

# A EXECUÇÃO DAS OBRAS DO PAC CIDADES HISTÓRICAS NOS SÍTIOS PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE

Juno Alexandre Vieira Carneiro

## **Resumo**

O artigo tem como finalidade apresentar estudo sobre a execução das obras do PAC Cidades Históricas (PAC-CH) nos sítios reconhecidos como patrimônio da humanidade pela Unesco. A análise destaca os recursos orçamentários, os estágios de execução e o quantitativo de ações distribuídas entre os executores. Em seguida, faz-se uma reflexão sobre as consequências da baixa execução das obras, com destaque para os Municípios integrantes do programa.

## **Palavras-chave**

Patrimônio cultural, execução, cidades históricas, patrimônio da humanidade.

## INTRODUÇÃO

O PAC Cidades Históricas (PAC-CH) é uma ação intergovernamental lançada em 2013 para preservar o patrimônio brasileiro, valorizar a cultura e promover o desenvolvimento econômico e social. As 424 ações compreendem 44 Municípios de 20 Estados da federação, reconhecidos como patrimônio nacional. Desses, 11 sítios detém o título de patrimônio da humanidade.

Foi disponibilizado R\$ 1,6 bilhão para investimentos em recuperação, restauro e qualificação dos conjuntos urbanos e monumentos públicos. O programa prevê também linha especial de crédito, no valor de R\$ 300 milhões para financiar obras em imóveis particulares localizados em 105 cidades com áreas tombadas pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), com juros subsidiados e prazos de pagamento especiais<sup>4</sup>.

O PAC-CH tem como desafio implantar uma nova estratégia de preservação do patrimônio cultural, articulada às demais políticas públicas, comprometendo-se com o desenvolvimento local e sustentável e a melhoria da qualidade de vida e da infraestrutura nos bens culturais contemplados pelo programa.

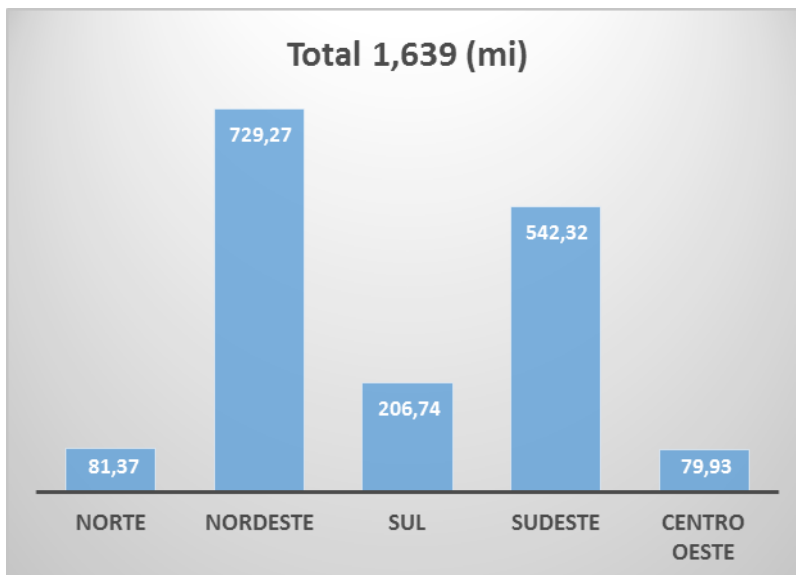
---

<sup>4</sup> A linha especial de crédito para imóveis privados não será analisada neste artigo, por não haver até o momento informações consolidadas sobre a utilização dos recursos.

## PANORAMA DO PAC CIDADES HISTÓRICAS NO BRASIL

Os recursos para as obras públicas, por região, estão distribuídos conforme o Gráfico 1.

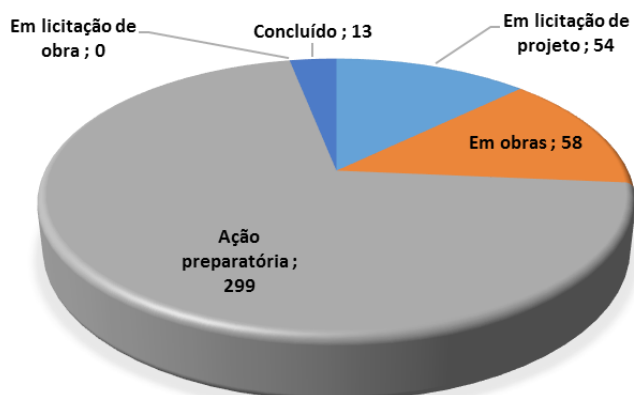
**Gráfico 1 – Distribuição de recursos do PAC-CH nas regiões brasileiras**



Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

De acordo com relatório recente, o Gráfico 2 apresenta a situação para as obras do PAC-CH em todo o Brasil.

## Gráfico 2 – Situação das obras por estágios de execução



Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).  
Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

Das 424 ações previstas, apenas 13 (3%) foram concluídas desde o lançamento do programa em 2013. Estão em **ação preparatória** 70,5% das obras, com empreendimentos contratados, em fase de preparação para iniciar a licitação. Os demais estágios – **licitação de projeto, licitação das obras, execução das obras** – representam os menores percentuais. O PAC definiu um instrumento de monitoramento e classificação dos estágios das obras, de acordo com o Quadro 1.

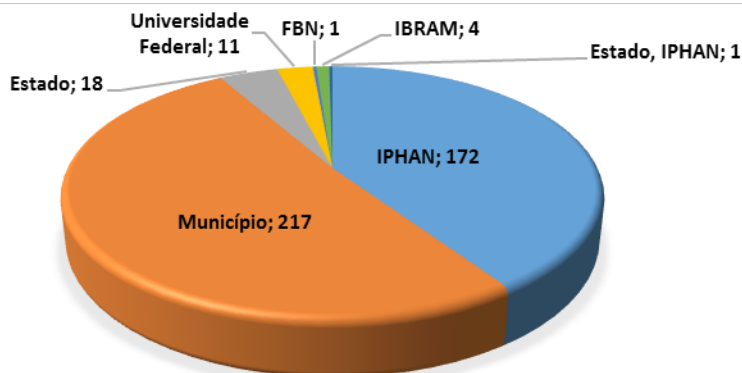
## Quadro 1 – Categorização das ações, de acordo com o estágio

CÓDIGO IDN_ESTÁGIO	ESTÁGIO	DESCRIÇÃO
0	Não informado	
5	Em contratação	Empreendimento selecionado, em processo de envio ou análise de documentação para a contratação.
10	Ação preparatória	Para a área Social e Urbana: empreendimento contratado, em fase de preparação para iniciar a licitação.
40	Em licitação de obra	Empreendimento em fase de licitação de obra ou licitação concluída, mas sem ordem de serviço.
41	Em licitação de projeto	Empreendimento cuja meta é a realização de estudo, projeto, plano, assistência técnica ou desenvolvimento institucional, em fase de licitação.
70	Em obras	Empreendimento com ordem de início autorizada ou obra iniciada.
71	Em execução	Empreendimento iniciado cuja meta é a realização de estudo, projeto, plano, assistência técnica ou desenvolvimento institucional.
90	Concluído	Empreendimento concluído, ou obra física concluída, ou estudo, projeto ou contratação finalizados.

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

Enquanto os Municípios são responsáveis por 51% das ações, os demais executores, excetuando-se o Iphan, respondem por 16,9% das obras. Os Municípios destacam-se entre os principais executores do PAC-CH, totalizando 217 obras, seguidos pelo Iphan, com 172 ações, conforme se observa no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Perfis dos executores por número de ações**



Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) alerta sobre o número reduzido de obras entregues em 2016, último ano de mandato dos atuais prefeitos, com eleições previstas para o mês de outubro. Diante da situação, os gestores públicos são obrigados a regularizar o cronograma orçamentário, os projetos, convênios e contratos em vigência, além de observar os impedimentos previstos na Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na condição de administrador e executor do programa, caberá ao Iphan orientar os gestores públicos em relação às pendências das obras, servir como instância mediadora de conflitos e soluções entre o governo federal e os Municípios, assim como minimizar internamente os efeitos burocráticos decorrentes da tramitação dos processos, das diligências e repasses orçamentários.

Gestores públicos e Iphan devem pactuar as condições de transição de governo, para que os novos gestores municipais possam dar continuidade às ações sem o ônus de impedimentos legais. O desafio a ser superado em um contexto de crise econômica e cortes no orçamento implica, sobretudo, entendimento mútuo, minimizando prejuízos aos sítios históricos contemplados pelo programa.

## **SITUAÇÃO DAS OBRAS NOS SÍTIOS PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE**

O PAC Cidades Históricas possui 152 ações em 11 sítios patrimônio da humanidade reconhecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com orçamento total estimado em R\$ 727,91 milhões (Tabela 1).

**Tabela 1 – Investimento nos sítios históricos patrimônio da humanidade**

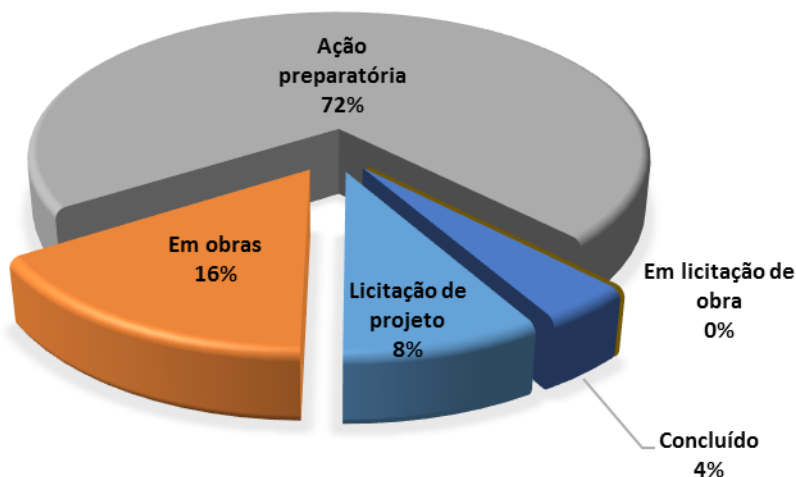
UF	MUNICÍPIO	AÇÕES	VALOR TOTAL (mi)
BA	Salvador	23	142,10
GO	Goiás	6	26,90
MA	São Luís	44	133,16
MG	Congonhas	10	25,08
MG	Diamantina	13	29,29
MG	Ouro Preto	15	36,46
PE	Fernando de Noronha	4	30,80
PE	Olinda	14	61,77
RJ	Rio de Janeiro	12	203,63
RS	São Miguel das Missões	3	27,62
SE	São Cristóvão	8	11,10
<b>TOTAIS</b>		<b>152</b>	<b>727,91</b>

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

Essas ações correspondem a 35,84% do total das obras do PAC-CH, das quais 16% encontram-se em obras e 4% concluídas. Houve incremento de apenas 2% de obras concluídas em comparação com a última medição do segundo semestre de 2015.



**Gráfico 4 – Situação dos estágios de execução nos sítios patrimônio da humanidade**



Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

Foram concluídas obras em Goiás (GO) e São Luís (MA), dentre as quais, no centro histórico de Goiás, a restauração do Casarão da Escola de Artes Veiga Valle e a recuperação da Ponte da Cambaúba. Em São Luís foram finalizadas a restauração do sobrado da Rua da Estrela, 386 – Fapema; a restauração do sobrado da Rua da Estrela – Faculdade de História; a requalificação da Praça da Alegria; e a restauração da Fachada de Azulejo do Sobrado da Praça João Lisboa, 37.

O governo federal publicou estudo sobre a programação financeira e orçamentária para 2016, em que elenca as áreas prioritárias do PAC<sup>5</sup>. Nesse cenário, propôs-se às medidas a seguir.

5 Conferir: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Programação Financeira Orçamentária 2016*. Brasília: 2016. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/coletiva\\_19fev\\_v06-1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/coletiva_19fev_v06-1.pdf)>.

## Reduzir os Restos a Pagar (RAP) do PAC

- Limite de R\$ 30,7 bilhões para pagamento
- Limite de R\$ 26,4 bilhões para empenho

## Preservar as áreas prioritárias

- Minha Casa Minha Vida
- Combate à crise hídrica: transposição do São Francisco
- Rodovias e ferrovias estruturantes
- Olimpíadas e Paralimpíadas 2016
- Satélite geoestacionário de defesa e comunicação

O PAC das Cidades Históricas não se enquadra como área prioritária e poderá ser objeto de contingenciamentos, inviabilizando a continuidade das ações previstas. Do orçamento atual de R\$ 1,6 bilhão para obras públicas, foram executados até o momento R\$ 14,5 milhões, com R\$ 8,45 milhões para os sítios patrimônio da humanidade e o restante – R\$ 6,05 milhões – para os demais sítios históricos.

Os sítios patrimônio da humanidade têm R\$ 727,9 milhões de recursos previstos e 1,16% executados até o momento. A baixa execução justificaria o contingenciamento de recursos do PAC-CH? Para a CNM, as causas são mais complexas. De acordo com mapeamento de algumas notícias que ilustram os principais problemas das obras, tem-se o Quadro 2.

## Quadro 2 – Panorama dos problemas de execução do PAC-CH

VEÍCULO	MATÉRIA	PROBLEMAS LEVANTADOS
<i>O Estado</i>	<b>Com obras em atraso e patrimônio deteriorado, São Luís sediará encontro sobre cidades históricas.</b> Gisele Carvalho - 24/02/2016	Em São Luís/MA - descaso dos proprietários com a conservação dos imóveis; paralisação das obras em função da necessidade de revisão de projetos.
<i>Bahia Notícias</i>	<b>Com atraso em obra, Iphan admite atraso em repasse para PAC Cidades Históricas.</b> 26/02/2016	Em Salvador/BA - obras iniciadas e paralisadas por falta repasse de recursos do PAC ao Iphan.
<i>Click Notícias</i>	<b>Atraso no repasse de pagamento pode paralisar obras do PAC Cidades Históricas.</b> 24/12/2015	Em Salvador/BA - Repasses ao Iphan de valores inferiores aos aprovados, comprometendo os pagamentos das obras.
<i>O Tempo</i>	<b>PAC Cidades Históricas só tem 10% de execução em Minas - Gestores do patrimônio em municípios mineiros reclamam de burocracia e temem cortes.</b> Guilherme Reis - 24/05/2015	Minas Gerais - processo de aprovação dos projetos burocrático; temor de cortes no orçamento do PAC; fluxo de envio dos projetos gera atrasos: IPHAN/MG e IPHAN/Central; falta de experiência das empresas contratadas para executar as obras.
<i>O Popular</i>	<b>Restauração está ameaçada - Demora em reformulação de projeto pode tirar monumento do PAC Cidades Históricas.</b> 03/05/2015	Goiânia/GO - Riscos de contingenciamento; ajustes e adequação de projetos; atrasos nos repasses do Iphan ao gestor municipal.
<i>Hoje em Dia</i>	<b>Minas tem R\$257 milhões para recuperar bens históricos, mas falta profissionais especializados.</b> Renato Fonseca - 01/12/2014	Minas Gerais - Falta mão de obra experiente e gabaritada para assumir as reformas. Os serviços, considerados de alta complexidade, exigem conhecimento diferenciado; revisões em cerca de 80% dos projetos.

Fonte: Sites e portais de veículos de imprensa. Elaboração própria

O Iphan possui experiência suficiente para saber que os programas federais de financiamento de obras em bens imóveis históricos devem prever planejamento detalhado, sistemático e participativo. Ao que parece, há essa intenção, mas ela se perdeu ao longo dos anos de vigência do programa. A Tabela 3 aponta deficiências nos processos internos do Iphan, resultando em constantes “quedas de braços” entre o órgão e os detentores dos bens culturais, dentre os quais, os Municípios. Há também os problemas gerenciais do PAC, que geram atrasos nos repasses ou transferências de valores abaixo dos percentuais contratados.

Em direção oposta, os executores têm encontrado dificuldades na contratação de profissionais com experiência em intervenções em bens culturais. Os processos licitatórios têm sido prejudicados pela baixa adesão de empresas especializadas e pelo sentimento de desconfiança e descrença no governo federal por estas empresas. Ou seja, firmar contratos do PAC-CH tornou-se um “negócio de risco”, pois não há garantia de que serão cumpridos de acordo com as cláusulas vigentes.

Recentemente, o governo federal disponibilizou o acesso ao portal *Brasil de Resultados*. Na aba de resultados da Cultura, o PAC-CH destaca-se com o seguinte texto: **“Somente em 2015, o governo federal concluiu cinco obras (...) e outras 29 estão em execução. Ao todo, o PAC Cidades Históricas está sendo implantado em 44 cidades de 20 Estados da federação, com um total de investimento de R\$ 1,6 bilhão”**<sup>6</sup>. Pergunta-se sobre as motivações do governo federal em publicizar esses resultados, que, ao invés de promoverem, comprometem a legitimidade do programa. Retomando os indicadores mencionados antes, o PAC-CH executou até março de 2016 modestos R\$ 14,5 milhões, que correspondem a 13 obras concluídas.

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) – uma alternativa à Lei 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, é uma tentativa de driblar esse cenário. O RDC consiste em novo modelo de licitação, que pode ser utilizado nos empreendimentos da segunda fase do PAC2, e representa um avanço no modelo tradicional de licitações ao encurtar o tempo do processo e o custo dos projetos por adotar o critério de inversão de fases<sup>7</sup>. Contudo, questiona-

---

6 Dados disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/brasil-de-resultados/cultura>.

7 Para informações detalhadas sobre o RDC, consultar: <http://www.pac.gov.br/noticia/564012c0>.

-se a possibilidade de utilização do modelo em larga escala e a eficácia de sua utilização em ações de preservação do patrimônio cultural. Será preciso aplicá-lo e observar se será capaz de minimizar a pesada burocracia que envolve o PAC-CH.

## CONCLUSÃO

A relação entre baixa execução e contingenciamento é um argumento forte para o governo federal justificar os cortes no PAC-CH, uma vez que eles incidem sobre as ações que ainda não foram iniciadas. Considerando o total de 424 ações, as 299 atualmente no estágio de **ação preparatória** podem ser canceladas, restando 125 obras. Nos sítios patrimônio da humanidade, com 152 ações previstas, 109 encontram-se em **ação preparatória**. O contingenciamento reduziria para 43 as ações previstas, uma queda expressiva no número de obras.

Quais as consequências para os executores, em especial os Municípios que respondem por 51% das ações? Em primeiro lugar, o cancelamento ou a revisão dos orçamentos, forçando os executores a elencarem prioridades. Em segundo lugar, o impacto negativo na imagem das administrações municipais. Os prefeitos e gestores públicos podem ser questionados sobre o cancelamento e/ou mudança no objeto das ações. Afinal, as políticas públicas acontecem nos Municípios e, quando não ocorrem, geram incompreensões e conflitos que estimulam o desgaste político-institucional.

Por fim, a falta de diálogo entre os executores do PAC-CH. A CNM alerta para a necessidade de integração, pois, em muitos casos, consideradas as especificidades de cada Município, os problemas são similares.

O momento é oportuno para que os gestores se conheçam, construam soluções e compartilhem boas práticas.

A *XIX Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* deste ano tem como tema os “Desafios de final do mandato”. A CNM convida os gestores das cidades contempladas pelo PAC-CH a unir forças para que a preservação dos sítios históricos patrimônio nacional e mundial tenha especial atenção junto ao governo federal. A continuidade das ações do PAC-CH é condição para que os novos gestores estimulem o desenvolvimento local, por meio de ações integradas às demais políticas públicas, disponibilizando os bens culturais para diversos usos – residenciais, comerciais, educativos, culturais – e funções que priorizem a diversidade cultural e a prática da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ATRASO no repasse de pagamento pode paralisar obras do PAC Cidades Históricas, *Click Notícias*, Bahia, 24 dez. 2015.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inc XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

CARVALHO, G. Com obras em atraso e patrimônio deteriorado, São Luís sediará encontro sobre cidades históricas, *O Estado*, Maranhão, 24 fev. 2016.

COM ATRASO em obra, Iphan admite atraso em repasse para PAC Cidades Históricas, *Bahia Notícias*, Bahia, 26 fev. 2016.

FONSECA, R. Minas tem R\$ 257 milhões para recuperar bens históricos, mas falta profissionais especializados, *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 01 dez. 2014.

GOVERNO FEDERAL. *Brasil de Resultados*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/brasil-de-resultados/cultura>>.

\_\_\_\_\_. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Pac Cidades Históricas*. Brasília: MPOG, 2016.

\_\_\_\_\_. *Programação Financeira Orçamentária 2016*. Brasília: 2016.

\_\_\_\_\_. *Regime Diferenciado de Contratação (RDC)*. Brasília: 2016.

REIS, G. PAC Cidades Históricas só tem 10% de execução em Minas: gestores do patrimônio em municípios mineiros reclamam de burocracia e temem cortes, *O Tempo*, Belo Horizonte, 24 maio 2015.

RESTAURAÇÃO está ameaçada: demora em reformulação de projeto pode tirar monumento do PAC Cidades Históricas, *O Popular*, Goiânia, 3 maio 2015.