

# Planejamento estratégico como ferramenta de gestão do patrimônio cultural brasileiro

Strategic planning as a tool for management of Brazilian cultural heritage

Lilian Rodrigues de Oliveira Rosa<sup>\*</sup>; João Luiz Passador<sup>\*\*</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta uma abordagem da implantação do planejamento estratégico por resultados no campo da preservação do patrimônio cultural brasileiro. Buscou-se compreender e explicar os esforços de aperfeiçoamento, planejamento e gestão do órgão, por meio da análise dos relatórios de gestão do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), publicados entre 2006 e 2014. Apresenta-se um estudo de natureza interdisciplinar, com uma metodologia construída a partir da experiência em pesquisa no campo da história política e das políticas públicas.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Planejamento estratégico. IPHAN.

**Abstract:** This paper presents an approach about the implantations of a strategic planning accomplished on the management of the Brazilian cultural heritage politics. Through analysis of the *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (Iphan)'s reports (2006 to 2014), this work aims to explain the agency efforts at improving its management. Presents as interdisciplinary study, with a methodology based on research experiences from the areas of history, politics and public politics.

Key-words: Cultural heritage. Strategic planning. IPHAN.

## 1. Introdução

Os bens preservados como patrimônio cultural brasileiro estão sob a guarda do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura (MinC). Sua função é coordenar, implementar e avaliar a política de preservação, com a finalidade de “proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro” (IPHAN, 2011-2014, p. 20). O Instituto está presente em todos os estados da federação, organizado em uma estrutura hierárquica vertical, composta por cinco departamentos, 27

---

<sup>\*</sup> Professora Titular do curso de História do Centro Universitário Barão de Mauá. Mestre e Doutora em História. Pós-doutora em Administração das Organizações na área de Gestão Pública do Patrimônio Cultural. Desenvolve pesquisas na área de História Política, atualmente com foco em políticas públicas de patrimônio cultural na FEARP-USP. Pesquisadora da Rede Internacional de Pesquisa em Patrimônio e Sustentabilidade - REPYDES. Coordenadora do grupo de pesquisa Memória, Identidades e Políticas Públicas. Pesquisadora do IPCCIC - Instituto Paulista de Cidades Criativas e Identidades Culturais. [lilian.rosa2010@gmail.com](mailto:lilian.rosa2010@gmail.com)

<sup>\*\*</sup> Doutor em Administração de Empresas pela FGV-SP, mestre em Administração Pública e Governo FGV-SP e livre docente em Administração pela FEARP/USP. Possui especialização pela *Università Commerciale Luigi Bocconi*, Milão, Itália. Atualmente é professor associado do Departamento de Administração da Faculdade de Economia Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da USP; do Programa de Pós-Graduação da FEA-RP e do Programa de Pós-Graduação da Medicina-RP da USP. Atua como coordenador do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas – GPublic, com ênfase na pesquisa de cooperação e gestão de redes interorganizacionais, políticas públicas para o desenvolvimento e educação formal de gestores. Pesquisador do Observatório Nacional da Educação (INEP/MEC/CAPES). [jlpassador@usp.br](mailto:jlpassador@usp.br)

superintendências, além de unidades especiais<sup>1</sup>, todos subordinados à presidência, sediada em Brasília-DF. Sua implantação provisória ocorreu em 1936, sendo oficialmente criado pelo Decreto nº. 25, de 1937, como Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan). Desde suas origens o órgão enfrenta vários desafios, entre os quais é possível destacar a descontinuidade política e administrativa decorrente de interesses partidários, orçamento precário e número insuficiente de funcionários. Além disso, nos últimos 30 anos houve a expansão progressiva do seu campo de atuação, com a ampliação das suas responsabilidades, colocando sob sua proteção um número cada vez maior e variado de bens culturais (CHUVA, 2012). Um exemplo disso é a demanda gerada pela aprovação do Decreto nº. 3.551/2000, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial como patrimônio cultural brasileiro.

Anteriormente dedicado à preservação apenas de bens culturais móveis e imóveis, o decreto tornou o Iphan responsável pelo inventário, o registro e a salvaguarda de bens intangíveis, resultantes das práticas culturais ligadas aos variados modos de vida, com referência à diversidade cultural. Sustentáculo das identidades dos grupos formadores da sociedade brasileira, integrados por um passado comum, esses bens representam grupos e interesses muitas vezes divergentes. Ao salvaguardá-los, o Iphan precisa lidar com aspectos que articulam e desarticulam visões de mundo diferentes.

Os desafios impostos por esse novo contexto geraram a necessidade de modernização do seu modelo de gestão, cujo objetivo atual é melhorar a eficácia e a eficiência do Iphan, diante da progressiva complexificação das suas atividades. Buscando adaptar-se a essa nova realidade e melhorar os serviços prestados à sociedade, o Instituto adotou o planejamento estratégico por resultados, cuja implantação é o foco de análise desse artigo. Ao estudar esse processo foi possível refletir sobre o potencial e as limitações do uso de ferramentas de gestão do setor privado na gestão pública do patrimônio cultural. Por meio de uma abordagem interdisciplinar, apresentam-se as reflexões feitas a partir do estudo dos relatórios de gestão publicados pelo Iphan entre 2006 e 2014.

## **2. Métodos e fontes de pesquisa: abordagem interdisciplinar**

“Historiadores trabalham com fontes” (PINSKY, 2010, p.7). Essa afirmação parece quase desnecessária diante da tradicional assimilação do seu emprego no trabalho do historiador. Contudo, o uso de fontes não é restrito a esse campo: elas

---

<sup>1</sup> Centro Lucio Costa, Centro Cultural Paço Imperial, Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular, Centro Cultural Sítio Roberto Burle Marx e Centro Nacional de Arqueologia.

podem e devem ser apropriadas por meio de diferentes métodos e técnicas, possibilitando uma interação entre áreas, de maneira a favorecer a compreensão da realidade social. Com base nisso, esse estudo realizou uma abordagem interdisciplinar entre as ciências humanas (história) e as ciências sociais aplicadas (administração pública), promovendo a intersecção entre as áreas para melhor compreender as fontes documentais geradas pelas atividades de gestão do patrimônio cultural nacional.

De acordo com Godoy (1995), para a área da Administração, o exame de fontes escritas se caracteriza pela coleta de dados, por meio do estudo de documentos que ainda não receberam tratamento analítico. Pensando de maneira interdisciplinar, esse tipo de pesquisa é capaz de ir mais fundo. Além da “busca pela realidade”, que se acredita existir nos dados, elas se prestam a evidenciar significados, sentidos e motivações relacionados ao objeto de estudo dentro de um determinado contexto histórico. Se há uma variada gama de abordagens possíveis, o mesmo pode se dizer dos tipos de fontes escritas que podem ser usadas em estudos sobre o patrimônio cultural, “conforme praticados pelos órgãos institucionais, em que esse exercício é permanente e se recria a cada objeto [...]” (MARTINS, 2015, p. 282).

Nesse sentido, Martins (2015) afirma que os Organismos do Patrimônio, como o Iphan, tornaram-se objetos de pesquisa de grande potencial para a compreensão das políticas públicas. Dessa forma, documentos pouco utilizados pela história política e cultural tornaram-se importantes no estudo da gestão do patrimônio cultural, tais como: relatórios de gestão, de auditoria, processos de tombamento e de registro de bens culturais, dossiês, indicadores de desempenho, etc. No caso específico desta pesquisa, foram selecionados os relatórios de gestão do Iphan, publicados entre 2006 e 2013.

Esses documentos são importantes fontes documentais, pois, além de dados sobre a gestão pública, também revelam processos historicamente construídos num arco de tempo iniciado nos anos de 1930. Por meio deles foi possível integrar os campos da administração pública e da história, alcançando uma visão mais ampla da problemática da gestão do patrimônio. Essa integração norteou a construção do caminho empregado na pesquisa, explicitado em cinco etapas, que podem ser observadas na Figura 1, a seguir.

Na primeira etapa, realizou-se uma revisão bibliográfica objetivando identificar publicações na área das ciências humanas e ciências sociais aplicadas que versassem sobre a gestão do patrimônio cultural. Buscou-se por estudos nas seguintes bases: Scielo, Google Scholar, portais do governo federal e literatura

especializada. Os artigos científicos mais relevantes foram selecionados e validados como significativos para o estudo da aplicação do planejamento estratégico em instituições públicas.

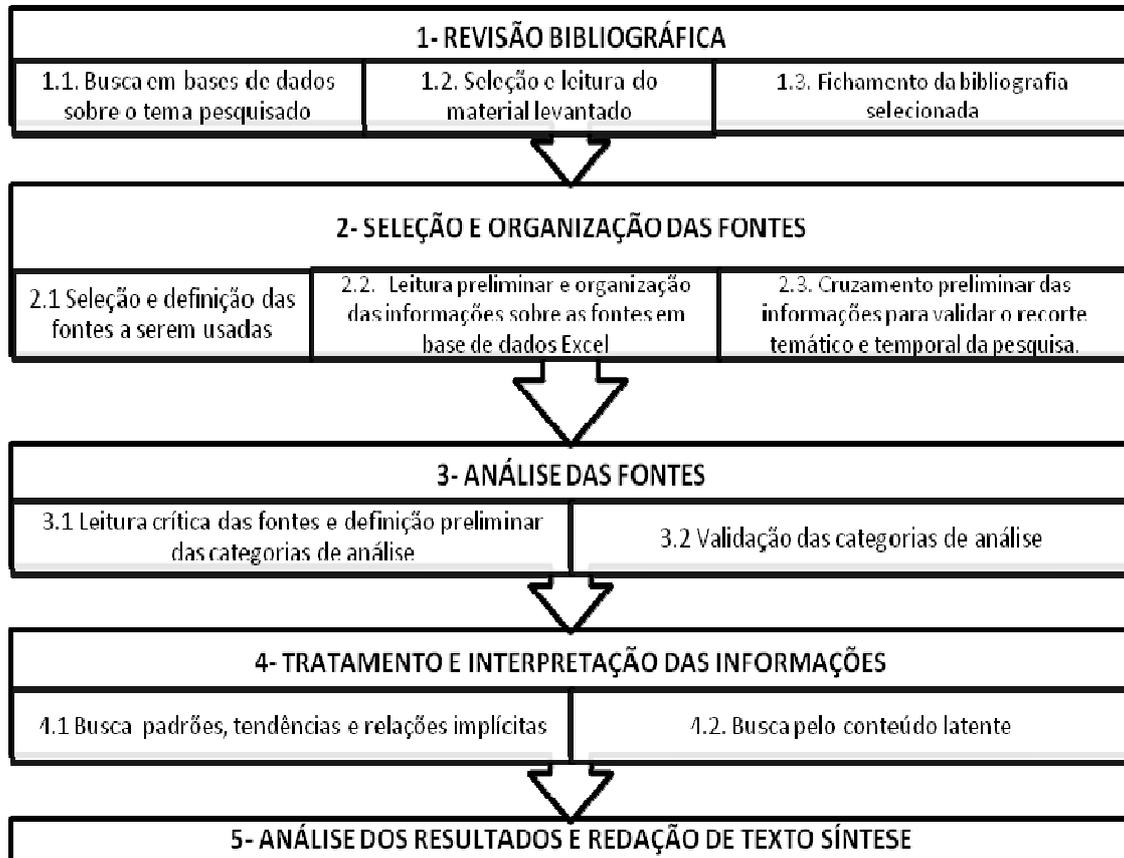


Figura 1 - Fluxograma de pesquisa. Fonte: Fluxograma elaborado pela autora, 2016.

Em seguida, passou-se à segunda etapa: seleção e organização das fontes. Nessa fase, foram selecionados como material de pesquisa os relatórios de gestão do Iphan, em decorrência do potencial de análise que esses documentos representavam para o estudo das mudanças e permanências nos processos internos do órgão, permitindo compreender as transformações das políticas públicas e dos sistemas de gestão. Logo nas primeiras leituras dos relatórios já se constatou que seria possível, em níveis mais profundos de análise, observar outros elementos nem sempre evidentes, tais como: motivações, relações de poder, interesses e os atores envolvidos.

Foram rastreados os relatórios produzidos entre 1937 (fundação do órgão) e 2014 (ano da pesquisa). Como resultado, foram localizados aqueles referentes aos anos de 1958, 1996, 1998, 2002, além de nove relatórios publicados entre 2005 e 2014, totalizando 13 documentos. Com esse material em mãos foi feita uma leitura

preliminar, com o objetivo de organizar as informações em planilha do Microsoft Excel. Essa fase possibilitou um primeiro cruzamento de informações, que teve como resultado a constatação de que o início do planejamento estratégico do Iphan ocorreu em 2006. Diante disso, validou-se o recorte temporal da pesquisa: entre os anos de 2006 e 2014, relativos ao conjunto de nove relatórios publicados. Também foi validado o recorte temático: a adoção, pelo Iphan, do planejamento estratégico como ferramenta de gestão do patrimônio cultural brasileiro. Cumpre esclarecer ainda que, mesmo tendo selecionado as fontes posteriores a 2006, os relatórios anteriores não foram descartados. Eles foram usados de maneira complementar para a compreensão do histórico da instituição, revelando-se como importantes para a inserção do objeto de pesquisa em um contexto mais amplo.

A análise das fontes foi realizada na terceira etapa. Com caráter exploratório, seguiu-se o caminho dos conhecimentos teóricos previamente adquiridos, orientando-se por uma postura de categorização não apriorística. Essa abordagem permitiu que as categorias de análise emergissem do contexto documental, sem perder de vista os objetivos da pesquisa. O agrupamento dessas categorias ocorreu por freqüenciamento (repetição de conteúdos comuns à maioria dos documentos), e por relevância implícita (quando a temática é considerada como significativa para a compreensão do tema) (BARDIN, 1979). Em seguida, passou-se à sua validação, com base na literatura específica e no conhecimento prévio sobre as políticas públicas e gestão do patrimônio cultural no Brasil. Após esse procedimento, as categorias definidas foram: a ampliação do campo do patrimônio cultural como elemento de complexificação da sua gestão; a adoção do planejamento estratégico pelo Iphan como resposta ao aumento das suas demandas e busca de eficiência; e finalmente, a descentralização e a desconcentração como meios de democratizar as decisões administrativas.

Na quarta etapa as informações foram tratadas e interpretadas, por meio da identificação de padrões, tendências, relações implícitas, conteúdos latentes e cruzamento com a bibliografia específica das áreas de patrimônio cultural, gestão pública e planejamento estratégico.

Esse processo desaguou na quinta etapa, na qual os resultados passaram por uma última análise, e foram organizados e sintetizados, sendo que uma parte deles é apresentada nesse artigo. Mas antes se faz necessária uma breve discussão sobre o caminho do planejamento estratégico na gestão pública, de maneira a facilitar a compreensão do leitor sobre as bases teóricas desse estudo.

### 3. O planejamento estratégico na gestão pública

De acordo com Lawrence Mead (1995), cabe ao Estado formular políticas públicas. Pressupõe-se a existência de determinados domínios da atividade humana nos quais se entende necessária a intervenção governamental, como meio de garantir o bem comum. A compreensão destas ações sistematizadas se insere nos estudos da dimensão política, cujo objetivo é a análise do governo em relação às demandas públicas.

Para Rémond (2003), tem ocorrido um aumento dessas demandas, com a constatação de que o universo político está em expansão. Barros (2005) concorda com essa assertiva, afirmando que a sociedade contemporânea assistiu a um aumento das áreas planejadas pelo Estado. Segundo esse autor, diante de uma gradual passagem de uma sociedade de desenvolvimentos espontâneos para uma “sociedade planificada”, outros campos da realidade social ganharam destaque para o Estado. Nesse caminho, enfrentando a pressão decorrente de novas e variadas demandas, os poderes públicos foram e têm sido “levados a legislar e controlar as mais distintas esferas da vida social, da construção de moradias à difusão da cultura” (BARROS, 2005, n.p.). Essa inflexão forçou o aumento do “conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas e incumbências consideradas de interesses público ou comum”, responsáveis por definir a administração pública (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1993, p.10).

Bresser-Pereira (2001) afirma que, no caso brasileiro, esse movimento foi gerado por situações específicas. No plano político, ocorreu o trânsito do Estado oligárquico para o democrático com o fim de vinte anos da Ditadura Civil-Militar, a partir de meados dos anos de 1980. A partir de 1995, no campo administrativo, o Estado patrimonial vivenciou uma transição para o gerencial, com a implantação de uma política neoliberal. O autor, que foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, afirma que ele e sua equipe assumiram o desafio, posto pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, de empreender reformas na administração pública. Depois de entrar em contato, na Inglaterra, com o que chamou de “nova gestão pública”, foi elaborado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. De acordo com o ex-ministro, embora muitos elementos da reforma não tenham tido continuidade, outros frutificaram gerando a consolidação das ideias gerenciais, particularmente entre os gestores mais jovens.

A partir do depoimento de Bresser-Pereira (2001), entende-se que a mudança foi motivada por uma conjunção dos fatores externos (ampliação das demandas) e

internos (reforma gerencial com mudança da mentalidade dos gestores). Esse movimento teria tornado mais atraentes, para as organizações públicas, os modernos instrumentos de planejamento estratégico por resultados, tradicionalmente utilizado nas empresas privadas. Para Robert Kaplan e David Norton (1997; 2000; 2004), esse caminho pauta-se na busca pelo sucesso em longo prazo, investindo em valores intangíveis, tais como inovação, processos internos, sistemas de informação e serviço ao cliente, entre outros.

Para Pinto (2010), o planejamento estratégico, em especial a ferramenta conhecida como *Balanced Scorecard* (BSC)<sup>2</sup>, vem mostrando versatilidade ao longo dos últimos 20 anos. De acordo com o autor, é uma “poderosa ferramenta de gestão estratégica”, eficaz como instrumento de comunicação e como complemento aos sistemas de medição e de gestão (PINTO, 2010, p.2). De acordo com Kaplan e Norton (2004, p. 5), ferramentas de planejamento estratégico, tais como o BSC, oferecem um modelo de descrição de estratégias por meio das quais é possível “criar valor para seus acionistas, clientes e cidadãos”.

O planejamento estratégico por resultados já é bastante consolidado no setor privado e, nas últimas décadas, vem ganhando espaço na administração pública. Giacobbo (1997) explica que uma das motivações para o seu uso no setor público é a necessidade de mitigar os efeitos da descontinuidade administrativa. Além disso, Pedro (2005) justifica que é possível melhorar a gestão dos escassos recursos financeiros e minimizar as dificuldades geradas por um quadro legal rígido. Para o autor, o planejamento estratégico, quando bem empregado, gera transformação organizacional ao criar uma visão integral, alinhar a estrutura, estabelecer iniciativas priorizadas em direção à estratégia e influenciar o comportamento de pessoas chave.

O avanço do uso de ferramentas de gestão próprias do setor privado na gestão pública não é consenso, na verdade, de acordo com Silva e Gonçalves (2011), muitos são os seus críticos. Para esses autores, são evidentes as dificuldades práticas da sua implantação, explicitadas no distanciamento entre o pensamento e a ação, que resultam na dificuldade em executar o planejamento estratégico. Com referência à aplicação no setor público, os críticos apontamos perigos de implantar ferramentas norteadas pelo sucesso dos resultados financeiros em órgãos sem fins lucrativos (SILVA; GONÇALVES, 2011). Independente das controvérsias, vários órgãos públicos adotaram esse modelo.

---

<sup>2</sup> Sistema balanceado de mensurações caracterizado por uma metodologia de gestão estratégica desenvolvida por Kaplan e Norton em princípios da década de 1990 para resolver problemas de monitoramento do desempenho das estratégias implantadas (KPLAN; NORTON, 2000).

Entre os vários exemplos é possível citar a sua implantação no Tribunal de Contas da União, em 1994; no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), em 1998 (GODINHO, 2005); e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em 2006. Órgãos militares, como a Base Aérea de Natal, também têm adotado o planejamento e o mapa estratégico (SANTOS, 2012).

Os próprios Kaplan e Norton (2004) ressaltaram como exemplo exitoso o uso do sistema de gestão baseado no BSC pela Petrobrás. Para eles “a explicitação do caminho estratégico a ser seguido, bem como a clareza deste intento, tem servido a esta grande organização brasileira na comunicação com seus colaboradores no Brasil e no exterior” (KAPLAN; NORTON, 2004, p. XIX).

Reis (2007) estudou sua implantação no Segedam, a Secretaria Geral de Administração do Tribunal de Contas da União. Segundo o autor, essa ferramenta contribuiu “para a prática de uma gestão pública empreendedora”, diminuindo as barreiras às inovações (REIS, 2007, n.p.). Contudo, cumpre alertar que cada organização pública possui uma realidade diferente, devendo adaptar o planejamento de acordo com as suas peculiaridades.

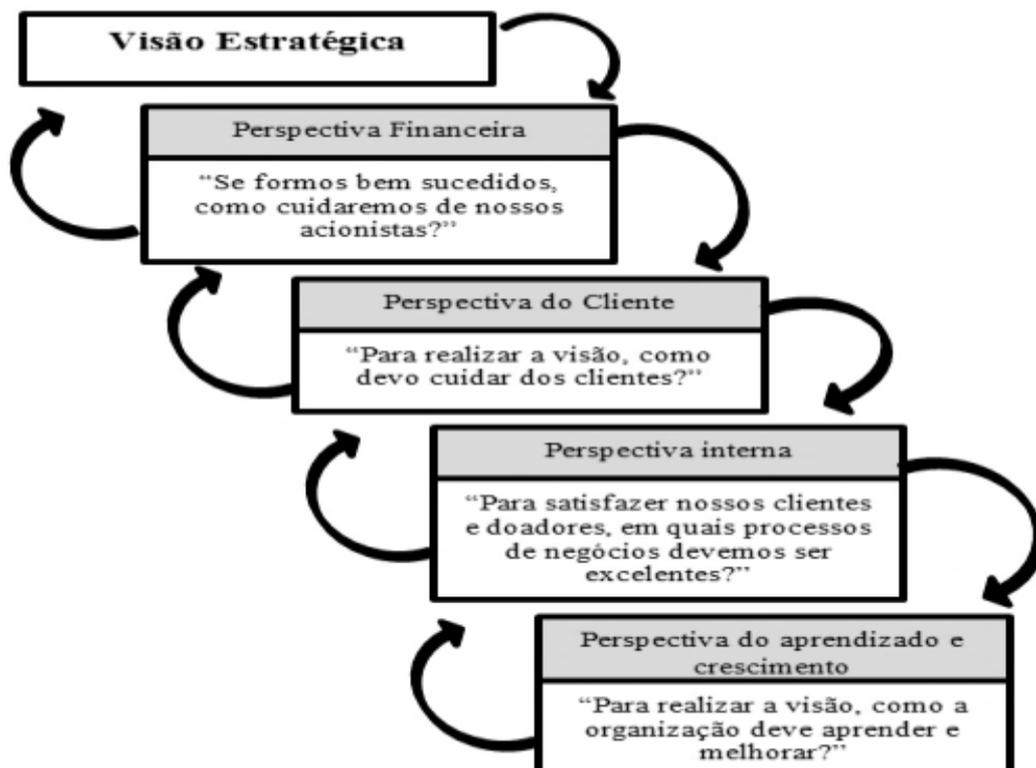


Figura 2 - Arquitetura clássica do BSC com criação de valor em empresas privadas. Fonte: (KAPLAN; NORTON, 2000, p.89)

Esta questão é abordada por Kaplan e Norton (2004). Como idealizadores do BSC, esses autores afirmam que no setor público o modelo para criação de valor apresenta diferenças em relação ao setor privado. A principal delas é que o elemento de sucesso é o desempenho e o cumprimento da missão e não a perspectiva financeira. Deve ser medido “o impacto social e seus objetivos maiores de maneira diferente” (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 9).

Em instituições públicas e sem fins lucrativos, cumpre-se a missão ao atender às necessidades dos *stakeholders* (cidadãos, entes federativos, parceiros nacionais e internacionais). O foco no cumprimento da missão e não na perspectiva financeira, promove uma mudança no conjunto de perspectivas, em relação ao modelo original elaborado para o setor privado (PINTO, 2010, p. 5). A principal transformação é no âmbito da perspectiva dos clientes. Ela é alçada à posição principal, ao lado do aspecto fiduciário (da confiança atribuída ao órgão em questão), pois esta última reflete os objetivos dos contribuintes.

Dessa forma, o financeiro não aparece como questão de rentabilidade. Surge como restrição relacionada ao controle orçamentário e à obrigação de fornecer bens e serviços aos cidadãos, ao mais baixo custo.



Figura 3 - Modelo simples de criação de valor em organizações públicas. Fonte: (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 8)

O que há em comum entre os modelos dos setores privado e público é a estratégia como elemento central (PINTO, 2010, p. 5). Para Kaplan e Norton (2004) há

ainda uma questão a enfatizar. No que tange à perspectiva do cliente, nos dois casos “as organizações alcançam o sucesso por meio do desempenho dos processos internos, com o apoio de seus ativos intangíveis (aprendizado e crescimento)” (KAPLAN; NORTON, 2004, p.13).

Entre defensores e críticos, o planejamento estratégico vem sendo usado no setor público brasileiro há mais de três décadas. Nos últimos anos, essa ferramenta foi adotada, também, no campo cultural, pelo Ministério da Cultura e pelo Iphan. O seu processo de implantação é o que se observa nas próximas páginas.

#### **4. O planejamento estratégico na gestão do patrimônio cultural brasileiro**

O uso do planejamento estratégico vem se tornando cada vez mais comum no campo da cultura. Paralelo a isso, houve o número de cursos de capacitação na área, voltados para produtores e gestores culturais. Maria Helena Cunha, em entrevista ao site “Cultura e Mercado” (PEREZ, 2013, n.p.), afirma que há “um processo de organização e discussão política em torno do campo da cultura”, evidenciando que há uma profissionalização que exige cada vez mais “formação de quem atua como gestor e/ou artista”. Para a gestora cultural esse processo está associado à complexificação do campo da cultura, que promove “novas dinâmicas e reflexões sistemáticas sobre o setor”. Cunha (PEREZ, 2013) defende que isso exige que as instituições culturais se organizem para que possam acompanhar as mudanças e a profissionalização exigidas nessa nova realidade. No campo do patrimônio cultural não é diferente.

Do ponto de vista legal é possível localizar a Constituição de 1988 como marco inicial desse movimento. A partir dela, adotou-se uma noção ampliada de patrimônio cultural brasileiro (CASTRIOTA, 2009), definindo-o no artigo 216 como os “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira [...]”. A herança cultural a ser protegida pelo Estado deixou de ser caracterizada como o conjunto de bens ligado exclusivamente à identidade nacional, de caráter homogêneo, e tornou-se representativo da diversidade cultural brasileira.

Além dos bens móveis e imóveis, já protegidos pelo Decreto-lei nº. 25/1937, a Constituição incluiu a proteção dos saberes e fazeres que, a partir de 2000, passaram a ser registrados como patrimônio imaterial, por meio do Decreto nº. 3.551/2000. Essa inflexão trouxe para dentro do Iphan um demanda reprimida por décadas: a salvaguarda e a promoção da diversidade cultural brasileira, representada pelas

celebrações, ofícios, lugares e formas de expressão. Essa mudança de percepção expandiu suas competências, constituindo-se como a pedra de toque para as futuras políticas públicas de patrimônio.

A característica comum a todas essas tipologias de bens culturais protegidas por lei é a sua heterogeneidade, não reprodutibilidade, ausência de substitutos e seu caráter identitário. Cada um dos bens a ser preservado possui uma gama variável de elementos que se diferenciam: “materiais, técnicas construtivas, modos de fazer, [...] fatores de deterioração, visibilidade política, acessibilidade, legislação relacionada, aliados ou adversários na preservação etc.” (IPHAN, 2008, p. 20). Mesmo possuindo semelhanças, podem ser reconhecidos como patrimônio com base em valores distintos. Ao avaliar essa situação e os diferentes interesses relacionados ao patrimônio (turísticos, imobiliários, urbanísticos, religiosos, políticos), o Iphan constatava a dificuldade em elaborar planos gerais, uniformes e homogêneos para a gestão do patrimônio (IPHAN, 2008, p. 21).

Essa realidade tornou-se ainda mais complexa com as novas responsabilidades atribuídas ao órgão, a partir de 2008. Nesse ano ficou ao seu encargo a preservação dos bens de valor artístico e cultural da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. Em 2011, o Iphan foi incumbido da elaboração de parecer em processos de licenciamento ambiental de competência federal, de acordo com Portaria Interministerial 419/2011. Além dessas novas atividades, coube ao Instituto executar os procedimentos contemplados pelo Decreto Lei nº. 25/1937, mas ainda não implementados, tais como o cadastro de negociantes de obras de arte (IPHAN, 2014).

Diante da complexidade e variedade de bens culturais sob a sua guarda e da dificuldade em conciliar interesses e diferenças em suas políticas públicas de preservação, ficava cada vez mais claro para os dirigentes do Iphan que as ferramentas de gestão utilizadas pelo órgão tornaram-se obsoletas.

Visando a enfrentar esses e outros desafios, desde 2006, o Iphan iniciou o aperfeiçoamento do seu planejamento. Realizou reuniões com os responsáveis pelas várias unidades e superintendências, discutindo o orçamento e a necessidade de modernização. Nessa fase, definiram-se suas prioridades do planejamento: a descentralização, a democratização do acesso ao patrimônio e a implantação de processos de gestão participativa e por resultados.

Ao democratizar, descentralizar e dar acesso, esperava-se melhorar sua atuação auxiliando na reversão do baixo índice de consumo cultural brasileiro. De acordo com o relatório de 2008, referente ao ano anterior, 13% dos brasileiros

frequentavam cinema uma vez por ano; 92% nunca foram a um museu; 93,4% jamais frequentaram alguma exposição de arte; 78% nunca assistiram a um espetáculo de dança, embora 28,8% saíam para dançar; e 73% dos livros estavam concentrados nas mãos de apenas 16% da população. Finalmente, o dado mais contundente é que 10% dos mais ricos eram responsáveis por aproximadamente 40% do consumo cultural brasileiro, sendo que as regiões metropolitanas concentravam 42% do total consumido (IPHAN, 2008, p. 17). Esses indicadores evidenciavam a desigualdade, tanto no consumo de bens culturais, como na distribuição de equipamentos culturais, cuja maior concentração era e ainda é na região sudeste.

Com o objetivo de atenuar essa situação, especificamente no que tange ao campo do patrimônio, entre 2008 e 2009 foi formulado um conjunto de objetivos estratégicos a serem atingidos entre 2010 e 2015, com apoio de consultores especializados em gestão (IPHAN, 2014). O primeiro objetivo dizia respeito à ampliação do acesso ao patrimônio cultural pela população em geral. Para alcançá-lo, estabeleceu-se como prioridade o registro de bens imateriais, a educação patrimonial e a implantação do Sistema Nacional do Patrimônio.

O Iphan baseou-se em Mintzbert (2003) para realizar o segundo objetivo estratégico: descentralizar (IPHAN, 2008, p. 31). Para esse autor, uma organização decide descentralizar motivada por três condições: (1) responder rapidamente às condições locais; (2) constituir um recurso motivacional da equipe; e (3) quando o ambiente é complexo. Analisando o depoimento de antigo funcionário do órgão, Adler de Castro (2008), é possível afirmar que a situação do Iphan ia ao encontro do que afirmou Mintzbert (2003).

Historicamente o Iphan apresenta uma estrutura verticalizada e hierarquizada. Suas decisões finais são centralizadas na presidência, no Conselho Consultivo e no Comitê Gestor que o constituem. Ligadas à presidência estão as superintendências regionais. Em seguida, no terceiro nível decisório, o organograma é composto pelos departamentos de Patrimônio Material e Fiscalização, de Planejamento e Administração, de Patrimônio Imaterial, do PAC e Cidades Históricas e, finalmente, de Articulação e Fomento. No quarto nível estão os Centros Culturais, cujas ações estão abaixo dos departamentos.

Para Adler Castro (2008) havia uma percepção geral que as superintendências não possuíam grande autonomia com relação à sede. Sua ação restringia-se à fiscalização, projetos, proposições e encaminhamentos (ou não) de tombamentos para a central, em Brasília. As decisões finais quanto aos processos ficavam restritas ao

Conselho Consultivo. O trabalho demorado e a falta de resposta faziam com que os funcionários das unidades tivessem a impressão que “as coisas não andavam” (CASTRO, 2008, p.24). Além disto, Castro (2008) revela que os encaminhamentos das superintendências ficavam a mercê das decisões da presidência. Caso não fosse prioridade dentro da política de um determinado presidente do órgão, os processos ficavam parados. O depoimento de Castro e a análise dos documentos indicam que a equipe estava desmotivada diante dessa realidade, e não estava conseguindo atender com rapidez às demandas das regiões. Além disto, havia falta de comunicação, de diálogo e, principalmente, de estratégia de condução dos processos, fato que parece ter favorecido a decisão por uma política de descentralização, desconcentração e consequente democratização das decisões administrativas, como objetivo estratégico.

Em 2010, observou-se uma política agressiva de descentralização, enfatizando a dispersão da autoridade do Iphan entre as superintendências. Além disso, iniciou-se a desconcentração, por meio da qual se delegou a execução de parte do orçamento para representantes e órgãos locais. A materialização dessas ações se deu, entre outras formas, pela legitimação do Sistema Nacional do Patrimônio e do PAC-Cidades Históricas, como instrumentos de transferência de recursos para as localidades que possuíam um maior número de bens culturais a serem preservados.

Contribuir para o desenvolvimento socio-econômico por meio de iniciativas de preservação, foi o terceiro objetivo definido pelo Iphan. Entendendo a cultura como geradora de renda e trabalho, enfatizaram-se o turismo, a indústria de entretenimento e as atividades artesanais. Para a direção do Instituto, as “políticas de universalização da cultura deviam estar preocupadas com a alocação criteriosa de recursos para desenvolver e proporcionar condições de dinamização das economias” (IPHAN, 2008, p.19). Dessa forma, o Estado pretendia abandonar o papel “de patrocinador das artes, de mecenas”, efetivando uma “intervenção sistemática para a criação de ocupações e geração de renda relacionada às atividades culturais, levando ao desenvolvimento de regiões menos dinâmicas economicamente” (IPHAN, 2008, p.19).

No caso específico do patrimônio, destacou-se a importância de associar a salvaguarda à sustentabilidade. Neste caso, cabe ao governo garantir viabilidade, por exemplo, para que os detentores dos saberes tradicionais conseguissem comercializar o seu produto. Para o patrimônio edificado, o Iphan destacava que, devido ao alto custo da sua manutenção, caberia ao Estado estabelecer parcerias que viabilizassem a sua conservação.

Ao evidenciar o papel econômico da cultura, e em especial do patrimônio para o desenvolvimento socioeconômico, reconheceu-se que essa nova perspectiva “exige uma abordagem realmente multidisciplinar”. Em outras palavras, além das qualificações habitualmente valorizadas nesse campo, como historiadores, arquitetos, antropólogos e conservadores, pretendia acrescentar outras áreas, tais como economia e administração, consideradas raras no Iphan e no MinC (IPHAN, 2008, p. 19).

O próximo objetivo estratégico visava à articular a política de preservação, intra e intergovernamental, com as demais políticas públicas. A pergunta era como coordenar os vários atores envolvidos. Em 2007, o Iphan já havia iniciado articulações entre as prefeituras das cidades históricas, ministério do turismo, desenvolvimento social, das cidades, do exército e das organizações da sociedade civil. Como resultado surgiu a Associação de Cidades Históricas Brasileiras, e estabeleceram-se projetos como o de formação de guias turísticos, em Pernambuco.

A promoção e o fortalecimento institucional estavam contemplados no último objetivo estratégico. Neste ponto, houve uma preocupação em elaborar políticas duradouras para o patrimônio. Levantamentos anteriores diagnosticaram que a gestão do Iphan sofria, predominantemente, com a descontinuidade (IPHAN, 2008, p. 14). Além disso, o órgão atuava em dissonância com as estratégias do governo federal e, em particular, com as do MinC. Dessa forma, compreendia que o fortalecimento institucional passaria pela construção de políticas estáveis, formuladas de maneira compartilhada com os demais atores do poder público, de maneira a gerar projetos sustentáveis e com resultados duradouros (IPHAN, 2008, p.16).

O processo iniciado em 2006, que passou por consultoria especializada a partir de 2008, consolidou-se em 2010. Nesse ano, houve a definição do referencial estratégico, da Missão e Visão, além da afirmação de metas e objetivos a serem executados até 2015.

A nova Missão definia que o Iphan deveria “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” (IPHAN, 2013, p. 21). Fica perceptível a conexão com o texto constitucional e com as inflexões teóricas, que ampliaram o conceito de patrimônio cultural. O texto da Missão mostrou a preocupação com as identidades constituídas a partir da diversidade cultural, e não mais a construção de uma única e monolítica identidade nacional.

Para a elaboração da Visão, foram consultados os servidores da autarquia. A pergunta feita a eles foi: “Como deverá atuar o Iphan em 2015?”. Essa ação demonstra uma mudança de mentalidade estratégica do órgão, com a adoção de métodos democráticos de gestão. Buscava-se entender a perspectiva dos colaboradores e suas expectativas futuras em relação ao seu trabalho. Ao final, a Visão ficou assim definida:

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, 2013, p. 21).

Reunindo todos os resultados anteriores e avançando no planejamento estratégico, ainda em 2010, foram colocados cinco desafios a serem enfrentados (IPHAN, 2010, p. 29-32): 1) implantar e consolidar o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, ampliando a sinergia interna e externa; 2) consolidar a cultura e a prática de planejamento no Iphan, como ações permanentes e cotidianas em todos os níveis, a fim de aumentar a eficiência na prestação do serviço à população; 3) contribuir para tornar a cultura elemento estratégico de um novo modelo de desenvolvimento do país, pela aplicação do conceito ampliado de patrimônio cultural e articulação da política de preservação às demais políticas públicas; 4) formular e implementar uma política de gestão da informação e documentação, aperfeiçoando a infraestrutura informacional para atender às necessidades de integração e de ampliação do diálogo com a sociedade; e 5) consolidar e aperfeiçoar a estrutura organizacional, com foco na formação e gerenciamento de pessoas, aumentando e qualificando o quadro técnico e modernizando os modelos de gestão.

Com os objetivos traçados, foram avaliados os programas realizados até 2012 e o PPA (Plano Plurianual) 2008-2011. Após o diagnóstico, a equipe responsável identificou os seguintes problemas: a perda de vínculo com a nova política cultural do país e, dentro dela, com os avanços da política de patrimônio cultural; a presença de programas e ações similares e com objetivos parecidos em diferentes órgãos do governo<sup>3</sup>; sobreposição de ações e finalidades; modelagem geradora de rigidez na distribuição dos recursos; e falta de correspondência entre objetivos e resultados nos programas e ações (IPHAN, 2013, p.39).

---

<sup>3</sup> Um exemplo era a presença do Programa Monumenta como independente do Iphan e com objetivos semelhantes ao Brasil Patrimônio Cultural, programa sob a responsabilidade do Instituto Iphan no PPA federal.

Com base nisso, decidiu-se que o novo PPA seria estruturado a partir do diálogo entre os macroprocessos da política de preservação (identificação, reconhecimento, preservação, promoção e fortalecimento institucional) e os objetos dessas políticas (os bens culturais). Esse diagnóstico demandou uma ação articuladora.

No final de 2012, a sede do Iphan, em Brasília, enviou às unidades distribuídas pelos estados brasileiros as orientações para a elaboração dos seus planos de ação. Entre outras iniciativas, caberia às superintendências propor atividades que tivessem aderência aos cinco desafios estratégicos consolidados em 2010. Também deveriam seguir as diretrizes pactuadas para a consecução da preservação do patrimônio, a saber: contribuir para o fortalecimento do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural; contemplar todas as áreas do patrimônio cultural; articular as várias dimensões do patrimônio; buscar a continuidade e a conclusão das ações em andamento; e priorizar os macroprocessos da Instituição (IPHAN, 2013). Além disso, determinou-se como prioridade a execução descentralizada e a definição de métodos para a preservação, com respeito às características nacionais. Percebe-se que o Iphan manteve o nexo com os objetivos estratégicos traçados anos antes, evidenciando um processo de planejamento que, embora estivesse ocorrendo lentamente, mostrava coerência.

É possível observar nesse movimento de 2012, as grandes preocupações do Iphan desde 2006: o fortalecimento institucional, a ampliação do acesso e a democratização, a articulação das políticas de preservação e o estabelecimento de ações contínuas. Pensando em criar critérios para o uso dos recursos escassos, definiu-se que fossem enfatizadas as ações voltadas para o patrimônio em risco, pactuadas com a sociedade civil e outras instituições públicas, entre outras. Objetivando a coerência estratégica entre as unidades, estabeleceu-se que a superintendência que não atendesse essas orientações não teria a sua programação autorizada (IPHAN, 2013). Essas foram as primeiras iniciativas de planejamento estratégico por resultados. Em 2013, o Iphan avançou nesse processo, adotando o BSC e aprimorando o sistema de gestão com a elaboração do seu mapa estratégico, metas e indicadores de desempenho.

## **5. Considerações finais**

Durante quase oito décadas de existência, o Iphan caracterizou-se como uma instituição verticalizada, com uma cadeia hierárquica rígida. De uma maneira geral, ele

constituía-se como uma estrutura marcada pelo gigantismo, centralização e morosidade.

Em um processo quase espontâneo, em 2004 o número de superintendências subiu de 15 para 21. Em 2009, eram 27. Desacompanhado de planejamento estratégico, esse processo gerou um problema: a dificuldade de interação entre as unidades, de maneira a manter as diretrizes gerais de conduta. Além disso, ficou cada vez mais difícil definir valores para o tombamento ou o registro de bens como patrimônio nacional, num contexto de crescente (e desejável) de valorização das diversidades culturais.

Paralelo a isso, o campo do patrimônio cultural ampliou-se teoricamente, abarcando elementos novos, gerando a complexificação da atividade de promoção e preservação. Na prática, em 2013, o Iphan era responsável por aproximadamente 40 mil edifícios e 83 conjuntos urbanos tombados, além de outros 38 em tombamento, totalizando cerca de 110 cidades históricas. Somados a este conjunto, estão 20.085 sítios arqueológicos cadastrados, mais de um milhão de objetos e outros acervos. Contabilizava também, 29 bens imateriais registrados e 18 bens culturais administrados em parceria com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além dos bens inscritos como patrimônio mundial pela Unesco (IPHAN, 2011-2014).

Essa realidade expandida estabeleceu uma carga de trabalho maior e uma dificuldade em realizar a sua Missão. Em 2008, o Iphan possuía uma média de 20 processos de tombamento concluídos por ano, sendo tombados aproximadamente seis ou sete bens anualmente (esta é uma média histórica do Iphan). O resultado era um déficit crescente, somando um passivo de mais de 400 processos inconclusos. Para se ter uma ideia do problema, existiam processos abertos desde os anos de 1940 (CASTRO, 2008).

Foi para melhorar essa realidade que o Iphan reelaborou o seu planejamento, tornando-se uma organização orientada para a estratégia. Em 2013, deu início à consolidação desse processo, promovendo o detalhamento estratégico, a potencialização de três categorias de ativos intangíveis: o capital humano, de informação e organizacional.

Nesse longo caminho de modernização, o Iphan tem tentado desenvolver uma cultura de gestão estratégica por resultados, visando o desenvolvimento organizacional e o alinhamento dos ativos intangíveis à Visão da instituição. Seu

investimento em formação, aperfeiçoamento pessoal, descentralização e desconcentração demonstraram que o órgão está conseguindo ir além das generalidades, concentrando-se em suas competências específicas e nos atributos imprescindíveis para os processos inerentes à preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Finalmente, o estudo da implantação do planejamento estratégico no Iphan revelou que a ferramenta foi eficaz em melhorar a articulação entre a unidade central e as superintendências. Contudo, o seu uso como meio para diminuir o risco de descontinuidade das políticas de patrimônio, ainda deve ser avaliado nos próximos anos, a partir de relatórios de gestão posteriores e dos resultados de indicadores.

Próximas pesquisas também poderão, em longo prazo, elucidar se o uso do planejamento estratégico foi capaz de gerar mecanismos de gestão capazes de ampliar a representatividade do patrimônio cultural brasileiro sob a guarda do Iphan, tornando-o o reflexo da diversidade, que é a base das identidades culturais que caracterizam o Brasil.

## Referências

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BARROS, José D'Assunção. História política: dos objetos tradicionais ao estudo dos micropoderes, do discurso e do imaginário. *Revista Escritas*, UFT, p.1-26, 2005. Disponível em: <<http://www.uft.edu.br/revistaescritas/sistema/uploads/histocc81ria-policc81tica-dos-objetos-tradicionais-ao-estudo-dos-micropoderes-do-discurso-e-do-imaginacc81rio.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Coordenação da tradução: João Ferreira. Brasília: UNB, 1993.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, [Online]. Senado Federal, 1988. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sergio (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001. p. 222-259.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Patrimônio Cultural*. Conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume, 2009.
- CASTRO, Adler Homero Fonseca de. A fala de um "antigo". In: IPHAN (Coord.). *Patrimônio: práticas e reflexões*. Anais da I oficina de pesquisa: a pesquisa histórica no Iphan. Rio de Janeiro: IPHAN, Copedoc, 2008. p.13-26.
- CHUVA, Marcia; NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. (Orgs.). *Patrimônio cultural: políticas e perspectivas de preservação o Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad; Faperj, 2012.
- GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Revista do TCU*, Brasília, v. 8, n. 74, p. 73-107, out./dez. 1997.
- GODINHO, Raul Macharet. Implantação do Balanced Scorecard no aprimoramento da gestão orçamentária do Inmetr". Niterói. 80 p. *Dissertação* (Mestrado), Programa de Pós-Graduação

de Sistema em Gestão pela Qualidade Total, UFF, 2005. Disponível em: <[http://repositorios.inmetro.gov.br/bitstream/10926/1085/1/Godinho\\_2005.pdf](http://repositorios.inmetro.gov.br/bitstream/10926/1085/1/Godinho_2005.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2015. Orientador: Marco Aurélio Cabral Pinto.

GODOY, Arid Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. *Revista Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul/ago 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n4/a08v35n4.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

IPHAN. *Relatório de Gestão 2006*, [Online]. Iphan, dez. 2006. Disponível em: <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. Acesso em: 05 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2007*, [Online]. Iphan, mar. 2008. Disponível em: <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. Acesso em: 05 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2008*, [Online]. Iphan, mar. 2009. Disponível em: <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. Acesso em: 05 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2010*, [Online]. Iphan, mar. 2011. Disponível em: <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. Acesso em: 05 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2011*, [Online]. Iphan, mar. 2012. Disponível em: <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. Acesso em: 05 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2012*, [Online]. Iphan, mar. 2013. Disponível em: <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. Acesso em: 05 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2013*, [Online]. Iphan, mar. 2014. Disponível em: <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2011-2014*, [Online]. Iphan, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=4991>>. Acesso em: 02 mai. 2015.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. *A estratégia em ação*. Balanced Scorecard. Tradução Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campos, 1997.

\_\_\_\_\_. *Organização orientada para a estratégia*. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

\_\_\_\_\_. *Mapas estratégicos*. Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MARTINS, Ana Luiza. Fontes para o patrimônio cultural: uma construção permanente. In: PINSKY, Carla; LUCA, Tania Regina. *O historiador e suas fontes*. São Paulo: Contexto, 2015. p. 281-308.

MEAD, Lawrence M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. *Policy Currents*, fev.01-04, 1995. Disponível em: <<https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/APSANET/8cecdffe-5e63-45a8-9176-4574182cf42d/UploadedFiles/Vol.%205,%20No.%201.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 2003.

PEDRO, Jose Maria. *O Balanced Scorecard (BSC) no sector público*, [Online]. RCC, 2004. Disponível em: <[http://www.rcc.gov.pt/sitecollectiondocuments/bsc\\_sector\\_publico\\_2004.pdf](http://www.rcc.gov.pt/sitecollectiondocuments/bsc_sector_publico_2004.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2015.

PEREZ, Raul. *Aplicando o planejamento estratégico à gestão cultural*. Cultura e Mercado. 20 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/site/mercado/aplicando-o-planejamento-estrategico-a-gestao-cultural/>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

PINTO, Francisco José Simões. *A avaliação da performance e o Balanced Scorecard no contexto da reforma da administração pública*. [Online] Congap. Algarve, 2010. Disponível em <<http://www.franciscojspinto.com/pdf/comun2congap2.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *Fontes históricas*. São Paulo: Contexto, 2010.

REIS, Geraldo Vieira dos; COLAUTO, Romualdo Douglas; PINHEIRO, Laura Edith Taboada. *Proposta de adaptação do Balanced Scorecard para órgãos públicos: um enfoque na*

Secretaria Geral de Administração (Segedam) do Tribunal de Contas da União. SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Disponível em: <[http://gpi.aedb.br/seget/artigos07/1443\\_BSC\\_2007.pdf](http://gpi.aedb.br/seget/artigos07/1443_BSC_2007.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

RÉMOND, René (Org.). *Por uma História Política*. 2ª. Ed, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS, Q. M. M.dos. Aplicação do Balanced Scorecard em uma organização militar da Força Aérea Brasileira: um estudo de caso. Natal. 48f. *Monografia* (Graduação) Ciências Contábeis. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012. 48 f.

SILVA, Flávia de Araújo; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. *Revista Administração*, UFSM, Santa Maria, v.4, n.3, p.458-476, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://cascavel.cpd.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/3833/26>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

---

Data de recebimento: 29.03.2016

Data de aceite: 15.06.2016