

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

A GESTÃO DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES:
Análise e proposições

Gisela Amado de Albuquerque Montenegro

Recife / 2014

Gisela Amado de Albuquerque Montenegro

**A GESTÃO DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES:
Análise e proposições**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

**Orientadora: Prof.^a Dr.^a Alexandrina
Saldanha Sobreira de Moura**

Recife / 2014

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

M777g Montenegro, Gisela Amado de Albuquerque
A gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes: análise e proposições / Gisela Amado de Albuquerque Montenegro. - Recife : O Autor, 2014.
178 folhas : il. 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dra. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura.
Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2014.
Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Patrimônio cultural. 2. Preservação. 3. Gestão compartilhada. 4. Parque Histórico Nacional dos Guararapes. I. Moura, Alexandrina Saldanha Sobreira de (Orientadora). II. Título.

351 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2014 – 065)

Dissertação de Mestrado apresentada por Gisela Amado de Albuquerque Montenegro ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título “**A GESTÃO DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES: Análise e proposições**”, orientada pela Professora Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura e aprovada pela Banca Examinadora, formada pelas professoras doutoras:

Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura
Presidente

Cátia Wanderley Lubambo
Examinador Interno

Ana Rita Sá Carneiro Ribeiro
Examinador Externo

Recife, 24 de fevereiro de 2014.

Prof^ª. Dr^ª. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura
Coordenadora

A Inah e Pedrinho, meus pais, pelo amor e o apoio incondicionais.

A Clara, minha filha, por iluminar a minha vida.

Homenagem a Joaquim Falcão, pelo olhar
dedicado ao patrimônio cultural brasileiro,
especialmente ao Parque Guararapes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente à Prof^ª. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura pela confiança, dedicação, incentivo e orientação preciosa deste trabalho.

Agradeço à Prof^ª. Cátia Wanderley Lubambo e à Prof^ª. Maria do Carmo Bezerra pelas relevantes contribuições para a qualificação desta pesquisa.

Agradeço aos colegas e aos amigos do IPHAN, que compartilham da luta pela preservação do patrimônio cultural nacional.

Agradeço a Frederico Almeida, Superintendente do IPHAN em Pernambuco, por ter apoiado esta pesquisa.

Agradeço aos colegas Rafaela Souza, Patrícia Rêgo e Santino Cavalcanti, pelas contribuições ao trabalho.

Agradeço aos atores entrevistados, que muito enriqueceram esta pesquisa.

Agradeço aos colegas de turma pelos momentos de convívio no curso, especialmente a Claudia Melo, pelos trabalhos compartilhados e as contribuições ao trabalho.

Agradeço aos amigos Carmen, Popy, Adriana, Saulo, Dorinha, Fátima e Luciana, sempre presentes.

Agradeço à família, pela convivência.

[...] a memória segue o pivô central de nossa existência social, pois ela é a única maneira de fazer triunfar a vida sobre a morte, o espírito sobre o nada, estabelecendo a cadeia das gerações. (HORTA, 2005, p. 7).

RESUMO

Este estudo situa-se no campo da preservação do patrimônio cultural, com enfoque na gestão de sítios históricos urbanos, e tem como objeto a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes. A pesquisa objetiva analisar a gestão desse parque histórico e propor medidas para a sua melhoria, com vista a contribuir para a sua eficiência e a efetividade das políticas públicas na área. A análise abrangeu as ações realizadas, o marco regulatório, a matriz institucional, o mapa de gestão, a esfera participativa, a atuação das instituições e os condicionantes atuais, e investigou a visão dos atores sobre a gestão do Parque. O estudo evidenciou que os esforços e os recursos despendidos na gestão desse espaço de reconhecido valor nacional não foram eficazes na preservação dos seus atributos e no atendimento da sua função de parque histórico público. A complexidade e a gravidade dos problemas e número significativo de instituições com responsabilidade sobre a área demandam uma abordagem interdisciplinar e integrada dos seus aspectos culturais, ambientais, urbanísticos, econômicos, sociais e políticos. Nesse contexto, as medidas propostas convergem para a implantação da gestão compartilhada entre os atores públicos e privados e a comunidade local, considerada condição fundamental à requalificação, à preservação e ao desenvolvimento local do Parque Guararapes.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Preservação. Gestão compartilhada. Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

ABSTRACT

This is a study on cultural heritage preservation, focused on the management of historical urban sites and its object is the management of the National Historical Park of Guararapes. The research aims at characterizing the management of this historic site and proposing measures to improve it, as a way to contribute to the efficiency and effectiveness of the public policies in the area. The Park's management was analyzed emphasizing actions taken, regulation, institutional matrix, management map, participatory sphere, participation of institutions and present conditioning, and investigated the actors' view on the Park management. The study showed that efforts and resources used to the preservation of the Park were not effective, what points to the inefficiency of its management. The complexity and gravity of the problems and the significant number of institutions with responsibility on the area demand an interdisciplinary and integrated approach of its cultural, environmental, urban, economic, social and political aspects. In this context, the measures proposed converge to the implementation of a shared management among public and private actors and the local community, as a fundamental condition to the requalification, preservation and local development of the Park of Guararapes.

Key words: Cultural heritage. Preservation. Shared management. National Historical Park of Guararapes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipos de atores das políticas públicas	25
Figura 2 - Representação esquemática do percurso da pesquisa	52
Figura 3 - Batalha dos Guararapes, 1875-1879. Óleo sobre tela	55
Figura 4 - Mapa de Pernambuco (1643) - desenho de Franz Post	56
Figura 5 - Mapa de localização do Município de Jaboatão dos Guararapes o Estado de Pernambuco	57
Figura 6 - Mapas de localização do Parque Guararapes na Região Metropolitana do Recife	57
Figura 7 - Mapa esquemático das áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes	58
Figura 8 - Mapa de caracterização física do território do Parque Guararapes	59
Figura 9 - Vista da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres	61
Figura 10 - Vista da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e do mosteiro anexo	61
Figura 11 - Vista da Igreja de Nossa Senhora da Piedade e do convento anexo	62
Figura 12 - Vista do alto do Monte dos Oitizeiros	63
Figura 13 - Vista do Parque Guararapes e do seu entorno	64
Figura 14 - Vista do Parque Guararapes e do seu entorno	68
Figura 15 - Vista do Parque Guararapes	68
Figura 16 - Vista do Parque Guararapes e do seu entorno	69
Figura 17 - Vista da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e do seu entorno	70
Figura 18 - Vista do Monte dos Oitizeiros	71
Figura 19 - Vista do interior do assentamento habitacional	73
Figura 20 - Vista do interior do assentamento habitacional	73
Figura 21 - Vista do interior do assentamento habitacional	74
Figura 22 - Vista do interior do assentamento habitacional	74

Figura 23 - Imagem aérea do território Parque Guararapes com delimitação das poligonais de preservação rigorosa e das áreas de entorno	76
Figura 24 - Mapa esquemático da proposta de remanejamento da população do Parque Guararapes	84
Figura 25 - Planta Geral do Projeto de Requalificação Paisagística do Parque Guararapes	87
Figura 26 - Esfera participativa do Parque Guararapes – organograma	104
Figura 27 - Mapa das áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes	105
Figura 28 - Mapa das áreas de preservação rigorosa do Parque Guararapes	106
Figura 29 - Mapa de Gestão - Áreas de Interesse de Preservação do Parque Guararapes	107
Figura 30 - Vista do Portão de acesso ao Parque Guararapes	111
Figura 31 - Vista da guarita de acesso à sede administrativa do Parque Guararapes	111
Figura 32 - Vista da sede administrativa do Parque Guararapes	112
Figura 33 - Matriz institucional da proposta para o Conselho Gestor do Parque Guararapes – organograma	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições e caracterizações de políticas públicas	21
Quadro 2 - Caracterização dos atores das políticas públicas conforme Secchi	25
Quadro 3 - Ciclo da política pública conforme Saravia	32
Quadro 4 - Conceitos e definições de gestão pública	36
Quadro 5 - Modelos de gestão pública conforme os tipos de Estado	37
Quadro 6 - Principais ações de preservação e gestão do Parque Guararapes	89
Quadro 7 - Pontos de inflexão da gestão do Parque Guararapes	92
Quadro 8 - Quadro síntese do marco regulatório do Parque Guararapes	99
Quadro 9 - Matriz institucional da gestão do Parque Guararapes	100
Quadro 10 - Atores participantes da pesquisa de campo	119
Quadro 11 - Valores identificados pelos atores no Parque Guararapes	120
Quadro 12 - Entraves apontados pelos atores à gestão do Parque Guararapes	121
Quadro 13 - Elementos favoráveis à gestão do Parque Guararapes apontados pelos atores	122
Quadro 14 - Responsabilidades das instituições quanto às funções nas áreas livres do Parque Guararapes na visão dos atores	123
Quadro 15 - Responsabilidades das instituições quanto às funções nas áreas ocupadas do Parque Guararapes na visão dos atores	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Responsabilidades das instituições nas áreas livres do Parque	
Guararapes na visão dos atores	123
Tabela 2 - Responsabilidades das instituições as funções nas áreas ocupadas	
do Parque Guararapes na visão dos atores	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP - Área de Preservação Permanente

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

CMNE - Comando Militar do Nordeste

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONDEPE/FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco

CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco

DER-PE - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco

DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

ECO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

FUNCEB - Fundação Cultural do Exército Brasileiro

FUNDAJ - Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisa Sociais

FUNDARPE - Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco

IAHGP - *Instituto Arqueológico Histórico e Geográfico de Pernambuco*

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF - Instituto Brasileiro de Defesa Florestal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LBA - Legião Brasileira de Assistência

MGP - Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste

ONU - Organização das Nações Unidas

PACH - Programa de Aceleração Crescimento das Cidades Históricas

PHNG - Parque Histórico Nacional dos Guararapes

PMJG - Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes

PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura

RMR - Região Metropolitana do Recife

SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco

SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC - Serviço Nacional de Apoio ao Comércio

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC - Serviço Social do Comércio

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

UC - Unidades de Conservação

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco

ZES - Zona de Superposição de Legislação

ZHC1 - Zona Especial de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural

ZLT3 - Zona Especial de Lazer e Turismo

LISTA DE INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/ FIDEM

Comissão Regional de Obras da 7ª Região Militar do Exército

Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisa Sociais - FUNDAJ

Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - FUNDARPE

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN: Biblioteca Almeida Cunha, Arquivo (Recife), Arquivo Noronha Santos (Brasília)

Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes

Secretaria do Patrimônio da União

Universidade Católica de Pernambuco: Biblioteca Central Pe. Aluísio Môsca de Carvalho

Universidade Federal de Pernambuco: Biblioteca Central e Biblioteca do Centro de Ciências Sociais Aplicadas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 Políticas e gestão públicas: uma revisão conceitual	21
2.2 Instrumentos de preservação do patrimônio cultural	39
2.3 Instrumentos participativos de planejamento e gestão de sítios históricos urbanos	45
3 METODOLOGIA	50
4 O PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES	55
4.1 Aspectos históricos	55
4.2 Aspectos físicos	57
4.3 Os atributos e os valores do local	61
4.4 A pressão urbana e os impactos sobre o sítio histórico	66
4.5 A configuração atual do espaço	70
4.5.1 As áreas livres	70
4.5.2 Os assentamentos	72
4.5.3 As áreas de entorno	76
5 A GESTÃO DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES (2002 A 2014)	78
5.1 As ações de preservação e gestão do parque histórico	78
5.2 Os pontos de inflexão da gestão	92
5.3 Os planos participativos	94
5.4 O marco regulatório	97
5.5 A matriz institucional	101
5.6 A esfera participativa	104

5.7 O mapa de gestão	105
5.8 A atuação das instituições	110
5.9 As lacunas de atuação	117
5.10 Os condicionantes atuais da gestão: entraves e elementos favoráveis	119
6 A GESTÃO NA VISÃO DOS ATORES	121
7 PROPOSIÇÕES	130
8 CONCLUSÕES	137
REFERÊNCIAS	140
APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE CAMPO	147
ANEXO A: ACORDO DE PRESERVAÇÃO DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES	149
ANEXO B: CERTIDÃO DE TOMBAMENTO DOS MONTES GUARARAPES	161
ANEXO C: DECRETO DE DESAPROPRIAÇÃO DOS MONTES GUARARAPES	167
ANEXO D: DECRETO DE CRIAÇÃO DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES	168
ANEXO E: TERMO DE ENTREGA DO PARQUE GUARARAPES AO EXÉRCITO	171
ANEXO F: LEI 9794/97	174

1 INTRODUÇÃO

A gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes tem representado um grande desafio para as três esferas governamentais desde o início da sua instituição como espaço de preservação cultural nacional, em 1961, e mais marcadamente a partir da sua instituição como parque público nacional, em 1971.

Muitos são os atributos a serem preservados, protegidos e promovidos nesse espaço público de propriedade nacional e detentor de relevante valor histórico-cultural, ambiental, paisagístico, turístico e urbanístico: o sítio e a paisagem das históricas Batalhas dos Guararapes, a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres, os recursos naturais e o patrimônio arqueológico.

Ao longo do tempo, muitas têm sido as pressões sobre esses elementos, especialmente a ocupação irregular da área, que, nos dias atuais, apresenta aproximadamente 7.500 edificações e 30.000 habitantes. Essa expressiva ocupação coloca em oposição a obrigatoriedade legal de preservação dos atributos do sítio histórico à necessidade de moradia da população local, configurando-se uma questão social e um desafio relevantes à gestão pública do território.

Esse espaço de conflitos e de múltiplas demandas é afetado por políticas públicas diversas, voltadas para a preservação dos seus valores culturais e ambientais e de desenvolvimento urbano, como também pelas políticas sociais destinadas à população local. Essas políticas mobilizam uma ampla gama de atores, com funções diversas e interesses muitas vezes conflitantes.

Em que pesem as propostas e os acordos firmados pelo poder público e a comunidade local para a gestão compartilhada do Parque Guararapes, a falta de estrutura física e o processo de descaracterização e destruição a que está exposto esse espaço de reconhecido valor cultural nacional apontam para a falta de eficácia da gestão diante das questões e dos condicionantes por ele apresentados.

Este estudo está estruturado no sentido de compreender o processo de gestão do Parque Guararapes à luz da política nacional de preservação do patrimônio cultural e na perspectiva da gestão de sítios históricos urbanos.

A delimitação do tema justifica-se pela necessidade de o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) definir o seu papel na gestão do parque histórico e de identificar as competências legais das instituições nesse processo, com vista à atuação integrada e coordenada desses atores.

Destarte, a pesquisa tem como objetivo contribuir para a eficiência e a efetividade das políticas públicas no Parque Guararapes. Nesse sentido, tem como objetivos específicos analisar e caracterizar a gestão do espaço e propor medidas para a sua melhoria.

A dissertação está estruturada em seis capítulos, além da introdução e das conclusões.

O primeiro capítulo dedica-se ao referencial teórico do estudo, que está apoiado na literatura relativa a políticas públicas e gestão do patrimônio cultural, ambiental e de desenvolvimento urbano.

No segundo capítulo, é explicitado o percurso metodológico da pesquisa.

O terceiro capítulo objetiva contextualizar a gestão do Parque Guararapes e compreende a identificação dos aspectos históricos e físico-territoriais do sítio histórico, seus atributos e as pressões e os impactos sobre eles.

No quarto capítulo, é analisada a gestão do Parque Guararapes, com abordagem dos seguintes aspectos: ações realizadas, marco regulatório, matriz institucional, mapa de gestão, esfera participativa, atuação das instituições e condicionantes atuais.

O quinto capítulo contempla a visão dos atores sobre a gestão do parque histórico, obtida por meio da pesquisa de campo.

No sexto capítulo, são apresentadas propostas para a melhoria da gestão do Parque Guararapes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas e gestão públicas: uma revisão conceitual

O termo política deriva do adjetivo *pólis* (*politikós*), que significa tudo aquilo que se refere à cidade, e, portanto, ao cidadão. Para Bobbio (2000), na atualidade, a política representa as atividades relativas ao Estado e está ligada ao conceito de poder. Weber (1982), por sua vez, considera a política como “[...] a participação no poder ou a luta para influir na distribuição do poder.” (WEBER, 1982, p. 99).

Rua (1999) considera que a política constitui “[...] o meio mais eficaz para solução dos conflitos - de opinião, interesses e valores -, resultantes da diferenciação social que caracteriza as sociedades contemporâneas.”, e a define como “[...] o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.” (RUA, 1998, p. 232). Os bens públicos¹ são os bens de todos e o objeto central das políticas públicas (ARCOVERDE, 2012).

As políticas públicas são objeto de diversas conceituações e reflexões, a partir de distintas abordagens. No quadro a seguir, estão sintetizadas algumas das definições de políticas públicas, atribuídas por diversos autores, em contextos e épocas distintos.

Quadro1: Definições e caracterizações de política pública

AUTOR	DEFINIÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA
LASWEL (1936)	“[...] quem recebe o quê, como e quando.” (LASWEL, 1936, <i>apud</i> WINTER, 2010, p. 223).
EASTON (1953)	“[...] alocação autoritária de valores para uma sociedade.” (EASTON, 1953 <i>apud</i> WINTER, 2010, p. 223).
PETERS (1986)	“[...] a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.” (PETERS, 1986 <i>apud</i> SOUZA, 2006).

¹ O Artigo 99 do Código Civil define três categorias de bens públicos: os bens de uso comum do povo (rios, mares, estradas, ruas, praças etc.), os bens dominicais (patrimônio das pessoas jurídicas de direito público) e os bens de uso especial (edifícios e terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração pública). O Parque Histórico Nacional dos Guararapes enquadra-se nas duas primeiras categorias por ser um parque de propriedade e uso públicos, decretado monumento nacional.

LASWELL E KAPLAN (1970)	“[...] um programa projetado com metas, valores e práticas.” (LASWELL E KAPLAN, 1970, p.71).
GUARESCHI (2004)	“[...] o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.” (GUARESCHI, 2004 <i>apud</i> CARVALHO; BARBOSA, 2011, p.3).
LOWI (1972)	“[...] uma regra produzida por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através de sanções positivas ou negativas.” (LOWI, 1972 <i>apud</i> RUA, 2013, p. 3).
JENKINS (1978)	“[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los [...]” (JENKINS, 1978 <i>apud</i> RUA, 2013, p. 4).
RUA (1998)	“[...] ações governamentais, que têm institucionalidade, ou seja, amparadas legalmente por programas, projetos, planos, metas e orçamento.” (RUA 1998, p. 8).
	“[...] conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores... revestidas da autoridade soberana do poder público.” (RUA, 1998, p.232).
FONSECA (2005)	Distingue a política estatal da política pública, caracterizando a primeira como “[...] atividade concentrada e conduzida no interior do aparelho do Estado [...]”, e a segunda como atividade “[...] articulada, inclusive por mecanismos formais, com os interesses múltiplos da sociedade.” (FONSECA, 2005, p. 29).
DYE (2005)	“[...] tudo o que o governo escolhe fazer ou não fazer.” (DYE, 2005 <i>apud</i> SOUZA, 2006).
SOUZA (2006)	A política pública é materializada pelos governos e permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz; envolve vários atores e níveis de decisão; compreende participantes formais e informais; não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes à sua decisão e proposição, que são a implementação, a execução e a avaliação (SOUZA, 2006).
ARCOVERDE (2012)	As políticas públicas são condicionadas pelas conjunturas 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 (ARCOVERDE, 2012).
SARAVIA (2006)	“[...] fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” (SARAVIA, 2006, p. 28).
	“[...] estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.” (SARAVIA, 2006, p. 28-29).
	“[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.” (SARAVIA, 2006, p. 29).
HALDEMANN e SALM (2009)	Conjunto de decisões e ações necessárias ao desenvolvimento de uma sociedade, formuladas e implementadas pelo governo em conjunto com as demais forças da sociedade, inclusive o mercado (HALDEMANN e SALM, 2009).
LYNN (2010)	Conjunto específico de ações do governo que produzem efeitos específicos (LYNN, 2010).
PEREIRA (2011)	“[...] ações coletivas que têm por função concretizar direitos sociais, demandas da sociedade e previstos nas leis.” (PEREIRA, 2011, p. 7).

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

No centro do debate sobre políticas públicas, está a sua caracterização a partir da participação do Estado na sua produção. A abordagem estatocêntrica considera que a dimensão pública da política é dada pelo seu caráter jurídico imperativo e que a sua legitimação ocorre por meio dos regulamentos – leis, normas, decisões judiciais. Nessa perspectiva, as políticas públicas são consideradas públicas porque são decisões e ações revestidas do poder soberano e imperativo do Estado (do poder público); elas se desenvolvem em uma estrutura legal de procedimentos e processos institucionais governamentais, embora atores diversos possam estar envolvidos (ENCINAS, 2013).

Por sua vez, a abordagem multicêntrica, mais difundida na atualidade, considera que a perspectiva da política pública vai além da política governamental, uma vez que o governo não é o único a promovê-la. Nessa ótica, a política pública não está condicionada ou subordinada

ao poder do Estado. Os atores sociais são vistos como protagonistas, juntamente com os atores estatais (Ibidem).

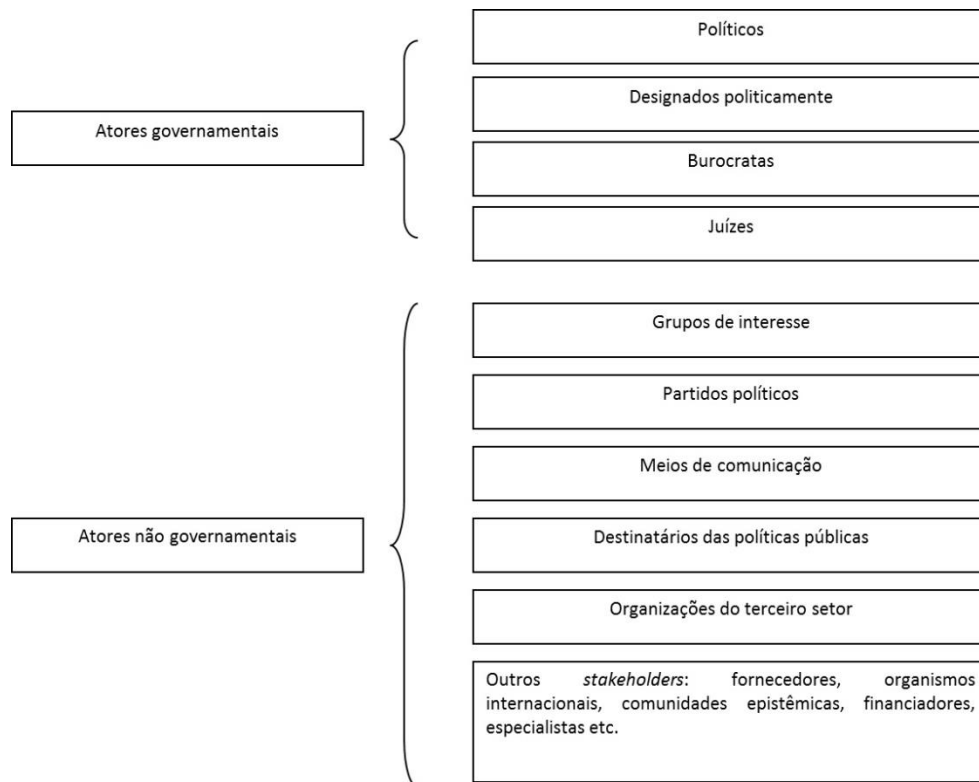
Nessa abordagem multicêntrica, com a qual se alinha este estudo, a política pública não está identificada exclusivamente com o Estado, mas com a *res pública*, que significa coisa de todos, e compromete simultaneamente o Estado e a sociedade. Nessa perspectiva, a política pública pauta-se pelo interesse comum e significa “[...] ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis.” Ela compreende “[...] planos, estratégias ou medidas de ação coletiva, formulados e executados com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais.” (PEREIRA, 2011, p. 7).

Os atores do processo de produção das políticas públicas são indivíduos, grupos ou organizações que influenciam e desempenham papéis na arena política (SECCHI, 2010). As principais classificações diferenciam esses atores em atores formais ou informais, individuais ou coletivos e públicos ou privados. Os atores formais são aqueles definidos em lei, como os partidos políticos, os políticos eleitos e os nomeados para cargos políticos no governo, assim como os membros do governo ligados às funções executiva, legislativa e judiciária. Os atores informais são os que não detêm atribuição legal para a formulação de políticas públicas, mas que atuam e influenciam os seus processos. São os movimentos sociais, os sindicatos, as organizações não governamentais, dentre outros.

Os atores individuais agem isoladamente, ao passo que os atores coletivos são organizações e grupos que agem intencionalmente em uma arena política, com o objetivo de influenciar as políticas públicas, como as organizações sociais, os partidos políticos etc.

Esse conjunto de atores é diferenciado por Secchi (2010) em dois grupos: os atores governamentais e os atores não governamentais. Os atores governamentais são os que possuem vínculo formal com a administração pública - os políticos (eleitos ou designados politicamente), os membros da burocracia estatal e os juízes. Os atores não governamentais, por sua vez, não fazem parte do governo, mas participam e exercem forte influência nas políticas públicas. São os grupos de interesse, os partidos políticos, os meios de comunicação, os destinatários das políticas públicas, dentre outros.

O esquema a seguir ilustra a constituição desses grupos.

Figura 1- Tipos de atores das políticas públicas

Fonte: Secchi (2010).

De acordo com Secchi (2010), os atores relevantes são aqueles capazes de influenciar o conteúdo e os resultados das políticas públicas. A identificação desses atores e dos padrões de relacionamento entre eles são considerados fundamentais para a análise das políticas públicas. No Quadro 2 estão sintetizadas as características desses atores, apontadas pelo citado autor.

Quadro 2 - Caracterização dos atores das políticas públicas conforme Secchi (2010)

ATOR	CLASSIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Políticos	Público/Formal	São considerados fundamentais no processo de políticas públicas, pois se constituem representantes legítimos dos interesses da coletividade; portadores de autoridade e com acesso privilegiado às esferas de poder estatal. Representam interesses próprios, de seus partidos políticos, de grupos de pressão, de áreas geográficas e interesses gerais da coletividade.

		São de 2 tipos: os eleitos e os nomeados para funções de confiança ou cargos comissionados.
Burocratas	Público/Formal	Têm como função primordial manter a administração pública ativa. São detentores de recursos importantes, que possibilitam o aumento da eficácia das políticas públicas. Características: estabilidade de emprego, esquemas de seleção e promoção, controle procedimental das ações, mecanismos hierárquicos de coordenação. Segundo Downs (1967 <i>apud</i> SECCHI, 2010), há cinco categorias de burocratas, de acordo com os tipos de interesse que defendem: · Alpinistas (carreiristas); · Conservadores (resistentes às mudanças); · Devotos (a um valor, a uma política pública); · Defensores/<i>advocates</i> (de um órgão); · Homens de Estado (leais à sociedade).
Juízes	Público/Formal	Têm a prerrogativa de interpretar a aplicação das leis por parte dos cidadãos e da administração pública.
Grupos de interesse	Privado/Informal	Grupos de pessoas organizadas voluntariamente que utiliza recursos para influenciar decisões e políticas públicas. Empregam vários meios para fazer com que seus interesses sejam atendidos no processo de elaboração de políticas públicas: campanhas publicitárias, <i>lobby</i>, financiamento de campanhas eleitorais, marchas, greves.
Partidos políticos	Privado/Formal	Têm como principal função servir de elo entre os interesses da sociedade e o governo. São organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político. Influenciam diretamente as decisões governamentais, como aliados ou opositores.

		Medem suas forças por meio de eleições. São organizações exclusivamente formais, com registro, estatuto e estrutura organizacional.
Mídia	Privado	É considerada uma categoria das mais relevantes nas democracias contemporâneas. Exerce papel de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública, seja abordando ou ignorando os problemas públicos.
Destinatários das políticas públicas	Privado	São os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. Atualmente, têm atuado como ativistas nas redes sociais e provocado efeitos nas políticas públicas.
Organizações do terceiro setor	Privado	São organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo. Articulam suas ações na busca de um interesse primordialmente coletivo, externo ao grupo.

Fonte: Gisela Montenegro (2014), adaptado de Secchi (2010).

Outro ponto de divergência no debate sobre políticas públicas refere-se à caracterização da omissão como política pública. Para alguns autores, a omissão não se configura como política pública. Secchi (2010) considera que a política pública resulta sempre em uma diretriz intencional (lei, rotina administrativa, decisão judicial), e que a inação de um ator governamental não se configura como política pública. Nesse mesmo sentido, Pereira (2011) aponta que as políticas públicas são ações coletivas que exigem uma atuação positiva do Estado.

A outra corrente considera que a política pública pode envolver a inação do Estado. Para Dye (2005 *apud* SOUZA, 2006), a política pública representa o posicionamento assumido pelo governo diante de uma questão, mesmo que esse seja de omissão. Saravia (2006) aponta que a política pública consiste em ações e omissões. Este estudo se desenvolve na perspectiva de que a omissão constitui uma decisão política sobre determinada matéria ou questão.

Souza (2006) relaciona os seguintes elementos como caracterizadores da política pública: ela é materializada por meio dos governos e permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz; envolve vários atores e níveis de decisão; compreende

participantes formais e informais; não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; embora tenha impactos em curto prazo, é uma política de longo prazo e envolve processos subsequentes à sua decisão e proposição (implementação, execução e avaliação).

Para Dagnino (2009), a política pública, embora seja estabelecida no âmbito governamental, é gerada não somente pelos tomadores de decisão, mas por interações de decisões de diversos atores sociais. Ela envolve intenções, comportamentos, ação ou não ação e compreende relações intra e interorganizações. A citada autora caracteriza as políticas simbólicas como aquelas que têm por objetivo gerar impacto político para os formuladores e não de serem de fato implementadas. Ela identifica também a possibilidade de as políticas gerarem impactos não esperados (DAGNINO, 2009, p. 34).

As políticas públicas têm como função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis, o que exige a atuação positiva do Estado. É por meio delas que são formulados, desenvolvidos e postos em prática programas de distribuição de bens e serviços regulados e providos pelo Estado, com a participação e o controle da sociedade (PEREIRA, 2011).

Saravia (2006) identifica os seguintes componentes de uma política pública: a) institucional: ela é elaborada e decidida por autoridades formalmente constituídas, no âmbito da sua competência, sendo, portanto, coletivamente vinculante; b) decisório: é um conjunto de decisões sobre fins e meios, de longo ou curto alcance, como resposta a problemas e necessidades, em uma situação específica; c) comportamental: implica ação ou inação; d) causal: é produto de uma dinâmica social que tem efeitos nos sistemas político e social.

Uma das tipologias de políticas públicas mais difundidas é a proposta por Lowi (1964 *apud* SECCHI, 2010), que classifica as políticas públicas em quatro tipos: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As políticas regulatórias visam regular determinado setor mediante a criação de normas para funcionamento de serviços e implantação de equipamentos urbanos. Essas políticas envolvem decisões tomadas pelo Estado, têm caráter normativo e disciplinam comportamentos. A Lei de Uso do Solo e o Plano Diretor são exemplos dessa tipologia.

As políticas distributivas geralmente têm objetivos pontuais ou setoriais, ligados à oferta de equipamentos e de serviços públicos. Elas atendem a demandas de grupos sociais específicos e são financiadas pela sociedade como um todo, por meio do orçamento público. De acordo com Souza (2006), essas políticas são decisões tomadas pelo governo e geram

impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.

As políticas redistributivas têm como objetivo redistribuir renda na forma de recursos ou de financiamento de equipamentos e de serviços públicos. Realocam recursos e ações do Estado, transferindo-os de alguns grupos em benefício de outros e, por isso, possuem alto potencial de geração de conflitos. Em geral, são as políticas sociais universais, como as políticas habitacionais, de regularização fundiária, educação, saúde etc.

As políticas constitutivas, por sua vez, normatizam e regulam o processo de desenvolvimento das políticas públicas, pois limitam esferas de competências e regulam a atuação de atores sociais (SECCHI, 2010). Essas políticas lidam com procedimentos e aspectos normativos relativos à elaboração de outras políticas (SOUZA, 2006).

Secchi (2010) identifica dois aspectos na política: o técnico e o político, e considera que as políticas públicas em que a característica política prevalece sobre a técnica estão mais sujeitas a conflitos entre os atores.

Frey (2000) 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 análise das políticas públicas (*policy analysis*) deve focar os fatores condicionantes e as complexas inter-relações entre *polity*, *politics* e *policy*, enfatizando a sua dimensão processual.

Nesse contexto, Frey (2000) considera que, para a compreensão da formulação e do percurso de programas políticos, dos fatores favoráveis e dos entraves, a pesquisa deve concentrar-se na investigação dos processos político-administrativos e priorizar os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Souza (2006), por sua vez, identifica quatro dimensões da política: a *polity* (a sociedade política), a *politics* (a política), a *policy* (a própria política pública) e as instituições, em que as políticas são decididas, desenhadas e implementadas.

Na visão de Rua (1999), as instituições regulam as interações humanas, promovem os mecanismos para a cooperação e evitam que a maximização dos interesses pessoais prejudique a todos e, desse modo, reduzem as incertezas quanto aos resultados da ação coletiva.

O neoinstitucionalismo busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Segundo Hall e Taylor (2003), essa perspectiva teórica da ciência política subdivide-se em três correntes de pensamento, com métodos próprios: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

O institucionalismo histórico parte do pressuposto que o conflito entre grupos pela apropriação de recursos escassos é central à vida política. Assim, o modo como as instituições da comunidade política e das estruturas econômicas disputam seus interesses explicam a distribuição desigual do poder e dos recursos. Essa corrente atribui maior importância às instituições políticas oficiais.

O institucionalismo da escolha racional, por sua vez, postula que os atores compartilham um conjunto de preferências e se comportam de modo utilitário para maximizar a sua satisfação, utilizando-se de múltiplas estratégias. Esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas dos atores em relação ao comportamento provável dos outros atores.

Nessa abordagem, a vida política é entendida como uma série de “dilemas de ação coletiva”, na medida em que os indivíduos, ao agirem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências, arriscam-se a produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade. A causa apontada para a ocorrência desses dilemas é a falta de arranjos institucionais capazes de impedir que os atores adotem uma linha de ação preferível no plano coletivo.

O institucionalismo sociológico sustenta que as formas e os procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não são adotados simplesmente por serem os mais eficazes, mas por se constituírem práticas culturais. Nessa perspectiva, as instituições são vistas não só como um conjunto de regras, procedimentos ou normas formais, mas também integradas por seus sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, os quais fornecem padrões de significação que guiam a ação humana. “As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

Nessa mesma ótica, Putnam (2000) considera que 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. Elas compreendem estruturas e atividades, normas e comportamentos, e correspondem a leis, regulamentos, costumes, fatores históricos e culturais.

Conforme Carvalho (2000), nas sociedades contemporâneas, marcadas pela diversidade dos grupos sociais, o Estado se apresenta como árbitro e regulamentador das relações entre os grupos conflitantes. Para Laswell (1958 *apud* SOUZA, 2006), a análise das políticas públicas implica em responder a três questões: quem ganha o quê, porque e que diferença faz.

Souza (2006) mapeou diversos modelos explicativos para a formulação e a análise de políticas públicas:

- O tipo da política pública: considera que cada tipo de política pública gera pontos ou grupos de vetos e de apoios diversos, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente. As disputas em torno de suas decisões passam por arenas diferenciadas;
- Incrementalismo: a política pública é vista como um processo incremental, em que os recursos governamentais a ela destinados não partem do zero, mas de decisões marginais e incrementais, que desconsideram mudanças nas políticas ou nos programas públicos. As decisões dos governos são apenas incrementais e pouco substantivas;
- Modelo “lata de lixo” (*garbage can*): considera que as organizações constroem as preferências para a solução dos problemas e não que as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro;
- Coalizão de defesa: a política pública é concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos. Esses últimos dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública;
- Arenas sociais: a política pública é vista como uma iniciativa dos empreendedores políticos. Considera que, para que uma circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito;
- Modelo de “equilíbrio interrompido”: enxerga a política pública como caracterizada por longos períodos de estabilidade, que são interrompidos por períodos de instabilidade, nos quais são geradas as mudanças;
- Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal: a eficiência é vista como o principal objetivo da política pública. A credibilidade e a delegação para instituições com independência política são elementos importantes nesses modelos;

- O ciclo da política pública: a política pública é vista como um ciclo deliberativo, composto de vários estágios, que consiste em um processo dinâmico e de aprendizado.

Há diversas concepções acerca do ciclo da política pública. Na visão de Secchi, (2010), esse ciclo consiste em “[...] um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes [...]” (SECCHI, 2010, p. 33). Esse autor identifica sete fases no ciclo das políticas públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Saravia (2006) apresenta uma classificação distinta da de Secchi(2010). Essa divisão está apresentada no quadro a seguir, com a especificação das ações correspondentes a cada fase do ciclo da política pública.

Quadro 3 - Ciclo da política pública conforme Saravia (2006)

FASE	AÇÕES
Formação da agenda	Processo de discussão permanente dos temas que serão objeto das políticas públicas.
Elaboração	Preparação da formulação: identificação e delimitação do problema, identificação de alternativas para a solução, avaliação de custo e benefício, e priorização.
Formulação/Decisão	Escolha da alternativa de solução e sua declaração (objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro).
Implementação	Preparação da execução. Inclui o planejamento e a organização do aparelho administrativo, e os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos para a execução.
Execução	Realização das ações. Efetivação prática da política.
Acompanhamento	Processo sistemático de supervisão da execução, que objetiva produzir informações para as correções.
Avaliação	Mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pela política pública.

Fonte: Gisela Montenegro (2014), adaptado de Saravia (2006).

A implementação é a fase do ciclo da política pública que objetiva estabelecer ações para colocar em prática a política formulada. Nessa fase do processo, as políticas públicas são influenciadas pelas circunstâncias externas, o que pode fazer com que os resultados e os impactos por elas gerados não correspondam aos projetados na fase da formulação (FREY, 2000).

Rua (1999), por sua vez, percebe a implementação como “[...] a formulação em processo [...]”, como um processo contínuo de interação e negociação e define esse estágio do ciclo da política pública como o “[...] conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas.” (RUA, 1999, p. 254).

Para Silva (2009, *apud* CARVALHO; BARBOSA, 2011), a implementação constitui-se um processo de interação entre a determinação dos objetivos e as ações empreendidas para atingi-los. Compreende o planejamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a realização da política.

Sabatier (1986) apresenta duas abordagens básicas para o estudo da implementação: a abordagem *top down* (de cima para baixo) e a abordagem *botton up* (de baixo para cima). A abordagem *top down* considera que as políticas públicas são autoritárias, pois são decididas e formuladas em uma esfera política central e são executadas por um grupo distinto dos formuladores, que são os implementadores. De acordo com essa abordagem, os atores formuladores estão situados no centro do processo político e o sucesso da política pública depende do grau de adesão dos agentes implementadores às diretrizes propostas pelos formuladores.

A abordagem *botton up*, por sua vez, leva em consideração a complexidade do processo de implementação, o papel dos burocratas e a influência das redes de atores na modelagem e implementação das políticas públicas. Nessa perspectiva, é identificada uma maior participação dos implementadores no sucesso das políticas e enfatizada a sua discricionariedade e capacidade de modificar as políticas formuladas. Esses agentes são chamados de “burocratas de linha de frente” por estarem mais próximos das ações e, nessa posição, influenciarem consideravelmente as políticas públicas.

Para Hill (2006), esses dois modelos divergem quanto às abordagens, mas não são mutuamente excludentes, uma vez que ambos fornecem informações úteis sobre o processo de implementação das políticas públicas. Em alguns casos, uma abordagem pode ser mais

importante que a outra e, em outros, ambas podem ser igualmente relevantes, embora em diferentes fases do processo de implementação.

Silva e Melo (2000), por sua vez, compreendem a implementação como um processo autônomo, em que decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas. Esses autores classificam os modelos de implementação em três tipos:

- Modelo clássico do ciclo de política: a implementação é compreendida como um jogo de uma só rodada, em que a ação do governo é implementada de cima para baixo (*top down*). Esse modelo considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política pública;
- Modelo como processo linear: a formulação e a implementação são vistas como um processo. As alterações, obstáculos e problemas da implementação resultam da capacidade institucional dos agentes implementadores e são gerados por problemas de natureza política e por resistência e boicote de grupos ou setores afetados negativamente pela política pública;
- Implementação como um jogo: a implementação é vista como um jogo entre implementadores, no qual papéis são negociados e recursos são barganhados, e em que há graus variados de adesão dos atores ao programa.

A política pública, quando implementada em diferentes esferas de governo, inclusive em caráter concorrente, exige compatibilização e coerência entre as políticas setoriais (PHILIPPI JÚNIOR, 2004).

Para Rua (1999), a implementação pode se configurar uma questão problemática nas políticas que envolvem diferentes níveis de governo ou diferentes setores de atividade, visto que o controle do processo torna-se mais complexo. Nessa perspectiva, essa autora identifica as seguintes condições para uma implementação eficaz: 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 e obediência aos atores em posições de comando.

A avaliação constitui-se um elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas. Ao proporcionar transparência, ela possibilita a socialização da política e contribui para a ampliação da participação da sociedade civil, a tomada de decisões políticas, o atendimento das demandas sociais por parte das instituições e a responsabilização dos gestores sobre a coisa pública. Configura-se um importante instrumento para o processo democrático, pois propicia o exercício da cidadania e o controle social do bem público (ARCOVERDE, 2012).

Para Dias (2012), a avaliação deve ser realizada durante todo o ciclo da política pública, de modo a contribuir para a sua eficácia. Ela é um processo transversal e subsidia as decisões sobre as modificações, a continuidade ou a extinção de uma política ou programa público.

Os conceitos de governabilidade e governança ocupam uma posição central na literatura contemporânea sobre políticas públicas. De acordo com Matias-Pereira (2012), a governabilidade diz respeito à capacidade política de governar e refere-se às condições de exercício do poder em um sistema político. Essas condições sistêmicas compreendem a forma de governo, as relações entre os poderes e os sistemas partidários (MATIAS-PEREIRA, 2012). A governabilidade refere-se, portanto, à legitimidade do Estado e do seu governo em relação à sociedade.

A governança, por sua vez, é vista por Ferreira (1996) como a capacidade de uma organização de implementar as suas políticas e compreende os aspectos financeiro e administrativo. Para Matias-Pereira (2012), a governança consiste na capacidade do governo de formular e implementar as suas políticas e de consecução das metas coletivas. Compreende “[...] o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade.” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 77).

Rosenau (2000) compreende a governança como um fenômeno mais amplo que o governo, visto que ela

[...] abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. (ROSENAU, 2000, p.15-16).

Rua (1997) aponta a “[...] indissociabilidade e a articulação dinâmica entre governabilidade e governança.” (RUA, 1997, p.135).

Do ponto de vista da gestão pública, a governança pode ser definida como “[...] um regime de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que restringem, prescrevem e implementam o exercício da autoridade pública em prol do interesse público.” (LYNN *et al.* 2001 *apud* LYNN, 2010, p. 46).

Vários são os conceitos atribuídos à gestão pública. De acordo com Lynn (2010), na visão mais antiga, fundada na versão clássica norte-americana, a gestão pública é entendida como “[...] o exercício responsável do arbítrio administrativo [...]”. Em uma visão mais recente, ela é concebida como uma arte, como “[...] a prática hábil de indivíduos que desempenham

funções gerenciais.”, em que são enfatizadas decisões, ações, resultados e habilidades políticas para o desempenho das funções (LYNN, 2010, p. 34-36).

No debate sobre o tema da gestão pública, duas correntes divergem quanto à distinção e à relação entre a gestão pública e a administração pública. Essas diversas visões e conceituações identificadas por Lynn (2010) estão sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro 4 - Conceitos e definições de gestão pública

AUTOR	DEFINIÇÃO
FAYOL (1930)	Gerir é conduzir uma organização para o melhor uso possível dos recursos à sua disposição; é assegurar o funcionamento das suas funções essenciais. “A administração representa apenas uma dessas funções.” (FAYOL, 1930 <i>apud</i> LYNN, 2010, p. 35).
MARTIN (1940)	“A administração equivale à gestão.” (MOORE, 1940, <i>apud</i> LYNN, 2010, p. 34).
WEIMMAR (1995)	“[...] uma instituição de governança constitucional.” (WEIMMAR, 1985 <i>apud</i> LYNN, 2010, p. 34).
MOORE (1984)	“A essência da gestão pública é conceber e implementar políticas públicas que realizem o potencial de um dado cenário político e institucional.” (MOORE, 1984, <i>apud</i> LYNN, 2010, p. 37).
OTT, HYDE e SHAFRITZ (1991)	A gestão pública é um segmento importante do campo da administração pública; ela “[...] enfoca a administração pública como uma profissão e o gestor público como um praticante dessa profissão.” (OTT; HYDE; SHAFRITZ, 1991 <i>apud</i> LYNN, 2010, p. 36).
LYNN (2010)	“[...] estrutura, arte e instituição; <i>gestão, gestor e prática responsável.</i> ” (LYNN, 2010, p. 34).

Fonte: Gisela Montenegro (2014), adaptado de Lynn (2010).

Uma gestão pública responsável é indispensável para uma sólida governança. A eficácia da gestão pública, por sua vez, requer “[...] um bom projeto político, organização racional, recursos adequados, monitoramento efetivo e aprovação do público afetado por ela.” (LYNN, 2010, p. 34).

A gestão pública compreende os processos que visam à consecução de políticas públicas, de forma direta ou indireta, por meio de entidades públicas ou privadas. Conforme

Araújo (2013), “Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adotado e da forma como ele funciona.” (ARAÚJO, 2013, p. 9).

Nessa perspectiva, a gestão pública pode ser caracterizada como um processo administrativo que se desenvolve em seis etapas: planejamento, programação, orçamentação, execução, controle e avaliação. Essa caracterização está relacionada com as funções inerentes ao ato de administrar apontadas por Fayol (1950): prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Observa-se também a relação entre as funções da gestão pública e os princípios fundamentais das atividades da Administração Federal, inscritos no Artigo 6º do Decreto-Lei 200/67, que são: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

De acordo com Araújo (2014), os modelos de gestão pública têm-se modificado ao longo dos anos, associados às mudanças nos tipos de Estado, o que reflete as preferências e os valores que esse procura promover. O citado autor identifica três modelos de gestão associados a tipos de Estado, conforme sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 5 - Modelos de gestão pública conforme os tipos de Estado

TIPO DE ESTADO	PERÍODO	MODELO DE GESTÃO PÚBLICA
Estado liberal	Início do século XX	Administração pública neutral: limitada a executar as decisões do governo de acordo com as regras da gestão.
Estado do bem-estar social	Após a Segunda Guerra Mundial	Modelo de administração profissional: caracterizado pela intervenção do Estado na vida econômica e social. Em consequência do aumento das suas funções, há aumento da atividade da administração pública, profissionalização e poder dos funcionários.
Estado neoliberal	Últimas décadas	Administração pública orientada pela racionalidade gerencial e pelos valores da eficiência, economia e eficácia.

Fonte: Gisela Montenegro (2014), adaptado de Araújo (2013).

Na pauta atual da gestão pública, estão os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade. A eficácia consiste na capacidade de realizar objetivos, de alcançar as metas definidas para uma ação; a eficiência corresponde à competência para produzir resultados com um dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a efetividade é a capacidade de promover os resultados pretendidos.

Outras exigências integram o debate que emerge das demandas e do exercício da cidadania, como a racionalidade na gestão dos recursos, a flexibilidade organizacional, a responsabilidade social, a avaliação de resultados e a postura ética.

A legitimidade da cidadania tem origem em processos de discussão e apoia-se nos princípios da inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum (TENÓRIO, 2007).

De acordo com Melo (1998), os primeiros anos da década de 1990 caracterizaram-se pela construção da cultura política; os anos seguintes, pela busca da estabilidade e universalidade das regras nas políticas públicas, pela instituição da participação e governança. Esse último período, segundo Tenório (2007), foi marcado pela institucionalização da cidadania deliberativa, em que os indivíduos negociam os seus interesses na esfera pública, sem, contudo, afetar os interesses coletivos.

A esfera pública consiste no espaço deliberativo em que estão presentes a sociedade civil, o Estado e a economia. Nela são identificadas, compreendidas e propostas soluções para os problemas da sociedade, a ponto de esses serem assumidos como políticas públicas e executados pelo aparato administrativo do governo (TENÓRIO, 2007).

Tenório aponta que “A *res pública* é assunto de todos, da sociedade na sua totalidade - Estado, capital e sociedade civil [...]”, e enfatiza a necessidade de convergência desses três elementos para o desenvolvimento local com cidadania (TENÓRIO, 2007, p. 66).

Prates (2007) considera que a solução para as frequentes tensões na administração pública brasileira, entre governabilidade, participação, representação e legitimidade depende de uma reengenharia institucional e, principalmente, da motivação dos atores políticos para a alimentação dos sistemas de participação e representação social.

Na visão de Putnam (2000), a confiança social e o sistema de participação cívica constituem-se as ferramentas essenciais do capital social para a resolução dos problemas que demandam soluções coletivas. Um bom governo democrático não só conhece as demandas da população, mas também se move no sentido de atendê-las de forma eficaz.

As políticas públicas de caráter participativo são consideradas por Souza (2006) “[...] os equivalentes políticos da eficiência.” (SOUZA, 2006, p. 20). Abers (2005), por sua vez, 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 (ABERS, 2005, p. 157).

De acordo com essa autora, a governança descentralizada, em que ocorre uma divisão compartilhada de responsabilidades entre as instituições, tende a envolver transferências

multidirecionais de poder, que reconfiguram atribuições, responsabilidades, recursos e poderes. Essas transferências de poder compreendem os aspectos multissetorial e multinível, e geram múltiplos focos de resistência, o que tende a protelar o processo de definição de regras (ABERS, 2005).

Buarque (1999) define modelo de gestão como

[...] o sistema institucional e arquitetura organizacional adequados e necessários para implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local sustentável, mobilizando e articulando os atores (organizações da sociedade) e os agentes (instâncias públicas), com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo, para a execução e o acompanhamento das ações. (BUARQUE, 1999, p. 60).

Segundo Buarque (1999), a arquitetura institucional para a implementação do plano de gestão deve considerar os seguintes componentes: mecanismos institucionais que assegurem a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas, programas e projetos; sistema de acompanhamento, avaliação e controle; sistema de participação da sociedade no processo de execução e acompanhamento do plano, e integração das diferentes instituições públicas envolvidas no processo.

2.2 Instrumentos de preservação do patrimônio cultural

As políticas públicas de preservação do patrimônio cultural têm como objetivo garantir aos cidadãos o direito à cultura, entendida como os “[...] valores que indicam – e em que se reconhece – a identidade da nação.” (FLORISSI, 2007, p. 39).

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

Florissi (2007) considera que os bens culturais, por serem escassos e, muitos deles, simbólicos e únicos, requerem manutenção e investimentos para que sejam preservadas as suas características e possam ser usufruídos ao longo do tempo.

Conforme 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, que foi aplicada no território brasileiro.

A instituição do regime republicano provocou intervenções de remodelação nos principais núcleos urbanos brasileiros, o que suscitou o debate sobre a proteção do patrimônio monumental nacional. Disso, resultaram, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1891, projetos de lei para a proteção desses acervos, e a criação de instituições e comissões com tal finalidade. Em 1923, foi criada a Inspetoria de Monumentos, no Estado de Pernambuco e, em 1933, a Inspetoria de Monumentos Nacionais (ANDRADE, 1987).

A efetiva proteção legal ao patrimônio cultural brasileiro foi inaugurada pela Constituição Federal de 1934, que atribuiu 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 ampliou essa proteção, que passou a abarcar os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens e os locais particularmente dotados pela natureza. A regulamentação deste preceito constitucional resultou na criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)² e na promulgação do Decreto-Lei n° 25, em 1937, que instituiu o tombamento como instrumento jurídico principal.

O tombamento é um ato administrativo que submete à tutela do poder público os bens culturais considerados dignos de preservação. Esse ato consiste no reconhecimento do valor do bem e na sua inscrição em um dos quatro livros de tomo: Livro I – Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Livro II - Livro Histórico; Livro III - Livro das Belas Artes e Livro IV - Livro das Artes Aplicadas.

Ao serem tombados, os bens culturais são submetidos ao Decreto-Lei n° 25/1937, que regula a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Esse dispositivo legal determina a obrigatoriedade de aprovação prévia para intervenções nos bens tombados e nos seus entornos (nestes para a preservação da visibilidade dos bens), e designa o IPHAN como órgão responsável por essa regulação.

Inicialmente, o conceito de patrimônio esteve vinculado à ideia de excepcionalidade e monumentalidade da edificação e do conjunto urbano, e abrangeu prioritariamente o legado material da colonização portuguesa e do período do regime imperial. A maioria desses bens encontra-se concentrada nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Bahia (PORTA, 2012).

² Atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Na década de 1970, esse conceito foi ampliado, de modo a englobar os diversos legados históricos e culturais da nação brasileira, e passou a incluir as culturas indígena, afro-brasileira e popular. Nessa década, os valores e as práticas de preservação foram revisados e foi traçado um novo desenho no aparato estatal para as questões relativas à cultura nacional (PORTA, 2012).

A Constituição Federal de 1988 enfatizou o conceito de patrimônio cultural, caracterizando-o 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, 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 Constituição estabeleceu a competência comum da União, estados e municípios na preservação do patrimônio cultural, com a participação da comunidade. Dispôs também sobre os mecanismos a serem utilizados pelo poder público na preservação desse patrimônio: inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação (BRASIL, 1988, Art. 216).

A partir da década de 1990, o conceito de patrimônio cultural foi atualizado para refletir a diversidade cultural brasileira, e passou a incorporar o patrimônio imaterial e a paisagem cultural. Essa 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 (PORTA, 2012).

A aplicação dos princípios da Constituição de 1988 promoveu a reformulação de práticas e processos, dentre os quais, a inserção do patrimônio cultural na pauta das políticas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico, a construção de instrumentos de ação conjunta e de gestão compartilhada entre as três esferas de governo e o envolvimento da sociedade.

Nesse contexto, 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, tais como as políticas de desenvolvimento

urbano, de preservação ambiental, políticas culturais, de educação, de desenvolvimento socioeconômico, turismo, entre outras.

Atualmente, as políticas de preservação dos sítios históricos urbanos 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 (PORTA, 2012).

Os conceitos de desenvolvimento, de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento local estão situados no centro da formulação das políticas públicas, especialmente, das políticas de preservação do patrimônio cultural, meio ambiente, desenvolvimento urbano e demais políticas sociais.

O indiano Sen (2000), idealizador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), considera que o conceito de desenvolvimento deve ir além dos quantitativos obtidos com o Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda, e responder à melhoria na qualidade de vida e da liberdade da população. Essa última é entendida como a liberdade individual, a liberdade política e a participação nas discussões sobre valores e nas escolhas de prioridades.

Originário do documento Nosso Futuro Comum, da Organização das Nações Unidas (ONU), e difundido nos debates da Agenda 21 Global durante a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável é “aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas necessidades.” (UNITED NATIONS, 1987). Nele são harmonizados os objetivos do desenvolvimento econômico e da conservação ambiental.

Para Buarque (1999), o desenvolvimento sustentável consiste em um “[...] processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social.” (BUARQUE, 1999, p. 31-32).

Conforme a Agenda 21 de Pernambuco (2002), a noção de sustentabilidade compreende “[...] as dimensões ambientais, econômicas e sociais, ou seja, todas as condições que exercem influência sobre a estabilidade da sociedade num determinado espaço geográfico.” (PERNAMBUCO, 2002, p. 11).

O desenvolvimento local, por sua vez, é entendido por Buarque (1999) como “[...] um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo econômico* e a *melhoria da qualidade de vida* da população

[...]” (BUARQUE, 1999, p.9). Nessa ótica, para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento deve, ao mesmo tempo, elevar as oportunidades sociais, dinamizar a economia local e assegurar a conservação dos recursos naturais.

Buarque (1999) registra que a maioria das experiências bem sucedidas de desenvolvimento local decorre da mobilização e da convergência dos atores. Elas representam a “[...] vontade conjunta da sociedade que dá sustentação e viabilidade política a iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da sociedade.” (BUARQUE, 1999, p.10).

O conceito de desenvolvimento local sustentável também se consolidou a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1982 (ECO 92). Esse conceito de desenvolvimento propõe a revisão do modelo economicista e fundamenta-se na descentralização das decisões e no estímulo à participação dos atores sociais na definição dos rumos econômico e social do território ao qual pertencem.

Nele, o espaço das cidades é pensado em razões de qualidade de vida, pressupondo uma abordagem inter e transdisciplinar e a adoção de valores éticos como orientadores da ação política. A política se realiza a partir de e para o âmbito local, baseando-se em novas formas organizativas substancialmente diferentes das políticas de desenvolvimento tradicionais. O termo local significa uma delimitação territorial com homogeneidade em sua dinâmica econômica e social, independentemente das definições oficiais de região (INSTITUTO PÓLIS, 2012).

O espaço é definido por Santos (1978) como “[...] um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que se manifestam através de processos e funções.” (SANTOS, 1978, p. 122).

O processo de desenvolvimento local sustentável enfatiza a mobilização de recursos latentes na região, promove a descentralização do poder e da gestão de projetos, por meio do estímulo à organização social, com o propósito de racionalizar os recursos públicos, favorecer a desconcentração de renda e adaptar os projetos às condições e necessidades do local. Tem como um dos seus princípios o compartilhamento de recursos e de benefícios socioeconômicos, políticos e ambientais, o que requer a articulação de parcerias entre as instituições públicas e privadas e a sociedade civil (SANTOS, 1978).

Ao patrimônio cultural das cidades, é atribuída a expressão patrimônio ambiental urbano, que segundo Féres (2002), compreende

[...] todos os elementos formadores da identidade de determinado lugar, ou seja: o patrimônio arquitetônico, os equipamentos, os símbolos, espaços livres, espécies naturais, o próprio traçado urbano, a paisagem da cidade como um todo, seus valores históricos, sociais, culturais, técnicos, formais, afetivos e as inter-relações entre eles. (Féres, 2002, p. 22).

Féres (2002) identifica o aspecto financeiro como o maior entrave à preservação do patrimônio ambiental urbano frente à dinâmica urbana capitalista. Considera que os mecanismos legais de arrecadação de recursos para a preservação do patrimônio público, tais como os mecanismos de compensação aos proprietários dos bens, as leis de retorno do ICMS e de isenção fiscal, constituem-se elementos fundamentais ao desenvolvimento ambiental urbano sustentável.

Os avanços das políticas ambientais no Brasil em relação a grande parte das políticas públicas têm sido atribuídos ao seu modelo de gestão, constituído por órgãos técnicos executivos e conselhos, de caráter normativo e deliberativo. De acordo com Ribeiro (2006), esses conselhos constituem-se “[...] foros de participação governamental de vários segmentos da sociedade civil, de forma bastante pluralista, nos quais a discussão dos contrários é o maior ganho.” Eles apresentam um alto grau transparência e de controle social, o que proporciona uma autolimitação da autoridade governamental e confere legitimidade às decisões (RIBEIRO, 2006, p. 52).

Milaré (2007) destaca o caráter social do meio ambiente, tendo por base a sua definição constitucional de “bem de uso comum do povo”, e o seu caráter histórico, ao considerá-lo resultante da relação do ser humano com o mundo natural ao longo do tempo. O conceito de meio ambiente compreende os ecossistemas naturais e as criações humanas produzidas ao longo do tempo. Nessa perspectiva, as políticas ambientais passaram a abarcar o patrimônio cultural, expresso nas “[...] realizações significativas que caracterizam, de maneira particular, os assentamentos humanos e as paisagens do seu entorno.” (MILARÉ, 2007, p. 251).

Para Philippi Júnior (2004), 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. Nesse contexto, o citado autor considera que as políticas ambientais exigem um sistema de gestão com abordagem abrangente, integrada e sistêmica dos temas pertinentes ao setor.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9605/1998) adotou uma abordagem integrada entre o meio ambiente, o patrimônio cultural e o patrimônio urbano. A Seção IV dessa

norma (dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural) considera crimes contra o meio ambiente os danos e as alterações dos bens culturais sem autorização dos órgãos competentes, especialmente os legalmente protegidos “[...] em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental.” (BRASIL, 1998, Art. 64).

Essa norma tem-se constituído um importante instrumento para a preservação do patrimônio cultural, ao suprir lacunas do Decreto Lei nº 25/1937 na punição das infrações ao patrimônio cultural, bem como na promoção da atuação conjunta dos órgãos ambientais e patrimoniais.

As cartas patrimoniais constituem-se 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 na preservação do patrimônio cultural e fornecem embasamento filosófico para que os órgãos competentes legislem sobre a matéria.

A Declaração de Amsterdã, carta patrimonial produzida no Congresso sobre o Patrimônio Arquitetônico Europeu, em 1975, enfatizou, dentre 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 com o planejamento urbano e regional, a descentralização das políticas, a participação da população, a destinação de recursos, a criação de fundos específicos e a concessão de incentivos para o patrimônio cultural, a criação de agências especiais e a publicidade das decisões. Essa abordagem abrangente, integrada, participativa e instrumental é condição fundamental à gestão dos sítios históricos urbanos de realidades multifacetadas e complexas, como é o caso do Parque Guararapes.

2.3 Instrumentos participativos de planejamento e gestão de sítios históricos urbanos

A Constituição Federal de 1988 atribuiu a responsabilidade pela promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro ao poder público, com a colaboração da comunidade (BRASIL, 1988, Art. 216). Da mesma forma, impôs ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente (BRASIL, 1988, Art. 225). Ao poder público municipal, atribuiu a política urbana, com o objetivo de “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1988, Art. 182).

Para implementação das políticas cultural, ambiental e urbana, o poder público brasileiro estabeleceu instrumentos de planejamento participativo, dos quais foram aplicados no Parque Histórico Nacional dos Guararapes o Plano Diretor (IPHAN, 2002), o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano (IPHAN, 2005) e o Plano de Ação do Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas – PACH (IPHAN, 2009). Atualmente, encontra-se em elaboração o Plano de Regularização Fundiária e o Plano de Requalificação Urbana correspondente, para os assentamentos habitacionais existentes na área do Parque Guararapes.

O Estatuto da Cidade, criado pela Lei 10.257, de 10/07/2001, regulamentou o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal ao estabelecer os instrumentos relativos à produção do espaço urbano, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade das cidades brasileiras. Nele são destacados os direitos a terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para as presentes e as futuras gerações.

Esse instrumento regulatório visa instrumentalizar os municípios no seu papel constitucional de principal executor da política de desenvolvimento urbano. Ele impõe a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor aos municípios com mais de 20.000 habitantes, aos integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, aos integrantes de especial interesse turístico e aos inseridos em área de influência de empreendimentos ou de atividades de significativo impacto ambiental.

Desse modo, o plano diretor constitui-se o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano, fundamental para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Tem como ponto de partida o processo participativo de leitura da realidade local, que embasa a delimitação dos objetivos e das estratégias para as diversas regiões do município, e a configuração do macrozoneamento, que estabelece o referencial espacial para o uso e a ocupação do solo nas unidades territoriais.

O macrozoneamento, elemento estruturador do plano diretor, qualifica as áreas de ocupação e de interesse de uso e suas zonas, compatibilizando a capacidade de infraestrutura instalada, as condições do meio físico, as necessidades de preservação ambiental e de patrimônio histórico, assim como as características de uso e ocupação existentes (INSTITUTO PÓLIS, 2002).

O município de Jaboatão dos Guararapes teve o seu plano diretor elaborado no ano de 2007, o qual se encontra em processo de revisão. O Parque Guararapes constitui o único sítio histórico brasileiro detentor de um plano diretor próprio, que foi elaborado no ano de 2002.

O Plano de Preservação de Sítios Históricos Urbanos foi desenvolvido pelo IPHAN em 2003. Configura-se um instrumento urbanístico, de caráter normativo, estratégico e operacional, cujo objetivo é promover o planejamento e a gestão compartilhada para a preservação e a reabilitação dos sítios históricos urbanos nacionais.

Esse plano é desenvolvido por meio de metodologia participativa, que envolve os agentes relacionados com a área em seu processo de discussão, elaboração, implementação e acompanhamento. Tem como ponto de partida a análise dos regulamentos e normas incidentes sobre o sítio histórico e a realização dos levantamentos, inventários e diagnósticos. Ele resulta na constituição de uma comissão gestora local, no estabelecimento de um programa de atuação conjunta, em que são estabelecidas ações prioritárias e seus respectivos responsáveis, e ao final, é firmado um acordo para a sua execução. O Plano de Preservação do Parque Guararapes foi elaborado no ano de 2005.

O Programa de Aceleração Crescimento das Cidades Históricas (PACH) é um programa intergovernamental, instituído em 2009 pelo Governo Federal e coordenado pelo IPHAN. Tem como objetivos preservar o patrimônio nacional, valorizar a cultura e promover o desenvolvimento econômico e social sustentável dos sítios e conjuntos urbanos tombados.

Esse programa realiza ações de valorização do patrimônio cultural, associando desenvolvimento econômico, cultural, urbano e social. Sua base são as políticas intersetoriais e as parcerias estratégicas entre os ministérios, especialmente os da Cultura, Turismo, Educação e Cidades, os municípios, estados e instituições financiadoras diversas.

Atualmente, o PACH constitui-se o programa prioritário no planejamento do IPHAN, em que está alocada a maior parcela dos recursos orçamentários federais geridos pelo Instituto.

O programa tem o plano de ação como exigência para a alocação dos recursos. Esse plano constitui-se em um instrumento de planejamento integrado, desenvolvido com metodologia participativa, por meio de oficinas e audiências públicas, em que participam atores públicos e a sociedade. Tem como ponto de partida a mobilização dos gestores locais e a elaboração de um diagnóstico, e resulta em um programa de atuação, em que são estabelecidas ações prioritárias, classificadas por linhas estratégicas.

Essas ações são caracterizadas por natureza (projeto, programa, obra, atividade, normatização/regulamentação ou plano) e têm identificados os seus estágios de elaboração, as ações a elas articuladas, os agentes envolvidos e os responsáveis. O plano compreende também a estimativa de custo das ações, a especificação das fontes de recursos, o grau de prioridade e as metas de execução para um período de quatro anos.

O Plano de Ação do PACH de Jaboatão dos Guararapes foi desenvolvido no ano de 2010, tendo o Parque Guararapes como o principal território das propostas de ação.

A Agenda 21, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, consiste em um plano de ação estratégico, que objetiva promover um padrão de desenvolvimento global, com vista a garantir a qualidade de vida para as atuais e as futuras gerações. O pacto pela Agenda 21 atribuiu aos governos a elaboração de agendas nacionais e locais, nas quais são estabelecidos os compromissos para a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável. Esse modelo estabelece o equilíbrio entre crescimento econômico, igualdade social, preservação ambiental e conservação e manejo dos recursos naturais, com a participação popular.

Segundo Bezerra (2000), a Agenda 21 Brasileira foi desenvolvida em 1999, sob a coordenação do 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, após uma ampla consulta nacional.

O Pernambuco elaborou a Agenda 21 do Estado no ano de 2002, sob a coordenação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA) e da Secretaria Executiva do Fórum Estadual da Agenda 21 de Pernambuco. A construção dessa agenda consistiu em um processo de planejamento participativo e resultou em um diagnóstico, análise, plano estratégico de ação e compromissos de mudanças nos padrões de sustentabilidade do Estado de Pernambuco.

A regularização fundiária constitui um instrumento da política fundiária, que tem como plataforma o acesso à moradia, reconhecido como um direito fundamental no Artigo 6º da Constituição Federal. Essa política objetiva melhorar as condições de habitabilidade em assentamentos precários, por meio da concessão de títulos de propriedade ou posse de imóveis, da urbanização e da recuperação ambiental. Ela está articulada às políticas urbana, habitacional e às demais políticas de inclusão social (BRASIL, 2005).

O instrumento básico da política fundiária é o Plano de Regularização Fundiária, que almeja, além da regularização fundiária dos imóveis, o acesso à terra urbanizada. O plano é desenvolvido e implementado mediante processos de planejamento e gestão participativos e realiza ações de capacitação, mobilização e articulação social, cadastramento físico e socioeconômico, diagnóstico e plano para a regularização e a urbanização dos assentamentos (BRASIL, 2007).

A regularização fundiária dos assentamentos habitacionais irregulares tem como instrumento jurídico fundamental a Concessão de Direito Real de Uso, prevista na Lei nº 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade) e instituída por meio do Decreto-Lei nº 271, de 28/02/1967, que foi modificado pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.

Esse instrumento concede o uso de terrenos públicos ou particulares, de forma remunerada ou gratuita, por tempo determinado ou não, para os fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, dentre outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (Art. 7º da Lei nº 11.481/2007).

Os planos participativos anteriormente descritos relacionam-se de forma direta ou indireta com a preservação e a gestão do Parque Guararapes, conforme é verificado na análise desses instrumentos, apresentada no item 4.3 deste estudo.

3 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa foi delineada de modo a atender ao objetivo de analisar a gestão do Parque Guararapes e de contribuir para a sua melhoria.

O objeto da pesquisa é a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, com enfoque no período compreendido entre 2002 e 2014, em que foram desenvolvidos instrumentos de planejamento participativo e acordada a gestão compartilhada do sítio histórico.

De acordo com a classificação de Vergara (2007), quanto aos fins, a investigação caracteriza-se como exploratória, descritiva e aplicada, visto que objetiva explorar, identificar e descrever os fatores que caracterizam a gestão do Parque Guararapes e propor medidas para a melhoria desse processo. A pesquisa caracteriza-se também como participante, na medida em que a autora integra o grupo de atores públicos com atuação na gestão do Parque Guararapes.

A pesquisa do tipo exploratória tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias para solucionar o problema da pesquisa. O caráter descritivo expõe e delinea as características do objeto estudado (GIL, 2006).

Como estratégia de pesquisa, foi adotado o estudo de caso. De acordo com Godoy (1995), esse tipo de pesquisa é o mais adequado quando o objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Ele tem como objetivo “[...] proporcionar vivência da realidade por meio da discussão, análise e tentativa de solução de um problema extraído da vida real.” (GODOY, 1995, p. 25).

Nessa mesma perspectiva, Yin (2001) considera o estudo de caso o tipo ideal para o estudo de situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, em que se utilizam várias fontes de evidência, o que permite identificar aspectos relevantes de uma situação ou objeto selecionado (YIN, 2001).

Na investigação, foi adotada uma abordagem qualitativa, complementada por técnicas de análise quantitativa. A pesquisa qualitativa parte de questões ou focos de interesse amplos, que vão sendo definidos ao longo do estudo. Ela envolve a obtenção de dados descritivos do objeto estudado por meio de processo interativo entre o pesquisador e a realidade estudada, com o objetivo compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos participantes da situação (GODOY, 1995).

De acordo com Oliveira (2012), a combinação da pesquisa qualitativa com técnicas de análise quantitativa proporciona um maior nível de credibilidade e validade aos resultados, ao conjugar a perspectiva dos agentes envolvidos no fenômeno e articular as variáveis específicas

com a visão global da realidade. Para a referida autora, fazer pesquisa consiste em “[...] analisar causas e efeitos, contextualizando-os no tempo e no espaço, em uma visão sistêmica.” (OLIVEIRA, 2012, p. 40).

Destarte, para uma apreensão mais completa da gestão do Parque Guararapes, a investigação buscou abordar, de forma integrada, as suas diversas dimensões e o contexto em que se situa esse objeto de estudo. Nesse sentido, foram analisados os seguintes aspectos da gestão do Parque Guararapes:

- Estrutura: arcabouço normativo, matriz institucional, instrumentos de gestão, apoios e suportes;
- Processo: planos elaborados e ações executadas, entraves e elementos favoráveis;
- Arena política: atuação, objetivos, instrumentos de ação, estratégias políticas e visão dos atores.

Com vista a atingir os objetivos traçados, a pesquisa buscou a sua fundamentação nas políticas públicas incidentes sobre o território do Parque Guararapes e nos respectivos instrumentos de planejamento e gestão.

A análise inicia-se com o levantamento das ações realizadas para a preservação e a guarda dos atributos do parque histórico. Com base nesse levantamento, são identificados o marco regulatório do sítio histórico, o mapa de gestão e a matriz institucional correspondente.

Os planos participativos são objeto de análise mais detalhada por se constituírem as principais fontes de informação sobre as intenções, escolhas e prioridades compartilhadas para a preservação e a gestão do Parque Guararapes. Essa análise evidenciou a esfera participativa do sítio histórico.

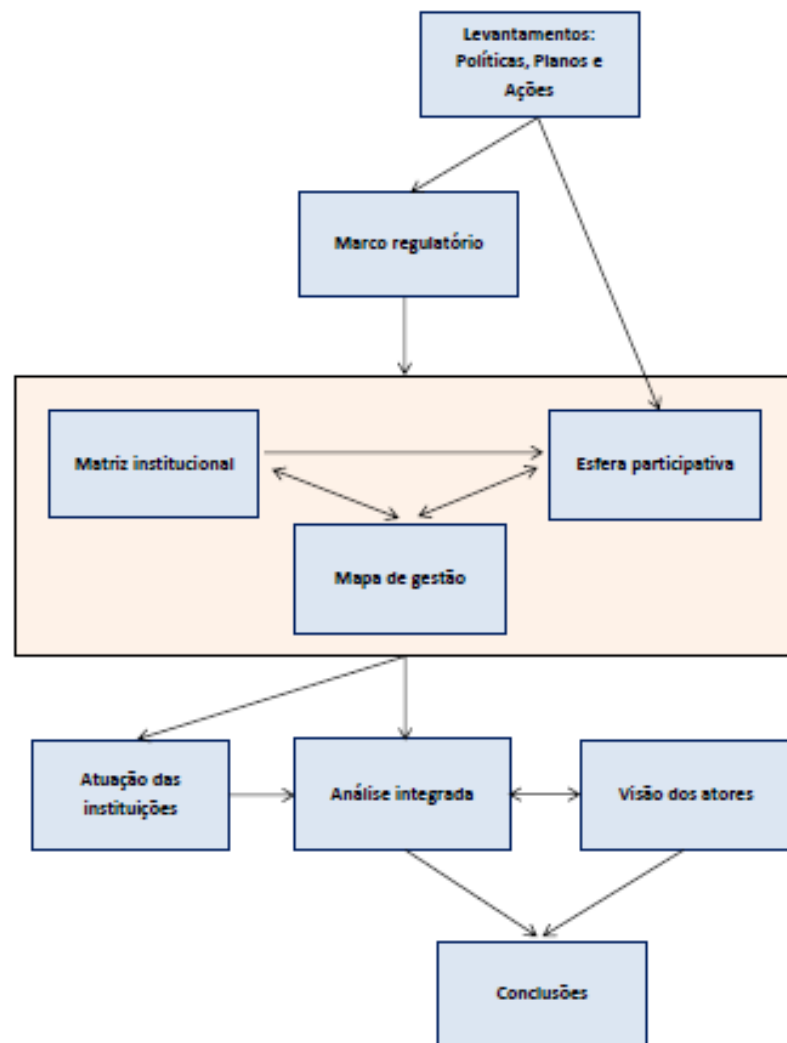
A partir da constituição da matriz institucional, do mapa de gestão e da esfera participativa, é analisada a atuação das instituições à luz das suas responsabilidades legalmente atribuídas e dos canais de participação disponíveis.

Em seguida, são analisados os condicionantes atuais da gestão do Parque Guararapes e identificados os seus entraves e elementos favoráveis.

Por fim, a visão dos atores, obtida por meio da pesquisa de campo, complementa e valida os resultados da análise da gestão do Parque Guararapes e contribui para a proposição de medidas e instrumentos para reorientação e ajustes desse processo.

A Figura 2 ilustra o percurso da pesquisa.

Figura 2 - Representação esquemática do percurso da pesquisa



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

No desenvolvimento da pesquisa, foram utilizados os seguintes meios: pesquisa documental e bibliográfica, observação direta, observação participante e pesquisa de campo.

A pesquisa documental foi realizada por meio de consulta a fontes primárias consistentes em normas e documentos, como relatórios, fotografias etc., existentes em arquivos e *sites* de instituições públicas e institutos de pesquisa, em arquivos públicos e bibliotecas.

A pesquisa bibliográfica consistiu no estudo e na análise de fontes secundárias constantes em livros, revistas, jornais e redes eletrônicas.

A condição da autora desta pesquisa de responsável técnica pelas ações do IPHAN no Parque Guararapes propiciou a observação direta do comportamento dos atores. Conforme

Oliveira (2012), essa forma de observação consiste na observação *in loco* dos atos em seu momento de ocorrência e em seu contexto, a partir de um planejamento prévio.

Foi também realizada a observação participante natural, nas reuniões de planejamento e nas decisões e deliberações colegiadas. Segundo Oliveira (2012), esse meio de investigação, em que o observador é parte integrante do grupo, é de grande relevância nas pesquisas qualitativas. Ele é empregado para a obtenção de informações sobre a realidade dos atores sociais em seu próprio contexto e, por meio da dinâmica do objeto de estudo, vai-se à essência dos fenômenos e dos fatos.

A observação participante desenvolveu-se em três fases, de acordo com a classificação de Oliveira (2012): observação descritiva, em que foi apreendida a complexidade do problema e formuladas as questões da pesquisa; observação focal, em que a abordagem foi restringida às questões essenciais, e observação seletiva, que centrou o foco nas evidências identificadas.

A pesquisa de campo foi delineada a partir da análise da gestão do Parque Guararapes, obtida por meio das pesquisas bibliográfica e documental e das observações. Essa ação teve como objetivos conhecer a visão dos atores sobre os atributos do Parque Guararapes e sobre as responsabilidades das instituições sobre a área; confirmar os entraves e os elementos favoráveis à gestão do espaço, identificados no decorrer da investigação, e coletar sugestões para a gestão eficiente do Parque.

A pesquisa de campo consistiu na entrevista, por meio de questionário (Apêndice A), aos principais atores políticos com responsabilidade e/ou com atuação na gestão do Parque Guararapes.

Na pesquisa de campo, foi adotada uma amostra não probabilística, selecionada por tipicidade. Os sujeitos da pesquisa são os representantes de instituições que atualmente se encontram em posição estratégica na gestão do Parque Guararapes e/ou que participam dos planos e ações para o sítio histórico. Foram também entrevistadas duas antigas gestoras do Parque Guararapes, nos anos de 1990 e 2000, com o objetivo de complementar a análise da evolução da gestão do Parque.

O questionário foi estruturado em cinco perguntas objetivas sobre a qualidade da gestão do parque histórico e as responsabilidades das instituições sobre a área, e uma pergunta aberta, destinada à coleta de sugestões para a melhoria da gestão do espaço.

Tendo em vista atender ao objetivo prático de contribuir para a melhoria da gestão do Parque Guararapes, e com fundamentação na análise e nas sugestões apresentadas pelos atores na pesquisa de campo, foi elaborado um conjunto de propostas.

4 O PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES

Este capítulo propõe-se a caracterizar os elementos e os valores que justificam a proteção oficial do Parque Guararapes e condicionam a gestão do espaço. Nesse sentido, são abordados os aspectos históricos e físicos do sítio histórico, os seus atributos, as pressões sobre eles e os resultados desses impactos.

4.1 Aspectos históricos

O Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG) foi decretado monumento nacional por terem ocorrido, no seu território, as batalhas que resultaram na expulsão dos holandeses do solo brasileiro, no século XVII.

Essas terras, desde os primórdios da colonização, situavam-se em uma região dedicada ao cultivo de cana-de-açúcar e originaram-se da Sesmaria de Santo André de Muribeca, de onde foram desmembrados os engenhos Santo André de Muribeca e Guararapes. Nesse último, localizado no outeiro de mesmo nome, foram travadas as Batalhas dos Guararapes, em abril de 1648 e fevereiro de 1649 (DIAS, 1949).

Resultantes de conflitos de interesses entre Portugal e Holanda, essas batalhas puseram fim à ocupação do solo brasileiro pelos holandeses, após 24 anos de domínio e muitas batalhas de reação, e efetivaram a retomada do controle do território pela Coroa Portuguesa. Esses embates, conhecidos como Insurreição Pernambucana, foram travados com a participação dos contingentes militares portugueses e de setores da sociedade local, e congregaram índios, negros e mestiços (IPHAN, 2010).

Tais fatos históricos motivaram o tombamento da área pelo Governo Federal e o seu reconhecimento, pelo Exército, como o palco da primeira manifestação da nacionalidade brasileira e da formação dessa entidade.

Figura 3 - Batalha dos Guararapes, 1875-1879. Óleo sobre tela.



Fonte: Victor Meirelles. Museu Nacional de Belas Artes, Rio de Janeiro.

De acordo com Castro (1993), a denominação da área tem origem no vocábulo *guararapes*, que significa, em idioma indígena, o estrondo e o ruído das águas das chuvas quando descem os montes.

O tombamento da área está associado às suas características topográficas e à escolha do lugar para a realização das batalhas, que integrou a estratégia militar de proteção do território do Nordeste brasileiro no século XVII:

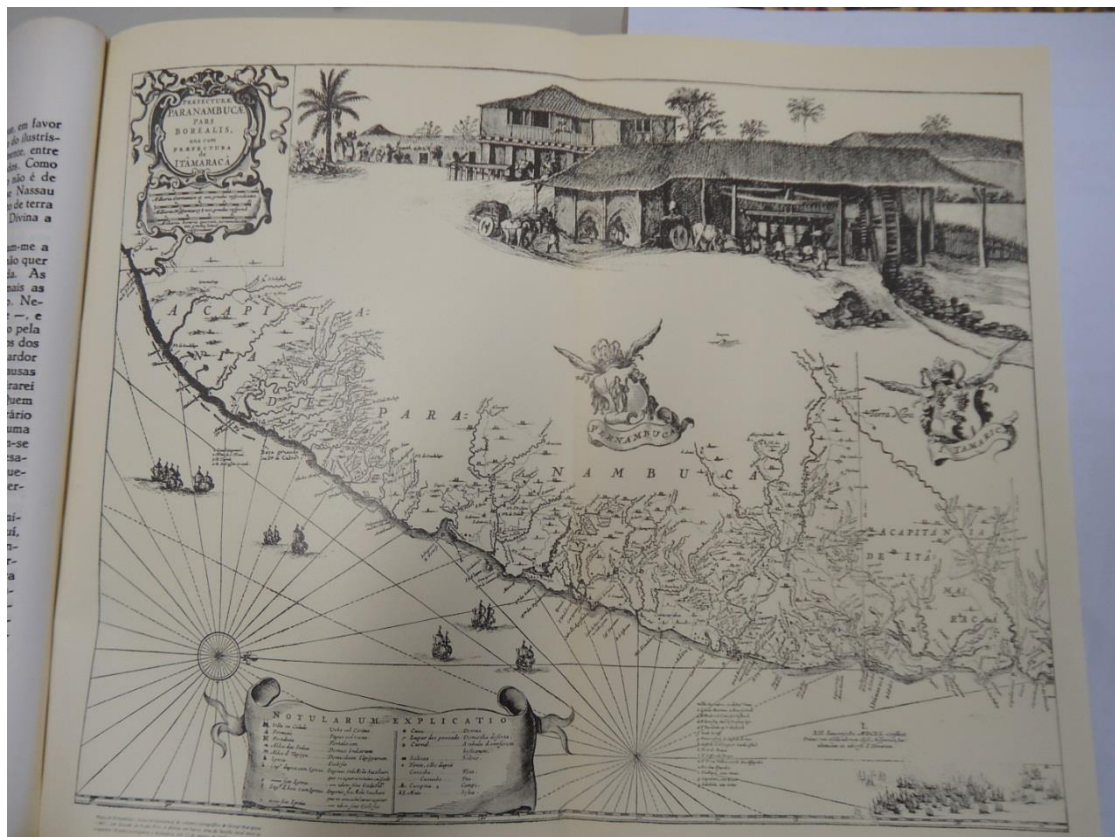
“As colinas, os estreitos vales e a chã alagada até o mar que deixava como única passagem a estreita faixa de terra seca ao pé dos morros fizeram parte de um sistema de defesa pelas características morfológicas, em cujos altos era possível o controle da costa, desde Olinda até o Cabo de Santo Agostinho.” (IPHAN, 2010, p. 6).

Em 1656, essas terras históricas foram doadas ao governador da Capitania de Pernambuco e comandante das tropas brasileiras, Francisco Barreto de Menezes, que, no mesmo ano, doou a área de 10 ha à Ordem Beneditina, para a construção de uma ermida, em agradecimento a Nossa Senhora dos Prazeres pela vitória contra os holandeses. Os beneditinos aumentaram a propriedade até o primeiro quartel do século XIX, adquirindo as terras dos engenhos Santo André de Muribeca e Guararapes, conforme registra Dias (1949).

Uma pequena capela foi erigida como símbolo da vitória nas batalhas, o que deu início ao conteúdo imaterial que subsidiou o reconhecimento oficial do lugar, três séculos mais tarde, por sua importância histórica na formação da nação brasileira (IPHAN, 2010).

O Mapa de Pernambuco, integrante do conjunto cartográfico George Marcgrave, com desenho de Franz Post, datado de 1643 (BARLEUS, 1980), registra o Engenho Guararapes com a respectiva capela (Figura 4).

Figura 4 - Mapa de Pernambuco. Desenho de Franz Post



Fonte: Barleus (1980).

4.2 Aspectos físicos

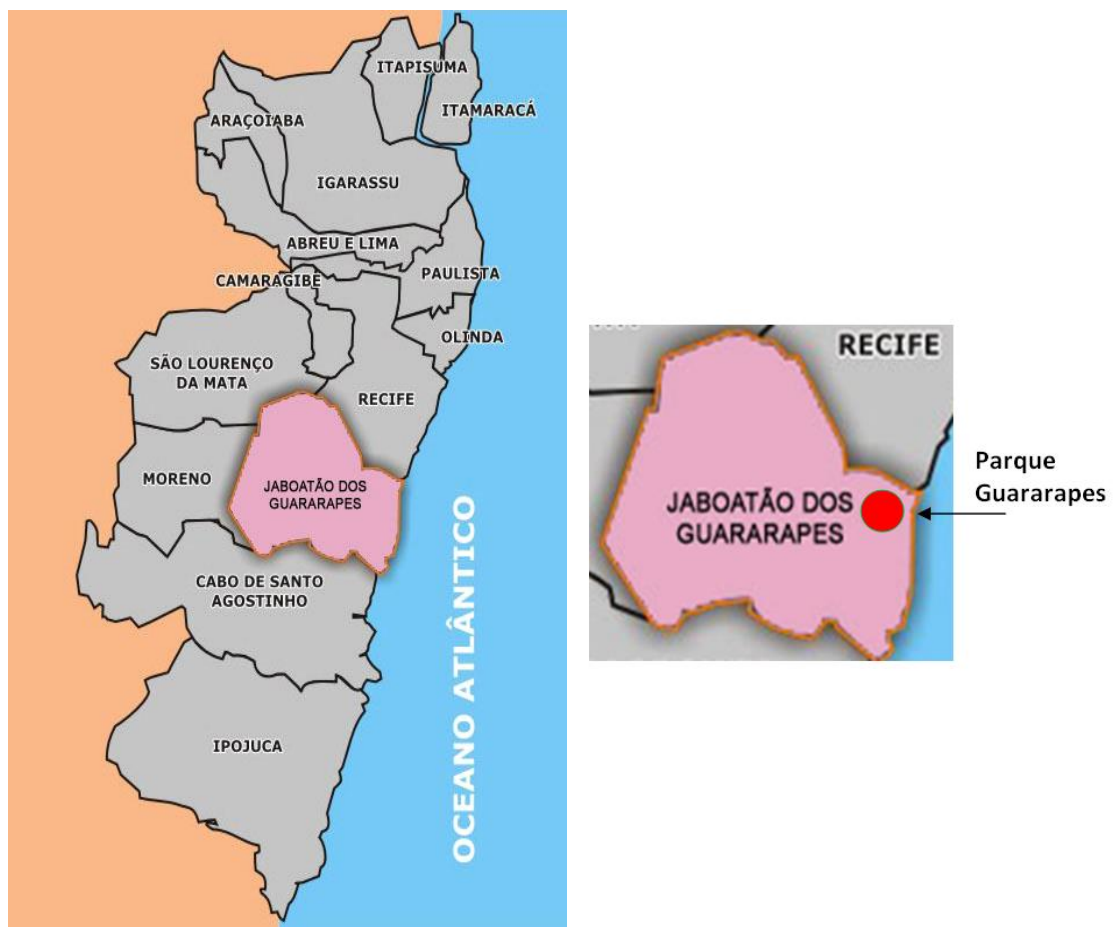
O Parque Guararapes está situado no bairro de Prazeres, no município de Jaboatão dos Guararapes, no Estado de Pernambuco. Localiza-se na Região Metropolitana do Recife (RMR), a 14 km do centro da capital do Estado.

Figura 5 - Mapa de localização do Município de Jaboatão dos Guararapes



Fonte: Google (2014).

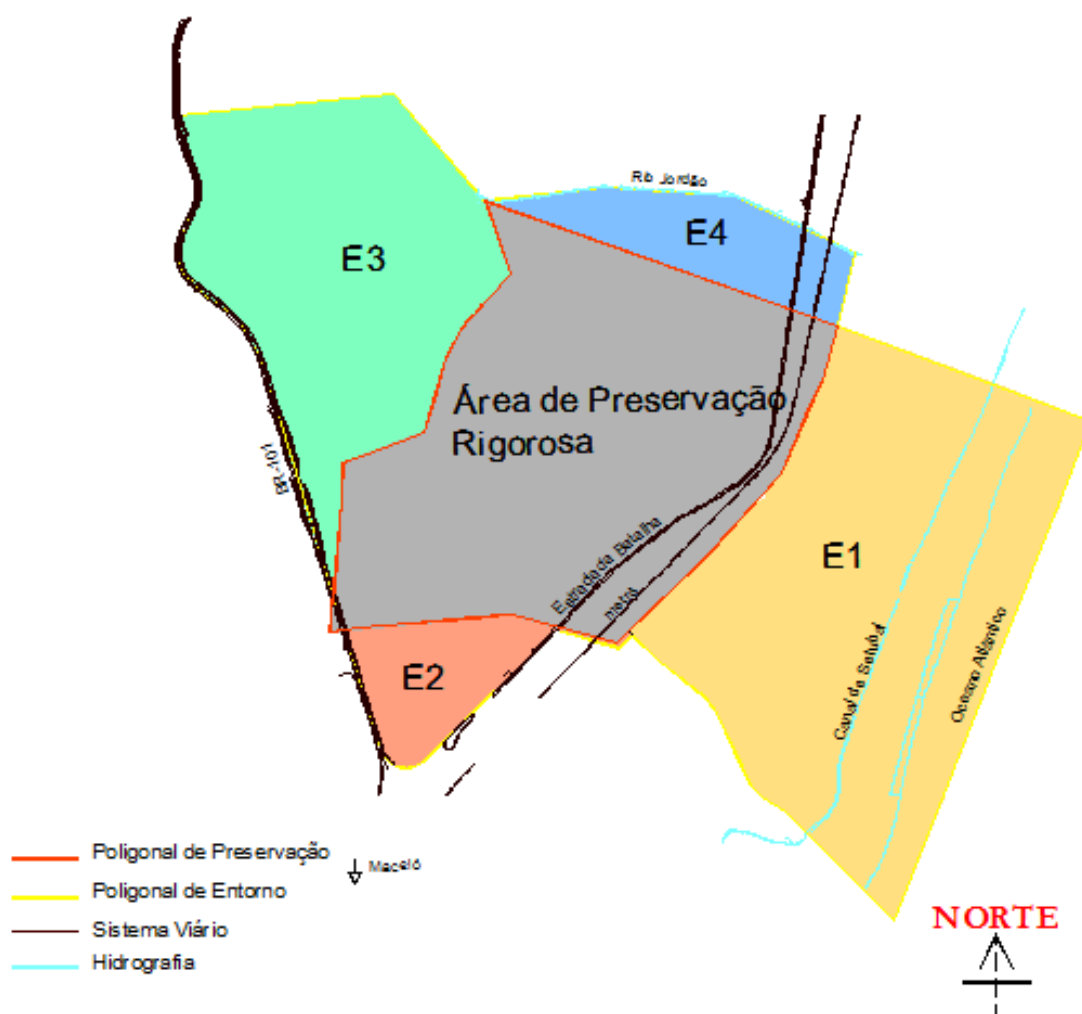
Figura 6 - Mapas de localização do Parque Guararapes em relação à Região Metropolitana do Recife



Fonte: Google (2014).

A área reconhecida oficialmente como de interesse de preservação do Parque Guararapes compreende uma área de preservação rigorosa, que ocupa 350,89 hectares, e as áreas que compõem o seu entorno, que se estendem por 677,51 hectares e compreendem o perímetro urbano com influência direta no patrimônio cultural, ambiental e urbanístico do sítio histórico.

Figura 7 - Mapa das áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes



Fonte: IPHAN (2010).

O Parque Guararapes está localizado entre duas rodovias, que se confluem ao sul e ligam a cidade do Recife ao município do Cabo: a Rodovia PE-08, conhecida como Estrada da Batalha, e a Rodovia BR-101, ambas de intenso fluxo de veículos. Esses dois eixos viários ligam o Recife ao litoral sul do Estado de Pernambuco.

A Estrada da Batalha está instalada no local que constituiu o caminho histórico que ligava Pernambuco ao sul do país, o único nesse trecho até o século XVIII. Atualmente, essa

via tem importância estratégica para a logística e o turismo da região metropolitana e constitui-se o principal acesso ao Recife e ao Parque Guararapes.

O ramal sul da ferrovia da RMR corre paralelamente à Estrada da Batalha, operando com transporte de carga e de passageiros. O transporte de carga conecta-se com ramais para o norte e para o Porto de Suape; o de passageiros, convertido em ramal do metrô, com duas linhas, tem uma estação em frente à entrada do Parque e outra nas suas proximidades.

A área do Parque Guararapes apresenta um relevo de cotas variáveis entre 5 e 55 metros, compreendendo as três elevações dos Montes Guararapes, que se desenvolvem perpendicularmente ao litoral e separam a planície do Recife da de Prazeres. Essas três elevações são: o Monte do Telégrafo, ao norte, assim denominado por ter abrigado um equipamento telegráfico no século XIX; o Monte dos Oitizeiros, que se desenvolve no sentido leste/oeste, cuja denominação está relacionada às espécies vegetais outrora existentes na área, e o Outeiro dos Guararapes, ao sul do Monte dos Oitizeiros, formado por duas elevações gêmeas, em uma das quais está edificada a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres.

A historiografia dedicada ao estudo da Restauração Pernambucana considera o palco das históricas batalhas a área dos Montes Guararapes, bem como o local denominado boqueirão, situado na entrada entre o Monte dos Oitizeiros e o Outeiro dos Guararapes. Essa área caracterizava-se por uma faixa de terra firme, situada entre os montes e um alagado, conforme representado na Figura 8.

Figura 8 - Mapa de caracterização física do território do Parque Guararapes



Fonte: IPHAN (2010).

O relatório do botânico Dárdano de Andrade Lima, integrante no Projeto Físico do Parque Histórico Nacional dos Guararapes (HOLANDA, 1975), identifica na área dos Montes Guararapes a presença de uma zona litorânea e uma zona da mata, e no encontro entre elas, de uma estreita faixa de depressão, em que existiam pequenos cursos d'água temporários e um alagado. Esse relatório registra a tipologia vegetal primitiva da área do Parque como sendo composta de restingas, alagados e matas.

4.3 Os atributos e os valores do local

Decretado monumento nacional e patrimônio público por seus valores histórico-culturais, o Parque Guararapes é também detentor de atributos que lhe conferem relevante valor ambiental, paisagístico, turístico e urbanístico.

O valor cultural, relacionado às Batalhas dos Guararapes, se expressa na paisagem, no campo das batalhas, na Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e no acervo arqueológico. Esses atributos motivaram o reconhecimento dos Montes Guararapes como patrimônio nacional e a instituição da área como parque histórico nacional.

A proteção oficial desses valores culturais foi instituída por meio do tombamento federal da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres, em 1938, e dos Montes Guararapes, em 1961; da desapropriação da área pela União Federal, em 1965, e da instituição do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, em 1971.

A Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres é reconhecida como monumento nacional por seus relevantes valores histórico, arquitetônico e artístico. Originalmente edificada como uma capela, a partir da doação da área aos beneditinos, no ano de 1656, a igreja foi convertida na edificação atual por meio de reformas realizadas nos séculos XVII e XVIII.

Essa edificação é considerada um dos exemplares mais significativos da Igreja Católica no Brasil por sua arquitetura e seu rico acervo de bens integrados, dentre os quais se destacam os painéis de azulejaria portuguesa, do século XVII, os elementos arquitetônicos de cantaria, em arenito, os altares e o púlpito, em madeira entalhada e dourada, a imaginária e os painéis e os quadros, pintados a óleo sobre madeira. No altar-mor da igreja, estão sepultados os restos mortais de André Vidal de Negreiros e João Fernandes Vieira, heróis da Insurreição Pernambucana.

Figura 9 - Vista da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Figura 10 - Vista da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e do mosteiro anexo



Fonte: Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes (2009).

Na área de entorno do Parque Guararapes, à beira-mar da praia de Piedade, está localizada a Igreja Nossa Senhora de Piedade e o convento anexo, tombados em nível federal por seus valores histórico, arquitetônico e artístico.

Figura 11 - Vista da Igreja de Nossa Senhora da Piedade e do convento anexo



Fonte: Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes (2009).

O valor paisagístico do Parque Guararapes é caracterizado sob duas abordagens: da paisagem histórica, protegida pelo tombamento federal, que compreende o campo das batalhas e a sua vista para o litoral a partir nos altos dos montes, e da beleza cênica do local e do entorno.

O valor paisagístico conjuga os elementos naturais (a topografia dos montes e a cobertura vegetal), a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e a ampla visão propiciada no alto dos montes, que abrange, de norte a sul, as colinas de Olinda, a cidade do Recife, o seu porto, as praias de Boa Viagem e Piedade, o Aeroporto dos Guararapes, a planície de Prazeres, a lagoa Olho D'Água e o Cabo de Santo Agostinho. Essa paisagem e a topografia dos montes permitem a compreensão dos fatos históricos ocorridos no local.

Figura 12 - Vista do alto do Monte dos Oitizeiros



Fonte: Gisela Montenegro, 2014.

Considerando-se a presença de recursos naturais importantes na área - relevo, topografia, flora e fauna nativas, cursos d'água, lagoas e alagados - e que o Parque Guararapes teve a sua criação no âmbito da Política de Criação de Parques Nacionais, verifica-se que a proteção da área caracterizou-se originalmente também como área de preservação ambiental. Esses recursos naturais são estabelecidos como de preservação permanente pela legislação ambiental nacional em vigor.

A grande extensão de área não edificada, de uso público, o conjunto dos bens culturais e recursos naturais e a qualidade paisagística local conferem relevante valor ambiental e urbanístico ao Parque Guararapes. Tais elementos e a localização central na Região Metropolitana do Recife, no limite com essa capital, configuram o espaço como um parque metropolitano, de importante função amenizadora dos efeitos negativos da urbanização, como a carência de áreas livres públicas, o adensamento e a verticalização, a poluição do ar e sonora, o tráfego de veículos, dentre outros.

A Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 369/2006 considera área verde pública como "[...] o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização." (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006, Artigo 8º, § 1º). As áreas verdes estão presentes em áreas públicas, áreas de preservação permanente (APPs), praças, parques, florestas e

unidades de conservação (UCs) urbanas, jardins institucionais e terrenos públicos não edificadas.

As áreas verdes urbanas são consideradas pelo Ministério do Meio Ambiente (2014) como "[...] o conjunto de áreas intraurbanas que apresentam cobertura vegetal arbórea (nativa e introduzida), arbustiva ou rasteira (gramíneas) e que contribuem de modo significativo para a qualidade de vida e o equilíbrio ambiental nas cidades." (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014).

O parque urbano, por sua vez, consiste em "[...] uma área verde com função ecológica, estética e de lazer, no entanto, com uma extensão maior que as praças e jardins públicos." (Ibidem).

Os atributos histórico-culturais, ambientais e paisagísticos do Parque Guararapes, associados à sua localização, conferem à área valor turístico de relevância nacional, o que pode ser constatado na presença frequente de visitantes de origens diversas, apesar das más condições de uso e de segurança que o espaço apresenta.

Além dos atributos que determinam o interesse público nacional e a proteção legal do Parque Guararapes, estão presentes na área assentamentos urbanos informais, que abrigam aproximadamente 7.500 edificações e uma população estimada em 30.000 habitantes³.

Figura 13 - Vista do Parque Guararapes e do seu entorno



Fonte: IPHAN (2005).

³ Segundo estimativas do IPHAN (2010).

4.4 A pressão urbana e os impactos sobre o sítio histórico

A análise evidencia que a ocupação irregular provoca interferências importantes no espaço do Parque Guararapes, impondo desafios à sua preservação e gestão. Nesta seção, a pesquisa propõe-se a analisar as pressões e os impactos sobre os atributos do parque histórico e os seus reflexos na preservação e gestão da área.

Segundo o IPHAN (2010), do final do século XVII até o final da primeira metade do século XX, as alterações no ambiente do Parque decorreram da produção agrícola e do crescimento populacional.

Ribeiro (1989) registra que o processo de ocupação da área teve início na década de 1940, nas localidades do Córrego da Batalha e do Rio das Velhas, com a participação dos beneditinos, que cederam a terra para plantio e criação de animais, sob a cobrança de foro. Conforme essa autora, a convivência com os posseiros foi pacífica até o ano de 1950, quando aumentou a afluência de pessoas à área. No ano de 1953, uma tentativa de loteamento empreendida pelos beneditinos desencadeou um movimento preservacionista, promovido por intelectuais, com o intuito de resguardar o campo das batalhas da pressão imobiliária, o que resultou no seu tombamento, em 1961.

Apesar da proteção estatal, as ocupações prosseguiram e aumentaram no ano de 1962, com a invasão organizada de 850 famílias no Córrego da Batalha (área central do Parque), deslocadas das imediações do Aeroporto dos Guararapes para a ampliação desse equipamento (IPHAN, 2010). Em 1964, com o apoio da Igreja Católica, intensificou-se o adensamento populacional da área (FUNDAÇÃO PRÓ-MEMÓRIA, 1984). Visando preservar o sítio histórico, em 1965, a propriedade foi desapropriada dos beneditinos e, em 1971, foi criado o Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG).

Segundo Ribeiro (1989), pesquisas realizadas pelo Instituto Joaquim Nabuco por ocasião da criação do Parque registraram aproximadamente 3.000 unidades habitacionais na área e, para impedir a continuidade da ocupação, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) delimitou com uma cerca a área de jurisdição federal até então não invadida.

Nos dois últimos anos da década de 1970, a partir da abertura política no país, intensificaram-se as invasões organizadas no Parque, formando diversos assentamentos, o que adensou significativamente a área.

O grupo de trabalho instituído em 1980 para estudo dos problemas do Parque Guararapes propôs a relocação da população dos trechos de maior valor histórico para outros trechos ocupados no próprio sítio, com o objetivo de liberar as áreas situadas acima da cota de

nível 40, que foram demarcadas como de preservação rigorosa. De acordo com Ribeiro (1989), a população local não aceitou a proposta e iniciou uma luta organizada, que estabeleceu uma batalha jurídica pela posse da terra.

Segundo o IPHAN (2010), em 1981, quando foi instalada a administração do Parque, cerca de 1.800 unidades habitacionais foram remanejadas das áreas mais altas para as áreas baixas, situadas entre as colinas.

O levantamento cadastral realizado pelo IPHAN em 1992 nos assentamentos situados nas áreas de maior interesse de preservação do Parque (Córrego da Batalha, Córrego do Balaio e Alto João de Deus) registrou a existência de 1.606 benfeitorias.

Em 1998, por ocasião da transferência da guarda das áreas livres do Parque Guararapes ao Exército, a área ainda não invadida compreendia 79,27 hectares, correspondente a apenas 1/3 da área desapropriada em 1965 para a constituição do parque histórico.

De acordo com o IPHAN (2010), o estudo realizado pela Agência CONDEPE/FIDEM no ano de 2000 sobre os parques da Região Metropolitana do Recife constatou a forte pressão antrópica sobre esses espaços livres, inclusive sobre aqueles dotados de importância ambiental ou histórica, como consequência do processo de urbanização acelerada e desordenada, que se agravou a partir da década de 1970, quando a população urbana ultrapassou a população rural no Brasil.

O levantamento cadastral realizado no ano de 2001 nas mesmas três áreas cadastradas em 1992 registrou a presença de 1.942 famílias e uma população estimada de 7.068 habitantes. No ano seguinte, o Plano Diretor do PHNG estimou em cerca de 7.500 benfeitorias e 30.000 pessoas na área de preservação rigorosa, que compreende as áreas tombadas e desapropriadas. Em 2005, o cadastramento do Córrego da Batalha, realizado pelo IPHAN junto com o Exército, relacionou 1.326 construções nessa localidade.

A ocupação irregular e desordenada verificada no território do Parque Guararapes ao longo dos anos resultou na redução da sua área original de 224 hectares para aproximadamente 80 hectares. Esse processo tem provocado modificações e eliminação dos recursos naturais, interferências na paisagem local e dos entornos, e restringido as condições de uso do Parque.

Além de provocar descaracterização e degradação do sítio histórico, essas ocupações comprometem a preservação da sua área livre remanescente. A integridade do espaço é condição essencial à manutenção do caráter e da ambiência paisagística do Parque Guararapes e fundamental à compreensão dos fatos históricos ocorridos no local. Constitui-se, igualmente, um fator essencial para a instalação de um parque público, que é a função precípua do espaço e das ações públicas realizadas ao longo do tempo.

Verifica-se que contribuem para a grande pressão urbana na área do Parque Guararapes os seguintes fatores: a localização na Região Metropolitana do Recife, que oferece condições favoráveis à moradia e a empreendimentos comerciais e de serviços; a facilidade de acesso ao transporte viário; a proximidade com o Aeroporto Internacional dos Guararapes; o adensamento urbano no entorno; o crescimento dos polos industrial e comercial das margens da BR-101 e da Estrada da Batalha, respectivamente; e a localização no território estratégico do Porto de Suape.

Nos anos mais recentes, percebe-se que o aumento da pressão urbana sobre a área e as precárias condições de fiscalização e monitoramento da ocupação contribuem para a intensificação do processo de adensamento. A partir do cadastramento das ocupações para a regularização fundiária, iniciado em 2013, verifica-se a ampliação de grande número de edificações, por meio da ocupação total dos terrenos e da verticalização desses imóveis.

Os assentamentos interferem marcadamente na paisagem e na funcionalidade do Parque Guararapes e provocam danos e problemas ambientais graves, como desmatamentos, aterros de cursos d'água, erosões, deslizamentos de encostas, acúmulo de lixo, dentre outros.

Dos recursos naturais originais, observa-se que os mangues e os alagados foram aterrados e os cursos d'água perenes foram extintos; da restinga, restam raros arbustos e touceiras nas áreas de cotas mais elevadas; as encostas dos morros perderam a maior parte da vegetação florestal nativa; os remanescentes de mata atlântica são de pequena extensão e isolados por áreas descampadas e pela via pavimentada, o que contribui para a erradicação da fauna nativa.

A intensa utilização da via interna do Parque Guararapes como eixo de ligação entre a Estrada da Batalha e a BR-101, por veículos de grande porte, de transporte de carga e passageiros, causa forte impacto à ambiência predominantemente natural do sítio histórico e põe em risco a integridade da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres.

A erosão e o deslizamento de encostas ocorrem em diversos trechos das áreas ocupadas e das áreas livres do sítio histórico. Desses impactos, o mais importante é o do flanco norte do Morro do Telégrafo, que tem a sua encosta gravemente erodida por remoção ilegal de solo para comercialização.

Outro importante fator de degradação da área do Parque são as frequentes queimadas, provocadas pela população local, que têm causado perdas irreversíveis da cobertura vegetal, ressecamento e erosão do solo e poluição do ar.

Figura 14 - Vista do Parque e do seu entorno



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Figura 15 - Vista aérea do Parque Guararapes



Fonte: IPHAN (2005).

4.5 A configuração atual do espaço

Em decorrência da ocupação irregular, o espaço do Parque Guararapes apresenta duas configurações distintas e integradas: as áreas livres, situadas nos topos dos morros, e as áreas ocupadas, nas encostas dos vales e nas áreas de baixio.

Figura 16 - Vista aérea do Parque Guararapes e do seu entorno



Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes (2009).

4.5.1 As áreas livres

A área desapropriada pela União Federal para constituição do Parque Guararapes compreende 230,42 hectares. Atualmente, a área livre remanescente do processo de ocupação apresenta 79,27 hectares e está delimitada por uma cerca com estacas de concreto. Situa-se nas cotas mais altas dos morros e encontra-se permeada pelos assentamentos urbanos irregulares. No centro dessa área livre e a ela espacialmente integrada, está localizada a propriedade da Ordem Beneditina, com 7,02 hectares, que abriga a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e o mosteiro anexo, no alto de um dos morros do Outeiro dos Guararapes.

Essas áreas não edificadas encontram-se recobertas por vegetação de capoeira e tabuleiro, nos topos dos montes, e por vegetação de mata atlântica e coqueiros, nos vales. Uma

via em concreto, de acesso e circulação no interior do sítio histórico, fragmenta a área, interferindo de forma marcante no espaço.

Figura 17 - Vista aérea da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e do seu entorno



Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes (2009).

Na área livre que constitui o Parque Guararapes, há carência de equipamentos e de infraestrutura, más condições de segurança e problemas ambientais graves, como desmatamento, erosão, deslizamento de encostas e acúmulo de lixo.

Apesar dessas condições, verifica-se a ocorrência de diversos tipos de usos e atividades nesse espaço. Em vários pontos, há prática de futebol, em campos de pelada improvisados pela comunidade local, no solo natural. Frequentemente, há visitantes no mirante existente no Morro dos Oitizeiros, para estudo e contemplação da paisagem histórica das batalhas.

Nessa mesma elevação, são realizadas solenidades militares comemorativas nas semanas do Exército e da Independência, com hasteamento de bandeira e outros eventos cívicos e culturais, apoiados no significado histórico das batalhas.

Figura 18 - Vista aérea do Monte dos Oitizeiros



Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes (2009).

Na Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres, são realizadas cerimônias religiosas e, anualmente, a Ordem Beneditina promove a tradicional festa da padroeira, com procissão e missas.

Simultaneamente à festa religiosa, é realizada a Festa da Pitomba, relacionada com a fruta de mesmo nome, originária da mata atlântica, outrora abundante na área. Essa festa consiste em apresentações musicais e comércio de artesanato, e é promovida pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes. Ela acontece em um espaço comumente utilizado como campo de futebol, em que também é anualmente realizado o espetáculo teatral A Batalha dos Guararapes, por uma empresa privada, com o apoio da Prefeitura e do Exército.

Atualmente, as áreas livres remanescentes do Parque estão sendo requalificadas pelo IPHAN para atendimento aos diversos usos praticados e adequação a novas funções.

4.5.2 Os assentamentos habitacionais

Os assentamentos que se formaram ao longo do tempo na área do Parque Guararapes são irregulares e informais, apresentam ocupação desordenada e estão desarticulados do tecido urbano formal do município de Jaboatão dos Guararapes. Eles são constituídos, na sua maioria, por edificações de uso residencial, apresentam carência geral de infraestrutura urbana e de serviços públicos, e condições sanitárias precárias. Nas áreas periféricas do Parque, às margens

das suas vias de contorno, predominam edificações de médio e grande porte, de uso comercial, industrial e de serviços, com grande quantidade de galpões para estocagem.

A malha urbana dessas ocupações é configurada de forma espontânea e apresenta traçado irregular, resultante da ocupação informal, com a maior parte das vias sem capacidade para o tráfego de veículos. Muitas edificações são acessadas através de outro imóvel ou diretamente da área livre do Parque, que se encontra sob a proteção do Exército, por meio de aberturas na cerca de concreto.

A ocupação resultou na ausência de áreas livres no interior dos assentamentos. Não há praças e a população utiliza a área livre do Parque para o seu lazer.

As edificações dos assentamentos habitacionais são, na maioria, térreas, de pequenas dimensões e de baixo padrão construtivo, em alvenaria, com cobertura em telhas cerâmicas. Um grande número delas apresenta mais de um pavimento, o que causa maior interferência na paisagem do sítio histórico. Os imóveis de uso comercial e de serviços, situados nas cotas mais baixas, apresentam dimensões e padrões construtivos diversos.

Esses assentamentos apresentam precariedade geral de infraestrutura urbana. A deficiência no abastecimento d'água é um dos mais graves problemas enfrentados pela população local. Diante do não reconhecimento da legalidade das edificações, não tem sido permitida a expansão e a melhoria do sistema de abastecimento d'água existente, que não dispõe de pressão suficiente para abastecer toda a população. Essa carência é suprida por poços artesianos particulares, por canalização ou retirada com baldes, mediante pagamento.

A falta de um sistema de drenagem, associada à erradicação da vegetação e à construção em áreas de encostas, tem provocado erosão, deslizamento e desmoronamento em diversos trechos dos assentamentos. Esses locais estão mapeados e caracterizados como áreas de risco, pelo IPHAN e a Prefeitura.

A coleta de lixo domiciliar é insatisfatória, o que provoca a descarga de dejetos em pontos dispersos nos terrenos e córregos. O sistema de energia elétrica é precário, com um grande número de ligações clandestinas.

As vias não dispõem de arborização pública e a maioria delas não oferece condições para a implantação de árvores em vista da reduzida largura das calçadas. A erradicação da cobertura vegetal ocorrida ao longo da ocupação da área do Parque tem-se acelerado nos últimos anos com o adensamento da área.

No ano de 2002, com base no Censo de 2000, o Plano Diretor do PHNG estimou uma população de 30.000 habitantes e uma ocupação de 4,04 habitantes por unidade familiar no Parque Guararapes. Sobre essa população, o Censo indicou que 71,61% dos chefes de família

tinham renda inferior a dois salários-mínimos. Sobre os imóveis, foi identificado que 77% eram próprios, 19% alugados e 5% cedidos ou com outros regimes de ocupação. Apenas 9,3% estavam ligados à rede geral de esgotos e a coleta de lixo domiciliar atendia apenas a 60% dos domicílios.

Figura 19 - Vista do interior do assentamento habitacional



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Figura 20 - Vista do interior do assentamento habitacional



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Figura 21 - Vista do interior do assentamento habitacional



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Figura 22 - Vista do interior do assentamento habitacional



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

4.5.3 As áreas de entorno

O tecido urbano das áreas de entorno do Parque tem continuidade com as áreas periféricas do seu interior. Assentamentos habitacionais de baixo padrão construtivo envolvem o sítio histórico, isolando física e visualmente a área. Os setores mais valorizados comercialmente, como as margens da Estrada da Batalha e da Avenida Barreto de Menezes, são ocupados por estabelecimentos comerciais e de serviços, de natureza e porte diversos.

Ao longo das três últimas décadas, as áreas de entorno do Parque estão sujeitas a forte e crescente pressão do mercado imobiliário, o que tem provocado modificações urbanas importantes.

Ao norte do Parque, está localizado o Aeroporto Internacional dos Guararapes, recentemente ampliado, que se configura um importante equipamento para o desenvolvimento econômico e turístico do Estado de Pernambuco.

Ao oeste, está situada a Rodovia BR-101, recentemente duplicada, que se constitui um dos mais importantes eixos rodoviários da Região Metropolitana do Recife. Nas suas margens, há um assentamento industrial em expansão.

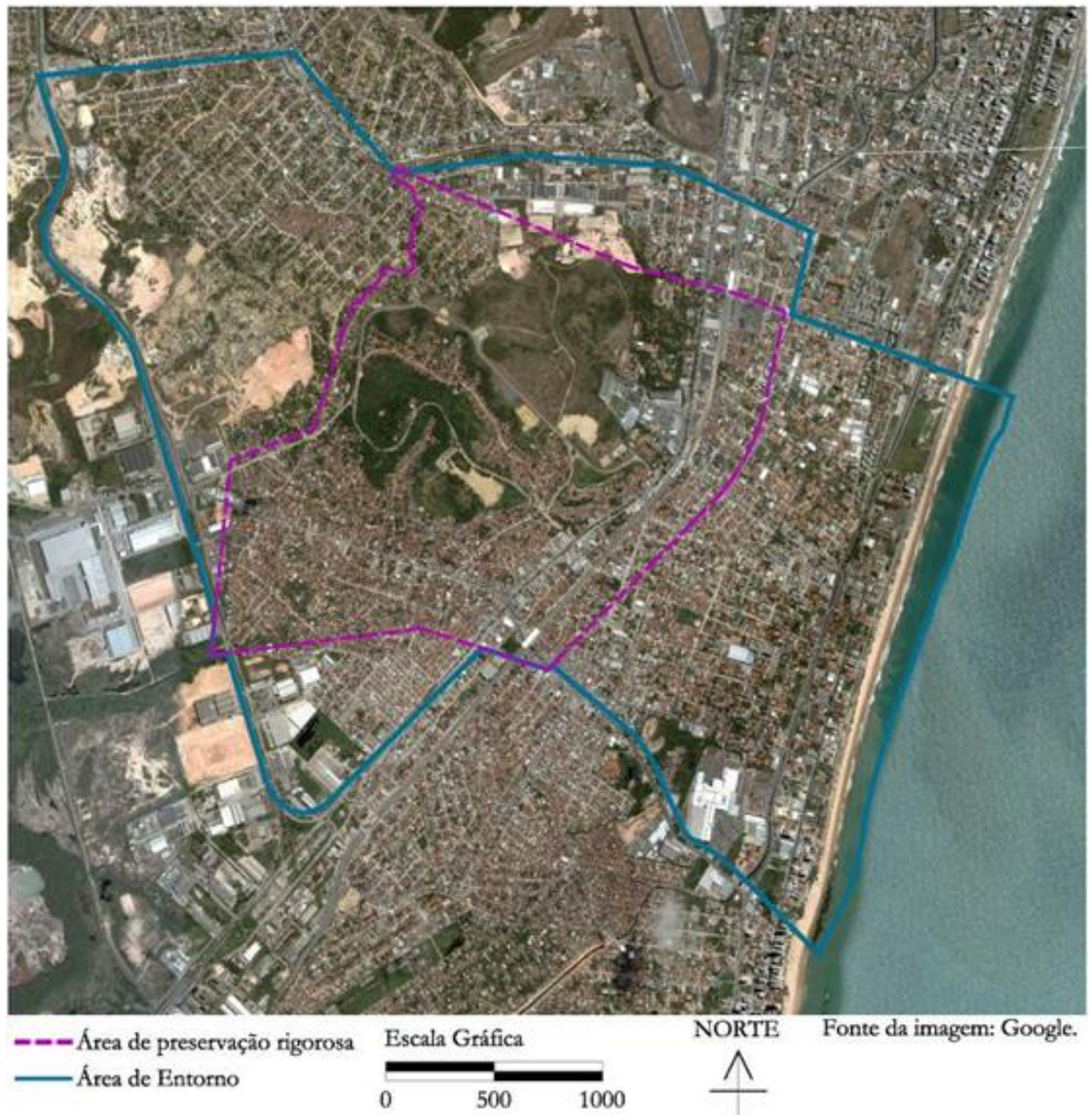
Ao leste, localiza-se a Estrada da Batalha, consolidada como corredor de comércio e serviços, que foi também recentemente alargada. Suas margens apresentam edificações de grande porte, utilizadas por empresas de revenda de automóveis, armazéns de construção, depósitos, postos de combustível e agências bancárias.

A faixa de terreno compreendida entre o Parque e o mar é definida como área de proteção da ambiência do Parque Guararapes, com o objetivo de manter a paisagem histórica, propiciada com a visão do litoral a partir do alto dos montes. Esse território de entorno está exposto a forte pressão do mercado imobiliário e está sujeito a restrições de gabarito, taxa de ocupação e solo natural. Verifica-se que essa proteção legal gerou uma configuração urbanística diferenciada em relação às áreas circunvizinhas, que se encontram em processo acelerado de expansão e verticalização.

Nessa área, à beira-mar da praia de Piedade, está localizada a Igreja de Nossa Senhora da Piedade e o convento anexo, conjunto tombado em nível federal.

Na Figura 23, podem ser visualizadas as áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes.

Figura 23 - Imagem aérea do território do Parque Guararapes com a delimitação das poligonais de preservação rigorosa e das áreas de entorno



Fonte: IPHAN (2010).

5 A GESTÃO DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES (2002-2014)

Em virtude de o Parque Guararapes constituir-se um parque nacional, detentor de relevantes atributos patrimoniais públicos, histórico-culturais, ambientais, paisagísticos, turísticos e urbanísticos e de apresentar uma ocupação informal de grandes proporções, incidem sobre o seu território diversas políticas públicas setoriais das três esferas governamentais.

Dentre essas políticas, ocorrem com maior relevância aquelas relativas à preservação do patrimônio cultural, do meio ambiente, do patrimônio público e de desenvolvimento urbano. Incidem também as políticas sociais voltadas para a população dos assentamentos informais existentes na área, de habitação, educação, saúde e assistência social. A implementação dessas políticas públicas setoriais mobiliza atores públicos das três esferas governamentais, atores privados e a sociedade civil, e resulta em ações de naturezas diversas, conforme foi verificado neste estudo.

Diante disso, esta investigação desenvolveu-se na perspectiva de que a gestão do Parque Guararapes compreende as decisões e ações voltadas para a sua instituição, preservação, guarda, manutenção e promoção, bem como a compatibilização das ações relacionadas com a implementação das políticas públicas setoriais incidentes no local.

5.1 As ações de preservação e gestão do parque histórico

Desde os primórdios da preservação do patrimônio cultural no Brasil, diversas ações, de caráter regulatório, programático e operacional, foram realizadas com vista à preservação e à gestão do Parque Guararapes. Dentre essas iniciativas, foram identificadas neste estudo como de maior relevância para a gestão do espaço as ações relacionadas a seguir.

No ano de 1938, foi tombada a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres, no conjunto das primeiras edificações inscritas como monumento nacional.

Em 1961, foi tombada a área dos Montes Guararapes, após um movimento promovido por intelectuais, com o intuito de resguardar o campo das batalhas de uma tentativa de loteamento pelos beneditinos.

Em 1963, foi feita uma tentativa de remoção da população que ocupava o local, com a implantação de um projeto habitacional denominado Vila Cajueiro Seco, a ser financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo a Fundação Nacional Pró-Memória (1984), essa proposta não se realizou devido ao elevado valor das prestações do financiamento.

Em 1965, a área dos Montes Guararapes foi desapropriada dos beneditinos pela União Federal.

Em 1971, foi criado o Parque Histórico Nacional dos Guararapes, subordinado ao IPHAN, no âmbito da política de criação de parques nacionais. O Exército teve papel determinante nesse processo, ao defender a proteção da área por considerá-la palco da primeira manifestação da nacionalidade e da formação dessa instituição.

O decreto de criação do Parque previu a transferência da população para um núcleo habitacional financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), o que também não se concretizou. O decreto estabeleceu que a direção do Parque, na fase de implantação, deveria ser realizada por um administrador, a ser designado pelo Ministro da Educação e Cultura, por indicação do IPHAN. O administrador seria assistido por uma comissão de assessoramento, composta por quatro membros indicados pelo Ministro da Educação e Cultura, Governo do Estado de Pernambuco e Prefeituras Municipais do Recife e de Jaboatão.

Conforme registra o Plano Diretor do Parque Guararapes (IPHAN, 2002), no momento seguinte à criação do parque histórico, foi realizado um conjunto de ações visando à sua instalação e à preservação do seu patrimônio cultural, ambiental e paisagístico, de que participaram diversas instituições:

- O IPHAN instalou um escritório local na área;
- O Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais realizou um levantamento das condições socioeconômicas da população;
- O Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico e o Departamento do Patrimônio da União escrituraram a área;
- O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) realizaram o levantamento topográfico;
- O INCRA implantou uma cerca, que delimitou a área;
- A Aeronáutica realizou o levantamento aerofotogramétrico;
- O Projeto Rondon realizou o diagnóstico do PHNG;
- A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) realizou prospecções arqueológicas na área e desenvolveu o Projeto Físico do PHNG;
- A Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) montou uma casa de farinha e instalou uma atividade de produção de doces com as mulheres da comunidade;

- A Prefeitura de Jaboatão e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) implantaram a via de acesso e de circulação interna do Parque.

O Projeto Físico do PHNG (HOLANDA, 1975) foi elaborado entre os anos de 1973 e 1975, por meio de convênio firmado entre o IPHAN e a Universidade Federal de Pernambuco, tendo como órgão executor a Faculdade de Arquitetura. O projeto foi elaborado por uma equipe multidisciplinar, coordenada pelo arquiteto Armando Holanda, e integrada por profissionais de várias especialidades. A proposta resultou em um plano geral, projeto paisagístico, projetos arquitetônicos e de sinalização, relatórios geológico e botânico, projeto de transferência da população, pesquisa histórica e projeto de restauração da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres.

O projeto contemplou a área desapropriada e a integração ao território do Parque de áreas contíguas, totalizando 365,54 hectares. A proposta atendia a funções cívicas, culturais, religiosas, recreativas e administrativas, e tinha como princípio básico a valorização da paisagem, integrando os elementos arquitetônicos ao ambiente natural. As obras não foram implantadas devido ao alto custo da transferência da população e das instalações e edificações propostas.

O citado projeto destacou-se por seus princípios e ideais, monumentalidade e qualidade arquitetônica, e tornou-se uma referência para as edificações construídas no sítio histórico. Verifica-se que, apesar do grande porte, o projeto não previu uma estrutura administrativa ou instrumentos de gestão para a viabilização do Parque.

No ano de 1974, o Departamento de Arqueologia da UFPE realizou prospecções arqueológicas na área do Parque, com o apoio da Polícia Militar de Pernambuco, tendo como objetivo definir os locais das batalhas. Os trabalhos contemplaram detecção magnética e escavações. Foi localizado o cemitério luso-brasileiro no pátio em frente à Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e material bélico e de culto religioso em pontos dispersos do sítio histórico. Esse material encontra-se sob a guarda da UFPE e do Exército, estando parte dele em exposição no Forte do Brum, em Recife.

Na década de 1970, dos onze equipamentos originalmente propostos no Projeto Físico do PHNG, apenas a lanchonete foi construída pelo IPHAN. Na década de 1990, o Exército implantou o portão monumental e as edificações do corpo da guarda e cavalaria, esses dois últimos com partidos arquitetônicos referentes ao projeto físico de 1975.

No ano de 1979, a partir da edição do Regulamento dos Parques Nacionais (BRASIL, 1979), o Parque Guararapes passou a ser caracterizado como área de preservação ambiental,

submetendo-se também à jurisdição do Instituto Brasileiro de Defesa Florestal (IBDF) que, em 1989, teve as suas atribuições absorvidas pelo IBAMA, a partir da criação dessa autarquia.

O citado regulamento caracterizou os parques nacionais como “[...] as áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo [...]” e estabeleceu que esses espaços têm fins científicos e culturais (educativos e recreativos), constituem bens da União destinados ao uso comum do povo, e que cabe “[...] às autoridades, motivadas pelas razões de sua criação, preservá-los e mantê-los intocáveis.” (BRASIL, 1979, Art. 2º).

Em 1980, o Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM), desenvolveu o Plano Diretor do Sistema de Parques (FIDEM, 1978), com o objetivo de formular uma política metropolitana de parques para a RMR, visando ao aproveitamento de áreas livres e de espaços verdes para fins de lazer e turismo. Para o Parque Guararapes, esse plano teceu as seguintes recomendações: relocação das edificações das encostas, cadastramento das ocupações, decretação de utilidade pública dos terrenos privados a serem incorporados ao Parque, cessão, pela União, da área do Parque para a entidade gestora do Sistema de Parques da RMR, e execução dos projetos urbanísticos e arquitetônicos do Projeto Físico do PHNG.

De acordo com Ribeiro (1989), no mesmo ano de 1980, foi instituído um grupo executivo de trabalho, integrado por técnicos do SPHAN, Governo do Estado de Pernambuco, Prefeitura Municipal de Jaboatão e Exército, com o objetivo de propor soluções para conciliação da preservação do sítio histórico e implantação do Parque com a permanência da população assentada na área, tendo como parâmetro o Plano Diretor do Sistema de Parques.

Os estudos do grupo de trabalho propuseram, além das recomendações do Plano Diretor do Sistema de Parques, anteriormente relacionadas, a relocação da população assentada nas áreas de maior valor histórico e de localização estratégica para a segurança do Parque para outras áreas já ocupadas dentro do próprio sítio histórico, com vista à liberação do terreno acima da cota 40, demarcada como de preservação rigorosa (RIBEIRO, 1989).

Como resultado das proposições do grupo de trabalho, em fevereiro de 1981, foi instalada a administração do Parque Guararapes, subordinada à Fundação Nacional Pró-Memória (atual IPHAN). Essa administração caracterizou-se como unidade autônoma da Fundação, dotada de equipe técnica multidisciplinar, destinada ao trabalho na área.

A unidade gestora desenvolveu o Programa de Revitalização do PHNG (1984). Dentre as ações previstas nesse programa, no período de 1981 a 1984, a Fundação Nacional Pró-

Memória instalou vigilância constante na área, removeu 40 barracos para cotas mais baixas, reflorestou encostas, plantou um bosque de pau-brasil e desenvolveu ações educativas de assistência comunitária, formação de mão de obra e de guias-mirins.

Esses trabalhos previam atividades de geração de emprego e renda para a comunidade local, associadas à divulgação do lugar histórico por meio dos produtos. Foi instalado o trabalho de apoio à produção local de artesanato, doces e tapetes, em convênio com o Serviço Nacional de Apoio ao Comércio (SENAC) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que se estendeu pelas duas décadas seguintes.

Em 1982, o Governo do Estado de Pernambuco desapropriou a área situada na divisa norte do Parque, visando à proteção da encosta do Morro do Telégrafo, que se encontrava exposta a um processo de remoção de terra que destruiu grande parte dessa elevação. Nesse mesmo ano, o governo estadual instalou chafarizes e a rede elétrica nos assentamentos habitacionais.

A partir de 1986, o Parque Histórico Nacional dos Guararapes foi institucionalizado pelo IPHAN como unidade de gestão e permaneceu nessa condição até 1990, quando foi extinta a Fundação Nacional Pró-Memória.

Em 1987, a Administração do Parque elaborou normas regulamentares para a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos, com a instituição de recuos mínimos e alinhamento das edificações. As normas visaram também à conservação ambiental, proibindo cortes de árvores, desmontes e aterros.

Segundo Ribeiro (1989), em 1987 foi criado, pelo Governo do Estado de Pernambuco, o Grupo Executivo de Trabalho para a elaboração do Plano Diretor do PHNG, com a participação dos governos federal e municipal.

Na década de 1990, o Exército construiu dois mirantes, um no alto do Morro dos Oitizeiros, que constitui o principal ponto de contemplação do sítio histórico, e outro, de pequenas dimensões, no morro leste do Outeiro dos Guararapes.

Em 1993, o IPHAN realizou o cadastramento dos três assentamentos existentes na zona considerada de preservação rigorosa do Parque, que correspondem ao Alto João de Deus/Cemitério, o Córrego da Batalha e o Córrego do Balaio.

Em 1997, foi criada a Lei nº 9.497, que dispôs sobre a implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes. Essa norma determinou ao poder público a execução do levantamento e do cadastramento físico-social das áreas tombada e desapropriada, a delimitação da área livre de ocupação humana, a elaboração do Plano Diretor do PHNG, com

a participação da comunidade local, e concedeu à população o direito de permanência na área do Parque (BRASIL, 1997).

Segundo o IPHAN (2010), para o atendimento aos dispositivos da citada norma, em 2001, foi realizado o levantamento cadastral das mesmas três áreas que integram a zona de preservação rigorosa. Os trabalhos foram executados pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, com o apoio do IPHAN, do Exército e de outras instituições.

Em 14/04/1998, o Departamento do Patrimônio da União em Pernambuco (atual Secretaria do Patrimônio da União) firmou o Termo de Entrega do Parque Histórico Nacional dos Guararapes ao Ministério do Exército. A área transferida compreendeu 79,27ha, correspondentes à área livre ainda não invadida, o que representa aproximadamente 1/3 da área desapropriada para a constituição do Parque.

No sentido de conter as ocupações e de impedir a ocupação, ao assumir a administração do Parque, o Exército cercou a área com marcos de concreto, o que vem garantindo, a partir de então, a área livre e vegetada.

No ano de 2000, o Ministério Público Federal instaurou um inquérito civil público⁴, em virtude do não cumprimento da Lei nº 9.497, de 11/09/97. Em 2002, por recomendação da Procuradoria da República⁵ no citado inquérito, foi elaborado o Plano Diretor do PHNG, sob a contratação e coordenação do IPHAN. O Plano objetivou estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano do sítio histórico.

Em 2004, o Exército, por meio do Comando Militar do Nordeste, desenvolveu o Plano de Revitalização do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, com o acompanhamento técnico do IPHAN. O plano teve como objetivo a preservação e a revitalização do Parque e contemplou projetos arquitetônicos para a instalação de museu, restaurante, auditório, anfiteatro, mirantes e administração, a recomposição da encosta do Morro do Telégrafo, o reflorestamento da área do Parque, intervenções paisagísticas e ações de sustentabilidade. Os projetos foram aprovados pelo Ministério da Cultura, no âmbito do Sistema Nacional de Incentivo à Cultura, para captação de recursos pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

De acordo com o IPHAN (2010), “As alterações estruturadoras no sistema de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional ocorridas a partir da década de 1990 fazem perceber

⁴ Inquérito Civil Público nº 1.26.000.418/2000-63.

⁵ Recomendação nº 07/2001/OTC/PR/PE, de 30/08/2001.

como principais consequências o desaparelhamento progressivo da unidade do PHNG.” (IPHAN, 2010, p. 24).

Em 2005, a sede do IPHAN no Parque foi recuperada e voltou a dar suporte ao pequeno quadro técnico;

No mesmo ano, foram realizadas pesquisas, pelo Laboratório de Arqueologia da UFPE, sob a contratação do Exército, em cinco pontos do sítio histórico com previsão de construção de edificações, não tendo sido encontrado material de valor arqueológico.

Também no ano de 2005, o IPHAN coordenou a elaboração do Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

Entre 2005 e 2007, o IPHAN desenvolveu o Sistema Cadastral Georreferenciado das Ocupações do PHNG, com a colaboração do 4º Batalhão de Polícia Especial do Exército, que realizou o levantamento de campo. Essa ação, delimitada como prioritária no Plano de Preservação do PHNG, contou com a participação do Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Agência CONDEPE/FIDEM e da FUNDARPE, e da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes, por meio da Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, do Comércio e do Turismo.

O sistema cadastral foi desenvolvido a partir das necessidades identificadas pelas instituições participantes, com vista a atender às suas necessidades nas diversas áreas de atuação. O cadastramento contemplou os imóveis e a população do Córrego da Batalha.

No ano de 2005, foi também desenvolvido, pelo IPHAN, um estudo paisagístico, que pretendeu subsidiar os projetos de intervenção para as áreas livres do Parque. Esse estudo realizou a análise e o diagnóstico paisagístico da área, com abordagem nos diversos aspectos relativos à sua ambiência, paisagem e usos.

Em 2006, foi constituído um grupo de trabalho do IPHAN, com o objetivo de buscar soluções para os problemas do Parque Guararapes, especialmente para as obras irregulares e os conflitos de zoneamento. Os trabalhos visaram à revisão e à definição dos polígonos de tombamento e de entorno, assim como dos respectivos parâmetros de preservação, e resultaram em estudos e diagnóstico.

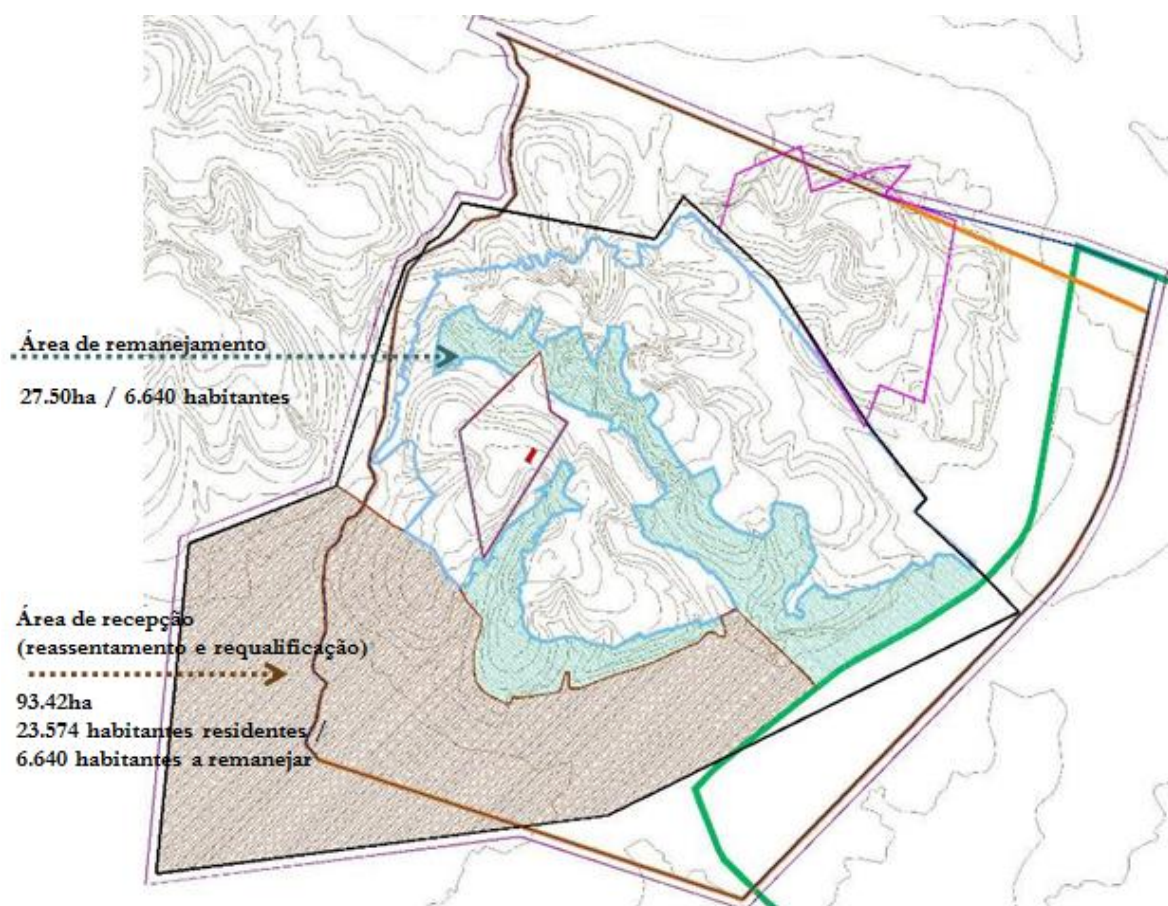
Segundo o IPHAN (2010), a partir do entendimento da impossibilidade da desocupação completa da área desapropriada do Parque, a proposta elaborada previu a transferência das ocupações dos topos montes e das áreas de risco com declividade acima de 30% para as áreas baixas, situadas no polígono de propriedade da União, por meio de um plano de urbanização e operação urbana. A transferência da população seria efetuada a partir de um programa habitacional governamental e da sua inserção no tecido formal urbano de Jaboatão dos

Guararapes, de modo a promover a regularização fundiária e o fornecimento dos serviços públicos.

A operação previa o envolvimento do Ministério das Cidades, Ministério da Cultura/IPHAN, Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Governo do Estado de Pernambuco, Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes e agentes da iniciativa privada. A proposta foi considerada pelo IPHAN de caráter prioritário, devido ao agravamento das condições do Parque e aos questionamentos do Poder Judiciário sobre a preservação da área (IPHAN, 2010).

O mapa a seguir registra a referida proposta de remanejamento da população do Parque Guararapes.

Figura 24 - Mapa esquemático da proposta de remanejamento da população do Parque Guararapes



Fonte: IPHAN (2010).

Segundo o IPHAN (2010), as negociações com a Prefeitura Municipal, o Governo do Estado e com outras frentes do Governo Federal conduziram à proposta de implantação do

“parque possível” na área livre remanescente, bem como do assentamento definitivo da população, sem a sua transferência (IPHAN, 2010, p. 27).

O Plano Diretor do Município de Jaboatão dos Guararapes (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, 2007) foi desenvolvido e aprovado entre os anos de 2006 e 2007, e setorizou o território de interesse de preservação do Parque Guararapes em duas zonas.

A Zona Especial de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural (ZHC1) corresponde ao polígono de preservação rigorosa do PHNG (que abrange as áreas tombadas e desapropriadas), e tem como objetivo “proteger áreas e bens que encerram valores culturais reconhecidos, tangíveis e intangíveis, assegurando a qualidade ambiental das áreas próximas e a proteção rigorosa do bem de valor histórico e cultural.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, 2007).

A Zona de Superposição de Legislação (ZES) compreende as áreas de entorno do Parque, legisladas em nível federal pela Portaria IPHAN nº 34/1997 e os cones de ruído e de proteção aos voos operados pelo Aeroporto Internacional dos Guararapes. Para essa zona, o Plano Diretor prevê que os parâmetros urbanísticos municipais deverão ser revistos e detalhados, preferencialmente de forma convergente entre as duas esferas de poder, visando à compatibilização de interesses, para a melhoria da qualidade urbanística da área.

A Zona Especial de Lazer e Turismo (ZLT3) corresponde à área situada na orla marítima, em que ocorre superposição das legislações municipal, do IPHAN e da Aeronáutica. Para essa zona, o plano prevê “[...] a revisão de forma integrada das legislações incidentes sobre a área, compatibilizando os potenciais habitacionais, turísticos e de lazer com a conservação do patrimônio histórico.” (Ibidem).

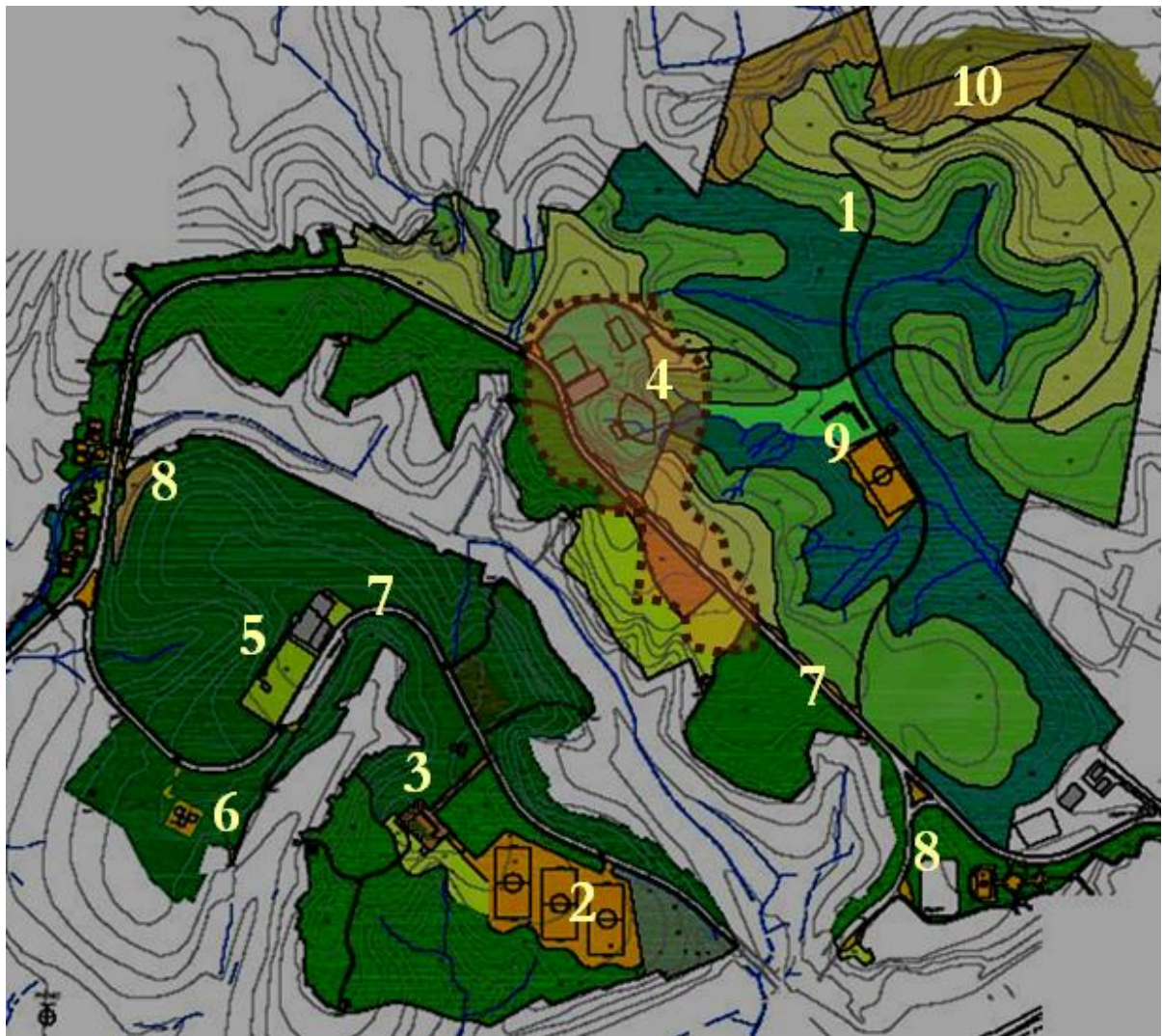
No ano de 2008, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco (DER-PE) elaborou o projeto de requalificação da Estrada da Batalha, visando à melhoria da ligação do Recife com o Complexo Industrial Portuário de Suape e com as praias do litoral sul do Estado. A obra, integrante do plano de mobilidade do Governo de Pernambuco para a Copa do Mundo de 2014, foi executada entre os anos de 2010 e 2013 e contemplou o alargamento da via, a construção de um túnel, dois viadutos, um centro cultural e uma praça com equipamentos de serviços e lazer.

Durante o processo de aprovação desse projeto, o IPHAN e a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes tentaram, sem sucesso, negociar com o DER uma proposta que garantisse o menor impacto possível da estrada sobre o visual do bem tombado e a inserção das áreas do Parque lindeiras à rodovia no projeto paisagístico integrante da requalificação da estrada. A proposta

apresentada previa o desvio do tráfego para escoamento através da Avenida Barreto de Menezes, como opção de acesso ao contorno da BR-101, e a requalificação paisagística da área do Parque voltada para a Estrada da Batalha, de modo a tornar o parque visível a partir do principal acesso ao Recife e requalificar o percurso da própria estrada (IPHAN, 2010).

Entre os anos de 2008 e 2010, o IPHAN desenvolveu o Projeto de Requalificação Paisagística do Parque Histórico Nacional Guararapes. O projeto teve como objetivo requalificar a área livre remanescente do Parque, com o resgate da sua qualidade ambiental e a valorização do sítio histórico. Compreendeu uma área de 106 hectares, incluído o Morro do Telégrafo, e teve seu programa estruturado em quatro eixos: sistema viário e circulação, qualificação dos espaços de convivência, recuperação de áreas verdes livres e tratamento ambiental de erosões. Essa proposta está representada na planta a seguir.

Figura 25 - Planta geral do Projeto de Requalificação Paisagística do Parque Guararapes



1. trilhas ecológicas e históricas e novos mirantes
2. Consolidação do pátio da pitomba
3. Requalificação do pátio dos canhões
 >Parque temático de esculturas
4. Memorial Brasil-Holanda:
 >Projeto Museu e restaurante
 >Projeto de anfiteatro
 >Requalificação do pátio dos mastros
5. Santuário de N. Sra. dos Prazeres
6. Fábrica de Doces e Museu da Pedra
7. Sistema viário interno do Parque
8. Praças de convívio e pracinhas
9. Campo de esportes e viveiro mudas
10. Recuperação das encostas e requalificação ambiental com recuperação do solo e plantio

Fonte: IPHAN (2010).

Nos anos de 2009 e 2010, a partir da iniciativa do IPHAN, a Prefeitura coordenou a elaboração do Plano de Ação do PACH de Jaboatão dos Guararapes. O plano estabeleceu ações prioritárias para o município no período de 2009 a 2013.

Em 2012, a partir de um processo de discussão, deliberações e negociações, promovido pelo IPHAN e integrado pela Secretaria do Patrimônio da União, o Exército e a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, foram contratadas duas ações consideradas prioritárias e estruturadoras para o Parque Guararapes, que atualmente se encontram em desenvolvimento.

Desde 2013, o IPHAN está executando a primeira etapa da Obra de Requalificação Paisagística do Parque Histórico Nacional Guararapes. Essa ação visa à requalificação geral da área do Parque, mediante à melhoria do sistema de circulação, consolidação e qualificação dos espaços de lazer, esportes e convivência, implantação de equipamentos e recuperação da cobertura vegetal e das encostas. Estão sendo realizados os seguintes serviços: prospecções arqueológicas, implantação de áreas de lazer (Pátio da Pitomba, 2 Praças do Cajá e Praça do Alto João de Deus), pista de *bicicross*, trilhas, passeios de pedestres, ciclo faixa e redutores de velocidade.

Encontra-se também em elaboração, a partir de 2013, o Plano de Regularização Fundiária dos Assentamentos Habitacionais na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes. A primeira etapa do plano está sendo desenvolvida pela Universidade Federal de Pernambuco, mediante a contratação da Secretaria do Patrimônio da União. Essa etapa inicial compreende o cadastramento físico e socioeconômico das edificações e da população dos assentamentos, o diagnóstico, a elaboração dos projetos de regularização fundiária e de requalificação urbanística das comunidades do Córrego do Balaio e do Córrego da Batalha.

Essas duas ações constituem-se medidas integradas para o estabelecimento de condições de uso das áreas livres do Parque e a melhoria das condições de vida da população local. A escolha dessas duas ações decorreu da decisão do IPHAN de aceitar a permanência das edificações existentes no interior do Parque, em cumprimento à Lei nº 9.497/97, que concedeu esse direito à comunidade desde o ano de 1997.

A Ordem Beneditina, tradicionalmente ausente nas questões do Parque, vem realizando reuniões com o IPHAN, o Exército e a Prefeitura, visando promover segurança aos participantes das solenidades realizadas na Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres, que atualmente estão bastante reduzidas.

A Fundação Cultural do Exército Brasileiro (FUNCEB) tem buscado patrocínio nas empresas privadas para a implantação das edificações previstas no seu projeto para o centro cultural, através do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

A Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes está efetuando a revisão do seu Plano Diretor e, segundo informação da coordenadora dessa ação, estão sendo mantidos inalterados o zoneamento e as diretrizes para as áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes.

O controle da ocupação das áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes é realizado mediante o licenciamento e a fiscalização das construções. Nas áreas privadas, o licenciamento é efetuado pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes e a Prefeitura da Cidade do Recife (essa última na pequena área de entorno situada no seu território), a partir da aprovação prévia do projeto pelo IPHAN. A fiscalização dessas áreas privadas é realizada pelo IPHAN e por essas duas Prefeituras.

As áreas que constituem o Parque Guararapes, desapropriadas pela União e pelo Governo do Estado de Pernambuco (esta correspondente ao Morro do Telégrafo), historicamente, têm sido fiscalizadas pelo IPHAN. Esse processo é desempenhado por meio de vistoria, expedição de notificação extrajudicial e, no caso do não atendimento à legislação, pela abertura de processo judicial. Segundo a avaliação do IPHAN realizada no ano de 2010, as ações demolitórias pontuais julgadas a favor da União pelo Poder Judiciário não têm sido eficazes no impedimento do avanço das ocupações (IPHAN, 2010).

Dentre as ações relacionadas anteriormente, as de maior relevância para a preservação e a gestão do Parque Guararapes estão classificadas de acordo com a sua natureza e iniciativa no quadro a seguir.

Quadro 6 - Principais ações de preservação e gestão do Parque Guararapes

AÇÃO	NATUREZA (*)	INICIATIVA	ANO/ PERÍODO
Tombamento da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres	1	IPHAN	1938
Tombamento dos Montes Guararapes	1	IPHAN	1961
Desapropriação dos Montes Guararapes	1	Governo Federal	1965
Criação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes	1,4	IPHAN	1971

Ações integradas para a implantação do Parque	2,3,4,5	Instituições diversas	1971 a 1973
Prospecções arqueológicas	5	UFPE	1974
Projeto Físico do Parque	2	IPHAN/UFPE	1975
Regulamento dos Parques Nacionais	1	Presidência da República	1979
Plano Diretor do Sistema de Parques - diretrizes para o PHNG	2	FIDEM	1980
Instituição do Grupo de Trabalho do PHNG	4	IPHAN	1980
Programa de Revitalização do PHNG	2	IPHAN	1981
Instalação da Administração do PHNG	3, 4	IPHAN	1981
Ações integradas para a instalação e gestão do PHNG	3,4	IPHAN	1981 - 1984
Desapropriação do Morro do Telégrafo	1	Governo de PE	1982
Ações socioeducativas e dotação de equipamentos sociais para a população	3, 4	IPHAN	década de 1980
Incremento da estrutura física e instalação de equipe técnica	3, 4	IPHAN	1986 a 1990
Cadastramento das ocupações irregulares	5, 4	IPHAN	1986
Normas regulamentares para os assentamentos	1	IPHAN	1987
Grupo Executivo de Trabalho para a elaboração do Plano Diretor do PHNG	2	Governo de Pernambuco	1987
Lei Federal 9497/97 - Dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes	1	Congresso Nacional	1997
Transferência da guarda das áreas livres para o Exército	1, 4	IPHAN e SPU	1998
Constituição Federal de 1988			
Redução da capacidade administrativa da unidade do IPHAN	4	IPHAN	1990

Construção de edificações para a administração do Parque	3	Exército	década de 1990
Plano Diretor do PHNG	2	IPHAN	2002
Plano de Revitalização do PHNG	2	Exército	2004
Estudo Paisagístico do PHNG	2	IPHAN	2005
Plano de Preservação do PHNG	2	IPHAN	2005
Sistema Cadastral/SIG das Ocupações do PHNG	4	IPHAN	2005
Cadastramento das ocupações irregulares	5,4	IPHAN e Exército	2005
Proposta de remanejamento da população	2	IPHAN	2006
Plano Diretor de Jaboatão dos Guararapes	2	PMJG	2007
Projeto Paisagístico do PHNG	2	IPHAN	2008 a 2010
Plano de Ação do PACH de Jaboatão dos Guararapes	2	IPHAN	2010
Mapa de Avaliação do PHNG	5	IPHAN	2010
Obra de Requalificação do Parque Guararapes	3	IPHAN	2013 - em execução
Plano de Regularização Fundiária dos assentamentos habitacionais	2	SPU/UFPE	2013 - em execução

(*) Natureza da Ação: 1-Regulação; 2-Planejamento; 3-Estruturação Física; 4-Gestão; 5-Pesquisa

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

5.2 Os pontos de inflexão da gestão

Infere-se nesta análise que determinados atos normativos e administrativos redirecionaram a gestão do Parque Guararapes.

O tombamento dos Montes Guararapes, em 1961, marcou o início da proteção oficial da área. A desapropriação do sítio histórico, em 1965, suspendeu a cessão de lotes pelos beneditinos, impediu o loteamento do terreno e, assim, protegeu a área da ocupação geral. A criação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, em 1971, marcou o início o planejamento e da gestão do espaço. Em 1986, a estruturação física e a instalação da equipe técnica

multidisciplinar no escritório local do IPHAN incrementaram a gestão do Parque. A edição da Lei Federal nº 9.497, em 1997, que dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque, promoveu a elaboração do Plano Diretor do PHNG, pelo poder público, com a participação da comunidade local, e concedeu aos moradores o direito de permanência na área do Parque.

Em 1988, a entrega das áreas livres do Parque ao Exército e a implantação da cerca estancaram o processo de redução dessas áreas. Em 2002, a elaboração do Plano Diretor do PHNG mobilizou as instituições com responsabilidade e atuação no Parque e marcou o início da atuação integrada dos entes públicos com a comunidade local, embora em caráter pontual.

Em 2012, a aceitação, pelo IPHAN, do direito de permanência dos moradores no Parque, concedido pela Lei Federal nº 9.497/1997, teve como desdobramento o reconhecimento da área livre remanescente como a área a ser efetivamente utilizada como parque. A partir dessa deliberação, encontra-se em execução a obra de requalificação paisagística, que visa à estruturação física do Parque, e a elaboração do plano de regularização fundiária e requalificação urbanística dos assentamentos.

Esses pontos de inflexão estão sintetizados no quadro a seguir.

Quadro 7 – Pontos de inflexão da gestão do Parque Guararapes

AÇÃO	ANO	ALTERAÇÃO
Tombamento dos Montes Guararapes	1961	Início da proteção oficial da área.
Desapropriação dos Montes Guararapes	1965	Suspensão da cessão de terrenos pelos beneditinos e impedimento de loteamento da área.
Criação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes	1971	Início do planejamento e gestão do espaço.
Estruturação física e instalação de equipe técnica multidisciplinar	1986	Incremento da gestão.
Lei Federal 9.497/97 - Dispõe sobre a implantação e a gestão do PHNG	1997	Mobilização do poder público para a elaboração do Plano Diretor do PHNG e concessão do direito de permanência na área do Parque aos moradores.
Transferência das áreas livres para o Exército	1998	Estancamento da redução das áreas livres delimitadas pela cerca.
Elaboração do Plano Diretor do PHNG	2002	Início da atuação integrada das instituições e a comunidade.
Reconhecimento pelo IPHAN do direito de permanência dos moradores do Parque	2013	Instalação de estrutura física do Parque e início das ações para regularização fundiária e requalificação urbanística dos assentamentos.

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

5.3 Os planos participativos

Dentre os instrumentos de planejamento e gestão participativos para a operacionalização das políticas cultural, ambiental e de desenvolvimento urbano, inscritas a partir da Constituição Federal de 1998, foram elaborados, para o Parque Histórico Nacional dos Guararapes: o Plano Diretor (IPHAN, 2002), o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano (IPHAN, 2005) e o Plano de Ação do Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PACH) (IPHAN, 2009). Encontram-se em desenvolvimento o Plano de Regularização Fundiária e o Plano Urbanístico correspondente.

O Plano Diretor do Parque Histórico Nacional dos Guararapes foi desenvolvido pelo IPHAN no ano de 2002, por determinação do Ministério Público Federal. A elaboração desse instrumento contou com a participação de órgãos da União, do Governo do Estado de Pernambuco e da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, do Santuário de Nossa Senhora dos Prazeres e de representantes da comunidade local, da sociedade civil e empresários.

Esse plano teve como principais objetivos estabelecer diretrizes para a proteção, a preservação e o desenvolvimento urbano do sítio histórico. Nele, foram definidas como funções essenciais do Parque Guararapes:

- Assegurar a proteção e a promoção do patrimônio cultural;
- Promover a cidadania, integrando a comunidade local;
- Desenvolver atividades econômicas para a concretização do Parque e a sua sustentabilidade;
- Proporcionar segurança à comunidade local, turistas, visitantes e usuários;
- Implantar a infraestrutura necessária à dinamização e à estruturação do Parque;
- Proteger e preservar a paisagem e as visadas dos Montes Guararapes;
- Controlar o uso e a ocupação do solo;
- Criar mecanismos de gestão integrados para a participação dos diversos atores da comunidade local, da sociedade civil e do poder público.

O Plano Diretor do PHNG (IPHAN, 2002) identificou como carência fundamental para a concretização do Parque a ausência de regulamentação e de uma entidade administrativa para a gestão do espaço.

As propostas seguiram as seguintes linhas estratégicas de ação: promoção e proteção do patrimônio cultural; cidadania e integração social; fomento a atividades econômicas e turismo;

segurança; melhorias urbanas, serviços públicos, equipamentos e edificações; paisagem e meio ambiente; regulamentação de uso do solo, titulação e controle urbanístico, e gestão e institucionalização.

Nessa última linha de ação, foi apontado como prioritário um plano de gestão, a ser desenvolvido por meio das seguintes atividades: concepção e estruturação da gestão; capacitação para a gestão participativa, implantação dos instrumentos de gestão, estabelecimento de acordos e parcerias e implantação de sistemas de monitoramento e avaliação contínua.

Nesse campo da gestão, o Plano Diretor do PHNG (Ibidem) elencou os seguintes projetos e ações estratégicas iniciais para a implantação e a vitalização do Parque: fortalecimento das organizações comunitárias, plano de gestão e implantação de instrumentos de controle da ocupação e do uso do Parque. Para a realização dessas ações, foi constituída uma comissão provisória para a gestão do Parque, composta por instituições públicas e privadas e a comunidade local.

O Plano Diretor do PHNG (Ibidem) apresentou um anteprojeto de lei que contemplou, de forma detalhada, um zoneamento de usos e atividades e instrumentos para a gestão do parque histórico, esses últimos consistentes em uma agência, um conselho e um fundo de desenvolvimento. O IPHAN não encaminhou o Plano Diretor ao Poder Legislativo, para a sua transformação em lei.

O Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes foi elaborado no ano de 2005, sob a coordenação do IPHAN, com os seguintes objetivos:

- Formular e implementar políticas de proteção do PHNG;
- Promover a preservação e a melhoria das condições ambientais, paisagísticas e urbanísticas locais;
- Estabelecer diretrizes e regulamentações para a preservação do Parque;
- Promover a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos;
- Proporcionar condições de sustentabilidade aos processos e ações;
- Implementar um modelo de gestão compartilhada.

O processo de elaboração do Plano de Preservação do PHNG (IPHAN, 2005) tomou como base as linhas estratégicas de ação estabelecidas no Plano Diretor do PHNG. Para a sua elaboração, foi constituída a Comissão Gestora Local, coordenada pelo IPHAN e integrada pelo Exército, o Governo do Estado de Pernambuco, a Prefeitura Municipal de Jaboatão dos

Guararapes, a Universidade Federal de Pernambuco, a Ordem Beneditina, diversos agentes privados e entidades da sociedade civil organizada. A construção do plano contou com o envolvimento efetivo da comunidade local e instituiu um acordo para a gestão compartilhada do sítio histórico (Anexo A).

O Plano de Ação do Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PACH) foi elaborado entre os anos de 2009 e 2010, por iniciativa e sob o acompanhamento técnico do IPHAN. O plano foi coordenado pela Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes e contou com a representação do Exército, da Ordem Beneditina, da Câmara Municipal de Jaboatão dos Guararapes e de associações e conselhos das comunidades do Parque Guararapes.

A ação foi desenvolvida por meio de oficinas, com o referendo de uma audiência pública municipal, e resultou na elaboração de um diagnóstico e no estabelecimento de ações prioritárias ao município para os quatro anos seguintes.

O diagnóstico desse plano identificou como os principais problemas do Parque Guararapes: as ocupações irregulares; a falta de segurança; a degradação ambiental; a falta de identidade do Parque; a ausência de um programa de preservação do Parque; a falta de um cadastro dos assentamentos irregulares; a inexistência de equipamentos para o funcionamento do Parque; a falta de clareza sobre as obrigações dos órgãos gestores da área; a falta de articulação entre as instituições responsáveis e as ações realizadas e a falta de equipe técnica especializada em revitalização do patrimônio histórico.

As propostas formuladas foram agrupadas por linhas temáticas, sendo aplicáveis ao Parque Guararapes os temas de urbanismo e infraestrutura; regularização fundiária; turismo, cultura e desenvolvimento socioeconômico, e gestão administrativo-financeira. Sobre esse último tema, foram elencadas as seguintes ações prioritárias: segurança pública, programa de controle urbano, legislação para a gestão do uso e da ocupação do solo, modelo de gestão e unidade gestora do PHNG.

O Plano de Ação do PACH de Jaboatão dos Guararapes (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, 2010) destaca o caráter multidisciplinar das ações propostas e a necessidade de uma gestão compartilhada pelos diversos órgãos públicos e a sociedade civil organizada.

A análise dos planos participativos desenvolvidos para o Parque Guararapes evidenciou que a construção desses instrumentos contou com a participação das entidades públicas e privadas que atuam e têm interesse na área do Parque e da população local. Esses planos resultaram no estabelecimento de diretrizes de ação, na formulação de alternativas

incrementais, na constituição de comissões gestoras e na formalização de acordos para a gestão compartilhada do sítio histórico.

Esses instrumentos participativos contêm um rico acervo de propostas para o Parque Guararapes, que abarcam os múltiplos aspectos relacionados com a gestão da área.

5.4 O marco regulatório

Como foi verificado neste estudo, o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas incidentes sobre o Parque Guararapes produziram diversos instrumentos normativos e operacionais, muitos dos quais com aplicação direta no seu território. Essas políticas criaram normas regulatórias gerais e específicas e atribuíram responsabilidades a instituições diversas.

Destarte, o estudo do marco regulatório e da matriz institucional do Parque Guararapes desenvolveu-se no sentido de abarcar tanto os instrumentos normativos com a aplicação exclusiva ou direta sobre a gestão do território, como também o arcabouço legal das políticas públicas setoriais relacionadas com a preservação dos seus atributos, o que compreende as políticas de preservação do patrimônio cultural, meio ambiente, patrimônio público e desenvolvimento urbano.

As demais políticas públicas de caráter social, como as políticas de habitação, educação, saúde e assistência social, embora sejam de grande relevância para o desenvolvimento local do Parque, não foram abordadas neste estudo por não estarem situadas no campo da análise da gestão do Parque, que enfoca a guarda dos seus atributos.

A seguir, é relacionado o marco regulatório do Parque Guararapes, por ordem cronológica.

No âmbito da preservação do patrimônio cultural, os atributos histórico-culturais motivaram o tombamento federal da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres, em 1938, e dos Montes Guararapes, em 1961; a desapropriação da área, pela União Federal, em 1965, e a instituição do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, em 1971.

A Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres foi tombada em 16/03/1938 (Processo nº 0005-T-38, Livro de Belas Artes, Inscrição nº 002, Denominação: Igreja dos Montes Guararapes). A área dos Montes Guararapes foi tombada em 30/10/1961 (Processo 523-T-54, Livro Histórico, Inscrição nº 334, Denominação: Campo das Batalhas dos Guararapes) (Anexo B), compreendendo a área de 306,80 hectares.

Como todos os bens tombados em nível federal, esses dois monumentos estão submetidos ao Decreto-Lei nº 25/1937, que regula a proteção ao patrimônio histórico e artístico

nacional. Para o território dos Montes Guararapes, o decreto é aplicável no que dispõem os artigos 17 e 18, que proíbem a destruição do sítio histórico e estabelecem a obrigatoriedade de aprovação prévia de intervenções no seu território e nos seus entornos (nesses últimos, para a preservação da visibilidade do bem tombado) e atribuem a responsabilidade sobre a sua preservação ao IPHAN.

Em 15/09/1965, a Lei Federal nº 4.771 estabeleceu o Código Florestal, que dispõe sobre a proteção da vegetação natural.

Em 16/11/1965, o Decreto Federal nº 57.273 desapropriou a área dos Montes Guararapes (Anexo C). A desapropriação compreendeu 230,42 hectares, com perímetro distinto do da área tombada. Ficou excluída da desapropriação a área de 7,02ha em que está localizada a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e o mosteiro anexo, que permaneceu com a Ordem Beneditina.

Em 19/04/1971, foi criado o Parque Histórico Nacional dos Guararapes, através do Decreto Federal nº 68.527 (Anexo D), que compreende a área desapropriada dos beneditinos. De acordo com esse decreto, o Parque ficou subordinado ao IPHAN, que foi incumbido da gestão da área.

Segundo o IPHAN (2010), em 1974 foi formalizado o termo de entrega do Parque a esse Instituto, que se recusou a receber a área pelo fato de o documento não registrar a existência de posseiros e moradores no local, permanecendo a terra sob a guarda do Serviço do Patrimônio da União (atual Secretaria do Patrimônio da União).

Para a preservação da ambiência e da visibilidade do sítio histórico, em conformidade com o Decreto-Lei nº 25/1937, foram instituídos diversos instrumentos normativos. A Portaria IPHAN nº 22, de 26/09/1974, definiu a área de proteção de ambiência e visibilidade dos Montes Guararapes, conhecida como “cone de proteção da visibilidade”, que compreende o território situado entre os morros e o litoral. A referida portaria limitou em três pavimentos o gabarito máximo permitido nessa área, com o objetivo de garantir a ambiência natural e manter a visão da paisagem do litoral obtida no alto dos montes. Essa proteção foi reafirmada pela Portaria IPHAN nº 09, de 22/07/1977.

A Portaria IPHAN nº 25, de 28/07/80, estabeleceu os limites e novos parâmetros construtivos para a área de proteção da ambiência do Parque Guararapes. Esse instrumento normativo teve a sua eficácia substituída pela Portaria IPHAN nº 34, de 06/02/1997, atualmente em vigor, que estabeleceu novas condições de taxa de ocupação, gabarito, solo natural e área de agenciamento para as edificações.

A Lei Federal nº 7.970/79, de 18/09/1979, regulamentada pelo Decreto nº 6.239, de 11/01/1980, estabeleceu a extensão da proteção de todos os bens tombados no nível federal ao nível estadual. A partir desse instrumento, o Parque Guararapes passou também à condição de bem tombado em nível estadual, submetendo-se à proteção do Governo do Estado de Pernambuco.

O Município de Jaboatão dos Guararapes teve a sua Legislação Urbanística Básica estabelecida pela Lei nº 165, de 20/11/1980, que se encontra em vigor, com suas alterações posteriores⁶.

Por meio do Decreto nº 8.164, de 14/09/1982, o Governo do Estado de Pernambuco decretou de utilidade pública a área do Morro do Telégrafo.

A Lei Federal nº 9.497, de 11/09/1997 (Anexo F), determinou a elaboração, pelo IPHAN, do Plano Diretor do Parque e o cadastramento das ocupações irregulares existentes na área. Concedeu também o direito de permanência aos moradores que não possuísem outro imóvel no Estado e comprovadamente residissem na área do Parque Guararapes desde 21/05/1991, mediante a concessão de direito real de uso.

Em 14/04/1998, o Departamento do Patrimônio da União em Pernambuco (atual SPU) assinou o Termo de Entrega do Parque Histórico Nacional dos Guararapes ao Exército (Anexo E). A área transferida compreende 79,27ha, correspondentes à área livre não invadida.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605), instituída em 12/02/1998, na Seção IV (dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural), veio a considerar como crimes contra o meio ambiente os danos ou alterações dos bens culturais sem a autorização dos órgãos competentes, especialmente os bens legalmente protegidos “em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental” (BRASIL, 1998, Art. 63).

A Lei Complementar Municipal nº 002, de 11/01/2009, instituiu o Plano Diretor do Município de Jaboatão dos Guararapes.

A Lei Federal nº 12.651, de 25/05/ 2012, modificou o Código Florestal Brasileiro.

Além da legislação incidente sobre o território do Parque Guararapes, configuram também o marco legal e a matriz institucional do sítio histórico as constituições federal e estadual, a lei orgânica municipal e os atos constitutivos das instituições com atuação na área; esses últimos, por delimitarem as missões, competências e atribuições dos atores.

⁶ Alterações: Leis Municipais nº 173/81, 229/83, 097/90 (regulamentação de índices pelo decreto nº 031/91), Leis 087/94, 253/96, 256/96, 122/01.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), por sua posição hierárquica e amplitude temática, constitui o principal instrumento de normas gerais aplicáveis à preservação dos bens culturais e ambientais e ao desenvolvimento urbano e social. Essa carta magna estabelece as bases legais das políticas setoriais, bem como os princípios e instrumentos para sua operacionalização.

Os principais atos legislativos e normas com influência e/ou incidência sobre a gestão do Parque Guararapes estão sintetizados no quadro a seguir.

Quadro 8 - Síntese do marco regulatório do Parque Guararapes

ATO NORMATIVO	CONTEÚDO/OBJETIVO	INCIDÊNCIA
Constituição Federal/1988	Princípios e base legal das políticas setoriais	Nacional
Decreto-Lei nº 25/1937	Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	Nacional
Lei Federal nº 12.651/2012 - Código Florestal	Proteção da vegetação nativa	Nacional
Lei Federal 3924/06 e Portaria IPHN nº 007/1988	Proteção acervo arqueológico	Nacional
Lei Federal nº 9.605/1998 - Lei de Crimes Ambientais	Estabelece punição para os danos ao patrimônio ambiental e cultural	Nacional
Lei Federal nº 7970/1979 e Decreto nº 6239/1980	Estendem a proteção dos bens tombados em nível federal ao nível estadual	Estadual
Lei Complementar Municipal nº 002/2009	Plano Diretor de Jaboatão dos Guararapes	Municipal
Lei Municipal nº 165/1980	Legislação Urbanística Básica de Jaboatão dos Guararapes	Municipal
Tombamento Processo nº 0005-T-38/1938	Tombamento da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres	Local - Parque Guararapes
Tombamento Processo nº 463-T-52/1952	Tombamento da Igreja de Nossa Senhora da Piedade	Local - Parque Guararapes
Tombamento Processo nº 523-T-54/ 1961	Tombamento dos Montes Guararapes	Local - Parque Guararapes
Decreto Federal nº 57.273/1965	Desapropriação dos Montes Guararapes	Local - Parque Guararapes

Decreto nº 68.527/1971	Criação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes	Local - Parque Guararapes
Portaria IPHAN nº 34/1997	Estabelecimento de dispositivos para a proteção das áreas de entorno	Local - Parque Guararapes
Lei Federal nº 9.497/1997	Determina a elaboração do Plano Diretor e assegura o direito de permanência dos moradores no Parque Guararapes	Local - Parque Guararapes
Decreto Estadual nº 8.164/1982	Desapropriação do Morro do Telégrafo	Local - Parque Guararapes

* A incidência “local” corresponde às áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes.

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

5.5 A matriz institucional

A matriz institucional do Parque Guararapes foi identificada a partir do seu marco regulatório, com o objetivo de elucidar as responsabilidades e as funções de cada um dos atores envolvidos na gestão do espaço.

Ao permitir que os gestores visualizem as organizações que, de forma integrada, devem desempenhar determinadas atividades. Essa matriz constitui-se um instrumento facilitador dos processos de acompanhamento, tomada de decisões e coordenação (TENÓRIO, 2005, p. 83).

Quadro 9 - Matriz institucional da gestão do Parque Guararapes

INSTITUIÇÃO	NATUREZA	INSTÂNCIA DE ATUAÇÃO	ATRIBUIÇÃO	NO	BASE LEGAL
Parque Histórico Nacional dos Guararapes/ 7ª Região Militar/ Comando Militar do Nordeste/ Exército Brasileiro/ Ministério da Defesa/ Governo Federal	Pública/ Poder Executivo	Federal	· Gestão e guarda das áreas livres do PHNG		· Constituição Federal/1988: Art. 216, 225 e 142 · Termo de Entrega das áreas livres do Parque ao Exército/1998
Superintendência do Iphan em Pernambuco/ Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/ Ministério da Cultura/ Governo Federal	Pública/ Poder Executivo	Federal	· Fiscalização das áreas tombada, de propriedade do Parque e áreas de entorno · Promoção do patrimônio histórico-cultural do PHNG		· Constituição Federal/1988: Arts. 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 nº 0005-T-38/1938

				· Tombamento dos Montes Guararapes - Processo nº 0523-T-54/1961 · Tombamento da Igreja de Nossa Senhora da Piedade - Processo nº 463-T-52/1952 · Decreto nº 68.527/1971 – Criação do PHNG · Portaria IPHAN nº 34/97 – Proteção ambiental da área de entorno do PHNG · Lei Federal 3924/06 e Portaria IPHN nº 007/1988 Portaria IPHAN nº 007/1988 – Proteção acervo arqueológico
Superintendência da SPU em Pernambuco/ Secretaria do Patrimônio da União/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Governo Federal	Pública/ Poder Executivo	Federal	· Gestão e conservação da área do PHNG desapropriada pela União	· Constituição Federal/1988, Art. 225 · Decreto Federal nº 57.273/1965 – Desapropriação da área do PHNG · Lei Federal nº 9.497/1997 - Dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA/ Ministério do Meio Ambiente/ Governo Federal	Pública/ Poder Executivo		· Proteção do meio ambiente e promoção da sustentabilidade no uso dos recursos naturais	· Constituição Federal/1988, Art. 225 · Lei de Crimes Ambientais – Lei Federal nº 9605/1998 · Lei Federal nº 7.735- Criação do IBAMA
Secretaria das Cidades, Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, Secretaria de Turismo/ Governo do Estado de Pernambuco	Pública/ Poder Executivo	Estadual	· Administração da área desapropriada pelo Estado	· Constituição Federal/1988, Art. 25, 215 e 216 · Lei Federal nº 7970/79 e Decreto nº 6239 - estendem a proteção dos bens tombados nacionais aos Estados · Constituição do Estado de Pernambuco · Decreto Estadual nº 8.164/82 – Decreta de utilidade pública a área de ampliação do Parque
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	· Constituição Federal/1988, Art. 215 · Constituição do Estado de Pernambuco · Regimento da CONDEPE/FIDEM
FUNDARPE/ Secretaria de Educação/ Governo do Estado de Pernambuco	Pública/ Poder Executivo	Estadual	· Preservação e divulgação do patrimônio cultural do PHNG · Ações e apoio a projetos para a preservação do PHNG	· Constituição Federal/1988, Art. 216 · Lei Federal nº 7970/79 e Decreto nº 6239 - estende ao nível estadual a proteção de todos os bens tombados em nível federal · Constituição do Estado de Pernambuco · Estatuto da FUNDARPE

CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente/ Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade/ Governo do Estado de Pernambuco	Pública/ Poder Executivo	Estadual	· Gestão e controle do meio ambiente	· Constituição Federal/1988, Art. 225 · Constituição do Estado de Pernambuco · Estatuto da CPRH
Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade, Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade e Secretaria de Políticas Sociais Integradas/ Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes	Pública/ Poder Executivo	Municipal	· Desenvolvimento urbano, ordenamento territorial, meio ambiente e saneamento, prestação de serviços públicos, transporte e trânsito, proteção do patrimônio cultural	· Constituição Federal/1988, Art. 30, 216 e 225 · Lei Orgânica de Jaboatão dos Guararapes · Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade · Lei Municipal nº 165 de 20/11/1980 - Legislação Urbanística Básica de Jaboatão · Lei complementar nº 002, de 11/01/2009 – Plano Diretor de Jaboatão dos Guararapes
Santuário Nossa Senhora dos Prazeres/ Ordem Beneditina/ Igreja Católica	Associação religiosa	Local	· Proteção e Conservação da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres	· Constituição Federal/1988, Art. 216 e 225 · Decreto-Lei nº 25/1937 – Organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Associações e conselhos de moradores/ Comunidade Local	Sociedade civil	Local	· Participação na preservação, planejamento e gestão do PHNG	· Constituição Federal/1988, Art. 215 e 225 · Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade · Lei Federal nº 9.497/1997 - Dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Da análise do marco regulatório do Parque Guararapes, infere-se que o tombamento dos Montes Guararapes (1961) marcou o início da proteção oficial da área e atribuiu ao IPHAN a responsabilidade sobre a gestão do espaço. Com esse ato, a Ordem Beneditina, então proprietária das terras, teve ampliada a sua responsabilidade na preservação do sítio histórico.

A partir da desapropriação dos Montes Guararapes (1965), a Secretaria do Patrimônio da União passou a compartilhar com o IPHAN as responsabilidades relativas à preservação e à gestão dessa área. A Ordem Beneditina, por sua vez, teve a responsabilidade de proteger o sítio histórico reduzida à área que permaneceu sob a sua propriedade.

A criação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes (1971) acrescentou o IBDF às instituições com responsabilidade de preservar e gerir a área. Esse instituto foi substituído pelo IBAMA, em 1989, que recepcionou as suas atribuições.

Em 1979, a partir da edição da Lei Federal nº 7.970/1979, que estendeu a responsabilidade pela preservação dos bens tombados em nível federal aos governos estaduais, o Governo do Estado de Pernambuco passou a integrar o conjunto de instituições com

responsabilidade sobre a preservação e a gestão da área. Essa atribuição foi ampliada com a desapropriação da área do Morro do Telégrafo, em 1982.

A partir do Termo de Entrega do Parque Histórico Nacional dos Guararapes ao Exército, em 1998, essa instituição assumiu a responsabilidade pela guarda e gestão das áreas livres.

A Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes, por ter o Parque Guararapes em seu território, e diante do processo de ocupação desse sítio histórico, compartilha a responsabilidade sobre a preservação e a gestão do espaço desde o tombamento federal da área. As funções relativas a essas atribuições foram ampliadas ao longo tempo, com o crescimento da ocupação, e, mais marcadamente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reforçou o papel dessa esfera governamental na gestão pública.

Com a delimitação das áreas de entorno do Parque Guararapes, pelo IPHAN, em 1974, e a ampliação desse polígono de proteção, em 1980, foi atribuída à Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes o controle da ocupação dessas áreas de proteção à ambiência do sítio histórico, juntamente com aquele Instituto. À Prefeitura da Cidade do Recife coube essa mesma atribuição no pequeno trecho dessa área de proteção localizado no seu território.

A sociedade e, mais diretamente, a comunidade residente no Parque Guararapes, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, teve ampliados os seus espaços de participação e passou a compartilhar com os agentes públicos da responsabilidade de preservação e de gestão da área.

5.6 A esfera participativa

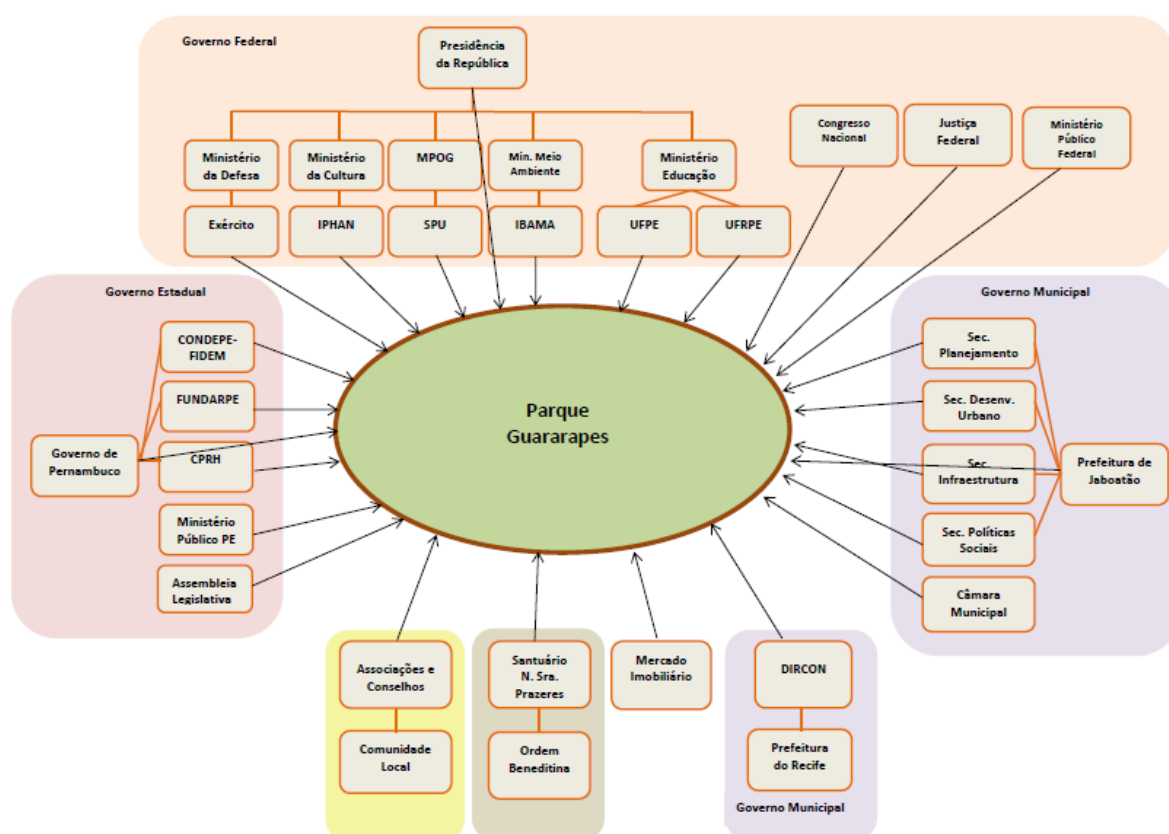
O levantamento dos planos e ações desenvolvidos possibilitou a identificação da esfera participativa do Parque Guararapes. Essa esfera pública compreende os atores integrantes da matriz institucional do sítio histórico - detentores de responsabilidades legalmente atribuídas - e os outros atores com atuação no território do Parque Guararapes e que exercem influência na sua preservação e gestão, seja de forma direta ou indireta, positiva ou negativa.

Observa-se que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, que compreende o período enfocado por este estudo, a esfera participativa do Parque Guararapes é abrangente e diversificada. Ela compreende atores governamentais dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), os Ministérios Públicos Federal e Estadual, universidades federais, a sociedade

civil, por meio de associações e conselhos de moradores, a Ordem Beneditina e o mercado imobiliário.

A Figura 26 ilustra a esfera participativa do Parque Guararapes.

Figura 26 - Esfera participativa do Parque Guararapes



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

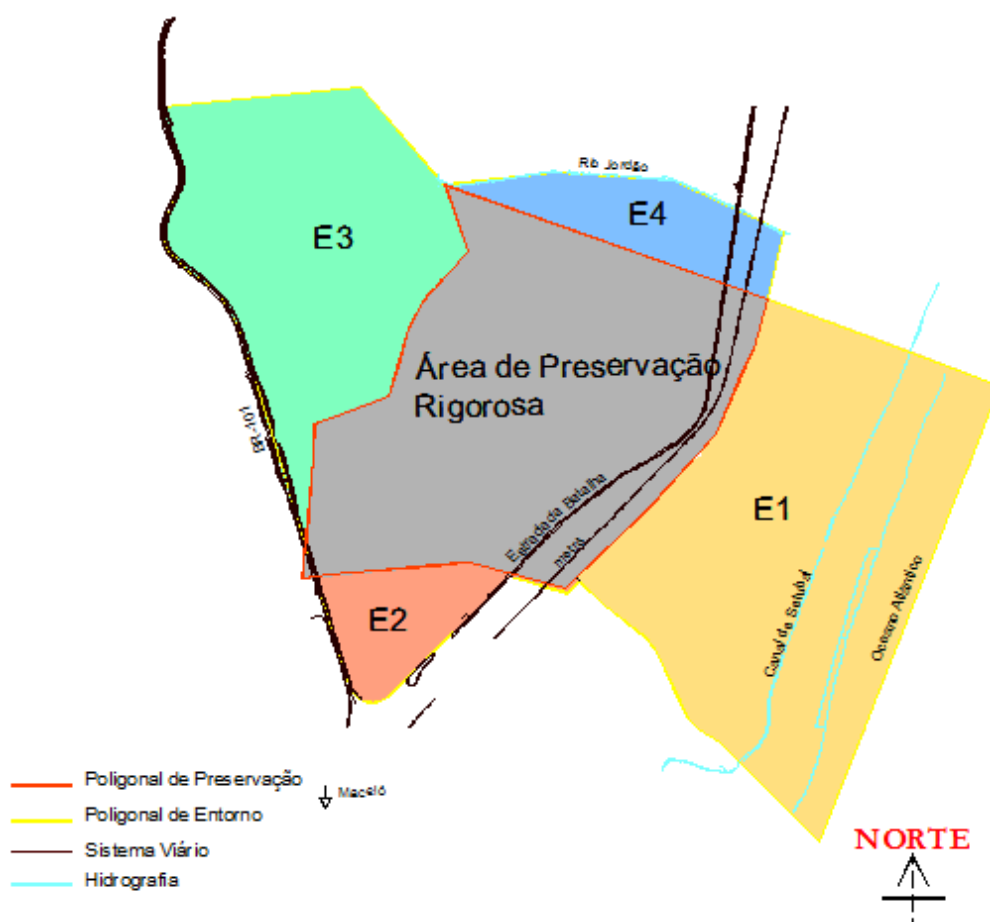
5.7 O mapa de gestão

O território de interesse de preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes está subdividido em diversos espaços inter-relacionados, que são configurados pelos seguintes critérios: a legislação incidente, os atos administrativos que os afetam e os fatos sociais que resultaram nas ocupações existentes (IPHAN, 2010).

Atualmente, o mapa das áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes, legalmente delimitadas, compreende uma área de preservação rigorosa, com 350,89 hectares, sendo, dessa, 306,80 hectares de área tombada, 230,42 hectares de área desapropriada e 7,02 hectares da Ordem Beneditina, havendo sobreposições entre elas. As áreas de entorno

compreendem 677,51 hectares que, somados à área de preservação rigorosa, perfazem um total de 1.028,40 hectares de área protegida.

Figura 27 - Mapa das áreas de interesse de preservação do Parque Guararapes



Fonte: IPHAN (2010).

A área considerada de preservação rigorosa compreende a área de propriedade da União, desapropriada para a constituição do Parque, e a área protegida pelo tombamento federal. Essas áreas se sobrepõem, porém não são coincidentes. Por não haver coincidência entre os seus polígonos, a interseção dessas duas áreas resulta em três tipos de áreas com legislações distintas. Essa situação está representada na Figura 28.

Figura 28 - Mapa das áreas de preservação rigorosa do Parque Guararapes

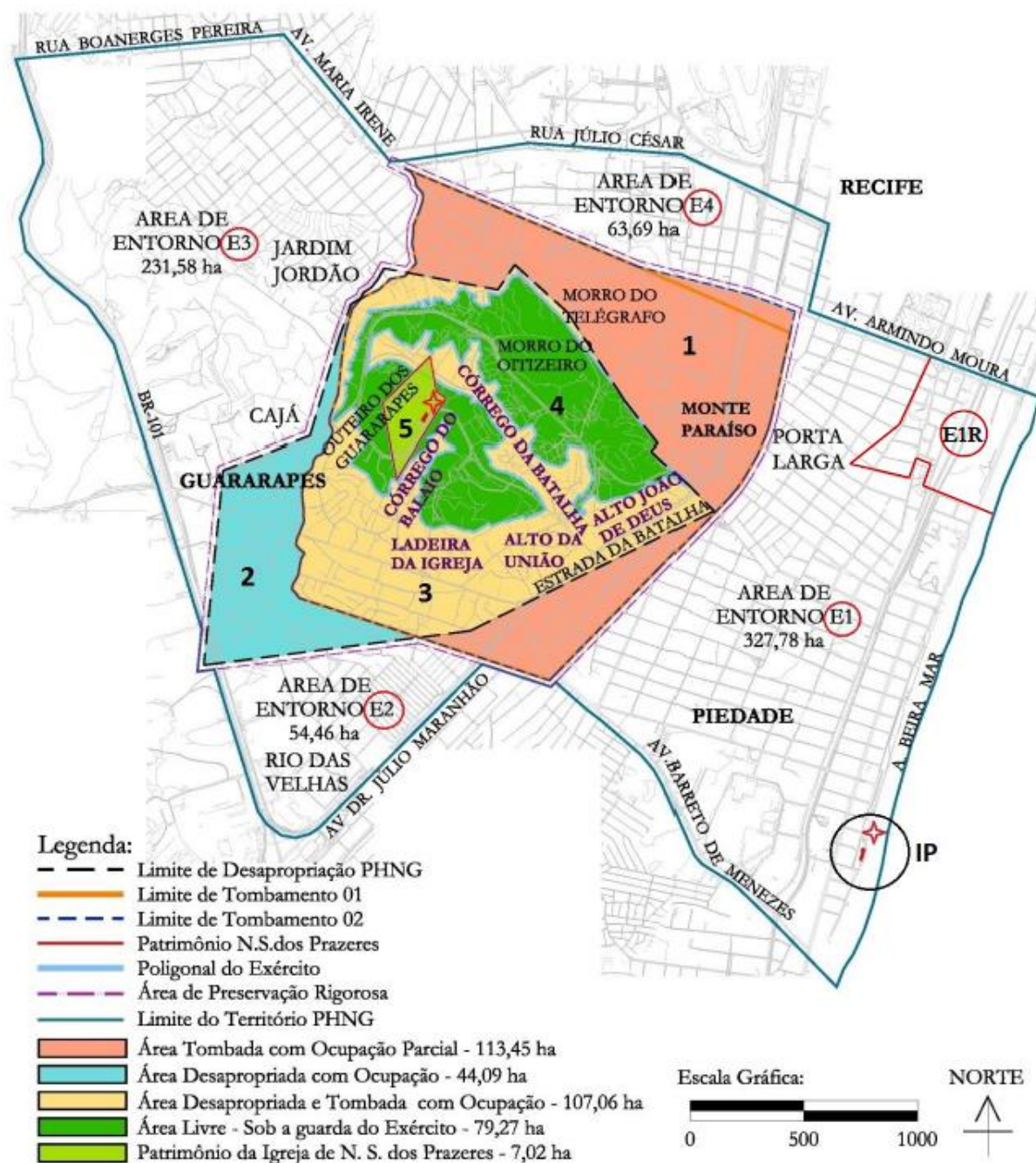


Fonte: IPHAN (2010).

Ao centro da área de intercessão entre a área desapropriada e a área tombada, está localizada a área de propriedade da Ordem Beneditina.

A Figura 29 representa o conjunto das áreas protegidas, que constituem as Áreas de Interesse de Preservação do Parque Guararapes, delimitadas no Plano de Preservação do PHNG (2005).

Figura 29 - Mapa de Gestão - Áreas de Interesse de Preservação do Parque Guararapes



Fonte: IPHAN (2005), adaptado por Gisela Montenegro (2014).

A partir da combinação dos três fatores caracterizadores dos espaços do Parque - legislação incidente, atos administrativos e ocupação urbana -, as áreas de interesse de preservação do Parque podem ser caracterizadas em sete tipos de área para efeito de preservação e gestão dos seus espaços, sendo seis delas de preservação rigorosa e uma de entorno. Essa

última está subdividida em quatro áreas, tendo uma delas uma pequena parte do seu território situada na Cidade do Recife.

Em decorrência das suas diversas caracterizações, essas áreas demandam diferentes ações e graus de envolvimento e de atuação de instituições públicas e da sociedade, como é verificado nesta análise.

Conforme ilustra a Figura 29 (Mapa das Áreas de Interesse de Preservação do Parque Guararapes), integram a área de preservação rigorosa as seguintes áreas:

- Área 1: Área tombada e não desapropriada. Situa-se nas porções norte e leste do Parque Guararapes; compreende 113,45 hectares e abriga o Morro do Telégrafo. Apresenta-se ocupada por edificações de comércio e serviços, nas margens da Estrada da Batalha, e por um assentamento habitacional, na porção norte;
- Área 2: Área desapropriada com ocupação. Situa-se na porção oeste do Parque e compreende 44,09 hectares. É densamente ocupada; abriga o assentamento do Rio das Velhas e é cortada pela Avenida Barreto de Menezes, que liga a Estrada da Batalha à BR-101;
- Área 3: Área de interseção entre as áreas tombada e desapropriada, com ocupação. Compreende 107,06 hectares e abriga os assentamentos do Córrego da Batalha, Córrego do Balaio, Alto João de Deus/Cemitério e Ladeira da Igreja;
- Área 4: Área tombada, desapropriada e livre ocupação. Compreende 79,27 hectares. Encontra-se sob a guarda do Exército, delimitada pela cerca. Abriga apenas edificações da administração e equipamentos do Parque;
- Área 5: Área pertencente à Ordem Beneditina, com 7,02 hectares. Abriga a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e o mosteiro anexo.

As áreas de entorno, instituídas para a preservação da ambiência do Parque, compreendem quatro delimitações. Perfazem um território de 677,51 hectares e apresentam perfis urbanos diversos.

São características das áreas de entorno:

- Área de Entorno E1: É conhecida como “cone de visibilidade” do Parque Guararapes. Ocupa 327,78 hectares e corresponde à área que se estende entre o limite oeste do Parque e a praia. Configura-se um espaço urbanizado, de usos e padrões construtivos diversos, com predominância de edificações de alto padrão na orla marítima. Na extremidade sul desse setor, está localizada a Igreja de Nossa

Senhora da Piedade e o convento anexo. Uma pequena área, situada na extremidade nordeste desse setor (Área E1R), está inserida no território da Cidade do Recife. A Área de Entorno E1 está sujeita a restrições de taxa de ocupação, gabarito e área de solo natural.

- Área de Entorno E2: Corresponde à área contígua ao Parque no seu limite sudoeste. Ocupa 54,46 hectares e abriga o assentamento habitacional do Rio das Velhas.
- Área de Entorno E3: Compreende a área situada entre o limite oeste do Parque e a BR-101, com 231,58 hectares. Apresenta áreas livres, área urbanizada residencial, assentamentos habitacionais irregulares e assentamento industrial em expansão.
- Área de Entorno E4: Compreende a área contígua ao limite norte do Parque, com 63,69 hectares. Abriga o trecho erodido do Morro do Telégrafo e uma área plana urbanizada, cortada pela Estrada da Batalha.

5.8 A atuação das instituições

Esta seção contempla uma análise da atuação das instituições integrantes da matriz institucional do Parque Guararapes, relacionada às diversas áreas caracterizadas para efeito de preservação e gestão, que estão mapeadas na Figura 29.

a) IPHAN

Na condição de órgão responsável pela preservação do patrimônio cultural nacional, o IPHAN tem a atribuição de proteger, preservar e promover os atributos culturais do Parque Guararapes. Desse modo, tem sob a sua responsabilidade a promoção do patrimônio cultural desse sítio histórico e a preservação e proteção da área tombada, das áreas de propriedade da União e das áreas de entorno, correspondentes a todas as áreas representadas no mapa de gestão (Figura 29).

É também da competência do IPHAN a preservação da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e de seu mosteiro, e da Igreja de Nossa Senhora da Piedade e do convento anexo, por serem esses monumentos nacionais.

Verifica-se que, desde o tombamento da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres (1938) e dos Montes Guararapes (1961), o IPHAN vem atuando na preservação desses bens tombados e que, a partir da criação do Parque (1971), desenvolveu ações diversas voltadas para a gestão do espaço.

Em que pese o IPHAN ter-se recusado a assinar o termo de recebimento do Parque Guararapes por ocasião da instituição desse espaço, observa-se que o Instituto assumiu atribuições inerentes à condição de responsável pela gestão e guarda do Parque, como o controle do acesso ao local, a implantação de equipamentos, a coordenação das ações de preservação, dentre outras.

Foram também assumidas pelo IPHAN funções típicas das administrações municipais, como a elaboração de projetos e implantação de equipamentos urbanos, ações para o desenvolvimento socioeconômico da população etc. Verifica-se também que esse Instituto concentrou grande parte dos seus esforços na fiscalização e no controle da ocupação, sem a participação das demais instituições responsáveis por essas funções.

A partir da transferência das áreas livres do Parque Guararapes ao Exército (1998), identifica-se que o IPHAN retraiu a sua atuação na fiscalização e no controle da ocupação, tanto nas áreas de propriedade do Parque como nas áreas tombadas; reduziu progressivamente o quadro de pessoal e investiu insatisfatoriamente na conservação da sua sede no local.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Instituto envidou esforços para a integração das instituições voltadas ao desenvolvimento dos instrumentos de planejamento e gestão participativa. Neste século XXI, essa autarquia assumiu a liderança da integração das instituições para o desenvolvimento de ações para a preservação e a gestão do Parque. Nesse sentido, coordenou os planos participativos e desenvolveu estudos, projetos e um sistema de informações cadastrais para o sítio histórico.

No ano de 2012, diante do grave quadro de ocupação e de degradação do Parque, o IPHAN promoveu um processo de discussão com a Secretaria do Patrimônio da União, o Exército e a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, que resultou em deliberações e negociações para a execução de ações consideradas prioritárias e estruturadoras para o sítio histórico. Como resultado desse processo, atualmente, o Instituto está executando a Obra de Requalificação Paisagística do Parque Guararapes.

b) Exército

Desde o ano de 1998, o Exército é responsável pela guarda e administração da área livre do Parque, que é de propriedade da União, correspondente à Área 4 do mapa (Figura 29). Nesse sentido, a instituição atua na fiscalização, manutenção e conservação dessa área. Para tanto, mantém uma pequena equipe permanente no local e dispõe de edificações de apoio à administração do espaço. Regularmente realiza eventos e solenidades cívico-militares na área.

Neste século, o Exército participou da elaboração do Plano Diretor e do Plano de Preservação do Parque Guararapes e realizou o levantamento de campo do cadastramento das ocupações irregulares. No ano de 2004, desenvolveu um plano para a revitalização do Parque, que contempla projeto arquitetônico para a instalação de um centro cultural, composto de museu, restaurante, anfiteatro e mirantes, que ainda não foi implantado.

Verifica-se que, embora atuando na área com um quadro reduzido de oficiais, o Exército tem garantido a preservação da área livre vegetada remanescente do Parque, a partir do cercamento e da fiscalização permanente da área.

Figura 30 - Vista do Portão de acesso ao Parque Guararapes



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Figura 31 - Vista da Guarita de acesso à sede administrativa do Parque Guararapes



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Figura 32 - Sede administrativa do Parque Guararapes



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

c) Secretaria do Patrimônio da União

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), na condição de órgão gestor dos bens de propriedade da União, tem a responsabilidade de administrar e conservar as áreas do Parque que são de propriedade da União Federal, desapropriadas dos beneditinos em 1965, sejam elas áreas livres (Área 4) ou ocupadas pelos assentamentos (Áreas 2 e 3).

Observa-se que, historicamente, a SPU não tem desempenhado as funções de controle e gestão da área, que lhes foram legalmente atribuídas. Neste século XXI, essa Secretaria participou das comissões formadas para a elaboração do Plano Diretor e do Plano de Preservação e para a definição do Cadastro/SIG, coordenados pelo IPHAN.

No corrente ano, a Secretaria do Patrimônio da União está elaborando o Plano para a Regularização Fundiária e Requalificação Urbanística dos assentamentos habitacionais existentes na área do Parque Guararapes, mediante a contratação da UFPE. Essa ação representa um significativo avanço na atuação da SPU no Parque Guararapes. São também consideráveis os possíveis efeitos dessa ação na inserção dos assentamentos no espaço urbano formal do município e na atuação da Prefeitura de Jaboatão na gestão desses espaços.

d) IBAMA

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia do governo federal responsável pela proteção do meio ambiente e promoção da qualidade ambiental, tem a atribuição de executar as ações das políticas nacionais

de meio ambiente relativas a regulação, proteção, licenciamento, avaliação e controle da qualidade ambiental e de acesso e uso sustentável dos recursos naturais. Desse modo, tem sob a sua responsabilidade as ações de proteção dos recursos naturais, paisagísticos e culturais do Parque Guararapes, na área tombada, na área de propriedade da União e nas áreas de entorno, correspondentes a todas as áreas representadas no mapa de gestão.

Verifica-se que, historicamente, esse Instituto não vem cumprindo satisfatoriamente as suas funções na preservação ambiental do Parque Guararapes. A sua atuação tem-se resumido à elaboração de laudos de vistoria solicitados pelo IPHAN e à participação na elaboração de planos (Plano Diretor e Plano de Preservação do PHNG).

e) Governo do Estado de Pernambuco

O Governo do Estado de Pernambuco tem a atribuição de preservar os bens tombados em nível federal situados no seu território. Portanto, essa esfera governamental tem sob a sua responsabilidade as ações de proteção dos recursos naturais, paisagísticos e culturais de todas as áreas protegidas do Parque Guararapes (área tombada, área de propriedade da União e áreas de entorno), correspondentes a todas as áreas representadas no mapa, bem como a preservação da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e o mosteiro anexo e da Igreja de Nossa Senhora da Piedade e o seu convento.

Compete também ao Governo do Estado de Pernambuco a promoção do desenvolvimento metropolitano. Relacionada ao Parque Guararapes, essa competência corresponde às funções de planejamento, estudos, pesquisas e articulação para o desenvolvimento do Parque.

Essas funções estaduais responsabilizam diversas secretarias e órgãos a elas vinculados. Desses, atuam no território do Parque Guararapes a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE), a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/ FIDEM) e a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH).

Observa-se a omissão da esfera governamental estadual na fiscalização dos bens culturais do Parque Guararapes, que se manteve tradicionalmente reservada à atuação federal, por meio do IPHAN. Neste século, o Governo do Estado de Pernambuco participou, em posição secundária, de ações coordenadas pelo IPHAN, como o Plano Diretor, o Plano de Preservação e o Cadastro/SIG, integrando as comissões formadas para essas ações, e não participou do Plano de Ação do PACH de Jaboatão dos Guararapes.

A análise identificou também que as intervenções urbanas implementadas pelo Governo do Estado de Pernambuco na Região Metropolitana do Recife (RMR), especialmente as

importantes intervenções viárias nas imediações do Parque Guararapes (duplicação da Estrada da Batalha e da BR-101 Sul e Integração do Metrô), não contemplaram o sítio histórico, apesar da sua importância ambiental e cultural, abrangência metropolitana, localização estratégica e de ter-se constituído uma oportunidade de articulação do Parque com a RMR.

f) Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes

A administração municipal tem como atribuições promover o desenvolvimento urbano, o ordenamento territorial, a preservação do meio ambiente e saneamento, a prestação de serviços públicos, o transporte e o trânsito, a proteção do patrimônio cultural, bem como a implementação das ações das políticas sociais (saúde, educação, e assistência social) no seu território. A Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes tem, portanto, sob a sua responsabilidade, o desempenho dessas funções em toda a área do Parque e de seu entorno, o que compreende todas as áreas de interesse de preservação delimitadas no mapa de gestão, com exceção da área ER1, que se localiza no território do Recife.

Essas atribuições estão distribuídas entre as diversas secretarias da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes, com maior participação da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade, Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade Humana e Secretaria de Políticas Sociais Integradas.

No que se refere à preservação do Parque Guararapes, são atribuições da Prefeitura, junto com o IPHAN e o Governo do Estado, a fiscalização, o licenciamento e o controle da ocupação das áreas supracitadas. É também de responsabilidade da administração municipal a preservação da Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e o mosteiro anexo e da Igreja de Nossa Senhora da Piedade e o convento anexo, monumentos nacionais situados no seu território.

Ao se considerar a extensão do território do Parque Guararapes (350,89 hectares), o número de edificações existentes no local (aproximadamente 7.500) e a sua população (aproximadamente 30.000 habitantes), como também das áreas de entorno (990 hectares), verifica-se a extensão e relevância das funções públicas de atribuição municipal nesse espaço protegido. O Governo Municipal tem, pois, papel central na preservação, conservação e atendimento das necessidades e demandas do território do Parque Guararapes e de sua população, bem como da promoção do seu desenvolvimento.

A análise identificou a atuação insatisfatória do Município nas funções relacionadas com o desenvolvimento urbano e socioeconômico. Essa carência se expressa na fiscalização e controle da ocupação, no ordenamento territorial e na dotação de infraestrutura e de serviços

públicos, o que situa a área do Parque Guararapes à margem do tecido urbano formal de Jaboatão dos Guararapes, caracterizando-o como um espaço urbano degradado.

Segundo a avaliação do IPHAN (2010), a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes tem historicamente reservado a esse Instituto a competência legal em seus instrumentos normativos de controle do uso e ocupação do solo no território do Parque Guararapes, como pode ser percebido na Legislação Urbanística Básica e nos condicionantes urbanísticos definidos no Plano Diretor do município.

g) Prefeitura da Cidade do Recife

A Prefeitura da Cidade do Recife detém as mesmas atribuições da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes sobre a pequena área situada na extremidade nordeste da área de Entorno E1, que se localiza no seu território (Área E1R).

Os projetos para as intervenções nessa área são encaminhados pela Prefeitura da Cidade do Recife ao IPHAN, para a aprovação prévia.

h) Santuário Nossa Senhora dos Prazeres

A Ordem Beneditina tem a responsabilidade de guardar e conservar a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e o mosteiro anexo, correspondente à Área 5 do mapa (Figura 29).

Tradicionalmente ausente nas questões do Parque, atualmente, essa instituição vem promovendo reuniões com o IPHAN, o Exército e a Prefeitura, com o objetivo de promover segurança às solenidades realizadas na Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres (casamentos, batizados).

i) Ordem Carmelitana

À Ordem Carmelitana compete guardar e conservar a Nossa Senhora da Piedade e o convento anexo, correspondente à Área IP do mapa.

j) Outras instituições da esfera participativa

Conforme aponta este estudo, a esfera participativa do Parque Guararapes é mais ampla que a matriz institucional da gestão do sítio histórico e compreende atores governamentais dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), os Ministérios Públicos Federal e Estadual, universidades, a sociedade civil, por meio de associações e conselhos de moradores, a Ordem Beneditina e o mercado imobiliário.

O Ministério Público Federal determinou ao IPHAN a elaboração do Plano Diretor do Parque Guararapes e vem demandando a atuação do IPHAN na sua preservação.

O Congresso Nacional, a Presidência da República e as chefias do Governo Estadual e do Governo Municipal de Jaboatão do Guararapes, no exercício da função legislativa, têm produzido instrumentos normativos específicos, com vista à preservação do Parque Guararapes.

A UFRPE e a UFPE participaram de projetos, pesquisas e ações para o Parque Guararapes em diversos momentos. A UFPE está realizando o cadastramento e o Plano de Regularização Fundiária e de Requalificação Urbanística dos assentamentos habitacionais do Parque Guararapes, a partir da contratação da Secretaria do Patrimônio da União.

O mercado imobiliário tem exercido forte pressão sobre os atributos do Parque, ocupando de forma irregular e inadequada o seu espaço e os seus entornos.

A comunidade local vem participando das ações de planejamento e gestão do Parque, por meio das suas representações.

5.9 As lacunas de atuação

O exame das ações desenvolvidas no Parque Guararapes, à luz das exigências de preservação dos seus atributos e de gestão do espaço, revela a falta de atuação em áreas importantes, de que deriva grande parte dos problemas apresentados pelo sítio histórico.

Apesar da diversidade e do grande número de ações realizadas na área, passados mais de 40 anos da criação do Parque Guararapes, não foram implantadas as edificações e os equipamentos projetados para a sua função de parque público. Verifica-se que a falta de decisão política sobre a permanência ou a relocação da população dos assentamentos impossibilitou, até o ano de 2013, a definição quanto aos limites da área a ser assumida e requalificada e quanto ao programa do parque público a ser implantado.

O controle urbano e ambiental tem-se mostrado insuficiente desde os primórdios da proteção oficial ao Parque Guararapes, o que propiciou a ocupação e o uso irregulares e inadequados do seu território e de seus entornos, o que tem contribuído para a destruição dos recursos naturais (topografia, solo, vegetação, cursos d'água etc.) e colocado em risco a preservação das áreas livres remanescentes.

A conservação e a manutenção das áreas livres do Parque têm-se mostrado insuficientes, como pode ser verificado no estado em que se encontram as vias, edificações, equipamentos e cercas, bem como no acúmulo de lixo em diversos pontos do sítio histórico.

Apesar de ter sido instituído no âmbito da política nacional de criação dos parques nacionais e submetido ao Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, o Parque Guararapes não foi enquadrado como unidade de conservação federal, estadual ou municipal, categorizadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)⁷, o que o situa fora das políticas ambientais.

A não inserção do espaço do Parque no tecido urbano de Jaboatão dos Guararapes tem mantido o espaço em situação de isolamento físico e à margem de grande parte das políticas municipais de desenvolvimento urbano e socioeconômico, o que mantém os assentamentos em condições subnormais de habitabilidade.

Essa postura, associada à falta de ações que visem à integração do território do Parque Guararapes à Região Metropolitana do Recife, tem contribuído significativamente para o seu “esquecimento” enquanto importante espaço de lazer cultural e de visitação turística.

Nesse sentido, vale registrar a falta de ações governamentais voltadas para a divulgação e o aproveitamento turístico desse parque histórico, a despeito da sua relevância cultural e paisagística e da localização privilegiada.

Foi também identificada, nas últimas décadas, a carência de ações de educação ambiental e patrimonial, bem de promoção do patrimônio cultural do Parque Guararapes. Essas lacunas contribuem para a falta de reconhecimento, valorização e apropriação do sítio histórico pela sociedade.

É notória a insuficiência dos recursos orçamentários aplicados no Parque frente às necessidades apresentadas para a sua instituição, preservação, manutenção e promoção.

Evidencia-se no Parque Guararapes a falta de instrumentos fundamentais de gestão pública, voltados para a integração, comunicação, coordenação, avaliação de resultados, prestação de contas e responsabilização. Essa condição propicia sobreposições, conflitos e lacunas na atuação, desperdício de esforços e de recursos.

5.10 Os condicionantes atuais da gestão: entraves e elementos favoráveis

Visando atender ao objetivo da pesquisa, que consiste em contribuir para a melhoria da gestão do Parque Guararapes, buscou-se identificar os entraves e os elementos favoráveis a esse processo. Desse modo, a análise identificou como possíveis entraves à gestão do Parque Guararapes:

⁷ Criado pelo Decreto nº 84.017, de 21/09/1979.

- A dimensão e a complexidade das questões apresentadas pelo sítio histórico, relacionadas com a ocupação irregular e os impactos aos atributos do local;
- A falta de decisão política sobre questões fundamentais apresentados pela área, especialmente quanto à permanência da população;
- A inadequação da legislação vigente à realidade atual, que se expressa nas divergências entre as poligonais de tombamento e de desapropriação, na falta de definição de parâmetros de ocupação para a área desapropriada e na falta de instrumentos específicos de proteção ambiental nas três esferas governamentais;
- O grande número de instituições com responsabilidade de atuação na área e a falta de coordenação de suas ações, o que propicia sobreposições e lacunas na atuação;
- A falta de clareza dos atores a respeito das suas próprias responsabilidades e das demais instituições;
- A divergência de interesses entre os atores, especialmente com relação à ocupação do território do Parque;
- A falta de instrumentos para a gestão compartilhada do parque histórico.

Foram identificados os seguintes elementos favoráveis à gestão do Parque Guararapes:

- A importância do patrimônio histórico-cultural, ambiental e paisagístico local, que, para a preservação da área, responsabiliza diversas instituições, das três esferas governamentais, e possibilita o aporte de recursos de fontes diversas;
- A titularidade da União Federal, que possibilita um maior controle do território;
- A experiência acumulada nos planos e ações desenvolvidos em parceria entre o poder público e a comunidade local;
- Os planos elaborados e os acordos de preservação firmados para a gestão compartilhada do sítio histórico, que revelam a intenção dos atores nesse sentido;
- A atual convergência de esforços das instituições nas ações em execução no Parque⁸;
- O atual debate legal sobre as responsabilidades das instituições na área.

Os entraves e os elementos favoráveis identificados foram submetidos à validação dos principais atores da gestão do Parque Guararapes.

⁸ Obra de Requalificação Paisagística do Parque Histórico Nacional Guararapes e Plano de Regularização Fundiária dos Assentamentos Habitacionais na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

6 A GESTÃO NA VISÃO DOS ATORES

A visão das instituições sobre a gestão do Parque Guararapes foi obtida por meio da pesquisa de campo, que consistiu na consulta aos atores integrantes da matriz institucional do Parque Guararapes. A consulta teve como objetivos validar os resultados da análise da gestão do sítio histórico e identificar a visão dos atores sobre os valores do Parque Guararapes.

A pesquisa de campo foi desenvolvida entre os meses de novembro de 2013 a fevereiro de 2014. Consistiu em entrevistas, que foram realizadas por meio da aplicação de um questionário estruturado em cinco perguntas objetivas - destinadas a conhecer a visão dos atores sobre os valores, os entraves e elementos favoráveis à gestão, e as responsabilidades das instituições sobre a área -, e uma pergunta aberta, com vista à coleta de sugestões para a melhoria da gestão do Parque.

No questionário, optou-se por não estabelecer relações entre as causas dos problemas e as instituições responsáveis pela gestão do Parque, de modo a evitar a inibição dos entrevistados e a sua recusa à participação.

Foram entrevistadas 15 pessoas, sendo 13 delas representantes de instituições que atualmente se encontram em posição estratégica na gestão do Parque Guararapes e/ou que participaram dos planos e ações para o sítio histórico, e duas gestoras que chefiaram o Escritório Técnico do IPHAN no Parque nos anos 1990 e 2000.

No Quadro 10, estão listadas as instituições que foram convocadas a participar da pesquisa e os quantitativos de atores solicitados e atores participantes.

Quadro 10 – Atores participantes da pesquisa de campo

INSTITUIÇÃO	SOLICITADOS	PARTICIPANTES
Exército Brasileiro: Parque Histórico Nacional dos Guararapes	1	1
Ministério da Cultura/ IPHAN: Coordenação Nacional de Gestão de Qualificação Urbana e Superintendência de Pernambuco	3	2
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria do Patrimônio da União: Superintendência em Pernambuco	3	1
Ministério Público Federal: Procuradoria Federal no IPHAN	1	1
Governo do Estado de Pernambuco: Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE) e Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM)	2	2

Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes: Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade, Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade e Secretaria de Políticas Sociais Integradas	4	1
Mosteiro de São Bento: Santuário de Nossa Senhora dos Prazeres	2	1
UFPE: Coordenação do Plano de Regularização Fundiária, Plano Urbanístico e Mobilização Social	3	2
Comunidade: Associação Amigos do Parque e Centro Social Urbano João de Deus	2	2
IPHAN: Chefias do ET do Parque em anos anteriores	2	2
TOTAL	23	15

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Observa-se que a maioria dos gestores que não responderam ao questionário ocupam cargos políticos, como as Superintendências do IPHAN e da SPU, as Secretarias da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes e a Chefia da Ordem Beneditina, e que todos eles foram selecionados e convocados a colaborar com a pesquisa por virem participando das discussões e decisões recentes sobre o Parque Guararapes. A não contribuição desses gestores pode indicar a intenção de não expor a sua visão sobre as questões do Parque.

A comunidade local participou da pesquisa por meio das duas lideranças mais atuantes nas ações conjuntas com as instituições públicas, que contribuíram para a elaboração dos três planos participativos (Plano Diretor, Plano de Preservação e Plano de Ação do PACH).

Em um total de 15 atores consultados, foram identificados os seguintes valores no Parque Guararapes:

Quadro 11 – Valores identificados pelos atores no Parque Guararapes

VALOR	Nº	%
Paisagístico	14	93,33
Histórico-cultural	14	93,33
Ambiental	13	86,66
Patrimonial público	11	73,33
Social	11	73,33

Urbanístico	10	66,66
Turístico	8	53,33

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Essa consulta validou todos os valores identificados na caracterização do Parque Guararapes. O valor educacional foi também apontado por um dos atores, de forma espontânea.

Dos entraves à gestão do Parque Guararapes, submetidos à apreciação dos atores, todos foram indicados, na ordem de pontuação registradas no quadro a seguir.

Quadro 12 – Entraves apontados pelos atores à gestão do Parque Guararapes

ENTRAVE	Nº	%
A inação de atores-chave em relação a determinadas questões	12	80%
A indefinição ou a falta de clareza das responsabilidades das instituições	10	66,66%
A divergência de interesses entre os atores	10	66,66%
A inadequação da legislação à realidade atual	9	60%
A falta de instrumentos para a gestão compartilhada	7	46,66%
A dimensão e a complexidade das questões	6	40%
A falta de solução para questões cruciais	6	40%
O grande número de instituições com responsabilidade de atuação na área	5	33,33%

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Foram também apontados, de forma espontânea, os seguintes entraves:

- A falta de uma política socioespacial/territorial para as questões do Parque;
- A falta de decisão política para resolver a complexa gestão do território;
- A falta de uma visão estratégica de responsabilidade pública dos gestores;
- A utilização do Parque para fins eleitorais;
- A falta de uma política habitacional;
- O descompromisso da Prefeitura com a área;
- A não apropriação do Parque como bem cultural da população.

Os elementos favoráveis à gestão, por sua vez, receberam os seguintes percentuais de indicação:

Quadro 13 – Elementos favoráveis à gestão do Parque Guararapes apontados pelos atores

ELEMENTO FAVORÁVEL	Nº	%
A convergência de esforços das instituições nas ações em execução	12	80%
A responsabilidade legal pela preservação da área pelas três esferas governamentais	9	60%
A importância do patrimônio histórico-cultural, ambiental e paisagístico local	9	60%
A experiência acumulada nos planos e ações em parceria entre o poder público e a comunidade	7	46,66%
Os planos elaborados e os acordos de preservação firmados	6	40%
A titularidade da União	3	20%

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Os resultados do questionamento a respeito das responsabilidades das instituições sobre as funções nas áreas livres do Parque Guararapes estão representados na Tabela 1.

Tabela 1 - Responsabilidades das instituições quanto às funções nas áreas livres do Parque Guararapes, na visão dos atores

FUNÇÕES	INSTITUIÇÕES											
	Exército		SPU		IPHAN		Governo do Estado		Prefeitura de Jaboatão		Mosteiro de São Bento	
	Nº	%	N	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Coordenação da gestão	3	20	2	13	3	20	2	13	3	20	3	20
Preservação do sítio histórico	3	20	2	13	3	20	3	20	3	20	3	20
Fiscalização e controle	3	20	2	13	3	20	2	13	2	13	1	6
Vigilância e guarda	3	20	2	13	2	13	3	20	3	20	3	20
Planejamento e projetos	3	20	2	13	3	20	3	20	3	20	1	6
Implantação de equipamentos de lazer							3	20	3	20		
Implantação de infraestrutura urbana	1	6			1	6	2	13	3	20		
Serviços urbanos	1	6					2	13	3	20		
Arborização							3	20	3	20		

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Da análise desses resultados, infere-se que os atores identificam como principais responsáveis pelas funções públicas nas áreas livres do Parque Guararapes as instituições relacionadas no quadro a seguir.

Quadro 14 - Responsabilidades das instituições quanto às funções nas áreas livres do Parque Guararapes na visão dos atores

FUNÇÃO	PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS
Coordenação da gestão	Exército, IPHAN, Prefeitura e Mosteiro de São Bento
Preservação do sítio histórico	Exército, IPHAN, Governo do Estado, Prefeitura e Mosteiro de São Bento
Fiscalização e controle	Exército e IPHAN
Vigilância e guarda	Exército, Governo do Estado, Prefeitura e Mosteiro de São Bento
Planejamento e projetos	Exército, IPHAN, Governo do Estado e Prefeitura
Implantação de equipamentos de lazer	Governo do Estado e Prefeitura
Implantação de infraestrutura urbana	Prefeitura
Serviços urbanos	Prefeitura
Arborização	Governo do Estado e Prefeitura

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Com relação às responsabilidades das instituições quanto às funções nas áreas ocupadas do Parque Guararapes, os resultados da consulta estão representados na Tabela 2.

Tabela 2 - Responsabilidades das instituições quanto às funções nas áreas ocupadas do Parque Guararapes na visão dos atores

FUNÇÕES	INSTITUIÇÕES											
	Exército		SPU		IPHAN		Governo do Estado		Prefeitura de Jaboatão		Mosteiro de São Bento	
	Nº	%	N	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Coordenação da gestão	3	20	1	6	2	13	1	6	2	13		
Preservação do sítio histórico	3	20	1	6	2	13	2	13	2	13		
Fiscalização e controle	3	20	1	6	2	13	2	13	2	13		
Planejamento urbano	1	6	1	6	2	13	2	13	2	13	1	6
Implantação de infraestrutura urbana							2	13	2	13		
Serviços urbanos							2	13	2	13		
Arborização pública							1	6	2	13		

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Desses resultados, infere-se que os atores identificam como principais responsáveis pelas funções públicas nas áreas ocupadas do Parque Guararapes as instituições relacionadas no quadro a seguir.

Quadro 15: Responsabilidades das instituições quanto às funções nas áreas ocupadas do Parque Guararapes na visão dos atores

FUNÇÃO	PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS
Coordenação da gestão	Exército
Preservação do sítio histórico	Exército
Fiscalização e controle	Exército
Planejamento urbano	IPHAN, Governo do Estado e Prefeitura
Implantação de infraestrutura urbana	Governo do Estado e Prefeitura
Serviços urbanos	Governo do Estado e Prefeitura
Arborização pública	Prefeitura

Fonte: Gisela Montenegro (2014).

A pesquisa de campo revelou que os atores responsáveis pela gestão do Parque Guararapes reconhecem os valores desse sítio histórico e têm uma visão convergente sobre os condicionantes da gestão do espaço (entraves e fatores favoráveis).

Sobre a visão que esses atores têm a respeito das responsabilidades das instituições no Parque Guararapes, verifica-se que:

- Identificam a responsabilidade de todas as instituições na preservação do Parque;
- Atribuem a coordenação da gestão do Parque ao IPHAN e à Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes;
- Identificam a grande responsabilidade do Governo do Estado de Pernambuco na preservação e na instalação de equipamentos do Parque;
- Apontam a Prefeitura como ator com responsabilidade sobre todas as ações relacionadas à gestão, tanto nas áreas livres quanto nas áreas ocupadas, o que coloca essa esfera governamental em posição central na gestão do Parque.

Os atores entrevistados apresentaram as seguintes sugestões para a melhoria da gestão do Parque Guararapes:

- “Reconhecimento das atribuições de cada ente envolvido na gestão.”;
- “Maior participação e envolvimento da comunidade nas ações de gestão.”;
- “Estabelecimento de atividades permanentes de educação patrimonial.”;
- “Estudo de viabilidade econômica do PHNG como forma de garantir a sua sustentabilidade e também atribuição de valor econômico pelos agentes envolvidos (turismo cultural, ecológico, etc).”;
- “Ação do Iphan, com a participação da Prefeitura no sentido de garantir a preservação paisagística e do patrimônio histórico-cultural. Essas ações devem propiciar a infraestrutura necessária a um parque urbano e para que as atividades culturais possam ocorrer.”;
- “Requalificação geral do Parque, nas suas várias dimensões: a cultural, que implica na implantação de equipamentos para dotar o parque de condições de funcionamento e de apropriação dos usuários; a social, que implica na regularização fundiária dos terrenos ocupados para os moradores de baixa renda; a paisagística, que implica na manutenção das características ambientais das áreas ainda desocupadas, e a urbanística, que implica na implantação de infraestrutura urbana e serviços urbanos.”;
- “[...] reflexão sobre os limites de proteção e a sua capacidade de representação do objeto histórico, além de definir parâmetros de preservação para todas as áreas que constituem o PHNG.”;

- “[...] monitoramento da área com objetivo de manter as diretrizes de ocupação, de regularização e de preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, com vistas à compatibilização da preservação do patrimônio cultural com a gestão da dinâmica urbana.”;
- Articulação interinstitucional, entre o poder público federal e local para as ações de gestão;
- “[...] preservação do parque histórico de maneira compartilhada.”;
- Regularização do espaço urbano, “[...] de forma que o mesmo possa ser dotado de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários para a verdadeira inserção na malha urbana da cidade. E o encaminhamento à câmara de vereadores de projeto de lei para instituição de ZEIS.”;
- “Reuniões periódicas entre os responsáveis pela Administração do Parque.”;
- “Cada responsável se esforça ao máximo em suas áreas de atribuição.”;
- “Uma coordenação eficiente e atuante.”;
- “Tornar o PHNG uma área de lazer e cultura, com eventos periódicos para dinamizar a frequência da população, bem como a instalação de equipamentos culturais/recreativos compatíveis com as características históricas e paisagísticas, geridos pela iniciativa privada, com acesso para a população de baixa renda, também.”;
- “Trabalhar um Plano de Gestão que leve em conta todos os sentidos do parque: histórico-cultural, turismo/lazer, moradia, memória/preservação, estratégico-militar, educacional, etc.”;
- “Tornar claro alguns objetivos macro e dentro dessas linhas de ações integradas entre os vários atores com responsabilidades, metas e prazos, tendo um outro grupo para acompanhamento da gestão, com poderes de aplicar sanções e restrições.”;
- “Contenção das ocupações.”;
- “Formalização das competências.”;
- “Vigilância efetiva da área.”;
- “Captação de recursos financeiros.”;
- “Revisão da legislação vigente, incluindo redefinição dos perímetros das áreas de preservação do Parque Histórico.”;
- “Gestão compartilhada.”;
- “Definição de metas e objetivos pelo poder público.”;

- “Elaboração de planejamento estratégico factível.”;
- “Revisão do tombamento.”;
- “Implementar a cooperação efetiva para a preservação do patrimônio cultural entre Iphan, Fundarpe e Prefeitura.”;
- “Comitê gestor.”
- “Uma nova lei para a gestão.”;
- “Espaço físico para participação da comunidade.”;
- “Maior espaço para participação da comunidade.”;
- “Manter o IPHAN na administração e fiscalização.”;
- Implementar o turismo para o desenvolvimento socioeconômico da população;
- “Desenvolvimento de uma política de corresponsabilidade pela proteção da área envolvendo as três esferas de governo e as comunidades.”;
- “Regularização das habitações existentes nesta área em terras da União.”;
- “Desenvolvimento de um plano urbanístico para a área como um todo, tendo como centro a valorização do patrimônio histórico.”;
- Compromisso dos gestores públicos com o bem coletivo, “[...] desenvolvendo ações de acordo com o interesse da população e não do capital”;
- Divulgação da importância histórico-cultural do lugar;
- “A PM Jaboaão precisa assumir o papel de coordenador local da gestão.”;
- “A SPU precisa assumir o papel de representante do proprietário de fato, da área.”;
- “A definição do Iphan de o quê e como deve preservar o PHNG e os Montes Guararapes: desenvolvimento da legislação, definição do território de forma clara e definitiva.”;
- “O aparelhamento (pessoal e material) do Iphan para o desempenho das atividades às quais está destinado legalmente na área.”;
- “A inclusão do PHNG na política de preservação do meio ambiente natural: IBAMA, onde há espaço para tal, já que se refere aqui a um patrimônio cultural brasileiro: UNIDADE DE CONSERVAÇÃO.”;
- “Consolidar ocupações irregulares, regularizar, limitar à situação encontrada (fiscalização), urbanizar, dar dignidade e, então, cobrar postura civilizada daqueles que serão privilegiados com a ação pública.”;
- Maior conservação, limpeza, iluminação e sinalização do Parque Histórico, não somente nos períodos de eventos.

Merece destaque o registro da arquiteta Fernanda Gusmão, que atuou na gestão do Parque Guararapes nas décadas de 1980 e 1990:

“O modelo social vivido por nós brasileiros é de tal forma opressor que a sociedade nem se apercebe QUE TEM DIREITO a um local histórico e de rara beleza como é o Parque De um modo geral as pessoas, inclusive muitas com curso superior, não se acham com direito a uma cidade segura, com ÁREAS VERDES e LIVRES como DEVERIA SER a do PHNG e além do mais com VALOR HISTÓRICO-CULTURAL”.

7 PROPOSIÇÕES

Neste capítulo são apresentadas propostas para a melhoria da eficiência da gestão do Parque Guararapes. Essas propostas foram elaboradas na perspectiva de que a gestão do Parque compreende ações voltadas para a sua instituição, preservação, guarda, manutenção e promoção, o que exige a compatibilização das ações relacionadas com a implementação das políticas públicas setoriais incidentes no local.

A construção das propostas apoiou-se na análise dos condicionantes da gestão do Parque, nas sugestões apresentadas pelos atores na pesquisa de campo e nas proposições dos planos participativos elaborados para o Parque - Plano Diretor do PHNG (IPHAN, 2002), Plano de Preservação do PHNG (IPHAN, 2005) e Plano de Ação do PACH de Jaboatão dos Guararapes (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, 2009).

Esses três instrumentos de planejamento participativo contemplam uma ampla gama de propostas de ação consideradas como prioritárias para a preservação do Parque Guararapes, que abrangem os múltiplos aspectos relacionados com a gestão da área. Dentre essas ações, a gestão compartilhada do sítio histórico foi apontada nos três planos como providência fundamental à implantação e a vitalização do Parque. Essa forma de gestão foi reafirmada nesta pesquisa como condição fundamental para a requalificação, a preservação e o desenvolvimento local do Parque Guararapes.

Com base nessa premissa e visando atender ao objetivo de contribuir para a melhoria da gestão do parque histórico, as propostas deste estudo convergem para a implantação da gestão compartilhada entre os atores públicos e privados e a comunidade local.

As proposições seguiram as linhas estratégicas de ação estabelecidas no Plano Diretor do PHNG e adotadas no Plano de Preservação do PHNG, a saber: promoção e proteção do patrimônio cultural; cidadania e integração social; fomento a atividades econômicas e turismo; segurança; melhorias urbanas, serviços públicos, equipamentos e edificações; paisagem e meio ambiente; regulamentação do uso do solo, titulação e controle urbanístico, e gestão e institucionalização.

É nessa última linha temática em que estão situadas proposições. Para os demais temas, por sua relação direta e influência na gestão Parque, são apresentadas recomendações e elencadas ações estruturadoras para o desenvolvimento desses aspectos do Parque, e que contribuirão para a sua gestão.

Procurou-se também atender às prioridades do Plano de Ação do PACH de Jaboatão dos Guararapes (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, 2009) relacionadas ao tema “gestão e institucionalização”, que são: segurança pública; programa de controle urbano; legislação para a gestão do uso e da ocupação do solo; modelo de gestão e unidade gestora do PHNG.

A seguir, são apresentadas as propostas para a melhoria da eficiência da gestão do Parque Guararapes, de acordo com as respectivas linhas estratégicas:

a) Gestão e Institucionalização

As propostas relacionadas com esse tema têm como objetivo principal instituir a gestão compartilhada do Parque Guararapes, de forma a abordar, de forma integrada, os diversos aspectos do sítio histórico. Nesse sentido, são apontadas as medidas e os instrumentos a seguir.

Como ação inicial, é proposta a realização de uma oficina de trabalho, promovida pelo IPHAN, em que será apresentado o resultado deste estudo, com os seguintes objetivos:

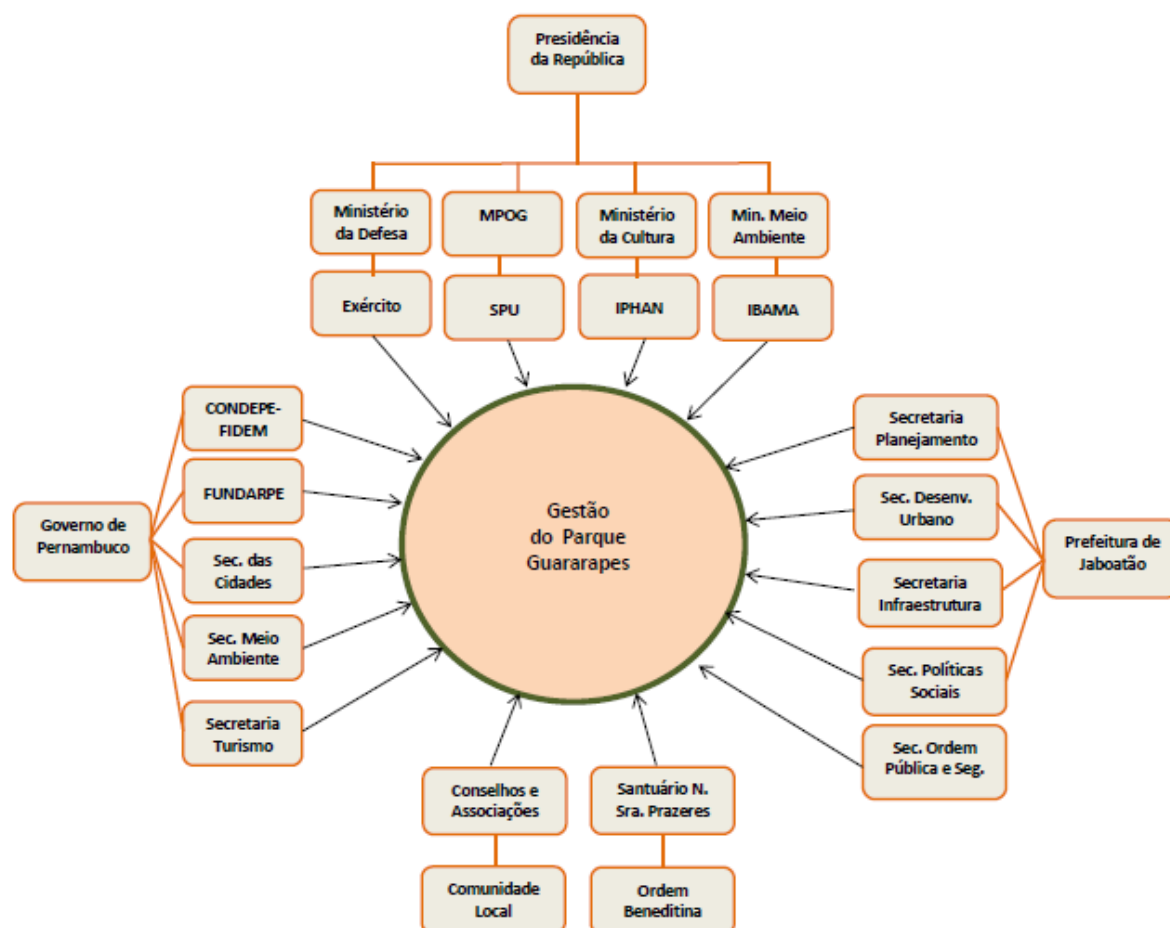
- Discutir e elucidar, em conjunto com os atores, as responsabilidades e as funções de cada um deles no território do Parque e do seu entorno;
- Definir a composição do Conselho Gestor do Parque Guararapes e os encaminhamentos para a sua instituição e início de atividade.

A constituição inicial do conselho gestor deverá representar a matriz institucional da gestão do Parque, que é integrada pelas seguintes instituições:

- Exército/Administração do Parque Histórico Nacional dos Guararapes;
- Iphan/Superintendência de Pernambuco;
- Secretaria do Patrimônio da União/Superintendência de Pernambuco;
- IBAMA/Superintendência de Pernambuco;
- Governo do Estado de Pernambuco: Secretaria das Cidades, Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, CONDEPE/FIDEM, FUNDARPE e CPRH;
- Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes: Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade, Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade, Secretaria Municipal de Ordem Pública e Segurança Cidadã e Secretaria de Políticas Sociais Integradas;
- Ordem Beneditina/Santuário Nossa Senhora dos Prazeres;
- Comunidade/Associações e conselhos de moradores.

A Figura 36 apresenta o esquema que ilustra a composição proposta para o Conselho Gestor do Parque Guararapes.

Figura 33: Matriz institucional da proposta para o Conselho Gestor do PHNG



Fonte: Gisela Montenegro (2014).

Para a estruturação da gestão são indicadas as seguintes ações iniciais:

- Instituição do Conselho Gestor do PHNG e do seu regulamento;
- Definição de uma política de corresponsabilidade pela proteção da área, com envolvimento das três esferas de governo e a comunidade;
- Elaboração de um Plano de Gestão que integre todos os aspectos do Parque: histórico-cultural, ambiental, urbanístico, lazer/turismo, educacional, socioeconômico etc. Esse plano deverá prever mecanismos de coordenação, comunicação, monitoramento das ações e responsabilização, visando à eficiência da gestão;

- Definição das responsabilidades e formalização das competências, para que as instituições assumam as suas funções na área. Nesse sentido, deverá ser buscada uma maior participação e comprometimento da Prefeitura Municipal de Jaboatão do Guararapes e do Governo do Estado de Pernambuco com o Parque e a sua população, bem como a articulação com o IBAMA, o Ministério das Cidades, o Ministério do Turismo e os serviços sociais autônomos (SEBRAE, SENAC, SENAI, SESC) nos processos e ações a serem desenvolvidos na área;
- Conhecimento das experiências em gestão compartilhada e parcerias público-privadas adotadas na gestão das unidades de conservação federais pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por suas afinidades temáticas e processuais com o Parque Guararapes, o que pode contribuir significativamente para a gestão desse espaço;
- Criação de uma Unidade Gestora do Parque, integrada pelas diversas instituições com atuação na área e com espaço físico para as suas atividades e as reuniões com todos os atores envolvidos. Para tanto, deverá ser buscado o aparelhamento desses órgãos para o desempenho das suas funções na área do parque histórico;
- Criação de um Fundo para o desenvolvimento do Parque, a ser gerido pelo Conselho Gestor. Esse fundo servirá para o aporte de recursos oriundos da concessão de uso para fins não residenciais de terrenos da União localizados na área do Parque, de compensações de danos ambientais, de transferências de recursos públicos destinados por disposição legal ou orçamentária, de contribuições financeiras de entidades por meio de convênios, de remuneração de serviços prestados, de doações de particulares, de operações urbanas, dentre outras fontes;
- Revisão do Plano Diretor do Parque Guararapes, em compatibilização com os estudos e planos que o sucederam (Plano de Preservação, Plano de Ação do PACH etc.);
- Revisão do Plano de Ação do PACH de Jaboatão dos Guararapes, para atualização das prioridades de ações e dos orçamentos;
- Revisão e compatibilização das legislações federal, estadual e municipal incidentes no sítio histórico, a partir da criação de um grupo de trabalho instituído com essa finalidade. Essa ação deve contemplar o estabelecimento dos parâmetros para a ocupação e o uso das áreas tombadas e desapropriadas e dos entornos e a inclusão do Parque Guararapes nas políticas de preservação do meio ambiente das três esferas governamentais;

- Elaboração de um Plano de Captação de Recursos. A parceria público-privada é apontada como uma alternativa capaz de viabilizar a implantação e a administração do complexo de edificações projetadas pelo Exército, que inclui um centro cultural/museu, um anfiteatro, um restaurante e mirantes.

b) Promoção e proteção do patrimônio cultural

Elaboração de um Plano de Promoção e Proteção, com vista à divulgação do patrimônio cultural do Parque Guararapes e à dinamização dos usos educacional e de lazer (cultural, recreativo, esportivo, turístico, ecológico etc.). Esse plano deverá contemplar ações integradas e permanentes de educação ambiental e patrimonial e de cidadania, voltadas para a população local e para a sociedade em geral, em articulação às redes públicas de ensino e universidades. O plano deverá ser elaborado em conjunto pelos órgãos de turismo, educação, cultura e esportes, das três esferas de governo, com a participação do Conselho Gestor do Parque Guararapes.

c) Cidadania e integração social

Instalação de um fórum permanente de participação da comunidade local nas questões do Parque, mediante a sua participação no Conselho Gestor e a discussão pública das ações a serem implementadas.

A Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes deverá inserir o Parque nos programas das suas políticas de desenvolvimento social, tendo em vista a melhoria das condições de vida da população local, o fortalecimento das suas organizações sociais e a promoção da cidadania.

d) Fomento a atividades econômicas e de turismo

Criação de um Plano de Desenvolvimento e Turismo, visando à integração do Parque Guararapes ao circuito turístico do Estado de Pernambuco. Esse plano deverá contemplar um estudo da viabilidade econômica do Parque a partir das potencialidades locais (turismo cultural, ecológico etc.), e prever ações de geração de renda para a população local a partir de produtos e serviços relacionados com o patrimônio cultural e ambiental do Parque, como, por exemplo, guias locais, doces de frutas regionais, tapeçaria, ações de formação profissional e comunitária. O plano deverá ser elaborado em conjunto pelos órgãos de desenvolvimento econômico e turismo das três esferas de governo, com a participação do Conselho Gestor do Parque Guararapes.

e) Segurança

Um Plano de Segurança deve ser elaborado, em conjunto entre o Exército e os órgãos de segurança da Prefeitura e do Governo do Estado, com vista à segurança dos usuários do Parque e à preservação da área.

A reconstituição da cerca, o fechamento dos acessos diretos das edificações ao interior do Parque e o controle de veículos em um único portão são medidas já discutidas pelos atores e que devem ser imediatamente implementadas pelo Exército, a fim de possibilitar a realização das obras em execução e evitar a sua destruição. A atuação da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes é fundamental ao impedimento da utilização da via interna do Parque como eixo de ligação entre a BR-101 e a Estrada da Batalha.

f) Melhorias urbanas, serviços públicos, equipamentos e edificações

A instalação dos equipamentos do Parque é condição fundamental ao seu uso e preservação. A obra de implantação da estrutura física do Parque, que se encontra em execução, está estabelecendo as condições de funcionamento e de apropriação do Parque como espaço de uso de lazer (cultural, recreativo, esportivo, turístico, ecológico etc.) e educacional.

O IPHAN e o Exército deverão envidar esforços para a captação dos recursos necessários à continuidade da execução das obras previstas no projeto paisagístico e à construção das edificações. As demais instituições públicas gestoras do Parque deverão também se associar na busca desses recursos.

A Prefeitura deve ampliar imediatamente as ações de manutenção e conservação das áreas do Parque, tendo em vista a intensificação do uso do espaço, ocorrida a partir da conclusão dos trechos da obra de requalificação em execução.

g) Paisagem e meio ambiente

A primeira etapa da obra de requalificação paisagística do Parque, em execução pelo IPHAN, contempla a recomposição da vegetação nativa nas áreas de intervenção e ações pontuais de contenção do solo. No entanto, essas medidas não são suficientes para sustar o processo de degradação ambiental do Parque.

Além da recomposição dos danos causados por particulares ao ambiente do Parque, recomenda-se que a compensação dos danos irreversíveis (especialmente a destruição do Morro do Telégrafo) seja realizada mediante a destinação de recursos para a melhoria do ambiente do Parque, no âmbito da ação judicial impetrada pelo IPHAN.

As ações integradas de educação ambiental e patrimonial, sugeridas na proposta para o Plano de Promoção e Proteção, deverão enfocar as questões ambientais das áreas livres e das áreas ocupadas.

A fiscalização e o controle das ocupações, abordados no item a seguir, constituem ações fundamentais para a preservação do ambiente e da paisagem do Parque, considerando-se os graves impactos causados por esse processo irregular, como foi demonstrado neste estudo.

h) Regulamentação de uso do solo, titulação e controle urbanístico

O Cadastramento, o Plano de Regularização Fundiária e o Plano Urbanístico, que estão em desenvolvimento pela SPU, por meio da UFPE, além de possibilitar a titulação e a requalificação urbanística dos assentamentos, virão subsidiar a regulamentação do uso do solo e contribuir para o controle urbanístico da área do Parque Guararapes.

Destarte, são fundamentais a complementação desse plano, a aprovação dos órgãos competentes e a decisão política de executar as ações nele previstas. Recomenda-se que o plano contemple a indicação das fontes de recursos para a intervenção urbana e os responsáveis por cada uma das ações, de modo que a regularização fundiária seja implementada em conjunto com a regulamentação de uso do solo e a intervenção urbana. Essa última deve realizar o ordenamento territorial e a dotação de infraestrutura e equipamentos.

O controle urbanístico deverá, de imediato, ser objeto de um Plano de Proteção e Preservação para o desenvolvimento de ações integradas de fiscalização, controle e monitoramento das ocupações, a ser idealizado e executado em conjunto pelo IPHAN, SPU, Governo do Estado de Pernambuco e Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes. Esse plano deverá contar com a participação da comunidade, a fim de que essa venha a contribuir para a fiscalização da área. Deverá também se articular com o Plano de Segurança, a fim de potencializar os seus resultados.

8 CONCLUSÕES

O estudo das políticas públicas nacionais de preservação do patrimônio cultural e dos instrumentos de planejamento e gestão de sítios históricos urbanos demonstrou a evolução dessas políticas e do conceito de patrimônio cultural, que, na atualidade, está expresso na Constituição Federal de 1988 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” (BRASIL, 1988, Art. 216).

Identificou-se a reformulação de práticas e processos para a aplicação dos princípios modernizadores da Constituição de 1988, dentre os quais, a inserção do patrimônio cultural na pauta das políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, a construção de instrumentos de ação conjunta e de gestão compartilhada entre as três esferas de governo e o envolvimento da sociedade.

A caracterização do Parque Guararapes evidenciou a riqueza e a relevância dos seus atributos histórico-culturais, ambientais, paisagísticos, turísticos e urbanísticos, que o caracterizam como monumento nacional e patrimônio público. Foram também apontados as pressões e os impactos sobre esses atributos, provocados pela ocupação irregular do território do Parque. Essa investigação demonstrou a dimensão e a complexidade das questões do Parque, dentre as quais se destaca a oposição entre a preservação do sítio histórico e de seus atributos e a necessidade de habitação e de condições de vida da população local.

A análise da gestão do Parque Guararapes identificou que, em virtude dos atributos do Parque Guararapes e da ocupação informal existente, incidem sobre o seu território políticas públicas de patrimônio cultural, meio ambiente, patrimônio público e desenvolvimento urbano, bem como as políticas sociais voltadas para a população local. Conforme foi verificado, a implementação dessas políticas públicas setoriais mobiliza um grande número de atores e resulta na execução de ações de várias naturezas.

Instituições diversas, dos três níveis de governo e a sociedade, mais diretamente a comunidade local, compartilham a responsabilidade sobre a gestão do Parque, por força de atos normativos diversos. Essas instituições, a partir da criação do Parque, desenvolveram um grande número ações, muitas delas em parceria com outras instituições e com a comunidade local.

Verifica-se que, a despeito dos esforços empreendidos no sentido da gestão compartilhada do Parque Guararapes, grande parte das instituições tem atuado aquém das suas

responsabilidades legais, bem como das necessidades apresentadas pelo sítio histórico, especialmente no que se refere ao controle urbano, à dotação de infraestrutura e à prestação de serviços públicos, muitas vezes, em desalinho às diretrizes estabelecidas nos planejamentos conjuntos e aos acordos de preservação firmados. Ao longo da história da gestão do Parque Guararapes, são evidentes a falta de articulação entre os atores, lacunas e sobreposições de atuação, conflitos institucionais e desperdício de esforços e de recursos públicos.

A partir da análise realizada, em triangulação com a visão dos atores obtida na pesquisa de campo, foram identificados como principais entraves à eficiência da gestão do Parque Guararapes a dimensão e a complexidade das questões, a falta de decisão política, o grande número de instituições com responsabilidade de atuação na área, a falta de clareza sobre as responsabilidades das instituições, a divergência de interesses entre os atores e a falta de instrumentos para a gestão compartilhada.

Essa mesma investigação identificou como principais elementos favoráveis à gestão eficiente do Parque Guararapes a importância do patrimônio histórico-cultural, ambiental e paisagístico local, a titularidade da União Federal, a responsabilidade legal pela preservação da área pelas três esferas governamentais, a experiência acumulada nos planos e ações em parceria entre o poder público e a comunidade, os planos elaborados e os acordos de preservação firmados e a convergência de esforços das instituições nas ações em execução.

O estudo apontou para a necessidade de reestruturação da forma de gestão do Parque Guararapes, com a finalidade de promover os ajustes necessários à transposição das fronteiras do planejamento e da assinatura de acordos para a viabilização da gestão integrada e compartilhada pelas instituições responsáveis por esse espaço de reconhecido valor cultural nacional.

A relevância dos atributos do Parque Guararapes e a pressão exercida sobre eles exigem, para a sua conservação e preservação, uma abordagem integrada e interdisciplinar dos seus múltiplos aspectos - culturais, ambientais, urbanísticos, econômicos, sociais e políticos. A atuação compartilhada dos atores públicos e privados e da sociedade, especialmente da comunidade local, constitui, igualmente, condição fundamental à requalificação, preservação e desenvolvimento local do Parque.

É imperativo no Parque Guararapes uma gestão pública eficiente, dotada de estrutura normativa e funcional adequadas, com mecanismos de coordenação, comunicação, monitoramento e responsabilização.

As duas importantes ações em execução no local configuram-se novos condicionantes da gestão, apontando para um avanço no sentido da melhoria das condições de uso e de gestão

do espaço. A regularização fundiária e a requalificação urbanística dos assentamentos deverão inserir esses espaços na dinâmica urbana do município de Jaboatão dos Guararapes, o que contribuirá para o seu desenvolvimento local. Por sua vez, a requalificação do Parque virá inseri-lo no circuito de lazer recreativo e turístico da RMR.

Verifica-se que o espaço do Parque, além da qualificação como parque público, necessita ser inserido no contexto urbano da Região Metropolitana do Recife, a fim de que se torne sustentável. Para tanto, é necessária a implementação de um modelo de preservação do patrimônio cultural e ambiental integrado às políticas de desenvolvimento urbano das três esferas governamentais, associado ao estabelecimento de mecanismos de gestão compartilhada e de instrumentos operacionais com essa finalidade.

É nesse sentido que foram construídas as proposições deste estudo e que se pretende contribuir para a eficiência da gestão do Parque Guararapes e à efetividade das políticas públicas implementadas na área.

Por sua complexidade, a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes requer uma estrutura de governança capaz de articular as diversas políticas públicas, compatibilizar os diversos interesses, legitimar as decisões, proporcionar eficácia às ações realizadas, bem como de sustar o processo de ocupação da área e instituir as condições necessárias ao cumprimento da sua função precípua de parque histórico nacional.

REFERÊNCIAS

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

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. **Rodrigo e o SPHAN**. Rio de Janeiro: Secretaria do Patrimônio e Artístico Nacional, 1987. Publicações da Secretaria do Patrimônio e Artístico Nacional, n. 38.

ARAÚJO, Joaquim F. F. E. **Avaliação da gestão pública: a administração pós- burocrática**. Universidade do Minho. Portugal. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2014

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.

BARLEUS, Gaspar. **História dos feitos recentemente praticados durante oito anos no Brasil**. Recife: Fundação de Cultura, 1980.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; FERNANDES, Marlene Allan (Coord.). **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. São Paulo: Ed. Campus, 2000.

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

_____. **Decreto nº 57.273**, de 16 de novembro de 1965. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os terrenos onde foram travadas as Batalhas dos Guararapes, no Município de Jaboatão, no Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/Legislacao.nsf/viwTodos/37E188812C8B36CD032569FA005668B7?Opendocument>>. Acesso: 05 jun. 2013.

_____. **Decreto nº 68.527**, de 19 de abril de 1971. Cria o Parque Histórico Nacional dos Guararapes e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/FBC147073DCBAFCA032569FA00556EDD?Opendocument>>. Acesso: 05 jun. 2013.

_____. **Decreto nº 84.017**, de 21 de setembro 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso: 14 julho. 2013.

_____. **Decreto-lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso: 07 mar. 2013.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso: 05 dez. 2013.

_____. **Decreto-Lei nº 271**, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm> Acesso: 05 fev. 2014.

_____. **Lei Federal nº 7.735**, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm>. Acesso: 06 jul. 2013.

_____. **Lei Federal nº 7.970**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso: 10 abr. 2013.

_____. **Lei Federal nº 9.497**, de 11 de setembro de 1997. Dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9497.htm>. Acesso: 20 jun. 2013.

_____. **Lei Federal nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso: 07 mar. 2013.

_____. **Lei Federal nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 mar.2013.

_____. **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso: 18 jul. 2013.

_____. **Lei Federal nº 11.481**, de 31 de maio de 2001. Dá nova redação a dispositivos do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato_2007-2010/2007/LeiL11481.htm>. Acesso: 05 fev. 2014.

_____. **Lei Federal nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso: 07 mar. 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Manual da regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 369, de 2006**. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso: 12 fev. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Site oficial do Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/parques-e-%C3%A1reas-verdes>>. Acesso: 12 fev. 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 45, 1998.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

CARVALHO, Alan Francisco de. Políticas públicas em turismo no Brasil. **Sociedade e cultura**, Universidade Federal de Goiás, 2000. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=70312129006>>. Acesso: 04 fev. 2014.

CARVALHO, Alusson; SALES, Fátima (Org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CARVALHO, Maria de Lourdes; BARBOSA, Telma R. G. C. Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna de literatura. In: ENAPAD, 2011. **Anais eletrônicos...** 2011. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

CASTRO, Bernardino F. de F. A. Os Montes Guararapes. In: Maior, Mário Souto; SILVA, Leonardo Dantas. **Paisagem Pernambucana**. Recife: Editora Massangana, 1993.

COMANDO MILITAR DO NORDESTE. **Plano de Revitalização do Parque Histórico Nacional dos Guararapes**. Recife: Comando Militar do Nordeste, 2005.

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

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: UAB, 2009.

DIAS, João de Deus Oliveira. Sesmaria de Santo de Santo André de Muribeca: origem do Engenho Guararapes. **Revista Arquivo Público**, Recife, 1949.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

EASTON, David. **The political system**. New York: Knopf, 1953.

ENCINAS, Rafael. **Curso on line de políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1950.

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.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 3, set./dez. 1996.

FIDEM. **Plano de preservação dos sítios históricos da região metropolitana do Recife**. Recife: FIDEM, 1978.

FIDEM. **Plano Diretor do Sistema de Parques**. Recife: FIDEM, 1980.

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

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORISSI, Stefano, WALDEMAR, Felipe. Economia da cultura: uma revisão da literatura. In: VALIATI, Leandro; FLORISSI, Stefano (Org.). **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.

FUNDAÇÃO PRÓ-MEMÓRIA. **Projeto de Revitalização do PHNG**. Recife: Fundação Pró-Memória, 1984.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, mar./abr. 1995.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, maio/jun. 1995.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. São Paulo: Lua Nova, 2003.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 2009.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

HOLANDA, Armando. **Projeto Físico - Parque Histórico Nacional dos Guararapes**. Recife: IPHAN, 1975.

HORTA, Maria de Lourdes Parreiras; DEL PRIORE, Mary. **Mémória, patrimônio e identidade**. Brasília: Ministério da Educação: 2005. p. 4. Boletim 4.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

IPHAN. **Bens Móveis e Imóveis Inscritos nos Livros de Tombo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**. Brasília: IPHAN, 1994.

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

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

_____. **Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes**. Jaboatão dos Guararapes. Brasília: IPHAN, 2005.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC das Cidades Históricas – Patrimônio, Desenvolvimento e Cidadania**. Brasília: IPHAN, 2009

_____. **Plano Diretor do Parque Histórico Nacional dos Guararapes**. Jaboatão dos Guararapes: IPHAN, 2002.

_____. **Projeto de requalificação paisagística do Parque Histórico Nacional Guararapes**. Jaboatão dos Guararapes: IPHAN, 2010.

LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, 1972.

LYNN JR, Laurence E. Gestão pública In: PETERS, G.B., Pierre, J. (Org.). **Administração Pública – coletânea**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MELO, Marcos André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICCO, Elisabeth (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1998.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura & Política**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria I.S.; PEREIRA, Potyara A.P. **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

PERNAMBUCO. Fórum Estadual da Agenda 21 de Pernambuco. **Agenda 21 de Pernambuco**. Recife, 2002.

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. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DO JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Documento Síntese do Plano de Ação para o Parque Histórico Nacional dos Guararapes do Município de Jaboatão dos Guararapes**. Jaboatão dos Guararapes: Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes; IPHAN, 2010.

_____. **Plano Diretor do Município de Jaboatão dos Guararapes**. Jaboatão dos Guararapes: Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes, 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.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. A implementação da política de meio ambiente no Brasil. In: _____. **Indicadores ambientais: avaliando a política de meio ambiente no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: SEMAD, 2006.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Isabel Valadão (Org.). **O estudo da política: estudos selecionados**. Brasília: Paralelo, 1998.

_____. **Para aprender políticas públicas.** Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em <http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_01.pdf>. Acesso: 07 mar. 2013.

_____. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade, **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 3. Brasília, 1997.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova.** São Paulo: Hucitec-Edusp, 1978.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M.A.B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, 2000. Caderno n. 48.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.

STEINBERGER, Marília. Por uma política urbana-regional. **Sociedade e Estado**, Brasília/DF, v. 13, n. 1, 1998.

TENÓRIO, Fernando G. Cidadania. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2007.

_____. **Gestão de ONG's: principais funções gerenciais.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development: our common future.** Oslo: 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

WINTER, Søren C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J. **Administração pública: coletânea.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Questionário da pesquisa de campo

QUESTIONÁRIO

Pesquisa: **A Gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes: análise e proposições.**

1. Quais valores você identifica no Parque Guararapes?

☐	Histórico-cultural
☐	Patrimonial público
☐	Ambiental
☐	Paisagístico
☐	Urbanístico
☐	Social
☐	Turístico
☐	Outros - especificar:

(Marque com um X nas quadriculas correspondentes)

2. Quais fatores você considera que dificultam a gestão Parque Guararapes?

☐	A dimensão e complexidade das questões
☐	A falta de solução para questões cruciais
☐	A inadequação da legislação à realidade atual
☐	O grande número de instituições com responsabilidade de atuação na área
☐	A indefinição ou a falta de clareza das responsabilidades das instituições
☐	A inação de atores-chave em relação a determinadas questões
☐	A divergência de interesses entre os atores
☐	A falta de instrumentos para a gestão compartilhada
☐	Outros - especificar:

(Marque com um X nas quadriculas correspondentes)

3. Quais elementos você considera que podem contribuir para a gestão eficiente do Parque Guararapes?

☐	A importância do patrimônio histórico-cultural, ambiental e paisagístico local
☐	A titularidade da União
☐	A responsabilidade legal pela preservação da área pelas três esferas governamentais
☐	A experiência acumulada nos planos e ações em parceria entre o poder público e a comunidade
☐	Os planos elaborados e os acordos de preservação firmados
☐	A convergência de esforços das instituições nas ações em execução
☐	Outros - especificar:

(Marque com um X nas quadriculas correspondentes)

4. Quais instituições você identifica como responsáveis pelas seguintes funções nas ÁREAS LIVRES do Parque Guararapes?

	Exército	SPU	Iphan	Governo do Estado	Prefeitura de Jaboatão	Mosteiro de São Bento
Coordenação da gestão						
Preservação do sítio histórico						
Fiscalização e controle						
Vigilância e guarda						
Planejamento e projetos						
Implantação de equipamentos de lazer						
Implantação de infraestrutura urbana (sistema viário, iluminação pública, sinalização etc.)						
Serviços urbanos (limpeza, lixo e conservação)						
Arborização						

(Marque com um X nas quadriculas correspondentes)

5. Quais instituições você identifica como responsáveis pelas seguintes funções nas ÁREAS OCUPADAS (assentamentos) do Parque Guararapes?

	Exército	SPU	Iphan	Governo do Estado	Prefeitura de Jaboatão	Mosteiro de São Bento
Coordenação da gestão						
Preservação do sítio histórico						
Fiscalização e controle						
Planejamento urbano						
Implantação de infraestrutura urbana (sistema viário, iluminação, água, esgoto etc.)						
Serviços urbanos (limpeza, lixo, conservação)						
Arborização pública						

(Marque com um X nas quadriculas correspondentes)

6. Quais as suas sugestões para a melhoria da gestão do Parque?

Nome:

Instituição/Órgão:

Data:

Obrigada pela participação.

Gisela Amado de Albuquerque Montenegro

Discente do Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco e responsável técnica pelas ações do IPHAN no Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

e-mail: gisela.am@gmail.com

ANEXO A - Acordo de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes

**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA CULTURA**

**D E C L A R A Ç ã O**

Eu, Gilberto Gil Moreira, Ministro de Estado da Cultura, em apoio ao processo de adesão local à construção de uma gestão compartilhada do Parque Histórico Nacional dos Guararapes e à elaboração de seu Plano de Preservação, endosso o Termo de Adesão que ora se firma e o Ato de Constituição da Comissão Gestora Local que ora se instala nesta cidade.

E, para que conste, firmo a presente, nesta cidade de Jaboatão dos Guararapes, em 03 de novembro de 2004.

Ministro Gilberto Gil Moreira

TERMO DE ADESÃO LOCAL PARA A GESTÃO COMPARTILHADA DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES QUE CELEBRAM O MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, O ESTADO DE PERNAMBUCO E O EXERCITO BRASILEIRO COM O INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL.



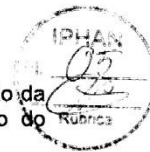
PREÂMBULO:

A PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Avenida Barreto de Menezes, 1648, Prazeres, Jaboatão dos Guararapes, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.377.679.0001-96, neste ato representado por seu Prefeito, Sr. Fernando Antônio Rodvalho; o GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Cidade do Recife, à Praça da República, s/n, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 10.571.982/0001-25, neste ato representado por seu Governador, Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos; o INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, autarquia federal com personalidade jurídica de direito público interno, com sede em Brasília-DF, no SBN, Quadra 2, Bloco F, Edifício Central Brasília, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 26.474.056.0001/71, neste ato representado por seu Presidente, Antônio Augusto Arantes Neto e o EXÉRCITO BRASILEIRO, através do COMANDO MILITAR DO NORDESTE, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.394.452/0432-52, neste ato representado por seu Comandante, General de Exército Roberto Jugurtha Câmara Senna, resolvem firmar o presente TERMO DE ADESÃO PARA A GESTÃO COMPARTILHADA DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES, que celebram, pautado nas estipulações constantes das cláusulas seguintes:

CLÁUSULAS:

- I – A PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, o GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO e o EXÉRCITO BRASILEIRO, este último, por intermédio do COMANDO MILITAR DO NORDESTE, ao aderirem ao presente, com objetivo de construir uma gestão compartilhada do PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES, comprometem-se a:
- a) atuar conjuntamente na Área Urbana de Interesse Patrimonial, definida neste instrumento;
 - b) implantar a Comissão Gestora Local, segundo parâmetros estabelecidos no Termo Geral de Referência para Plano de Preservação, conforme Portaria do IPHAN nº 299/04, segundo ato próprio, a ser instituído no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da assinatura deste instrumento;
 - c) elaborar o Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, para a alocação de investimentos públicos e privados, conforme estabelecido pelo IPHAN no Termo Geral de Referência para Plano de Preservação;
 - d) assegurar a contrapartida local, em comum acordo com os partícipes, no desenvolvimento das ações decorrentes e inerentes à construção de uma gestão compartilhada do Parque Histórico Nacional dos Guararapes;
 - e) promover o caráter permanente da Comissão Gestora Local.
- II – O IPHAN compromete-se a:
- a) promover e coordenar a elaboração do Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes;

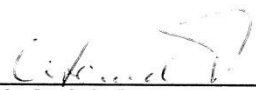
Handwritten signatures and initials.



- b) orientar os agentes promotores e/ou poder público local sobre a utilização da Lei de Incentivo à Cultura, na promoção de projetos de preservação do patrimônio cultural;
 - c) atuar, em conjunto com agentes de fomento, na orientação das ações que envolvam a participação das populações a serem beneficiadas, com destaque para as ações de educação patrimonial e ambiental;
 - d) promover a gestão compartilhada do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, priorizando a aprovação de projetos que decorram de iniciativas derivadas deste processo.
- III – As instituições signatárias consideram, para efeitos deste Termo de Adesão, a área de gerenciamento conjunto descrita e delimitada a seguir, definida como Área Urbana de Interesse Patrimonial:
- a) Descrição do perímetro da área (conforme mapa anexo):
 Limite Norte: No ponto inicial do Oceano Atlântico, segue pelo eixo da Rua Armindo Moura, até o cruzamento com a Rua José Dias Fernandes. Nesta, segue no sentido norte, no seu eixo, até o cruzamento com a Rua Jordão. Nesta, segue pelo seu eixo, no sentido oeste, até o encontro com a Rua Marilac. Segue no eixo desta rua, no sentido oeste, até o encontro com a Avenida Beira Rio. Segue ao longo do eixo da Avenida Beira Rio, no sentido oeste, até o encontro com a linha delimitadora dos municípios de Jaboatão dos Guararapes e Recife. Segue por esta linha delimitadora, no sentido oeste, até o cruzamento com a BR 101.
 Limite Oeste: A partir do cruzamento da linha delimitadora dos municípios de Jaboatão dos Guararapes e Recife com a BR- 101, segue pelo eixo desta rodovia, no sentido sul, até o encontro com a Estrada da Batalha.
 Limite Sul: No cruzamento da BR 101 com a Estrada da Batalha, segue no eixo da Estrada da Batalha, no sentido norte, até o encontro com a linha delimitadora do polígono de propriedade do Parque Histórico Nacional dos Guararapes. Segue por esta linha, até o encontro com a Avenida Barreto de Menezes. Segue pelo eixo desta Avenida, no sentido sudeste, até o Oceano Atlântico.
 Limite Leste: Oceano Atlântico, seguindo no sentido norte, até o ponto inicial do polígono.
- IV – Este Termo de Adesão não contempla repasse de recursos financeiros entre as partes, o qual, quando houver, implicará em instrumento específico.
- V - Os partícipes providenciarão a publicação de extrato do presente acordo na Imprensa Oficial respectiva, observado o prazo prescrito em lei.

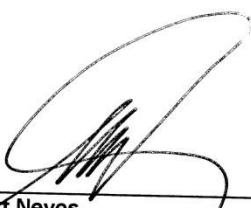
Assinam as partes o presente Termo de Adesão em 04 (quatro) vias de igual teor, forma e data, para um único efeito, na presença das testemunhas abaixo nomeadas e indicadas, para que surta seus efeitos jurídicos e legais em juízo ou fora dele.

Jaboatão dos Guararapes, 03 de novembro de 2004.

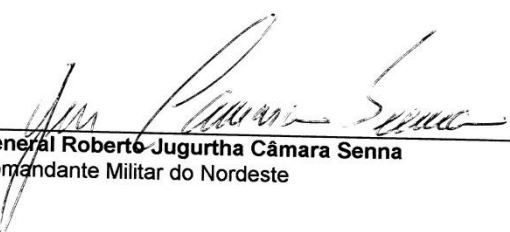


Fernando Antônio Rodvalho
 Prefeito do Município de Jaboatão dos Guararapes


 mai.



Mozart Neves
 Secretário de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco

General Roberto Jugurtha Câmara Senna
 Comandante Militar do Nordeste

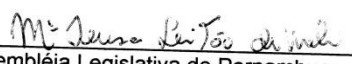


Antônio Augusto Arantes Neto
 Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

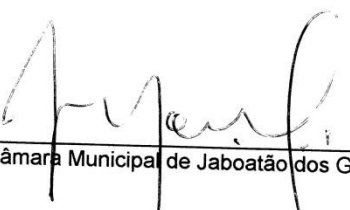
Testemunhas:

 Ministério Público Federal

 Ministério Público Estadual



 Assembleia Legislativa de Pernambuco



 Câmara Municipal de Jaboatão dos Guararapes



ATO DE CONSTITUIÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM O MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, O GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, O EXÉRCITO BRASILEIRO E O INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, OBJETIVANDO A IMPLANTAÇÃO DE COMISSÃO GESTORA LOCAL.

PREÂMBULO

A PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Avenida Barreto de Menezes, 1648, Prazeres, Jaboatão dos Guararapes, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.571.982/0001-25, por seu representante legal, Prefeito Fernando Antônio Rodovalho; o GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Cidade do Recife, à Praça da República, s/n, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 10.571.982/0001-25, por seu representante legal, Governador Jarbas de Andrade Vasconcelos; o INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, autarquia federal com personalidade jurídica de direito público interno, com sede em Brasília-DF, no SBN, Quadra 2, Bloco F, Edifício Central Brasília, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 26.474.056.0001/71, por seu representante legal, Presidente Antônio Augusto Arantes Neto e o EXÉRCITO BRASILEIRO, representado pelo COMANDO MILITAR DO NORDESTE, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.394.452/0432-52, através do seu Comandante, General de Exército Roberto Jugurtha Câmara Senna, resolvem celebrar o presente ATO DE INSTITUIÇÃO DA COMISSÃO LOCAL PARA A GESTÃO COMPARTILHADA DO PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES, pautado nas estipulações constantes das cláusulas seguintes:

CLÁUSULAS:

1ª) OBJETO

É objeto do presente acordo a constituição da **Comissão Gestora Local**, bem como o estabelecimento de bases de cooperação técnica entre os partícipes, visando o desenvolvimento de ações compartilhadas e convergentes, dirigidas à preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, localizado no Estado de Pernambuco, para atuação na Área Urbana de Interesse Patrimonial, definida no Termo de Adesão para a Gestão Compartilhada do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, datado de 03 de novembro de 2004, fazendo parte integrante deste, independentemente de transcrição.

2ª) CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO GESTORA LOCAL

A Comissão Gestora Local, de natureza interinstitucional, consultiva, deliberativa e de gestão local do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, é responsável pelo desenvolvimento das ações inerentes ao seu **Plano de Preservação**, cabendo-lhe, também, a função de coordenação e proposição das ações, articulação e definição de recursos.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – O caráter interinstitucional da Comissão Gestora Local consiste na sua composição, formada por representantes de órgãos das três esferas de governo, inclusive de instituições financeiras e da sociedade civil organizada, prévia e expressamente aceitas pelos partícipes.

PARÁGRAFO SEGUNDO – A Comissão Gestora Local é composta por um **Grupo Dirigente** e constituída pelas instituições e entidades discriminadas a seguir:

I. do **GOVERNO FEDERAL:**

- a) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN / 5ª Superintendência Regional, que a presidirá;
- b) Exército Brasileiro / Comando Militar do Nordeste;
- c) Ministério da Cultura – MinC;
- d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA;
- e) Gerência Regional do Patrimônio da União.

II. do **ESTADO DE PERNAMBUCO:**

- a) Secretaria de Planejamento;
- b) Secretaria de Educação e Cultura;
- c) Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente;
- d) Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo;
- e) Secretaria de Defesa Social;
- f) Secretaria de Infra-Estrutura.

III. do **MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES:**

- a) Secretaria de Planejamento;
- b) Secretaria do Desenvolvimento da Indústria, do Comércio e do Turismo;
- c) Secretaria de Cultura, Esportes e Juventude;
- d) Secretaria de Educação;
- e) Secretaria de Infra-Estrutura;
- f) Empresa de Desenvolvimento de Jaboatão dos Guararapes – EMDEJA.

IV. da **SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA:**

- a) Mosteiro de São Bento de Olinda;
- b) Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico de Pernambuco;
- c) Associações de Moradores do Parque Histórico Nacional dos Guararapes;
- d) Câmara de Diretores Lojistas de Jaboatão dos Guararapes;
- e) Fórum Neocidade.

PARÁGRAFO TERCEIRO – A Comissão será assessorada por um **Grupo Técnico**, a ela subordinado, cabendo-lhe a função de execução técnico-operacional do Plano de Preservação e do correspondente Programa de Atuação e demais ações de gerenciamento do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, sendo coordenado por representante indicado pelo IPHAN.

PARÁGRAFO QUARTO – O **Grupo Técnico** é constituído pelas instituições e entidades a seguir discriminadas:

I. do **GOVERNO FEDERAL:**

- a) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN / 5ª Superintendência Regional;
- b) Exército Brasileiro / Comando Militar do Nordeste;
- c) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA / Gerência Regional;
- d) Gerência Regional do Patrimônio da União;
- e) Banco do Nordeste Brasileiro - BNB;
- f) Universidade Federal de Pernambuco - Departamento de Arquitetura, Departamento de História, Pós-graduação em Arqueologia;
- g) Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE.



II. do ESTADO DE PERNAMBUCO:

- a) Agência CONDEPE/ FIDEM;
- b) Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - FUNDARPE;
- c) Companhia Pernambucana do Meio Ambiente - CPRH;
- d) Empresa de Turismo de Pernambuco - EMPETUR;
- e) Universidade de Pernambuco - UPE.

III. do MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES:

- a) Secretaria de Planejamento;
- b) Secretaria do Desenvolvimento da Indústria, do Comércio e do Turismo;
- c) Secretaria de Educação;
- d) Secretaria de Infra-Estrutura;
- e) Secretaria de Cultura, Esportes e Juventude.

PARÁGRAFO QUINTO – O **Grupo Dirigente** da Comissão Gestora Local tem os seguintes representantes designados:

I. do GOVERNO FEDERAL:

- a) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN: **Frederico Faria Neves Almeida**, na qualidade de titular e **Gisela Amado de Albuquerque Montenegro**, na qualidade de suplente;
- b) Exército Brasileiro/Comando Militar do Nordeste: General **Roberto Jugurtha Câmara Senna**, na qualidade de titular e Coronel **Sérgio Magluf**, na qualidade de suplente;
- c) Ministério da Cultura - MinC: **Tarciana Gomes Portella**, na qualidade de titular e **Patrícia Allen Lima**, na qualidade de suplente;
- d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA: **João Arnaldo Novaes Júnior**, na qualidade de titular;
- e) Gerência Regional do Patrimônio da União: **Hilma Lima Alves**, na qualidade de titular e **Kátia Souza Dantas Simões Pires**, na qualidade de suplente.

II. do ESTADO DE PERNAMBUCO:

- a) Secretaria de Planejamento: **Romero Teixeira Pereira**, na qualidade de titular e **Mariza Ataíde Jordão**, na qualidade de suplente;
- b) Secretaria de Educação e Cultura: **Mozart Neves**, na qualidade de titular e **Celecina Pontual**, na qualidade de suplente;
- c) Secretaria de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente: **Cláudio Lúcio Marinho**, na qualidade de titular e **Ronaldo Câmara Cavalcanti Filho**, na qualidade de suplente;
- d) Secretaria de Infra-Estrutura: **Emanoel Melo Pais Barreto**, na qualidade de titular e **Carlos Fernando Xavier**, na qualidade de suplente;
- e) Agência CONDEPE/FIDEM: **Maria de Nazaré Oliveira Reis**, na qualidade de titular e **Francisco Aguiar**, na qualidade de suplente;
- f) Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - FUNDARPE: **Bruno Moraes Lisboa**, na qualidade de titular e **Antônio Calixto**, na qualidade de suplente.

III. do MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES:

- a) Secretaria do Desenvolvimento da Indústria, do Comércio e do Turismo: **Murillo Lacerda**, na qualidade de titular e **Wanda Maria Martins Medeiros**, na qualidade de suplente;



- b) Secretaria de Planejamento: **Levy Leite**, na qualidade de titular e **Rosineide Monteiro**, na qualidade de suplente;
- c) Secretaria de Cultura, Esportes e Juventude: **Marcos Antônio Barreto de Paiva**, na qualidade de titular e **Abílio Ferreira de Araújo Filho**, na qualidade de suplente;
- d) Secretaria de Educação: **Absolon Ramos de Oliveira**, na qualidade de titular;
- e) Secretaria de Infra-Estrutura: **Renice Rosa Vasconcelos**, na qualidade de titular e **Fernando Luna**, na qualidade de suplente.

IV. da SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA:

- a) Mosteiro de São Bento de Olinda: Dom **Bernardo Alves**, na qualidade de titular e Dom **Tomás de Aquino Guedes**, na qualidade de suplente;
- b) Associações de Moradores do Parque Histórico Nacional dos Guararapes: **Ivanildo Bezerra da Silva**, na qualidade de titular e **Dimas Trajano de Souza**, na qualidade de suplente;
- c) Câmara de Diretores Lojistas de Jaboatão dos Guararapes: **Gicely Albuquerque Maranhão**, na qualidade de titular e **Sérgio Ribeiro da Paz**, na qualidade de suplente;
- d) Fórum Neocidade: **Alex Mont'Elberto**, na qualidade de titular.

E o Grupo Técnico, os seguintes participantes:

I. do GOVERNO FEDERAL:

- f) 5ª Superintendência Regional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN: **Gisela Amado de Albuquerque Montenegro**, na qualidade de titular e **Fernanda Maria Buarque de Gusmão**, na qualidade de suplente;
- a) Comando Militar do Nordeste: Coronel **Sérgio Magluf**, na qualidade de titular e Tenente **Ana Patrícia Ledebour**, na qualidade de suplente;
- b) Gerência Regional do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA: **Eutália Cristina da Fonseca de Oliveira**, na qualidade de titular e **João Bianor Pessoa**, na qualidade de suplente;
- c) Gerência Regional do Patrimônio da União: **Hilma Lima Alves**, na qualidade de titular e **Kátia Souza Dantas Simões Pires**, na qualidade de suplente;
- d) Banco do Nordeste Brasileiro: **Sérgio Alexandre Anselmo Silva**, na qualidade de titular e **Antônio Roberto Gama**, na qualidade de suplente;
- e) Departamento de Arquitetura da Universidade Federal de Pernambuco: **Geraldo Gomes da Silva**, na qualidade de titular e **Ana Rita Sá Carneiro Ribeiro**, na qualidade de suplente;
- f) Departamento de História da Universidade Federal de Pernambuco: **Virginia Maria Almoêdo de Assis**, na qualidade de titular e **Ana Catarina Peregrino Torres**, na qualidade de suplente;
- g) Departamento de Arqueologia da Universidade Federal de Pernambuco: **Anne Marie Pessis**, na qualidade de titular e **Elizabeth Medeiros**, na qualidade de suplente;
- h) Universidade Federal Rural de Pernambuco: **Paulo Donizeti Siepierski**, na qualidade de titular e **Suely Luna**, na qualidade de suplente.

II. do ESTADO DE PERNAMBUCO:

- a) Agência CONDEPE / FIDEM: **Francisco Aguiar**, na qualidade de titular e **Maria de Nazaré Oliveira Reis**, na qualidade de suplente;
- b) Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - FUNDARPE: **Luís Moriel**, na qualidade de titular e **Rosa Bonfim**, na qualidade de suplente;



- c) Companhia Pernambucana do Meio Ambiente - CPRH: **Vileide Lins**, na qualidade de titular e **Jeane Spíndula**, na qualidade de suplente;
- d) Empresa Pernambucana de Turismo - EMPETUR: **Solange Lins Neves Baptista**, na qualidade de titular e **Virginia Maria Marques de Souza**, na qualidade de suplente.

III. do MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES:

- a) Secretaria de Planejamento: **Rosineide Monteiro**, na qualidade de titular e **Adriana Asfora**, na qualidade de suplente;
- b) Secretaria do Desenvolvimento da Indústria, do Comércio e do Turismo: **Wanda Maria Martins Medeiros**, na qualidade de titular;
- c) Secretaria de Cultura, Esportes e Juventude: **Abílio Ferreira de Araújo Filho**, na qualidade de titular;
- d) Secretaria de Infra-Estrutura: **Fernando Moura**, na qualidade de titular;
- e) Secretaria de Educação: **Carla Cristiane Ferreira**, na qualidade de titular e **Solange Leitão**, na qualidade de suplente.

3ª) COMPETÊNCIAS E OBRIGAÇÕES

São competências e obrigações:

I – Da COMISSÃO GESTORA LOCAL:

- a) elaborar o seu Regimento Interno;
- b) estabelecer relação interinstitucional pautada na competência compartilhada em matéria de preservação do patrimônio cultural e de desenvolvimento urbano e ambiental do sítio histórico (área tombada e seu entorno);
- c) gerenciar o desenvolvimento do Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes;
- d) desenvolver as propostas a serem realizadas na Área Urbana de Interesse Patrimonial, segundo o Programa de Atuação para o Parque Histórico Nacional dos Guararapes;
- e) analisar as ações propostas;
- f) promover a execução das ações de modo integrado e coordenado;
- g) promover a inserção do setor privado, cooperativo e da população local, no desenvolvimento das ações a serem realizadas na área;
- h) monitorar o desenvolvimento do Plano de Preservação e seu correspondente Programa de Atuação, promovendo o seu aprimoramento;
- i) auxiliar a captação de recursos para alocá-los mediante programação específica, acordada entre as instituições e entidades diretamente envolvidas;
- j) coordenar e acompanhar a execução dos recursos financeiros obtidos para o desenvolvimento do Plano de Preservação, bem como para sua implementação.

II – Da PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES:

Desenvolver atividades operacionais e fiscalizar as ações executadas, decorrentes do Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, procedendo às demais providências cabíveis em função de sua competência legal.

III – Do GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Desenvolver atividades operacionais e fiscalizar as ações executadas, decorrentes do Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, procedendo às demais providências cabíveis em função de sua competência legal.



IV – Do EXÉRCITO BRASILEIRO:

Desenvolver atividades operacionais e acompanhar as ações executadas, decorrentes do Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, procedendo às demais providências cabíveis em função de sua competência legal.

V – Do INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL:

Coordenar as atividades da Comissão Gestora Local constituída, com vistas a monitorar o desenvolvimento dos trabalhos e os resultados decorrentes, bem como fiscalizar as ações executadas, derivadas do Plano de Preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, procedendo às demais providências cabíveis em função de sua competência legal.

4ª) AJUSTES OPERACIONAIS

Os ajustes operacionais necessários ao cumprimento do objetivo deste acordo, especialmente no que se refere aos compromissos a serem estabelecidos entre as partes para a construção da gestão compartilhada do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, serão estabelecidos em instrumento próprio.

5ª) RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

O presente acordo não contempla repasse de recursos financeiros, devendo, cada uma das partes, arcar com as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições, com recursos próprios, ficando estabelecido, porém, que o surgimento de atividades que requeiram a transferência de recursos entre os partícipes, implicará na elaboração de instrumento específico.

6ª) VIGÊNCIA

O presente acordo passa a vigorar a partir da data de sua assinatura, pelo prazo de 05 (cinco) anos, prorrogável, de comum acordo entre as partes, mediante aditamento específico.

7ª) DENÚNCIA

Este acordo poderá ser denunciado por qualquer um dos partícipes, em razão do descumprimento de qualquer uma das obrigações ou condições nele pactuadas, bem como pela superveniência de norma legal ou fato administrativo que o torne formal ou materialmente inexecutável ou, ainda, por ato unilateral, mediante comunicação prévia do partícipe que dele desinteressar-se, com antecedência de 30 (trinta) dias, sem prejuízo das obrigações até então assumidas.

PARÁGRAFO ÚNICO - A rescisão do presente acordo não implica, necessariamente, na anulação das ações dele decorrentes.

8ª) PUBLICAÇÃO

Os partícipes providenciarão a publicação de extrato do presente acordo na Imprensa Oficial respectiva, observado o prazo prescrito em lei.

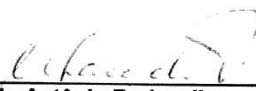
9ª) DÚVIDAS E OMISSÕES

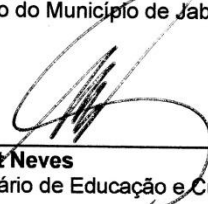
Os partícipes elegem o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, competente nos termos dos Parágrafos 1º e 2º do Art. 109 da Constituição Federal, para dirimir dúvidas e omissões do presente instrumento, que não puderem ser solucionadas de comum acordo.

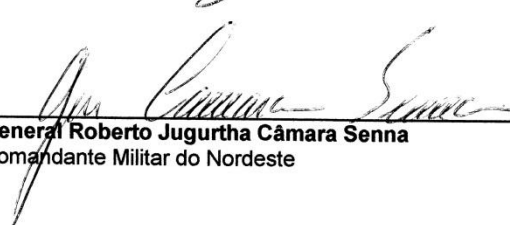
E, por estarem de pleno acordo com as cláusulas e condições ora fixadas, firmam o presente instrumento em 4 (quatro) vias, de igual teor e forma, perante as testemunhas abaixo nomeadas e indicadas, para que surta seus efeitos jurídicos e legais em juízo e/ou fora dele.

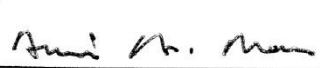
Jaboatão dos Guararapes, 03 de novembro de 2004.




Fernando Antônio Rodvalho
 Prefeito do Município de Jaboatão dos Guararapes


Mozart Neves
 Secretário de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco


General Roberto Jugurtha Câmara Senna
 Comandante Militar do Nordeste


Antônio Augusto Arantes Neto
 Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Testemunhas:

 Ministério Público Federal

 Ministério Público Estadual

M. Manoel de São Bento
Assembléia Legislativa de Pernambuco

[Signature]
Câmara Municipal de Jaboatão dos Guararapes

+ Bernardino de São Bento
Mosteiro de São Bento de Olinda

[Signature]
Associações de Moradores do Parque Histórico Nacional dos Guararapes



mul 96

ANEXO B - Certidão de Tombamento dos Montes Guararapes



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

CERTIDÃO

Em cumprimento ~~de ordem do Senhor Diretor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional~~

à determinação do Senhor Diretor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, C E R T I F I C O que, revendo o / Processo de Tombamento número quinhentos e vinte e três traço T traço mil novecentos e cinquenta e quatro, relativo a Área das Batalhas dos Guararapes, em Jaboatão, Estado de Pernambuco, dele consta o seguinte: " PARECER - Visto o Processo número quinhentos e vinte e três traço T, da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional barra Divisão de Estudos e Tombamento (Seção de História) relativo à área histórica dos Guararapes, em Pernambuco, é de parecer o Conselho Consultivo da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional que seja tombada, inscrevendo-se entre paisagens, monumentos e locais que "ficam sob a proteção do poder público". A Constituição Federal, no artigo cento e setenta e cinco, repetindo aliás disposição da de mil novecentos e trinta e quatro, que pela primeira vez regulou a defesa desse patrimônio histórico-artístico como imperativo cultural da União - estabelece que nessa "proteção do poder público" se incluam, não só monumentos e documentos, como "os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza". É exatamente de paisagem e monumento natural // que se trata. Ameaçados de loteamento, e conseqüentemente, de ocupação pela pequena propriedade, desfiguramento e perda das características topográficas, os outeiros onde se travaram as duas batalhas dos Guararapes, elevou-se na imprensa, na opinião popular e nas instituições científicas (a principal destas, o Instituto Arqueológico e Histórico de Pernambuco) o esperado // clamor, a que se juntou a ação preventiva, mas insuficiente, da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional regional. Ninguém nega o direito dos donos à terra do seu domínio. Nem se cogita de contrariá-lo por medida impertinente ou excess-

- 2 -

excessiva. Existe, isto sim, o imperativo constitucional (artigo cento e setenta e cinco), que deve ser cumprido pela autoridade competente. Restaria saber se foi realmente ali que se feriram as batalhas. Ilustra o Processo o convincente Parecer/ do senhor José Antônio Gonsalves de Mello. O Instituto Arqueológico decidiu pedir com urgência o tombamento da área em questão. Impõe-se esta providência. Que amanhã não se diga que o Governo Federal (aliás em harmonia de sentimentos com o Governo do Estado) deixou ao desamparo um sítio histórico de tanta importância para a emoção, a cultura, o patriotismo brasileiro. Queremos, ao contrário disto, que se louve mais tarde o interesse dispensado pelo poder público a esse aspecto da tradição nacional, ligado obviamente aos valores mais respeitáveis do nosso civismo. Bastaria citar o exemplo dos países que preservam, pelos mesmos motivos, os seus campos de batalha, os seus panoramas evocativos, os lugares que, de qualquer modo, sugerem as cenas decisivas da sua História. Nos montes Guararapes duas vitórias memoráveis asseguraram a libertação pernambucana. É preciso que o poder público os resguarde cuidadosamente, "monumento/natural" digno de perpétua proteção. Rio de Janeiro, vinte e cinco de maio de mil novecentos e cinquenta e cinco. Pedro Calmon - Relator." "CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - Processo número quinhentos e vinte e três/ traço T - RESOLUÇÃO: Vistos e examinados êstes do Processo número quinhentos e vinte e três traço T, do qual consta a solicitação do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano, em caráter de urgência, no sentido de ser tombada a // área histórica onde se feriram as batalhas dos Guararapes, o // Conselho Consultivo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional RESOLVE, por unanimidade: 1º) determinar a inscrição, no Livro do Tombo Histórico, da área do campo de batalha dos Guararapes; 2º) incumbir a uma comissão idônea, a ser integrada de membros do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambu

* Demarcação de uma área.

- 3 -

Pernambucano, do Governo do Estado de Pernambuco e do Comando da Região Militar ali sediada, e da Diretoria do Patrimônio / Histórico e Artístico Nacional, a proposta de demarcação da / área integral do campo de batalha que, em definitivo, deva / ser protegida pela Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; 3º) recomendar que se proceda ao levantamento / de outros sítios históricos equivalente ao dos Guararapes e / que, uma vez documentada a sua importância para a tradição nacional, se promova o respectivo tombamento. Rio de Janeiro, em 30 de, digo, trinta de junho de mil novecentos e cinquenta e / cinco. Rodrigo M.F. de Andrade, Presidente - Pedro Calmon, Relator." "PARECER DIRIGIDO AO CONSELHO CONSULTIVO DA DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. 1 - O Conselho Consultivo da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional encarregou a uma comissão a ser composta de um representante do Ministério da Guerra, de um da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de um do Governo / do Estado de Pernambuco e de um do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano, a tarefa de demarcar a // área integral do campo de batalha dos Guararapes que, em definitivo, deverá ser protegido pela Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. 2 - Reunidos os abaixo assinados, representantes devidamente designados pelas Excelentíssimas Autoridades e Instituição referidas, para o fim indicado, vêm apresentar agora o resultado de seus trabalhos. 3 - A Comissão foi de parecer que o cumprimento de sua missão importava: a) em determinar o terreno onde se desenrolaram as duas / Batalhas dos Guararapes de 1648 e 1649; b) em definir a polinomial topográfica que envolveria esse terreno; c) em delimitar / outras áreas contíguas ao campo das Batalhas que a ele estivessem ligadas, num conjunto paisagístico indispensável à compreensão dos sucessos que aí se desenrolaram. 4 - Quanto ao problema do item a) a Comissão examinou detidamente as fontes

- 4 -

históricas seiscentistas, relativas aos acontecimentos desenvolvidos nos Guararapes, quer de origem portuguesa, quer holandesa, a maior parte das quais já apresentadas no livro do então Major Antônio De Sousa Júnior. Do Recôncavo aos Guararapes / (segunda edição, sem lugar de publicação, 1949) e no relatório do Doutor José Antônio Gonsalves de Mello dirigido em 1955 ao Doutor Ayrton de Almeida Carvalho, Delegado da Diretoria / do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em Pernambuco, / aqui em anexo sob número dois. Dêsse exame concluiu a Comissão que a área integral do campo de batalha dos Guararapes / compreende uma elevação conhecida à época dos fatos como "Monte do Oitiseiro" que atinge a cota máxima de 74 metros de altitude e no qual hoje está situado o Cemitério de Prazeres e duas elevações gêmeas em forma de ferradura que abre para o / sul, apartadas por uma estreita ravina, em uma das quais está construída a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres. Essas elevações gêmeas formam o "Outeiro dos Guararapes" propriamente dito. Mais para o norte do "Outeiro dos Guararapes" e do // "Monte do Oitiseiro" compreende ainda uma parte de outra elevação, onde se situa o reservatório d'água da Diretoria do Saneamento do Estado de Pernambuco e onde também se levanta um marco geodésico do Serviço Geográfico do Exército. Esta elevação não faz parte integralmente do campo de batalha dos Guararapes, mas na ravina que a separa do "Monte do Oitiseiro" / localizam-se as tropas de reserva da parcialidade holandesa / nas duas Batalhas dos Guararapes, pelo que foi considerada necessária a sua inclusão parcial na área do campo das lutas a demarcar. Para o sul do "Outeiro dos Guararapes" propriamente dito, compreende também a planície onde se bifurcam a estrada de rodagem e a linha férrea, buscando o ramal sul de cada uma delas o Município do Cabo e o do oeste as terras da / Usina Muribeca; nessa planície foi onde se situaram as tropas luso-brasileiras. Finalmente, compreende ainda o terreno que



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

CERTIDÃO

Pág. 5

~~Terreno pertencente ao Mosteiro de São Bento de Olinda, que pertence~~
fica ao sopé dos Guararapes, do lado do mar, onde passam a estrada de rodagem e o caminho de ferro, o qual foi, ao tempo das batalhas, em parte uma passagem estreita ao pé dos montes, e, em parte um pântano que se estendia até quase ao Oceano; nesse terreno foi onde mais cruentamente se lutou nos dois encontros de 1648 e 1649. Tal a área integral do campo de batalha dos Guararapes a ser em definitivo protegida pela Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. 5 - Quanto à poligonal que delimita o campo das batalhas, quer na sua parte chã, quer nas suas elevações, os reconhecimentos minuciosos efetuados pela Comissão no terreno conduziram à que está inscrita na planta topográfica que constitui o anexo número um. A conclusão das observações da Comissão é a de que na poligonal está compreendida não só toda a área pertencente ao Mosteiro de São Bento de Olinda na região de Guararapes, como ainda outros terrenos de terceiros, neste particular em divergência com a exclusão das quadras A e B da planta de loteamento da referida área pertencente ao Mosteiro, proposta pelo Doutor José Antônio Gonsalves de Mello no seu relatório do anexo número dois, o qual neste ponto expressamente declara concordar com a demarcação aqui estabelecida. 6 - Além da área integral do campo de batalha a ser protegida pela Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, parece à Comissão convir preservar a que se situa entre a poligonal inscrita no mapa que constitui o anexo número um e o litoral. Isto porque a visão de conjunto dos Montes em relação com o terreno (à época das lutas constituído por grandes alagados) situado entre eles e o litoral, e dos Montes em relação com o mar, que do alto deles se avista, só poderá ser preservada para os pósteros se para a área que se situa entre a poligonal referida e o litoral forem fixadas normas que impeçam a utilização dela para //

- 6 -

construção de edifícios que interceptem a vista do mar que do alto dos Montes de obtém. A comissão, propõe que se estabeleça um gabarito para as construções que nessa área forem levantadas. //

7. - Com o presente relatório a Comissão oferece como anexo número um, uma planta em escala um por vinte mil (1/20.000), ampliação das folhas três e quatro do Recife do Serviço Geográfico do Exército (de escala um por vinte e cinco mil - 1/25.000), na qual foi indicado o limite das áreas a tombar; e como anexo dois cópia do relatório do Doutor José Antônio Gonsalves de Mello acerca do local das batalhas. Coronel Alves Pinto, Representante do Ministério da Guerra; Ayrton Carvalho, Representante do Ministério da Educação e Cultura (Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional); João Emerenciano, Representante do Governo do Estado de Pernambuco; José Antonio Gonsalves de Mello, Representante do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano." E por ser verdade, eu, Edson de Britto Maia, Arquivista nível sete, lavrei a presente Certidão que vai por mim datada e assinada e visada pelo doutor Renato de Azevedo Duarte // Soeiro, Diretor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Rio de Janeiro, 24 de julho de 1972. //

Edson de Britto Maia

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

VISTO

Renato de Azevedo Duarte

DIRETOR

ANEXO C: Decreto de desapropriação dos Montes Guararapes

C Ó P I A

16 NOV. 1965

Decreto nº 57.273 de 16 de novembro de 1965.

Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os terrenos onde foram travadas as Batalhas dos Guararapes, no município de Jaboatão, no Estado de Pernambuco.

O presidente da República usando das atribuições que lhe confere o art. 87, item I, da Constituição e de acordo com o disposto no Decreto-Lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941, alterado pela Lei nº 2 786, de 21 de maio de 1956, (1956)

D E C R E T O :

Art. 1º - São Declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação, os terrenos onde foram travadas, em 19 de abril de 1648 e 19 de fevereiro de 1649, no Município de Jaboatão, no Estado de Pernambuco, as duas Batalhas dos Guararapes.

Art. 2º - Fica o Ministério da Educação e Cultura autorizado a promover, por intermédio do órgão competente, a desapropriação dos terrenos referidos no artigo anterior, pertencentes ao Mosteiro da Vila de Olinda do Padre São Bento por doação gratuita do Mestre de Campo, General do Estado do Brasil e Governador da Capitania de Pernambuco, Francisco Barreto Menezes, assim como os que o referido Mosteiro possa ter adquirido na mesma área.

Art. 3º - Os terrenos ora declarados de utilidade pública destinam-se à constituição de um parque público, incumbindo à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a guarda e a conservação do conjunto paisagístico e arquitetônico dos Guararapes.

Art. 4º - Para ressaltar o cumprimento da cláusula da doação feita por Francisco Barreto de Menezes, conforme escritura de 8 de novembro de 1656, fica excluído dos termos do presente decreto o Santuário de Nossa Senhora dos Prazeres dos Montes Guararapes, assim como a área circundante de 10 hectares doado originariamente pelo mesmo Francisco Barreto de Menezes, cuja propriedade e uso pleno pelo Mosteiro de São Bento de Olinda são mantidos, observadas as disposições vigentes da proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Art. 5º - O Ministério da Educação e Cultura solicitará, pelas vias adequadas, os recursos necessários, para que a presente desapropriação se efetive.

Art. 6º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 16 de novembro de 1965; 144ª da Independência e 77ª da República.

Ass.) H. Castelo Branco
Flávio Lacerda

ANEXO D - Decreto de Criação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

Decreto nº 68 527, de 19 de abril de 1 971, dispõe publicando o Parque Nacional dos Guararapes e dá outras providências. Publicado no D.O. de 19.04.71.-

DECRETO Nº 68 527 - DE 19 DE ABRIL DE 1 971

Cria o Parque Histórico Nacional dos Guararapes e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição e tendo em vista o disposto no artigo 3º do Decreto nº 57 273, de 16 de novembro de 1 965, decreta:

Art. 1º. Fica criado, nos terrenos onde foram travadas as Batalhas dos Guararapes, no Município de Jaboatão, Estado de Pernambuco, o Parque Histórico Nacional dos Guararapes, subordinado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação e Cultura.

Art. 2º. O Parque abrangerá as áreas definidas pelo Decreto número 57 273, de 16 de novembro de 1 965, e constantes da escritura lavrada as folhas 10 a 14v. do livro próprio da Delegacia do Serviço do Patrimônio da União, em Pernambuco, em 25 de agosto de 1 970, inscritos nos Livros do Tombo, instituídos pelo Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1 937.

Art. 3º. O Parque será dirigido, na fase de implantação, por um Administrador designado pelo Ministro da Educação e Cultura, por indicação do Diretor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

§ 1º. O Administrador será assistido por uma Comissão de Assessoramento composta de 4 (quatro) membros, indicados pelo Ministro da Educação e Cultura, pelo Governo do Estado de Pernambuco e pelas Prefeituras Municipais do Recife e de Jaboatão.

§ 2º. O Ministro da Educação e Cultura baixará portaria regulando as atividades e competência da Administração do Parque.

Art. 4º. O Banco Nacional de Habitação financiará, durante o exercício de 1 971 e 1 972, a construção de um núcleo residencial, com unidades de custo médio, para atender ao deslocamento das famílias que atualmente ocupam as habitações existentes na área referida no artigo 2º, obedecendo as normas da política habitacional do Governo.

Art. 5º. O Ministério da Educação e Cultura fará constar de suas propostas orçamentárias a partir do exercício de 1 972 dotações explícitas para o cumprimento do disposto neste Decreto, obedecendo os critérios gerais estabelecidos para a elaboração dos projetos de lei orçamentária da União.

Parágrafo único. Para atender às despesas no exercício de 1 971, o Ministério da Educação e Cultura poderá solicitar, se necessário, a abertura de crédito especial, obedecendo a legislação em vigor.

Art. 6º. O presente Decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.
Brasília, 19 de abril de 1 971; 150ª da Independência e 83ª da República.

as.) Emílio G. Médici. Jarbas Passarinho. José Costa Cavalcanti.-

RECEITAS E DESPESAS					
ANEXO IV					
RECEITAS	ANEXO	TOTAL	DESPESAS	ANEXO	TOTAL
RECEITAS CORRENTES		1.000.000	DESPESAS CORRENTES		1.000
Receita Patrimonial	1.000		Despesa de Pessoal	1.000.000	
Receita Industrial	0,000		Despesa de Material	000,000	
Transferências Correntes	1.000,00		Despesa de Manutenção	00,000	
Receitas Diversas	0,000		TOTAL		1.000
TOTAL		1.000,00			
RECEITAS DE CAPITAL			DESPESAS DE CAPITAL		
Receita Patrimonial	0,000		Despesa de Pessoal	000,000	
Transferências de Capital	00,000		TOTAL		00
TOTAL		00,000			

PORTARIA Nº 689 BSB DE 18 DE NOVEMBRO DE 1971

O Ministro de Estado da Educação e Cultura no uso de suas atribuições e de acordo com o disposto no artigo 3º do Decreto nº 68.527, de 19 de abril de 1971, resolve:

Designar Oscar Pereira Raposo para exercer as funções de Administrador do Parque Histórico Nacional de Guararapes, enquanto durar a fase de implantação do referido Parque.

PORTARIA Nº 689 BSB DE 18 DE NOVEMBRO DE 1971

O Ministro de Estado da Educação e Cultura no uso de suas atribuições e de acordo com o disposto no artigo 3º do Decreto nº 68.527, de 19 de abril de 1971, resolve:

Designar Oscar Pereira Raposo para exercer as funções de Administrador do Parque Histórico Nacional de Guararapes, enquanto durar a fase de implantação do referido Parque.

DEMONSTRAÇÃO DA RECEITA E DESPESA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONOMICAS

54

ANEXO IV

RECEITA	PARCIAL	TOTAL	DESPESA	PARCIAL	TOTAL
RECEITAS CORRENTES		1.332.062	DESPESAS CORRENTES		1
Receita Patrimonial	15.597		Despesa de Custeio	1.022.000	
Receita Industrial	26.249		Transferências Correntes	118.000	
Transferências Correntes	1.130.700		"SUPERAVIT"	83.223	
Receitas Diversas	159.516		TOTAL		1
TOTAL		1.332.062			
RECEITAS DE CAPITAL			DESPESAS DE CAPITAL		
"SUPERAVIT"	83.223		Investimentos	543.037	
Transferências de Capital	653.623		TOTAL		
Outras Receitas de Capital	197.031				
TOTAL		543.037			

PORTARIA N.º 690 ESB DE 18 DE NOVOEMBRO DE 1971

O Ministro de Estado da Educação e Cultura, no uso de suas atribuições e de acordo com o disposto no artigo 2º do Decreto n.º 68.927, de 19 de abril de 1971, resolve:

Designar Oscar Pereira Ramos para exercer as funções de Administrador do Parque Histórico Nacional da Guararapes, enquanto durar a fase de implantação do referido Parque.

PORTARIA N.º 690 ESB DE 19 DE NOVOEMBRO DE 1971

O Ministro de Estado da Educação e Cultura, no uso de suas atribuições, resolve:

Designar o Professor Homero Jobim, Diretor do Instituto de Biociências — representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Doutor Fernando Carneiro Becker, Cirurgião e Médico do Banco do Brasil e integrante da direção do Hospital

Ernesto Dornelles da Associação dos Funcionários Públicos do Estado — representante do Sindicato da Educação e Cultura e o Professor Paulo Luiz Costa, Vice-Diretor atualmente no exercício da Diretoria da Faculdade de Medicina de Porto Alegre — representantes da referida Faculdade, para, sob a presidência do representante do MEC, constituírem Comissão a fim de sugerir solução para o caso

concomitante do Decreto-lei n.º 701 de 25 de agosto de 1969.

PORTARIA N.º 690 ESB DE 19 DE NOVOEMBRO DE 1971

O Ministro de Estado da Educação e Cultura, no uso de suas atribuições, resolve:

Designar Celso da Câmara, ex-Diretor da Câmara de Minas Gerais e ex-Ministro de Minas Gerais, para ser

*Publicada no D.O. de 24/11/71,
pág. 9567*

ANEXO E: Termo de Entrega do Parque Histórico Nacional dos Guararapes ao Exército

(23)



MINISTÉRIO DA FAZENDA
DELEGACIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO

CÓPIA AUTÊNTICA

TERMO DE ENTREGA, do próprio nacional denominado "PARQUE HISTÓRICO NACIONAL DOS GUARARAPES-PHNG", com área de 799.162,19m², situado no bairro de Prazeres, Município de Jaboatão dos Guararapes, Estado de Pernambuco, que faz a UNIÃO FEDERAL ao MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, conforme processo M.F. nº 10480.006814/86-17

Aos quatorze(14) dias do mês de abril do ano de mil novecentos e noventa e oito (1998), na Delegacia da Secretaria do Patrimônio da União, em Pernambuco, compareceram de um lado como Outorgante a UNIÃO FEDERAL, representada neste ato de acordo com o art. 13, inciso VI e 14 inciso V, do Decreto-lei nº 147, de 03 de fevereiro de 1967, pelo Sr. Procurador da Fazenda Nacional Dr. Affonso Neves Baptista Neto, brasileiro, separado, advogado, CPF nº 018.858.124-34, RG nº 525.251-SSP/PE, residente e domiciliado nesta cidade, e, do outro lado como Outorgado o MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, representado neste ato pelo Ten Cel Robert Henrique de Souza Rosa, brasileiro, casado, CPF nº 470.222.807-20, RG nº 106.578.431-4 MEX, residente e domiciliado à Av Conselheiro Aguiar, nº 4577 - Boa Viagem - Recife/PE, conforme Of. Nº 042-SPatr/7, de 27/3/98. Pelo representante da UNIÃO FEDERAL foi dito o seguinte: **CLÁUSULA PRIMEIRA** - que, a União Federal é senhora e legítima possuidora do imóvel denominado "Parque Histórico Nacional dos Guararapes-PHNG", com área de 799.162,19m², situado no bairro de Prazeres, Município de Jaboatão dos Guararapes, Estado de Pernambuco, adquirido através da Escritura de Desapropriação Amigável lavrada às fls 10 à 14v do livro próprio da DPU-PE em 25/08/1970, devidamente Transcrita às fls 280/288 do Livro 3/AU, sob o nº 18.518, no RGI de Jaboatão/PE, em 30/10/1970. **CLÁUSULA SEGUNDA** - que, o próprio nacional assim se descreve e caracteriza: imóvel constituído por terreno e benfeitorias, situado no Município de Jaboatão dos Guararapes-PE. **DIMENSÕES e CONFRONTAÇÕES** - o ponto C1, de coordenadas planas (UTM)

01



MINISTÉRIO DA FAZENDA
DELEGACIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO

entre os pontos C371B ao C374 são materializados por muro de alvenaria, cerca de arame farpado e confrontam com propriedade MEIRELES EMPREENDIMENTOS (almoxarifados da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL); partindo-se do ponto C374 com azimuth verdadeiro $221^{\circ}44'41''$ e medindo-se 45,49m, encontra-se o ponto C375; partindo-se do ponto C375 com azimuth verdadeiro $131^{\circ}17'23''$ e medindo-se 206,18m encontra-se o ponto C1, ponto inicial da presente descrição; o alinhamento formado pelos pontos C374 e C1 é materializado por muro de alvenaria e confronta-se com o BATALHÃO HENRIQUE DIAS-PMPE. A descrição acima forma um polígono irregular com perímetro de 10.739,54m (dez mil, setecentos e trinta e nove metros e cinquenta e quatro centímetros), com uma área de 799.162,19m² (setecentos e noventa e nove mil, cento e sessenta e dois metros quadrados e dezenove centímetros quadrados). **CLÁUSULA TERCEIRA** - que, tendo em vista o disposto nos arts. 77 e 79 do Decreto-lei nº 9.760 de 05 de setembro de 1946 (D.O.U. de 06.09.46), na Instrução Normativa SPU nº 01 de 30 de março de 1981, em seu capítulo VI, itens 79 à 83 (D.O.U. de 22.4.81), e a autorização do Sr Secretário do Patrimônio da União, contida no despacho de 15/10/97, exarado às fls 433 do processo de referência, pelo presente instrumento é feita a entrega do próprio nacional, descrito e caracterizado na cláusula segunda, ao MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, a cujo encargo ficará enquanto aplicado em suas atividades específicas. **CLÁUSULA QUARTA** - que entretanto, fica assegurada ao Outorgado do presente instrumento a faculdade de dar ao imóvel ora entregue a destinação prevista na Lei nº 5.651, de 11/12/1970 (D.O.U. de 14/12/70), Decreto nº 77.095, de 30/1/1976 (D.O.U. de 2/2/76) e Lei nº 7.059 de 6/12/82 (D.O.U. de 7/12/82), cabendo-lhe, em consequência, praticar os atos que se fizeram necessários a esse fim. **CLÁUSULA QUINTA** - que, na forma do disposto no citado Decreto-lei nº 9.760, de 1946, a presente entrega é feita nas seguintes condições: a) - cessada a aplicação, reverterá o próprio nacional à administração da Secretaria do Patrimônio da União, independentemente de ato especial (art 77); b) - a entrega fica sujeita a confirmação de 2(dois) anos após a



MINISTÉRIO DA FAZENDA
DELEGACIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO

lavratura deste instrumento, cabendo à Secretaria do Patrimônio da União ratificá-la, desde que, nesse período tenha o imóvel sido utilizado no fim para que é entregue (art 79 § 1º). Pelo MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, através, de seu representante, foi dito que recebia o próprio nacional na forma prescrita neste instrumento. E eu **MARIA ISABEL OLIVEIRA MOREIRA DA SILVA**, Chefe da Divisão de Administração Patrimonial da Delegacia do Patrimônio da União em Pernambuco, escrevi o presente **TERMO DE ENTREGA**, que lido e achado conforme, vai assinado por mim e pelos presentes. Confere com o original lavrado às fls 141/157 do livro próprio desta DPU/PE.

VISTO

Em 14, 04, 1998
Francisco de Almeida Nunes
Delegado

Em 14, 04, 1998
Maria Isabel Oliveira Moreira da Silva
Chefe da DPU/PE
Advogada OAB PE N.º 6507
Mat. 7.000.295-B

ANEXO F – Lei 9497/97

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 9.497, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997.

Mensagem de veto

Dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes - PHNG, localizado no Município de Jaboatão dos Guararapes, Estado de Pernambuco, obedecerá ao disposto no seu Plano Diretor.

Parágrafo único. O Plano Diretor do PHNG será elaborado e atualizado pelos órgãos do Poder Público responsáveis por sua administração, ouvida a comunidade local.

Art. 2º O Plano Diretor do PHNG incluirá o zoneamento da unidade, constituído por pelo menos duas áreas básicas:

- I - zona de preservação, formada pelas áreas livres de ocupação humana;
- II - zona antrópica, formada pelas áreas sob ocupação humana.

Art. 3º (VETADO)

Art. 4º Mediante a concessão de direito real de uso, conforme definição dada pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, será assegurada a permanência dos moradores que, não possuindo outro imóvel no Estado de Pernambuco, comprovadamente residam na área do PHNG desde 21 de maio de 1991.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 5º O Poder Público, por intermédio de seus órgãos competentes, concluirá, no prazo de noventa dias da publicação desta Lei, o levantamento e o cadastramento físico-social da área total tombada ou desapropriada e a delimitação da área livre de ocupação humana.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de noventa dias.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 11 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Gustavo Krause