

Nota Técnica

MODELO LÓGICO (ML) DO SISTEMA NACIONAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL (SNPC)

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais

Nº 58

Bruno Cruz
Constantino C. Mendes
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Paula Ziviani

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Abril de 2026

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de

Inovação, Regulação e Infraestrutura

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

Coordenadora-Geral de Imprensa e

Comunicação Social

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

A equipe do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) abaixo listada participou e auxiliou a organização da oficina. Já o técnico de pesquisa e planejamento aposentado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Adroaldo Quintela foi o moderador da oficina.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento



EQUIPE TÉCNICA

Bruno Cruz

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea

E-mail: bruno.cruz@ipea.gov.br.

Constantino C. Mendes

Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea

E-mail: constantino.mendes@ipea.gov.br.

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea

E-mail: frederico.barbosa@ipea.gov.br.

Paula Ziviani

Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea

E-mail: paula.ziviani@ipea.gov.br.

Ministério da Cultura



EQUIPE TÉCNICA

Marcia de Figueiredo Lucena Lira

Então diretora do Departamento de Articulação, Fomento e Educação

Cejane Pacini Leal Muniz

Atual diretora do Departamento de Articulação, Fomento e Educação



EQUIPE TÉCNICA

Maíra Torres Corrêa

Então coordenadora-geral

Lais Helena Custodio Rodrigues de Queiroz

Atual coordenadora-geral

Carolina Di Lello Jordão Silva

Coordenadora de Institucionalização

Ivana Medeiros Pacheco Cavalcante

Então coordenadora de Monitoramentos

Simone Kimura

Atual coordenadora de Monitoramentos

Alexandre Cavalcanti Gomes Neto

Chefe de divisão do Observatório

Lais Helena Custodio Rodrigues de Queiroz

Então analista de Patrimônio Cultural

Victor Reis Chaves Alvim

Então técnico

Como citar:

CRUZ, Bruno et al. **Modelo lógico (ML) do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC)**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2026. (Dirur: Nota Técnica, 58). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ntdirur58-port>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	5
1.1 O problema	6
1.2 Por que usar o método do Modelo Lógico?	7
2 O IPHAN E OS TRÊS IS: FRAGMENTAÇÃO E HETEROGENEIDADES	9
3 O MODELO LÓGICO	11
3.1 O subfinanciamento.....	11
3.2 Cultura e patrimônio no território: bases de articulação federativa.....	13
4 O MÉTODO.....	20
4.1 Descrição dos resultados.....	22
4.2 Modelo Lógico.....	23
REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

Isso de querer ser exatamente aquilo que a gente é ainda vai nos levar além.
Paulo Leminski (1987)

O patrimônio cultural desempenha um papel fundamental na preservação da memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, na promoção da criatividade cultural e no desenvolvimento nacional. No Brasil, sob a liderança de Rodrigo Melo Franco e inspiração de Mario de Andrade e de tantos outros do movimento modernista brasileiro, inicia-se um esforço de construção e formação de um Sistema de Proteção ao Patrimônio Cultural, culminando com um grande marco em 1937, como a criação do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Apesar de sua longa tradição, o Brasil enfrenta desafios significativos na coordenação federativa da preservação e salvaguarda do patrimônio cultural, abrangendo os níveis federal, estadual e municipal. Além disso, a amplitude do patrimônio cultural, com suas dimensões material, imaterial e arqueológica, complexifica ainda mais sua gestão compartilhada. Para além do desafio federativo, o objeto em si é bastante amplo: o patrimônio cultural possui dimensões material, imaterial e também de cunho arqueológico que tornam ainda complexa a sua gestão compartilhada. Assim, existe um desafio ainda maior da articulação interfederativa na sua preservação. Para tanto, os técnicos do Iphan solicitaram às diretorias Disoc e Dirur, do Ipea, subsídios para desenvolver um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC) que pudesse articular e organizar melhor as ações tanto em nível subnacional como também em suas diversas dimensões. Da mesma maneira, essa estruturação interfederativa deve levar em conta uma integração ao ainda incipiente Sistema Nacional de Cultura (SNC), que busca integrar as diversas dimensões da cultura. Assim, o SNPC visa a otimizar processos, criar sinergias e convergir para uma gestão mais eficiente e eficaz do patrimônio cultural do país, em especial o fazendo de maneira integrada com os demais atores do Sistema de Patrimônio (Fórum [...], 2009).

Certamente, o conceito de política pública dá unidade e permite a construção de um objeto de análise. A institucionalidade das políticas públicas também dá unidade, empírica, ao conjunto de práticas significativas que movimentam atores sociais em torno de problemas públicos, lhes conferindo corpo e estabelecendo regras formais e informais para o relacionamento entre aqueles atores. Esses atores são múltiplos, e carregam ideias, crenças causais e interesses diversos em relação aos problemas e motivações da ação. O contexto federativo adiciona complexidade, exigindo mecanismos que qualifiquem as interdependências entre múltiplos atores com diversas inserções territoriais e setoriais. Coordenação, cooperação e deliberação conjunta são, portanto, desafios significativos nessa discussão do patrimônio.

As políticas para o patrimônio artístico, histórico e cultural brasileiro não poderiam ser diferentes, ou seja, mobilizam múltiplos atores no contexto federativo brasileiro. O patrimônio cultural brasileiro se distribui pelos 5.560 municípios brasileiros, 26 estados e Distrito Federal, e possui configurações diversas em cada situação territorial, sendo que as capacidades estatais de cada ente federado também são variadas. Os desafios de proteger e valorizar, isto é, vitalizar o patrimônio, envolvem enormes esforços e a participação de outros entes públicos estatais, mas também outros atores da sociedade civil, a exemplo de associações, comunidades, empresas etc.

Diante desse quadro, o Iphan, por meio do Departamento de Cooperação Institucional, demandou ao Ipea apoio técnico para o desenvolvimento conjunto de uma proposta de SNPC que contemplasse, de modo estruturado, a articulação federativa entre os entes subnacionais e o próprio sistema de monitoramento e operacionalização das ações do instituto, bem como a sua integração ao SNC. Entre as expectativas iniciais

figuravam a definição de indicadores para monitoramento das ações, a racionalização de processos e a formulação de um plano de ação mais consistente. Considerando que, à época, não havia um diagnóstico preciso dos problemas a serem enfrentados, a equipe técnica do Ipea propôs a realização de um estudo sobre a relação interfederativa e iniciou a construção de um modelo lógico (ML) destinado a identificar causas, consequências e ações potenciais. Para tanto, foram feitas diversas reuniões prévias entre o Ipea e a equipe do Iphan para a consolidação de uma proposta, posteriormente apresentada à Diretoria e à Presidência do Iphan, a partir da qual se aprovou a realização de uma oficina com a participação de todas as diretorias do instituto em âmbito nacional, sendo esta promovida no fim de 2024. Assim, tendo representantes de todas as áreas do Iphan, a oficina dedicada ao ML revelou-se central nesse processo, ao possibilitar a estruturação coletiva das informações, o alinhamento das expectativas institucionais e a sistematização dos objetivos da parceria, contribuindo não apenas para o alcance da construção de um plano de ação, mas também para resultados adicionais relevantes, como o fortalecimento do diálogo técnico entre o Iphan e o Ipea, maior debate interno no Iphan e consolidação de uma proposta para ser discutida com os demais parceiros nos estados e municípios (Fórum [...], 2009).

Deve-se ressaltar que a busca pela maior integração e coordenação federativa não é uma iniciativa nova dentro do Iphan. Uma experiência precursora nesse sentido foi o I Fórum de Ouro Preto, em 2009, que abordou a importância da cultura e do patrimônio cultural no desenvolvimento do país. Esse evento serviu como base para uma consolidação da discussão da criação do SNC, promovendo a integração de políticas culturais nos âmbitos federal, estadual e municipal. Uma das principais conclusões do seminário foi a necessidade de coordenação entre as esferas de governo para promover o desenvolvimento cultural do Brasil. No entanto, ainda hoje, os desafios para a consolidação dessa articulação federativa permanecem como uma meta a ser alcançada.

O Ipea tem acumulado experiência na condução da avaliação de políticas *ex ante* e no auxílio do desenho de políticas a partir de diversas metodologias, incluindo o ML. Tal modelo atua como uma ferramenta de análise prospectiva e planejamento de políticas públicas no Brasil (Brasil, 2018; Cassiolato e Guerresi, 2010; Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007). Esta foi, então, a opção metodológica para iniciar o projeto conjunto. Foi uma escolha natural e pertinente para o enorme desafio que se colocou para as duas instituições. Constituiu-se, portanto, numa abordagem estruturada para a avaliação de programas, construção do problema, bem como o auxílio no desenho dos projetos antes de sua implementação, com o objetivo de avaliar sua viabilidade, eficácia e eficiência potenciais, e aumentar a probabilidade de se atingir os objetivos esperados da política. Esta nota apresenta, de forma sucinta, os principais resultados e a metodologia empregada na discussão da construção de um ML que balize as ações para a articulação federativa, em especial com os estados. O exercício realizado não era apresentar uma proposta fechada, mas, sim, construir um plano de ação para, de modo coletivo com os demais atores, trazer uma proposta mais consolidada do SNPC. A nota está dividida em mais duas subseções desta introdução, apresentando o problema geral a ser atacado pelo SNPC e uma justificativa da utilização do ML para o problema específico. Na seção seguinte, são detalhados outros desafios no problema em questão.

1.1 O problema

A questão do delineamento e operacionalização de um desenho federativo e cooperativo nesse campo alinha-se com os objetivos da democratização das políticas patrimoniais por meio da participação social.

Desde 1937, o Brasil conta com um órgão nacional, o Iphan, que se concentra nas atividades de proteção e de vitalização do patrimônio material e imaterial. O século XX viu nascerem órgãos estaduais e instituições municipais de proteção patrimonial. Diferentes iniciativas de coordenação das ações patrimoniais se estruturaram ao longo dos séculos XX e XXI. Entretanto, essas iniciativas não constituíram mecanismos permanentes e institucionalizados de atuação. Ou seja, foram importantes, mas pontuais e sem alcance federativo.

Neste contexto, como veremos adiante, na descrição dos resultados, formulou-se o seguinte problema orientador da organização do planejamento, por meio do ML: baixa capacidade dos instrumentos de políticas patrimoniais para incentivar a coordenação federativa e a coordenação das demais políticas do governo federal.

O problema aborda o fortalecimento das capacidades estatais por meio da coordenação com entes federados e políticas federais de cultura.¹ Embora o enunciado tenha sido elaborado pela equipe do Iphan, a sequência de ações prevê pactuações semelhantes com entes federados e a sociedade civil.

O objetivo geral indica o estabelecimento de processos de pactuação e qualificação das políticas patrimoniais, o que implica e se desdobra em ações e objetivos específicos, como formar instâncias de coordenação intersetorial, instituir consórcios e mecanismos de participação social, fortalecer redes e agentes locais, incentivar a estruturação de capacidades institucionais, estabelecer territórios patrimoniais como eixos de organização da ação, incentivar a estruturação de orçamentos locais direcionados à cultura e ao patrimônio, difundir as políticas de patrimônio cultural e definir as competências dos entes federativos (subseção 4.2).

1.2 Por que usar o método do Modelo Lógico?

No contexto de cada política pública, diferentes dimensões operam de forma simultânea, podendo ser distinguidas as dimensões simbólica e conceitual, a dimensão substantiva e a dimensão operativa.

A dimensão simbólica se identifica com a construção de estratégias discursivas, marcos cognitivos, representações e referenciais de política pública. Essa construção estabiliza a formulação de problema e cria narrativas e discursos que conectam os diferentes atores.

Questões relacionadas às políticas patrimoniais, sua representatividade social, legitimidade e diretrizes para a ação – seja como serviço público ou sob uma lógica gestonária vinculada à economia –, tornam-se centrais nesse nível. A participação social na deliberação e na implementação permeia todas essas questões.

As ideias são importantes em políticas públicas, criam consensos, mas, sobretudo, conflitos. Os argumentos sobre falhas e deficiências do Estado, déficit público e crise fiscal aparecem conectadas com diferentes representações do que devem ser as políticas patrimoniais.

Os argumentos revelam posições e concepções dos diferentes atores. De um lado, as concepções em jogo respondem às situações de fragilidade e força das instituições, mas também as compõem. Por outro lado, os recursos institucionais estabelecem limites e potenciais para as políticas patrimoniais: subfinanciamento e heterogeneidades nas capacidades estatais funcionam sob os contextos das desigualdades regionais e demandam ações para a otimização do uso dos recursos escassos, mas também a qualificação de tais recursos.

1. O conceito de capacidade estatal se refere às habilidades do Estado para desempenhar suas funções essenciais. Estas dizem respeito à: i) formulação de políticas e planejamento; ii) capacidade operacional, que implica a implementação e gestão de serviços; e iii) capacidade de produção normativa e regulatória, o que abrange fiscalização, controle, monitoramento e avaliação. Na ideia das capacidades estatais incluímos as capacidades institucionais, nelas compreendidas a estrutura organizacional e o desenho de processos decisórios e competências técnicas; assim, as capacidades que, em termos gerais, envolvem conhecimentos e habilidades dos servidores, capacidades financeiras – ou seja, recursos orçamentários e gestão financeira – e capacidades políticas. Isto é, as habilidades de interlocução, negociação e implementação, propriamente, o que envolve coordenar atores e criar viabilidade para desenvolver ações segundo objetivos (Gomide e Pires, 2014).

É fundamental estabelecer um equilíbrio entre necessidades e recursos. Diante de demandas elevadas e de recursos insuficientes, a coordenação e a cooperação na definição e na implementação de ações tornam-se essenciais. A pactuação de objetivos e ações comuns minimiza os efeitos da competição por recursos públicos, sendo o orçamento um instrumento-chave de organização e coordenação.

A dimensão substantiva da política tem relação com os conteúdos estabilizados e enunciados publicamente, ou seja, trata-se das alternativas escolhidas para dar força aos processos e unir os atores em orientações comuns. Nessa camada, as escolhas organizacionais são realizadas, não sem conflitos e contradições. Tal dimensão, a escolha, está formulada no enunciado do problema.

Instâncias de participação, modalidades de coordenação interinstitucional e interfederativas de governança são instituídas à luz das correlações de força simbólica entre políticas patrimoniais, políticas culturais e políticas macroeconômicas, e delas são derivadas ações e associações com os recursos necessários. Estes são de diferentes tipos, ou seja, de natureza organizacional, financeira, humana e tecnológica.

Na lógica das opções normativas e substantivas, seguem-se a avaliação de opções, a decisão sobre planos de ação e a definição de objetivos e metas, os quais são inseridos na agenda de ação com temporalidades definidas.

A dimensão operativa se identifica com a gestão de recursos colocados em movimento por meio de planos de aplicação concretos. Pergunta-se onde concentrar recursos e com quais instrumentos, com execução direta, incentivos, sanções, parcerias, linhas de financiamento etc. Da mesma maneira, questiona-se qual é o lugar e a importância da definição clara de responsabilidades e competências, quais seriam os procedimentos e as regras do jogo de interações. Nesse ponto, problemas operacionais se associam a questões de desenho ou normativas.

A classificação das dimensões do paradigma de políticas patrimoniais tem um caráter genérico (e, por vezes, tipológico), permitindo descrever a rede de interconexões dinâmicas presente nos processos de planejamento e de implementação das políticas públicas. Entre as questões levantadas estão:

- quais são as representações estabilizadas sobre os problemas a serem enfrentados?
- o que fazer antes e depois, ou seja, qual é a sequência e os objetos de ação? e
- em que tipo de recursos focar a ação: em recursos normativos, operacionais ou em recursos políticos, como a aproximação entre atores que deverão fazer alianças e estabelecer oposições?

Assim, a implementação se refere aos constrangimentos situacionais, especialmente os recursos humanos e materiais, o tempo necessário para agir e a necessidade de se identificar e mobilizar atores e seus interesses. Neste caso, além da estratégia, é necessário avaliar periodicamente os resultados. Dessa forma, o dispositivo da ação pública se completa: formulação e representação do problema (teoria do problema), definições normativas e métodos de ação (organização institucional dos instrumentos de política pública).

A análise de políticas públicas busca compreender a ação governamental em sua relação com múltiplos atores. Atuar em políticas públicas envolve, antes da normatização, a produção de significados alinhados a diversos objetivos. Para isso, é crucial definir o problema, suas causas e consequências, desenvolvendo uma teoria robusta que fundamente as ações e explique os potenciais e os limites dos instrumentos de políticas disponíveis.

Ao escolher financiar certas ações específicas, por exemplo, são sinalizadas as opções e explicações do problema a ser enfrentado. A literatura a respeito do patrimônio é rica em apontar as características da intervenção patrimonial e, principalmente, para discutir as legitimidades ou representatividade das intervenções. Exemplificamos: a ênfase organizacional no bem edificado, por exemplo, indica algo das orientações e seletividades históricas assumidas pelos órgãos.

Ao se fazer escolhas e privilegiar uma formulação específica de problemas e ações, explicita-se o sistema valorativo e as prioridades acionadas. A multiplicação de atores participantes das intervenções patrimoniais e as demandas por ampliação do objeto de ação explicitam a necessidade de instrumentos de coordenação, deliberação e participação interfederativa e entre o Estado e a sociedade civil.

Os atores agem produzindo significados, quadros de interpretação do mundo e dos problemas que estão no seu horizonte de preocupações. A perspectiva adotada na reflexão sobre o SNPC baseia-se na análise cognitivista de políticas públicas (Muller, 2000) ou, mais amplamente, na concepção das políticas públicas como paradigma (Surel, 1995), em razão da ênfase que elas dão ao papel das ideias, dos instrumentos operacionais e dos fóruns híbridos (conselhos paritários, comissões intergestores, fundos geridos de forma compartilhada, entre outros) na construção de sentidos para a ação.

O ML é método auxiliar na pactuação de significados para um problema e para a organização dos instrumentos para a ação. Os atores formam redes explicativas e coalizões em torno das políticas e de seus referenciais, os quais se constituem por um conjunto de ideias, crenças, valores, normas, explicações causais e imagens que funcionam como vetores complexos e implícitos da ação (Smith, 1995).

Atores e mediadores articulam um conjunto coerente de significados parciais, fragmentados e dispersos institucionalmente. Esses elementos juntos dão sentido aos instrumentos próprios da ação pública, formando grupos e interesses. O ML auxilia na estabilização de um conjunto de explicações e justificativas para a ação.

O tema das políticas públicas e suas relações com os instrumentos de ação ainda é pouco explorado. A maioria das análises se debruça nas atividades e na parte mais visível dos fenômenos relacionados à ação pública, ou seja, os discursos, as ideias, a mobilização dos atores, os fóruns, agências etc. Todavia, analisar a ação pública a partir dos seus instrumentos e usos é imprescindível, já que toca na questão dos limites e potenciais para a ação (Silva e Labrea, 2014).

Nesse contexto, os instrumentos de pactuação ganham relevância. Normas (definição de competência e diretrizes que orientem ações de forma mais específica, a exemplo de protocolos e metodologias) e fóruns de coordenação são, em termos gerais, os instrumentos mais visíveis e recorrentes.

2 O IPHAN E OS TRÊS IS: FRAGMENTAÇÃO E HETEROGENEIDADES²

O patrimônio artístico, histórico e cultural não se constitui em domínio homogêneo, passível de uma descrição ou classificação clara e distinta. O patrimônio cultural é formado por materialidades e imaterialidades, sendo instituído pelo campo do patrimônio edificado (prédios, conjuntos, entornos etc.) e por objetos artísticos, culturais e históricos (documentos, arquivos, objetos arqueológicos, lugares, sítios, paisagens etc.).

2. A abordagem que se segue pressupõe considerar a interdependência entre ideias, interesses e instituições na construção dos sentidos tanto nas políticas públicas quanto nas avaliações de políticas públicas. Qualquer avaliação é endereçada a problemas distintos, relacionados a ideias, a interesses e à posição institucional dos atores, respondendo a diferentes significados, métodos e usos. Um ator A, por exemplo, acredita que o objetivo do SBP é fortalecer o Iphan; o ator B foca a dimensão federativa, tanto para fortalecer autonomias locais quanto pactuar ações, inclusive com o próprio Iphan; o ator C foca a questão dos recursos orçamentários; e, finalmente, o ator D foca a questão da participação social e da democratização das políticas patrimoniais, minimizando questões de gestão (Palier e Surel, 2005).

A política patrimonial também é constituída por bens imateriais e processos (modos de fazer, saberes, formas de vida etc.). As duas dimensões são interdependentes. Um objeto é patrimônio por sua legitimação no campo patrimonial, ou seja, em razão de valores. Uma prática como a construção de uma viola (pensamos na viola de cocho) é patrimônio pela definição pública de que a tradição de sua fabricação é valorizada e legitimada pelo campo patrimonial. A noção de patrimônio cultural não existe em si e é, portanto, objeto de controvérsias e práticas numerosas, ações, narrativas e intervenções políticas variadas.

A consistência discursiva sobre o objeto patrimônio cultural mal esconde a multiplicidade de questões e desafios que envolvem a política pública em sua estruturação – modos de organização (setorialidade e competências federativas), capacidades institucionais, financiamento, mecanismos de coordenação e cooperação federativa e normatização de procedimentos são temas recorrentes. É necessário dominar um grande otimismo e realizar um esforço de construção de coerência nas tramas de desenvolvimentos e realidades tão heteróclitas e pouco costuradas.

Como são muitos os atores no jogo da ação pública, sejam eles públicos ou privados, pode-se dizer que cada um deles se move em diferentes registros e quadros de representações, qualificando as situações-problema de formas diversas, dando-lhes respostas também variadas, segundo seus projetos e interesses.

Os atores mais visíveis são os decisores, aqueles que se movimentam no contexto da agenda governamental, realizando escolhas concretas, regulamentando, legislando, ajustando critérios e dando respostas a questões específicas que envolvem operações técnicas e financeiras. Em geral, esses atores estão associados a necessidades institucionais. Devem lidar com falhas de implementação, incoerências de processos, objetivos, metas, estratégias e, mais do que tudo, precisam agir priorizando, ajustando expectativas a níveis limitados de capacidades e recursos.

Obviamente, a sociedade civil sempre tem algo a dizer. Associações culturais, comunidades, empresas e usuários dispõem de prismas diversos que podem ser considerados nas definições sobre o que fazer e como. De modo evidente, ideias e interesses se associam a concepções ajustadas, em geral, em relação às posições sociais e institucionais específicas. Assim, expectativas e desejos quanto ao bem patrimonial ou patrimonializável são colocados sempre em perspectiva. De outra forma, trazem pontos de vista muito diferenciados e específicos quanto aos elementos constitutivos da ação pública.

Assinale-se que, todavia, sem um sentido comum do jogo e sem mecanismos que permitam essa construção, não é possível estruturar a ação pública. Os discursos, análises e formas de atuação são relativamente incomensuráveis, e constituem-se em gramáticas diferentes, embora haja a possibilidade de tradução e uso de elementos específicos, de maneira a dar sentidos e respostas singulares às necessidades das intervenções públicas. Assim, é importante enfatizar que o ML é um método de pactuação e elaboração de ações e estratégias que auxilia nessa construção.

Os decisores podem se apoiar nas opiniões e nas análises oferecidas por pesquisadores, *experts* ou profissionais, mas as controvérsias a respeito do objeto da ação são abertas, sendo que as expectativas a respeito do que cada um dos atores pode dizer ou fazer são sempre ajustadas nos processos de implementação e nos contextos políticos e econômicos mais gerais.

Se o ML pode ajudar a pacificar conflitos, deve-se lembrar que essa pacificação é provisória, devendo a ação ser monitorada e discutida com os atores importantes.

A coordenação entre atores com diferentes gramáticas exige um alto nível de informação e, também, o reconhecimento das múltiplas estruturações de ideia, objetivos, interesses, capacidades institucionais e regras do jogo.

3 O MODELO LÓGICO

Já se viu que os objetivos políticos se organizam em torno de ideias, interesses e instituições diversas, ou seja, representações alternativas de ação, diferentes percepções dos problemas públicos e sobre como agir. Os atores, ao mesmo tempo em que configuram, são também produzidos pelos diferentes arranjos sociais e institucionais, usam metodologias e dão pesos, com variado rigor, a valores e objetivos, sempre mediados pelas situações em que atuam. A partir das oficinas do ML, foi possível traduzir os diferentes quadros de percepção ou gramáticas práticas dos atores em assertivas organizadas mais gerais:

- as políticas patrimoniais são subfinanciadas;
- a definição das competências federativas é imprecisa;
- a complexidade, heterogeneidade e multiplicidade dos esforços e objetos de atuação institucional é um desafio à coordenação; e
- as baixas capacidades institucionais dos órgãos de políticas patrimoniais se constituem em obstáculo à implementação de políticas federativas.

Os descritores do ML têm como finalidade dimensionar os problemas e o tamanho dos desafios impostos ao Estado e à sociedade civil. Nas próximas seções seguiremos os recursos financeiros e a presença ou não de estruturas institucionais nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, nesse caso, como aproximação de capacidades estatais. Foram escolhidos os planos municipais e estaduais, os fundos e os conselhos de preservação do patrimônio como exemplares das capacidades. Em seguida, são apresentados os resultados das oficinas realizadas com o Iphan.

3.1 O subfinanciamento

Um possível indicativo do subfinanciamento das políticas patrimoniais é a participação dos investimentos federais no orçamento fiscal. Em trabalho recente, o Ipea lançou a plataforma *Inferê*,³ que permite a regionalização desses investimentos.⁴ A função orçamentária cultura apresentou um montante médio de aproximadamente 300 milhões de reais entre 2001 e 2020, em um contexto de redução contínua do orçamento de investimentos federais. Em 2020, o orçamento total de investimentos do governo federal foi de 47,1 bilhões de reais, dos quais a cultura representou menos de 0,6%. Na função orçamentária cultura, a subfunção patrimônio histórico tem representado aproximadamente metade do investimento. A plataforma *Inferê* mostra a distribuição por Unidade Federativa (UF) dos investimentos federais. O gráfico 1 apresenta os dados para os investimentos federais em cultura, dos quais o Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Minas Gerais são os principais beneficiários. Contudo, ao analisar a distribuição do investimento federal na subfunção patrimônio histórico, observa-se maior concentração na Bahia, no Rio de Janeiro e em Minas Gerais.⁵ É interessante notar que a metodologia desenvolvida pelo Ipea proporcionou um avanço significativo na regionalização dos gastos, aumentando a identificação de investimentos de 4,4% no Sistema Integrado de Administração Financeira, da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN), para mais de 90% após a aplicação da nova abordagem. Outro aspecto relevante, que reforça a importância da discussão sobre a pactuação federativa, é o fato de que aproximadamente metade do investimento foi realizado por meio de transferências a estados e municípios, convênios e outros tipos de repasses a entes subnacionais.

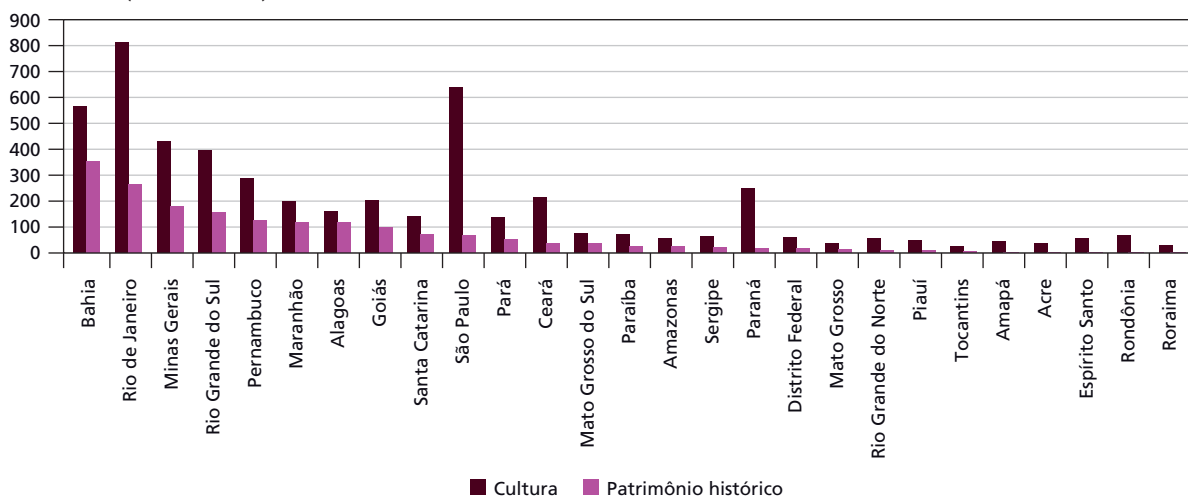
3. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/inferê>. Acesso em: dez. 2025.

4. Mais detalhes para análise do último ano disponíveis na série histórica de 2020 (Cruz *et al.*, 2024).

5. Uma análise mais aprofundada das causas dessa concentração extrapola o escopo desta nota. Ainda assim, ela parece refletir dois fatores principais: uma estrutura mais consolidada do setor de patrimônio nesses estados e a maior presença de acervo colonial nessas regiões.

GRÁFICO 1

Investimento federal regionalizado por UF em cultura e em patrimônio histórico – valores acumulados reais (2001-2020)



Fonte: Siafi/Siga e Infere/Ipea.

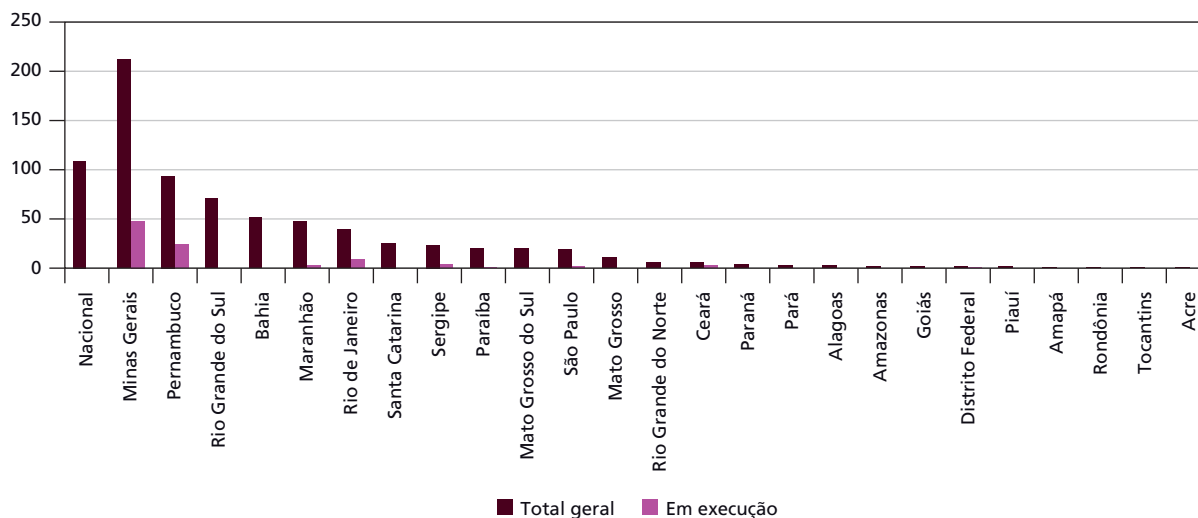
Elaboração dos autores.

Obs.: A definição das categorias é a expressa no orçamento público. Sendo assim, adotamos função orçamentária cultura e a subfunção patrimônio histórico.

Outro dado relevante, que evidencia a importância de fortalecer as capacidades estatais e a cooperação entre entes federados, é a previsão de montante de investimentos e projetos no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC). Há uma previsão de 771,8 milhões de reais para todas as UFs, com fontes de financiamento que vão além do orçamento fiscal, incluindo a participação de bancos públicos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e outras fontes. O gráfico 2 apresenta a distribuição desses recursos por UF, considerando tanto o montante previsto quanto o em execução. A consulta realizada no segundo semestre de 2024 aponta que apenas 11% dos projetos estão em andamento, abrangendo nove estados, o que significa que dezoito UFs ainda não conseguiram implementar os projetos previstos, devido a uma miríade de dificuldades.

GRÁFICO 2

Montante total e em execução de projetos no Novo PAC por UF (2024)



Fonte: Siafi/STN, Siga Brasil/Senado Federal e Infere/Ipea.

Elaboração dos autores.

3.2 Cultura e patrimônio no território: bases de articulação federativa

As figuras de 1 a 10 apresentam dados municipais e estaduais de despesas pagas em cultura e patrimônio, bem como informações sobre a existência de conselhos, planos e fundos municipais e estaduais nas duas áreas.

Uma estratégia para articulação federativa do governo federal incluiria adotar uma hierarquia de situações envolvendo desde estados e municípios com planos, fundos e conselhos instalados (em operação) até aqueles estados e municípios que, tendo patrimônio de interesse nacional, não conseguiram, ainda, construir um sistema próprio de cultura e patrimônio.

Essa estratégia envolveria a definição de critérios de prioridade, por parte do governo federal, junto aos estados e municípios, de forma a construir ações públicas conjuntas que atendam a determinados requisitos para uma ação prioritária articulada.

O objetivo nos médio e longo prazos é construir um SNPC que adote instrumentos, objetivos e metas tripartites, capaz de formular, acompanhar (monitorar) e avaliar políticas, programas, projetos e ações adequados às diversas situações municipais e estaduais no território nacional.

No Demonstrativo de Execução Orçamentária por função é possível observar a preponderância das despesas municipais na função cultura (tabela 1), seguidas pelos estados e pela União. A descentralização de recursos federal e estaduais aos municípios também representa valores significativos, porém, sem uma estratégia de articulação ou coordenação das ações entre as três instâncias de governo. É interessante observar que o consolidado da função orçamentária cultura em 2023 atinge, em valores nominais, R\$ 19,9 bilhões de reais, o que representa 0,28% do total das despesas do consolidado da União, estados e municípios. Contudo, a despesa da União foi de R\$ 2,87 bilhões de reais, ou seja, 0,06% do total da despesa federal consolidada em 2023. Em termos percentuais, a despesa da União representou apenas 14,4% do total da despesa consolidada dos três entes federativos. Os municípios representaram 60% da despesa na função orçamentária, enquanto estados e municípios, 26%.

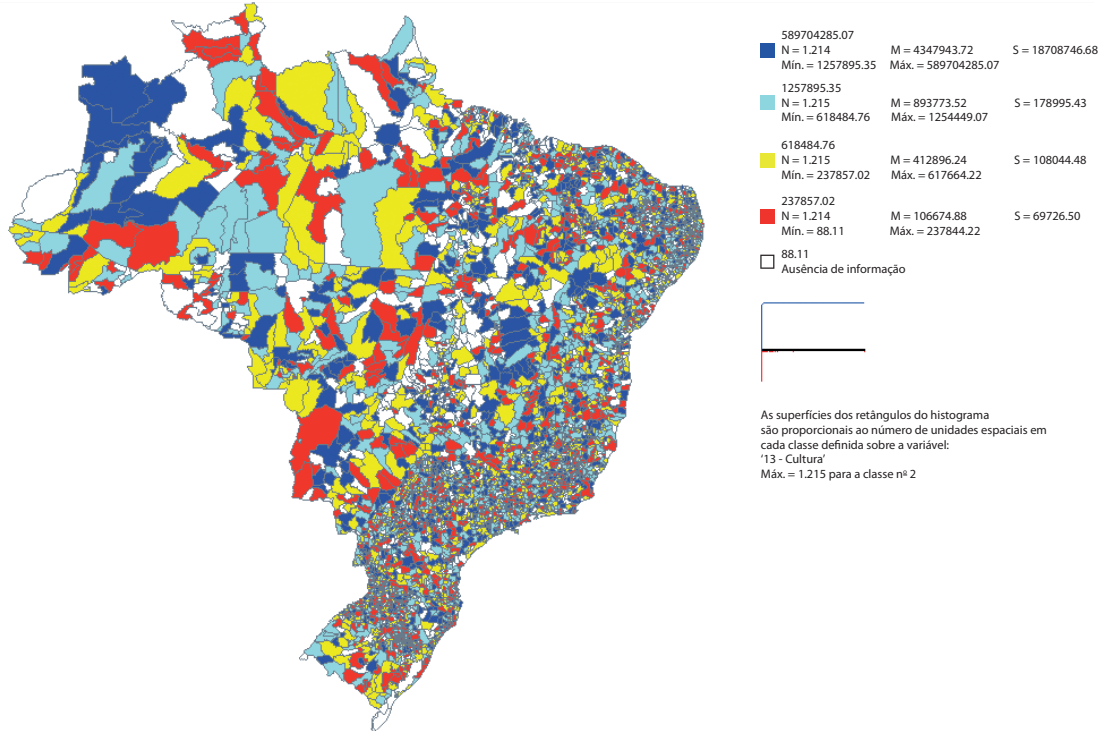
Os arranjos federativos tanto podem ser horizontais (entre as mesmas instâncias de governo) quanto verticais (entre as três instâncias). Na medida em que o patrimônio exerce influência no território, vários municípios podem ter benefícios no seu entorno, constituindo arranjos municipais específicos. O mesmo é capaz de ocorrer entre estados. Contudo, dadas as limitações fiscais, a articulação vertical entre as três instâncias de governo proporciona uma capacidade de ação ampliada, não apenas em termos de recursos públicos, mas também de organização territorial e de desenvolvimento regional.

TABELA 1
Demonstrativo da Execução Orçamentária: despesa orçamentária empenhada por função – consolidado nacional e por esfera de governo (2022-2023)

Função	União		Estados		Municípios		Consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Legislativa	7.776	7.007	24.095	21.900	23.709	19.727	55.581	48.634
Judiciária	39.503	36.410	63.699	54.798	2.363	2.322	105.364	93.530
Essencial à Justiça	8.300	7.362	31.731	27.515	1.396	1.176	41.427	35.052
Administração	27.396	26.187	48.557	49.471	106.313	97.903	182.266	173.562
Defesa Nacional	89.495	89.729	0	0	499	39	89.994	89.768
Segurança Pública	15.001	13.057	118.621	109.895	10.544	8.894	144.165	131.845
Relações Exteriores	3.907	3.871	1	0	40	6	3.948	3.877
Assistência Social	268.328	198.326	11.389	11.582	31.465	27.790	311.181	237.698
Previdência Social	975.640	897.148	218.477	213.736	78.969	69.470	1.273.085	1.180.354
Saúde	183.218	153.231	162.879	153.491	259.815	231.996	605.913	538.718
Trabalho	98.007	97.032	1.742	2.074	1.902	1.449	101.651	100.555
Educação	140.074	117.753	197.280	181.721	283.451	256.793	620.805	555.266
Cultura	2.879	1.178	5.250	4.318	11.862	8.021	19.991	13.516
Direitos da Cidadania	1.439	972	17.839	16.308	1.821	1.496	21.099	18.777
Urbanismo	8.178	7.623	15.011	15.165	116.451	96.808	139.639	119.596
Habituação	22	34	3.868	4.649	6.454	4.107	10.344	8.789
Saneamento	744	763	3.972	4.671	24.191	21.650	28.908	27.084
Gestão Ambiental	5.220	4.137	6.075	7.034	10.527	9.233	21.822	20.404
Ciência e Tecnologia	14.296	9.273	6.249	5.129	916	731	21.461	15.133
Agricultura	33.578	29.093	10.887	12.591	7.927	7.734	52.392	49.417
Organização Agrária	3.142	1.746	487	561	14	14	3.644	2.320
Indústria	1.942	1.546	1.068	2.042	671	665	3.680	4.353
Comércio e Serviços	4.181	2.531	3.326	3.826	5.112	4.011	12.618	10.433
Comunicações	2.579	3.574	1.459	1.112	1.050	870	5.088	5.556
Energia	1.133	1.329	1.943	1.548	3.430	3.289	6.505	5.177
Transporte	19.377	12.847	58.845	61.843	32.191	27.726	110.413	102.416
Desporto e Lazer	982	848	2.052	2.235	8.248	7.187	11.282	10.270
Encargos especiais	2.607.946	2.500.360	188.408	175.456	38.451	34.212	2.834.805	2.710.028
Total da despesa (exceto intra-orçamentária)	4.504.283	4.225.065	1.205.009	1.143.747	1.069.780	945.317	6.839.072	6.314.130
Total da despesa (intra-orçamentária)	29.487	31.568	92.919	117.375	56.026	49.377	178.432	198.320
Total geral da despesa por função	4.593.770	4.256.633	1.297.928	1.261.122	1.125.806	994.695	7.017.504	6.512.450

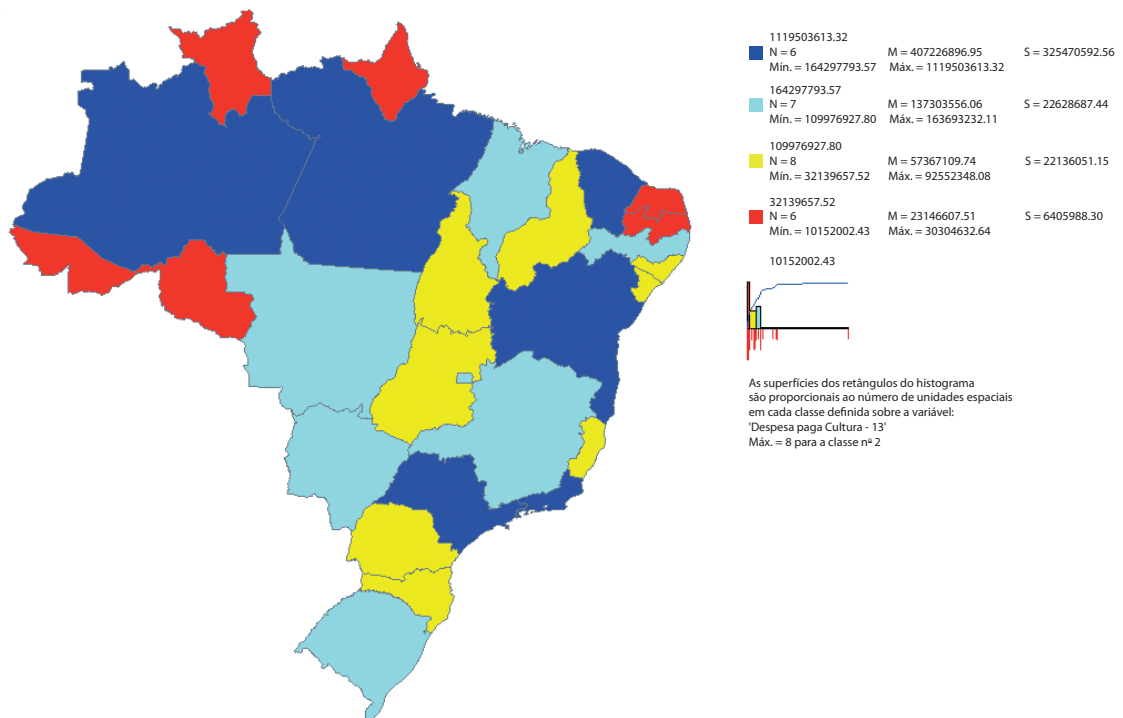
Fonte: STN, 2024. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf?sessionId=NSOJ1amh70ov57t+oho1Sn8j.node1>. Acesso em: dez. 2025.

FIGURA 1
Despesa municipal paga: cultura (2022)



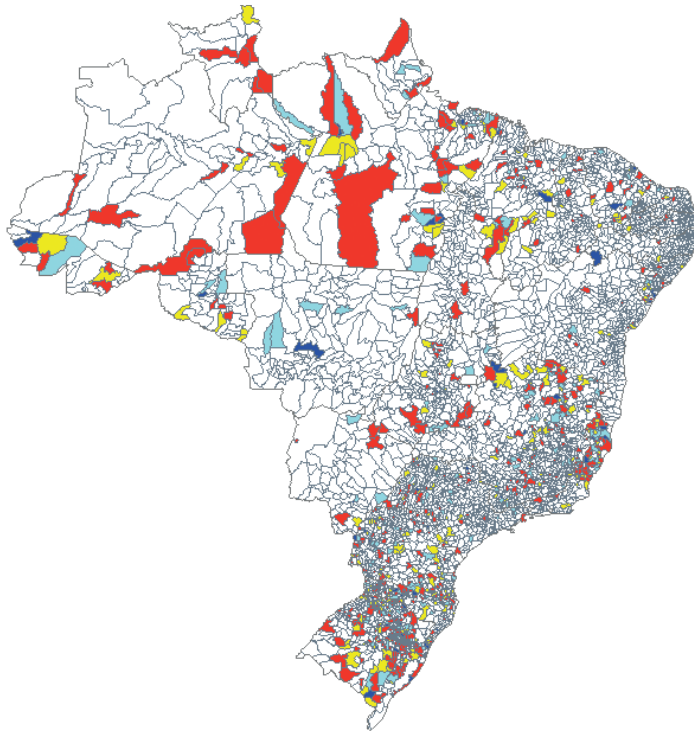
Fonte: Finanças Municipais (FINBRA) da STN, 2022.

FIGURA 2
Despesa paga em cultura: estados (2022)



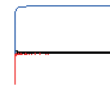
Fonte: FINBRA/STN, 2022.

FIGURA 3
Despesa municipal paga: cultura – patrimônio (2022)



119505617.07		
N = 52	M = 11099139.08	S = 17196352.34
Min. = 3314495.60	Máx. = 119505617.07	
3314495.60		
N = 209	M = 1567278.81	S = 605404.85
Min. = 817656.72	Máx. = 3310894.34	
817656.72		
N = 262	M = 515444.04	S = 151228.10
Min. = 293848.59	Máx. = 815076.85	
293848.59		
N = 524	M = 113773.16	S = 84592.15
Min. = 8.44	Máx. = 292420.27	
8.44		
Ausência de informação		

As superfícies dos retângulos do histograma são proporcionais ao número de unidades espaciais em cada classe definida sobre a variável:
"13_391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico"
Máx. = 524 para a classe nº 1



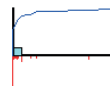
Coeficientes de autocorrelação espacial		
Ordem	Moran	1-Geary
1	-0.01	0.52
2	-0.01	0.54
3	-0.02	-0.53
4	-0.00	0.20
5	0.01	0.55
6	-0.00	0.13
7	-0.01	0.88
8	-0.00	0.79
9	-0.01	0.80
10	-0.00	0.52

Fonte: FINBRA/STN, 2022.

FIGURA 4
Despesa paga em patrimônio: estados (2022)



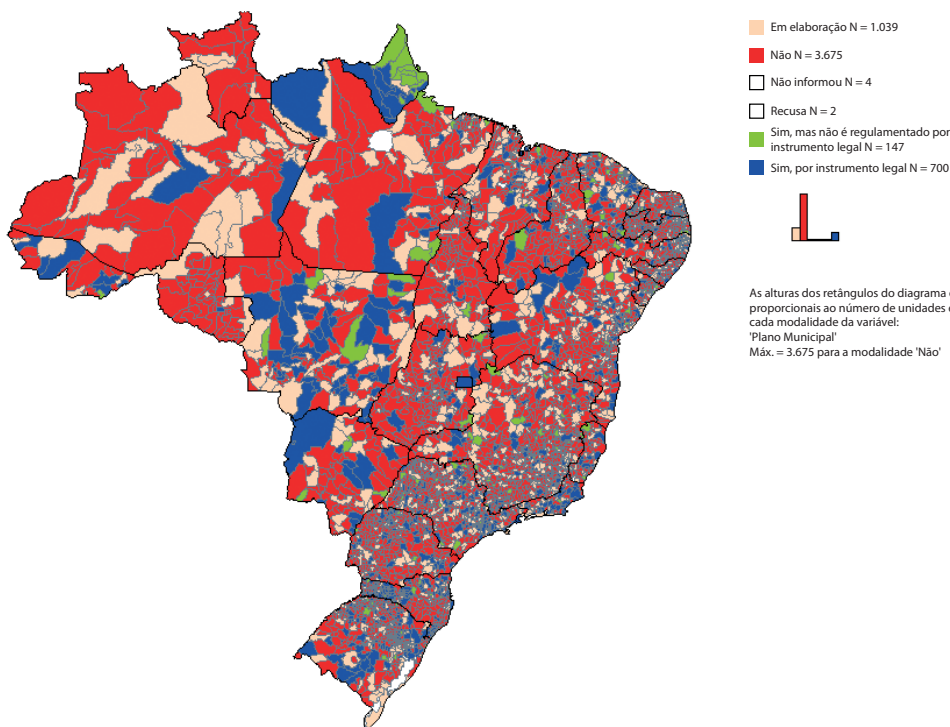
172799754.73		
N = 6	M = 67684972.34	S = 60203165.64
Min. = 16085520.44	Máx. = 172799754.73	
16085520.44		
N = 7	M = 5984002.00	S = 2819313.56
Min. = 2027013.45	Máx. = 10651726.89	
2027013.45		
N = 6	M = 130138.68	S = 116708.10
Min. = 1996.00	Máx. = 306058.94	
0.00		
N = 8	M = 0.00	S = 0.00
Min. = 0.00	Máx. = 0.00	
0.00		



As superfícies dos retângulos do histograma são proporcionais ao número de unidades espaciais em cada classe definida sobre a variável:
"Despesa Paga Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico"
Máx. = 8 para a classe nº 1

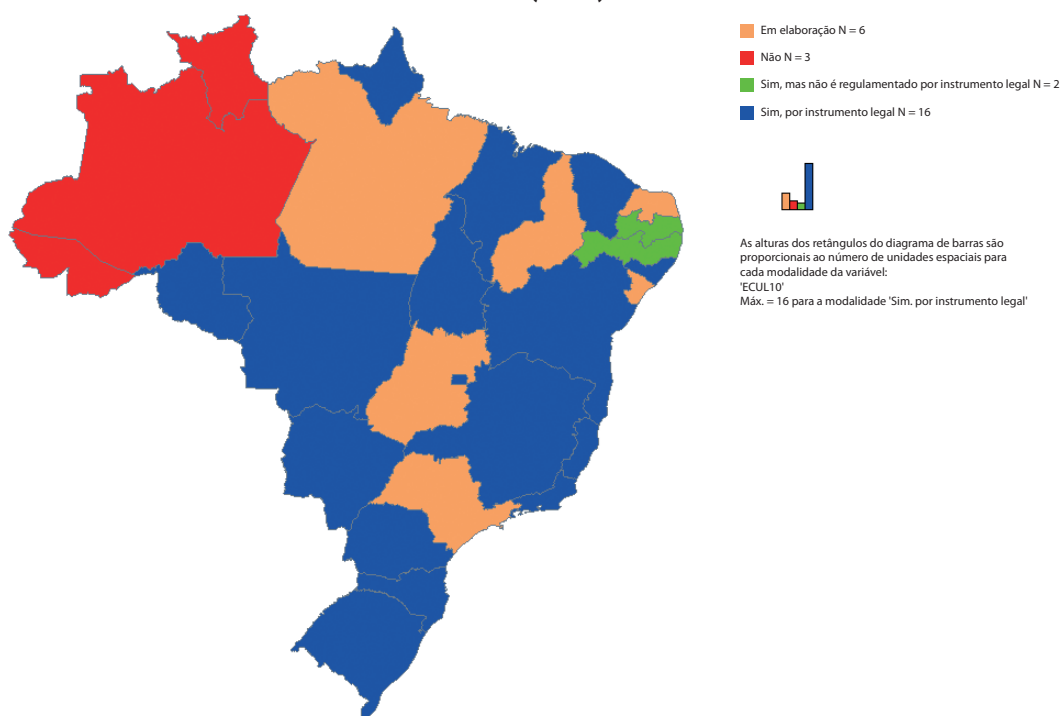
Fonte: FINBRA/STN, 2022.

FIGURA 5
Plano Municipal de Cultura: existência – Munic 2021



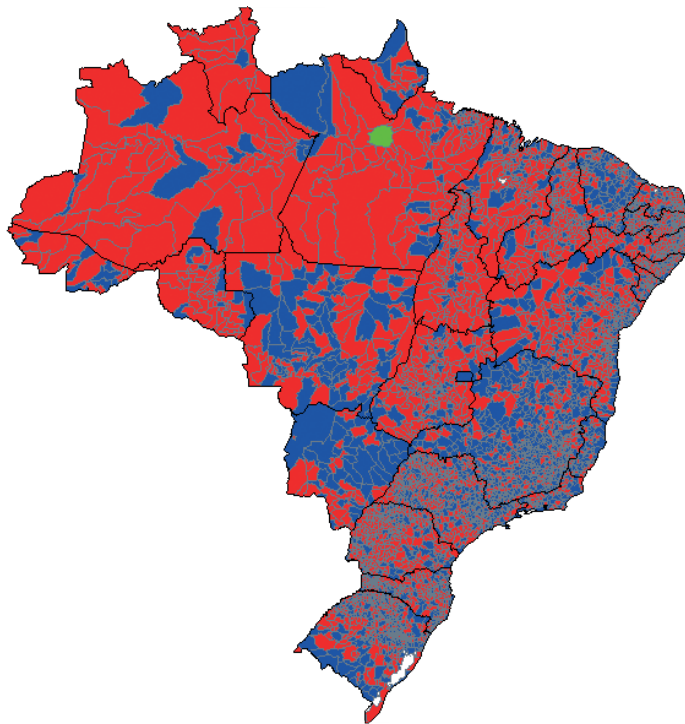
Fonte: Munic/IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=35765&t=resultados>.

FIGURA 6
Plano Estadual de Cultura: existência – Estadiv (2021)



Fonte: Estadiv/IBGE, 2021.

FIGURA 7
Fundo Municipal de Cultura: existência – Munic 2021



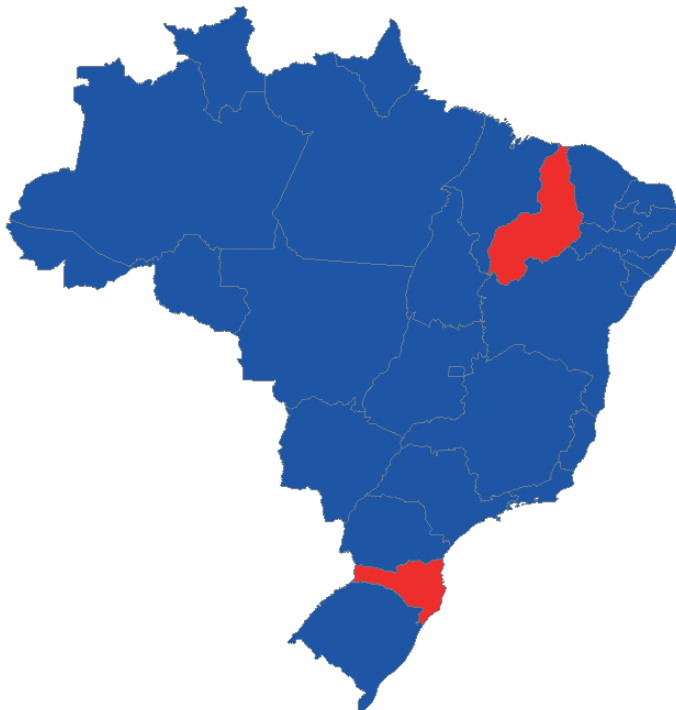
■ Não N = 3.672
□ Não informou N = 3
■ Recusa N = 2
■ Sim N = 1.890



As alturas dos retângulos do diagrama de barras são proporcionais ao número de unidades espaciais para cada modalidade da variável:
'Fundo'
Máx. = 3.672 para a modalidade 'Não'

Fonte: Munic/IBGE, 2021.

FIGURA 8
Fundo Estadual de Cultura: existência – Estadiv 2021



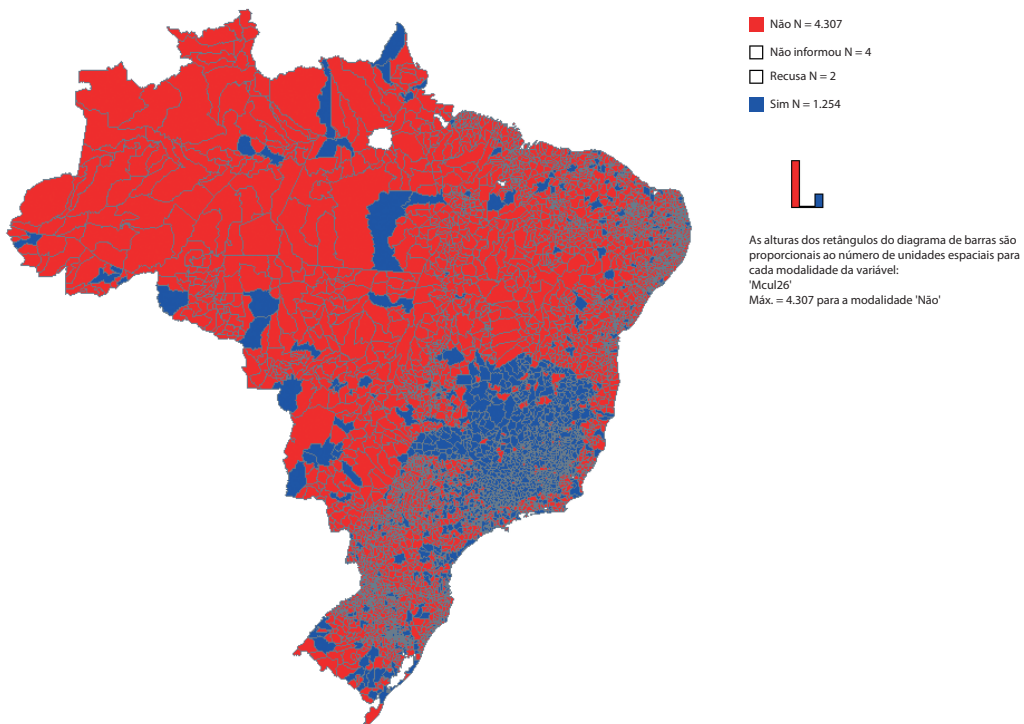
■ Não N = 2
■ Sim N = 25



As alturas dos retângulos do diagrama de barras são proporcionais ao número de unidades espaciais para cada modalidade da variável:
'ECUL3'
Máx. = 25 para a modalidade 'Sim'

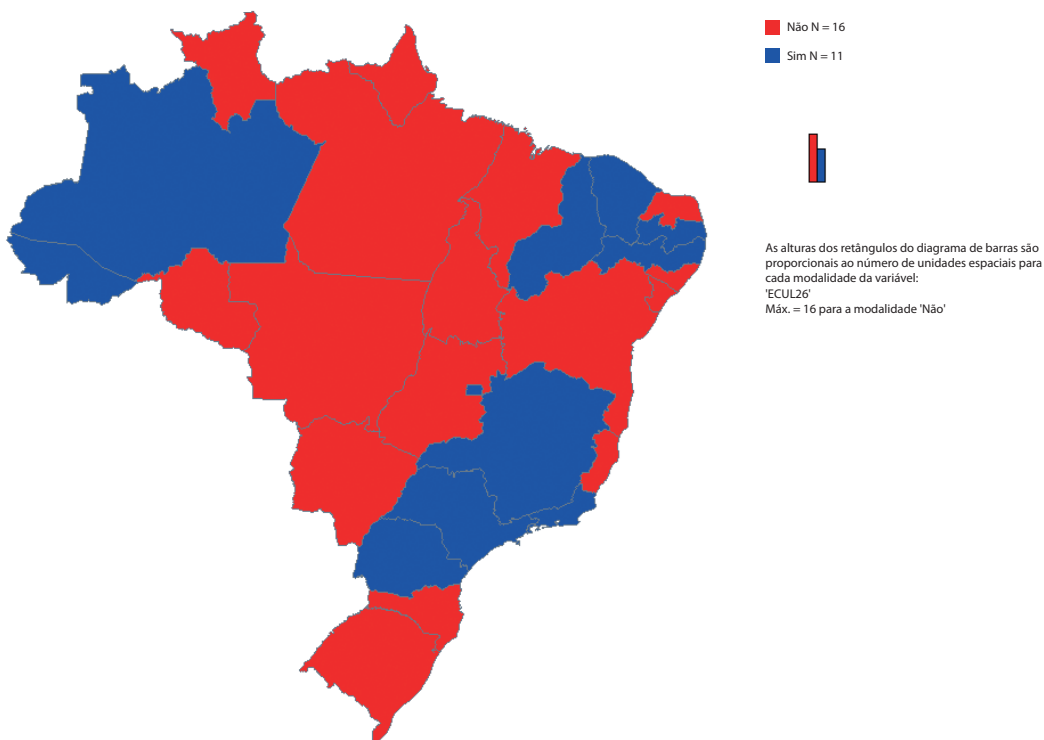
Fonte: Estadiv/IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html?edicao=35766&t=resultados>.

FIGURA 9
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio – Munic 2021



Fonte: Munic/IBGE, 2021.

FIGURA 10
Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio – Estadiv 2021



Fonte: Estadiv/IBGE, 2021.

O ML não é capaz de resolver conflitos cognitivos (valorativos) sobre valores substantivos, nem tem essa finalidade. Sua função é ordenar o debate, estabilizar as premissas e estabelecer agendas de ação comuns pelos atores envolvidos, que são responsáveis por pilotar as ações. No entanto, deve-se lembrar que os elementos discursivos e retóricos, as explicações e as teorias justificam as políticas numa generalização ampla. Uma fábrica de ideias e opiniões organiza as representações habituais sobre o patrimônio brasileiro.

As oficinas do ML revelaram muitos objetivos enunciados para as políticas patrimoniais, o que enseja avaliações muito diversas. No entanto, as oficinas hierarquizaram e estabeleceram objetivos de médio prazo e uma agenda estratégica para a sua efetivação.

A enunciação de objetivos sintéticos não é algo trivial. Em geral, os objetivos abrangem diferentes ações, com tempos de maturação, regimes de ação política e alcances diversos. As conexões causais entre as ações e os resultados também não são fáceis de serem estabelecidas. Em todo caso, é necessário que definições de objetivos sejam pactuadas.

4 O MÉTODO

O ML foi desenvolvido pelo Ipea e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para organizar os programas do Plano Plurianual de Governo (PPA). O método de planejamento permite esclarecer e fixar provisoriamente as apostas realizadas pelos órgãos governamentais, organizando as ações em programas voltados à obtenção de resultados. São consideradas apostas pelo grau de incerteza que envolvem as decisões e pelo caráter processual das ações que enfrentam diferentes situações entre o momento T_0 , quando se inicia a ação, e os momentos $T_1, T_2, T_3, T...$

Dessa forma, o ML não se restringe ao planejamento técnico por meio de análises *ex ante* ou à avaliação da avaliabilidade do programa. Tão importante quanto a dimensão técnica é a organização de acordos provisórios e monitoráveis pelos atores, bem como a construção de uma inteligibilidade conceitual para o conjunto de ações. Isso envolve a minimização de ambiguidades e da excessiva abertura semântica nos argumentos, explicações e estratégias, garantindo maior clareza nos sentidos e objetivos atribuídos à política pelos atores diversos.

O ML oferece uma explicação relativamente coerente do problema, ações, objetivos e instrumentos de política.

Como afirmam Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007, 2009) e Cassiolato e Guerresi (2010), os elementos do ML são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto. Os pressupostos sobre os recursos e ações e como estes levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa (redes causais, consequências e seus descritores). Ainda segundo Cassiolato e Guerresi (2010), o ML tem os objetivos abaixo descritos.

- Cumprir o papel de explicitar a teoria do programa, sendo um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação.
- Aferir a qualidade da teoria significa, em síntese, verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance dos resultados esperados.
- Para tanto, é necessário articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos, a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais, dificultando uma análise adequada.

- O ML busca configurar um desenho do funcionamento do programa que seja factível em certas circunstâncias esperadas, para resolver os problemas identificados. Pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo.

Para a elaboração do ML, seguiu-se o caminho apresentado, culminando na definição de um plano de ação com uma agenda com prazos definidos e mecanismos de monitoramento e avaliação do processo de implementação. A ênfase recai sobre o plano de ação e metodologia de acompanhamento.

Os passos da elaboração do ML sobre o SNPC, considerando limites temporais impostos por essa etapa, foram os seguintes:

- 1) Reuniões dedicadas à discussão dos problemas a serem enfrentados.
- 2) Reunião com a alta direção do Iphan.
- 3) Revisão da literatura, com a interpretação de estudos e avaliações. A escolha dos estudos se deu por meio de busca ativa de trabalhos publicados na Scielo, na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e em repositórios institucionais, com a orientação da equipe do Iphan.
- 4) Levantamento de dados e informações sobre o patrimônio. A equipe do Iphan mobilizou diferentes setores da instituição, enquanto a equipe do Ipea organizou as informações coletadas.
- 5) Elaboração, conforme descrito anteriormente, da teoria implícita do SNPC, fluxo explicativo, referenciais básicos, plano de ação e avaliação de contexto.
- 6) Validação interna, reconstrução participativa do ML e de suas apostas.

Na formatação inicial do ML, nos pareceu que um dos principais desafios do Iphan na constituição de um SBP era a ausência de sistemas de informação e evidências que permitissem uma atuação focada, além da discussão entre os atores interessados na ação, sejam ele atores da sociedade civil ou entes federativos.

Como a ausência de informações é relativa, fato que se revelou posteriormente com a mobilização por parte do Iphan de uma imensa massa de informações a respeito da localização de bens culturais acautelados, bens paisagísticos, conjuntos arquitetônicos, conjuntos urbanos, entre outras informações, delineou-se outra hipótese. O Iphan viveria o clássico dilema da burocracia brasileira, qual seja, muita informação inativa, sem uso e dispersa em diversos setores da administração. No entanto, o Iphan tem atuação nacional, em diferentes frentes e objetos de intervenção. Mesmo que a informação seja suficiente e mobilizável, os atores devem ter claros os papéis e competências exigidos para agir.

No nível mais geral, as atribuições federativas na gestão de cada tipo de patrimônio mostravam-se pouco claras, sem detalhamento do papel de cada instância. Aliás, o delineamento de competências comuns em contextos complexos aponta para excessiva indefinição de responsabilidades, o que exige a institucionalização de ações comuns e instrumentos institucionais de coordenação e pactuação; no nível mais específico, a *expertise* para agir não pareceu bem distribuída entre os atores, o que ensejava a ideia de qualificação.

Assim, dessa constatação surgiram três desdobramentos:

- 1) A necessidade de definição jurídica mais clara sobre competências.
- 2) O delineamento de protocolos de ação, ou seja, definição sobre como agir.
- 3) A institucionalização de instrumentos de coordenação.

Um quarto elemento poderia compor esse conjunto. A questão da definição de mecanismos de financiamento público mais robustos apareceu de forma consistente, mas sempre como uma variável de difícil intervenção, em função do cenário das contas públicas no Brasil para os próximos anos, que coincidem com os anos da ação.

O ML abrangeu a formalização inicial de problemas, a partir de documentação legal, relatórios de gestão, avaliações, entre outros, e consulta aos gestores das várias ações e setores do Iphan, bem como validação por parte destes. Obviamente, a ação do Iphan para construir o SNPC será desenvolvida sob limitações contextuais (figura 12), dependendo de uma série de elementos disponíveis, isso é, o tempo, os recursos e a força de orientações divergentes, interessadas ou desinteressadas dos outros atores envolvidos nos processos de planejamento.

Em todo caso, do sistema de consultas e validações do ML, extraiu-se a formulação de explicações de causas, efeitos e eventos críticos, descritores que dimensionam quantitativa ou qualitativamente os problemas.

Após essa etapa, definem-se insumos, resultados esperados, objetivos e impactos. A partir desse levantamento, os indicadores e a delimitação de público beneficiário puderam ser delineados (subseção 4.2).

4.1 Descrição dos resultados

O que o ML permitiu fazer? Analisar fluxos de problemas, identificar o problema central, estabelecer soluções provisórias e prever ações em relação a atores relevantes, ou seja, designar estratégias e prazos para a dinâmica política.

O problema foi definido como baixa capacidade dos instrumentos de políticas patrimoniais para incentivar a coordenação federativa e a coordenação das demais políticas do governo federal.

A partir de então, foi possível ordenar uma série de ações, detalhando inclusive um plano de implementação das ações. Assim, o programa Melhoria da Governança das Políticas Patrimoniais foi definido com o objetivo de incentivar o processo de pactuação e qualificação das políticas patrimoniais, seguido de objetivos específicos, todos relacionados à construção de capacidades institucionais.

Em resumo, os objetivos são o fortalecimento de capacidades institucionais, especialmente aquelas que envolvem a coordenação de ações federativas, e a promoção da participação social. Ações para valorizar e ampliar os montantes de recursos configuram o pano de fundo desses objetivos.

O grande desafio do Iphan será a validação do ML por meio de reuniões ou oficinas de aproximação e a deliberação com entes federativos e a sociedade civil. Ao mesmo tempo, o Iphan enfrenta desafios internos e nas suas relações com o Ministério da Cultura (MinC), o que enseja questões relativas ao orçamento e ao uso dos incentivos fiscais (Lei Rouanet) de forma estratégica.

Os passos seguintes envolvem a aproximação com os entes federados para aprofundar a discussão sobre as causas, consequências, objetivos e ações a serem desenvolvidas na construção do SNPC. Um caminho possível é a validação de um planejamento que estabeleça situações de atuação conjunta entre entes federados e entre entes federados e a sociedade civil, com foco em objetivos específicos na coordenação federativa, na produção normativa e nas ações voltadas para a ampliação e a otimização do uso de recursos.

4.2 Modelo Lógico

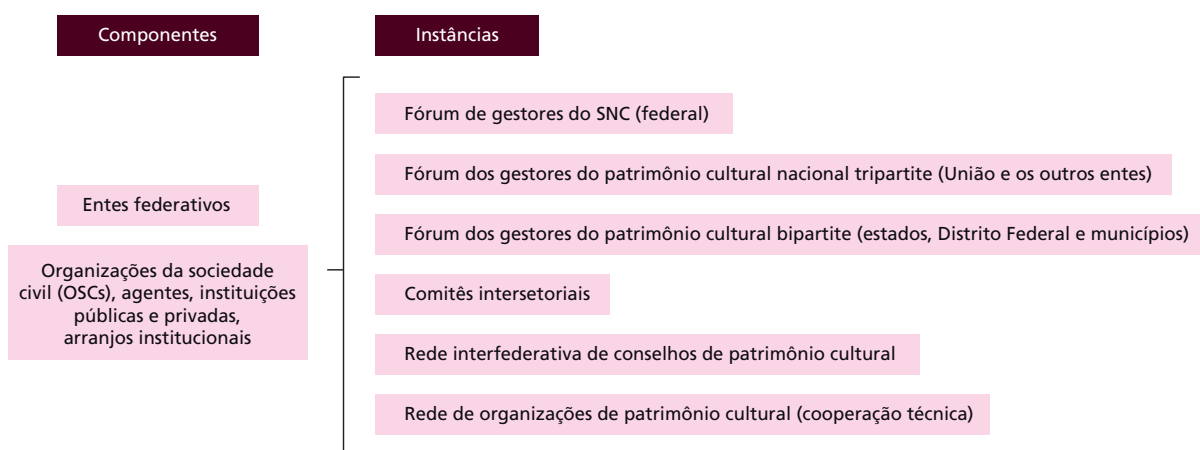
As figuras adiante ilustram o ML proposto para a construção do SNPC, sintetizando visualmente as etapas do processo, desde a análise inicial do problema e a definição de objetivos até a implementação e avaliação das ações. Cada figura detalha diferentes aspectos do modelo, como os componentes do SNPC e a articulação entre os entes federados, a sociedade civil e as instituições governamentais (figura 11), além das referências básicas que fundamentam o programa (figura 12).

Na figura 12, as referências básicas do programa incluem, além da definição do problema e seus descritores, a identificação do público-alvo e os critérios para a sua priorização. Também são apresentados os objetivos geral e específicos do programa, assim como os fatores de contexto que podem influenciar a sua implementação, destacando tanto aqueles que favorecem quanto os que representam desafios para o sucesso da iniciativa.

As representações visuais também detalham as causas e consequências do problema identificado (figura 13). Já a figura 14 apresenta o plano de ação, indicando os recursos disponíveis para a execução das iniciativas, os produtos gerados por ação, bem como os resultados e impactos esperados com a implementação do programa. Além disso, a ilustração destaca as diretrizes principais do SNPC – governança, monitoramento, qualificação dos agentes do patrimônio cultural e financiamento –, associando-as às respectivas ações, aos produtos e aos resultados esperados.

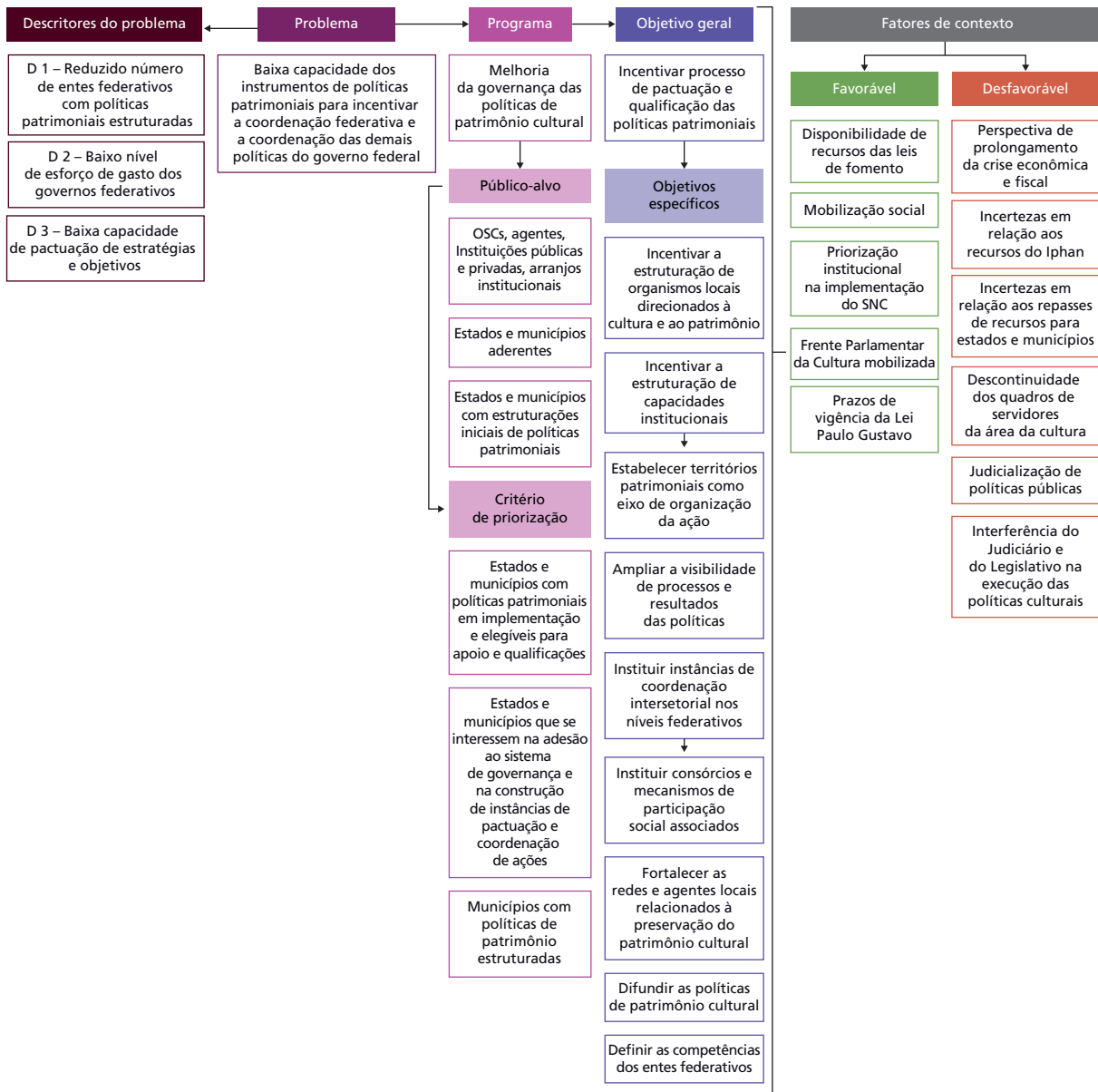
O objetivo dessas figuras é proporcionar uma compreensão mais clara e acessível das interações dinâmicas e dos fluxos explicativos que orientam a construção e a execução do sistema, facilitando o entendimento sobre como as ações devem ser alinhadas para alcançar os resultados desejados.

FIGURA 11
Componentes do SNPC



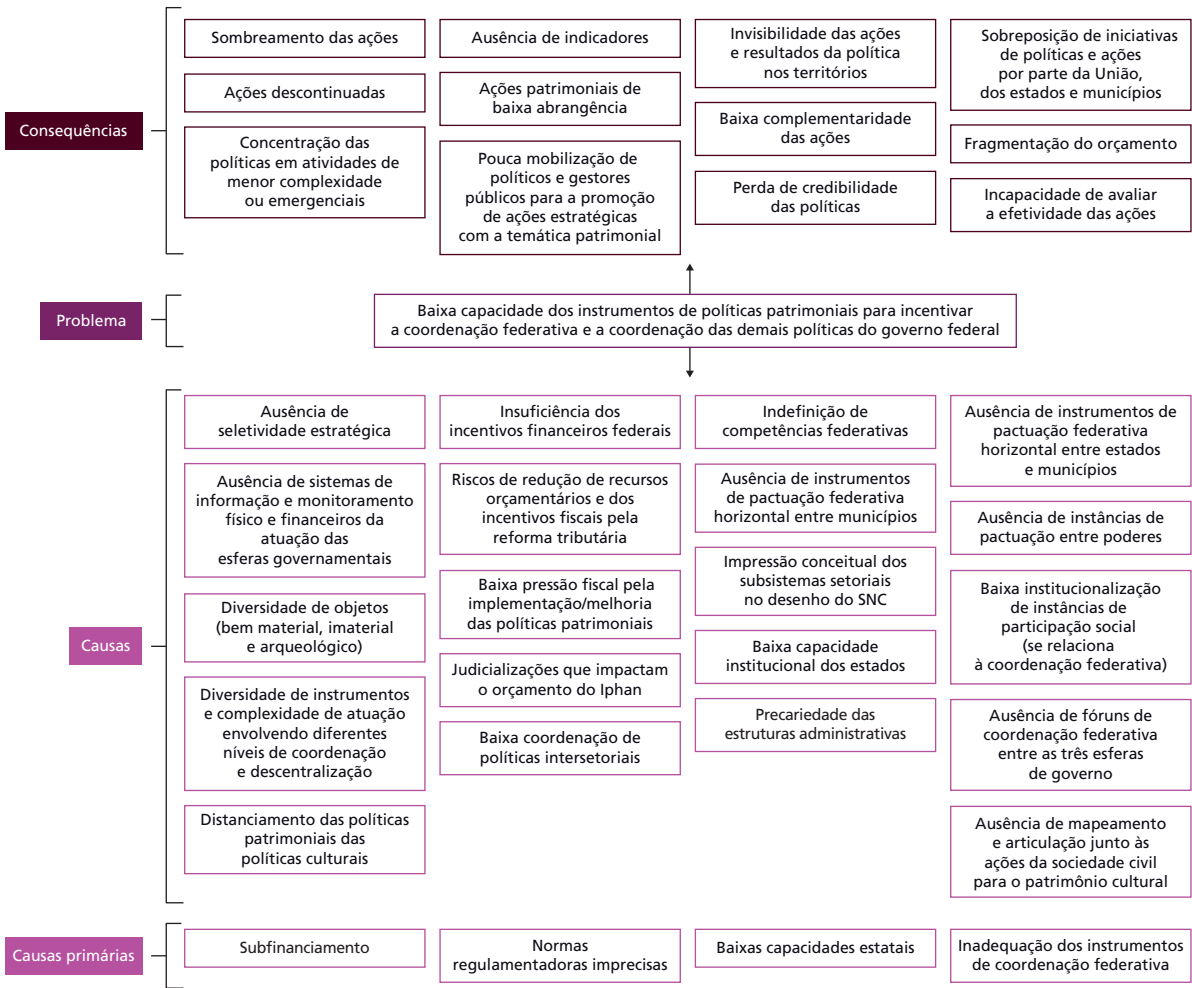
Elaboração dos autores.

FIGURA 12
ML: referências básicas do programa



Elaboração dos autores.

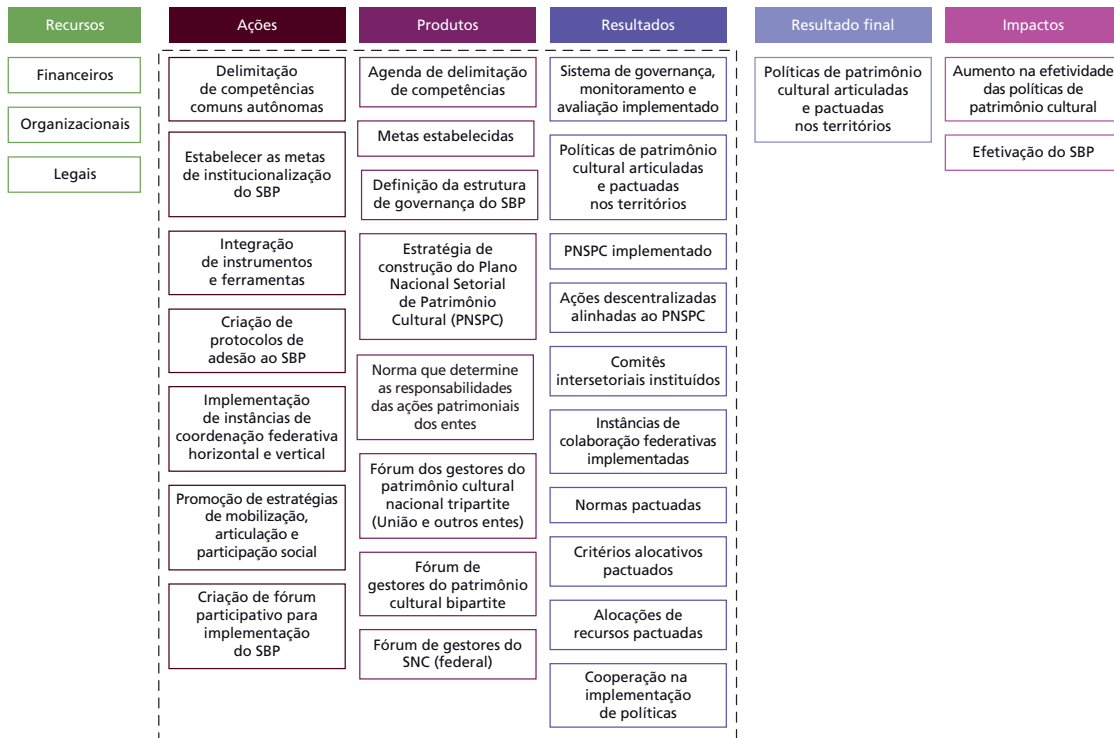
FIGURA 13
Causas e conseqüências do problema



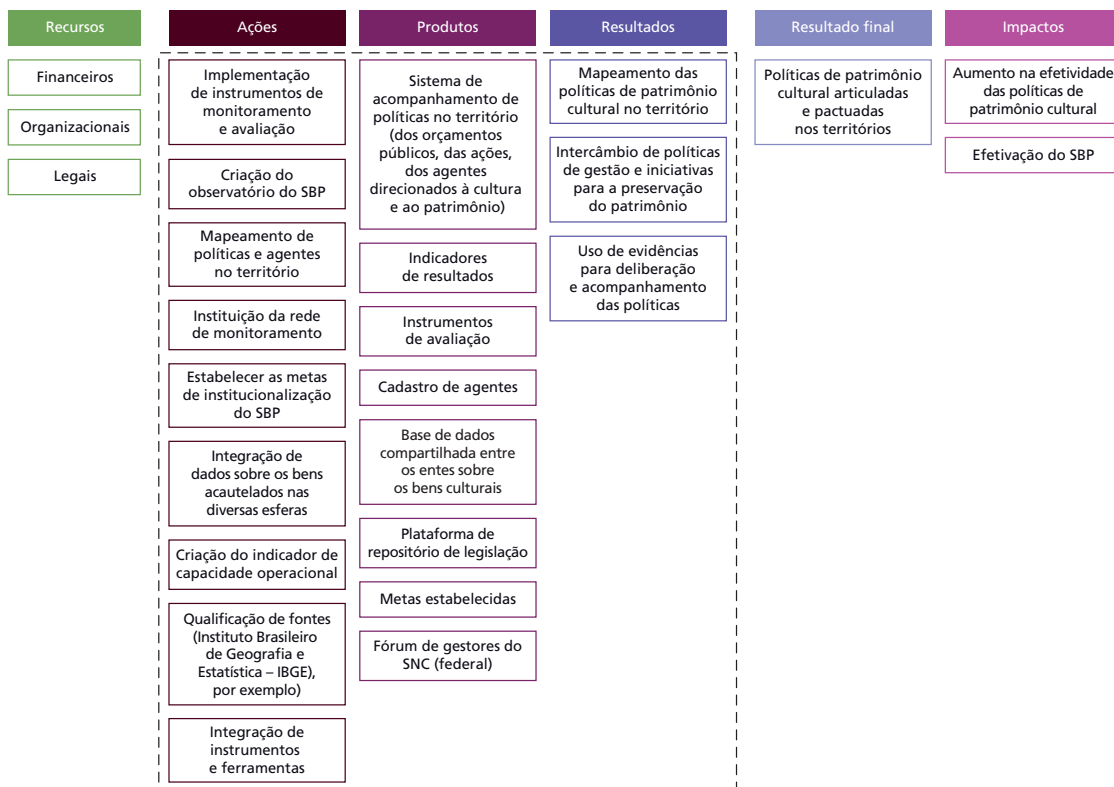
Elaboração dos autores.

FIGURA 14
ML: plano de ação

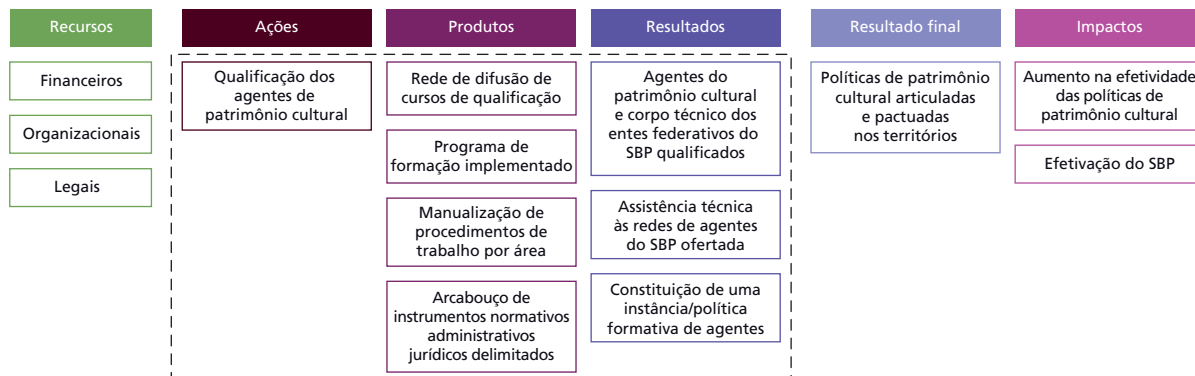
14A – Governança



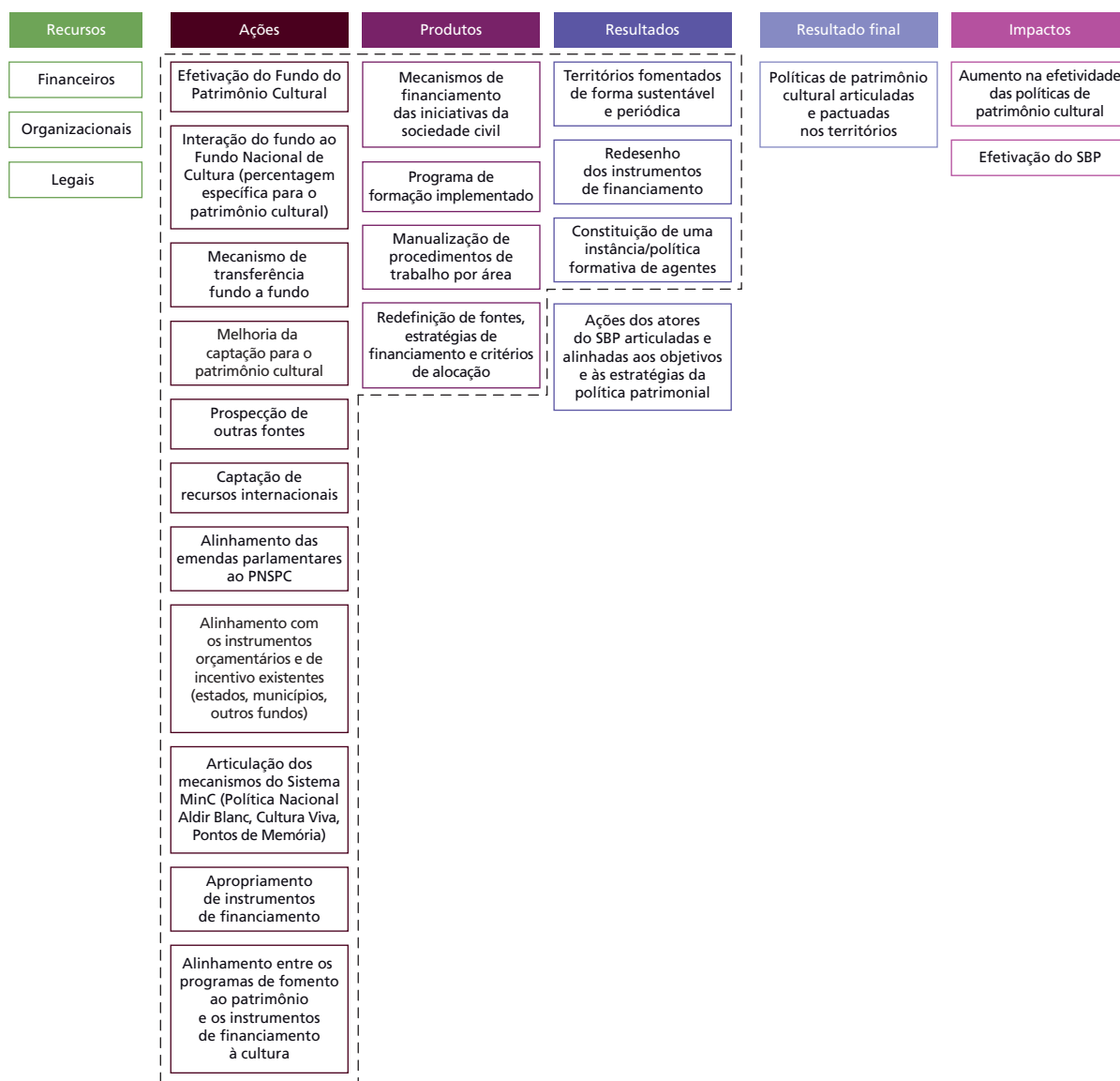
14B – Monitoramento



14C – Qualificação dos agentes do patrimônio cultural



14D – Financiamento



Elaboração dos autores.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

Esta nota técnica descreve a construção de um primeiro marco do ML do SNPC, representando um esforço conjunto, do Ipea e do Iphan, para abordar um dos desafios mais prementes na gestão do patrimônio cultural brasileiro: a coordenação federativa. Ao propor o ML como uma ferramenta central, o projeto não apenas diagnostica um problema amplo, mas também oferece um caminho metodológico claro para a construção de soluções e delinea um plano de ação. Este esforço inicial deve ser visto como um passo ainda inicial para a construção do sistema. Certamente, diversas etapas adicionais são necessárias, como a concertação com os demais entes do sistema.

A nota descreve como o ML foi utilizado para diagnosticar e estruturar soluções para a gestão de políticas patrimoniais. O problema central identificado foi a baixa capacidade dos instrumentos de política para promover a coordenação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) e outras políticas federais. A partir desse diagnóstico, foi proposta, por exemplo, a criação do programa Melhoria da Governança das Políticas Patrimoniais, com o objetivo de fortalecer as capacidades institucionais, incentivar a pactuação federativa e promover a participação social, tendo como pano de fundo a otimização de recursos. O exercício e a oficina realizados permitiram estruturar um plano de ação, com definição clara de recursos, ações, produtos, resultados, resultados intermediários, resultados finais e impactos. Tendo esse mapeamento é possível também hierarquizar e dar prioridade às ações.

Os próximos passos para o Iphan envolvem a validação dessa metodologia e do planejamento proposto junto aos governos locais e à sociedade civil, por meio de reuniões e oficinas. Este processo busca estabelecer ações conjuntas focadas na coordenação, na criação de normas e no uso mais eficiente dos recursos. No entanto, o Iphan enfrenta desafios significativos, tanto internos quanto em sua relação com o MinC, especialmente em questões de orçamento e no uso estratégico de incentivos fiscais, como a Lei Rouanet.

A análise aprofundada das dimensões simbólica, substantiva e operativa das políticas públicas enriquece a compreensão do contexto em que o SNPC deve ser implementado, reconhecendo a multiplicidade de atores e interesses envolvidos. A identificação e hierarquização do problema central e a proposição de objetivos específicos demonstram que a metodologia empregada pode, de fato, contribuir para um planejamento e desenho da política mais robusta e certamente essencial para a efetividade das futuras ações propostas. O valor intrínseco do trabalho reside na sua capacidade de sistematizar um debate complexo e oferecer um arcabouço teórico-metodológico para aprimorar a governança do patrimônio cultural no Brasil. Este documento serve como um ponto de partida sólido para futuras discussões e implementações, pavimentando o caminho para um SNPC mais integrado, eficiente e participativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Casa Civil; Ipea, 2018. v. 1.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, set. 2010. (Nota Técnica Disoc, n. 6). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/0c862728-553c-4957-9f2d-460eac91b22e>.

COSTA, E.; MACHADO, L. Reflexões sobre cultura e desenvolvimento: Celso Furtado, Douglass North e Amartya Sen. **Cadernos CEPEC**, v. 9, n. 1, jun. 2020.

CRUZ, B. *et al.* **Nota sobre o investimento federal regionalizado em 2020**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. (Nota Técnica Dirur, n. 53). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur53-port>.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo de programa**: um roteiro básico. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica Disoc, n. 2). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5767/1/NT_n02_Como-elaborar-modelo-logico-programa_Disoc_2007-fev.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa Segundo Tempo. Brasília: Ipea, jan. 2009. (Texto para Discussão, n. 1369). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/4aa7706a-2976-4d38-b424-4bd7e8cd75f3>.

FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL: SISTEMA NACIONAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL: DESAFIOS, ESTRATÉGIAS E EXPERIÊNCIAS PARA UMA NOVA GESTÃO, 1., 2009, Ouro Preto. **Anais [...]**. Ouro Preto: Iphan, 2009.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

LEMINSKI, P. Incenso fosse música. *In*: LEMINSKI, P. **Distraídos, venceremos**. São Paulo: Editora Brasiliense: 1987. p. 82.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, v. 50, n. 2, p. 189-207, abr. 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43119726>.

NORTH, D. C. **The role of institutions in economic development**: Gunnar Myrdal Lecture. Genebra: United Nations Publications, 2003.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les « Trois I » et l'analyse de l'état en action. **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n. 1, p. 7-32, fev. 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, F. A. B. da; LABREA, V. V. **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014. 148 p.

SMITH, A. Les idées en action: le referentiel, sa mobilization et la notion de policy network. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. (ed.). **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autor de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

SUREL, Y. Les politique publiques comme paradigmes. *In*: FAURE, A. *et al.* **La construction du sens dans les politique publiques**: débats autor de la notion de referentiel. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 125-141.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Diagramadora Sênior

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Maria Catarina Bomfim da Silva (estagiária)

Diagramadores/Web Design

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO