

# A Gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes: análise e proposições

(Investigação em curso)

Grupo 07: Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização

Gisela Amado de Albuquerque Montenegro  
Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura

## RESUMO

O artigo apresenta um estudo sobre a matriz institucional e a esfera participativa do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, desenvolvido com o objetivo de contribuir para a análise da gestão do sítio histórico, objetivada pela pesquisa em curso.

**Palavras- chaves:** Gestão compartilhada. Sítios históricos urbanos. Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados do estudo realizado entre os anos de 2012 e 2013, no âmbito da pesquisa em desenvolvimento para a dissertação do curso de Mestrado em Gestão Pública da Universidade Federal de Pernambuco, intitulada “A Gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes: análise e proposições”.

A investigação contempla um estudo acerca da evolução das políticas públicas brasileiras de preservação dos sítios históricos urbanos e de seus instrumentos de implementação, uma análise dos instrumentos de planejamento e gestão compartilhada aplicados no Parque Guararapes, a identificação do marco regulatório relacionado à gestão do parque histórico. Esses estudos resultaram na caracterização da matriz institucional e da esfera participativa do Parque Guararapes.

A investigação resultou na caracterização da matriz institucional e da esfera participativa do parque histórico, e foi realizada com o objetivo de contribuir para a análise da gestão do sítio histórico, objetivada pela pesquisa.

Situado no Município de Jaboatão dos Guararapes, na Região Metropolitana do Recife (RMR), Estado de Pernambuco, o Parque Histórico Nacional dos Guararapes, conhecido como Parque Guararapes, compreende a área onde ocorreram, nos anos de 1648 e 1649, as batalhas que resultaram na expulsão dos holandeses do território brasileiro pelas tropas luso-brasileiras.

A dimensão histórico-cultural da área motivou o tombamento federal da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres, em 1938, e dos Montes Guararapes, em 1961; a desapropriação da área, pela União, em 1965; e a instituição do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, em 1971, subordinado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Os fatos históricos ocorridos na área justificaram também o seu reconhecimento, pelo Exército Brasileiro, como o palco da primeira manifestação da nacionalidade e da formação dessa instituição.

Além dos atributos culturais, que resultaram no seu reconhecimento como patrimônio nacional – a paisagem histórica, o campo das batalhas, a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e o patrimônio arqueológico –, o Parque Guararapes destaca-se no cenário metropolitano como espaço de relevante valor urbanístico e ambiental, em virtude da sua grande extensão de área não edificada, dos seus recursos naturais, da qualidade paisagística local e das perspectivas visuais proporcionadas.

Segundo Ribeiro (1989), a partir da década de 1940, a área do Parque Guararapes, então de propriedade da Ordem Beneditina, passou a ser cedida e ocupada por posseiros. Apesar da desapropriação da área, em 1965, o processo de ocupação estende-se até os dias atuais e resultou na redução da área livre do Parque de aproximadamente 230 para 80 hectares. Segundo estimativas do IPHAN (2010), o Parque Guararapes apresenta, atualmente, no seu território, em torno de 7.500 edificações e 30.000 habitantes.

Apesar do reconhecimento institucional dos valores culturais e ambientais e da responsabilidade concorrente pela preservação do Parque Guararapes, legalmente atribuída a instituições públicas e privadas e à comunidade local, passados quarenta anos, não foi implantada a estrutura necessária ao atendimento da função de parque histórico público, para a qual foi criado, e a área apresenta-se em péssimas condições de uso e segurança. A ocupação irregular e desordenada vem reduzindo aceleradamente a sua área livre, provocando degradação ambiental e urbanística e expondo-o a elevado risco de extinção.

O modelo de desenvolvimento urbano tradicionalmente adotado no Brasil, que privilegiou os processos de crescimento, adensamento e renovação, provocou desequilíbrio nas cidades. Muitas áreas de valor histórico-cultural e de preservação ambiental foram ocupadas e sofreram intervenções que feriram sua integridade, causando destruição e descaracterização. O Parque Histórico Guararapes tem essa situação agravada por se constituir uma área pública, sem o controle efetivo dos órgãos responsáveis, e com o impedimento legal de permissão de intervenções físicas, inclusive, de infraestrutura urbana. A sua problemática coloca em oposição a preservação dos recursos ambientais e culturais do sítio histórico às necessidades de moradia e condições urbanísticas da população local.

O processo de destruição a que está exposto esse espaço de reconhecido valor cultural nacional impõe a adoção de medidas emergenciais para salvaguarda e conservação dos seus atributos naturais e culturais e estabelecimento de condições de usufruto pela sociedade. A degradação ambiental e urbanística dos assentamentos demandam, igualmente, o posicionamento conjunto e a ação imediata e integrada do poder público, visando à melhoria das condições de vida da população assentada na área.

A complexidade e gravidade do problema demandam a abordagem interdisciplinar integrada dos aspectos culturais, ambientais, urbanísticos, econômicos, sociais e políticos, bem como a efetiva articulação dos órgãos de preservação do patrimônio público, cultural, ambiental e de desenvolvimento urbano e regional. A atuação compartilhada dos atores públicos e da sociedade civil constitui, igualmente, condição fundamental à requalificação, preservação e desenvolvimento local do Parque.

Evidencia-se, portanto, a necessidade da análise da gestão do Parque Guararapes, com a finalidade de contribuir para os ajustes necessários à transposição das fronteiras do planejamento e da assinatura de acordos, visando à efetivação da gestão integrada e compartilhada e à implementação dos planos de preservação do sítio histórico.

## **2. METODOLOGIA**

Visando à contextualização da gestão do Parque Guararapes, inicialmente, foi realizado um estudo acerca da evolução das políticas públicas brasileiras de preservação dos sítios históricos urbanos e de seus instrumentos de implementação. Em seguida, foram analisados os instrumentos de planejamento e gestão compartilhada aplicados no Parque Guararapes. Na etapa seguinte, foi identificado o marco regulatório relacionado à gestão do parque histórico. Por fim, com base nos instrumentos normativos e nos instrumentos de planejamento e gestão compartilhada, foram identificadas e caracterizadas a matriz institucional e a esfera participativa do Parque Guararapes.

A pesquisa foi realizada através de consulta aos documentos constantes no arquivo do IPHAN, às legislações relacionadas às políticas públicas setoriais de preservação do patrimônio cultural, meio

ambiente e urbanização e às constituições federal e estadual, lei orgânica municipal e instrumentos legais de criação das instituições.

### 3. MARCO TEÓRICO

#### 3.1 Política e gestão públicas

De acordo com Arcoverde (2012), os bens públicos são os bens que podem ser usufruídos por todos e constituem o objeto central das políticas públicas. Para essa autora, as instituições públicas trabalham privilegiadamente com bens públicos e realizam as ações do Estado, definidas pelas políticas públicas.

Arcoverde (2012) considera que as políticas públicas são condicionadas pela conjuntura política, econômica e social em determinado tempo e espaço; decorrem de decisões – de fazer e de não fazer – e resultam da correlação de forças entre distintos interesses em disputa.

Fonseca (2005) distingue política estatal de política pública, caracterizando a primeira como “atividade concentrada e conduzida no interior do aparelho do Estado” e a segunda, como “articulada, inclusive por mecanismos formais, com os interesses múltiplos da sociedade”. (p.29)

Para Souza (2006), a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; ela envolve vários atores e níveis de decisão; compreende participantes formais e informais; não se limita a leis e regras e envolve processos subsequentes à sua decisão e proposição: implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p.20)

Philippi Júnior (2004) considera que uma política pública implementada em diferentes esferas de governo, inclusive em caráter concorrente, exige compatibilização e coerência entre as políticas setoriais.

Segundo Souza (2006), o modelo de administração gerencial e a política fiscal restritiva de gastos introduziram novos formatos nas políticas públicas, voltados para a busca de eficiência, credibilidade e delegação de responsabilidades e, paralelamente a esse modelo, impulsionadas mandamentos constitucionais, foram implementadas políticas públicas de caráter participativo, considerados pela autora “os equivalentes políticos da eficiência”. (p.20)

Para Matias-Pereira (2012), a sociedade, ao definir o papel do Estado, delinea a forma de atuação da gestão pública, seu modelo, suas práticas e seus valores. O autor define “governabilidade” como “as condições substantivas do exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo” (p.84) e “governança”, como a capacidade do governo de formular e implementar suas políticas. Rua (1997), por sua vez, identifica a “indissociabilidade e a articulação dinâmica entre governabilidade e governança”. (p. 135)

Segundo Abers (2005), a “governança descentralizada”, em que ocorre divisão compartilhada de responsabilidades entre instituições, tende a envolver “transferências multidirecionais de poder”, as quais reconfiguram atribuições, responsabilidades, recursos e poderes (p.156-157). A autora considera que essas transferências de poder compreendem os aspectos “multissetorial” e “multinível” e geram “múltiplos focos de resistência”, tendendo à protelação do processo de definição de regras. Nesse contexto, Abers (2005) destaca a influência da grande quantidade de atores com poder de veto na dificuldade de mudança nas políticas. (p. 179)

Abers (2005) identifica que os processos caracterizados por “ausências de fronteiras distintas entre público e privado, entre diferentes níveis de governança e entre diversas fontes de poder e autoridade” são propícios à “governança compartilhada”. (p. 157)

Segundo Tenório (2007), “a *res pública* é assunto de todos, da sociedade na sua totalidade - Estado, capital e sociedade civil”, os quais, no desenvolvimento local com cidadania, “devem convergir, de modo procedimental, para o bem estar dos territórios” (p.66). Para esse autor, a

legitimidade da cidadania tem origem em processos de discussão e “orienta-se pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. (p. 54-55)

Para Prates (2007), a solução para as tensões frequentes na administração pública brasileira, entre governabilidade, participação, representação e legitimidade depende de uma reengenharia institucional e, principalmente, da motivação dos atores políticos para alimentação dos sistemas de participação e representação social. Os atores políticos, segundo Rua (1999), são os envolvidos no processo das políticas públicas e distinguem-se entre públicos e privados.

Philippi Júnior (2004) considera que as políticas ambientais exigem um sistema de gestão com abordagem abrangente, integrada e sistêmica dos temas pertinentes ao setor. Para esse autor, as demandas ambientais são díspares e requerem soluções peculiares, o que exige a articulação e o posicionamento dos setores governamentais envolvidos, nos seus diversos âmbitos.

De acordo com Rua (1999), a implementação caracteriza-se como "a formulação em processo" e configura-se um “contínuo processo de interação e negociação” (p. 254). Para essa autora, nas políticas que envolvem diferentes níveis de governo ou diferentes setores de atividade, a implementação pode se configurar uma questão problemática, visto que o controle do processo torna-se mais complexo.

Rua (1999) relaciona condições necessárias a uma implementação eficaz, entre as quais: os recursos, uma agência implementadora única e independente, compreensão e consenso quanto aos objetivos, especificação detalhada das tarefas dos participantes, comunicação e coordenação entre os envolvidos no programa, obediência aos atores em posições de comando. (RUA,1999, p.252-253)

Segundo Putnam (2000), as instituições, ao mesmo tempo em que moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores, são condicionadas pela história e pelo contexto social em que atuam. O autor considera que a confiança social e o sistema de participação cívica constituem ferramentas essenciais do capital social para resolução dos problemas que demandam soluções coletivas. Para Putnam (2000), um bom governo democrático não só conhece as demandas da população (é sensível), mas também se move no sentido de atendê-las (é eficaz).

Segundo Arcoverde (2012), a avaliação proporciona a transparência e favorece a democracia, ao propiciar a socialização da política, e constitui uma ferramenta imprescindível à ampliação da participação da sociedade civil, à tomada de decisões políticas e ao atendimento das demandas sociais pelas instituições públicas.

Segundo Frey (2000), a análise de políticas públicas (*policy analysis*) diferencia três dimensões da política: a dimensão institucional (*polity*), relativa à ordem do sistema (ordenamento jurídico) e à estrutura organizacional do sistema político-administrativo; a dimensão processual (*politics*), relativa ao processo político, às relações entre os atores, aos objetivos, ao conteúdo e às decisões de distribuição de poderes; e a dimensão material (*policy*), referente aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Para esse autor, diante da instabilidade das estruturas institucionais e dos padrões político-administrativos dos países em desenvolvimento, caracterizados por democracias do tipo delegativo, como é o caso do Brasil, a *policy analysis* deve focar os fatores condicionantes e as complexas interrelações entre *polity*, *politics* e *policy*, enfatizando a sua dimensão processual. Nesse contexto, Frey (2000) considera que, para compreensão da formulação e do percurso de programas políticos, dos fatores favoráveis e entraves bloqueadores, a pesquisa deve se concentrar na investigação dos processos político-administrativos, priorizando os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

### 3.2 Políticas públicas de preservação do patrimônio cultural

Os bens culturais são os bens públicos que constituem o patrimônio cultural da sociedade. Para Fonseca (2005), “é o valor cultural atribuído ao bem que justifica o seu reconhecimento como patrimônio e, conseqüentemente, sua tutela pelo Estado” (p. 38) e, ao serem considerados de interesse público, os bens tombados se convertem em propriedade da nação.

Para a citada autora, as políticas de preservação têm como objetivo “garantir aos cidadãos o direito à cultura”, entendida, nesse caso, como “aqueles valores que indicam – e em que se reconhece – a identidade da nação”. (p.39)

De acordo com Andrade (1987), as origens da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro remontam ao período colonial, com a introdução, em 1721, no direito português, da proteção do acervo de arte antiga e dos monumentos de valor histórico, a qual foi aplicada no território brasileiro. Segundo o autor, a instituição do regime republicano provocou intervenções de remodelação nos principais núcleos urbanos brasileiros, suscitando o debate sobre a proteção do patrimônio monumental nacional, o que resultou, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1891, de projetos de lei visando à proteção desses acervos e à criação de instituições e comissões com essa finalidade. Nesse período, foi criada a Inspetoria de Monumentos, em 1923, no estado de Pernambuco e, em 1933, a Inspetoria de Monumentos Nacionais.

Para Andrade (1987), a Constituição Federal de 1934 inaugurou a efetiva proteção legal do patrimônio cultural brasileiro, ao atribuir, no seu Artigo 148, à União, aos estados e aos municípios, a proteção dos objetos de interesse histórico e do patrimônio artístico do país. A Constituição outorgada em 1937, no seu artigo 134, ampliou essa proteção, que passou a abarcar os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens e locais particularmente dotados pela natureza. A regulamentação deste preceito constitucional resultou na criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)<sup>1</sup> e na promulgação do Decreto-Lei n° 25, em 1937, que instituiu o tombamento como instrumento jurídico principal.

O tombamento submete à tutela do poder público os bens culturais considerados dignos de preservação, compreendendo o conjunto de bens móveis e imóveis de valor histórico e artístico de interesse público, por sua vinculação a fatos memoráveis da história nacional e por seu valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico, equiparando a esses bens os monumentos naturais, os sítios e paisagens naturais ou agenciados pela ação humana.

De acordo com Porta (2012), inicialmente, o conceito de patrimônio esteve vinculado à ideia de excepcionalidade e monumentalidade da edificação e do conjunto urbano, abarcando, prioritariamente, o legado material da colonização portuguesa e do período do regime imperial, concentrados, a maioria, nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Bahia. Na década de 1970, esse conceito foi atualizado e ampliado, para abarcar os diversos legados históricos e culturais da nação brasileira, passando a incluir as culturas indígena, afro-brasileira e popular. Nessa década, os valores e práticas de preservação foram revisados, e traçado um novo desenho no aparato estatal para o trato das questões relativas à cultura nacional. (PORTA, 2012)

A Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988), no seu Artigo 216, caracteriza o patrimônio cultural brasileiro 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”, incluindo:

“as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos,

---

<sup>1</sup> Atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.” (BRASIL, 1988, Art. 216)

A carta magna atribuiu a responsabilidade pela promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro ao poder público, “com a colaboração da comunidade”. (BRASIL, 1988. Artigo 216)

De acordo com Melo (1998), os primeiros anos da década de 1990 caracterizaram-se pela construção da cultura política e os anos seguintes, pela busca da estabilidade e universalidade das regras nas políticas públicas, pela instituição da participação e governança. Segundo Tenório (2007), esse último período foi marcado pela institucionalização da cidadania deliberativa.

Segundo Porta (2012), a partir da década de 1990, o conceito de patrimônio cultural foi novamente ampliado e atualizado, para reflexão da diversidade cultural brasileira, incorporando o patrimônio imaterial e a paisagem cultural. Esta última aborda, de forma integrada, a globalidade dos aspectos caracterizadores do lugar, compreendendo o patrimônio natural – que abrange a paisagem e os recursos naturais –, o patrimônio edificado e o patrimônio imaterial.

De acordo com a citada autora, a aplicação dos princípios modernizadores da Constituição de 1988 promoveram a reformulação de práticas e processos, entre os quais, a inserção do patrimônio cultural na pauta das políticas voltadas para o desenvolvimento, a construção de instrumentos de ação conjunta e de gestão compartilhada entre as três esferas de governo e o envolvimento da sociedade. Entre os novos instrumentos introduzidos, figuram o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano e o Plano de Ação do PAC das Cidades Históricas.

As políticas de preservação dos sítios históricos urbanos representam um grande desafio para a gestão governamental, visto que demandam a articulação efetiva com as demais políticas setoriais aplicadas à cidade – de desenvolvimento urbano, preservação ambiental, políticas culturais, de educação, desenvolvimento econômico, turismo, entre outras. Segundo Porta (2012), atualmente, essas políticas têm como principais diretrizes a participação social, a reinserção dos bens protegidos na dinâmica social, a qualificação do ambiente em que estão inseridos esses bens e a promoção do desenvolvimento local a partir das potencialidades do patrimônio cultural. O desenvolvimento local, por sua vez, envolve as dimensões social, ambiental, cultural e econômica.

Na esfera ambiental, Milaré (2007) destaca o caráter social do meio ambiente, tendo por base a sua definição constitucional de “bem de uso comum do povo”, bem como o seu caráter histórico, ao considerá-lo resultante da relação do ser humano com o mundo natural ao longo do tempo. Segundo esse autor, o conceito de meio ambiente compreende, além dos ecossistemas naturais, as criações humanas produzidas ao longo do tempo e, com base nessa visão, as políticas ambientais passaram a abarcar o patrimônio cultural, expresso em “realizações significativas que caracterizam, de maneira particular, os assentamentos humanos e as paisagens do seu entorno” (p. 251).

A Lei de Crimes Ambientais – Lei Federal nº 9605/1998 efetiva a abordagem, pelo meio ambiente, do patrimônio cultural e do patrimônio urbano, ao considerar crimes contra o meio ambiente os danos e/ou alterações, sem autorização dos órgãos competentes, dos bens culturais nas suas diversas formas materiais de expressão, especialmente os bens legalmente protegidos “em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental” (Lei 9605/1998, Art. 64).

#### **4. MARCO REGULATÓRIO**

As cartas patrimoniais constituem documentos, em geral, firmados internacionalmente, que expressam conceitos e abordagens sobre a questão da preservação do patrimônio cultural. Servem de

referência para que os países adotem métodos e ações convergentes para a preservação do patrimônio cultural e fornecem embasamento filosófico para que os órgãos competentes possam legislar sobre a matéria.

A Declaração de Amsterdã, carta produzida no Congresso sobre o Patrimônio Arquitetônico Europeu, em 1975, enfatizou, entre outros aspectos, a responsabilidade conjunta de todos na proteção do patrimônio cultural, a importância do apoio mútuo e do fortalecimento das medidas legislativas e administrativas, a integração da conservação do patrimônio cultural ao planejamento urbano e regional, a descentralização das políticas, a participação da população, a destinação de recursos, a criação de fundos específicos e concessão de incentivos para o patrimônio cultural, a criação de agências especiais e a publicidade das decisões.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) constitui o principal instrumento normativo aplicável à preservação dos bens culturais e ambientais e ao desenvolvimento urbano. Nela, é atribuída a responsabilidade concorrente pela promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro ao poder público, “com a colaboração da comunidade” (Artigo 216, Parágrafo 1º). Da mesma forma, é imposto ao poder público e à coletividade o dever de “defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Artigo 225). Ao poder público municipal, é atribuída a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Artigo 182).

Para implementação das políticas cultural, ambiental e urbana, o poder público brasileiro estabeleceu instrumentos de planejamento e gestão participativos, alguns dos quais foram aplicados no Parque Histórico Nacional dos Guararapes e no Município de Jaboatão dos Guararapes: a Agenda 21, o Plano Diretor, o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano e o Plano de Ação do Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PACH).

De acordo com Bezerra (2000), a Agenda 21, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, atribuiu aos governos a elaboração de agendas nacionais e locais, objetivando a implantação de modelos ambientalmente sustentáveis, com participação popular em todas as esferas decisórias. Segundo a citada autora, a Agenda 21 Brasileira, estabelecida no ano de 1999, pelo Ministério do Meio Ambiente, resultou em um processo de planejamento participativo, de diagnóstico e análise, e estabeleceu novos padrões de sustentabilidade para as cidades brasileiras, visando à melhoria da qualidade de vida da população. O município de Jaboatão dos Guararapes elaborou a sua Agenda 21 no ano de 2006.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257, de 10.07.2001, regulamentou o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal, estabelecendo os instrumentos relativos à produção do espaço urbano, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade das cidades brasileiras. A norma destaca o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer aos cidadãos.

Definido no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor constitui o instrumento básico dos municípios para o cumprimento do seu papel constitucional de principal executor da política de desenvolvimento urbano, sendo obrigatório aos municípios com mais de 20.000 habitantes, aos integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, aos de especial interesse turístico e aos inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental.

O Parque Guararapes constitui o único sítio histórico brasileiro com um plano diretor próprio. Esse instrumento foi desenvolvido sob a contratação do IPHAN, no ano de 2002, por determinação do Ministério Público Federal, objetivando estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano do sítio histórico. O município de Jaboatão dos Guararapes elaborou o seu plano diretor no ano de 2008.

No âmbito da política nacional de preservação dos sítios históricos, o IPHAN desenvolveu os instrumentos de planejamento e gestão integrada e compartilhada relacionados a seguir.

No ano de 2003, foi instituído o Plano de Preservação de Sítios Históricos Urbanos – instrumento urbanístico de caráter normativo, estratégico e operacional, que tem como objetivo promover o planejamento e a gestão compartilhada para preservação e reabilitação dos sítios históricos urbanos.

O Parque Guararapes é um dos três sítios e conjuntos históricos nacionais que elaboraram seus planos de preservação. No ano de 2005, o Instituto coordenou a elaboração do Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, desenvolvido pela comissão gestora local, integrada por agentes públicos e privados e entidades da sociedade civil organizada. Essa ação contou com a participação efetiva da comunidade local e formalizou a gestão compartilhada do sítio histórico, através de um acordo de preservação.

O Programa de Aceleração Crescimento das Cidades Históricas (PACH), instituído no ano de 2009, é um programa intergovernamental, coordenado pelo IPHAN, que tem como objetivos preservar o patrimônio nacional, valorizar a cultura e promover o desenvolvimento econômico e social sustentável dos sítios e conjuntos urbanos tombados. O programa realiza ações de valorização do patrimônio cultural, associando desenvolvimento econômico, cultural, urbano e social. Tem como base políticas intersetoriais e parcerias estratégicas entre os ministérios, especialmente os da Cultura, Turismo, Educação e Cidades, os municípios, estados e instituições financiadoras diversas. O programa tem como exigência e referência para alocação de recursos o Plano de Ação, elaborado de forma participativa.

No ano de 2009, o IPHAN coordenou a elaboração do Plano de Ação do PACH de Jabotão dos Guararapes, do qual participaram as instituições representadas no Plano de Preservação (2005) e a comunidade local.

O estudo da evolução da gestão do Parque Guararapes, revela que a sua trajetória acompanhou a evolução das políticas públicas nacionais de meio ambiente, patrimônio cultural e desenvolvimento urbano, bem como a evolução cidadania no seu processo, tendo sido objeto de diversos instrumentos normativos, ações e planos participativos.

Verifica-se que esses planos contaram com a participação das entidades públicas e privadas com atuação e interesse na área do parque e da população local, e resultaram no estabelecimento de diretrizes de ação e alternativas incrementais, na constituição de comissões gestoras e na formalização de acordos para a gestão compartilhada do sítio histórico.

## **5. MATRIZ INSTITUCIONAL E ESFERA PARTICIPATIVA DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES**

O estudo tomou como ponto de partida o levantamento e análise dos instrumentos normativos relacionados aos aspectos da preservação e gestão do parque (patrimonial, cultural, socioambiental e urbanístico) e dos acordos de preservação firmados nos instrumentos de gestão compartilhada (Plano Diretor, Plano de Preservação e Plano de Ação do PACH). Esse levantamento visou identificar as responsabilidades legais e/ou acordadas pelas instituições públicas e privadas e a comunidade. Os dados levantados foram sistematizados e sintetizados no “Quadro da Matriz Institucional e Esfera Participativa do PHNG” (Apêndice A) e no respectivo Organograma (Apêndice B).

A investigação revelou que instituições diversas detêm a responsabilidade sobre a preservação e a gestão do sítio histórico. A esfera institucional do Parque Guararapes conta com o Estado, com representação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e do Ministério Público, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), e a sociedade civil, por meio de associações de moradores.

O Exército é responsável pela guarda e administração das áreas livres do Parque Guararapes desde o ano de 1998. Realiza fiscalização, manutenção e conservação dessas áreas. Dispõe de uma sede



administrativa e um mirante, mantém uma equipe permanente no Parque e realiza regularmente eventos cívico-militares.

O IPHAN tem a atribuição de preservação do sítio histórico. Realiza ações de fiscalização e análise de projetos das áreas tombada e de entorno do Parque. A partir do ano de 2002, o Instituto coordenou os planos participativos, desenvolveu projetos paisagísticos e um sistema de informações cadastrais dos assentamentos. Atualmente, está executando uma obra de requalificação paisagística geral do Parque Guararapes.

A Secretaria do Patrimônio da União tem a responsabilidade de administrar e conservar a área do Parque, desapropriada pela União em 1965. No corrente ano, a Secretaria está elaborando um plano para regularização fundiária e requalificação urbanística dos assentamentos habitacionais existentes na área do Parque.

Ao Governo do Estado de Pernambuco, compete o planejamento e articulação para o desenvolvimento do Parque e a preservação do seu patrimônio cultural.

A Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes tem como atribuições promover o desenvolvimento urbano, o ordenamento territorial, a preservação do meio ambiente e saneamento, a prestação de serviços públicos, transporte e trânsito e a proteção do patrimônio cultural.

O Mosteiro de São Bento tem a sua atuação centrada na guarda e conservação da igreja e do mosteiro anexo.

A comunidade local é designada a participar da preservação, planejamento e gestão do Parque.

Observa-se que, a despeito dos esforços empreendidos visando à gestão compartilhada do Parque, as instituições têm atuado aquém das suas responsabilidades legais, muitas vezes, em desacordo com as diretrizes estabelecidas no planejamento conjunto e com os acordos de preservação firmados no âmbito desses planos. Evidencia-se a falta de articulação entre os atores, as lacunas e sobreposições de atuação, os conflitos institucionais e o desperdício de esforços e recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. **Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil**. In: LUBAMBO, Cátia, COELHO, Denilson, MELO, Marcos André. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2005.

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. **Rodrigo e o SPHAN**. Rio de Janeiro: Publicações da Secretaria do Patrimônio e Artístico Nacional, nº 38, 1987.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Uma Visão Institucional para Avaliação de Políticas Públicas**. In: MACHADO, Nelson et al. **Gestão Baseada em Resultado no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; FERNANDES, Marlene Allan (coordenação). **Cidades Sustentáveis – Subsídios à Elaboração da Agenda 21 Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 1999, apud PONTUAL, Virgínia, 2002.

CONSELHO DA EUROPA. **Declaração de Amsterdã**. 1975. In: CURY, Isabelle (ed.) **Cartas Patrimoniais**. Edições do Patrimônio - Brasília: IPHAN, 2000.

FÉRES, Luciana Rocha. **A Evolução da Legislação Brasileira Referente à Proteção do Patrimônio Cultural**. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema M. **Cidade, Memória e Legislação – a Preservação do Patrimônio na Perspectiva do Direito Urbanístico**. Minas Gerais: Instituto de Arquitetos do Brasil, 2002.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, nº 21: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2000.

FLORISSI, Stefano, WALDEMAR, Felipe. **Economia da Cultura: uma revisão da literatura**. In: VALIATI, Leandro e FLORISSI, Stefano (orgs.). **Economia da cultura: bem-estar econômico e evolução cultural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo: Trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, IPHAN, 2005.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

IPHAN. **Mapa de Avaliação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes. Jabotão dos Guararapes**: IPHAN, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC das Cidades Históricas – Patrimônio, Desenvolvimento e Cidadania**. Brasília: IPHAN, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano**. Brasília: IPHAN, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes**. Jabotão dos Guararapes: IPHAN, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2007.

PHILIPPI JÚNIOR, A., BRUNA, Gilda Collet. **Política e Gestão Ambiental**. In: PHILIPPI JÚNIOR, A., ROMÉRO, M. de A., BRUNA, Gilda Collet. **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

PHILIPPI JÚNIOR, A., ROMÉRO, M. de A., BRUNA, Gilda Collet. **Uma Introdução à Questão Ambiental**. In: PHILIPPI JÚNIOR, A., ROMÉRO, M. de A., BRUNA, Gilda Collet. **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

- PORTA, Paula. **Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil**. Brasília: IPHAN, 2012.
- PRATES, Antônio Augusto A. **Administração pública e burocracia**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- RIBEIRO, Ana Rita Sá Carneiro. **Um Espaço com Histórias e Batalhas – O Parque Histórico Nacional dos Guararapes**. 1989. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife: 1989.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Isabel Valadão (orgs.). **O estudo da política: estudos selecionados**. Paralelo, 1999.
- RUA, Maria das Graças. **Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade**. In: Revista do Serviço Público, Ano 48, Número 3. Brasília: ENAP, 1997.
- SINTAXE. **Plano Diretor do Parque Histórico Nacional dos Guararapes**. Jaboatão dos Guararapes: IPHAN, 2002.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.
- TENÓRIO, Fernando G. **Cidadania**. In: TENÓRIO, Fernando G. (org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

## APÊNDICE A - MATRIZ INSTITUCIONALE ESFERA PARTICIPATIVA DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES – PHNG

## INSTITUIÇÕES ATUALMENTE INTEGRANTES DA COMISSÃO GESTORA DO PHNG

ATOR POLÍTICO	NATUREZA	INSTÂNCIA DE ATUAÇÃO	ATUAÇÃO NO PHNG	BASE LEGAL
Parque Histórico Nacional dos Guararapes / Comando da 7ª Região Militar e 7ª Divisão de Exército / Comando Militar do Nordeste / Exército Brasileiro / Ministério da Defesa	Pública / Poder Executivo	Federal	- Guarda das áreas livres do PHNG; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988: Art. 215, 225 e 142; - Termo de Entrega das áreas livres do Parque ao Exército/1998; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Superintendência do Iphan em Pernambuco/ Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional / Ministério da Cultura	Pública / Poder Executivo	Federal	- Fiscalização da área tombada e de entorno do Parque; - Divulgação e fomento a ações voltadas à preservação do patrimônio histórico-cultural do PHNG; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988: Art. 215 e 216; - Decreto-Lei nº 25/1937 – Organiza a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; - Tombamento da Igreja de N. Sra. dos Prazeres - Processo nº0005-T-38/1938; - Tombamento do Campo das Batalhas de Guararapes - Processo nº 0523-T-54/1961; - Decreto nº 68.527/1971 – Criação do PHNG; - Portaria Iphan nº 34/97 – Proteção ambiental da área de entorno do PHNG; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Superintendência da SPU em Pernambuco / Secretaria do Patrimônio da União / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Pública / Poder Executivo	Federal	- Administração e conservação da área do PHNG desapropriada pela União; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 225; - Decreto Federal nº 57.273/1965 - Desapropria a área do PHNG; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
CONDEPE/FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco/ Governo do Estado de Pernambuco	Pública / Poder Executivo	Estadual	- Planejamento, estudos, pesquisas e articulação para o desenvolvimento do PHNG; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 215; - Constituição do Estado de Pernambuco; - Regimento da Agência; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Ministério Público de Pernambuco	Pública	Estadual	- Promoção do cumprimento das responsabilidades legais pela preservação e gestão do Parque; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Artigo 128, 215 e 225; - Lei Complementar Estadual nº 12/1994; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes / Chefia de Governo	Pública / Poder Executivo	Municipal	- Legislação sobre assuntos de interesse do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 30, 215 e 225; - Lei Orgânica Municipal de Jaboatão dos Guararapes. - Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade.
Secretaria de Obras, Secretaria de Serviços Urbanos, Secretaria de Desenvolvimento Social/ Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes	Pública / Poder Executivo	Municipal	- Organização, planejamento e execução de funções públicas na área do PHNG; - Preservação do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 30, 215 e 225; - Lei Orgânica Municipal de Jaboatão dos Guararapes; - Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade.
Câmara Municipal de Jaboatão dos Guararapes	Pública / Poder Legislativo	Municipal	- Legislação sobre assuntos de interesse do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 31, 215 e 225.
Universidade Federal de Pernambuco: Departamento de Arquitetura, Departamentos de História e Pós graduação em Arqueologia / Ministério da Educação	Pública / Poder Executivo	Federal	- Pesquisa/produção de conhecimento sobre o PHNG; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Universidade Federal Rural de Pernambuco/ Ministério da Educação	Pública / Poder Executivo	Federal	- Pesquisa / produção de conhecimento sobre o PHNG; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Mercado	Privada	Internacional	- Ocupação e uso da área do Parque e do entorno.	- Constituição Federal/1988, Art. 5º; - Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225; - Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade.
Outros atores da sociedade civil (visitantes, pesquisadores, etc)	Privada	Nacional	- Uso e preservação do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225.

INSTITUIÇÕES NÃO INTEGRANTES DA COMISSÃO GESTORA COM ATUAÇÃO NO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES

ATOR POLÍTICO	NATUREZA	INSTÂNCIA DE ATUAÇÃO	ATUAÇÃO NO PHNG	BASE LEGAL
Presidência da República	Pública / Poder Executivo	Federal	- Legislação sobre o patrimônio nacional - PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 84, 215 e 225.
Congresso Nacional	Pública / Poder Legislativo	Federal	- Legislação sobre o patrimônio nacional - PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 48, 215 e 225.
Justiça Federal	Pública / Poder Judiciário	Federal	- Processo e julgamento de causas de interesse da União relativas ao PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 109, 215 e 225.
Ministério Público Federal	Pública / Ministério Público da União	Federal	- Promoção do cumprimento das responsabilidades legais pela preservação e gestão do Parque.	- Constituição Federal/1988, Artigo 129, 215 e 225; - Lei Complementar nº 75/1993 - Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público da União.
Governo do Estado de Pernambuco / Chefia de Governo	Pública / Poder Executivo	Estadual	- Legislação sobre organização, planejamento e execução de funções públicas na área do PHNG; - Preservação do PHNG e administração da área desapropriada pelo Estado.	- Constituição Federal/1988, Art. 25, 215 e 216; - Constituição do Estado de Pernambuco; - Decreto Estadual nº 8.164/82 – Decreta de utilidade pública a área de ampliação do Parque.
Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria das Cidades, Secretaria de Cultura, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, Secretaria de Educação, Secretaria de Turismo / Governo do Estado de Pernambuco	Pública / Poder Executivo	Estadual	- Organização, planejamento e execução de funções públicas na área do PHNG; - Preservação do PHNG e administração da área desapropriada pelo Estado.	- Constituição Federal/1988, Art. 25, 215 e 216; - Constituição do Estado de Pernambuco; - Decreto Estadual nº 8.164/82 – Decreta de utilidade pública a área de ampliação do Parque.
Ministério Público de Pernambuco	Pública	Estadual	- Promoção do cumprimento das responsabilidades legais pela preservação e gestão do Parque; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Artigo 128, 215 e 225; - Lei Complementar Estadual nº 12/1994; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes / Chefia de Governo	Pública / Poder Executivo	Municipal	- Legislação sobre assuntos de interesse do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 30, 215 e 225; - Lei Orgânica Municipal de Jaboatão dos Guararapes. - Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade.
Secretaria de Obras, Secretaria de Serviços Urbanos, Secretaria de Desenvolvimento Social/ Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes	Pública / Poder Executivo	Municipal	- Organização, planejamento e execução de funções públicas na área do PHNG; - Preservação do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 30, 215 e 225; - Lei Orgânica Municipal de Jaboatão dos Guararapes; - Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade.
Câmara Municipal de Jaboatão dos Guararapes	Público / Poder Legislativo	Municipal	- Legislação sobre assuntos de interesse do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 31, 215 e 225.
Universidade Federal de Pernambuco: Departamento de Arquitetura, Departamentos de História e Pós graduação em Arqueologia / Ministério da Educação	Pública / Poder Executivo	Federal	- Pesquisa/produção de conhecimento sobre o PHNG; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Universidade Federal Rural de Pernambuco/ Ministério da Educação	Pública / Poder Executivo	Federal	- Pesquisa / produção de conhecimento sobre o PHNG; - Gestão compartilhada do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225; - Acordo de Preservação do PHNG/2005.
Mercado	Privada	Internacional	- Ocupação e uso da área do Parque e do entorno.	- Constituição Federal/1988, Art. 5º; - Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225; - Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade.
Outros atores da sociedade civil (visitantes, pesquisadores, etc)	Privada	Nacional	- Uso e preservação do PHNG.	- Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225.

APÊNDICE B – ORGANOGRAMA - MATRIZ INSTITUCIONAL E ESFERA PARTICIPATIVA DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES

