são desafiadores para os próximos gestores e para a própria sociedade brasileira.

É fundamental acrescentar que a cultura é um direito de todos e a formulação de políticas públicas na área é dever do Estado; ela deve atender adequadamente a todos, como é colocado na própria Constituição e frisado no texto de esclarecimentos do PNC:

“A igualdade e a plena oferta de condições para a expressão e a fruição culturais são cada vez mais reconhecidas como direitos humanos. A Constituição de 1988, em seu artigo 215, reafirma essa compreensão. (...) O Plano Nacional de Cultura (PNC) [é o] primeiro planejamento de longo prazo (valerá por dez anos) do Estado brasileiro para a área cultural. (...) o PNC se estabelece em consonância com a nossa Carta Magna e contribui para a consolidação da democracia no Brasil” (BRASILc. Ministério da Cultura , 2009, p.7)

Em relação ao PNC, é interessante ressaltar que a sua formação foi baseada nos preceitos democráticos como destacado acima. E além disso para as políticas públicas na área o próprio Minc considera que:

“a parceria entre governo federal e Congresso está sendo fundamental nessa construção. O Plano não tem antecedentes no setor no período democrático.” (BRASILc. Ministério da Cultura, 2009, p.8)

Neste momento ainda há muito a ser feito para a estruturação das políticas públicas de cultura no Brasil. As atividades existentes revelam avanços importantes e que precisam ser mantidos e aperfeiçoados para que possamos dar passos marcantes para garantir o acesso à cultura (um direito de todos), através de um de seus principais instrumentos, as políticas públicas.

2.1 Políticas públicas e a participação democrática

É interessante ressaltar que há muitos estudos e propostas de que as políticas públicas adotem práticas constantes para que haja maior participação nas decisões, para que, dessa forma, não seja centralizado o poder nas mãos de poucos. As políticas públicas devem atender melhor as questões democráticas.

A administração pública deve “proteger as políticas do favoritismo e do ganho individual” (BEHN, 2006, p.6), para principalmente combater a corrupção e construir práticas que atendam aos interesses coletivos.

Nesse sentido, algumas ações relevantes podem ser destacadas, dentre elas, a maior implementação do conceito de *accountability*, um dos mecanismos essenciais para a democracia; “considera-se importante destacar que um dos primeiros resultados das reflexões de Campos foi o de relacionar *accountability* com democracia (CAMPOS, 1990), considerando que é maior o interesse pela *accountability* em sociedades que apresentam avançado estágio democrático” (PINHO, 2009, p.1350).

Também há outras ações importantes, tais como o Orçamento Participativo (OP), audiências públicas, políticas de transparência, etc.

Pinho (2009) ressalta medidas adotadas que complementam o sistema de *accountability* e a própria democracia, ele coloca que:

“(…) destacamos a adoção do processo de elaboração do orçamento com a participação da sociedade, o chamado orçamento participativo (OP), a obrigatoriedade de criação de conselhos municipais para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos recebidos, e da disposição das contas dos municípios para exame e apreciação por qualquer contribuinte. Oportuno esclarecer, de acordo com Dagnino (2004:96), que os OPs são espaços públicos derivados de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais, onde a população discute e decide sobre o orçamento das suas administrações, ou seja, sobre onde e como os investimentos devem ser realizados.

Cumpre salientar que ainda que existam críticas, e pertinentes, aos OPs, especialmente por conta das reduzidas margens de manobra na alocação de recursos do Poder Executivo, não há como negar que constituem aparatos de prática da exigência de *accountability*.” (p.1358)

Todas as medidas citadas acima demonstram um posicionamento ideológico do Estado e da sociedade civil em buscar garantir a formação da democracia. E a partir desses posicionamentos temos também tomadas de decisões que influenciam fortemente as políticas públicas de um modo geral.

Nas políticas públicas podemos considerar que há atores envolvidos no processo. “A sociedade civil, representada por diversos grupos ideológicos, étnicos, religiosos, etc. e também os atores estatais (servidores públicos e políticos de modo geral)”. (SEBRAE, 2008, p.8).

Nas decisões a serem tomadas há discussões entre os grupos e demandas de cada parte, que servirão de base para as escolhas a serem feitas. Essas escolhas, mesmo havendo os processos democráticos, serão feitas pelo governo.

“Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população.” (SEBRAE, 2008, p.5).

Nesse sentido, consideramos fundamental para a formação de políticas públicas democráticas, que os atores definidores dessas políticas tenham um posicionamento condizente com os preceitos coletivos que, no nosso entendimento, garantem melhores condições de vida para todos; sem favoritismos a determinados grupos.

Consideramos que a democracia nos possibilita a gestão pública de forma mais justa a resolver inúmeros problemas graves, tais como má distribuição de renda, problemas sociais, educacionais, trabalhistas, etc..

Implementar, exigir, participar e colaborar com esse tipo de sociedade é um princípio importante para a estruturação social mais justa que deve ser parte das políticas públicas de cultura no Brasil.

3 Breve consideração sobre a formação histórica do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)

Instituído pelo Decreto-Lei n° 25, em 1937 no governo de Getúlio Vargas, os trabalhos do Iphan estão voltados para a questão do patrimônio cultural brasileiro: o seu estudo, identificação, reconhecimento, preservação e divulgação.

“A criação da Instituição obedece a um princípio normativo, atualmente contemplado pelo artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil, que define patrimônio cultural a partir de suas formas de expressão; de seus modos de criar, fazer e viver; das criações científicas, artísticas e tecnológicas; das obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e dos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.” (Iphan, 2010).

A sua história inicial, foi marcada pelos trabalhos de intelectuais modernistas, como Mario de Andrade, que entre suas ações, escreveu um anteprojeto que serviu de base para o Decreto-Lei n° 25.

Há também outros nomes relevantes que desempenharam funções de chefia, como Rodrigo Melo Franco de Andrade que implantou o Serviço do Patrimônio com a parceria, em alguns momentos, de Carlos Drummond de Andrade, Oswald de Andrade, Manuel Bandeira, Afonso Arinos e Carlos Drummond de Andrade. E também a importante participação de Lucio Costa “chefe da Divisão de Estudos e Tombamentos (DET) entre 1937 e 1972, e membro do Conselho Consultivo por um curto período (...)” (FONSECA, 2005, p. 97).

Em relação ao Decreto-Lei n° 25 é preciso acrescentar que ele pode ser considerado o marco legal das políticas culturais de proteção do patrimônio cultural no país.

Hoje, ao analisarmos o texto, a partir do distanciamento da época, podemos pontuar a sua permanente contribuição, como política pública, para a proteção do patrimônio. Com mais de 70 anos em vigor ele, de certa forma, consegue atender ao seu objetivo, principalmente no que se refere ao patrimônio material.

É relevante acrescentarmos que os trabalhos do Iphan ao longo desses mais de 70 anos, são marcados pelas atividades de tombamento que refletem muito a arquitetura, o patrimônio material, ficando um pouco de lado outras formas de manifestações culturais do patrimônio cultural brasileiro.

“As práticas de proteção do patrimônio incidem, pois, basicamente, sobre objetos arquitetônicos implantados no território, estabelecendo objetos de exibição sem, com isso, deslocá-los de seu contexto de origem, ao incluí-los na categoria de patrimônio histórico e artístico nacional. (...) (CHUVA, 1998, p.58)”

Essas ações marcaram muito a instituição que refletia, dentre outros pontos, a preocupação em marcar o conceito de nacional, como acrescenta Chuva (1998), são ações de:

“proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional, selecionando e garantindo a permanência, no tempo e no espaço, de objetos monumentalizados, engendra uma territorialização particular da nação, adequando-se a um projeto próprio do Estado Novo, pela manutenção de espaços vazios – isto é, de uma paisagem arquitetônica” (p.58)

Essa visão foi predominante por muitos anos (e até hoje ainda há muitos paradigmas a serem quebrados), mesmo havendo uma legislação que dava base para outras manifestações, como o patrimônio natural, paisagístico, arqueológico, documental, bibliográfico, etc.

Em 1979, quando Aloísio Magalhães é nomeado diretor do Iphan, que passa também a englobar o CNRC (Centro Nacional de Referência Cultural),

podemos considerar um marco fundamental na história das políticas públicas de patrimônio no Brasil.

Essa ação revela uma mudança na política pública de patrimônio, que de forma resumida, é reflexo de fortalecimento do próprio CNRC que inclui oficialmente as novas discussões sobre patrimônio no Iphan e, posteriormente, somente no ano de 2000, há a institucionalização do Decreto n° 3551, que institui o registro do Patrimônio imaterial, uma nova forma de reconhecimento oficial que, de certa forma, complementa o tombamento.

Nesse sentido, este decreto é o resultado de muitas discussões e trabalhos sobre o patrimônio, que visa a partir do marco legal, reconhecer e preservar as diversas manifestações que são importantes para a representação do patrimônio cultural do país. O decreto ao instituir uma nova forma de reconhecimento do patrimônio, o registro, contribui para novos reconhecimentos oficiais do patrimônio brasileiro.

Acrescentamos que essas políticas refletem discussões engendradas há anos, que foram influenciadas também pelas questões de direitos culturais, como coloca Fonseca (2005):

“Na verdade, foram certas condições específicas do segundo pós-guerra que levaram à formação dos direitos culturais enquanto direitos humanos. Por exemplo:

1. a extinção do colonialismo e o surgimento de Estados independentes em áreas de colonização europeia, que precisavam reconstruir uma cultura própria;
2. o aumento do consumo de bens culturais, em decorrência do maior acesso à educação formal e do desenvolvimento dos meios de reprodução técnica;
3. a antropologização do conceito de cultura, que passou a abranger a atividade humana em geral, e as manifestações de qualquer grupo humano, o que levou à consciência da necessidade de defender as culturas *primitivas*, ou de *minorias*, ameaçadas por culturas mais poderosas.”
(FONSECA, 2005, p. 73)

Consideramos relevante acrescentar que as contribuições legais, ao longo da história, apresentaram características desde mais autoritárias, no caso do Decreto n° 25/1937 e, por outro lado, com o Decreto n° 3551/2000 uma postura mais participativa, como as discussões diretas com os grupos envolvidos. Reflexo de momentos históricos distintos – Estado Novo e governo eleito democraticamente – que, influenciam as tomadas de decisão para as políticas públicas de cultura.

É fundamental pontuarmos também que na história do Iphan, houve constantes mudanças estruturais. Mudanças que resumidamente refletem desde pouco investimento estatal, até tentativas de melhorias para a constante falta de organização institucional.

Há várias reformulações estruturais e constantes alterações nas denominações do Iphan, ao longo desses mais de 70 anos, como SPHAN, DPHAN, IBPC e Fundação Pró-Memória. Modificações direcionadas por momentos políticos diversos.

“O SPHAN, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan é o resultado do projeto de intelectuais de destaque nas primeiras décadas do século XX e transformou-se em realidade pela Lei n. 378, de 13/01/1937, tendo à frente o Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema. A proteção do patrimônio foi ratificada com a edição do Decreto-Lei n. 25, de 30/11/1937, que respalda, ainda hoje, as ações de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional. O Iphan passou por várias mudanças durante todos esses anos, inclusive na nomenclatura: Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1937-1946 (SPHAN); Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1946-1970 (DPHAN); Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1970-1979 (Iphan); Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1979-1981 (Sphan); Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1981-1985 (Sphan); Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1985-1990 (Sphan); Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, 1990-1994 (IBPC); Instituto

do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, a partir de 1994 (Iphan).” (CERQUEIRA, 2008, p.13)

Nas reformulações atuais é fundamental citarmos a desvinculação do Departamento de Museus (Demu) do Iphan para a criação de um órgão específico, o Ibram, instituído pela Lei n° 11906/2009.

Além disso, outra política pública na área do patrimônio cultural é o Programa Monumenta, que será objeto de várias auditorias realizadas pelo TCU que pretendemos discutir melhor no capítulo 5.

O Monumenta é um acordo de cooperação técnica entre Ministério da Cultura e Unesco, criado em 1997 com a finalidade de executar trabalhos na área de preservação do patrimônio cultural no Brasil.

“O Monumenta é um programa estratégico do Ministério da Cultura. Seu conceito é inovador e procura conjugar recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Ele atua em cidades históricas protegidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Sua proposta é de agir de forma integrada em cada um desses locais, promovendo obras de restauração e recuperação dos bens tombados e edificações localizadas nas áreas de projeto. Além de atividades de capacitação de mão-de-obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos” (BRASIL d. Monumenta, 2010).

O programa, através de convênios com prefeituras e Estados, avalia e financia projetos por meio de capacitação de recursos junto ao BID de preservação em cidades históricas tombadas pelo Iphan, através, por exemplo, de restauro de bens imóveis e cursos de capacitação.

É relevante acrescentar que em 2006, depois de vários debates, inclusive com contribuições do TCU (ver capítulo 5) a estrutura administrativa do Programa

Monumenta é incorporada ao Iphan e o coordenador do programa também é o presidente do Iphan.

Hoje, notamos a constante preocupação do Iphan em melhorar a gestão da instituição de um modo geral, como por exemplo, as ações que visam fortalecer as políticas implementadas ao longo de sua história, como em relação aos Decretos nº25 e nº 3551, realizando, por exemplo, editais diversos e projetos de execução direta, e também há a preocupação em aprimorar a área de recursos humanos e tecnologias da informação.

Em seu site oficial, apresenta um planejamento estratégico para o período 2010-2015 que pode dar uma ideia das diretrizes a serem tomadas, a partir das experiências realizadas e dos problemas constatados.

“Missão institucional

Promover e coordenar o processo de preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Visão

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, dotada de carreira de Estado, qualificação técnica e estrutura funcional para atender as demandas da sociedade.” (Iphan, 2010)

Com uma história marcante, o Iphan, desde o início, serviu de modelo para outros órgãos de proteção do patrimônio atuarem, aspecto ainda vigente atualmente.

Os trabalhos desenvolvidos pelo instituto são relevantes pelas ideias discutidas e as propostas apresentadas; as formas legais de proteção, os seminários de discussões, as publicações apresentadas, a formação de pesquisadores, todas essas atividades procuraram ser executadas pelo Iphan ao longo de sua atuação.

Atividades que muitas vezes foram prejudicadas pela falta de investimentos públicos, como por exemplo na contratação de equipe e na disponibilidade de verbas para restauro. E também a falta de políticas públicas bem estruturadas.

Parece ser fundamental, para o futuro da instituição, continuar e aperfeiçoar os trabalhos de pesquisa e melhorar sua estrutura para poder contribuir melhor e assumir sua função na área de patrimônio cultural.

4 A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU órgão responsável pela fiscalização e análise da apresentação de contas das instituições do governo federal e, no caso de convênios, de estados e municípios, tem um papel importante em nossa sociedade.

A sua atuação está pautada na legislação brasileira, como a Constituição Federal e a Lei nº 8666 (lei de licitações e contratos administrativos)

“O inciso II do art. 71 da Constituição Federal estipula que compete ao TCU julgar as contas dos administradores públicos, atribuição disciplinada pela Lei nº 4.320/64, pelo Decreto-Lei nº 200/67, pela Lei nº 6.223/75 e pela Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU). Essa legislação define os termos da atuação do Tribunal na verificação da legalidade, regularidade e economicidade dos atos dos gestores ou responsáveis pela guarda e emprego dos recursos públicos.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2010.)

A citação sobre o TCU, a seguir, esclarece outros pontos importantes de sua atuação:

“É o órgão que, como representante, ou delegado do povo, é colocado na posição de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a fim de coordenar e fiscalizar os negócios da Fazenda Pública, acompanhando a execução da lei orçamentária e julgando as contas dos responsáveis por dinheiro, ou bens públicos.

Precisamente, porque se ressalta nele o poder de *tomar contas* aos encarregados da gestão financeira do país, é particularmente individualizado pela expressão de *Contas*.

Essa, no entanto, não é sua exclusiva atribuição. Cabe-lhe, ainda, acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento e julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

No Tribunal de Contas terá registro obrigatório todo ato administrativo, de que resulte obrigação, ou compromisso para a União. (...)" (SILVA, 2004, p.1431)

Dessa forma, ele fiscaliza além das prestações de contas, de que forma o processo de licitação e os contratos são realizados pelos agentes públicos, auxiliando também o controle da gestão pública.

A fiscalização das licitações e contratos, é mais uma maneira de direcionar os atos para o cumprimento da legislação brasileira, que podemos considerar, parte do planejamento público. Cumpri-la, é, além de um ato legal, uma prática de gestão.

Podemos colocar que o TCU é um dos principais mecanismos de fiscalização e, por isso, é um órgão importante no combate à corrupção no Brasil. A partir do trabalho desenvolvido pelo órgão o uso dos recursos governamentais são avaliados e fiscalizados.

O TCU ao agir como órgão que atua contra a corrupção e a improbidade administrativa, reforça o aspecto contra esses atos, essencial para a nossa sociedade.

Para Pazzaglini Filho (apud Costa, 2006, p.5) a improbidade administrativa traz vários problemas, dentre eles, o enriquecimento ilícito, o comprometimento da eficiência de atuação dos poderes do Estado, a geração de falsos conceitos de administração, de agente público e de improbidade; descrédito dos ocupantes de funções públicas; o enriquecimento ilícito de autoridades e particulares em detrimento da qualidade, economia e eficiência dos serviços públicos; a inversão de prioridades públicas pelo tráfico de influência, dentre outros pontos.

E Costa (2005, p.6) acrescenta que a questão da improbidade:

"(...) vai ainda mais além, podendo desaguar no descrédito, no desalento e no desencanto de toda uma população. Configura a própria ruína do governo, posto que este, instituído com o objetivo de garantir boas condições de vida

para uma população, passa a admitir incompetência para desenvolver o seu papel. É a falência do Estado. E por essa razão deve ser por ele combatida.”

É importante acrescentar que esses aspectos influenciam diretamente a gestão das políticas públicas. É o TCU, por exemplo, um dos órgãos que direcionam as políticas para que não haja improbidade administrativa, dessa forma, ele auxilia alguns conceitos que a nossa sociedade considera fundamental, como o combate à corrupção.

Assim, consideramos que hoje o TCU, ao fiscalizar os recursos orçamentários, pode interferir diretamente nas políticas públicas; aquelas já implementadas, ao, por exemplo, indicar que determinado órgão não cumpriu a legislação para as Compras Sustentáveis, uma recente política pública do governo federal¹ ou, até mesmo, indicar novos caminhos a serem seguidos.

Ao fiscalizar o uso do dinheiro público, pensamos que, além dos requisitos orçamentários os requisitos técnicos também podem envolver a avaliação realizada pelo TCU, pois acreditamos que eles são articulados no desenvolvimento de qualquer ação.

Além disso, é importante acrescentar que o trabalho recente do TCU revela a preocupação e intenção do órgão em ficar mais próximo, tanto dos cidadãos quanto das instituições que fiscaliza. Essa forma de atuação, é percebida, por exemplo, no site da instituição, pois encontramos alguns links que demonstram as políticas institucionais nesse sentido.

Além da ouvidora (formulário eletrônico, correio, atendimento presencial ou telefone), há outras práticas, como as áreas direcionadas para cada perfil de usuários (gestores público, cidadão), programas de parcerias, cursos de aprimoramento e também cooperação técnica com diversos órgãos.

¹ Instrução Normativa n.01, de 19 de janeiro de 2010, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento.

Esta pesquisa poderá explicitar melhor a atuação recente do TCU e como é feita essa aproximação do órgão relativa, especificamente, à área de cultura nas atividades do Iphan.

Neste momento, não poderemos analisar com profundidade adequada, até que ponto o Tribunal consegue dialogar com os diversos atores, de forma a permitir, além da participação e formação da cidadania, maior transparência.²

Porém, consideramos que este trabalho contribuirá para a análise da atuação do TCU; atuação que consideramos mais próxima da população e preocupada com os interesses da sociedade brasileira, em especial a concretização da democracia plena.

² A análise do tema da transparência do setor público brasileiro é discutida na tese: JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: UFF, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf> >. Acesso em: 24 de set. de 2010.

5 O TCU e a fiscalização dos trabalhos desenvolvidos pelo Iphan

Neste momento pretendemos nos deter especificamente à fiscalização do Tribunal realizada em relação aos trabalhos do Iphan, no período de 2000-2009.

Para isso, realizamos uma busca no banco de dados do TCU, existente no site oficial do órgão (www.tcu.gov.br) acessível para qualquer cidadão, ou seja, esta pesquisa parte dos dados disponíveis para consulta pública; isso nos remete aos conceitos de transparência e acesso à informação, conceitos relevantes para a formação da sociedade democrática.

O acesso à informação é um ponto relevante para a realização deste trabalho, é a partir do que está disponível para consulta pública que poderemos analisar a atuação do TCU e teremos subsídios para a análise das atividades desenvolvidas.

A busca, realizada no banco de dados de acórdãos com a palavra-chave “Iphan”, permitiu a seleção inicial de 227 acórdãos. A partir desse resultado efetuamos a leitura do sumário de cada um para selecionar aqueles que tinham relação direta com a área-fim do Iphan, pois alguns diziam respeito às questões de pagamento e aposentadoria de servidores, ponto que não se refere ao nosso objetivo de pesquisa.

Essa segunda seleção nos remeteu a 36 acórdãos que pretendemos desenvolver a análise neste trabalho.

É preciso, antes de tudo, conceituar o que é acórdão, nossa fonte de pesquisa.

Por definição acórdão “quer dizer a *resolução* ou *decisão* tomada coletivamente pelos tribunais (...). O conjunto de acórdãos dos tribunais forma a sua *jurisprudência*, que se diz *mansa* e *pacífica* quando se verifica repetida e uniforme para os mesmos casos e iguais relações jurídicas, submetidas a seu veredicto.” (SILVA, 2004, p.56-57).

Os acórdãos, do TCU, são resoluções sobre as fiscalizações executadas. Eles são elaborados a partir do relatório do ministro do quadro do TCU e, muitas vezes, com a participação também do membro do Ministério Público. Esses relatórios servem de base para finalizar os trabalhos; os ministros do TCU votam e concluem o processo, emitindo o acórdão.

A partir da decisão tomada, os acórdãos servirão de base para outras demandas que surgirem com temas equivalentes, gerando a sua jurisprudência.

Na leitura dos acórdãos procuramos identificar se há ações de fiscalização do TCU com direcionamentos que viabilizaram, ressaltaram e concretizaram políticas públicas de cultura para o Iphan, como as relacionadas com a temática democrática.

As etapas de seleção e análise dos acórdãos permitem o agrupamento em alguns temas. Temas que são importantes para os trabalhos do Iphan e já demonstram um pouco das escolhas das políticas públicas da área cultural no Brasil.

Com a leitura de cada um dos 36 acórdãos do período selecionado podemos dividir em temas específicos que apresentaremos a seguir. Procuramos apresentar esses temas com as ideias, as propostas e as soluções principais pontuadas pelo TCU e não ser apenas um resumo de leitura de cada um.

5.1 Temas tratados nos acórdãos no período de 2000 a 2009

5.1.1 Convênios

O tema convênios é interessante ser abordado pois revela uma prática de gestão pública importante. Esse tipo de escolha pode ser visto como uma possibilidade de descentralizar as tomadas de decisão para as políticas públicas.

Isso ocorre, pois os convênios podem trazer benefícios para a população atendida, ao disponibilizar verbas diretamente para os municípios, estados ou

instituições sem fins lucrativos, que podem atender mais adequadamente os projetos, pois estão mais próximos da população.

Porém, esse tipo de escolha requer, tanto do Iphan quanto do TCU, uma fiscalização bem rigorosa, devido aos constantes problemas de desvio de dinheiro público na realização de convênios de um modo geral.

Os acórdãos destacados a seguir revelam um pouco das dificuldades constatadas nas atividades de convênios.

Selecionamos os seguintes acórdãos:

- a) 77/2001, 705/2005, 5705/2008 – referentes ao convênio com a prefeitura de Salvador e a Fundação Gregório de Mattos;
- b) 3101/2009 – convênio com a prefeitura de Alegre/ES;
- c) 622/2002, 1316/2003; 194/2003, 336/2004 – convênio com a prefeitura de Mazagão/AP

Um exemplo dos problemas encontrados é o abordado no acórdão 3101/2009 que coloca as questões do convênio entre o Iphan e a Prefeitura de Alegre/ES em que:

“Os fatos ocorridos no âmbito desse convênio resumem problemas conhecidos do processo de transferência voluntária de recursos federais, em que freqüentemente os parâmetros estabelecidos no plano de trabalho e cronograma de desembolso não são observados e os controles prévios e concomitantes não são efetivados.”

Dentre os acórdãos selecionados, de um modo geral, há sempre o julgamento com ressalvas dos convênios, por problemas formais de documentação, principalmente na prestação das contas e em relação ao projeto básico.

No caso referente à prefeitura de Mazagão/AP o TCU decidiu aplicar multa ao responsável, o ex-prefeito que assinou o convênio, devido aos crimes de desvio de recursos, pois as obras constantes no projeto básico não foram executadas no período, somente um ano após o término do convênio. Também

não há documentação clara que comprove que a verba utilizada na execução tardia da obra foi a destinada para o convênio.

“2.6.1 Mostra-se equivocada a preliminar levantada pelo responsável. Não foi a omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio nº 98CV00006-Iphan que motivou a instauração da presente tomada de contas especial, mas sim a não-execução do seu objeto. A prestação de contas foi apresentada pelo responsável em 15/01/1999 (fls. 208/218), posteriormente complementada com a documentação enviada em 19/02/1999 (fls. 219/225).

.6.4 Cumpre ressaltar, ainda, que a busca e apreensão da documentação ocorreu no escritório do Sr. José Cantuária, residente em Macapá/AP, quando ela deveria estar devidamente guardada nos arquivos da prefeitura (...)” (TCU. Acórdão 662).

É fundamental citarmos que este convênio foi julgado pelo TCU com a cooperação do Iphan, que vistoriou os trabalhos e não aceitou as prestações de contas apresentadas.

Em relação ao convênio com a prefeitura de Salvador e a Fundação Gregório de Matos a denúncia refere-se à omissão na prestação de contas do convênio.

O assunto é finalizado depois de alguns acórdãos devido ao pedido de defesa de alguns responsáveis pela prestação de contas. Além dos documentos selecionados para esta pesquisa há também o acórdão n. 523/98 que julgou irregulares as contas do convênio. O julgamento deste assunto, portanto, teve início em 1998 e término em 2008, com o acórdão 5705/2008.

Os ministros finalizam o julgamento considerando a prestação de contas regulares com ressalvas, devido aos problemas de apresentação da documentação.

5.1.2 Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano - Monumenta

Acórdãos: 601/2003, 1545/2003, 224/2004, 925/2005.

Os acórdãos selecionados em relação ao Programa Monumenta fazem parte do Plano de Auditorias do TCU para o segundo semestre de 2001 e refletem os trabalhos do Monumenta desde a sua formação com a Portaria nº 64, de 16/04/1997, DOU de 17/04/1997 até a conclusão do conjunto dos acórdãos relacionados ao tema da auditoria em 2005.

Apesar de também estar relacionado ao tema “auditoria”, item 5.1.4 deste trabalho, a complexidade e importância do Programa Monumenta, que é uma política pública de cultura, merece ser desenvolvida com mais detalhes para melhor compreendermos a gestão do Iphan e de que modo o Tribunal avaliou essas escolhas.

Podemos começar ressaltando que o TCU vê no trabalho de auditoria uma forma de além fiscalizar as contas apresentadas, indicar e avaliar, quando possível, as escolhas técnicas dos órgãos fiscalizados, pois elas podem refletir investimentos incorretos na gestão pública.

Nesse sentido, além de o TCU auxiliar na análise dos gastos públicos, que muitas vezes são desnecessários para a União, o questionamento apresentado pode mudar as posturas técnicas e melhorar a Gestão Pública de um modo geral, visando a eficácia dos projetos públicos.

“13. Consoante observei ao relatar os presentes autos na fase anterior, que tratou do Relatório da Auditoria Operacional propriamente dita, trabalhos como o que ora se examina demonstram importante vertente da atuação do Tribunal de Contas da União, que, além de ser um órgão de fiscalização dos gastos públicos e do cumprimento das normas e princípios atinentes aos atos e contratos administrativos, detém, hoje, papel representativo ao diagnosticar a eficiência, a eficácia e a efetividade na

execução de programas pelo Governo Federal. (TCU, Acórdão n. 1545/2003).”

A história de institucionalização do Programa Monumenta é um pouco conturbada. O número de acórdãos e a complexidade de cada um já é um indicador dos problemas de gestão do programa que o TCU, ao longo da fiscalização, pode questionar e, em muitos casos, propor mudanças.

O Monumenta é um acordo de cooperação técnica entre Ministério da Cultura e Unesco para a revitalização de sítios urbanos tombados pela União. O programa buscou financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Dessa maneira o Monumenta, no início, não fez parte do Iphan, e ao longo dos anos, por orientação do próprio TCU, o programa aos poucos está sendo incorporado ao instituto. Esse é um ponto importante que iremos discutir um pouco ao longo deste texto.

O acórdão que podemos analisar que já reflete de que forma é a atuação do TCU, é o acórdão 601/2003. As colocações abordadas sobre o programa discutem a sua gestão e, a partir dessas análises o TCU propõe mudanças, que no nosso entendimento, além de haver solicitação de alterações referentes à gestão financeira traçam também caminhos técnicos que estão relacionadas às políticas públicas de cultura.

A fiscalização do TCU buscou analisar as práticas adotadas pelo Monumenta, tais como a destinação das verbas, a seleção de consultores e empresas para executar as atividades de planejamento técnico, o gasto com verbas na área administrativa e área finalística, etc.

Há questionamentos importantes do Tribunal feitos em relação à contratação dos consultores que apresentaram alguns problemas. O primeiro refere-se à contratação sem licitação da empresa do próprio coordenador do Programa Monumenta, ou seja, o coordenador do programa assinaria o contrato para a sua própria empresa.

Esta questão foi sanada pelo Tribunal, pois foi considerado que para maior qualidade do andamento do projeto a empresa poderia ser contratada por notório saber. Porém, com as ressalvas de que “apesar da efetiva e inegável ocorrência de procedimentos indevidos no âmbito administrativo, sob o enfoque técnico, a condução de todo o projeto foi marcada por competência e por resolutividade.” (TCU, acórdão 601/2003)

Outro problema constatado e que é relevante destacarmos é de que haja maior publicidade das seleções realizadas para as contratações de consultores, o que visa garantir ampla concorrência e principalmente, maior transparência na gestão.

Na análise do TCU outra questão abordada é a maior concentração dos “recursos na área administrativa, com diminuta realização dos componentes finalísticos” (TCU, acórdão 601/2003), situação que, de acordo com o Tribunal, deveria ser alterada para diminuir gastos desnecessários na área administrativa e para que haja investimento em ações condizentes com os objetivos do programa.

Há também para o TCU um problema grave de estruturação do Iphan; o Programa Monumenta, não estava incorporado ao Iphan, mas somente ao Ministério da Cultura, o que causa estranhamento, pois a sua atuação é idêntica a do instituto; há sobreposição de funções.

O programa surgiu como forma de conseguir recursos para melhorar as condições dos projetos na área de patrimônio cultural. A autarquia federal não estava atendendo adequadamente aos seus objetivos e a escolha, naquele momento, recaiu sobre a estruturação de um novo programa. Porém, com isso não houve a preocupação em fortalecer o Iphan.

As recomendações do TCU encontradas nos acórdãos, por outro lado, orientam a corrigir esse erro, para que assim, haja o fortalecimento do Iphan, como a realização de concursos públicos e que o Monumenta seja incorporado ao instituto.

“1.26. Outras questões vitais para a execução e continuidade do programa foram levantadas e discutidas,

como a fragilidade institucional do Iphan entidade estratégica na condução do Monumenta, e o risco de interrupção nas atividades pela possibilidade de descontinuidade no seu gerenciamento, haja vista que a estratégia de funcionamento e os conhecimentos encontravam-se sob domínio da UCG, composta por consultores contratados temporariamente.” (TCU. Acórdão 1545/2003)

É preciso ressaltar que essas colocações também foram feitas pela própria coordenadoria do Programa Monumenta, uma coordenadoria que foi alterada em 2003, com a mudança do governo federal.

Nesse sentido, o TCU fortalece as demandas do próprio Iphan tornando possível, por exemplo, reivindicar ao Ministério do Planejamento vagas para o concurso público. Recomendação feita também diretamente pelo TCU ao Mpog.

O Tribunal resalta outros pontos importantes que estão mais relacionados a aspectos formais de contratos, licitação e formação de processos administrativos, tais como, pagamento antecipado, necessidade de orçamentos mais detalhados com a vinculação de planilhas, projeto básico aprovado e também de que a contratação de “consultores e a aquisição de materiais e equipamentos deveriam ficar a cargo do próprio ministério, evitando o pagamento de taxa de administração [para a Unesco] e garantindo a prevalência dos princípios que regem a administração pública com a aplicação do disposto nos incisos II e XXI do art. 37 da Constituição Federal(26).” (TCU. Acórdão 601/2003)

Os outros acórdãos referentes ao tema dão continuidade às questões apresentadas no acórdão 601, principalmente em relação à efetiva execução das orientações do Tribunal. Isso revela que o TCU influenciou fortemente as decisões e o planejamento do programa, principalmente a partir de 2001, com os resultados das auditorias e dos primeiros acórdãos.

Há outras orientações relevantes feitas, como a necessidade de que haja maiores ações participativas entre o programa e os municípios, tanto para melhorar os trabalhos dos já envolvidos e para outros interessados. Isso é um ponto que direciona para as questões da democracia, onde a participação, a

discussão dos problemas e a tomada de decisões devem ser em conjunto com os atores envolvidos. Ponto que o Iphan ainda precisa de melhorias.

“No monitoramento anterior, a atual gestão se comprometeu a promover maior envolvimento dos municípios na definição dos locais das intervenções e do montante do aporte do Monumenta e, mais, assegurou que o parecer técnico seria discutido junto com o município. Na prática, essas mudanças não ocorreram.”
(TCU. Acórdão n. 224/2004).

Dentre ações importantes que visam garantir maior participação da comunidade e também transparência da gestão o TCU orienta que o programa “incentive a troca de experiências entre as UEPs, por meio de encontros periódicos ou de divulgação de boas práticas.” (TCU. Acórdão 925/2005.)

Essas trocas refletem algumas práticas importantes como a realização de seminários e o funcionamento do Portal do Monumenta e a disponibilização do próprio TCU em realizar o Seminário Nacional sobre o Controle da Gestão do Patrimônio Histórico Nacional (acórdão 1864/2003). Práticas que ainda precisam ser implementadas de forma mais consistente, pois ainda são iniciativas preliminares que atendem parcialmente as recomendações do TCU.

O TCU finaliza esta avaliação do Programa Monumenta considerando que houve avanços em sua gestão, porém há muitas recomendações que ainda precisam ser seguidas, tais como, “maior envolvimento dos municípios, (...) a definição de procedimentos para condução do Programa [como] modelos dos diversos documentos, tais como carta-consulta, acordo de cooperação, projetos, convênios e etc., (...) a divulgação de boas práticas (item 8.1.g), pois foi constatado que o Portal Interativo da Rede Monumenta ainda não dispõe de informações relevantes (...), a internalização dos conhecimentos do Monumenta no Ministério da Cultura, (...) realização do concurso público para provimento de cargos do Iphan.” (TCU. Acórdão 925/2005).

É fundamental acrescentar que finalizada a auditoria do TCU, o Iphan adotou as medidas recomendadas, como melhorias no portal, execução de dois concursos públicos (final de 2005 e 2010) e incorporação do Monumenta á estrutura administrativa do Iphan. São atividades importantes, mas ainda há necessidade de outras ações para melhorar as condições da gestão do patrimônio cultural no Brasil devido aos vários problemas graves do Iphan.

5.1.3 Prestação de contas, licitação/Contratos diretos

Acórdãos selecionados:

- a) 2458/2007, 3528/2007, 2615/2008, 3909/2008, 3009/2008
3232/2007 – problemas de desvio de recursos na Superintendência da Bahia
- b) 706/2008 - Recurso de revisão da prestação de contas de 1997;
- c) 778/2004, 2996/2006 - prestação de contas, ano 2000;
- d) 904/2004, 1873/2007 - prestação de contas, ano 2001;
- e) 662/2008 - recurso de revisão. Prestação de contas. Exercício de 1999;
- f) 3015/20009 - prestação de contas, ano de 2003

Em relação a este tema o que é mais importante ressaltar é a falta de procedimentos formais observadas pelo TCU na execução dos processos de contratos e prestação de contas. O Tribunal em quase todos os casos considerou regulares os procedimentos e, em alguns, com ressalvas.

Dentre os problemas há falta de orçamentos com planilhas detalhadas, necessidade de maior publicidade dos atos administrativos, devolução de bilhetes de passagem, acompanhamento da frequência de servidores, cessão informal de servidor, etc.

O TCU não impôs multas nesses casos, mas considera que são problemas que precisam ser sanados com urgência. Corrigir os erros é importante, pois permite além de maior transparência, condições de igualdade entre todos os agentes envolvidos (servidores, empresas participantes de licitação, etc.). As regras determinadas na legislação são fundamentais para fortalecer a democracia.

Em relação às colocações que revelam posturas para melhorar a gestão, problema já constatado em outros acórdãos, há a determinação de que o Iphan:

9.9.1 - estabeleça e passe a mensurar indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, conforme estabelece o art. 16, inciso II, alínea c, c/c o art. 24, inciso III, da IN/TCU 12/1996;" (TCU. Acórdão 904/2004).

A consideração a seguir revela a postura do TCU em ressaltar os aspectos de publicidade das decisões dos órgãos federais, mais um exemplo para atender também aos preceitos democráticos:

17.4) Obrigatoriedade da divulgação do orçamento ou preço máximo

Questão que sempre merece reiteração é a vedação ao sigilo acerca de informações relevantes. Uma dessas questões é o valor do orçamento ou do preço máximo. O tema adquiriu contornos muito mais relevantes em face das fórmulas de apuração de inexigibilidade consagradas nos § 1º e 2º do art. 48. Deve insistir-se acerca do descabimento de a Administração manter em segredo o valor do orçamento ou do preço máximo. Lembre-se que em um Estado Democrático de Direito envolve o princípio da transparência da atividade administrativa, somente se admitindo sigilo em situações que ponham em risco interesses relevantes, transcendentais. (TCU. Acórdão 2615/2008)

É importante citarmos que o Tribunal julgou algumas contas irregulares, aplicando multas a dois servidores da instituição em casos distintos. O mais grave ocorreu na Superintendência do Iphan na Bahia onde foram constatados diversos desvios de dinheiro público por uma servidora.

5.1.4 Auditoria

Este tema é abordado, por exemplo no acórdão n.1892/2007, quando ocorreu uma auditoria para avaliar o Iphan de um modo geral. Na leitura do acórdão encontramos muitos pontos fundamentais que apontam a forma de gestão do órgão, e há também muitas situações que necessitam de melhorias constatadas pela auditoria do TCU.

O relatório do auditor foi bem minucioso e com uma boa qualidade, sendo um importante instrumento para esta pesquisa.

A auditoria foi direcionada a partir das questões abaixo que consideramos fundamental citar para ilustrarmos a posição do Tribunal ao avaliar os trabalhos na área de patrimônio cultural.

“2. Conforme relatado pela equipe de auditoria, procurou-se focar, com o auxílio da matriz de procedimentos, as seguintes questões:

- Os recursos atualmente disponibilizados ao Iphan são suficientes para a adequada preservação do patrimônio histórico e dos sítios arqueológicos nacionais?
- Como se dá a interação entre o Ministério Público, o Iphan, o Monumenta, os municípios e os demais agentes responsáveis pelas ações de preservação do patrimônio histórico e dos sítios arqueológicos nacionais?
- As licitações e as contratações realizadas para conservação e intervenção no patrimônio histórico nacional observam padrões técnicos ou critérios estabelecidos, bem como as normas legais aplicáveis?
- Como o Iphan fiscaliza e supervisiona o patrimônio histórico e os sítios arqueológicos nacionais e os responsáveis pela sua preservação?
- Existem políticas de preservação dos bens tombados nos municípios?” (TCU. Acórdão 1892/2007)

O direcionamento da auditoria, a partir das questões apresentadas, revela a preocupação do TCU em avaliar a gestão do Iphan de uma perspectiva abrangente e até mais complexa. Isso também demonstra que o órgão

fiscalizador tem a perspectiva de conhecer melhor as escolhas técnicas feitas pelo Iphan.

Esse direcionamento da auditoria possibilita ao TCU:

- avaliar a estrutura geral do Iphan, em relação por exemplo aos recursos financeiros, número de funcionários, recursos materiais, etc.
- conhecer e analisar de que modo o patrimônio histórico é tratado pelo Iphan (há normas e parâmetros para os processos de tombamento e conservação ?);
- analisar se há trabalhos em conjunto com os diversos atores envolvidos na área de patrimônio cultural (municípios, Ministério Público, sociedade civil, etc).

Essas questões trabalham de forma a possibilitar a melhor compreensão das escolhas técnicas efetuadas pelo Iphan. O TCU direciona os trabalhos de fiscalização preocupado em compreender essas escolhas, o que é algo essencial para que a auditoria possa contribuir na qualidade dos trabalhos, tanto do TCU quanto do Iphan.

Além disso, o TCU tem como uma de suas principais competências a fiscalização da aplicação dos recursos federais, nesse sentido, a auditoria é um importante instrumento para minimizar os problemas desse tipo.

O TCU compreende que apenas fiscalizar os recursos vendo os resultados finais dos órgãos fiscalizados não é suficiente para conseguir sanar futuros problemas. Compreender as escolhas técnicas e os problemas estruturais dos órgãos é um modo de trabalho do TCU que visa alcançar melhorias na gestão pública e não apenas punir as condutas indevidas sem uma análise adequada da realidade de cada órgão.

Essa postura de trabalho acarretará, a médio e longo prazo, melhorias na gestão dos órgãos fiscalizados, neste caso do Iphan, e também sanará erros e condutas indevidas do uso dos recursos públicos.

Em relação ainda aos problemas da área técnica de patrimônio cultural constatados pelo TCU, precisamos destacar a falta de diretrizes para as escolhas técnicas, como para o tombamento e o restauro.

“Além disso, há um componente de subjetivismo nas análises que está diretamente ligado às convicções e às correntes ideológicas adotadas pelo técnico responsável pela análise. E esse subjetivismo contribui para que não haja uniformidade nas análises realizadas pelas SR e, às vezes, dentro de uma mesma unidade. Dependendo do tipo de intervenção proposta e do técnico responsável, o projeto pode ser aprovado ou não.

Portanto, a definição de diretrizes e critérios nacionais, que norteiem a atuação das SR, reduzindo eventuais subjetivismos presentes nas análises e tornando mais claros os entendimentos adotados pelo Iphan perante os interessados e a sociedade, poderá, no entendimento desta equipe, colaborar para que a preservação do patrimônio histórico seja mais bem compartilhada com os seus proprietários legais, minimizando a possibilidade de sua deterioração e, em conseqüência, a necessidade de aplicação direta de recursos públicos em imóveis privados.”
(TCU. Acórdão 1892/2007)

Essas orientações são fundamentais para que ocorram melhorias na gestão do Iphan. Os critérios técnicos devem ser adotados, pois além de minimizar danos ao patrimônio cultural e de uso de recursos financeiros, a determinação para que haja menos subjetivismo revela, além do posicionamento técnico, a preocupação em tornar essas escolhas mais transparentes e justas.

A falta de diretrizes acarreta muitas vezes a concentração de poder e de escolhas de cada técnico responsável pelo patrimônio cultural e, a permanência desse subjetivismo, é de interesse daqueles que detém esse poder. Um problema grave em um sistema democrático, que se orienta por exemplo nas questões de igualdade, justiça e participação nas decisões.

Para complementar, é importante a citação a seguir, que reforça e fornece mais um exemplo da falta de diretrizes e critérios que precisam, urgentemente ser adotados pela autarquia:

Nas entrevistas realizadas e nas respostas aos questionários, constatou-se que, de uma forma geral, a atuação das SR não é uniforme em termos de critérios adotados para aprovação ou não dos projetos submetidos às suas apreciações. Apesar de o Decreto-Lei 25/1937 ser a base da análise, conforme respondeu a maioria das superintendências nos questionários enviados por esta secretaria, foi possível identificar, por exemplo, que não há unanimidade quanto à utilização dos princípios e convenções de preservação internacionalmente aceitos.

Além disso, há necessidade de regulamentação do referido decreto-lei, de forma a estabelecer a metodologia para quantificar os danos ao patrimônio histórico e atualizar os valores das multas (que no texto legal vigente estão em réis) nele previstos. (TCU, Acórdão 1892/2007)

Mais uma vez, também apresentadas nesta auditoria, há indicações para que haja maiores recursos financeiros para o Iphan, reivindicação feita ao Ministério do Planejamento.

Além disso, há a auditoria (acórdão n. 2998/2009) sobre os preparativos da Copa de 2014, neste caso o TCU teve o cuidado de conhecer os projetos e já orientar os ministérios envolvidos para minimizar possíveis problemas.

No caso do Iphan a participação é muito pequena, há apenas um termo de cooperação técnica com o Ministério do Turismo para o projeto de orientação nas cidades históricas que não apresentou problemas, além de ser um valor muito pequeno e que envolve mais os técnicos de cada ministério.

5.1.5 Outros temas

Na análise dos acórdãos selecionados há outros importantes que na abordagem feita pelo TCU demonstra, no nosso entendimento, a preocupação do Tribunal em analisar os trabalhos do Iphan para que ocorram melhorias significativas na gestão do patrimônio cultural brasileiro.

O acórdão n. 1864/2003, por exemplo, que trata do “acompanhamento da gestão pública federal, no que concerne à situação do patrimônio histórico e artístico do Brasil” aborda problemas pontuais encontrados, tais como o incêndio de um bem tombado nas cidades de Mariana, Pirenópolis e Ouro Preto, a análise da estrutura do Iphan e retoma um pouco as questões do Programa Monumenta.

No acórdão o direcionamento de trabalho do Tribunal é questionar o Iphan sobre os problemas encontrados, em relação à gestão. No caso do incêndio o Tribunal coloca que é necessário maior estrutura para evitar outras situações parecidas pois os acidentes “são resultado da falta de uma ação eficiente de fiscalização preventiva e corretiva, fato que provoca intervenções mal feitas e sinistros.” (TCU. Acórdão 1864/2003)

Podemos acrescentar, neste caso, mais um exemplo de que o TCU, além de um órgão fiscalizador das contas públicas, atua para que haja uma gestão pública mais eficaz, que também gerará um planejamento melhor para o encaminhamento dos recursos públicos.

Na leitura deste acórdão, ao haver o incêndio em Ouro Preto, o TCU visa analisar se houve negligência nos trabalhos do Iphan. Além disso, é interessante ressaltar que o TCU buscou trabalhar em conjunto com o Ministério Público nos encaminhamentos do acórdão.

Alguns problemas constatados pelo TCU neste caso, também são pontuados pelo próprio Iphan. Se houve o incêndio no bem tombado e outros problemas de gestão, um dos principais motivos é a falta de investimentos no órgão. Há falta de estrutura material, funcionários públicos, cursos de capacitação, etc.

Em relação ao acórdão 604/2008 que relata problemas da Ilha do Campeche/SC, tombada pelo Iphan, as orientações são para que sejam feitas diretrizes ambientais para que a ilha possa ser preservada. Esse trabalho além do Iphan envolve outros órgãos, como o Ibama e a Marinha.

Este exemplo, mais uma vez, coloca os problemas de falta de diretrizes técnicas apresentadas pelo Iphan para um bem tombado. Um problema sério, pois o órgão deixa de cumprir com seus objetivos essenciais.

Em relação ao acórdão 1035/2004 sobre Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA (em liquidação), o TCU também envolve a avaliação de várias instituições envolvidas na questão (SPU, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Ferroban, etc).

No caso do Iphan, mais um exemplo da falta de estrutura para proteger o patrimônio cultural, que pode acarretar perdas irreparáveis nos bens móveis e imóveis do patrimônio ferroviário.

“O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan - declarou não ter condições, face à escassez de recursos materiais e de pessoal, além do espalhamento do acervo histórico, de manter as peças históricas da entidade, limita-se, em algumas regiões, a realizar o tombamento destas.” (TCU. Acórdão 1035/2004).

Para finalizar há o acórdão 848/2007 referente ao Pronac para a Fundação Nativa (FUNATIVA). Foi a partir da vistoria realizada pelos técnicos do Iphan do Maranhão que o Tribunal fez a fiscalização das contas apresentadas.

Da mesma forma que ocorreu com alguns convênios analisados neste trabalho, é a partir das atividades dos técnicos do Iphan que questionaram a apresentação das contas que o TCU avalia a documentação e emite um parecer através de seus acórdãos.

Isso demonstra, em um primeiro momento, que há um trabalho em conjunto, sem os questionamentos do Iphan provavelmente o TCU não teria parâmetros para avaliar o uso dos recursos públicos.

5.2 Avaliação das atividades do TCU para os trabalhos do Iphan

Um primeiro ponto relevante é de que o TCU, a partir do trabalho de fiscalização, pode ser um parceiro do Iphan na reivindicação de políticas públicas para melhorar as condições de trabalho. Políticas que são essenciais para sanar ou ao menos diminuir os problemas constatados pelo Tribunal.

O acórdão pode servir como um importante documento para uso do próprio Iphan, por exemplo, na realização de reivindicações ao Ministério do Planejamento para solicitar maiores verbas para a execução de projetos e liberação de vagas para concurso público.

A análise dos acórdãos referentes ao Programa Monumenta exemplifica também a importante parceria entre os órgãos. O TCU ao pontuar os problemas dimensionou soluções para melhorar a atuação do Iphan e também o seu fortalecimento.

Além do Programa Monumenta o TCU, em outro acórdão (n.1864/2003), avaliou a gestão do Ministério da Cultura e do Iphan especificamente na área de preservação do patrimônio cultural. Mais um exemplo de linha de trabalho do TCU que visa avaliar as atividades técnicas, para melhorar a gestão pública.

De um modo geral, o Tribunal aborda claramente a falta de estrutura do Iphan e os problemas que isso acarreta para atender plenamente a missão da autarquia.

“Em resumo, medidas paliativas, como as mencionadas, não resolverão o problema, ainda mais quando se considera que o corpo técnico da autarquia requer conhecimentos específicos na área de patrimônio histórico. Para que o Iphan possa desempenhar suas atribuições com produtividade e qualidade numa área tão específica e peculiar, é fundamental que lhe sejam garantidas condições de desenvolver adequadamente seu próprio quadro de técnicos.”
(TCU, Acórdão n. 1864/2003).

As medidas paliativas ressaltadas pelo TCU são a centralização e execução de projetos diretamente pelo Minc e não pelo Iphan, a ideia de que sejam realizados convênios com universidades (projeto não executado), pois para o TCU “poderá ser questionada do ponto de vista legal, pois, ao que tudo indica, estar-se-á terceirizando serviços de atribuição típica da autarquia” (Acórdão 1864/2003) e também a falta de planejamento que resulta em tomadas de decisão incorretas.

O TCU considera fundamental que o próprio Iphan seja reestruturado para atender as demandas referentes ao patrimônio cultural e não que sejam feitos convênios e/ou projetos para cuidar de temas diretamente ligados à autarquia, como no caso da institucionalização do Programa Monumenta.

Um outro ponto relevante são os acórdãos n. 2484/2008, 604/2008 e 1160/2008 que partiram das denúncias de cidadãos através de e-mails e do canal de Ouvidoria do TCU, (implementada em 2004) e também o acórdão 3909/2008 de denúncia à Polícia Federal. Isso é um ponto positivo, que reflete o controle social, o accountability, e também a importância de cooperação entre os órgãos para avaliar as denúncias recebidas. Além da sociedade civil é fundamental colocarmos que a atuação do TCU faz parte das ações de accountability.

Porém, consideramos que esse controle poderia ser mais atuante se os cidadãos tivessem mais meios para fiscalizar os órgãos, e em especial o Iphan.

Um ponto importante na análise é o fato de que os acórdãos, como outros processos do sistema jurídico, poderiam ser finalizados mais rapidamente, para evitar maiores danos na gestão do Iphan, esse ponto é uma crítica feita, de um modo geral, ao sistema jurídico no Brasil.

Porém, por outro lado, muitos dos temas abordados nos acórdãos são processos demorados pois o TCU, seguindo a legislação, deve garantir o direito de defesa a todos os envolvidos, reforçando a democracia no país.

As recomendações do TCU relatadas nos acórdãos, de um modo geral, apresentaram-se imprescindíveis para o fortalecimento do Iphan e de alguns conceitos referentes à democracia, tais como a necessidade de maior

transparência nos projetos do Iphan e a participação dos municípios e da comunidade.

É fundamental ressaltarmos também a preocupação do Tribunal em relação aos problemas estruturais da autarquia.

“Como visto, este Tribunal já atuou, em períodos recentes, mediante auditorias, na área de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional. Nos trabalhos, os problemas constatados quase sempre estavam relacionados à falta de recursos. Assim, não se vislumbram, no momento, outras ações fiscalizatórias por parte do TCU que possam resultar em contribuições para a melhoria do quadro vivenciado.”(TCU, Acórdão n. 1864/2003)

Problemas que aos poucos estão sendo discutidos e há alguns avanços, mas para que eles sejam realmente sanados somente a médio e longo prazo poderemos avaliar melhor, pois consideramos que eles são frutos do pouco investimento em políticas públicas na área de cultura no Brasil.

É importante acrescentar também que a atuação do TCU fortalece o Iphan ao exigir de outros órgãos maior investimento, fiscalizar possíveis atos de corrupção, julgar servidores, contratos e os convênios.

6 Considerações finais

Neste trabalho através da análise dos acórdãos foi possível avaliar de que modo o Iphan atua na área de políticas públicas de cultura e como o TCU avalia e fiscaliza esses trabalhos.

A atuação do Tribunal, no período selecionado, foi importante para os projetos do Iphan, pois, de certa forma, contribuiu para melhorar as condições de programas na área de preservação e difusão do patrimônio cultural. A contribuição foi mais no sentido de apontar os problemas de gestão.

A fiscalização do TCU deve ser destacada de forma positiva para o Iphan, pois além de focar o orçamento, avaliou os projetos técnicos de modo a contribuir em melhorias na gestão pública, tais como as questões de eficiência e eficácia.

Um dos pontos principais é de que o TCU orientou para que haja mais planejamento técnico na gestão, para além de minimizar gastos desnecessários o Iphan possa cumprir com sua missão e com os seus objetivos mais adequadamente.

Os piores problemas constatados na gestão do órgão podem ser destacamos em alguns itens, como a falta de diretrizes para os critérios de restauro dos bens tombados, recursos financeiros escassos, falta de funcionários, falta de parâmetros para os critérios de tombamento, etc.

É importante frisar que o Tribunal, além de orientar o próprio Iphan para executar tarefas para resolver os problemas destacados, como instituir portarias com diretrizes de trabalho, também exigiu de outros órgãos ações para sanar os problemas encontrados.

O principal órgão envolvido é o Ministério do Planejamento. O TCU orientou, por exemplo, que sejam feitos concursos públicos e que haja maiores verbas para a execução de projetos do Iphan.

As fiscalizações do TCU são direcionadas para que a missão e objetivos do Iphan sejam alcançados plenamente. A leitura dos acórdãos revelou o

direcionamento impessoal do Tribunal, fundamentado nos preceitos constitucionais e dessa maneira, a vertente de trabalho voltada para o fortalecimento dos valores democráticos.

A parceria entre Iphan e TCU pode resultar em melhorias significativas para a área finalística do Iphan, pois, além de fiscalizar possíveis problemas de corrupção, pode auxiliar em pontos importantes, como na avaliação da gestão do órgão e ao envolver outros ministérios para haver o fortalecimento da instituição.

Além disso, as questões de fortalecimento do sistema democrático são enfocadas nos trabalhos do TCU, pois ele é um órgão de controle que auxilia o accountability no país e também orienta para que as atividades do Iphan sejam executadas com maior transparência e participação popular.

Com a análise dos acórdãos selecionados, é importante acrescentar que as políticas públicas de cultura que envolvem o patrimônio cultural no Brasil ainda precisam ser implementadas de forma mais estruturada.

As colocações do TCU destacaram a falta de planejamento a médio e longo prazo para as políticas públicas de cultura na área de patrimônio cultural. O Iphan ainda precisa estruturar diretrizes técnicas que se referem a uma história oficial de mais de 70 anos, desde o Decreto-Lei n.25.

Hoje, há um grande desafio de que as políticas públicas sejam implementadas adequadamente no Iphan. Acreditamos que essa implementação está sendo estruturada melhor neste momento; este trabalho revela um pouco ainda dos problemas e desafios existentes na área e das dificuldades que precisam ser sanadas para a implementação das políticas públicas.

Implementação que será melhor feita com a participação dos vários atores envolvidos no processo, tais como os servidores da autarquia, outros órgãos federais e municipais e a população em geral.

A expectativa é de que com os problemas apontados nos acórdãos do TCU, o Iphan consiga resolvê-los implementando as políticas públicas na área, como as diretrizes de trabalho para os tombamentos. São desafios que poderão ser trabalhados melhor em equipe.

Para finalizar, é fundamental colocarmos que as atividades desenvolvidas pelo TCU relativas ao Iphan devem ser reforçadas, incentivadas e aprimoradas para garantir que os trabalhos do Tribunal continuem sendo executados e contribuindo no fortalecimento do Iphan para, por exemplo, melhorar a gestão pública e os trabalhos de accountability e transparência no sistema democrático brasileiro.

7 Referências bibliográficas

BEHN, R D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 49, n.4, p.5-46, 1998. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 11 de out. de 2010.

BRASILa. Lei 8.443/92. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 11 de out. de 2010.

BRASILb. Decreto n. 4.811, de 10/08/2003 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. Disponível em: <www.in.gov.br> . Acesso em: 15 de out. de 2010.

BRASILc. Ministério da Cultura. **Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas.** Brasília: Minc, 2009.

BRASILd Monumenta. **Sobre o programa.** Disponível em: <www.monumenta.gov.br>. Acesso em: 11 de nov. de 2010.

BRASILE Tribunal de Contas da União (TCU). **Conheça o TCU.** Disponível em: <www.tcu.gov.br> Acesso em: 03 de agos. de 2010.

BOTELHO, Isaura. As dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.2, 2001. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 08 de set. de 2010.

CERQUEIRA, Telma Soares; FONSECA, Brenda Coelho. Mapeamento preliminar das atividades dos fotógrafos no Iphan (1937-1987). In.: Iphan. **A fotografia na preservação do patrimônio cultural: uma abordagem preliminar.** Rio de Janeiro: Iphan, COPEDOC, 2008. (Cadernos de pesquisa e documentação do Iphan; 4).

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural: o direito à cultura.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CHUVA, Marcia Regina Romeiro. **Os arquitetos da memória: a construção do patrimônio histórico e artístico nacional no Brasil (anos 30 e 40).** Niterói (RJ): UFF, 1998. 516 p. Tese (Doutorado em História Social das Ideias)-Universidade Federal Fluminense.

COSTA, Marcia Bittencourt da. **Corrupção, improbidade administrativa e o Tribunal de Contas da União**. Brasília: sn, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769530.PDF>>. Acesso em: 23 de set. de 2010.

DURAND, José Carlos. Cultura como objeto de Política Pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n. 2, 2001 Disponível em: < www.scielo.br>. Acesso em: 23 de set. de 2010.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: UFF/Minc Iphan, 2005.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Iphan). Disponível em: <www.iphan.gov.br>. Acesso em: 20 de set. de 2010.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUFF, 1999. Disponível em: <http://www.uff.br/ppgci/ppgci_livros.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2010.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto** o município e o regime representativo no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MATIAS-PEREIRA, Jose. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração do Mackenzie**, São Paulo, ano 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

MOTA, Ana Carolina Y H A . **Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. 243 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2009, vol.43, n.6, p. 1343-1368. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 24 de set. de 2010.

PITKIN, Hanna F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, n. 67, p. 15047, 2006. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 16 de out. de 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Disponível em: <www.schwartzman.org.br>. Acesso em: 11 de out. de 2010.

SEBRAE. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <

[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/\\$File/NT00040D52.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/$File/NT00040D52.pdf)>. Acesso em: 16 de out. de 2010.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Atualizadores Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.