



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

ISABELA DUARTE DUTRA

**PLANEJAMENTO E GESTÃO PARA A PRESERVAÇÃO DE SÍTIO HISTÓRICO: o**  
**Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda, Pernambuco, Brasil**

Recife  
2023

ISABELA DUARTE DUTRA

**PLANEJAMENTO E GESTÃO PARA A PRESERVAÇÃO DE SÍTIO HISTÓRICO: o  
Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda, Pernambuco, Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre(a) em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano. Linha de Pesquisa: Conservação Integrada.

Orientador (a): Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Virgínia Pitta Pontual

Recife

2023

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Mariana de Souza Alves – CRB-4/2105

D978p	<p data-bbox="443 960 1276 996">Dutra, Isabela Duarte</p> <p data-bbox="443 996 1276 1108">Planejamento e gestão para a preservação de sítio histórico: o plano de gestão dos sítios históricos de Olinda, Pernambuco, Brasil / Isabela Duarte Dutra. – Recife, 2023. 129f.: il., fig.</p> <p data-bbox="443 1131 1276 1243">Sob orientação de Virgínia Pitta Pontual. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2023.</p> <p data-bbox="443 1265 1276 1299">Inclui referências, apêndice e anexos.</p> <p data-bbox="443 1321 1276 1411">1. Patrimônio cultural. 2. Gestores. 3. Participação social. 4. Sistema institucional. 5. Arquitetura organizacional. I. Pontual, Virgínia Pitta. (Orientação). II. Título.</p> <p data-bbox="443 1456 1276 1491">711.4 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2023-207)</p>
-------	--

ISABELA DUARTE DUTRA

**PLANEJAMENTO E GESTÃO PARA A PRESERVAÇÃO DE SÍTIO HISTÓRICO: o  
Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda, Pernambuco, Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre(a) em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano. Linha de Pesquisa: Conservação Integrada.

Aprovada em: 01/09/2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Doutora Virgínia Pitta Pontual (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Professora Doutora Natália Miranda Vieira de Araújo (Examinadora interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Professora Doutora Juliana Melo Pereira (Examinadora externa ao Programa)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Professora Doutora Sarah Feldman (Examinadora externa à Instituição)  
Universidade de São Paulo

Para as pessoas dos Sítios Históricos de Olinda.

## AGRADECIMENTOS

À família e amigos pelo amor, carinho e suporte, especialmente Mainha, Veva, Bia, Paulinha e Cado, que sentiram as emoções da construção e finalização desta dissertação mais de perto.

À minha orientadora Virgínia Pitta Pontual, pelos ensinamentos e apoio ao trilhar o caminho desta pesquisadora.

Às professoras doutoras que participaram das minhas bancas avaliativas: Lia Motta (IPHAN), na Banca do Seminário de Dissertação; Norma Lacerda (UFPE) nas Bancas do Seminário e de Qualificação; Natália Vieira (UFPE) e Sarah Feldman (USP) nas Bancas de Qualificação e de Defesa; e Juliana Pereira (UFPE) na Banca de Defesa. Obrigada pelas sugestões, comentários e trocas nesses momentos, que possibilitaram a conclusão desta pesquisa.

Aos gestores e pesquisadores que participaram deste estudo: Jorge Eduardo Tinoco (CPSHO e SODECA), Cláudia Rodrigues (ex. Secretária de Patrimônio de Olinda), Hέλvio Polito (Procurador do Município de Olinda), Sônia Calheiros (FIDEM), Vera Milet (SODECA e CPSHO), Belize Câmara (MPPE) e Natalia Vieira (UFPE e CPSHO), por compartilharem comigo suas experiências sobre a gestão do Sítio Histórico de Olinda.

Aos funcionários da SEPAC, especialmente Kalina (CPSHO), Patrícia e Odin Neves; e do Arquivo Público de Olinda, especialmente Aneide e Alexandre, pelos materiais e relatos cedidos.

Aos amigos da minha Turma do MDUL, especialmente Carine Farias, Bruno Bihum e Izabelly Lins, pelos desabafos e encorajamento.

À coordenação atual do MDU, Renatinha e Natália, pelo apoio e suporte aos estudantes.

Aos orientandos de VP, pelas trocas de conhecimento e experiências.

À Juliana Barreto e Júlia Camarotti, por compartilhar as dores e amores de estudar o Sítio Histórico de Olinda.

Aos colegas e amigos do Laboratório de Urbanismo, especialmente do LUP Comunica, pelas conversas e partilha dos desejos acadêmicos.

Aos colegas e amigos da DPPC, especialmente Lindó, a Kikibaia (Antonio, Júlia e Laryssa) e o GT das Declarações de Significância (Breno, Janine e Luísa), e do ICPS, especialmente a Estevão, pela compreensão e apoio durante este processo. E também à Larissa Menezes e Mariana Asfora, por incentivarem a equipe a se especializar.

E, por fim, à FACEPE, pelo apoio à ciência e pelo período que fui bolsista.

Gravura Íntima de Olinda

“Silenciosa porta no ar suspensa  
é o que a cidade é:  
clara e serena como é clara a crença,  
intacta como a fé.

Pilastra de silêncio que não verga,  
nunca, ao peso dos anos:  
firme diante do tempo que a conserva  
diante do oceano

Através dessa porta outra se abre  
sob o céu claro, acima:  
porta acesa de luz que se entreabre  
em mares e campinas.

Dobrando o azul do mar que outro mar dobra  
a cidade se entorna,  
e no espaço que resta o olhar nos mostra,  
castiça, a sua forma.

Porém se a escuridão cobre o silêncio  
e a porta, aberta, fecha,  
não é a sua forma, ainda que tenso  
o nosso olhar, espessa

Mas a cara vertigem que se planta  
diante do mar, além:  
andaimes de andorinhas, formas brancas  
que o tempo, e a fé, sustêm.”

Jaci Bezerra – Linha d’água

## RESUMO

Planejamento e Gestão são conceitos distintos que caminham juntos, podem variar de acordo com o campo de estudo, mas são indispensáveis para atingir os resultados esperados. O presente trabalho trata desses dois conceitos dentro do campo do Patrimônio Cultural, mais especificamente voltados para os Sítios Históricos, que possuem particularidades para a sua preservação. Inscrita no âmbito brasileiro, a investigação contempla a relação dos atores sociais com o sistema institucional e a arquitetura organizacional da gestão do Sítio Histórico de Olinda (SHO). Com relação às instituições de salvaguarda, a partir de meados do século XX, a municipalidade passa a ser o principal responsável pela proteção de áreas com valor patrimonial, porém instituições de níveis estadual (FUNDARPE), federal (IPHAN) e mundial (UNESCO) ao reconhecerem um bem também se tornam agentes em sua gestão. Entende-se, na presente pesquisa, que é papel dos órgãos gestores do patrimônio cultural, garantir que as ações atuais e futuras visem a salvaguarda de seus atributos e significados, garantindo a participação social nesse processo. Assim, o estudo analisa o contexto de elaboração e a não implementação do Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda, elaborado pela Prefeitura de Olinda entre 2015 e 2016. O Plano se constitui em um instrumento técnico, elaborado por uma equipe de especialistas e aprovado pelo seu Conselho de Preservação. A fim de compreender as relações institucionais e a arquitetura organizacional dos responsáveis pela gestão do SHO, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, visitas de campo com observação semiestruturada e coleta de relatos de gestores. A arquitetura organizacional das instituições de salvaguarda centralizada no Conselho de Preservação de Olinda, integrante do Sistema de Preservação Municipal, possibilita representações de grupos sociais diferentes, porém precisa de uma maior estrutura e comunicação de seu sistema institucional para cumprir plenamente com as suas funções. É possível inferir, portanto, que apesar de formuladas muitas leis que visam a preservação do SHO, Patrimônio Mundial (1982), faz-se urgente um fortalecimento do seu Sistema Municipal de Preservação, para que perdas sejam evitadas e as permanências levadas à população futura. A não implementação desse Plano de Gestão é negativamente vista por gestores e pesquisadores, afetando assim a salvaguarda dos valores e significados do SHO.

**Palavras-chave:** patrimônio cultural; gestores; participação social; sistema institucional; arquitetura organizacional.

## ABSTRACT

Planning and Management are distinct concepts closely associated, they may vary according to study field, but they are essential to achieve expected results. The current work deals with these concepts within the field of Cultural Heritage, more specifically focused on Historic Sites, which have specificities preservation. Inscribed in Brazilian scope, this investigation contemplates the relationship of social managers with the institutional system, and the organizational architecture of the Historic Site of Olinda (SHO) Management. In regards to managers, from the mid-twentieth century onwards, the municipality becomes primarily responsible for protecting areas with heritage value, but institutions at the levels of state (FUNDARPE), federal (IPHAN) and world (UNESCO) recognize it as patrimony and also become agents in its management. It is understood, in this research, that it is the role of cultural heritage management bodies to ensure that current and future actions aim to safeguard their attributes and meanings, guaranteeing social participation in this process. The study analyzes, from this perspective, the Management Plan for the Historic Sites of Olinda, prepared by the Municipality of Olinda between 2015 and 2016. Despite not being an official normative instrument, the SHO Management Plan constitutes a technical instrument, prepared by a team of specialists and approved by its Preservation Council. In order to understand the institutional relationships and organizational architecture of those responsible for managing the SHO, bibliographical and documentary research was carried out, field visits with semi-structured observation and collection of reports from managers. The organizational architecture of the safeguard institutions centered on the Olinda Preservation Council, part of the Municipal Preservation System, allows representations of different social groups, but needs a greater structure and communication of its institutional system to fully fulfill its functions. Despite the formulation of many laws aimed at preserving the SHO, a World Heritage Site, there is an urgent need to strengthen its Municipal Preservation System, so that losses are avoided and permanences are passed on to future population. The non-implementation of the Plan was seen as negative by managers and researchers, which may continue to affect safeguarding SHO's values and meanings.

**Keywords:** cultural heritage; social managers; social participation; institutional system; organizational architecture.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Diagrama das principais referências bibliográficas e suas temáticas.....	20
Figura 2 – Fluxograma da estrutura organizacional. ....	28
Figura 3 – Matriz de planejamento com base na FOFA.....	28
Figura 4 – Processo de trabalho.....	30
Figura 5 – Esquema do Planejamento Público. ....	32
Figura 6 – Modelo CECI. ....	33
Figura 7 – Sistema de Informação da Conservação (SIC).....	42
Figura 8 – Tarefas de conservação. ....	42
Figura 9 – Fluxograma ESESP.....	44
Figura 10 – Fluxograma de Gestão.....	45
Figura 11 – Colina de Olinda vista a partir do estuário do Porto do Recife.....	47
Figura 12 – Localização da Colina de Nucleação Histórica de Olinda. ....	48
Figura 13 – Polígono de tombamento UNESCO (1982).....	51
Figura 14 – Zoneamento Municipal (ZEPCs) e Setorização dos Sítios Históricos de Olinda. ....	53
Figura 15 – Foto a partir do Terraço de Pousada na Rua da Bertioga, no Alto da Sé.....	54
Figura 16 – Perímetro de Tombamento pelo IPHAN em 1968. ....	65
Figura 17 – Proposta de Zoneamento do PPSH/RMR para o Sítio Histórico de Olinda. ....	70
Figura 18 – Organograma da SEPACCTUR – Olinda, em 2006. ....	75
Figura 19 – Linha do tempo de normativas e títulos. ....	76
Figura 20 – Organograma da SEPAC.....	77
Figura 21 – Estrutura administrativa da Gestão Municipal do SHO desde 2008.....	77
Figura 22 – Panfleto do movimento "Olinda pede Socorro!".....	79
Figura 23 – Esquema da mudança no Sistema de Preservação 1979-2023.....	80
Figura 24 – Organograma da Diretoria de Patrimônio de Olinda. ....	85
Figura 25 – Fluxograma da Interação entre os integrantes do Sistema de Preservação. ....	86
Figura 26 – Quadro de Indicadores elaborado pelo TCE-PE e SEPACCTUR .....	89
Figura 27 – Quadro das Atribuições das Secretarias atuantes no SHO em 2006.....	91
Figura 28 – Gráfico do andamento da implementação das recomendações em 2008.....	93
Figura 29 – Gráfico do andamento da implementação das recomendações 2011.....	96
Figura 30 – Sumário do PGSHO setorizado por Juliana Barreto.....	101
Figura 31 – Sumário do PGSHO setorizado e paginado por Isabela Dutra .....	102

Figura 32 – Matriz de Planejamento do PGSHO (2016).....	104
Figura 33 – Estruturas dos órgãos integrantes do Novo Sistema de Preservação .....	107
Figura 34 – Linha do tempo das ações envolvendo o PGSHO .....	110

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AESA	Agência Estadual de Água
CECI	Centro de Estudos de Conservação Integrada
CEPPC	Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural de Pernambuco
CONDEPE	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
COPAM	Conselho de Proteção Ambiental
CPSHO	Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda
ESESP	Escola de Serviço Público do Espírito Santo
FCPSHO	Fundação Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FPSHO	Fundo de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda
FUNDARPE	Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco
ICOMOS	<i>International Council of Monuments and Sites</i> (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios)
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
ONU	Organização das Nações Unidas
PDLI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PG	Plano de Gestão
PGSHO	Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda
PMO	Prefeitura Municipal de Olinda
PPSH/RMR	Plano de Preservação dos Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife
SEPAC	Secretaria de Patrimônio Cultural de Olinda
SH	Sítio Histórico
SHO	Sítio Histórico de Olinda
SIC	Sistema de Informações para a Conservação
SIGERH	Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos
SODECA	Sociedade Olindense de Defesa da Cidade Alta
SPHAN	Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (atual IPHAN)
SUDEMA	Superintendência de Administração do Meio Ambiente
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

UNESCO

*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*  
(Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a  
Cultura)

ZEPEC

Zona Especial de Proteção Cultural e Urbanística

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO CULTURAL .....</b>	<b>23</b>
2.1	PLANEJAMENTO E GESTÃO: CONCEITOS E ESTRUTURAÇÃO .....	26
2.2	CONFLUÊNCIA ENTRE PATRIMÔNIO CULTURAL E PLANEJAMENTO .....	31
2.3	GESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	37
2.4	ABORDAGENS SOBRE O SISTEMA INSTITUCIONAL E A ARQUITETURA ORGANIZACIONAL.....	40
<b>3</b>	<b>PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA.....</b>	<b>47</b>
3.1	DOCUMENTAÇÕES E ESTUDOS SOBRE A GESTÃO DO SHO .....	54
3.2	CONTEXTO PARA A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE PRESERVAÇÃO MUNICIPAL DE 1979.....	64
3.3	O SISTEMA DE PRESERVAÇÃO MUNICIPAL 1979 .....	70
3.4	AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA DE PRESERVAÇÃO .....	74
3.5	ARQUITETURA ORGANIZACIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SHO .....	76
3.5.1	Relações da Prefeitura com a Sociedade Civil: AMOA e SODECA .....	78
<b>4</b>	<b>A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO PARA O SHO .....</b>	<b>82</b>
4.1	OS RELATÓRIOS DO TCE-PE (2006 - 2014): AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PRESERVAÇÃO .....	83
4.1.1	Primeiro relatório TCE-PE (2006) .....	83
4.1.2	Segundo relatório TCE-PE (2009) .....	92
4.1.3	Terceiro relatório TCE-PE (2012) .....	94
4.2	A ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DO SHO (2015-2016).....	97
4.2.1	Composição e Conteúdo do PGSHO 2016 .....	100
4.2.2	A Proposta de um “novo” Sistema de Preservação e o Monitoramento .....	106
4.3	O DESENROLAR DA NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO PGSHO .....	108
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>112</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>116</b>
<b>APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO.....</b>	<b>124</b>
<b>ANEXO A – REGISTRO DO LIVRO FORAL DE OLINDA.....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXO B – SITUAÇÃO ANALÍTICA EM 2009 DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES PROFERIDAS PELO TCE-PE EM 2006.....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXO C – MATRIZ DE MONITORAMENTO: METAS E INDICADORES DO PGSHO 2016.....</b>	<b>128</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os sítios históricos são entendidos, neste trabalho, como permanências do passado que se relacionam com o presente e pretendem alcançar o futuro, por isso é um bem patrimonial complexo e único, pois, cada sítio possui sua especificidade, com o desafio constante de se adaptar às necessidades contemporâneas (IPHAN, 1995; PONTUAL, 2002). Para que seus significados não se percam ao longo do tempo é indispensável um planejamento adequado, macrocampo disciplinar que ao ser incorporado na discussão do Sítio Histórico possui um diálogo com os campos da conservação e a gestão, voltados para a preservação. Neste contexto, as instituições de salvaguarda dos diversos níveis e os diferentes atores sociais que possuem relação com o lugar, são responsáveis por seu reconhecimento e preservação, prezando pela permanência dos significados e valores do sítio histórico.

O sítio histórico, pertencente ao campo do patrimônio cultural, conceito extensivo que pode tomar variadas formas e relações com o lugar e as pessoas, é formado por um conjunto de elementos de diversas naturezas e tempos. É entendido na Carta de Petrópolis (1987) como “parte integrante de um contexto amplo que comporta as paisagens natural e construída, assim como a vivência de seus habitantes num espaço de valores produzidos no passado e no presente, em processo dinâmico de transformação” (IPHAN, 1995, p. 1). Para compreender os sítios históricos, assim como a importância de se preservar e os desafios de sua adaptação às necessidades contemporâneas, faz-se necessária uma breve introdução sobre o conceito e a teoria do patrimônio cultural.

Para Durham (1984), a noção de cultura enquanto ação significativa depende da utilização de “instrumental simbólico”, a presente pesquisa trata essa noção incorporada ao patrimônio cultural. “Nessa perspectiva, devemos tentar definir o patrimônio em função do significado que possui para a população, reconhecendo que o elemento básico na percepção do significado de um bem cultural reside no uso que dele é feito pela sociedade” (DURHAM, 1984, p. 30). Esse uso é justamente a relação pessoa-bem, necessária para que a carga histórica seja transmitida e o bem preservado. Segundo Durham (1984), é preciso ter em mente que os bens culturais não são “nossos”, mas sim de todos, inclusive das gerações futuras, pois, a cultura se constitui em uma obra coletiva e por isso deve estar à disposição de todos. Esse entendimento será uma das bases para o presente estudo, que discutirá as relações dos atores sociais na gestão dos sítios históricos, tendo como objeto empírico a estrutura de gestão do Sítio Histórico de Olinda, Pernambuco, Brasil.

Em “Patrimônio, negociação e conflito”, o autor Velho (2006, p. 237), reflete “sobre a dinâmica e as transformações do patrimônio cultural”, explanando dificuldades e limitações dos órgãos gestores responsáveis pelo reconhecimento e preservação do patrimônio cultural. Tal situação, pertence a um processo de negociação e conflito, no qual a necessidade de preservar os bens patrimoniais parte do “interesse pela defesa de estruturas arquitetônicas, paisagens e recursos naturais decorre sem dúvida do desejo de manter laços de continuidade com o passado” (ARANTES, 1984, p.8). A partir dessas leituras, é possível entender que a intenção ou ação de se preservar, seja por registro ou tombamento, é permitir a “continuidade” desse bem, não é estagnar, nem impedir transformações, é fazer com que seu significado alcance as populações futuras. Assim, esta pesquisa, ao discutir planejamento e gestão para o sítio histórico, entende que preservá-lo não é deixar intocado, é adaptá-lo aos novos usos, respeitando as preexistências e conciliando as necessidades contemporâneas.

As singularidades, os elementos que tornam único o bem patrimonial, constituem a sua identidade, uma vez que, quando os atores sociais envolvidos com o referido bem possuem uma relação com este, seus valores e significado serão reconhecidos e poderão perdurar. Ao ponderar que as pessoas se transformam, a sociedade se transforma, o bem cultural também se transforma, seja ele de cunho material ou imaterial, e que esse bem pertence à grande área da cultura, a sua diversidade conforma “um conjunto múltiplo e multidirecional de fluxos de sentido, de matérias e formas de expressão que circulam permanentemente [...]. Na verdade, nunca temos cultura: temos trajetórias culturais, [...] conexões culturais, conflitos, lutas culturais” (MUNIZ, 2007, p. 17). Desse ponto de vista o Sítio Histórico pode ser considerado o lugar onde as relações culturais aconteciam, acontecem e acontecerão, além de documentar fatos do passado por meio de suas características físicas, espaciais e rememorativas.

Essas relações refletem como as pessoas utilizam, identificam-se e pertencem ao lugar. Essa dinâmica pode ser harmônica, conflituosa ou de natureza diversa, pois diferentes grupos de atores sociais possuem necessidades distintas. A partir dessa diversidade, Muniz (2007, p. 22) afirma que “precisamos pensar, portanto, políticas culturais que deem passagem à singularidade, que permitam a elaboração e expressão do diverso e não da identidade”. Bens culturais estão em permanente transformação, isso fica mais explícito nos Sítios Históricos, potencializando conflito de interesses entre os distintos grupos de atores sociais, “sabemos, pelo menos desde Simmel, que o conflito é fenômeno constitutivo da vida social” (VELHO, 2006, p. 246).

Tendo em mente que as transformações e os conflitos, fazem parte do patrimônio cultural, uma vez que envolvem pessoas de grupos sociais diferentes e por se tratar de um amplo

campo de estudo em constante expansão, esta pesquisa teve um olhar concentrado no planejamento e gestão dos sítios históricos. Devido à sua complexidade, Pontual (2012) aponta que dentre os desafios de gerir um sítio histórico se tem a necessidade de compatibilizar as demandas diárias do mundo contemporâneo, visando adaptar as preexistências do sítio a novos usos e experimentos. Segundo Rocha e Cunha (2019, p. 12): “[...] a cidade pode se adequar à realidade atual, mas levando em consideração referências que carrega do passado”. Assim, a pesquisa entende que o conhecimento e aplicação de um planejamento voltado para o patrimônio cultural é indispensável, por possibilitar uma gestão capaz de traçar diretrizes para os problemas atuais e as futuras intervenções no sítio histórico.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), no seu artigo 216 - o mesmo que amplia o conceito de patrimônio-, determina que órgãos públicos, juntamente com a sociedade, são responsáveis por proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, a partir de diversos instrumentos, com a incumbência de determinar a sua gestão e podendo fazer uso da lei para punições:

§ 1º O poder público, com a **colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.<sup>1</sup> (Grifo nosso).

Por sua vez, o instrumento de proteção utilizado pelo IPHAN para os sítios históricos, que fazem parte do patrimônio cultural material brasileiro, é o Tombamento, que reconhece o bem como portador de valores excepcionais e o inscreve em um dos quatro Livros do Tombo (arqueológico, histórico; belas artes, artes aplicadas, além do paisagístico e etnográfico)<sup>2</sup> da instituição. Esta ação legaliza a proteção do bem patrimonial, porém apenas ela não garante a sua devida conservação e preservação, sendo necessários outros tipos de instrumento. A fim de atender à esta demanda, o IPHAN elaborou a Política do Patrimônio Cultural Material, criada pela Portaria nº 375 (2018), na qual são expressos os instrumentos de normatização e conservação, ambos relacionados com a gestão do patrimônio cultural material brasileiro. É

---

<sup>1</sup> Link: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_216\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_216_.asp)> acesso no dia 29 de setembro de 2020.

<sup>2</sup> Para mais informações, site: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/276>> último acesso no dia 29 de setembro de 2020.

possível destacar dois instrumentos, o primeiro de normatização e o segundo de conservação, ambos em formato de planos:

Planos de Gestão – (1) Instrumento de caráter operacional e estratégico, destinado ao desenvolvimento das ações pactuadas entre os diversos representantes do Poder Público e os envolvidos na gestão do território da área protegida e seu entorno. (2) Os Planos de gestão devem resultar de processos de gestão compartilhada do território constituindo-se em um instrumento que permita o equilíbrio e a garantia entre os direitos à cidade e à cultura. [...] Plano de Conservação – (1) Instrumento de conservação do patrimônio cultural material. (2) Implica em estabelecer políticas, regulações e ações apropriadas para garantir a permanência dos valores que justificaram o reconhecimento de determinado bem como patrimônio cultural. (3) Dialoga com as necessidades de gestão e controle de mudanças com vistas ao seu uso sustentável. (IPHAN, 2018, p. 56).

Tais planos são relevantes para a gestão ao estabelecer estratégias para além do tombamento, ao definir possíveis estruturas de gestão e o planejamento de materiais e de intervenções de manutenção que possam ser necessários no futuro, além de assegurar a disponibilidade de recursos econômicos e financeiros. O IPHAN, por sua vez, “responde pela conservação, salvaguarda e monitoramento dos bens culturais brasileiros inscritos na [Lista do Patrimônio Mundial](#) e na [Lista do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade](#)”<sup>3</sup>. O papel dessa autarquia federal é imprescindível na gestão do Sítio Histórico de Olinda, visto que esse patrimônio cultural tem o reconhecimento da UNESCO. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Cidades Históricas é um exemplo de programa do instituto que vai além do tombamento, realizando intervenções em monumentos e casario. As ações de preservação do patrimônio cultural devem continuar se atualizando e os diversos tombamentos e registros realizados pelo IPHAN retratam a complexidade do Brasil, país de grande diversidade cultural e uma ampla gama de bens passíveis de tombamento a serem analisados.

É papel dos órgãos gestores, definido por leis, voltados para o patrimônio cultural garantir que as ações atuais e futuras visem a preservação dos atributos e significados de seus bens. Partindo do campo do planejamento e da gestão<sup>4</sup>, deve-se utilizar ferramentas normativas e intervencionistas, voltadas para o reconhecimento, proteção, conservação e preservação, as quais regulam a área e guiam futuras intervenções (CASTRIOTA, 2009). Tais ferramentas são

---

<sup>3</sup> Descrição realizada pelo IPHAN no site: < <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872>> último acesso dia 30 de setembro de 2020.

<sup>4</sup> Estes dois conceitos serão debatidos no Capítulo 1, tendo como base teórica utilizada para esta pesquisa: (MATUS, 1989); (BUARQUE, 1999), (PONTUAL, 2002), (PONTUAL, 2012).

os instrumentos que podem estruturar o sistema institucional<sup>5</sup> e a arquitetura organizacional<sup>6</sup> responsável pela gestão do bem ou estabelecer parâmetros e formas de utilizar o território. Podem ser: planos, manuais e leis, a sua elaboração deve levar em consideração fatores técnicos, financeiros e políticos do sítio histórico em questão de modo a torná-lo aplicável e eficaz<sup>7</sup>.

Para Tinoco (2014), a ausência de um planejamento para a gestão do bem cultural, de instrumentos adequados ou o seu uso indevido podem gerar consequências indesejadas, como: a má conservação das características do sítio histórico, acarretada pela falta de informações a respeito de sua manutenção; pela ausência de diretrizes que auxiliem em como intervir de maneira adequada; pela ausência de um monitoramento constante das características que formam o sítio histórico. Bem como pela incapacidade de adaptar as preexistências aos novos usos, o que impossibilita novas formas de se utilizar o espaço e as edificações, podendo até chegar à descaracterização, substituição de elementos ou a destruição das características originárias. Estas ações podem levar a perdas do significado do bem patrimonial.

A partir destas questões, a presente pesquisa discutiu acerca do planejamento e gestão aplicados à preservação dos Sítios Históricos, trabalhando a nível local com o Sítio Histórico de Olinda (SHO), cidade Patrimônio Mundial localizada no Estado de Pernambuco. Para tal feito, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, visitas de campo e coleta de relatos de gestores e pesquisadores vinculados a este SHO<sup>8</sup>. Tendo como suporte teórico a pesquisa bibliográfica voltada para o planejamento e gestão, se teve como base principal as referências: Buarque (1999), Matus (1989) e Pontual (2002, 2012); para gestão de sítio histórico e patrimônio cultural, se teve uma maior diversidade de autores, sendo possível destacar Mora

---

<sup>5</sup> Constituiu-se no conjunto de órgãos de gestão pública (institutos, secretarias, gabinetes, fundações etc), com objetivos e funções bem definidas mediante normativas (BUARQUE, 1999); (PONTUAL, 2002); (Plano Estratégico de Desenvolvimento Paraíba 2020, 2008); (PONTUAL, 2012); (ALMEIDA, GUIMARÃES e DUARTE, 2017).

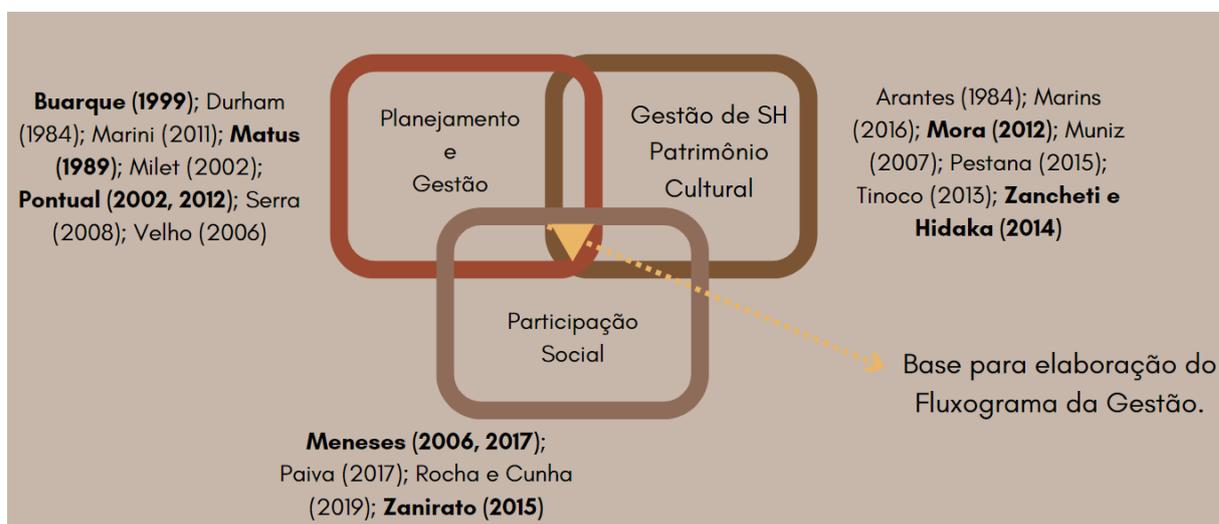
<sup>6</sup> Estrutura que sustenta a base da gestão, seja ela pública ou privada, representada graficamente por um organograma. Relaciona os órgãos gestores e atores externos, inter-relacionando com os procedimentos, dinâmicas e resultados. A arquitetura organizacional pode ser: linear, estrutura que centraliza decisões e possui hierarquia bem definida; funcional, na qual a hierarquia é estabelecida a partir das funções, sendo possuiu o intercâmbio de setores; linha-staff, uma mescla da linear com a funcional, sendo construída uma estrutura linear com rede de apoio; matricial, possui muitas frentes, sendo constituída por uma estrutura linear alimentada por projetos paralelos (BUARQUE, 1999); (PONTUAL, 2002); (Plano Estratégico de Desenvolvimento Paraíba 2020, 2008); (PONTUAL, 2012); (ALMEIDA, GUIMARÃES e DUARTE, 2017).

<sup>7</sup> No sentido de um máximo rendimento dos resultados esperados, de forma mais econômica e pensada na melhoria da qualidade de vida das pessoas, destinado à gestão pública possui a dimensão política como a chave do processo decisório (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

<sup>8</sup> Foram coletados os relatos de modo remoto com: **Jorge Eduardo Tinoco**, no dia 19/11/2020, especialista na área de restauro e membro da SODECA; **Hélio Pólito**, no dia 05/07/2021, procurador da PMO; **Sônia Calheiros**, no dia 15/07/2021, arquiteta da FIDEM; **Vera Milet**, no dia 20/08/2021, professora e membro da SODECA; **Belize Câmara**, no dia 04/09/2021, promotora do MPPE; **Cláudia Rodrigues**, no dia 08/09/2021; **Natália Vieira**, no dia 19/06/2023, representante da UFPE no CPSHO.

(2012) e Zancheti e Hidaka (2014); e no que se refere à temática da participação social, destacou-se neste trabalho Meneses (2006, 2017) e Zanirato (2015). Esses autores, e outros presentes na Figura 1, deram o amparo para as discussões presentes neste trabalho, as quais possibilitaram a criação do Fluxograma da Gestão, que encerra o primeiro capítulo desta pesquisa.

Figura 1 – Diagrama das principais referências bibliográficas e suas temáticas.



Fonte: Elaboração Isabela Dutra, 2023.

Já a extensa pesquisa documental, que trouxe os elementos de análise para este trabalho, aconteceu de forma remota<sup>9</sup> com pesquisas online e solicitações via e-mail para os órgãos de proteção municipal, estadual e nacional, e também de forma presencial<sup>10</sup> no Arquivo Público de Olinda e na Secretaria de Patrimônio, ambas no Sítio Histórico. Essa pesquisa possibilitou o acesso ao Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda, objeto de análise desta dissertação, e dos relatórios do Tribunal de Contas de Pernambuco, documentos que analisam o Sistema de Preservação do Município de Olinda e possui análises técnicas detalhadas de sua estrutura de gestão. As visitas de campo, realizadas no final de 2021, final de 2022 e em março de 2023 ajudaram a compreender a situação atual do Sítio Histórico, realizar um levantamento fotográfico e elencar as perguntas utilizadas durante as entrevistas realizadas com os gestores públicos. As coletas dos relatos dos gestores aconteceram em entrevistas online, pela plataforma *google meet*, os dados e informações fornecidas foram de grande importância para a construção deste trabalho, por mostraram a realidade de quem trabalha para a preservação do Sítio Histórico de Olinda.

<sup>9</sup> Principalmente nos anos 2020 e 2021, devido à situação ocasionada pela pandemia da Covid-19, acarretando em fechamento de acervos e bibliotecas, públicas e privadas.

<sup>10</sup> Nos anos de 2022 e 2023, após a liberação de restrições da Covid-19.

Com as pesquisas realizadas e os relatos colhidos, foram definidos os pontos de interjeição da dissertação. Dentre os momentos analisados no trabalho, se tem a criação e o desmonte do Sistema de Preservação Municipal de Olinda, o qual passou por uma avaliação pelo TCE-PE, que leva ao processo de elaboração do Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda, construído entre 2015 e 2016 pela Prefeitura Municipal de Olinda. O referido plano não chegou a ser implementado, apesar do envolvimento do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE). Tais interações dos níveis estadual e municipal serão abordadas no último capítulo deste trabalho.

A inquietação que levou ao levantamento deste conteúdo e sua subsequente análise partiu da questão problema: **o modelo de gestão atual do Sítio Histórico de Olinda executado pela prefeitura municipal atende à salvaguarda desse patrimônio cultural?** Desdobrando-se, na sequência, para as perguntas: **qual a estrutura organizacional e o sistema institucional responsáveis pela gestão da preservação do SHO? Como se dão as relações entre gestores e sociedade civil, principalmente os moradores do SHO?** A descoberta que um Plano de Gestão foi elaborado para o SHO e que o Sistema de Preservação criado em 1979 passou por avaliações do TCE-PE, despertaram **a hipótese de que a não implementação do Plano de Gestão do SHO (2016) contribuiu para a continuação de um sistema institucional e arquitetura organizacional insuficiente para a salvaguarda do SHO.**

A fim de responder tais questionamentos e comprovar, ou não, a hipótese desenvolvida, foram traçados objetivos desencadeados do seguinte **objetivo geral**: Analisar o sistema institucional e arquitetura organizacional do SHO, a partir da relação político-institucional da Prefeitura Municipal de Olinda com outras instituições de salvaguarda e a sociedade civil. Assim, apresentando **objetivos específicos** a seguir:

- (I) Verificar o histórico da gestão do SHO, considerando o sistema institucional, os agentes e os instrumentos de gestão utilizados, a partir das normativas vigentes.
- (II) Analisar o sistema institucional restante do Sistema de Preservação e a sua real participação na gestão do SHO.
- (III) Identificar as inter-relações entre as instituições de salvaguarda, de diferentes níveis, assim como o seu papel na arquitetura organizacional do SHO.
- (IV) Analisar o Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda (2016) e a sua não implementação.

A fim de trazer para discussão as questões postas anteriormente e atingir os objetivos traçados, a presente dissertação estrutura-se em três capítulos. O Capítulo 1: *Planejamento*,

*Gestão e Patrimônio Cultural*, apresenta a fundamentação teórica da pesquisa, envolvendo os conceitos de patrimônio cultural, sítio histórico, planejamento, gestão, sistema institucional e arquitetura organizacional. Neste capítulo são tratados os desafios e dificuldades da gestão dos sítios históricos, realizando uma coletânea acerca da discussão patrimonial e formas de se planejar pensando na preservação do bem.

O Capítulo 2: *Planejamento e Gestão do Sítio Histórico de Olinda*, apresenta os momentos marcantes, com promulgações das normativas a níveis municipal e federal, relacionados à preservação do patrimônio, assim como medidas das instituições de salvaguarda voltadas para a gestão do SHO. Conta com uma imersão no objeto empírico, a partir da análise de estudos já realizados referentes à gestão desse bem patrimonial, explorando as tensões, os limites e as possibilidades das ações tendo como as normativas a nível municipal da Prefeitura de Olinda, contextualizando o antes, durante e depois da implementação do Sistema Municipal de Preservação em 1979. Juntamente com a pesquisa bibliográfica e documental, os relatos dos gestores e pesquisadores coletados para esta pesquisa ajudam a compreender o processo de gestão do SHO e como era constituída durante esses momentos a sua estrutura organizacional.

Por último, o Capítulo 3: *A necessidade de implementação do Plano de Gestão para o SHO*, explanou-se as relações entre as Instituições de Salvaguarda e outros agentes que buscam a preservação do sítio, tendo como marco temporal e analítico o Plano de Gestão de 2016. Nesta pesquisa, foram considerados os seguintes agentes envolvidos na gestão do SHO: a Prefeitura de Olinda, o Conselho de Preservação do Sítio Histórico de Olinda (CPSHO), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) e a Sociedade Olindense de Defesa da Cidade Alta (SODECA). As tensões, os limites e as possibilidades das relações entre as instituições, os agentes e a Prefeitura, foram expostos a partir de documentos oficiais e dos relatos coletados.

## 2 PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO CULTURAL

O campo disciplinar do planejamento é amplo, por isso o recorte realizado para esta pesquisa foi o de planejamento voltado para a gestão do patrimônio cultural, mais especificamente para Sítios Históricos. Por sua vez, o Patrimônio Cultural, também é considerado um grande campo do conhecimento e está em contínua expansão, assim é importante entender alguns conceitos e contextos vinculados a essa área de conhecimento. A 17ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura<sup>11</sup>, conhecida como a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972), proporcionou uma maior disseminação das noções e conceitos ocidentais do patrimônio. O documento da conferência, apresenta no seu primeiro artigo os bens considerados como patrimônio cultural, do ponto de vista histórico, artístico ou científico: os **monumentos**, obras e grupos de elementos de natureza diversas que possuem valor universal excepcional; os **conjuntos**, grupos de construções cuja relação com a paisagem é atribuído valor universal excepcional; e **locais de interesse**. Já do ponto de vista histórico, estético, etnólogo ou antropológico as obras do homem, vinculados ou não diretamente com a natureza, que possui valor universal. No segundo artigo, a convenção define o patrimônio natural como, monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas.

Nesse contexto, as cartas patrimoniais<sup>12</sup> produzidas por organizações voltadas para a gestão e preservação de bens patrimoniais, são documentos que discutem, conceituam, propõem e divulgam as temáticas de um certo momento. Kühl (2010, p. 289) define as cartas patrimoniais como:

[...] fruto da discussão de um determinado momento. Antes de tudo, não têm a pretensão de ser um sistema teórico desenvolvido de maneira extensa e com absoluto rigor, nem de expor toda a fundamentação teórica do período. As cartas são

<sup>11</sup> Sediada em Paris, França, local de influência significativa nas discussões sobre patrimônio no século XX para Choay (2017, p. 207) um marco desse acontecimento é a “metamorfose quantitativa sofrida pelo culto ao patrimônio”. Na metade do século XX, uma política cultural do país (França) foi sendo construída a partir de um conjunto de ações populares, da academia e dos gestores. Um nome importante é o de André Malraux, que em 1959 toma o título de “ministro do Estado encarregado dos assuntos culturais” e permanece até 1969 no que seria o cargo principal do atual Ministério da Cultura francesa criado em 1959 por Charles de Gaulle (presidente na época). Disponível em: <<[<sup>12</sup> Dentre as mais conhecidas estão: Carta de Atenas \(1931\), considerada a primeira carta voltada para a preservação do patrimônio histórico; Carta de Veneza \(1964\), incorpora a noção de cultura; Norma de Quito \(1967\), trata da conservação de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico; Declaração de Amsterdã \(1975\), incorpora as discussões de uma ação conjunta entre as instituições de salvaguarda, considerada como uma conservação integrada, e traz para a gestão do patrimônio a importância da participação social; Carta de Washington \(1986\), discute instrumentos que orientam a preservação de cidades históricas; Carta de Petrópolis \(1987\), o IPHAN conceitua sítio histórico; Conferência de Nara \(1994\), passa a considerar uma maior diversidade de bens culturais, principalmente de cunha imaterial; Carta da Paisagem das Américas \(2018\); discussão termos como a cosmovisão e amplia a noção de paisagem e sua valoração.](https://www.culture.gouv.fr/Nous-connaitre/Decouvrir-le-ministere/Histoire-du-ministere/L-histoire-du-ministere/Les-ministres/Andre-Malraux#>>”>> acesso em janeiro de 2022.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

documentos concisos e sintetizam os pontos a respeito dos quais foi possível obter consenso, oferecendo indicações de caráter geral. Seu caráter, portanto, é indicativo ou, no máximo, prescritivo. Obviamente, cartas internacionais, como a de Veneza, não podem ter caráter normativo, pois suas indicações devem ser reinterpretadas e aprofundadas para as diversas realidades culturais de cada país, e ser, ou não, absorvidas em suas propostas legislativas. As cartas internacionais, se devidamente reinterpretadas para as realidades locais, podem resultar em cartas nacionais, ou a elas; podem, assim, ter papel importantíssimo na construção normativa relacionada à preservação dos bens culturais dos vários países.

A autora ainda afirma que as leituras das atas e do texto completo da carta associados ao conhecimento do debate, ocorrido na época de sua publicação, são necessários para o entendimento correto desse documento. O que possibilita a reinterpretação dos princípios-guia ali presentes para cada caso particular (KÜHL, 2010), tendo isso em mãos é possível incorporar as discussões e acordos mais recentes às políticas públicas locais e até mesmo servirem de base para as normativas de gestão e salvaguarda do patrimônio cultural.

As cartas, as declarações, os manuais e os artigos produzidos nos diversos âmbitos, ao trazerem as discussões atuais acerca do patrimônio, fomentam novas formas de se pensar e agir no sítio histórico, influenciando na gestão e suas ferramentas ou até gerando modificações em legislações e na criação e implantação de novos instrumentos. Para Rocha e Cunha (2019, p. 14-15) “a ampliação do conceito de patrimônio é fato consumado e, à medida que novos bens são enquadrados nele, assim como novos grupos passam a fazer parte do processo de patrimonialização, diferentes instrumentos e modelos de gestão são criados para atender essas demandas”.

Acompanhando o processo de ampliação do conceito de patrimônio, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) substituiu a definição realizada pelo Decreto-lei nº 25 (1937) de Patrimônio Histórico e Artístico para Patrimônio Cultural Brasileiro<sup>13</sup>. Ao implementar a noção de cultura ao patrimônio, em seu artigo nº 216<sup>14</sup>, a Constituição passa a reconhecer uma maior

---

<sup>13</sup> “Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/dele0025.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/dele0025.htm)>> acesso janeiro de 2021.

<sup>14</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro 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, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Disponível em: <<[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_216\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_216_.asp)>> acesso dezembro de 2020.

diversidade de bens passíveis à proteção, seja ele de cunho material ou imaterial<sup>15</sup>. Tal ação influenciou nas escolhas de novos centros históricos de relevância nacional, considerando não apenas os com traços marcadamente coloniais, mas também os que possuíam diversidade de tempos e estilos em sua malha urbana, paisagem e arquitetura.

Ao olhar para o campo do patrimônio, vale trazer as inquietações de Durval Muniz (2007, p. 14) sobre o discurso cultural em que afirma que:

Os discursos em torno da cultura recorrem constantemente a uma série de noções, sem que muitas vezes se deem conta disto, que giram em torno do princípio da identidade, o que revela mais do que um hábito linguístico, uma forma de olhar para o mundo, uma postura epistemológica que precisa ser problematizada.

O autor ainda traz a noção de “resgate”, tendo o intuito de salvar algo que estava prestes a desaparecer. Ao relacionar o resgate ao registro dos bens imateriais, o autor expressa que apenas o reconhecimento não é necessário para a salvaguarda desse bem, que também necessita incentivos de diversas naturezas, seja financeira, técnica ou estrutural administrativo, para se manter vivo (MUNIZ, 2007). Trazendo à discussão para os Sítios Históricos, apenas o seu reconhecimento e proteção de uma poligonal pode não ser o suficiente para a sua preservação, necessitando de instrumentos que vão além da normativa de proteção, mas se estruturam em uma lógica do planejamento e gestão, questões essas que serão tratadas mais à frente.

Assim sendo, os Sítios Históricos são resquícios do passado que convivem com o presente e devem alcançar a população futura, sem isolar estes espaços do restante da cidade, ao considerá-los como parte de um complexo sistema, em que paisagem, pessoas, bens patrimoniais de cunho material e imaterial se relacionam e estão em constante transformação<sup>16</sup>. A sobreposição de tempos e a existência de valores do passado e do presente, se expressam no conjunto urbano edificado, nos monumentos, na malha urbana, na paisagem, nos costumes e tradições populares, além da própria relação pessoa-cidade, dota cada um dos Sítios Históricos de características únicas (MARINS, 2016).

---

<sup>15</sup> As influências de folcloristas e estudiosos como Sílvio Romero, Amadeu Amaral, Edison Carneiro, Mario de Andrade, que difundiam a diversidade dos costumes e tradições do Brasil; da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, que deu origem ao atual Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular; e de uma mudança de paradigma “tanto nas políticas de Estado para a cultura, quanto na percepção geral da ideia de patrimônio nos fóruns internacionais”, trouxeram a discussão do intangível para a salvaguarda dos bens patrimoniais brasileiros. Fruto desse processo de maior reconhecimento do imaterial, o Decreto federal nº 3.551 de 2000 cria a política de salvaguarda para os bens imateriais, algo inovador no campo patrimonial para época.

Disponível: <<<http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/85>>> acesso janeiro de 2021.

<sup>16</sup> Para Durham (1984), as transformações são normais em uma vida em sociedade, por isso a noção de cultura é constantemente recriada e reutilizada a partir de símbolos.

## 2.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO: CONCEITOS E ESTRUTURAÇÃO

A complexidade dos Sítios Históricos, especialmente aqueles em zonas urbanas, reflete uma sobreposição de tempos e dinâmicas do local e o ato de pensar e gerir esse patrimônio cultural é igualmente complexo. Para fins desta pesquisa, foi traçado um caminho metodológico para compreender as ações e estruturas de gestão que devem ser criadas pensando na preservação de um sítio histórico, tendo como suporte básico os conceitos de Planejamento e Gestão, segundo Buarque<sup>17</sup> (1999, p. 100):

O planejamento é uma *ferramenta de trabalho* utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possíveis. [...] O modelo de gestão é o *sistema institucional e a arquitetura organizacional* adequados e necessários para implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local e municipal, 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.

Para Buarque (1999) o planejamento é um ato coletivo capaz de realizar mudanças e proporcionar o “futuro desejado”, que por envolver decisões e escolhas para a coletividade, tem caráter político, e, por ser um processo ordenado instrumentalizado, se torna também técnico. Essa síntese técnico-política explanada pelo autor leva em consideração os interesses conflitantes dos atores sociais, acarretando uma disputa política. Esse processo revela a estrutura de poder local, já que as tomadas de decisões exibem as forças dominantes.

Nessa lógica, o planejamento envolve os atores sociais, sendo eles os agentes das dimensões técnica e política, a sociedade civil organizada, os pesquisadores, ou seja, as pessoas interessadas e envolvidas com o lugar, as interações entre esses grupos ocasionam conflitos de interesse. Para que as ações de planejamento e gestão se realizem de forma articulada e organizada, Buarque (1999) define quatro princípios gerais: (i) *combinação da dimensão técnica com a política*, a sociedade participa das formulações e negociações; (ii) *integração e valorização do processo e do produto*, ação contínua de pensar, desenvolver, executar e avaliar coletivamente, significando que nessas ações atores, agentes e organizações estão presentes; (iii). *abordagem sistêmica*, compreender a realidade local ao considerar diferentes dimensões e interações; (iv) *visão estratégica*, pensar a longo prazo considerando as limitações e

---

<sup>17</sup> Para esta pesquisa foi utilizada a o conceito inicial de Planejamento tratado pelo autor, assim como o seu entendimento de modelos de Gestão. Assim, apesar da obra ser intitulado como Planejamento Estratégico, o que é diferente do Planejamento Urbano, um conceito mais recente, se utilizou os critérios iniciais de Buarque por serem amplos, considerar os atores sociais e proporcionar interações com os outros autores da base teórica selecionada. O objetivo deste trabalho não é debater a etimologia ou os tipos e conceitos de Planejamento, mas sim tratar de Planejamento e Gestão voltados para a preservação de Sítios Históricos.

possibilidades. A execução de tais princípios no planejamento local, só é viável através de um modelo de gestão, no qual encontra-se o “sistema institucional e a arquitetura organizacional adequados e necessários para implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local e municipal, mobilizando os atores sociais e gestores públicos” (BUARQUE, 1999, p. 100). Na criação de modelos de gestão, as decisões delimitam os alinhamentos dos elementos, das estratégias e do ambiente para garantir o funcionamento do sistema, podendo se basear em uma arquitetura institucional burocrático ou funcional, por processos ou programas e projetos<sup>18</sup> (LOTTA e VAZ, 2011).

A execução de tais princípios no planejamento local, só é viável por meio de um modelo de gestão, onde encontram-se o “sistema institucional e a arquitetura organizacional adequados e necessários para implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local e municipal, mobilizando os atores sociais e gestores públicos” (BUARQUE, 1999, p. 100). Na criação de modelos de gestão, as decisões delimitam os alinhamentos dos elementos, das estratégias e do ambiente para garantir o funcionamento do sistema, podendo basear-se em uma arquitetura institucional burocrática ou funcional, por processos ou programas e por projetos<sup>19</sup> (LOTTA e VAZ, 2011). Buarque (1999), para a construção de um modelo de gestão, toma como exemplo a elaboração de um plano de desenvolvimento local, propondo um sistema matricial institucional com a distribuição das responsabilidades e a participação social.

No fluxograma inicial, encontra-se o diagrama da estrutura organizacional, dividida por temática, a partir de uma equipe central de organização (Figura 2). Na sequência, dentre os instrumentos técnicos indicados para o planejamento, estão a elaboração de matrizes, são elas: de relevância dos problemas; de interação das dimensões, onde se consideram os problemas; de integração das temáticas com as dimensões-problemas; e, de impacto das ações. Realizando uma análise quantitativa dos programas estabelecidos para as temáticas. O conjunto de informações levantadas nessas matrizes de planejamento, é organizada com uma matriz FOFA<sup>20</sup> (Figura 3). A partir da FOFA, se traça uma análise estratégica, com a indicação do futuro desejado. Dessa forma, os limites e inter-relações institucionais e sociais são identificados, podendo se discutir e efetuar adequações legais e organizacionais.

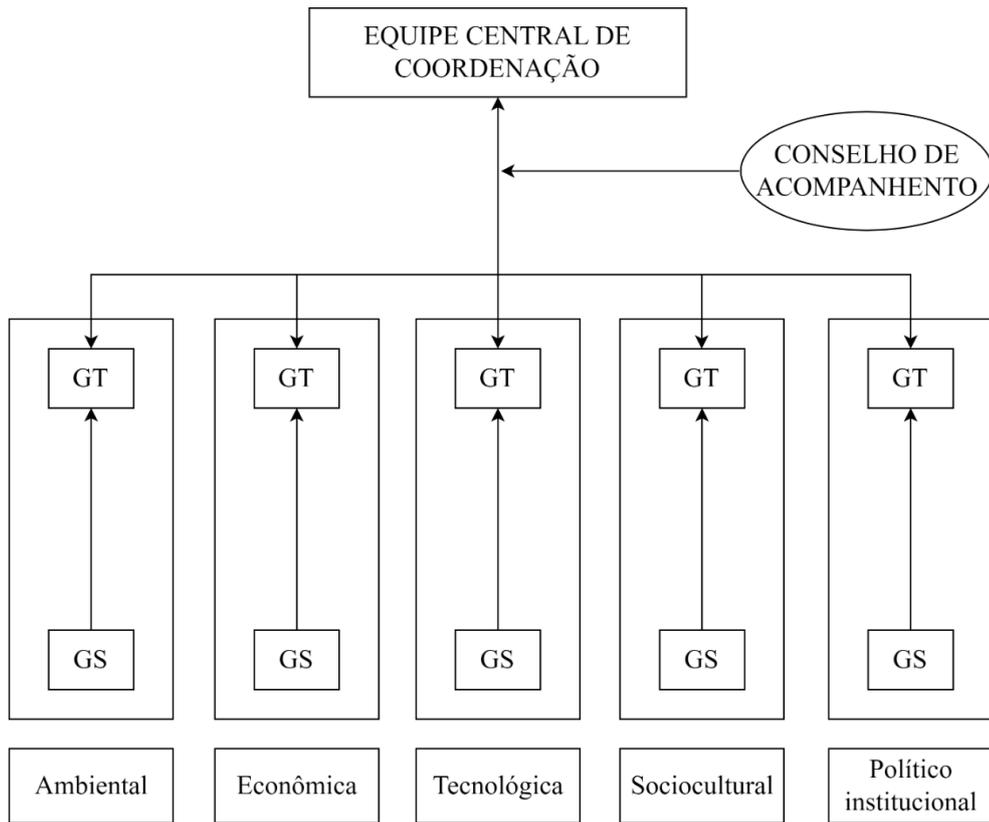
---

<sup>18</sup> Segundo (LOTTA e VAZ, 2011): o modelo burocrático ou funcional possui hierarquia vertical, com poder centralizador, baixa autonomia e alto controle dos envolvidos, o foco da estrutura é na função. O segundo modelo, processos, possui hierarquia horizontal com integração entre as unidades, o poder é descentralizado de alta autonomia e controle variável, o foco se dá nos processos e nos resultados. O último modelo, programas ou projetos, de hierarquia horizontal e poder descentralizado, trabalha com alta autonomia e baixa controle, com foco nos resultados.

<sup>19</sup> Contratado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAG), como chefe da Equipe Consultora.

<sup>20</sup> A Matriz FOFA é um instrumento de análise, na qual se identifica: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças. Conhecida em inglês como SWOT.

Figura 2 – Fluxograma da estrutura organizacional.



Fonte: Buarque (2008).

Figura 3 – Matriz de planejamento com base na FOFA.

CENÁRIOS DO CONTEXTO					
FATORES EXÓGENOS	OPORTUNIDADES	SUBTOTAL	AMEAÇAS	SUBTOTAL	SOMA
CONDIÇÕES ENDÓGENAS					
POTENCIALIDADES	i		ii		
SUBTOTAL					
PROBLEMAS/ ESTRANGULAMENTOS	iii		iv		
SUBTOTAL					
SOMA					

Fonte: Buarque (2008).

Um exemplo a ser considerado é o Plano Estratégico de Desenvolvimento Paraíba 2020 (2008) em que Sérgio Buarque<sup>21</sup> participou como coordenador técnico<sup>22</sup>. Dividido em sete partes<sup>23</sup>, o documento apresenta um conjunto articulado de iniciativas e ações pensadas para o futuro do estado, com o objetivo de ser um referencial na organização governamental e tendo como base o desenvolvimento sustentável e o planejamento participativo<sup>24</sup>. Vale aqui destacar dois pontos deste Plano, que possui fluxogramas do processo de trabalho (Figura 4) de maior interesse para esta pesquisa: (i) dados do Censo foram comparados a níveis estadual e federal; e (ii) os mecanismos de Gestão Ambiental foram relacionados aos integrantes do Sistema Institucional. Os componentes do Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGERH), articulados pela arquitetura organizacional são: o Conselho de Proteção Ambiental (COPAM), responsável pela deliberação; a Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA), órgão executor responsável por fiscalizar, aplicar multas e licenciar; e a Agência Estadual de Água (AES/A), responsável pelas políticas públicas.

---

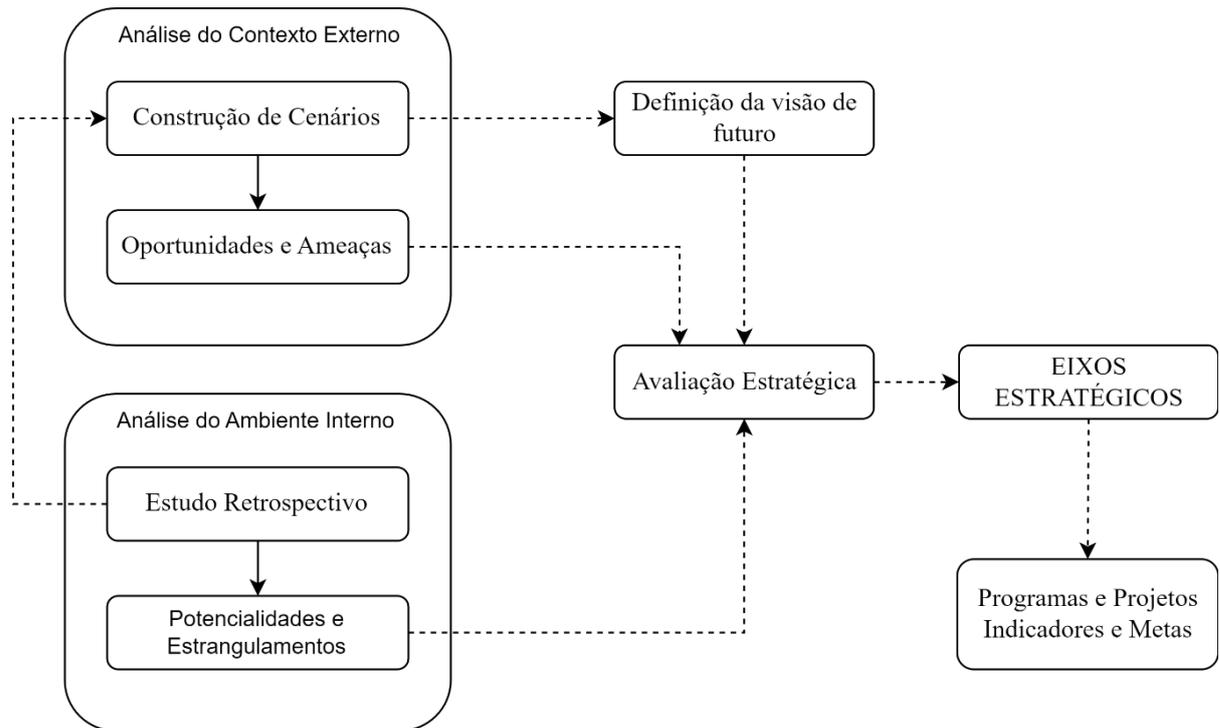
<sup>21</sup> Economista e sociólogo com experiência na área de planejamento estratégico. Teórico que esta pesquisa toma como base os conceitos de planejamento e gestão (BUARQUE, 1999).

<sup>22</sup> Contratado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAG), como chefe da Equipe Consultora.

<sup>23</sup> (i) realidade da Paraíba: dinâmica econômica, evolução social, meio ambiente e concentração territorial; (ii) alternativas de Futuro: tendências, incertezas, cenários alternativos, trajetória futura mais provável; (iii). a Paraíba que queremos visão de futuro; (iv) estratégias de desenvolvimento: circunstâncias da realidade (FOFA), eixos estratégicos de desenvolvimento, grandes bandeiras, macro-objetivos e metas globais; (v) Programas e Projetos: eixos, carteira de projetos prioritários; (vi) viabilidade e Instrumentos do Plano: investimentos, instrumentos e disponibilidade de recursos; (vii) Modelo de Gestão: pressupostos gerenciais, estrutura do modelo de gestão, monitoramento do Plano.

<sup>24</sup> Este trabalho não tem como objetivo analisar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Paraíba 2020, publicado em 2013. Ele está sendo abordado como um exemplo produzido a nível governamental por Sérgio Buarque, cujos ideais cruzam com o Plano de Gestão de Olinda (2016), pois ambos tratam de Planejamento Participativo.

Figura 4 – Processo de trabalho.



Fonte: Paraíba (2008).

O Plano Paraíba 2020 (2008) apresenta a viabilidade dos programas e projetos pensados<sup>25</sup>, ao determinar as responsabilidades de órgãos e atores sociais, assim como de onde, possivelmente, partiriam fomento e investimentos para implantação. O modelo de Gestão, adotado pelo documento, se baseia no fortalecimento do planejamento estadual e na gestão por resultados, buscando eficiência na execução das ações e a participação da sociedade no processo decisório. O plano ainda conta com um tópico voltado ao seu monitoramento, constituindo-se em uma avaliação constante por meio da matriz FOFA para confirmar ou redefinir escolhas estratégicas (PARAÍBA, 2008). Ao final do documento, é apresentada a lista de atores sociais entrevistados, que se restringiu a pessoas de instituições e conselhos públicos.

<sup>25</sup> Foram analisados: disponibilidade de recursos e instrumentos financeiros, fiscais, políticos e organizacionais, assim como necessidade de parcerias, sejam elas públicas ou privadas.

## 2.2 CONFLUÊNCIA ENTRE PATRIMÔNIO CULTURAL E PLANEJAMENTO

Trazendo a discussão para um cenário mais próximo<sup>26</sup>, Pontual (2002) em *A referência cultural e o planejamento da conservação integrada*, ao discorrer sobre cultura<sup>27</sup>, diversidade e a referência cultural, relaciona esse grande campo com o planejamento. Assim, “a cultura constitui-se como elemento primordial das práticas recentes de planejamento da cidade” (PONTUAL, 2002, p. 100). Esse texto apresenta princípios a serem seguidos pelo planejamento que dialogam com os apresentados por Buarque (1999) Nesse sentido, eles mencionam que fazer parte das políticas públicas deve envolver (PONTUAL, 2002; PONTUAL, 2012): (i) a participação social nas tomadas de decisão, não sendo o planejamento desenvolvido apenas por especialistas da área; (ii) os compromissos a serem assumidos pelos gestores e atores sociais; (iii) o compartilhamento das responsabilidades e do poder decisório entre os diversos grupos de atores sociais; e (iv) a integração entre gestores e executores, estabelecendo uma articulação e comunicação eficientes.

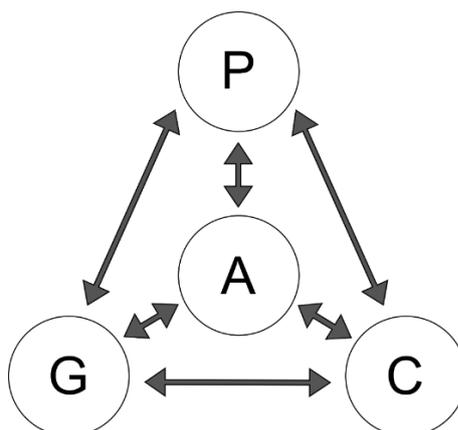
Para a efetivação desses princípios, que podem servir de critérios de análise para a gestão do patrimônio cultural pelos órgãos competentes, Pontual (2002; 2012) incorpora as discussões de Matus (1989) acerca de planejamento situacional ou estratégico, em que os gestores devem ter participação ativa, criar interações diversas e possuir atitudes flexíveis e criativas perante o futuro. Nessa perspectiva, segundo Pontual (2002; 2012), o planejamento estaria articulando três variáveis de um sistema: (i) *atores sociais* (A), pessoas com interesses diversos que devem manter interdependência nas tomadas de decisão; (ii) *governabilidade* (G), relação entre as variáveis controladas ou não pelo poder público; (iii) *capacidade de governo* (C), condução e direção do gestor público. Estas três variáveis estão vinculadas ao projeto de governo (P), ações pensadas para alcançar seus objetivos (Figura 5).

---

<sup>26</sup> Sobre a temática da gestão em Sítio Histórico e Conservação Inteira, o Centro de Estudos Avançados em Conservação Integrada (CECI), possui duas publicações de destaque: *Gestão do Patrimônio Cultural Integrado* de 2002, organizado por Silvio Zancheti, e *Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos* de 2012, organizado por Norma Lacerda e Silvio Zancheti. A segunda produção do CECI, assim como a anterior conta com autores especializados, dividida em quatro partes<sup>26</sup>: i. conservação urbana: conceitos básicos; ii. gestão da conservação; iii. instrumentos de gestão; e iv. tópicos especiais, textos das partes dois e três foram selecionados para integrar a discussão.

<sup>27</sup> A autora faz uma síntese de como o termo “cultura” é tratado envolvendo diversos autores, como James Clifford, Arantes, Guatarri, Peressi, Hall e Harvey. Apresenta o conceito de diversidade cultural e o de referência cultural.

Figura 5 – Esquema do Planejamento Público.



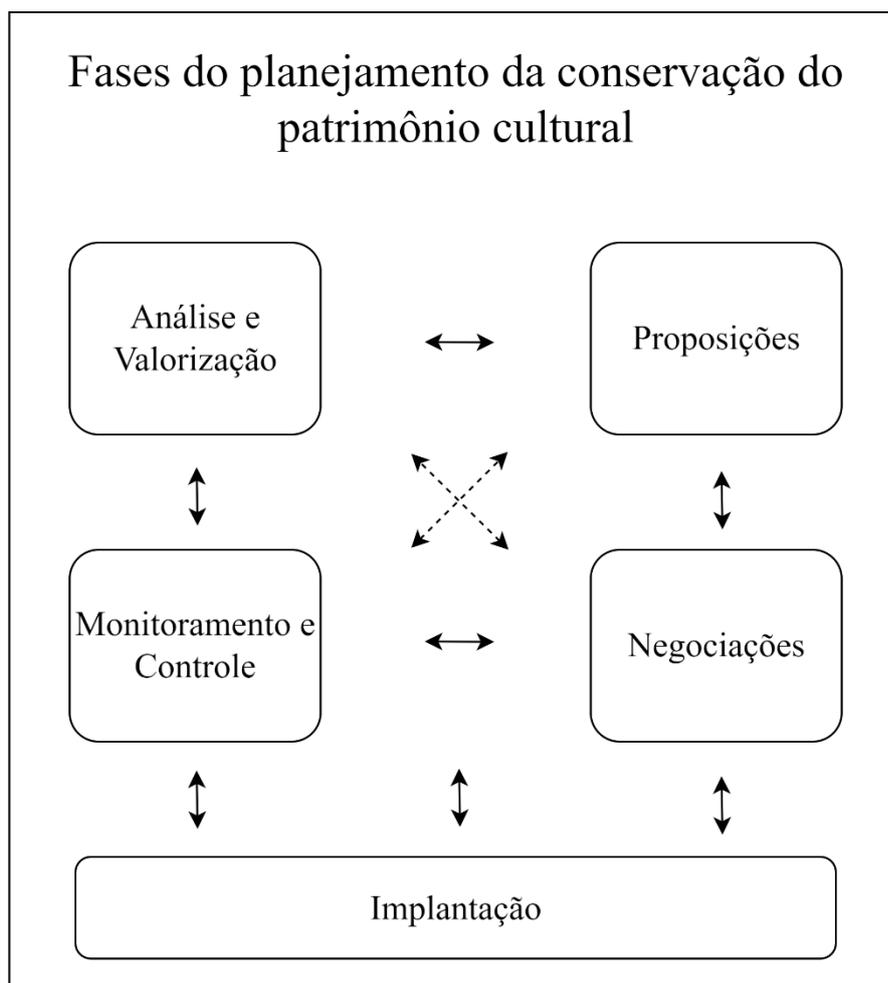
Fonte: Pontual (2012).

Em *Plano de Gestão da Conservação Integrada*, Pontual (2012) explica que o conceito de gestão no cenário brasileiro foi incorporado nos estados de planejamento nos anos 1970, quando a relação entre os poderes central e local passaram por transformação, sofrendo uma maior distinção e, paralelamente, surgem novas institucionalidades.

A gestão pública contemporânea está marcada pela descentralização das decisões e das responsabilidades políticas, bem como pela participação da sociedade na escolha das alternativas de desenvolvimento. Requerem dos governos nacionais e centrais a efetivação do diálogo com as estruturas e os atores locais para se construírem parcerias e cooperações que atendam às prioridades dessas instituições. (PONTUAL, 2012, p.91)

Assim, as municipalidades, poderes locais, possuem maior autonomia, podendo criar seus próprios instrumentos de gestão, incluindo os voltados para a gestão da conservação dos Sítios Históricos. Além dos desafios comuns do planejamento urbano (PONTUAL, 2012), nos sítios históricos, os processos de valoração e preservação, incluem a adaptação às necessidades contemporâneas. Esses processos, tem por norte o prolongamento da vida útil, principalmente das suas características. A autora, ainda apresenta o Modelo CECI (Figura 6), desenvolvido por Zancheti e Jokilehto (1997), em que as fases de planejamento se comunicam e se encadeiam, são elas: (i) análise e valorização; (ii) proposições; (iii) negociações; (iv) monitoramento e controle; e (v) implantação. Para Pontual (2002<sup>a</sup>), esse processo é consolidado no Plano de Gestão, instrumento que deve englobar um conjunto de ações voltadas para a preservação do bem patrimonial.

Figura 6 – Modelo CECL.



Fonte: Pontual (2012).

Para Luis de La Mora (2012; 2012<sup>a</sup>) o processo de gestão deve contar primeiramente com uma etapa de planejamento, em que as oportunidades e ameaças<sup>28</sup> relacionadas ao bem e a articulação das instituições e atores sociais devem ser consideradas, pois “as relações entre os diversos níveis de governo e entre o Estado e a Sociedade Civil podem variar ao longo do tempo, adotando diversos perfis de planejamento da política urbana de modo geral e da política de conservação do patrimônio em particular” (MORA, 2012, p.108). Tendo isso em mente, a gestão do patrimônio cultural pode ser vista como uma especialidade da administração pública, estando o planejamento geral do território integrado com o planejamento e gestão do sítio histórico.

Em Rosa e Passador (2017) *Planejamento estratégico como ferramenta de gestão do patrimônio cultural brasileiro*, estando o IPHAN como objeto empírico e recorte temporal de

<sup>28</sup> Este tipo de análise básica se relaciona com a Matriz FOFA.

2006 a 2014, foi apresentado um estudo interdisciplinar, envolvendo ciências humanas (história) e ciências sociais aplicadas (administração pública). Trabalhando com fontes documentais, as autoras discutem sobre as políticas públicas, compreendendo que essas “ações sistematizadas se inserem nos estudos da dimensão política, cujo objetivo é a análise do governo em relação às demandas públicas” (ROSA; PASSADOR, 2017, p. 17). Portanto, as ações de políticas públicas devem ser integradas ao planejamento como parte compositiva da gestão pública.

Ao relacionar essa temática com o patrimônio cultural, tendo como fonte documental as ações do IPHAN, esse texto explora as dificuldades e movimentações da instituição na preservação do patrimônio nacional. Fixar-se particularmente com a implantação do planejamento estratégico revelou ser uma “ferramenta eficaz em melhorar a articulação entre a unidade central e as superintendências” (ROSA; PASSADOR, 2017, p. 17). Apesar desse ponto positivo, o artigo apresenta a necessidade de elaboração de relatórios de gestão, a fim de averiguar se foram evitadas descontinuidades das políticas de patrimônio e se o planejamento estratégico possibilitou a criação de instrumentos de gestão amplos e representativos.

Já as contribuições de Lúcia Ferreira e Silvio Zancheti (2012), em *Monitoramento da Gestão da Conservação Urbano*<sup>29</sup>, envolvem metodologia e sistematização como base da gestão voltada para a conservação do patrimônio. Os autores trazem para a discussão, envolvendo gestores, estudiosos e população, os desafios da realização do monitoramento da SOs. Mencionando fatores como a negligência desse momento por parte dos órgãos públicos, a escassez de recurso para a tarefa de construir e implementar um sistema operacional, e a pouca presença da participação social nos processos decisórios. Sendo uma etapa que deve constar em todas as ações endereçadas ao sítio histórico, o monitoramento é “uma ferramenta que possibilita a avaliação do processo em questão, também comunica e divulga: possibilitando reconduções de rumos, potencialização de resultados e melhor utilização de recursos” (FERREIRA; ZANCHETI, 2012, p.159).

Pestana (2015) em *Sobre o tema da gestão do patrimônio cultural*, relaciona o papel dos gestores culturais às políticas econômicas discutidas e definidas no Fórum Nacional sobre Patrimônio Cultural de 2009<sup>30</sup>. Para o autor, a partir de preocupações acerca da economia global, do desenvolvimento e de diretrizes preservacionistas, a discussão central do encontro “estava focada num entendimento em que a gestão do patrimônio cultural fosse direcionada para as urgências de políticas econômicas e sociais. A ênfase era nas urgências econômicas, no

---

<sup>29</sup> O texto compõe a terceira parte da produção do CECI de 2012.

<sup>30</sup> Trabalha na linha do Planejamento Estratégico.

alargamento do mercado e na globalização do patrimônio cultural” (PESTANA, 2015, p. 4). O autor faz crítica relacionada a decisão que influenciou na formação e capacitação de profissionais e nas formas de gestão. Ele menciona que aspectos como o financiamento e a angariação de recursos, que agora são pensadas e consideradas partes importantes do processo, sem o tratamento necessário impactam em outras atividades essenciais, como a identificação e preservação dos bens culturais.

O texto prossegue contextualizando o cenário do campo patrimonial<sup>31</sup> nos Estados Unidos e na Europa da segunda metade do século XX, “o interessante estudo de José Carlos Garcia Durand (2000) observa que o tema da gestão cultural surge primeiramente nos museus americanos” (PESTANA, 2015, p. 5). Graças a uma mudança na dinâmica administrativa das instituições estadunidenses e o incentivo à educação artística, criando um sistema de investimento na gestão cultural, a cultura está ligada diretamente ao serviço público e ao crescimento econômico (PESTANA, 2015). Por sua vez, o autor explica que o quadro de crise econômica em alguns países europeus, durante a segunda metade do século XX e outros no início do século XXI, demonstra que:

[...] os modelos em uso de gestão do patrimônio cultural na Europa são questionados. Por um lado, sofrem os golpes iniciais da austeridade econômica, por outro, começam a olhar muito de perto as antigas afirmações que prometiam uma relação de causa-efeito entre investimentos e geração de riquezas e recursos. As instituições responsáveis pelo patrimônio cultural estão procurando novas formas de assegurar sua viabilidade financeira e, por sua vez, criar novas maneiras de estabelecer uma cumplicidade mais eficaz e profunda com os grupos sociais herdeiros dos legados culturais. (PESTANA, 2015. p. 10)

Já no âmbito brasileiro, o autor explica que o desenvolvimento socioeconômico se atrelou ao turismo, principalmente nos sítios urbanos reconhecidos pela UNESCO. Essa dinâmica, utilizada por muitos governantes com o discurso de abertura para outras formas de recursos e criação de empregos, pode gerar impactos negativos, caso não se atrele às políticas de preservação patrimonial, como “a construção de simulacros da própria história, comprometendo o seu significado cultural” (PESTANA, 2015, p. 12). Ou seja, algumas ações sem amparo de estudos na área patrimonial e histórica, podem produzir um falso histórico, com o intuito de se criar um ambiente *instagramável*<sup>32</sup>, para “turista ver”.

Ao pensar desafios e perspectivas de gestão, Almeida (2014) apresenta através de pontos de inflexão da história do IPHAN, marcos legais e o panorama do patrimônio cultural brasileiro, discutindo como a expansão do conceito de patrimônio cultural exigiu desse instituto

---

<sup>31</sup> Perfil na linha do Planejamento Cultural.

<sup>32</sup> Termo que faz referência à rede social Instagram, quando algo ou alguém é passível de ser publicado na rede social, por sua beleza ou por despertar curiosidade.

“metodologia estratégica para atender aos novos ditames constitucionais” (ALMEIDA 2014, p.24). Com uma maior diversidade de bens patrimoniais, sejam eles imóveis, móveis, integrados ou de cunho imaterial, foi possível expandir o conceito de Patrimônio, abarcando o de Cultura. Devido a isso, o IPHAN passa a necessitar de uma abordagem mais abrangente, mais estratégica, com ampliação do quadro técnico e de seus instrumentos de gestão.

Nessa temática, Rocha e Cunha (2019) desenvolvem o artigo *A ampliação dos modelos de gestão do patrimônio: a importância da participação comunitária para as cidades de pequeno porte e com exemplares arquitetônicos modestos*. Inicialmente, fazem um breve histórico e debate do conceito do patrimônio, abordando autores como Choay e Riegl. O texto menciona modelos de gestão<sup>33</sup> e a ampliação dos processos de patrimonialização, pontuando as práticas patrimoniais europeias e a repercussão no campo brasileiro, destacando o papel do IPHAN. As autoras ainda pontuam a importância de se aproximar dos atores sociais envolvidos, com políticas de preservação acessíveis, visando uma melhor comunicação e participação social para permitir que “a real função social do patrimônio seja cumprida, além de garantir melhores meios para que os bens sejam realmente preservados” (ROCHA; CUNHA, 2019, p. 34), quando as pessoas possuem acesso ao bem patrimonial, representante de um passado importante para a população, e reconhecem seu papel no contexto de sua formação e significado (ROCHA; CUNHA, 2019).

Em um estudo mais recente, o livro publicado em 2021, *Abordagens e experiências na preservação do patrimônio cultural nas Américas e Península Ibérica*<sup>34</sup>, conta com Carvalho e Coelho (2021), no texto intitulado *Aplicação do Método ABC de gestão de riscos para o patrimônio cultural: duas experiências brasileiras*, o método realizado por equipes da Fundação Casa de Rui Barbosa do IPHAN e da Casa e Fundação Oswaldo Cruz, prezam pelas ações preventivas voltadas para a preservação do patrimônio. Para Carvalho e Coelho (2021, p.305):

A implantação do processo de gestão de riscos possibilita que as equipes e os gestores tenham uma visão mais abrangente em relação as diferentes ameaças para o patrimônio cultural de cada instituição e a diversidade de soluções que podem ser adotadas, saindo da zona de conforto garantida pela especialização das diferentes disciplinas.

---

<sup>33</sup> Divididos entre: i. tradicional ou de preservação; ii. conservação integrada; iii. reabilitação urbana; iv. governança deliberativa. As autoras tomaram como base Starling (2012) e Castriota (2009).

<sup>34</sup> Organizado por Marcos Pinheiro, Claudia de Carvalho e Carla Coelho, dividido em 6 temáticas: i. cooperação e conjuntura; ii. educação; iii. conservação preventiva e gestão de riscos; iv. preservação digital; v. imagens e acervos fotográficos; e vi. depoimento.

A partir desse apanhado de estudos selecionados, tendo como foco o Planejamento do Sítio Histórico, se destaca a importância de se ter uma estrutura governamental e instrumentos adequados para se alcançar a devida preservação desse bem patrimonial.

### 2.3 GESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Dentro da gestão, uma temática que se deveria levar em conta é da participação social, que envolve o papel fundamental do habitante nos processos de tomadas de decisão, descentralizando a elaboração dos instrumentos. Ulpiano de Meneses (2006; 2017), traz o reconhecimento do cotidiano e do trabalho como ações fomentadoras de significados, mostrando que “o cotidiano e o universo do trabalho são a melhor bússola para assegurar o rumo legítimo e eficaz nas ações governamentais no campo do patrimônio urbano” (MENESES, 2006, p.53). Para o autor, mesmo em certos momentos apresentando ambiguidades e estranhezas, a Constituição apresenta importantes inovações (MENESES, 2017, p.39.):

[...] a matriz do valor cultural passa do Estado para a sociedade, substituindo o Decreto-lei nº25/1937, segundo o qual o tombamento é que instituí o patrimônio nacional; agora, instituinte é a sociedade, ou melhor, seus “grupos formadores”, cuja identidade, ação e memória são alimentados e alimentam determinados bens materiais ou imateriais, indistintamente. Deve-se reconhecer a interação de bens e sujeitos como característica do patrimônio. O poder público pode ter função declaratória e protetora – e mesmo assim “com a colaboração da comunidade.” (art 216, parágrafo 1º).

Segundo Paiva (2017), os municípios brasileiros desde meados do século XX, impulsionados pelo IPHAN, empreendem ações voltadas para a preservação do patrimônio cultural, tais iniciativas foram fortalecidas pela Constituição Federal (1988) e pelo Estatuto da Cidade (2001). O autor indica que os órgãos municipais são responsáveis pelo funcionamento da cidade e estão mais diretamente ligados à população local, possibilitando a criação de uma ponte entre gestor e cidadão, o que pode viabilizar a participação social em vários setores estratégicos, inclusive na preservação do patrimônio cultural.

Zanirato (2015, p. 125) aponta que “a participação pressupõe o direito de todos os envolvidos em tomar decisões; em haver representatividade na gestão”. A autora explica<sup>35</sup> que a participação da sociedade no campo do Patrimônio Cultural foi mais considerada e incorporada por causa das determinações UNESCO, organismo da Organização das Nações

---

<sup>35</sup> A partir de uma explanação das legislações federais, cartas patrimoniais e autores como Maria Fonseca, Maria Gohn, Déa Fenelon, José Ricardo Oriá Fernandes, que discutem os processos de patrimonialização e gestão pública no Brasil.

Unidas (ONU) responsável pelo reconhecimento e gestão do Patrimônio Universal; e devido às mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988.

Novas maneiras e estruturas de gestão que envolvam e insiram representantes da sociedade civil podem ser formuladas com pesquisas, novas formas de interações e tecnologias, seguindo uma linha de raciocínio em que as tomadas de decisão são mais democráticas e horizontais, tendo as políticas públicas, destinadas ao patrimônio cultural, considerações dos técnicos – especialista do objeto estudado – e das pessoas que se relacionam com o bem – os atores sociais – (ZANIRATO, 2015).

O compromisso com a conservação é resultado de uma população organizada e informada de maneira correta, preparada para conhecer, reclamar seus direitos e também suas responsabilidades. Isso é o que se espera de uma participação cidadã - uma forma de construção, gestão e avaliação conjunta entre sociedade civil e governo nos assuntos de interesse público. (ZANIRATO, 2015, p.125)

Trazendo uma experiência em solo brasileiro, em *A cidade como bem cultural* (Ulpiano Menezes, 2006), traz sua experiência na Coordenadoria de Ação Regional da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT), quando conta sobre um concurso de fotografia “a cidade é também a sua casa” de 1976, que tinha como objetivo fazer as pessoas identificarem o que era significativo e identitário para elas. Além da foto, foi preenchido um formulário, justificando a escolha e dando propostas de usos.

Primeiro, essa atividade foi inovadora<sup>36</sup> para a década de 1976, pois, apesar de experimental, possibilitou à população expressar o que sentia pelo local e levar para os gestores o que ele o que era importante e necessário. Porém, com o resultado apontado pelo autor, pode-se ter a impressão de que a própria proposta influenciou nas respostas das pessoas, pois a maioria delas “eram todas de preservação com vistas à sua transformação em museus, centros de criatividade, espaços de lazer [...]” (MENESES, 2006, p.38). O autor observa, que dentre as propostas de usos “não dignos” para o patrimônio cultural, está o uso habitacional e os relacionados ao trabalho e ao cotidiano, ou seja, ações do dia a dia não mereceriam ser cotadas para os atributos ou bens selecionados. Ao indagar-se sobre os resultados, ele menciona que:

Quanto ao cotidiano, observe-se, ainda, o desconforto inconsciente que ele provoca já que, muito mais do que uma inofensiva repetição de si mesmo no dia-a-dia, ele é por excelência a instância em que concretamente se instituem as relações sociais, em que as práticas sociais dão corpo e efeito aos interesses em jogo. [...] Mais que tudo, não devem excluir ou minimizar as áreas seminais da cultura: o cotidiano e o mundo do trabalho. (MENESES, 2006, p.38 e 39)

---

<sup>36</sup> Segundo o próprio autor. Não foram detalhadas o método utilizado e quais as bases para elaboração do concurso.

Esse “não reconhecimento” ou até mesmo certo desprezo pelo cotidiano, vai de encontro ao que o autor expõe, já que são justamente ações que acontecem rotineiramente, a continuidade dos costumes e tradições por “pessoas normais” que constroem e reconhecem os significados dos bens patrimoniais. Esta pesquisa relaciona as permanências dos saberes como parte do planejamento e gestão dos sítios históricos. Por isso, Ulpiano Menezes (2006) coloca o habitante local como “o principal sujeito da cultura”. Com relação ao tema aqui tratado, pode-se expandir esse “sujeito” e considerar não apenas os habitantes, mas todos os atores sociais que possuem relação intrínseca com o local, seja por meio do trabalho, moradia ou estudo.

Tais atores, são chaves centrais da cultura que deveriam ser incluídas em todo e qualquer projeto relacionado ao patrimônio, é o começar “pela base” (MENESES, 2006), quando os atores sociais são ouvidos e participam das tomadas de decisão. Tal afirmativa aponta um campo que aqui não se delongará: cultura *versus* política, relação citada por Ulpiano Menezes (2006), pois o estímulo às pessoas de participarem ativamente das tomadas de decisões, possui relação com a política, que, por exemplo, pode se dar ao acompanhar e cobrar as ações dos candidatos eleitos com relação ao patrimônio cultural.

Seja como for, o caminho mais seguro para criar, no campo do patrimônio cultural, condições mais favoráveis para a inclusão social é, sem qualquer dúvida, o reconhecimento da primazia do cotidiano e do universo do trabalho nas políticas de identificação, proteção e valorização, e, conseqüentemente, de maximização do potencial funcional. (MENESES, 2006, p.53)

Em *Repovoar o patrimônio ambiental urbano*, Ulpiano Menezes (2017) apresenta caminhos e conhecimentos para evitar “uma presença fantasmagórica do habitante” (p.39), quando o ambiente urbano é *museificado* e a população é privada de realizar seus costumes para o bem da “observação/apreciação turística”, visto como algo a ser evitado. Esse “despovoamento” do patrimônio, pode acentuar uma diferença dos valores empregados pelas pessoas que se relacionam com o bem. O autor ainda pontua que instituições internacionais vem se preocupando com esse desabitado, fator este que pode resultar em perdas das características de um dado bem<sup>37</sup>.

Um dos caminhos é a democratização do reconhecimento, sem a instituição da salvaguarda de “delegar” deveres à população, mas sim, a de introduzir esse ator nas tomadas de decisões, por serem as pessoas que vivem, trabalham, estudam e se relacionam com o espaço que podem identificar seus significados e listar suas necessidades. Por isso a importância da

---

<sup>37</sup> Ulpiano Menezes dá o exemplo do projeto “The People-Centred Approach”<sup>37</sup>, iniciativa do ICCROM que dentre suas necessidades possui o reconhecimento do papel das pessoas, juntamente com o seu “saber” tradicional, na salvaguarda do patrimônio a longo prazo; e o respeito de sua opinião no processo de conservação e gestão do patrimônio.

participação social nos processos que tenham relação com o patrimônio cultural, pois, apenas com a introdução do seu “protagonista”, o habitante, é possível “repovoar o patrimônio urbano” (MENESES, 2017, p.41).

Um dos pontos tratados por Ulpiano (2017) é o do “valor público”, que seria alcançado quando o governo, a administração pública e/ou a prefeitura, por exemplo, se encontram alinhados com a população e estão determinados em sanar suas necessidades. Para esse feito, no que concerne esta pesquisa, se faz necessária a articulação e comunicação efetiva dentro da arquitetura organizacional entre gestores e demais atores sociais. Assim como a transparência e a garantia da participação social nos processos de tomadas de decisão, colocando também o habitante como sujeito da cidade, “[...] como produtor de experiências estéticas, apto a estetizar seu ambiente” (MENESES, 2017, p.46). Sendo assim, o autor reitera que é necessário viver a cidade, apropriar-se dos espaços e receber o reconhecimento pelo papel de protagonista.

Esta pesquisa entende que as pessoas, ou seja, os atores sociais, são os responsáveis pela perpetuação dos saberes culturais, já que são os detentores do conhecimento, são os habitantes que dão vida e uso pleno a um lugar. E ao mesmo tempo são os agentes de conflitos que acontecem no dia-a-dia. Assim, sem a participação das pessoas, detentoras de saber, dos atores que sabem da realidade, dificuldades e possibilidades do Sítio Histórico, o planejamento e os instrumentos de gestão que venham a ser proposto será defasado ou até mesmo inadequado para a realidade do lugar.

#### 2.4 ABORDAGENS SOBRE O SISTEMA INSTITUCIONAL E A ARQUITETURA ORGANIZACIONAL

O planejamento voltado para o patrimônio cultural, e os instrumentos de um modelo de gestão, são discussões de uma época refletidas a partir do julgamento das partes integrantes de sua elaboração. Faz parte de um contexto histórico, cultural, político e social do lugar. Ao se voltar para a preservação, se torna um processo interligado com o campo do Patrimônio Cultural, devendo englobar os atores sociais e sua relação com os bens patrimoniais, envolvendo no planejamento e gestão as práticas culturais e o desenvolvimento de teorias, métodos e ações para a sua salvaguarda, por sujeitos, instituições e órgãos gestores.

Segundo Pontual (2012), o desafio de gerir um SH passa pela dificuldade da compatibilidade com as necessidades diárias do mundo contemporâneo. Neste cenário, de um modelo de gestão voltado para a preservação de significados e valores de um lugar, deve-se ter “[...] a gestão da conservação do patrimônio cultural como o modo de intervir nas cidades objetivando minimizar as perdas sociais e os vestígios da história” (PONTUAL, 2012, pág. 90).

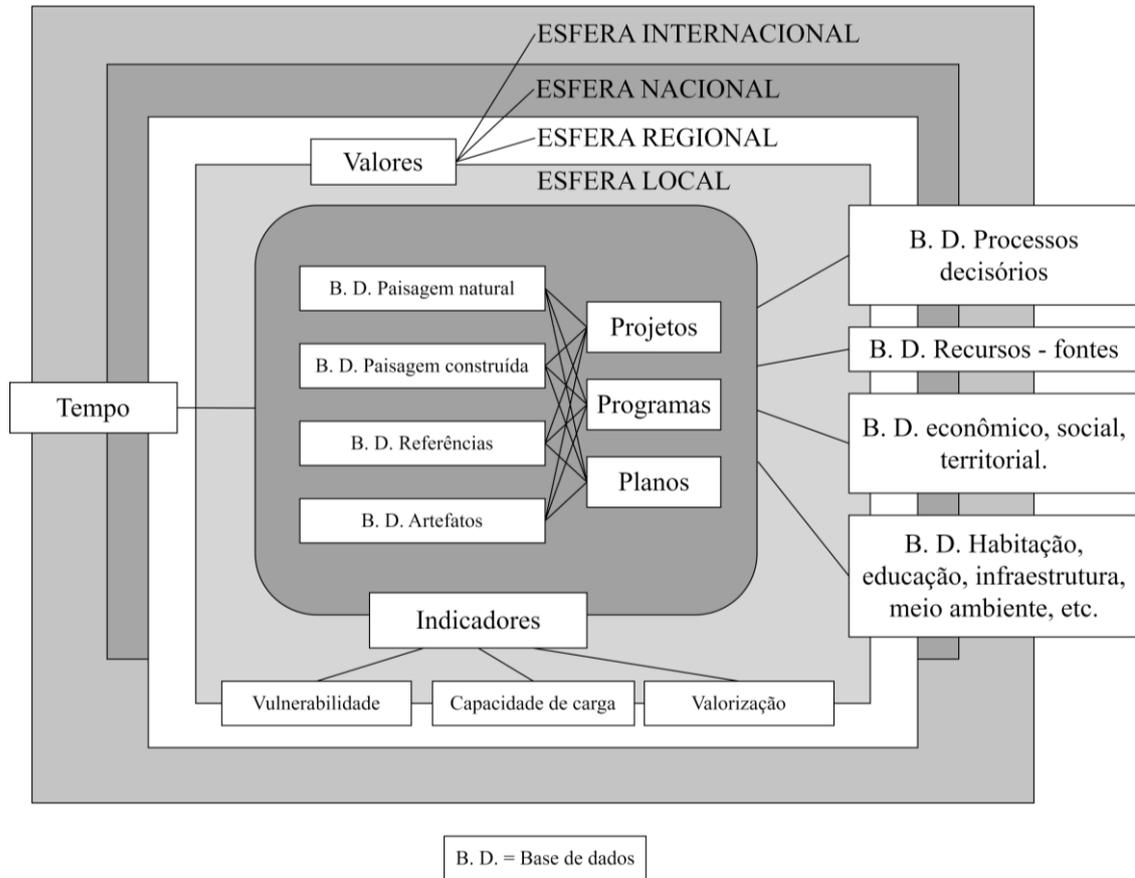
A ausência de instrumentos de gestão adequados, ou seu uso indevido, pode levar a diversas perdas, como a do significado do bem patrimonial. Por isso, para se ter uma gestão eficiente pelos órgãos responsáveis, faz-se necessária a construção e utilização de instrumentos adequados, por meio de um conjunto de documentos normativos e propositivos que regulam a área e guiam intervenções futuras. Ainda deve-se contar com a participação social, inserindo os atores sociais ligados ao patrimônio, nas tomadas de decisão.

Milet (2002), em *Base de informação para as tarefas de gestão*, inicia a discussão diferenciando dois tipos de instrumentos:

O Plano de Conservação estabelece os objetivos e metas a serem alcançados, valores a serem conservados, além de instrumentos jurídicos, políticos, administrativos e financeiros que pretendem a consecução dos objetivos da conservação. [...] Por sua vez, o Plano de Gestão da Conservação deve ser entendido como os processos e tarefas desenvolvidos no cotidiano, que viabilizam a implementação do plano de conservação e a verificação da consecução dos objetivos do plano. (MILET, 20002, p.125)

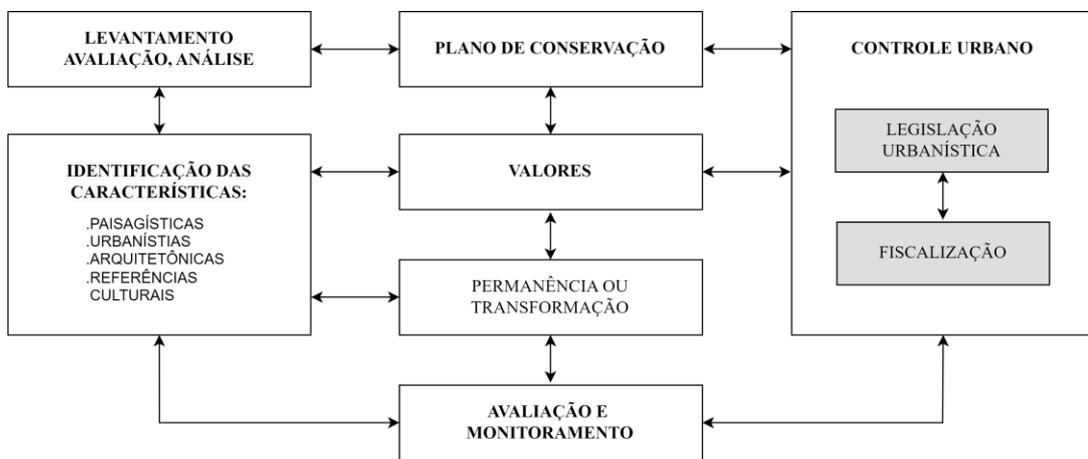
Além disso, a autora discute as relações entre conservação, gestão da informação e banco de dados, explorando uma metodologia de planejamento integrado e a necessidade de se construir um Sistema de Informações para a Conservação (SIC), devido à complexidade das informações (MILET, 2002). No texto, ainda são apresentados organogramas, quadros e questionamentos para a formulação do SIC (Figura 7), mencionado assim como os possíveis produtos oriundos desse processo, a exemplo da matriz de tarefas de conservação (Figura 8).

Figura 7 – Sistema de Informação da Conservação (SIC).



Fonte: (MILET, 2002)

Figura 8 – Tarefas de conservação.



Fonte: (MILET, 2002)

Segundo Tinoco (2013; 2014) a preservação do patrimônio cultural é alcançada por meio da gestão e planejamento de sua preservação, que devem estar sujeitas às novas recomendações e atualizações por técnicos e organizações nacionais e internacionais. Esta ação

precisa criar vínculos com a população, a partir de políticas de preservação acessíveis, visando uma melhor comunicação e participação social. A elaboração de instrumentos de gestão que visem a preservação do patrimônio cultural, sendo eles planos, manuais ou leis, de abrangência municipal, estadual ou nacional, deve contar com uma estrutura racional e objetiva, explicitando motivos, objetivos e princípios a serem seguidos. O processo de sua construção deve levar em conta diversos fatores, entre eles, a compreensão das problemáticas e oportunidades atuais e futuras, o conhecimento da história, a análise da situação atual e o resultado da consulta perante os atores sociais.

Apesar de ser uma temática discutida há décadas, a gestão voltada ao patrimônio cultural (conservação do desenvolvimento, do planejamento ou integração) deve estar sujeita a novas recomendações e atualizações, por técnicos e organizações internacionais, nacionais ou até mesmo locais. Por se inserir em um campo constantemente em expansão, os debates, conceitos e métodos devem ser revistos periodicamente, levando em consideração a especificidade de cada SO, que provavelmente irá gerar instrumentos de gestão únicos.

A partir dessas discussões, um exemplo a ser considerado, é o abordado por Almeida, Guimarães e Duarte (2017), em produto<sup>38</sup> da Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP). Onde falam sobre planejamento e gestão pública voltada para a gestão orientada para resultados<sup>39</sup>, a partir de uma matriz de gestão matricial, em que são realizados cruzamentos de elementos da estratégia com o de estrutura. Os professores após realizarem uma breve cronologia dos movimentos de reforma da administração pública brasileira<sup>40</sup>, e em um âmbito geral, classificaram em agendas: burocrática, predominante no século XIX; gerencial, século XX; e, governança, século XXI<sup>41</sup>. Refletindo sobre as necessidades da Gestão Pública Contemporânea, o Estado deve deslocar sua atenção, antes colocada no procedimento como produto principal de sua atividade, para o de serviços e bem-estar da sociedade. Nesse sentido,

---

<sup>38</sup> Parte do conteúdo foi adaptado de: RAVANTES, Geraldo. PANNO, Claudia. KLOECKNER, Mônica. Gestão estratégica de resultados: construindo o futuro. Porto Alegre: AGE Editora, 2004. E tiveram como base teórica: (SERRA, 2008) e (MARINI, 2015; 2011).

<sup>39</sup> Segundo Serra (2008) a Gestão para Resultados é um marco conceitual cuja função é facilitar às organizações públicas a direção efetiva e integrada de seu processo de criação de valor público, a fim de otimizá-lo, assegurando a máxima eficácia, eficiência e efetividade de desempenho, além da consecução dos objetivos de governo e a melhoria contínua de suas instituições.

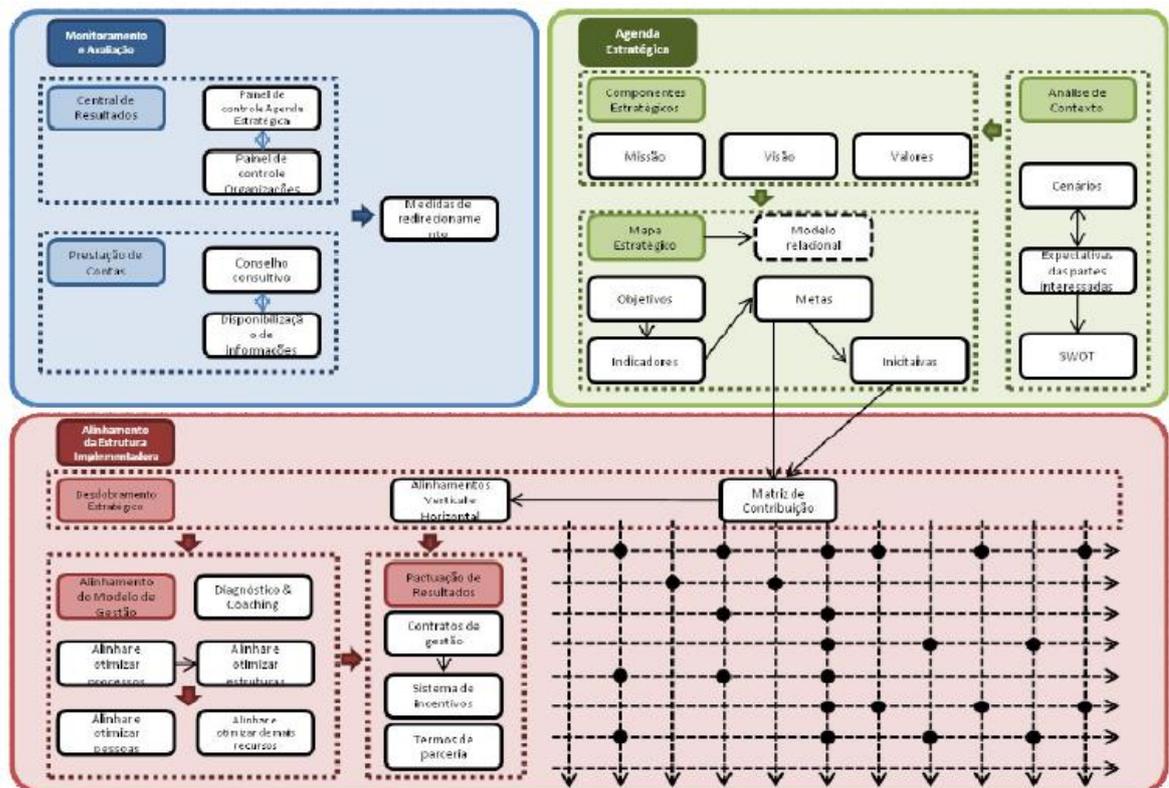
<sup>40</sup> Dividida por períodos, segundo Marini (2011): i. 1980-1990, reformas da primeira geração foco no ajuste fiscal, com cortes e restrições; ii. 2000-2008, reformas da segunda geração, foco no desenvolvimento e fortalecimento institucional; iii. após 2008, reformas de terceira geração, reafirmação do papel do estado, foco na mitigação dos efeitos sociais negativos e construção do futuro.

<sup>41</sup> Baseado em Marini (2015), o documento define as três agendas: i. burocrático um ato de governar a sociedade, tendo foco na profissionalização; ii. gerencial ato de governar **para** a sociedade, com foco na eficiência e nos resultados; iii. da governança ato de governar **com** a sociedade, foco nas articulações e redes colaborativas em sistema democrático.

a gestão para resultados é um dos caminhos que pode ajudar na superação deste desafio (ALMEIDA, GUIMARÃES e DUARTE, 2017).

Baseado em Serra (2008)<sup>42</sup>, a ESESP elabora o Modelo de Gestão Orientada para Resultados. Partindo da governança social, interliga-se às dimensões políticas, sociais e financeiras, considerando dos interesses e demandas, relacionando-se com as esferas de poder, a fim de proporcionar o bem-estar. Nesse modelo, três macro quadros de atividades são apresentados: *Monitoramento e Avaliação*, *Agenda Estratégica*, e *Alinhamento da Estrutura Implementadora* (Figura 9). Também foram exploradas as *Dimensões de Resultado* e de *Esforço*, com quadros (blocos de implantação) conectando matriz de ações/atividades, com insumos, produtos e impactos. Esses pontos se relacionam com os esforços de: economicidade (insumos), excelência (insumos e atividade) e execução (atividades); e os resultados, eficiência (insumos e produtos), eficácia (produtos), e efetividade (impactos).

Figura 9 – Fluxograma ESESP.

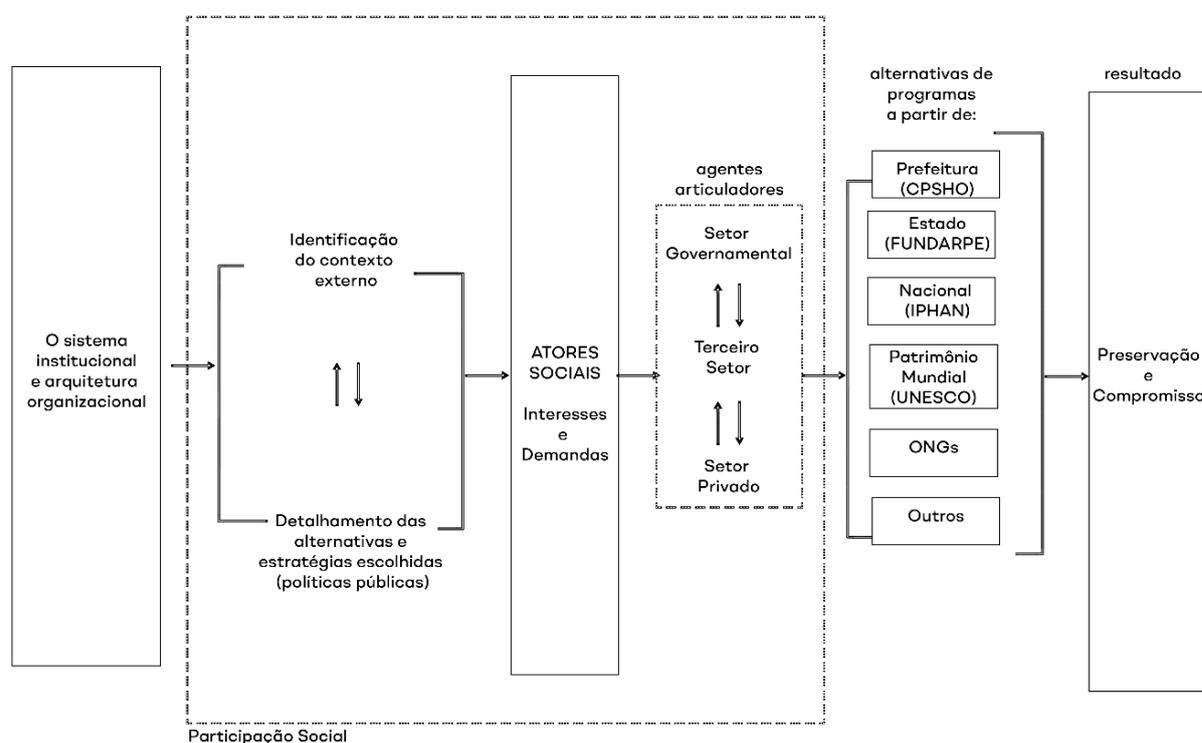


Fonte: Almeida, Guimarães e Duarte (2017).

<sup>42</sup> SERRA, Alberto. Modelo aberto de gestão para resultados no setor público. Trad. Ernesto Mondes-Bradley Y Estayes. Natal: SEARH/RN, 2008. Originalmente apresentado ao BID e CLAD, Caracas, 2007.

Levando em conta o apanhado teórico e documental explanado neste capítulo, a presente pesquisa considera que o importante não é apenas alcançar os resultados, mas o modo como isso será feito no processo de planejamento e gestão. Fica clara a necessidade de uma real participação social nesse processo, constando na arquitetura organizacional dos agentes que compõe o sistema institucional. É necessário articular à estrutura, as relações políticas e sociais, e associar programas e projetos a serem executados (Figura 10). A partir desse entendimento, o presente trabalho irá analisar o Sistema Institucional proposto pelo Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda de 2016, relacionando ao Sistema de Preservação Municipal e à arquitetura organizacional em volta do CPSHO, peça chave desse sistema.

Figura 10 – Fluxograma de Gestão.



Fonte: Elaboração Isabela Dutra (2023); Baseado em Almeida, Guimarães e Duarte (2017); Buarque (2008).

O esquema apresentado acima, mesmo que seja considerado utópico, faz parte do entendimento desta pesquisa de que: a partir do sistema institucional e da arquitetura organizacional, o planejamento e a gestão devem pensar no futuro desejado, a fim de obter resultados positivos. Em um processo democrático, os conflitos de interesses entre os grupos de atores sociais devem ser tratados de forma aberta e colaborativa<sup>43</sup>. No caso de sítios históricos, especificamente os que se inserem na malha urbana como o SHO, que não estão

<sup>43</sup> Essa compreensão dialoga com a fala do Procurador Hélio Polito, durante o Webnário promovido pela SECULT-PE, sobre o Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda em 2023.

sozinhos na paisagem da cidade, seus planejamentos precisam proporcionar uma gestão que dialogue com as necessidades e problemáticas do local e com as permanências de seus valores e significados para a geração futura.

### 3 PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA

O Município de Olinda possui história secular, de ponto inicial da capitania, a centro político e econômico, de cidade dormitório a patrimônio mundial. Olinda integra a Região Metropolitana do Recife (RMR), o que a insere em uma localidade de grande movimentação de automóveis e pessoas, com importantes vias do sistema viário como a PE 015 e a avenida Sigismundo Gonçalves – continuação da Av. Olinda e que se divide em rua do Sol e rua do Farol após a bifurcação na praça do Carmo. Tal suporte viário torna fácil o acesso ao Sítio Histórico de Olinda (Figura 11), mesmo com as maiores vias circundando e não cortando a malha urbana histórica.

Figura 11 – Colina de Olinda vista a partir do estuário do Porto do Recife.



Fonte: Acervo Pessoal Isabela Dutra, 2023.

O grande movimento provoca preocupações de como se está utilizando as suas estreitas e inclinadas ruas, como o impacto desses veículos nas pedras centenárias que cobrem as vias do sítio, a poluição provocada pelos automóveis e a pouca oferta de estacionamento - mesmo que pátios de igreja e convento tenham sido convertidos para esse uso, devido à necessidade turística, apesar de não dialogar com os valores e funções originais desses espaços.

Figura 12 – Localização da Colina de Nucleação Histórica de Olinda.



Fonte: Elaboração Isabela Dutra (2023); Baseado em DIM/ SEPLAMA e <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/olinda.html>. Acessado em janeiro de 2021.

Em 1535, Duarte Coelho, donatário da então capitania de Pernambuco, tomou posse das terras e de sua “governança”, sua primeira residência foi em Igarassu, depois se dirigiu para o sul até as colinas de Marin, a qual possuía uma grande população indígena, e nela funda a vila de Olinda, cuja categoria foi atribuída logo no início da sua urbanização (COSTA, 1951). A ocupação desse território se deu no ponto mais alto, nas próximas da Igreja da Misericórdia, com a construção de um castelo para defesa dos colonos contra os ataques de tribos indígenas, o castelo também foi uma das fortificações que se opuseram à invasão holandesa, porém suas ruínas chegaram apenas ao final do século XVII (COSTA, 1951). Desse período é datado o primeiro documento desse lugar secular: a Carta do Foral de Olinda, que em 1537 reconhece como vila e realiza a doação das terras.

A Carta Foral<sup>44</sup> concedida ao conselho ou câmara da Vila de Olinda<sup>45</sup> em 1537, pelo donatário Duarte Coelho, se tratou, ação confirmada pelo rei português, da doação de terras e

<sup>44</sup> Instrumento do sistema político-administrativo português, os Forais estabeleciam a relação dos donatários com a Coroa, definindo direitos políticos, estipulando a sua renda e deveres. A carta o título de vila à Olinda e pela doação das terras estabeleceu os seus bens como sendo públicos, para os moradores e povoadores da vila, porém a estrutura de tal documento não seguia o padrão da época, pois não continha a descrição das relações do donatário com o Rei, nem as normas judiciais, penais e tributárias da época. Se comportando como uma carta de doação, o Foral de Olinda é o documento mais antigo município (BARBOSA, ACIOLI e ASSIS, sd).

<sup>45</sup> Segundo Pereira da Costa (1951), o Foral de Olinda ficou perdido após a invasão holandesa, sendo encontrado após a retomada dos portugueses no Convento de São Bento. Em 1822 o Foral consta em certidão da câmara da cidade de Olinda, porém o que se encontrava na câmara estava danificado, um traslado do Foral foi encontrado no Mosteiro do Convento de São Bento, uma cópia foi realizada para que a câmara pudesse registrar os bens doados à vila de Olinda, moradores e “povoadores”.

casaria<sup>46</sup> que compreende também parte da cidade vizinha do Recife, que há época pertencia à vila de Olinda, para formar o patrimônio da câmara, sendo a doação para uso e proveito dos moradores e povoadores da vila (BARBOSA, ACIOLI e ASSIS, sd). A descrição das terras e o que as compreendia foi retirado do livro e matrícula de tomo da capitania, realizado no ano de 1535, quando Duarte Coelho chegou na região. O traslado encontrado no Mosteiro de São Bento em Olinda foi produzido por Gaspar de Barros, a pedido da câmara e acatado pelo donatário Duarte Coelho, no dia 17 de março de 1550. Em 2008 o Comitê Nacional do Brasil do Programa Memória do Mundo da UNESCO, reconheceu o valor excepcional e o interesse na proteção do Foral de Olinda, para benefício da humanidade, através da nomeação do acervo documental: Conjunto Documental Livros Foreiros, do Arquivo Público Municipal de Olinda, no registro nacional do Brasil (ANEXO A).

Seus períodos de crescimento e estagnação são derivados de transformações sociais, políticas e econômica. Olinda possuiu uma dinâmica particular com Recife, atual capital do estado que iniciou sua ocupação como Porto da Vila de Olinda. Na década de 1940 se tornava conhecida como cidade dormitório do Recife, visto que o município teve um aumento habitacional, mas tendo uma parte dos seus moradores trabalhando em Recife (TCE-PE, 2006). Ainda em 1968, é reconhecida como Patrimônio Nacional pelo IPHAN<sup>47</sup>. A partir da década de 1970, na primeira gestão de Germano Coelho (1977-1980), Olinda passa por uma mudança e torna-se um polo turístico e de lazer da RMR. É neste momento que são desenvolvidos o PDLI e o Sistema de Preservação, dois instrumentos que serão tratados mais adiante.

Na década seguinte, após uma série de acontecimentos e o reconhecimento nacional, o núcleo originário da Vila de Olinda recebe o reconhecimento da UNESCO (Figura 13), processo no qual o prefeito Germano Coelho<sup>48</sup> participou assiduamente. Segundo Rocha

---

<sup>46</sup> “No ano de 1537 deu e doou o senhor o senhor governador a esta sua Vila de Olinda, para seu serviço e de todo o seu povo moradores e povoadores dela, as coisas seguintes: Os assentos dêste monte e fraldas dele para casaria e vivendas dos ditos moradores e povoadores, as quais lhes dá livres de foros e isentas de todo o direito para sempre, e as Várzeas das Vacas e a de Beberibe e as que vão pelo caminho que vai para o Paço do governador, e isto para os que não têm onde pastem os seus gados, e isto será nas campinas para pacigo, e as reboteiras dos matos para roças a quem o conselho as arrendar, que estão dos capins para o alagadiço, e para os mangues, com quem confinam as terras dadas a Rodrigo Alves e outras pessoas. [...] Todos os mangues ao redor desta vila, que estão ao longo do rio Beberibe para baixo, e para cima até onde tiver terra de arvoredo, e os do Rio dos Cedros e Ilha do Pôrto dos Navios. Os Varadouros que estão dentro do Recife dos Navios e os que estiverem pelo rio arriba dos Cedros e de Beberibe, e todo outro Varadouro que se achar ao redor da vila e terreno dela, será para serviço seu e do seu povo.” (COSTA, 1951, p. 189-191)

<sup>47</sup> Lista de bens tombados e em processo pelo IPHAN <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista\\_bens\\_tombados\\_processos\\_andamento\\_2018](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_bens_tombados_processos_andamento_2018)> acesso janeiro de 2023.

<sup>48</sup> Germano Coelho foi um educador e economista paraibano, que teve atuação na política pernambucana. Formado na Faculdade de Direito do Recife (1951), na década de 1950 atuou no Programa de Educação para Crianças e Jovens Carentes na gestão do Prefeito Miguel Arraes na cidade do Recife. Foi um dos criados do Movimento Cultura Popular (MCP), cujo principal objetivo era o combate ao analfabetismo. Durante o primeiro governo de

(2019), após um ano de seu primeiro mandato, em 1978, Germano almejava Olinda como Patrimônio da Mundial, com isto em mente o prefeito contatou Geraldo Egídio da Costa Holanda Cavalcanti<sup>49</sup>, diplomata que viria a ser o embaixador do Brasil na UNESCO naquela época. Em 1979, Germano Coelho reuniu especialistas para elaborar um dossiê sobre o SHO que seria enviado à UNESCO (ROCHA, 2019), mesmo ano da criação do Sistema Municipal de Preservação, que seja tratada mais adiante. No último ano da primeira gestão de Germano Coelho, foi promulgada a lei federal Fernando Coelho, que concedia o título de Monumento Nacional à Olinda<sup>50</sup>. O título só veio em 1982, após visita em 1981 de Amadou Mahtar M'Bow, diretor da UNESCO, e após a rerratificação do polígono de proteção pelo IPHAN. Uma figura de destaque nesse processo foi Aloisio Magalhães, então secretário de Cultura do MEC e responsável pelas gravuras do dossiê<sup>51</sup>.

---

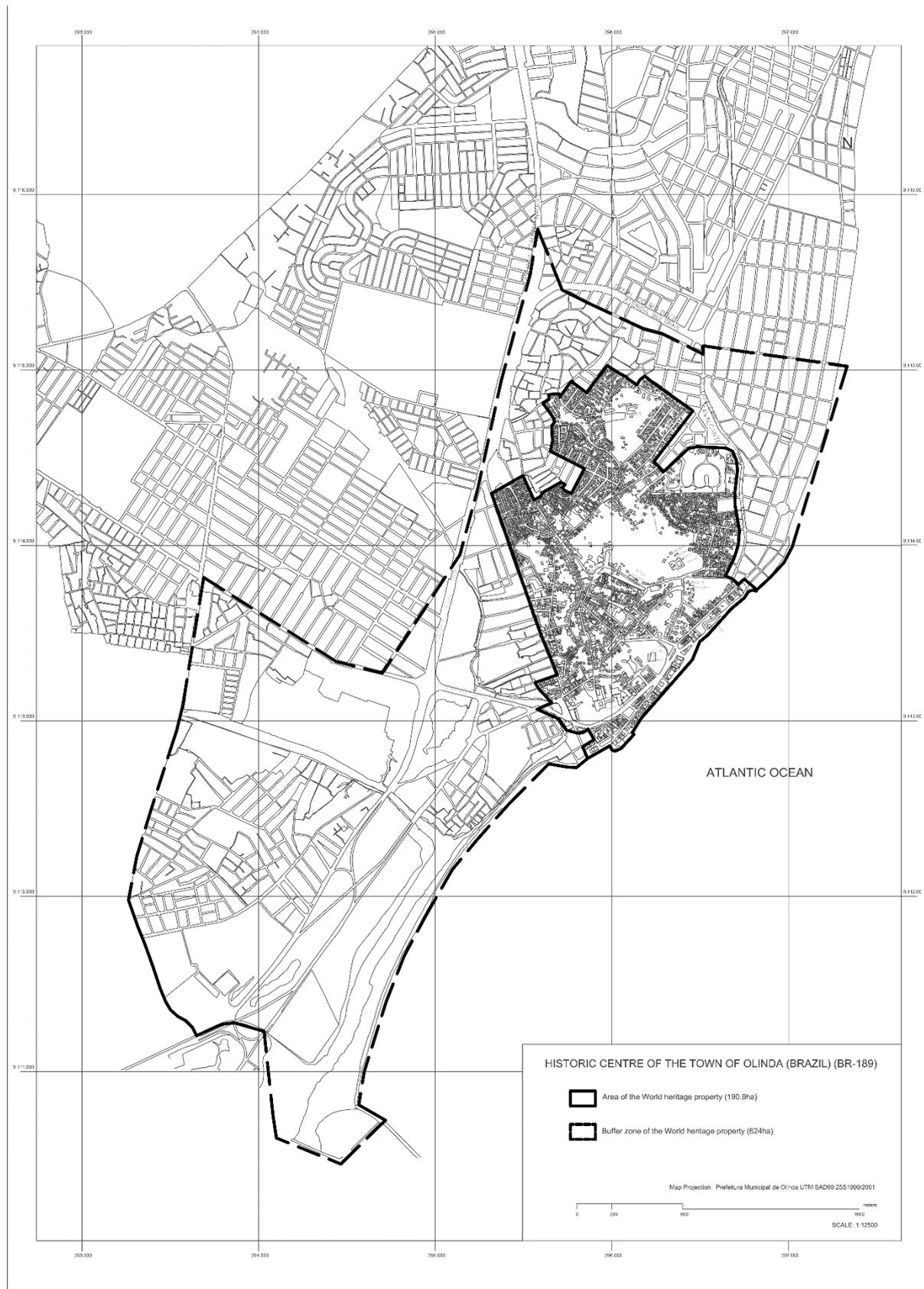
Miguel Arraes no estado de Pernambuco (1987-1990), assumiu o cargo de Secretário de Educação e Cultura. Com a instauração do AI-5 (Ato Institucional número Cinco) da Ditadura Militar, Germano vai para o exílio, retornando apenas na década de 1990. Foi prefeito de Olinda duas vezes (1977-1980 e 1993-1996).

<sup>49</sup> Amigo de juventude de Germano, se conheciam da Faculdade de Direito, visto que os dois finalizaram o curso no mesmo ano, 1951.

<sup>50</sup> Para Rocha (2019), a promulgação desse antigo projeto de lei foi para frente por causa da articulação de Germano Coelho com o Ministro da Educação Eduardo Portella.

<sup>51</sup> Álbum de Olinda com 11 litografias de Aloisio Magalhães, > <https://aloisiomagalhaesbr.wordpress.com/historia-editorial/album-olinda/>> acesso maio de 2023.

Figura 13 – Polígono de tombamento UNESCO (1982).



Fonte: UNESCO <<https://whc.unesco.org/en/list/189/documents/>>.

Com o aumento do interesse em Olinda, principalmente no SHO, se sucedeu a sobrecarga da infraestrutura local, levando a determinações de legislações voltadas ao uso e preservação do SHO. Dentre as normativas municipais estão: lei nº 4.353 de 1983, proibi estacionamento no Alto da Sé; decreto nº 18 de 1984, proibi instalação de barracas; proibição de circulação de veículos com mais de duas toneladas no SHO pela 5ª Vara da Justiça Federal em 1997; e a lei nº 4.849 de 1992, ainda em vigor, que trata da legislação urbanística dos SHO. Esta última será tratada ainda neste capítulo.

A formação do núcleo originário de Olinda teve início em 1535 quando o território foi reconhecido como vila. A sua história secular e características particulares que permaneceram no tempo, apresentam sobreposição de várias épocas e enfrentam dilemas contemporâneos. Sendo um documento histórico do processo de formação do território olindense e uma das primeiras ocupações portuguesas do Brasil, o SHO é marcado pelas colinas próximas ao mar, que englobam ruas, praças, monumentos religiosos, casarios, expressões, saber e fazeres tradicionais. O relevo de altos e baixos, com densa vegetação do tipo frutíferas e trepadeiras. Este sítio natural foi ocupado por ordens religiosas, muitas localizadas em lugares estratégicos, como o topo das colinas, onde se nota as torres das igrejas.

Figura 14 - Zoneamento Municipal (ZEPCs) e Setorização dos Sítios Históricos de Olinda.



Fonte: SEPAC – PLANO DIRETOR 2020.

Com um rico patrimônio material, que vai de casas de “meia morada e morada inteira” a sobrados, capelas a catedrais, praças, ruas e o próprio traçado urbano, contando com mercados, museus, bicas e praias. O SHO ainda guarda relações com seus bens patrimoniais de cunho imaterial, como o próprio carnaval de rua, o movimento de artes plásticas, o artesanato,

as serenatas, o sentido de vizinhança possibilitado pelo uso residencial e outras expressões culturais que se desenrolam nas ladeiras seculares. Para Hélio Polito (2021) “Olinda é uma marca, uma forma de viver, uma forma de agir”<sup>52</sup>, que se preservou por abandono, pela decadência econômica da cidade.

Figura 15 – Foto a partir do Terraço de Pousada na Rua da Bertioga, no Alto da Sé.



Fonte: Acervo Pessoal Isabela Dutra, 2023.

### 3.1 DOCUMENTAÇÕES E ESTUDOS SOBRE A GESTÃO DO SHO

A gestão do SHO é competência, principalmente, da Prefeitura de Olinda, por meio da Secretaria de Patrimônio, Cultura e Turismo<sup>53</sup> e do Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda (CPSHO). Este Conselho é composto por funcionários de secretarias municipais e atores da sociedade civil, a exemplo da Sociedade Olindense de Defesa da Cidade Alta (SODECA) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A nível estadual, a FUNDARPE<sup>54</sup> reconhece o SHO como bem patrimonial do estado. A nível federal, o IPHAN possui um escritório técnico no SHO e realizou programas de revitalização e restauro em sítios históricos. E a nível mundial, a UNESCO reconheceu o SHO como patrimônio da humanidade

---

<sup>52</sup> É possível vincular tal fala a elementos apresentados por Freyre (2007), ao pontuar costumes da antiga Olinda.

<sup>53</sup> Gabriela Campello é a atual secretária geral e Odin Neves é o atual secretário executivo de Patrimônio. Informação em: <<https://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-patrimonio-cultura-turismo/>>, acesso janeiro de 2022.

<sup>54</sup> Ao solicitar informações para a atual pesquisa, sobre os bens tombados e mapas os especializando, a resposta recebi foi a de procurar as informações com o IPHAN e a Prefeitura de Olinda.

e periodicamente envia missões para avaliar o estado de conservação do sítio e exigir medidas dos órgãos executores.

A fim de regularizar e salvaguardar o SHO, agentes da municipalidade desenvolveram instrumentos legais, como a: lei nº 4.119/1979 (criação do Sistema de Preservação); lei nº 4.849/1992 (lei urbanística do sítio histórico); lei nº 13/2002 (regula edificações); lei nº 26/2004 (Plano Diretor de Olinda - atualizado em 2008 e em 2020); lei nº 5631/2008 (LUOPS Olinda); lei nº 5.658/2009 (novas fontes do FPSHO); lei nº 5.679/2009 (reorganiza o CPSHO). O IPHAN, a nível federal realizou o tombamento do sítio com a notificação nº1.004 de 1968 e com a lei 1.155/1979 se teve a rerratificação do polígono de tombamento e seu entorno. Outros instrumentos foram desenvolvidos por instâncias de salvaguarda, a UNESCO em 1982 publica o Dossiê de Reconhecimento de Valor Universal, de 10 em 10 anos a organização prove – em conjunto com o IPHAN e a Prefeitura – missões para compreender a situação do SHO, considerando se os elementos para a sua nomeação permanecem ou se estão em risco.

Os instrumentos vão além da legislação, o serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1972, elaborou o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) de Olinda, que faz parte do histórico documental para a elaboração do Sistema de Preservação em 1979. A nível nacional o IPHAN realizou obra em cidade patrimônio com o Programa Monumenta (1999-2010) e o PAC Cidades Históricas (2007), um programa de aceleração de crescimento. O instituto federal ainda elaborou o Planos de Ação para Cidades Históricas (2009) e Rotas do Patrimônio (2010), o último de cunho mais turístico e o primeiro apontando necessidades e diretrizes para os gestores.

Por se tratar de um patrimônio único, amplamente conhecido, com uma estrutura institucional e arquitetura organizacional pensada ainda no final da década de 1970, o SHO é objeto de estudo de variados trabalhos acadêmicos, líricos e gráficos, cabe aqui um destaque para duas produções do CECI: o Plano de Gestão da Conservação do Sítio Histórico de Olinda/PE elaborado pela turma de 2009 do curso de Gestão do Patrimônio Cultural Integrado ao Planejamento Urbano da América Latina (ITUC - Integrated Territorial and Urban Conservation); e o Manual Conservar: boas práticas no casario, de Vera Milet e Juliana Barreto. A municipalidade em 2015 e 2016 também elaborou um Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda, que não chegou a ser implementado, esse instrumento será tratado no terceiro capítulo deste trabalho.

Os desafios de compatibilização com as necessidades contemporâneas enfrentados pelos sítios históricos se fazem presente em Olinda, partindo de necessidade básica como saneamento, iluminação, segurança e limpeza pública, ações que devem beneficiar a todos os usuários locais,

principalmente quem mora nesse núcleo originário. A habitação no núcleo histórico é uma de suas características formadoras, já que esse tipo de uso foi o responsável por termos hoje os casarios em várias ruas do sítio, além de seus quintais proporcionarem a inserção da natureza em uma urbanização colonial portuguesa, fazendo o verde marcar presença na paisagem olindense. Os moradores do SHO, alguns integrantes da SODECA, reivindicam por melhor qualidade de vida (BARRETO. 2008), pois além dos problemas já expostos, convivem com poluição sonora no dia a dia, acarretada por bares e movimento turístico, e com o próprio carnaval, quando alguns preferem se ausentar de suas casas nos dias de folia.

Todas estas problemáticas devem ser consideradas pelos gestores ao elaborar o Planejamento e Gestão, para aplicar seus instrumentos, traçando diretrizes e efetuando intervenções no SHO. Por se tratar de um bem patrimonial secular possui um amplo referencial bibliográfico, composto por estudos de diversos campos se destacando os relacionados ao Patrimônio Cultural, englobando arquitetura, arte, paisagem, carnaval, assim como a sua história e preocupações sobre sua conservação. O texto de Gaspar (2005) comprova esse grande volume de trabalhos sobre a cidade Olinda, apresentando uma lista com mais de 200 produções – livros, folhetos e artigos de revistas – constantes no catálogo da Biblioteca Central Blanche Knopf, datados do final do século XIX até o ano de 2005. Considerando, o tempo da publicação e a existência de outros acervos, o conteúdo já produzido sobre Olinda é diverso e volumoso, para esta pesquisa foram selecionados trabalhos que se referem à gestão do SHO, visando a salvaguarda de seus significados.

Pontual e Milet (2002), em *Olinda Memória e Esquecimento*, trazem para discussão práticas urbanísticas em sítios históricos, no final do século XX e princípio do século XXI, criticadas por alguns autores, Antônio Augusto Arantes, Peter Geoffrey Hall e Henri Pierre Jeudy, padronizam lugares e podem provocar seu esquecimento. Nessa linha de raciocínio as autoras indagam: “que práticas dos urbanistas levam ao esquecimento ou à memória da história do lugar?” (PONTUAL e MILET, 2002, p. 40). Ao trazer pontos marcantes da história de Olinda, relacionando-os com relatos de memorialistas e práticas urbanísticas, possibilita uma análise sobre a formação da cidade. Dentro dessa discussão aparece o historiador Evaldo Cabral de Mello, a partir de suas narrativas, as autoras apontam que o ato de incendiar Olinda realizado pelos holandeses no século XVII, visava o esquecimento da antiga ocupação lusitana. A partir dessa discussão, de um acontecimento do passado, se cria um paralelo com o início do século XXI e as práticas urbanísticas vigentes, pautadas na requalificação de sítios históricos.

Na atualidade, o discurso dos urbanistas alega que as transformações econômicas, sociais e culturais requerem adaptações desses sítios. Não fazê-las seria sustar a

dinâmica da história desses sítios e levá-los à completa estagnação e ruína. No âmbito desse consenso, verificam-se as mais diversas práticas urbanísticas, variando desde aquelas mais apegadas aos vestígios do passado às mais flexíveis, ligadas aos fluxos da economia e aos modismos consumistas. (PONTUAL; MILET 2002, p. 52).

No artigo, o Sítio Histórico de Olinda, é posto como “um exemplo das distintas práticas urbanísticas de preservação dos sítios Históricos” (PONTUAL; MILET 2002, p. 53), o seu histórico de experiências em estratégias de proteção, iniciado com a visita do consultor da UNESCO Michel Parent<sup>55</sup> em 1967 e passando por demarcações de zoneamentos, planos, leis, tombamentos, é suficiente para assegurar a afirmação. A perspectiva das práticas urbanística, que vinha sendo construída durante o século XX, passa por uma mudança a partir da década de 1990, quando as bases ideológicas passam a produzir discurso e diretrizes pautados no planejamento estratégico. Para as autoras o Plano Diretor de Olinda de 1997 é um instrumento que retrata os ideais desse novo momento, destacando a potencialidade econômica do turismo cultural, essa “turistificação” também se faz presente no Programa Monumenta.

Neste sentido, Jeudy (1990), referindo-se a experiências de intervenção em outros sítios históricos, mostra que as novas práticas urbanísticas têm conduzido à redução das diferenças e à uniformização das culturas, ou seja, opera-se a diluição da memória e da identidade do lugar. A cidade, de objeto histórico, torna-se “estética da memória”. Esse esvanecimento da memória de um lugar seria um modo de esquecimento, de apagamento dos vestígios de um outro tempo. Não há como negar que a menor alteração na arquitetura de uma cidade significa apagar a vivência passada, significa perda. (PONTUAL; MILET 2002, p. 54).

Pontual e Milet (2002), alertaram que “as intervenções desenhadas e efetivadas nesse sítio têm introduzido modificações que esvanecem a memória do lugar” (p. 55). Se faz necessário adaptar o sítio às necessidades contemporâneas e as práticas urbanísticas lidarão com a “ambiguidade de atos de memorização e de esquecimento” (PONTUAL; MILET 2002, p.55), por isso, no olhar desta pesquisa, se ter uma gestão da salvaguarda pelas instituições responsáveis pelo patrimônio cultural, é a base para a evitar perdas do significado do bem patrimonial.

A série de textos para discussão: Gestão da Conservação, produzida pelo CECI, possibilitou a leitura de textos voltados para a Gestão do SHO, no volume de número 25, da série 1, Zancheti e Milet (2006) apresentaram o artigo: *Gestão e Conservação do Sítio Histórico de Olinda 1938-2006*, descrevendo como foi a trajetória do sistema de conservação patrimonial do SHO e analisando os impactos nos âmbitos urbano e arquitetônico, estudados através de planos diretores, projetos urbanos, políticas de planejamento e de preservação.

---

<sup>55</sup> Michel Parent - Inspetor Geral para Monumentos Históricos e Sítios da França (1945-1969), Presidente do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS (1981-1987). Membro do Comitê do Patrimônio Mundial, fez consultorias para a UNESCO no Brasil em 1967 a convite do SPHAN.

Para os autores, apesar de Olinda contar com um ambiente de discussão acerca da conservação do patrimônio construído, com emprego de técnicas e materiais tradicionais e com instrumentos legislativos, normativos e propositivos diversos voltados a sua preservação, esses elementos não são suficientes para a melhoria do então atual estado de conservação do SHO, já que até 2006 já apresentava pontos críticos, a exemplo da baixa na cobertura vegetal (ZANCHETI; MILET, 2006). Devido à falta de orientações estratégicas de desenvolvimento a longo prazo e as constantes mudanças no âmbito do planejamento e gestão da conservação urbana local. Para Zancheti e Milet (2006) as atuações no SHO podem se distribuir em quatro períodos de análise: (i). 1938 a 1968: a preservação monumental; (ii). 1969 a 1988: a política municipal de preservação; (iii). 1989 a 1996: o desmonte do Sistema de Preservação; e (iv). 1997 a 2006: os planos diretores, projetos urbanos e incentivo à cultura. Tal análise seguiu um processo histórico-analítico, relacionando o contexto do desenvolvimento do SHO de cada período com a sua estrutura municipal de gestão, a partir da legislação vigente na época.

No primeiro momento (1938-1967), com a criação do IPHAN foram realizados os tombamentos de monumentos isolados, com relação a ações a instituição conservou e restaurou apenas monumentos religiosos, igrejas. Os impactos identificados nesse período foram: permanência do traçado setecentista, loteamentos com padrões modernos, obras de restauração e conservação, introdução de edificações neocoloniais e modernistas. No segundo momento (1968-1988), o contexto político nacional influenciou nas medidas de proteção ao patrimônio, que seria integrado ao desenvolvimento econômico e urbano. Com incentivos, disponibilidade de verba e maior autonomia, a prefeitura se destaca como o principal responsável pela gestão do patrimônio local. Nesse intervalo de tempo o SHO é tombado pelo IPHAN, a cidade é beneficiada dentro do Programa Cidades Históricas do Nordeste, são elaborados o Plano Diretor e o Inventário, se tem a Criação do Sistema de Preservação – composto por Conselho, Fundação Centro e Fundo de Preservação, respectivamente CPSHO, FCPSHO e FPSHO -, e o controle urbanístico é atualizado.

Entre esses 20 anos de intensos acontecimentos, os autores identificaram os seguintes impactos: ocupação informal das áreas residuais no SHO relativas aos morros e mangues, restauração de monumentos religiosos, novo tipo de intervenção composta por vão-livre no térreo, mezanino e terraço, aumento na taxa de utilização. Alguns deles permanecem no período seguinte. No terceiro momento (1989-1996), Zancheti e Milet (2006) apontam o abandono das três esferas de governo (municipal, estadual e federal), com relação à proteção do patrimônio, com poucos recursos voltados para a salvaguarda e a falta de controle urbanístico, somado à política de produção de eventos e apelo turístico, acarretaram na extinção do FCPSHO, a

criação da Secretaria de Patrimônio e Cultura, na promoção de eventos, na ausência de monitoramento dos valores do sítio histórico e na ineficácia do controle urbano. Tais ações repercutiram na gestão e dinâmica do sítio, acarretando: ocupações informais, maior controle da adaptação de imóveis, aumento da taxa de ocupação do terreno e do índice de aproveitamento, criação de anexos, introdução da utilização de novos materiais, como telha fibrocimento e de alumínio.

No quarto e último momento analisado (1996-2006), a política do patrimônio imaterial entra nas discussões e ações de salvaguarda, trazendo novos atores e valores sociais, ao mesmo tempo a gestão municipal ficou defasada na política do patrimônio material e na promoção de uma consciência patrimonial. Zancheti e Milet (2006) listam acontecimentos de diferentes cunhos e magnitudes, como: a promulgação da Lei Rouanet, o Programa Monumenta, ações do Prodetur, o desmonte do Sistema de Preservação, a ineficácia do controle urbano, a promoção de eventos, a criação do Conselho de Políticas Culturais. Segundo os autores, os impactos decorrentes dessas ações foram: requalificação de espaços públicos, extinção da vegetação de mangues, diminuição da vegetação dos quintais, adensamento da ocupação irregular, difusão do aumento da taxa de ocupação e do gabarito das edificações, novos tipos arquitetônicos, pousadas provocam remembramentos de lotes e interligação de imóveis residenciais, difusão da utilização de novos materiais: telha de fibrocimento e de alumínio.

Para os autores, “a gestão municipal tem-se pautado pela noção de oportunidade, ficando evidente a ausência de uma visão prospectiva e de planejamento estratégico” e ao mesmo tempo enfrenta um “conflito entre os interesses vinculados ao patrimônio cultural e à cultura viva” (ZANCHETI; MILET 2006, p. 15), ou seja, além de existir os conflitos entre os agentes e atores devido em relação às vontades e interesses perante o SHO, não se tem a estrutura institucional e a arquitetura organizacional para gestão do lugar. Apesar dessas questões terem sido levantadas ainda em 2006, o texto apresenta pontos atuais<sup>56</sup>, como as perdas de características do significado do sítio, acarretadas pela falta de controle e monitoramento, e a necessidade de revisão do Sistema de Preservação, devido a sua ineficácia.

O Carnaval, festividade que movimentava milhares de pessoas por alguns dias nas ladeiras seculares, traz ganhos significativos cultural e economicamente, porém qual o impacto dessa grande festa em ruas, casas, monumentos e infraestrutura que não foram construídos para multidão? Os relatórios da SODECA e depoimentos de integrantes revelam, desde o final do século XX, uma preocupação com a descaracterização do sítio, provocado pelo grande número

---

<sup>56</sup> Consideração feita a partir de percepções durante visitas de campo (observação livre), trabalhos acadêmicos, relatórios do TCE-PE (serão explorados no capítulo 3) e relatos de gestores e pesquisadores.

de turistas e a sobrecarga nos sistemas de infraestrutura locais (BARRETO, 2008). Essa temática aparece na série gestão da conservação urbana do CECI, com o artigo *As Ameaças do Carnaval de Massa ao Patrimônio de Olinda* de Harchambois e Pontual (2007), que analisam o comportamento do bem cultural imaterial no sítio histórico e os impactos causados pelo turismo de massa na integridade física do conjunto arquitetônico, na qualidade de vida da comunidade local e nas tradições da própria festividade.

Por se tratar de uma temática complexa e bastante conhecida, são muitos os estudos desenvolvidos sobre o Carnaval de Olinda, para além do artigo já mencionado foram selecionados outros dois trabalhos, devido a sua relação com a temática da gestão. Franco (2017), em sua tese *No reinado de Momo, quem governa Olinda? Governo, corpos e tecnologias políticas na organização do Carnaval de Olinda*, discute os novos contornos que a festividade vem apresentando, ao passo que os “folguedos” populares organizados e vivenciados pelos foliões, vão perdendo espaço para os megaeventos. No decorrer do trabalho, a autora pontua acontecimentos durante a gestão de prefeitos e prefeita, desde 2001 e comparando publicações de quatro jornais em um período de 10 anos, com uma análise de discurso *foucaultiana*, aborda a constituição, história e atualidade dos folguedos populares, que ao se associar a um grande evento, mudando a sua estrutura tradicional se torna um “objeto de troca”. Trazendo para o campo do patrimônio cultural, isso seria uma perda do significado do SHO.

O segundo trabalho acerca do carnaval, é o texto *No descompasso do frevo: a (con)gestão do carnaval no sistema de preservação do Sítio Histórico de Olinda* de Vieira, Barreto e Milet (2019), o qual discute a partir do Carnaval a conservação do SHO. O artigo apresenta a trajetória para o reconhecimento do SHO enquanto patrimônio nacional e mundial, explorando os acontecimentos em torno da criação e transformações do Sistema de Preservação, criado em 1979, e pontos de inflexão, como o reconhecimento pela UNESCO, no qual o Sistema de Preservação e sua manutenção tiveram um forte papel para o recebimento do título. As autoras destacam a importância da mobilização dos moradores da Cidade Alta, como a base das reivindicações que protegem o SHO, uma das conquistas dessa participação social na gestão foi a própria Lei do Carnaval (2001). Um ponto levantado e que se relaciona diretamente com os gestores é a falta de compromisso e respeito para com a legislação vigente e as decisões judiciais, o que também se reflete nas atribuições e conflitos com o CPSHO, que segundo as autoras sofre descrédito. Tais eventos “fragiliza a conservação do patrimônio e potencializa o desmonte do Sistema de Preservação” (VIEIRA; BARRETO; MILET 2019, p. 25), acontecimentos que dificultam a gestão do SHO.

Mais um texto componente da série do CECI, *O patrimônio histórico como representação social em Olinda: horizontes para a conservação de cidades tombadas* de Lacerda, Zancheti e Lordello (2007), tendo como base a teoria das Representações Sociais de Serge Moscovici, relacionam representações mentais e cidades históricas tombadas. À luz dessa teoria, foi realizada uma pesquisa entre os moradores da Região Metropolitana do Recife, na qual o SHO é o recorte empírico. Com o questionamento: “o quê mobiliza o desejo de conservar tal cidade?” (LACERDA; ZANCHETI; LORDELLO 2007, p.1), a pesquisa buscou conferir a importância do SHO para os habitantes da RMR, a partir dos resultados foi possível perceber a presença da temática da conservação nos depoimentos dos entrevistados. Esse dado revela como participação social em questões sobre o patrimônio é significativa e pesquisas que possuam etapas de escuta à população necessárias para que se tenha representação social na gestão do bem patrimonial.

Um dos instrumentos mais utilizados na gestão é a legislação, no campo do patrimônio mais especificamente as que regulam o sítio histórico e as de proteção. Barreto e Lira (2009), discutem sobre essa temática em seu texto: *Pesquisa histórica como aporte metodológico na atualização da Legislação de proteção federal do Sítio Histórico de Olinda – PE*, investigando e resgatando na história as motivações que levaram ao reconhecimento desse bem patrimonial. Com o recorte temporal do ano 1968 ao 1985, as autoras analisam o percurso de reconhecimento do SHO<sup>57</sup> como bem patrimonial, nos diferentes níveis de proteção, e identificam os valores atribuídos oficialmente a ele. O aporte histórico do texto demonstra como pesquisas nessa linha são indispensáveis ao se tratar a cidade, e principalmente os sítios históricos, pois é com esse aporte que se tem a compreensão dos valores atribuídos ao sítio ao longo do tempo e se é possível captar os seus significados, revelando o que realmente se precisa salvaguardar. Esse processo de conhecimento sobre o sítio é base para atualizações de seus instrumentos de gestão, como abordado no artigo.

No penúltimo texto selecionada da série do CECI, Barreto e Milet (2011), no texto: *Gestão da Conservação do Sítio Histórico de Olinda: caracterização da atividade de análise e aprovação de projetos de intervenção arquitetônica no casario*, utilizam uma metodologia de investigação documental e entrevistas com técnicos integrantes do CPSHO. As autoras revelam que a falta de sistematização de procedimentos pode levar a um menor número de aprovação de projetos e um maior número de obras irregulares no SHO, apesar de “no contexto das práticas institucionais de salvaguarda do patrimônio cultural no Brasil, a gestão da conservação do sítio

---

<sup>57</sup> Também presente no texto para discussão de Vieira, Barreto e Milet (2019), porém ao invés de relacionar tais momentos com o Carnaval, o foco histórico e documental se volta para todo o SHO.

histórico de Olinda é referenciada como bem estruturada e exitosa” (BARRETO; MILET 2011, p. 4). O Sistema Municipal de Preservação do SHO (1979) é o responsável por orientar a gestão da conservação do sítio, relacionando instituições municipais, secretarias, estaduais, FUNDARPE, e federal, IPHAN, por meio do seu Conselho, que também possui representatividade da sociedade civil, UFPE, SODECA e outras associações. Apesar de todo esse aparato, as autoras alertam:

A ocorrência de obras irregulares e da diversidade de graus de descaracterização arquitetônica no casario de Olinda é um dado real e visível, que deve ser enfrentado com o reconhecimento pelas instituições e seu comprometimento na equação dessas incidências. A promoção das rotinas de fiscalização e monitoramento no sítio é necessária enquanto identificação e registro do atual estado de conservação e preservação dos imóveis e aproximação dos proprietários às normas de proteção. Entretanto, para além disso, há que instituir um entrosamento mais eficaz entre os atores que participam dessa gestão, com iniciativas e aberturas aos debates na busca de soluções de médio a longo prazo para a conservação desse rico acervo cultural tombado. (BARRETO; MILET 2011, p. 16).

Tendo em vista essa problemática foi proposta uma sistematização da entrada de projetos, para auxiliar na gestão da conservação do SHO. Já o monitoramento citado por Barreto e Milet (2011), é alvo de estudo de Zancheti e Hidaka (2014), no texto: *O monitoramento da Gestão da Conservação Urbana*, no qual são discutidas duas linhas de atuação: i. a gestão do sítio; ii. a permanência dos valores patrimoniais. Somado a isso se analisa como se desenvolve ao longo dos anos o monitoramento dos bens patrimoniais, considerando quais os objetivos, que variáveis podem influenciar na gestão e a importância da participação social nesse processo. Os autores apontam que o monitoramento é uma etapa que deve fazer parte de todas as ações voltadas para o SHO, sendo também um processo avaliativo que deve fazer parte do dia-a-dia, com períodos de análises. O monitoramento não é apenas uma atividade a mais no processo da gestão, “é, antes de qualquer coisa, preocupar-se com a transparência, a responsabilidade e a sustentabilidade das duas ações” (ZANCHETI; HIDAKA 2014, p. 10).

O Sítio Histórico de Olinda, também se encontra presente em produções acadêmicas, dois trabalhos se destacam considerando a temática da gestão. O primeiro, diz respeito à dissertação de Juliana Barreto (2008), intitulada: *De Montmartre nordestina a mercado persa de luxo: o Sítio Histórico de Olinda e a participação dos moradores na salvaguarda do patrimônio cultural*, que trata inicialmente do histórico de preservação do tombamento pelo IPHAN em 1968 à rerratificação do polígono em 1985, explorando ações governamentais e leis de proteção executadas durante a década de 1970. A dissertação ainda traz três momentos envolvendo a luta dos moradores e outros atores sociais que se relacionam diretamente com o SHO, são eles: o movimento da Ribeira (1964-1965); o crescimento demográfico de Olinda e

a substituição dos moradores nativos do sítio histórico (década de 1970); e as mobilizações dos moradores pela preservação do sítio histórico (segunda metade da década de 1970). A participação social também aparece no capítulo destinado à Sociedade de Defesa da Cidade Alta (SODECA), criada em 1984 e atuante até o presente momento, produzindo relatórios, movimentando a população em busca de melhor qualidade de vida e participando do CPSHO. Barreto (2008, p.185), expõe a importância dessa Sociedade na gestão do SHO:

No final de 1995, os coordenadores da SODECA enviaram um ofício à Prefeitura, no qual solicitavam informações sobre o andamento do Plano de Circulação de Veículos em questão, o que faz supor que o mesmo ainda não havia sido implantado. Mesmo assim, expor o confronto dessa associação com a gestão da conservação do sítio histórico realizada pelo poder público mostra a concepção de preservação por ela apropriada e a expectativa de sua participação nas decisões do planejamento do sítio.

Barreto (2008), por meio de levantamento documental realizou a reconstrução de “fatos do passado” e além das análises realizadas, construiu o “desenho cronológico dos campos de investigação. Nele, quatro linhas do tempo são interligadas entre os anos 1963 e 1992: i. o contexto político nacional, do golpe militar à Constituição Federal; ii. mandatos da Prefeitura de Olinda, nomes e partidos<sup>58</sup>; iii. os três momentos de participação social em Olinda debatidos na dissertação<sup>59</sup>; e iv. as legislações incidentes em Olinda voltadas para a Salvaguarda, considerando todas as esferas atuantes, municipal, estadual, federal e internacional. Além de fornecer informações históricas convergentes com esta pesquisa em desenvolvimento, o trabalho de Barreto (2008), toca na importância da participação social no processo de salvaguarda do SHO, a qual possibilita “ampliar as estratégias de proteção ao patrimônio cultural” (BARRETO, 2008, p. 198). Mesmo que os desafios persistam, se faz necessário no processo de gestão, dar voz aos atores sociais relacionados diretamente ao bem patrimônio, por serem eles que mantêm vivo o seu significado.

O último trabalho selecionado foi o de Bacelar (2018), com a sua dissertação: *Planejamento, conservação e turismo cultural: noções e práticas no PDLI de Olinda*, no qual constrói uma narrativa das práticas dos sujeitos e instituições que atuaram na segunda metade do século XX e estavam envolvidos com a gestão e turismo do SHO. Tendo o Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Olinda, instrumento que norteou a gestão municipal do SHO (BARRETO 2018), como guia para os debates travados na dissertação, a autora apresenta

<sup>58</sup> Eufrásio Barbosa do Oposição (1963-1965); Benjamin Machado do Militar (1965-1966); Eudes Costa do ARENA (1969-1971); Ubiratan Castro do ARENA (1971-1972); Aredo Sodré do ARENA (1973-1976); Germano Coelho do MDB (1977-1983); José Arnaldo do PMDB-2 (1983-1989); Luís Freire do PMDB-2 (1989-1992).

<sup>59</sup> Movimento da Ribeira (1964-1965); Associação de Moradores e Amigos de Olinda Antiga – AMOA (1979-1981); Sociedade Olindense de Defesa da Cidade Alta – SODECA (1984-1992). A SODECA atua no SHO até os dias atuais.

o contexto histórico e de debate do patrimônio cultural na década de 1960 e início dos anos 1970, eventos que influenciaram na produção do PDLI. Ainda aborda as instituições de conservação envolvidas, tratando de suas ações e relações, e, por fim, a relação entre planejamento, conservação e turismo cultural no PDLI de Olinda. Este trabalho, além de também fornecer dados relevantes para a atual pesquisa em andamento, apresenta diretrizes voltadas para o sítio histórico na escala urbanística e para a sua conservação, e revela a importância de integrar planejamento e conservação, ação que pode ser efetiva a partir da gestão.

A partir desta vasta leitura, vinculada ao exposto no Capítulo 1, destacamos alguns pontos que devem ser considerados para um melhor Planejamento e Gestão do SHO: *(i)* a articulação entre os atores sociais não deve se restringir a representatividade em conselhos ou participações em certos eventos; *(ii)* a Prefeitura deve realizar o esforço de integrar cada vez mais a sociedade civil, seja por consulta ou participação social nas tomadas de decisão e elaboração de instrumentos, terá ações mais adequadas à realidade do Sítio; *(iii)* englobar nas ações as dimensões: administrativa, técnica, financeira e política, que devem estar interconectadas à arquitetura organizacional do SHO.

### 3.2 CONTEXTO PARA A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE PRESERVAÇÃO MUNICIPAL DE 1979

O contexto brasileiro na preservação de bens patrimoniais se iniciou na década de 1930, com a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (atual IPHAN) no ano de 1937 pela lei federal nº378. Nesse momento “a política de preservação do período foi marcada pelo levantamento, identificação e registro, de parte do acervo arquitetônico e urbanístico da nação, além da realização de obras de restauração de monumentos em precário estado de conservação” (ZANCHETI e MILET, 2006, p. 3), marcando a busca da identidade nacional (MICELI, 1987; MILET, semestre 2020.2). Em 1938 são realizados tombamento de monumentos isolados pelo SPHAN, Percebesse a predominância do reconhecimento de bens materiais imóveis monumentais ou de arquitetura diferenciada, com forte influência da religião católica. Em Olinda são a maior parte dos tombamentos federais foram de Igrejas e Conventos<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Antigo Aljube, rua 13 de maio sn. Casa do Estado, inscrição 386; Antigo Palácio Episcopal, inscrição 70; Capela de São Pedro Advincula, inscrição 387; Casa com Muxarabi, Rua do Amparo n 28, inscrição 237; Casa com Muxarabi, praça João Alfredo n 7, inscrição 238; Igreja do Antigo Convento do Carmo, inscrição 108; Igreja e convento nossa senhora das neves, inscrição 189; Igreja da misericórdia, inscrição 203; Igreja e Mosteiro de São Bento, inscrição 86; Igreja de nossa senhora da Graça, inscrição 69; Igreja de nossa senhora do monte, inscrição

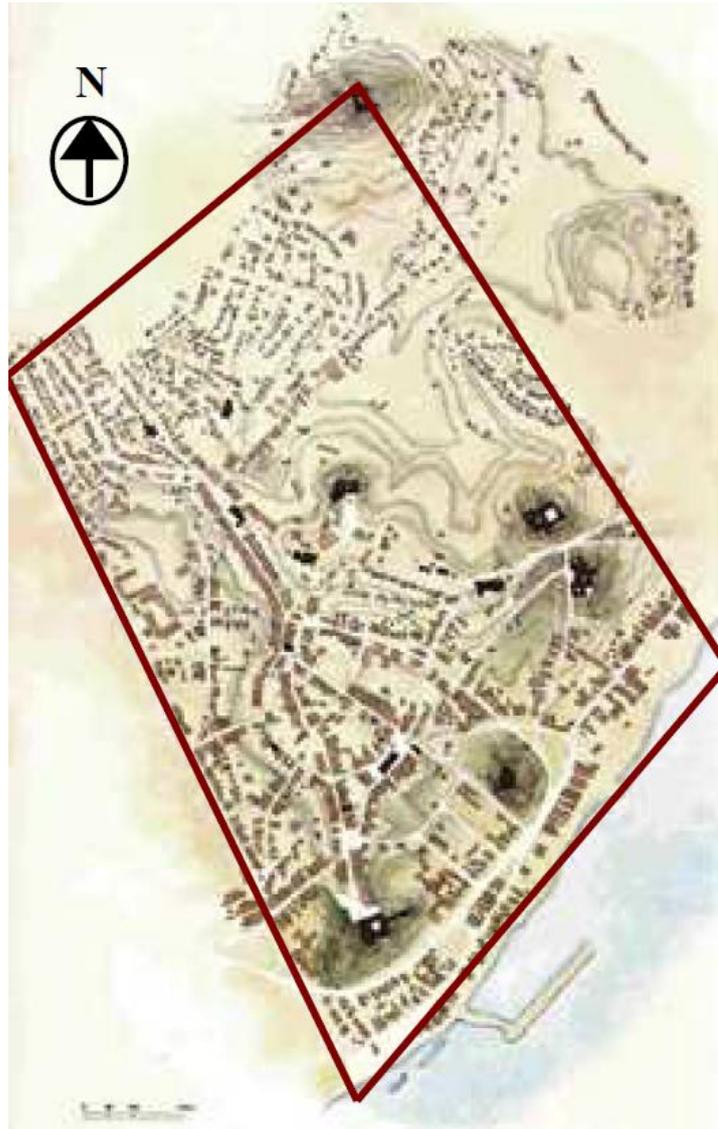
Nesse início, o Micele (1987) aponta que SPHAN enfrentou dificuldades relacionadas ao pouco orçamento, diminuto corpo técnico especializado, grande número de bens a serem tombados e restaurados, questões que levaram a instituição a não dialogar, cabendo as decisões apenas aos especialistas, “contribuíram para consolidar a via doutrinária e os partidos técnicos adotados, deixando-se de equacionar a questão do público potencial para as atividades desenvolvidas, ou melhor, a questão do retorno social dos recursos aplicados na preservação do patrimônio” (MICELI, 1987, p. 45). Além disso, a política patrimonial do SPHAN estava intrinsecamente relacionada com a elite, o que reflete nos primeiros tombamentos serem monumentos de heranças lusitanas, deixando de lado tudo o que estava relacionado com o popular, os negros e índios.

Ao longo dos anos, o SPHAN ganha cada vez mais importância, assim como sua autonomia de operação e gestão. Enfrenta descontinuidade administrativa e institucional, passando a se chamar Diretoria e depois Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, denominação que manteve até os dias atuais). Durante toda a sua trajetória, os momentos políticos e sociais do país influenciaram nas suas tomadas de decisão e pela busca de uma “identidade nacional”, pontos determinantes no momento de reconhecimento do patrimônio nacional e seu tombamento. Passando para a década de 1960, marcada pelo estado autoritário e centralizador, com a ditadura militar (1964-1985), se tem uma nova busca por uma identidade nacional única e a construção de uma memória coletiva (MILET, semestre 2020.2). Em 1968, pela Notificação nº 1004 o IPHAN reconhece o Sítio Histórico de Olinda como Patrimônio Nacional, com um traçado ortogonal cobrindo toda a colina da nucleação histórica (Figura 16).

---

87; Igreja de santa Teresa, inscrição 203. FONTE: Guia dos Bens Tombados - Maria Elisa Carrazzoni (Coord.) Rio de Janeiro, Expressão e Cultura. 1980.

Figura 16 – Perímetro de Tombamento pelo IPHAN em 1968.



Fonte: Barreto (2008), acervo de André Pina.

Porém, foi apenas por meio do reconhecimento da UNESCO, que este bem patrimonial ressaltou o momento de ampliação do “catálogo” do patrimônio brasileiro, abrindo as portas para outros centros históricos que não estão apenas vinculados ao período colonial, pois:

As muitas camadas de tempo somadas no conjunto arquitetônico e paisagístico da velha capital pernambucana, visíveis nos casarios e nas igrejas de muitos séculos e estilos compactados nas colinas ao norte do Recife, eram um contraste à ênfase primordial no século XVIII mineiro ou à visão eurocêntrica que priorizava os conjuntos urbanos homogêneos, quase impossíveis no hemisfério meridional. (MARINS, 2016, p. 13).

A fim de auxiliar na preservação dos sítios históricos tombados, devido a sua importância de retratarem as transformações sofridas pela cidade, contendo os costumes, as tradições, os processos históricos e as manifestações culturais, e promover seu desenvolvimento

o IPHAN, com parcerias, lança projetos como o Programa de Aceleração do Crescimento Cidades Históricas (PAC Cidades Históricas), visando a preservação desse patrimônio cultural, além de buscar melhorias na qualidade de vida e infraestrutura urbana. O PAC Cidades Históricas engloba 44 cidades, de 20 estados brasileiros<sup>61</sup>, tendo em Pernambuco as cidades de Recife e Olinda. Além desse programa, o IPHAN conta com instrumentos como o Plano de Ação para Cidades Históricas, o qual propõe um planejamento integrado para a gestão do patrimônio cultural estudado, considerando a dinâmica urbana, sem se restringir aos limites traçados pela poligonal de proteção ou da área do conjunto de bens tombados. O plano define ações, diretrizes e orientações que devem ser tomadas pelo conjunto de atores envolvidos, a gestão a cargo das entidades públicas, mas deve se ter a participação de outras instituições e pela sociedade civil<sup>62</sup>.

Os sítios históricos são “lugares especiais de uma nação<sup>63</sup>, eles formam a base do patrimônio cultural brasileiro, visto que são o princípio da sociedade e onde nasceu a cultura local. A responsabilidade pela sua preservação é de todas as esferas governamentais, nacional, estadual e municipal, assim como dos atores sociais envolvidos, a academia, a população e instituições vinculadas ao bem, por isso a sua gestão deve ser multidisciplinar e participativa. O mesmo é regulado por leis municipais e federais, com o reconhecimento de bem patrimonial e a delimitação de zonas especiais de proteção.

Bacelar (2018), em seu trabalho traz a importância do Simpósio de St. Augustine (1962) e da Reunião de Quito<sup>64</sup> (1967), no debate sobre a conservação do patrimônio cultural, influenciando a produção de legislações de proteção e de planos de desenvolvimento. A reunião de Quito, primeiro contato Brasil-Portugal sobre patrimônio cultural e conservação, com a comunicação entre Renato Soeiro (DPHAN/IPHAN) e Fernando Peres (arquiteto chefe da Repartição Técnica da Direção dos Serviços dos Monumentos Nacionais - Ministério das Obras Públicas de Portugal). No âmbito nacional tiveram papel significativo os Encontros de Governadores<sup>65</sup> de Brasília (1970) e Salvador (1971), os quais propuseram maior autonomia ao município na gestão do patrimônio cultural, indicando que os estados e municípios criassem suas próprias instituições de salvaguarda do patrimônio.

---

<sup>61</sup> Para mais informações: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/235>> último acesso no dia 29 de setembro de 2020.

<sup>62</sup> Para mais informações: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/753>> último acesso no dia 29 de setembro de 2020.

<sup>63</sup> Trecho retirado do texto sobre Conjuntos Urbanos Tombados, na parte de Patrimônio Material do IPHAN, no site: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/123>> último acesso no dia 29 de setembro de 2020.

<sup>64</sup> Gerando o documento final conhecido como Normas de Quito, na V Reunião do Conselho Interamericano Cultural da Organização dos Estados Americanos.

<sup>65</sup> Promovidos pelo Conselho Federal de Cultura (CFC) e o IPHAN (na época Diretoria – DPHAN).

Nas décadas de 1960 e 1970 com a intensificação da urbanização e limitações do governo federal em tratar o patrimônio cultural o Conselho Federal de Cultura, buscou apoio nas instituições de salvaguarda estaduais e locais. As missões da UNESCO, com o principal nome de Michael Parent, foram responsáveis por difundir ideias voltadas para o planejamento da gestão do patrimônio cultural e a inclusão do turismo no seu trato (BACELAR, 2018). Esse momento definido por Zancheti e Milet (2006) como “a política municipal de preservação”, entre 1969 e 1988, ficou marcada a expansão urbana e a integração viária entre Olinda e Recife. Paralelamente o SPHAN recorre à UNESCO, por ajuda na proteção de seus núcleos históricos, “o resultado foi a formulação de princípios que buscaram integrar a política patrimonial à política urbana e de desenvolvimento” (ZANCHETI e MILET, 2006, p. 4), tendo como resposta o Programa de Cidades Históricas do Nordeste e o turismo como elemento para gerar renda.

A década seguinte, de 1970 é marcada por uma maior integração ações federal, estadual e municipal, com a última esfera tomando mais independência (MILET, semestre 2020.2; PONTUAL, 2012). Foi um momento marcado pela elaboração de Planos por todo o Brasil (TINOCO, 2020), em Olinda foi elaborado em 1972 o Plano Diretor da cidade e o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) de Olinda. Em 1973<sup>66</sup> foi implementada a Legislação Municipal nº 3.826, conhecida como Lei Urbanística de Olinda e do Centro Histórico, definindo zoneamento e setorizações, com estímulo e financiamento para atividades turísticas, como pousadas, hotéis, lojas de artesanatos e centros culturais.

Nesse momento Michel Parent “propôs uma estratégia de proteção que articulasse desenvolvimento urbano e econômico. Recomendou a classificação da colina histórica, a criação de infra-estrutura básica para a captação dos fluxos turísticos, e a elaboração de plano urbanístico que assegurasse a preservação da colina histórica” (ZANCHETI e MILET, 2006, p. 4). Pode ter sido como resultado já das ideias de Michel Parent que em 1968 o SPHAN reconheceu o Sítio Histórico de Olinda e foi a favor da elaboração do Plano Diretor Local Integrado de Olinda (PDLI), publicado em 1972, um importante instrumento de gestão precedente do Sistema de Preservação. Nomes como Guillermo de Zéndegui, Renato Soeiro e Paulo Ormino de Azevedo, estiveram presentes nos debates da época (BACELAR, 2018).

Na parte dedicada à Olinda, Parent percebe a cidade como “um jardim pontilhado de obras de arte”, onde “a arquitetura emerge do esplendor da natureza tropical.” Do ponto de vista arquitetônico, Parent destaca suas igrejas barrocas e o conjunto de “casas antigas de cores vivas”, “cuja simplicidade é, além disso, sua principal qualidade.” Assim, mais que a arquitetura, Parent ressalta o valor do conjunto e traçado urbano, indicando que “esse aspecto relaxado do tecido urbano deve ser preservado a qualquer custo.” Para tanto, recomenda o estabelecimento de um “plano

---

<sup>66</sup> Ano da criação da FUNDARPE.

urbanístico”, que aliado ao tombamento do conjunto urbano, poderia proteger Olinda da expansão do Recife, a qual Parent refere-se como a ‘cidade doente’ do Brasil. (BACELAR, 2018, p. 115 – 116).

Criado a partir de um projeto do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU<sup>67</sup>), o Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Olinda (PDLI) de 1972 foi desenvolvido pela Sociedade Civil de Planejamento (Sociplan) do estado de São Paulo e pelo Departamento de Arquitetura da Universidade da Bahia (DAU UFBA) e consultores especialistas da área, vale destacar o nome do arquiteto Paulo Ormino de Azevedo (BACELAR, 2018).

Esse documento elaborado em conjunto, analisava a situação que se encontrava a cidade de Olinda em diversas esferas e começou a desenvolver política pública de desenvolvimento urbano para a cidade, realizando análises, diagnósticos, prognóstico e diretrizes para o desenvolvimento da cidade, além de propor programas, plano de ação, orçamentos plurianuais de investimentos e legislações para alcançar seus objetivos (NASCIMENTO, 2008).

O Plano de Desenvolvimento foi elaborado de forma sistêmica, permitindo o controle de sua execução e sua adequação às eventuais modificações futuras. Nele constava o levantamento dos recursos financeiros, como também indicações do uso e da natureza do solo, o zoneamento do sítio histórico e dos bairros, os estudos dos mangues, morros e rios. Contemplava ainda a sistematização dos serviços públicos prestados à população pela prefeitura, bem como informações sobre as redes de comércio e indústrias do município. Foi o primeiro estudo amplo e abrangente sobre a cidade, visando não só a necessidade de sua preservação, mas também estudos de sua infraestrutura como o tráfego, as construções e abarramentos da cidade. (NASCIMENTO, 2008, p.266).

Podendo ser considerado como primeiro Plano Diretor de Olinda, o PDLI passou por três gestões municipais: Eudes Costa, Ubiratan de Castro e Arêdo Sodré Motta, o que demonstra a sua qualidade técnica. Qualidade está percebida desde a sua publicação, devido ao detalhamento e pontuações específicas contidas no PDLI, como aponta Barreto (2008), O PDLI foi a base para a elaboração da Lei nº 3.826 de 1973, mais conhecida como a Lei Urbanística do Sítio Histórico de Olinda, voltada a proteção e desenvolvimento da Cidade Alta, definindo parâmetros e formas de ocupação do solo.

Bacelar (2018) ainda afirma que era proposta do PDLI de Olinda a criação da “Fundação para a Preservação e Valorização de Olinda”, que deveria ser um órgão de gestão do patrimônio cultural vinculado à Secretaria de Cultura e Turismo, possuindo autonomia para reconhecer e gerir os bens protegidos, o que se efetiva em 1979 com a criação do Sistema de Preservação. Após o PDLI, ainda se teve em 1977 o Programa CURA Olinda, iniciativa do Prefeito Germano

---

<sup>67</sup> Criado pela Lei nº 4.380 de 1964, é a instituição responsável pela coordenação de políticas nacionais voltadas para o planejamento local integrado e o desenvolvimento regional.



Conselho; o Fundo de Preservação, estrutura financeira; e o Tombamento Municipal dos Bens Culturais, ferramenta jurídica para proteção de bens patrimoniais. Assinaram o documento os integrantes da Câmara Municipal de Olinda: João de Lima Neto (Presidente), João Pereira Ferreira (1º vice-presidente), Álvaro Silva Ribeiro (2º vice-presidente), Nicácio Rodrigues Maranhão (1º secretário) e Silvio Alheiros Dias (2º secretário), integrantes da Câmara Municipal de Olinda.

Esta lei possui uma redação objetiva e se encontra em consonância com discussões do campo patrimonial a nível nacional e internacional que se intensificaram nas décadas de 1960 e 1970, englobando questões relacionadas à proteção dos sítios históricos.

A Lei municipal nº4.119, legaliza o Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda, composto de 7 membros, sendo apenas um representante da sociedade civil ligada à cultura do município e o restante integrantes de órgãos gestores municipais, instituições de salvaguarda local e nacional. No art.2 foram traçadas as 14 atribuições do Conselho, que giram em torno do reconhecimento e tombamento de bens móveis e imóveis; garantia do alinhamento com a legislação federal de proteção do patrimônio cultural; formulação de diretrizes e normas que guiam a preservação e valorização das características identitárias do município; ser a ponte de ligação entre os atores sociais e agentes gestores do SHO; e promover a fiscalização e o monitoramento dos bens tombados. No art.7 fica sendo responsabilidade da Secretaria de Educação e Cultura promover o funcionamento do Conselho, dando suporte humano e material necessário para a execução de suas atividades.

Em seguida é apresentado o segundo elemento do sistema, o Fundação Centro de Preservação dos SHO, também vinculado à Secretaria de Educação e Cultura, com autonomia administrativa e financeira. Funcionando como órgão de apoio técnico ao Conselho e com caráter de Fundação, tem a finalidade de proteger bens culturais móveis e imóveis tombados, assim como, planejar, promover e coordenar o aproveitamento turístico dos mesmos. Entre suas competências como Fundação-Centro do SHO, esse órgão deve desenvolver pareceres técnicos sobre tombamento e cancelamento de tombamento; inventariar os bens valorados; realizar atividades culturais, assim como projetos e obras de manutenção, conservação e restauração; e se manter conectado com demais instituições de salvaguarda, para obtenção de recursos. Por ser um órgão de apoio ao Conselho precisa aprovar as ações do Centro.

O último integrante, o Fundo de Preservação dos Bens Culturais de Olinda, tem natureza contábil especial e responde exclusivamente ao Sistema de Preservação. A receita desse fundo vem dos 5% do Fundo de Participação dos Municípios destinados a Olinda, outros recursos advindos da União, do Estado ou Município, e doações. O instrumento que utilizado pelo

sistema é o Tombamento, protegendo bens culturais móveis e imóveis, até mesmo os já tombados pelo estado ou pela federação. Qualquer ator social envolvido com o bem cultural pode apresentar uma proposta de tombamento, a qual deve ser por escrito “devidamente instruídas e justificadas”. É decisão do Conselho aceitar ou não a proposta de tombamento, assim como a de cancelamento, a decisão terá como base parecer expedido pelo Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda.

Na década de 1980, nos tempos de redemocratização do Brasil, o IPHAN se abre para movimentos sociais e a *deselitização* da instituição (MARINS, 2016). É ainda em 1980 que o Congresso Nacional aprova a Lei nº 6.863, conhecida como Lei Fernando Coelho, que concede à Olinda o título de Monumento Nacional. Dois anos depois, se tem a rerratificação do polígono de proteção do IPHAN pela Notificação nº 1.155, realizando a adequação das normas à realidade do SHO. Com iniciativa promovida ainda pelo então Prefeito Germano Coelho, em 1982 o Sítio Histórico de Olinda é reconhecido como Patrimônio Mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), atendendo aos critérios dois e quatro. Outros aspectos que contaram para seu reconhecimento foi possuir proteção nacional (1968), acumular o título de monumento nacional (1980), satisfazer as condições de autenticidade e integridade, estar em um estado razoável de conservação, dispor de um inventário dos bens imóveis e possuir um Sistema de Preservação (1979)<sup>73</sup>.

É neste momento que acompanhando a expansão do conceito de patrimônio, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 216, amplia a definição realizada pelo Decreto-lei nº 25 de Patrimônio Histórico e Artístico para **Patrimônio Cultural**. A ampliação do conceito de patrimônio, resultou na diversificação dos tipos de tombamento, atendendo a uma maior diversidade cultural.

Apesar de constar com o reconhecimento federal e mundial, em menos de 10 anos da criação de seu Sistema de Preservação, o cenário municipal de autonomia financeira passou por mudanças, tendo o ano de 1987 como “divisor de águas”:

Ao lado da crescente escassez de recursos federais e municipais ocorreu uma tomada de posição dos moradores do Centro Histórico que, organizados em associação, Sociedade Olindense de Defesa da Cidade Alta (SODECA) consideraram que a política patrimonial implementada significou perda de qualidade de vida. A crítica feita argumentava sobre as disfunções existentes entre o aumento do fluxo de veículos, os novos usos urbanos e o tecido urbano conformado por ruas estreitas, pátios e ladeiras. Conflitos que, em 1987, levaram a Justiça Federal a determinar o controle do acesso de veículos ao Sítio Histórico de Olinda, cabendo à Fundação, aprofundar seu papel na regulação urbanística, e promover a Lei visando compatibilizar o conflito

---

<sup>73</sup> Conteúdo presente na apresentação de Juliana Barreto, no Webnário do Conselho de Cultural do Estado de Pernambuco. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=XMsbAh1lwXw&t=3633s>>, acesso julho de 2023.

entre as atividades residenciais e as turísticas, o que foi feito pela Lei 4.849 de 1992. (ZANCHETI e MILET, 2006, p. 5).

A partir da década de 1990, a Fundação-Centro foi perdendo força. Em março de 1994, quinze anos após a criação do Sistema de Preservação Municipal de Olinda, os técnicos da Fundação Centro de Preservação elaboraram o documento: *Olinda Patrimônio Mundial: desafios de hoje, alternativa do amanhã*<sup>74</sup>, como resultado das reuniões realizadas pela preocupação em recuperar e garantir a continuidade do Sistema de Preservação, com o intuito de garantir o seu bom funcionamento. A sua elaboração levou em conta textos produzidos pelo município anteriormente<sup>75</sup>: *Proposta Preliminar de Gestão Democrática para o Município de Olinda* (1992); *Proposta de Gestão Democrática para o Município de Olinda – Projeto Olinda* (1993); e *Diretrizes para o Plano de Ação* (1993 – resultante do Seminário Interno de Avaliação). Com a seguinte motivação: “a certeza de que Olinda pode ser mais e que ela possui especiais condições para ser uma experiência exemplar entre as cidades patrimônio”, a equipe da FCPSHO dirige-se primeiramente ao prefeito Germano Coelho<sup>76</sup>, idealizador do Sistema de 1979.

O documento aponta uma preocupação da não valorização do SHO e de exemplos de cidades que possuem legislação de proteção, mas sofrem perdas por não possuir um órgão responsável pela aplicação da lei. Assim a equipe reforça a importância da existência do Sistema de Preservação, mas ao mesmo tempo afirma que se tem a necessidade de aperfeiçoá-lo. Ao longo do texto é descrito o objetivo, estrutura e função do Sistema de Preservação, indica também os problemas enfrentados por órgãos integrantes do Sistema, como a perda do repasse dos 5% do Fundo de Participação dos Municípios para o Fundo de Preservação, o que segundo os técnicos inviabilizava o funcionamento do Sistema e se fazia necessário um novo modelo de financiamento, e a Fundação Centro sofrendo consequências: pela descontinuidade dos programas do governo; do enfraquecimento do Sistema de Preservação; da desarticulação interna entre Secretarias; e da ausência de prioridade orçamentária.

Após uma breve descrição do SHO, o documento apresenta 16 propostas para as problemáticas apresentadas, iniciando com o fortalecimento do Sistema Municipal de Preservação, a ampliação da composição do CPSHO e a reativação do Fundo de Preservação. As demais propostas focavam nas necessidades da Fundação Centro, cujas contas foram bloqueadas, assim além da regularização dessa situação, era solicitada um quadro maior para a

---

<sup>74</sup> Acervo do Arquivo Público de Olinda.

<sup>75</sup> Não foi possível localizar esses textos prévios que embasaram o documento.

<sup>76</sup> Não foi possível localizar uma resposta a este documento.

equipe e melhores condições salariais. Ainda constava entre as propostas: realização de estudos econômicos, realização de encontros com setores da sociedade e Estado, uma gestão compartilhada com instituições públicas e privadas, criação de incentivos fiscais, articulação entre as instituições de salvaguarda. A equipe por fim propôs: revisão da Legislação Urbanística dos Sítios Históricos, elaboração de um Plano de Ações Integradas para o Centro Histórico, implementação de instrumentos básicos de planejamento (Plano Diretor e LUOS).

Em 1995, a Fundação Centro foi substituída pela Secretaria do Patrimônio Cultural, neste momento também foi marcado pela diminuição de investimentos públicos. Apesar de já se ter passado quase 40 anos e não se ter mais a Fundação Centro no Sistema Municipal, as problemáticas: descontinuidade dos programas do governo; do enfraquecimento do Sistema de Preservação; da desarticulação interna entre Secretarias; e da ausência de prioridade orçamentária, persistem.

Apesar de convergir com os debates da época e criar uma estrutura para a preservação do Sítio Histórica de Olinda ainda no século XX, Barreto e Milet (2011, p.4) advertem:

Embora a preservação do Sítio Histórico de Olinda esteja favorecida pela existência de todo esse sistema, e que identifica e ressalta o caráter excepcional do acervo, o mesmo não tem sido capaz de impedir que as áreas livres e os imóveis tombados sejam objetos de obras irregulares. Ao longo do tempo, o processo de ocupação das encostas das colinas históricas, dos quintais nos fundos dos lotes e, por vezes, dos becos e vielas à revelia, tem contribuído, paulatinamente, para a fugaz modificação da paisagem histórica e cultural tombada. E o que é lamentável, com limitada capacidade de atuação, por parte das instituições, para a reversão do quadro de ameaça. Apesar da condição privilegiada em que o sistema de gestão da conservação desse sítio histórico se encontra, os desafios ainda são muitos, de naturezas as mais diversas e de enormes proporções, sendo o controle e gerenciamento da mudança física do acervo, então, pouco garantidos.

### 3.4 AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA DE PRESERVAÇÃO

A partir desse histórico<sup>77</sup> é possível visualizar que o Sistema de Preservação Municipal teve efetividade enquanto a Fundação Centro era ativa, mas não ficou claro o funcionamento do Fundo. Para Tinoco (2020), foi a partir do início dos anos 1990 que o Sistema começa a decair. O desmonte do sistema pode ter sido iniciado ainda em 1995, com o fechamento da Fundação Centro, ano em que o INSS cobra dívida da Fundação Centro<sup>78</sup>, sendo substituída pela Secretaria do Patrimônio, Ciência e Cultura de Olinda (SEPACC), pelo Prefeito Germano Coelho<sup>79</sup>. Sem estrutura e objetivo de cobrir as atividades da Fundação Centro, já que uma secretaria tem dinâmica, área de atuação e funções distintas, não necessariamente a sua criação

<sup>77</sup> É possível visualizar com a linha do tempo na Figura 19 e no Apêndice A.

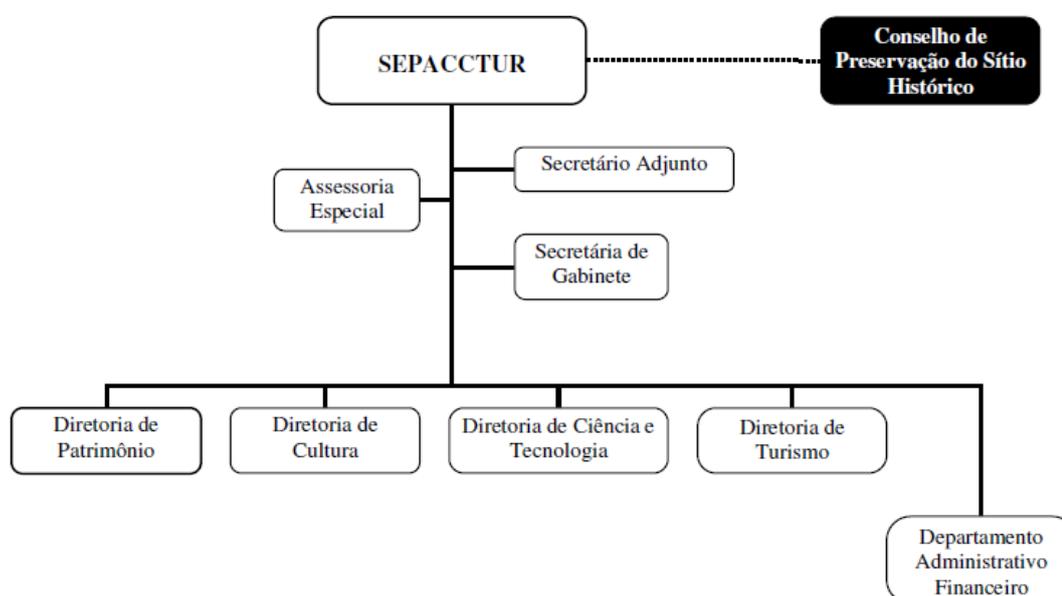
<sup>78</sup> Informação cedida por Cláudia Rodrigues (2021), ex-Secretária de Patrimônio de Olinda.

<sup>79</sup> Que se encontrava na sua segunda gestão, vale aqui lembrar que na sua primeira gestão Germano Coelho implementou o Sistema de Preservação.

é uma substituição do antigo órgão executor. A partir desse momento o prefeito passa a ter poder de escolha sobre a pessoa responsável pela secretaria, o que não acontecia na época da Fundação Centro, já que seu diretor era escolhido através de votação no CPSHO (RODRIGUES, 2021).

A lei municipal nº 5431 de 3 de fevereiro de 2005, promove uma reforma administrativa, passando a SEPACC para SEPACCTUR (Figura 18), que fica a cargo da formulação e implementação da política cultural e de proteção do patrimônio histórico, o apoio ao fortalecimento da atividade turística e o fomento a programas e ações na área de ciência e tecnologia.

Figura 18 – Organograma da SEPACCTUR – Olinda, em 2006.

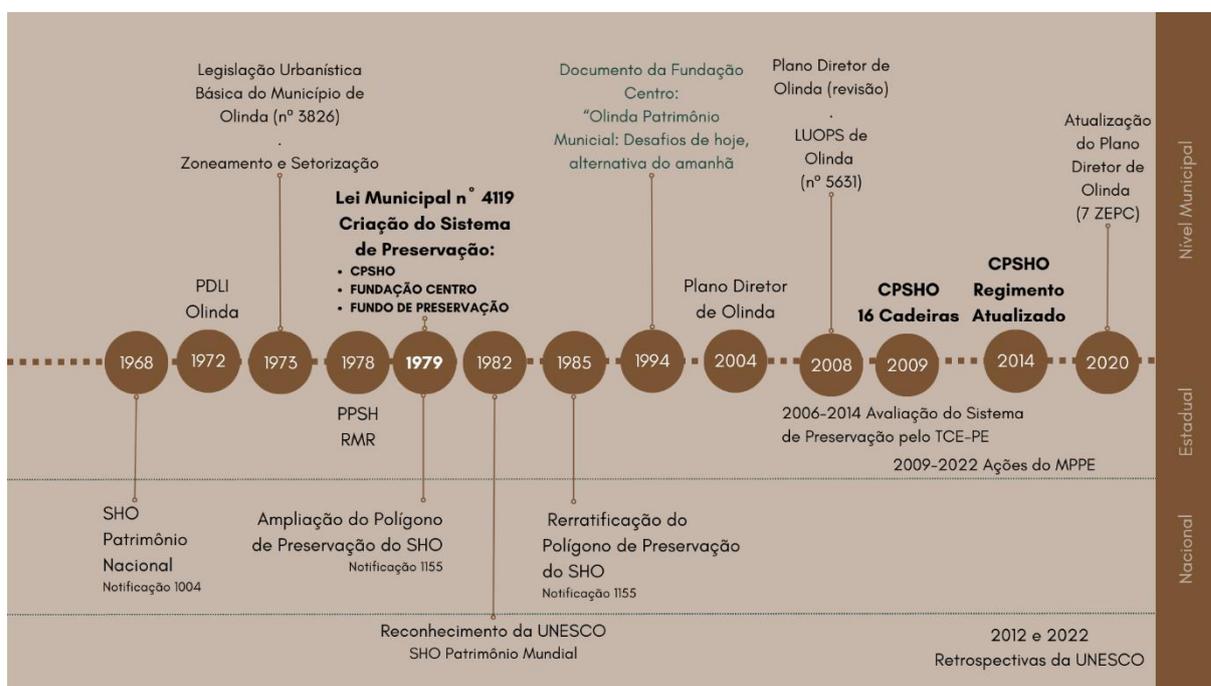


Fonte: Relatório 2006 TCE-PE.

A partir de 2006 são publicados os relatórios de Avaliação do Sistema de Preservação realizados pelo TCE-PE, que serão abordados no capítulo seguinte, assim como os desdobramentos normativos com base nas recomendações traçadas pela equipe. Em 2007 foi criado o Sistema Municipal de Cultura, o qual conta com seu Fundo, Programa de incentivo e Conselho próprio, que visa uma ampla participação da sociedade civil nas discussões e tomadas de decisão relacionadas com as políticas pública voltadas para a cultura (ITUC/CECI, 2009). Integrantes do Sistema de Preservação também fazem parte do Sistema de Cultura, o que criou mais um ambiente para a discussão e monitoramento do patrimônio cultural e a conservação integrada.

Desde a lei municipal nº 5.679 de 2009, a qual modifica a quantidade de cadeiras do CPSHO, de sete para dezesseis, a representação do terceiro setor, através da SODECA, e do setor privado, representantes de comércio e turismo, passaram a conformar o Conselho. Período em que o IPHAN também passa a participar do Sistema de Preservação, sendo integrante do Conselho e possuindo escritório técnico no SHO, seu trabalho consiste mais “no controle quanto ao cumprimento da legislação federal” (ITUC/CECI, 2009, p. 21). No nível estadual a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE), não possui atuação na gestão do SHO, sua contribuição se limita a ser integrante do Conselho (ITUC/CECI, 2009). A Universidade Federal de Pernambuco também possui cadeira no Conselho, possibilitando a troca entre a gestão e o mundo acadêmico.

Figura 19 – Linha do tempo de normativas e títulos.



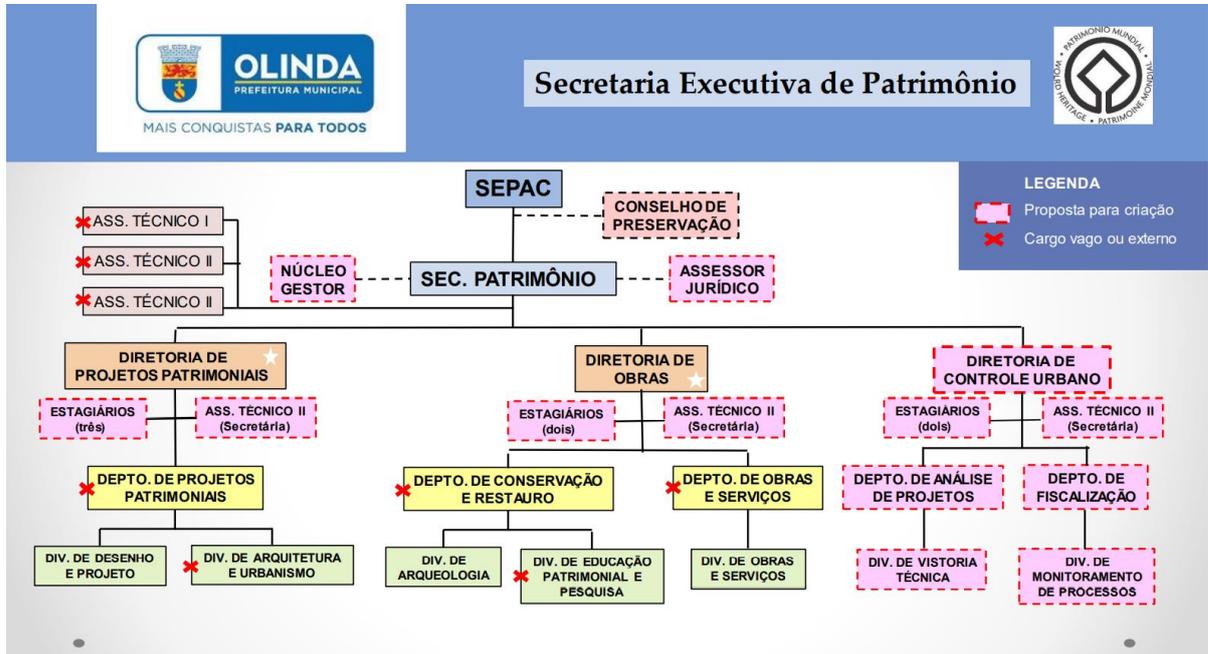
Fonte: Elaboração Isabela Dutra, 2023.

### 3.5 ARQUITETURA ORGANIZACIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SHO

Os dois gestores responsáveis pelo controle urbano no SHO são: IPHAN, pelo Decreto-lei nº25 de 1937, e a Prefeitura, a partir de 1979 por meio da Fundação Centro e do Conselho, hoje vinculados à secretaria do Patrimônio. Desde 1980 o município realizava seu próprio monitoramento e fiscalização, mas é apenas em 1992, com a Lei municipal nº4.849 que o órgão gestor municipal do patrimônio recebe total autonomia e passa a exercer também o poder de polícia na área. A Gestão do Sítio Histórico de Olinda é concentrada na esfera municipal, tendo historicamente o Conselho de Preservação como peça-chave. A partir das informações

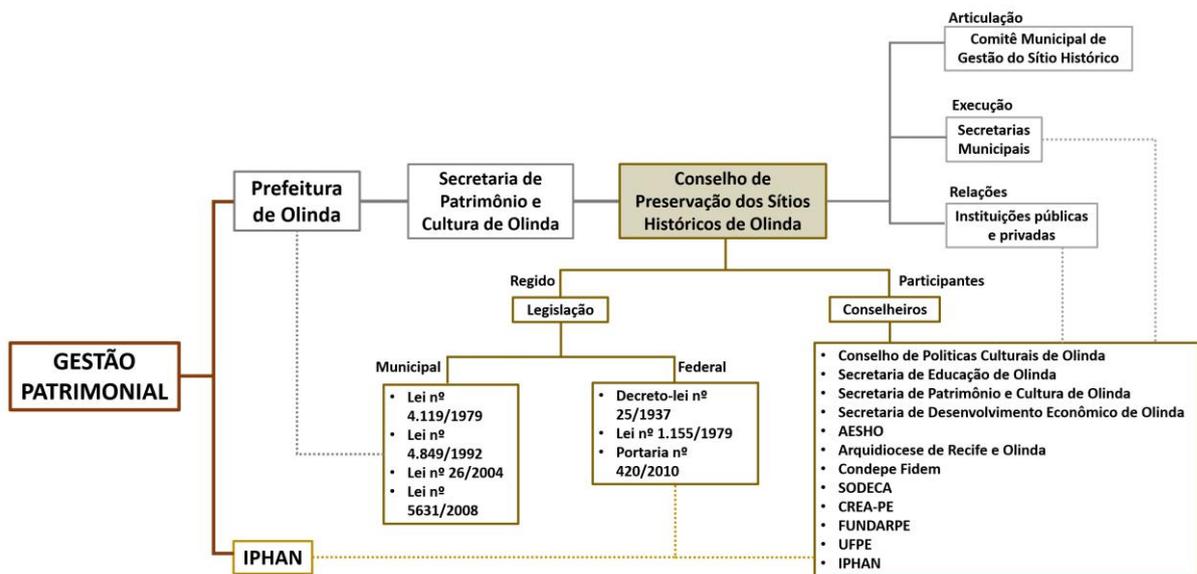
constantes no site da Prefeitura de Olinda do CPSHO e de material cedido pela SEPAC (Figura 20), foi possível elaborar um esquema dos participantes dessa gestão do SHO (Figura 21).

Figura 20 – Organograma da SEPAC apresentado pelo então Secretário de Patrimônio Odin Neves, no encontro de cidades históricas do Brasil em 2021, com o desdobramento da proposta de criação.



Fonte: SEPAC, 2021.

Figura 21 – Estrutura administrativa da Gestão Municipal do SHO desde 2008.



Fonte: Elaboração Isabela Dutra (2023).

A partir dessa estrutura se observa que a Prefeitura de Olinda deveria tratar da gestão do SHO por meio da Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda e pelo CPSHO, que responde a aparates legislativos tanto de nível municipal como de nível federal, contém uma pluralidade de atores - instituições, secretarias, sociedade civil - criando relações, e possui sua forma de articulação com o Comitê, assim como intenciona propostas práticas ao trabalhar com secretarias municipais voltadas para ações do dia a dia.

Ressalta-se que a legislação retrata o contexto de uma época, é um documento representativo de ideias e discussões acerca de certa temática ou objeto, por isso para compreender suas diretrizes e proposições se faz necessário conhecer os elementos que influenciaram a sua redação. Assim como é importante a sua revisão periódica, pois como visto no caso do Sistema de Preservação do Sítio Histórico de Olinda, no decorrer dos anos novos elementos se apresentam, com novas práticas e funcionamento.

Um conjunto de eventos, discussões e documentos, foram base para a construção do Sistema de Preservação do SHO, assim como a Legislação Urbanística para Sítios Históricos e o PDLI, resultados da aplicação dos debates em torno da salvaguarda, gestão, noções e práticas envolvendo o patrimônio cultural, desde a década de 1960, nacional e internacionalmente.

No caso do Sistema de Preservação, implementado pela lei nº 4.119 (1979), acontecimentos de níveis e abrangências variados interferiram para a sua elaboração e sujeitos como Paulo Ormino, Renato Soeiro e Michael Parent, contribuíram em sua base teórica, produzindo discursos que normatizaram ações de gestão.

### **3.5.1 Relações da Prefeitura com a Sociedade Civil: AMOA e SODECA**

Juliana Barreto (2009) em sua Dissertação traz em três momentos como foram as participações dos moradores do SHO na salvaguarda do seu patrimônio cultural. Em meados da década de 1960 acontece o conhecido “Movimento da Ribeira” que foi a chegada de artistas plásticos às colinas olindenses e a criação de um refúgio no SHO para esse grupo. A década seguinte foi marcada por mudanças no quesito habitacional de Olinda, com o crescimento demográfico, a atração e certo fascínio pelo Sítio Histórico, se teve o fenômeno da substituição dos moradores (nativos *versus* recém-chegados).

Ainda nos anos 1970, segundo Barreto (2009), aconteceram mobilizações sociais contra projetos, como o Restauro do Alto da Sé (1975) e o Agenciamento do Conjunto da Ribeira (1976). Uma das ações que partiu dos moradores recém-chegados e preocupados com “os problemas evidentes no sítio” (BARRETO, 2009, p.113), o grupo elencou os problemas e fizeram exigências à Prefeitura de Olinda, em um movimento que ficou conhecido como

“Olinda pede Socorro” (Figura 22). Além desses acontecimentos, nos anos finais dessa década teve a criação, atividades e discussões proporcionadas pela Associação de Moradores e Amigos de Olinda Antiga (AMOA) - não mais existente.

Figura 22– Panfleto do movimento "Olinda pede Socorro!".



Imagem 37: Panfleto 1ª Campanha Popular, 1979.  
Fonte: Acervo AMOA.

Fonte: Barreto (2008).

Apesar da AMOA chegar a um fim em 1987, a década de 1980 foi marcada por protestos e solicitações dos moradores<sup>80</sup>, que juntamente com os admiradores do SHO criaram em 1984 a Sociedade Olindense de Defesa da Cidade Alta (SODECA), que atua fortemente até hoje para a preservação das tradições e significados do SHO, participando de lutas como a interdição de veículos pesados no SHO e a permanência do uso residencial frente a pressão do comércio e turismo (BARRETO, 2009). A SODECA sempre tem lugar nas cadeiras do CPSHO e nas últimas gestões seu representante vem ocupando o cargo de Presidente do Conselho (como aconteceu na gestão de Vera Milet – 2018 a 2020 – e de Jorge Eduardo Tinoco – 2020 até hoje). Promovendo e participando de eventos culturais e elaboração de planos e legislações de proteção do SHO, a SODECA é garantia da participação social nas tomadas de decisão e gestão do SHO.

<sup>80</sup> Trechos de reportagem que mostram os moradores nas ruas de Olinda, fazendo suas solicitações: <https://www.youtube.com/watch?v=6hj0J9vOh2g>; <https://www.youtube.com/watch?v=dRxAXOEPj5U&t=94s>; <https://www.youtube.com/watch?v=8hfH12Kpq0U>. Acessos em dezembro de 2022.

Cabe ainda destacar que a participação desses moradores nos diversos movimentos narrados correspondeu aos pressupostos teóricos associados a ações coletivas que buscam o alcance do bem comum em situações de conflito e disputas de interesse. É o fazer-se presente, reivindicando a modificação de um determinado contexto estabelecido. BARRETO, 2009, p.197.

Já sobre o Carnaval, festividade que movimentava milhares de pessoas por 4 dias no ano, nas ladeiras seculares, impacta a vida dos moradores. Apesar de trazer ganhos significativos nos campos econômico e cultural, qual o impacto dessa grande festa nessas ruas, casas e monumentos que não foram construídos para uma multidão? Os relatórios da SODECA e depoimentos de integrantes revelam, desde o final do século XX, uma preocupação com a descaracterização do sítio, provocado pelo grande número de turistas e a sobrecarga nos sistemas de infraestrutura locais (VIEIRA, BARRETO e PINHEIRO, 2019).

Apesar de possuir um histórico normativo e de ações voltadas à conservação de seus bens patrimoniais, principalmente os imóveis, e que presam por sua preservação, além de ser alvo de estudo de diversos trabalhos acadêmicos, o planejamento e gestão do Sítio Histórico de Olinda anda em um descompasso. O não funcionamento do Sistema de Preservação e o seu desmonte, tendo como pontos mais críticos a extinção da Fundação Centro em 1995 e a não regulamentação do Fundo de Preservação –sendo realizada apenas em 2009, 40 anos após a criação do Sistema-, interferiram no Sistema Institucional pensado para os Sítios Históricos de Olinda (Figura 23).

Figura 23 – Esquema da mudança no Sistema de Preservação 1979-2023



Fonte: Elaboração de Isabela Dutra, 2023, com base em Barreto e Lira (2009) e Correia (2006), assim como dos relatos dos gestores entrevistados.

As atribuições, objetivos e responsabilidades ainda vigentes em lei, não possuem a estrutura e arquitetura organizacional necessárias para a execução das tarefas e cumprimento de metas desejadas, principalmente no tocante ao CPSHO. Na visão de alguns gestores é preciso compatibilizar as leis e planos (RODRIGUES, 2021; POLITO, 2021). Outro ponto levantado é que se tem “muita Lei pra nada” (TINOCO, 2020), a ineficácia desse conjunto de Leis, algumas

com a necessidade de revisão devido ao tempo de sua promulgação, e principalmente a desestruturação do Sistema de Preservação, levaram ao apontamento por parte de estudiosos e do TCE-PE para a elaboração e implementação de um Plano de Gestão para o SHO, instrumento que será tratado no próximo capítulo.

#### 4 A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO PARA O SHO

Após a extinção da Fundação Centro, o Sistema de Preservação passou a ser composto pelo CPSHO e setores das Secretarias de Patrimônio e Planejamento do município, ao iniciar suas avaliações em 2006 o TCE-PE observou uma baixa articulação entre os agentes do sistema. Pensado ainda em 1979 e que hoje seria considerada uma gestão compartilhada, o Sistema de Preservação tinha como a municipalidade o principal executor (RODRIGUES, 2021). Cabe aqui pontuar que a interação entre os órgãos de salvaguarda e a PMO, não é mais a mesma pensada em 1979, principalmente ao tratar da figura do Prefeito - nas gestões de Professor Lupércio-, foi considerada como inacessível internamente, a nível municipal, e externamente para outras instituições de salvaguarda, como o IPHAN (VIEIRA, 2023; MILET, semestre 2020.2; TINOCO, 2020).

Tendo isso em mente, este capítulo analisou a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, com a realização de relatórios e decisões entre os anos de 2006 e 2014, no qual o corpo técnico avaliou o Sistema de Preservação Municipal de Olinda (1979), identificaram problemas e propuseram diretrizes. Durante os anos que foram realizadas tais avaliações o governo municipal contou com a segunda gestão de Luciana Santos e as duas gestões de Renildo Calheiros, ambos nesse momento pertencente ao PCdoB.

Uma das recomendações realizadas pelo TCE-PE foi a elaboração de uma Plano de Gestão, considerado pela equipe um documento necessário para a devida articulação entre os componentes do Sistema de Preservação. O Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda chegou a ser elaborado pelo Município entre 2015 e 2016, sendo finalizado após audiência pública<sup>81</sup>. Porém, apesar de ser aprovado pelo CPSHO, não foi elaborada a sua minuta de lei, nunca sendo implementado. A seguir, serão tratados cronologicamente<sup>82</sup> estes dois momentos – avaliação do TCE-PE (2006-2014) e produção do PGSHO (2015-2016) - e a atuação do Ministério Público de Pernambuco (2019-2022), novo ator que aparece neste processo devido à não implementação do Plano de Gestão.

---

<sup>81</sup> O documento para análise se encontra no *slideshare* da PMO, acesso em julho de 2023 < <https://pt.slideshare.net/secomolinda/plano-de-gesto-do-stio-historico-de-olinda-minuta-final-o-28032016>>

<sup>82</sup> Ver Apêndice A para acompanhar a linha do tempo desses acontecimentos.

#### 4.1 OS RELATÓRIOS DO TCE-PE (2006 - 2014): AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PRESERVAÇÃO

Elaborados entre 2006 e 2014, compreendem a ação de um agente externo da arquitetura organizacional da gestão do SHO. Foram três relatórios que avaliaram o Sistema de Preservação, provenientes de auditorias solicitadas por conselheiros do TCE-PE. Os relatórios possuem em seu corpo de texto comentários de gestores, com replica da equipe do TCE-PE, o seu conteúdo e o julgamento posterior serão apresentados a seguir.

Os relatórios de 2006, 2009 e 2014 são provenientes de Auditoria de Natureza Operacional (ANOP), cuja metodologia envolve a busca por atores sociais envolvidos com o local, sejam eles gestores, especialistas, conselhos, representantes da sociedade civil, para identificar se: (i) as ações de gestão são executadas com economicidade; (ii) se as metas traçadas são cumpridas; (iii) se possível eficiência; (iv) se atende as necessidades da sociedade. Os resultados dos relatórios e as decisões são publicados em formato de resumo, para conhecimento da população e controle social. Um dos motivos do Sistema de Preservação Municipal de Olinda ter sido alvo deste tipo de processo do TCE-PE, foi devido à sua importância na “política governamental municipal”, já que o Centro Histórico de Olinda faz parte da lista de Patrimônio Mundial desde 1982 e a Cidade de Olinda ter sido escolhida em 2006 como a Capital Brasileira da Cultura.

##### 4.1.1 Primeiro relatório TCE-PE (2006)

Publicado em novembro de 2006, com o título: Relatório Consolidado ANOP<sup>83</sup>, referente ao processo TC nº 0602228-5 aprovado em junho de 2006, o documento é o resultado de auditoria especial de natureza operacional, sobre o Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, avaliado por seu destaque na política governamental do município. Com a parte interessada sendo a Prefeitura Municipal de Olinda e o relator o Conselheiro do TCE-PE: Fernando Correia<sup>84</sup>, o documento é iniciado com os agradecimentos, ficando registrado que a equipe do TCE-PE contou com a cordialidade e a participação dos técnicos e dirigentes da

---

<sup>83</sup> Equipe da ANOP (auditoria operacional): Alan José de Moura Silva (técnico de auditoria das contas públicas), Hélio Codeceira Júnior (técnico de inspeção das constas públicas), João Antônio Robalinho Ferraz (técnico de auditoria das contas públicas, coordenador da auditoria) e; equipe de auditoria cultural GDAO/NEG (núcleo de engenharia): Eduardo França (técnico de inspeção de obras públicas) e José Odilo de Caldas Brandão Filho (técnico de inspeção de obras públicas). Relatório visto e aprovado por Lúcia Maria Lopes P. da Silva (auditora das contas públicas), gerente do Grupo ANOP.

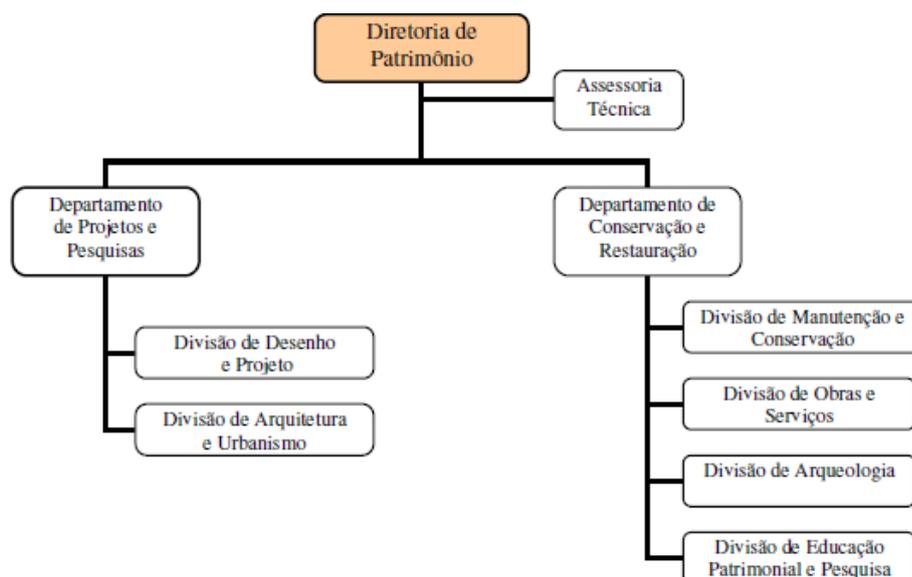
<sup>84</sup> Fernando José de Melo Correia era advogado e foi nomeado como Conselheiro do TCE-PE, ato nº 4565 no dia 24 de novembro de 1987, no governo de Miguel Arraes de Alencar. Em 2006 atuava no TCE-PE como Corregedor Geral. (CORREIA, 2006). Acesso em junho de 2023 < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/conselho-invisivel/84-aposentado/1230-fernando-correia-fernando-jose-de-melo-correia>>.

Diretoria de Patrimônio da SEPACCTUR; da Diretoria de Controle Urbano e Ambiental da SEPLAMA; da Secretaria de Obra; e de Conselheiros do CPSHO.

O objeto da auditoria foi o Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, que no momento da avaliação era composto por: SEPACCTUR, SEPLAMA e CPSHO, remanescente do Sistema original. Segundo o TCE-PE, o Conselho continuou com as responsabilidades em lei de: tombamento de bens móveis e imóveis; formulação de diretrizes para a política de preservação; elaboração de normas disciplinadores e de manutenção para a preservação do SHO; deliberação sobre convênios entre atores sociais; deliberar sobre propostas de cancelamento de tombamento; fiscalizar a preservação dos bens tombados; opinar sobre projetos de conservação, reparação e restauração de bens patrimoniais da cidade; e opinar sobre questões de preservação e valorização de bens culturais. A SEPACCTUR, não se destina apenas aos Sítios Históricos de Olinda, sendo responsável, pela implementação da política cultural e proteção do patrimônio histórico de toda a cidade, em 2006 o TCE-PE ainda apontou que era de responsabilidade dessa secretaria promover programas e ações na área de ciência e tecnologia, assim como o fortalecimento da atividade turística. Por fim a SEPLAMA, no que conferia ao SHO, era responsável pelo controle urbano, a partir da análise e fiscalização de projetos voltados para a Nucleação Histórica e seu entorno.

A auditoria teve como foco principal a SEPACCTUR, por concentrar a maioria das ações voltadas à preservação do SHO. Em 2006, o TCE-PE identificou que a arquitetura organizacional da secretaria se dividia em quatro diretorias: Patrimônio, Cultura, Turismo e Ciência e Tecnologia. As ações voltadas para a política de preservação eram concentradas na Diretoria de Patrimônio, a qual se subdividia em dois departamentos (Figura 24 – Organograma da Diretoria de Patrimônio de Olinda): (i) Projetos e Pesquisas, o qual contava com as divisões de Desenho e Projeto e Arquitetura e Urbanismos; (ii) Conservação e Restauração, englobava quatro divisões, Manutenção e Conservação, Obras e Serviços, Arqueologia, e Educação Patrimonial e Pesquisa.

Figura 24 – Organograma da Diretoria de Patrimônio de Olinda.



Fonte: (CORREIA, 2006).

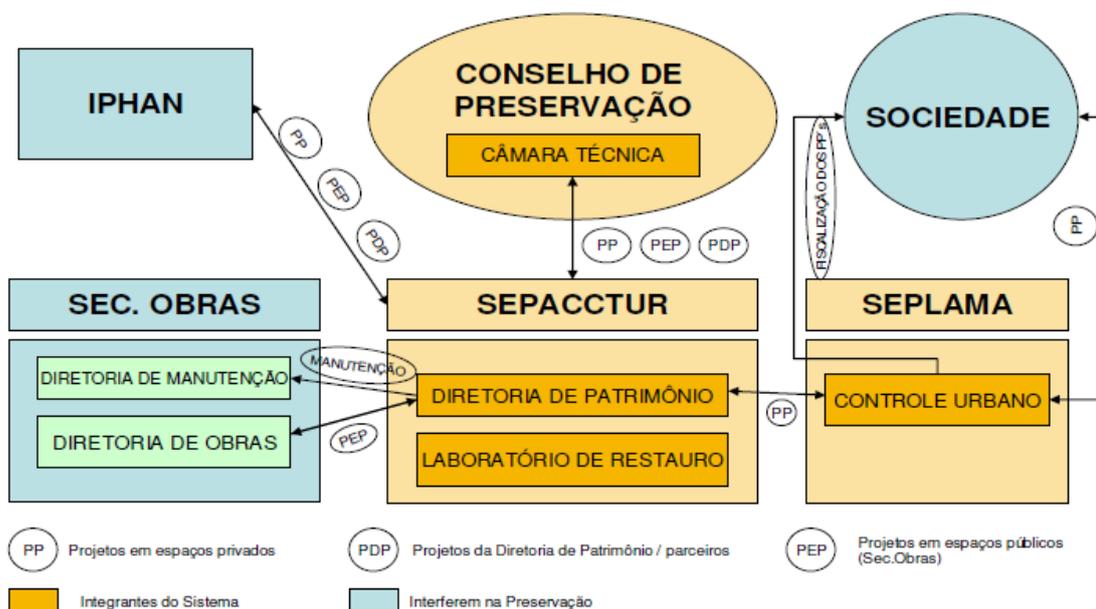
Com o objetivo principal de analisar a capacidade desse Sistema em amparar as necessidades para a preservação da integridade, autenticidade e ambiência<sup>85</sup> do SHO, foram delimitadas três questões: (i) integração e abrangência das ações dos órgãos do Sistema; (ii) contribuição do Fundo de Preservação para a sustentabilidade do Patrimônio Histórico; (iii) ações voltadas para a Educação Patrimonial. A metodologia utilizada pela equipe do TCE-PE, para responder tais questões e atingir o objetivo principal contou com: visitas exploratórias, visitas de estudos, pesquisas bibliográfica e documental, estudos e casos, entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos das secretarias, com representantes do CPSHO, do IPHAN, do BIRD, com especialistas da área de patrimônio e integrantes da Câmara de Vereadores. A equipe do TCE-PE também aplicou a matriz FOFA para compreender o contexto interno e externo do CPSHO e propor melhorias para órgão.

No tópico sobre a integração dos órgãos que compõem o Sistema de Preservação em 2006, o TCE-PE identificou que a Secretaria de Obras do município de Olinda também atua no SHO, a partir de intervenções de manutenção demandadas pela SEPACCTUR e de projetos voltados para os espaços públicos. Tais ações interferem diretamente na preservação e

<sup>85</sup> A ambiência foi ponto significativo para o ingresso do SHO na Lista do Patrimônio Mundial. Trabalhos acadêmicos discutem a questão dos quintais, que conformam parte significativa da cobertura vegetal do SHO, essa característica vem sendo apontada por pesquisadores e gestores como um atributo em risco, que vem sofrendo perdas constantes. Sobre este assunto ler: PERREIRA JUNIOR, Clodomir. A conservação da cobertura vegetal como componente do patrimônio cultural em centros históricos urbanos. Dissertação MDU-UFPE. 2004; LOUREIRO, Juliana. Pelas entranhas de Olinda: um estudo sobre a formação dos quintais. Dissertação UFAL; SILVA, Joelmir da; SANTANA, Michele de. A paisagem cultural a partir do elemento vegetal. Boletim de Geografia, v.32, n.1, p.148-165.

ordenamento do SHO. O TCE-PE também identificou a atuação do IPHAN, no controle da legislação federal para a preservação do SHO. Tendo isso em mente a equipe da auditoria elaborou um diagrama das interações entre os órgãos do Sistema de Preservação, a Secretaria de Obras e o IPHAN.

Figura 25 – Fluxograma da Interação entre os integrantes do Sistema de Preservação de Olinda.



Fonte: (CORREIA, 2006).

Para a metodologia de análise foram utilizados indicadores de desempenho, criados pela equipe do TCE-PE em conjunto com os técnicos da Diretoria de Patrimônio da SEPACCTUR, os quais foram propostos visando a sua adoção pela gestão a fim de trazer melhorias na atuação municipal. O relatório ainda apresenta o demonstrativo geral das despesas previstas no Plano Plurianual PPA 2006-2009, o TCE-PE tinha solicitado a execução orçamentária de 2006 e anos anteriores, porém até o momento da publicação do documento não receberam resposta da Secretaria da Fazenda, pois a Prefeitura não possui as informações arquivadas. Outro ponto levantado pela equipe do TCE-PE é que até então Diretoria de Patrimônio não possuía nenhum tipo de controle interno, o que foi identificado em outras diretorias da SEPACCTUR<sup>86</sup>.

O ponto principal observado pela equipe da auditoria foi a: “desestruturação e a ausência de integração entre os diversos órgãos componentes do Sistema de Preservação de Olinda” (CORREIA, 2006, p. 5). Nesse cenário, foi identificado que os integrantes do Sistema não

<sup>86</sup> A Diretoria de Ciência e Tecnologia elabora planilhas eletrônicas para controle de suas ações. O Departamento Administrativo Financeiro executa mensalmente relatórios orçamentários.

estavam articulados e nem estruturados a partir de uma arquitetura organizacional. Visto que o CPSHO não possui a estrutura e apoio necessários para executar todas as suas responsabilidades e não contava em 2006 com representação da sociedade civil; o controle urbano, ligado à SEPLAMA, é deficitário, com as fiscalizações realizadas sob demanda sem haver um planejamento; e a Diretoria de Patrimônio, vinculada à SEPACCTUR, apesar de possuir um organograma, realizava suas atividades de forma dispersa e sem considerar sua estrutura interna.

Em 2006, a equipe do TCE-PE apurou que a SEPACCTUR não estava tomando o conhecimento de todos os projetos de intervenção no casario do SHO, visto que a Diretoria de Controle Urbano da SEPLAMA encaminhava apenas os projetos que necessitavam da aprovação do CPSHO e do IPHAN, que seriam analisados pela Câmara Técnica do CPSHO. Paralelamente a isso não foram identificadas rotinas de monitoramento por parte da SEPACCTUR das ações da Secretaria de Obras no SHO; de comunicação entre os órgãos do Sistema que possibilite o conhecimento pelo CPSHO de irregularidades; de manutenção entre os órgãos que atuam no SHO, existindo apenas ações sob demanda e de forma isolada. Atrelada à essa situação, o TCE-PE também identificou a falta de recursos financeiros e humanos, além a “baixa prioridade e a ausência de uma atenção particular no atendimento das demandas e atividades referentes ao controle urbano do polígono de preservação frente às demais demandas da gestão” (CORREIA, 2006, p. 20). A situação identifica em 2006, demonstra a falta de interação entre os agentes da arquitetura organizacional, componentes do Sistema de Preservação e responsáveis pela gestão e preservação do SHO.

Nesse momento do primeiro relatório, a descentralização das ações relacionadas com a gestão da preservação do SHO, a falta de rotinas entre instituições, de um plano de gestão e de uma maior representatividade no CPSHO, foram apontadas pelo TCE-PE como fragilidades da articulação entre os integrantes do Sistema de Preservação.

Todos esses componentes reunidos vêm provocando o descompasso entre a ação governamental e a efetiva preservação do patrimônio, o qual vem sendo percebido e divulgado pela mídia e pela população local, requerendo assim aperfeiçoamento dos órgãos envolvidos com o Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda. Diante do exposto, considera-se que esse aperfeiçoamento é importante não só para o país no âmbito municipal, estadual e federal, mas também para a Humanidade, considerando o título adquirido por Olinda, o qual para ser mantido exige atuação consciente e tempestiva de todas as entidades envolvidas, principalmente das entidades públicas (CORREIA, 2006, p. 17).

O relatório ainda constatou que o Fundo de Preservação, apesar de criado em 1979 nunca chegou a ser regulamentado, então apesar de em 2006 já ter passado 27 anos de sua criação o Sistema de Preservação não possuía à sua disposição recursos financeiros constantes.

Apesar de sua importância ser a existência de recursos financeiros para ações de preservação e conservação no SHO, o TCE-PE indica que as gestões não tiveram interesse em sua regulamentação.

O relatório recomenda à PMO a regulamentação do Fundo Municipal de Preservação e juntamente com a FUNDARPE estudar a possibilidade de convênio com o FUNCULTURA<sup>87</sup>. A equipe ainda listou possíveis fontes de receita para o fundo: *(i)* multas e indenizações de ações judiciais no SHO; *(ii)* cobrança de taxa de bares, hotéis e restaurantes; *(iii)* transferência de recursos provenientes da arrecadação do “Foro”; *(iv)* doações; *(v)* receitas provenientes do estacionamento e obras recuperadas do Monumenta; *(vi)* viabilidade de captação de recursos junto à Caixa Econômica Federal para recuperação de unidades habitacionais de baixa renda, cujos pagamentos dos beneficiários iriam para o Fundo de Preservação.

No tocando à educação patrimonial, as ações da PMO foram consideradas insuficientes e desarticuladas. Após identificar a situação do Sistema de Preservação, o TCE-PE realizou oficinas com os gestores e técnicos da SEPACCTUR para identificar os principais produtos da secretaria e propor indicadores estratégicos de desempenho (Figura 26).

---

<sup>87</sup> Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura do Sistema de Incentivo à Cultura do Estado de Pernambuco (SIC).

Figura 26 – Quadro de Indicadores elaborado pelo TCE-PE e SEPACCTUR para o Sítio Histórico de Olinda.

Indicador	Periodicidade	Fórmula de cálculo e análise do indicador
a) % de projetos de captação direta executados	Anual	Somatório do número de projetos de captação direta executados no ano, dividido pelo somatório do número de projetos de captação apresentados no ano.
b) % de projetos de captação via Lei Rouanet executados	Anual	Somatório do número de projetos de captação via Lei Rouanet executados no ano, dividido pelo somatório do número de projetos de captação executados no ano.
c) % de recursos aplicados	Anual	Montante de recursos aplicados no patrimônio histórico no ano, dividido pelo montante de recursos captados no ano.
d) % de recursos captados de forma direta	Anual	Montante de recursos captados de forma direta (pela SEPACCTUR) no ano, dividido pelo montante de recursos captados (SEPACCTUR e parcerias entre a SEPACCTUR e outras entidades).
e) % de recursos captados pela Lei Rouanet	Anual	Montante de recursos captados pela Lei Rouanet (Parceiros) no ano, dividido pelo total de recursos captados no ano.
f) % de projetos de captação executados	Semestral	Somatório do número de projetos de captação executados no semestre, dividido pelo somatório de projetos de captação apresentados no semestre.
g) % de falhas de projetos	Anual	Somatório do número de obras que sofreram alterações <b>significativas</b> (financeiras, de prazo e/ou da proposta de intervenção) decorrentes de falhas de projetos no ano, dividido pelo somatório do número de obras concluídas no ano.
h) % de obras sociais concluídas	Anual	Somatório do número de obras concluídas com caráter social no ano, dividido pelo somatório do número de obras concluídas no ano.
i) % de manutenções de patrimônio realizadas	Trimestral	Somatório do número de manutenções do patrimônio realizadas no trimestre, dividido pelo somatório do número de manutenções de patrimônio histórico solicitadas e registradas no trimestre.

Fonte: (CORREIA, 2006).

Após todo esse processo, o TCE-PE traçou uma série de recomendações<sup>88</sup> para a melhoria da gestão da preservação do SHO, das quais podemos destacar: a ampliação de

<sup>88</sup> Ao todo foram 18 recomendações, destinadas à PMO, SEPACCTUR e SEPLAMA, (CORREIA, 2006, p. 39-40): “À Prefeitura Municipal de Olinda que:

1. Disponibilize uma estrutura técnica e operacional que permita o atendimento adequado, em prazo suficiente, das demandas de controle urbano da Nucleação Histórica;
2. Atualize a Lei nº 4.119/79 que instituiu o Sistema de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda;
3. Envide esforços junto aos órgãos representados no Conselho Municipal de Preservação, quando houver lacunas no ordenamento jurídico federal e estadual que tratem sobre o objeto analisado, para que as decisões deliberadas pelo Conselho sejam acatadas e reconhecidas por esses órgãos;
4. Submeta os projetos de intervenção realizados pela Secretaria de Obras no Sítio Histórico à análise e monitoramento da SEPACCTUR, bem como aqueles a serem implementados no entorno que possam interferir na preservação da Nucleação Histórica e sua ambiência;
5. Elabore e implemente um plano de manutenção que integre os órgãos responsáveis e que contemple rotinas que atendam aos monumentos, prédios, equipamentos e espaços públicos localizados no Sítio Histórico;
6. Elabore e implemente um plano de gestão da preservação que contemple o atendimento às demandas da Nucleação Histórica em seus diversos subsistemas (espaços privados, espaços públicos, monumentos e riscos), integrando as diversas dimensões políticas (cultura, turismo, educação, infra-estrutura, segurança pública, etc.), que incorpore os princípios de preservação e que aponte para uma preservação integrada e sustentável;

representação no CPSHO; a regulamentação do Fundo de Preservação; a elaboração e implementação de um Plano de Gestão da preservação do SHO, englobando os diversos subsistemas, ambiência e dimensões políticas; a elaboração e implementação de um Plano de Manutenção, com a integração dos órgãos executores e o estabelecimento de rotinas; a criação de uma rotina de análise e monitoramento entre a SEPACCTUR e a Secretaria de Obras, com relação às ações no SHO.

O trabalho realizado pela auditoria buscava a melhoria na gestão da preservação do SHO, com foco na reestruturação dos órgãos responsáveis pela nucleação histórica. Por fim, o TCE-PE solicitou que a SEPACCTUR permaneça em contato para seja possível o acompanhamento da implementação das recomendações. O TCE-PE também se prontificou em realizar monitoramentos até 2008. A PMO tinha liberdade para solucionar os pontos apresentados na auditoria que não fossem as recomendações listadas pelo TCE-PE.

O vice-Prefeito Paulo Valença, respondeu ao ofício CCE/ANOP nº 0443/2006 do TCE-PE com a versão preliminar do relatório, por meio do ofício GP nº 296/2006 com comentários, dentre eles é frisado que além da colina histórica Olinda possui outros Sítios Históricos e foram listadas as atribuições das secretarias envolvidas com a preservação do SHO (Figura 27).

- 
7. Institua e regulamente o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda;
  8. Envie esforços junto à FUNDARPE ou ao Sistema de Incentivo à Cultura – SIC para estudar a possibilidade de celebração de convênio para repasse de recursos do FUNCULTURA (dos recursos à disposição da Comissão Governamental) para o Fundo Municipal de Preservação; e
  9. Elabore e implemente um Programa de Educação Patrimonial.

À Secretaria de Patrimônio, Cultura, Ciência e Turismo de Olinda (SEPACCTUR) que:

1. Implemente indicadores de desempenho que possibilitem uma leitura acerca do andamento de cada uma das áreas de atuação da Diretoria de Patrimônio da SEPACCTUR;
2. Incorpore rotinas administrativas na Diretoria de Patrimônio que permitam a elaboração de planejamento e planos operativos, contemplando metas e objetivos;
3. Reestruture o apoio administrativo e operacional destinado ao funcionamento do Conselho Municipal de Preservação, de forma a garantir a realização de suas atribuições previstas em lei;
4. Inclua ações de educação patrimonial nos projetos de preservação elaborados pela SEPACCTUR; e
5. Elabore e implemente plano de captação de recursos que considere os diversos órgãos e entidades que incentivam essa atuação.

À Secretaria de Planejamento Urbano, Transporte e Meio Ambiente (SEPLAMA) que:

1. Implemente rotinas de fiscalização para o controle urbano da Nucleação Histórica e do entorno e que integrem os diversos órgãos envolvidos com a questão;
2. Implemente rotinas que permitam a elaboração de planejamento e planos operativos referentes ao controle urbano da Nucleação Histórica, apresentando metas e objetivos;
3. Crie rotina que permita informar à SEPACCTUR sobre os projetos no Sítio Histórico que são analisados pela SEPLAMA, bem como sobre aqueles localizados no entorno que possam interferir na preservação do Sítio Histórico e de sua ambiência; e
4. Crie rotina que permita informar à SEPACCTUR e ao Conselho Municipal de Preservação sobre as irregularidades identificadas durante o processo de execução dos projetos (localizados no polígono de preservação) e que interfiram na qualidade da preservação do Sítio Histórico e de sua ambiência.

Figura 27 – Quadro das Atribuições das Secretarias atuantes no SHO em 2006

Órgão Responsável	Atribuições
SEPACCTUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauração, recuperação e manutenção dos prédios de propriedade do poder municipal</li> <li>• Urbanização e requalificação de espaços públicos (praças e largos)</li> <li>• Fiscalização do estado de conservação dos monumentos históricos, acionando os proprietários (irmandades, cúria, Santa Casa, etc.) para as devidas intervenções quando necessárias e acompanhamento destas em conjunto com o IPHAN</li> </ul>
SEPLAMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção das características das edificações particulares (casario e monumentos), através da ação do controle urbano (análise e aprovação de projetos, licença de construção e habite-se e fiscalização),</li> </ul>
SOSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção dos espaços públicos (vias, largos e praças) e das redes e serviços de infra-estrutura (saneamento, iluminação, limpeza pública)</li> </ul>

Fonte: (CORREIA, 2006).

Acerca do ponto levantado pelo TCE-PE da desestruturação dos órgãos integrantes do Sistema, a resposta do vice-prefeito lista as ações realizadas pelas secretarias. No tocante ao Controle Urbano estar apenas na SEPLAMA, a resposta expressa que anteriormente os técnicos tinham que se dividir entre a SEPLAMA e SEPACCTUR, que a concentração de Controle Urbano na SEPLAMA “gerou desmotivação em alguns membros da equipe, em parte pela resistência a mudanças, mas já foi assimilada por quase todos e está ainda em processo de aperfeiçoamento” (p.31), essa mudança foi realizada pensando na redução do tempo dos processos, sendo enviado para SEPAC apenas os que necessitam de autorização do CPSHO, segundo a resposta isso “facilitaria a vida do contribuinte” (p.32). A resposta ainda informou que no Controle Urbano são atividades correntes que não dependem de planos operativos, mas de rotinas e procedimentos com o objetivo de manutenção das características do SHO. Sobre este último comentário a equipe do TCE-PE discorda, já que a implementação e controle das rotinas pressupõe a existência de um planejamento e plano operativo.

Ainda na resposta sobre a desestruturação dos órgãos, sobre o CPSHO a prefeitura explica que a SEPACCTUR fornece o apoio suficiente, ao disponibilizar espaços para reuniões, uma secretária e um técnico, arquiteto especialista. A PMO concorda com o TCE-PE sobre revisão da composição do CPSHO, que em 2006 seguia a estrutura originária de sete cadeiras, ocupadas por gestores. Pela apuração da auditoria o CPSHO não possui o funcionamento pleno, indicando que o suporte não está sendo suficiente, já que se faz necessário uma nova composição.

Sobre o Fundo de Preservação, a resposta aponta que no início em 1979, se tinha o repasse de 5% do FPM, porém em época posterior, mas antes da gestão de Luciana Santos<sup>89</sup>, a proibição desse tipo de vinculação fez com que esse tipo de transferência fosse interrompido. A Regulamentação do Fundo foi colocada como prioridade da gestão, até para o cumprimento das exigências do Programa Monumenta. Sobre o Plano de Gestão a PMO concorda com o TCE-PE da importância de sua elaboração e implementação sendo também contemplada a Educação Patrimonial e possibilitar uma melhor integração entre os órgãos e agentes.

De forma geral o TCE-PE considerou que os principais pontos do relatório foram comentados pela PMO, sendo eles: a revisão da composição do CPSHO; a necessidade de um Plano de Gestão; a regulamentação do Fundo; e a inserção de Educação Patrimonial nas ações do município. Após alguns esclarecimentos, o TCE-PE permaneceu com as recomendações traçadas antes da resposta da PMO, indicando que a resposta do gestor não alterou o resultado da análise do Sistema de Preservação.

Sobre o processo TC nº 060228-5 da auditoria especial a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado em sessão ordinária realizada no dia 11 de dezembro de 2006, pela decisão TC nº1671, julgou regular o objeto da auditoria e proferiu medidas, sendo elas as recomendações traçadas pelo relatório anteriormente apresentado, além de solicitar o encaminhamento da decisão para a coordenadoria de controle externo para a realização do monitoramento.

#### **4.1.2 Segundo relatório TCE-PE (2009)**

Publicado em setembro de 2009, sob o processo nº 0802450-9, se trata do relatório consolidado do primeiro monitoramento de auditoria operacional sobre a Avaliação do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, cujo interessado era a Prefeitura Municipal de Olinda e o relator conselheiro Fernando Correia<sup>90</sup>. O documento apresenta o acompanhamento e monitoramento do processo de implementação das recomendações proferidas na decisão TC nº1617/06. A metodologia utilizada pela equipe<sup>91</sup> contou com

---

<sup>89</sup> Foi Prefeita de Olinda entre 2001-2008, em 2006 se encontrava no seu segundo mandato.

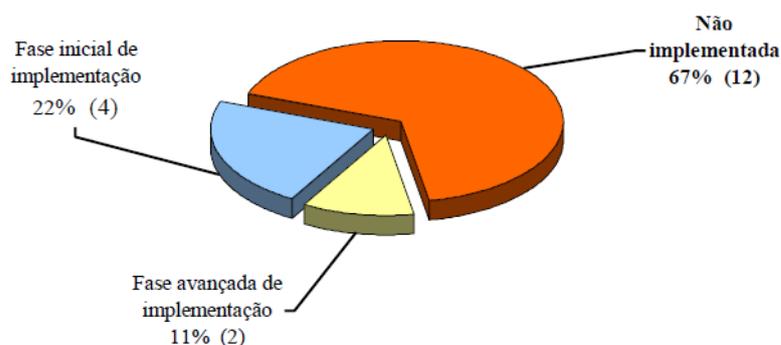
<sup>90</sup> Fernando Correia aparece novamente como relator do relatório, porém o relator no documento de Decisão do TCE-PE foi: Adriano Cisneiros da Silva Formado em Ciências Contábeis com pós em Controladoria Empresarial, foi nomeado para o cargo de Conselheiro Substituto do TCE-PE através da portaria nº65 de 16/03/1993.

<sup>91</sup> Este segundo relatório foi elaborado por três técnicos que estavam presentes na elaboração do primeiro: João Antônio Ferraz (técnico de auditoria das Contas Públicas, da equipe da Gerência de avaliação de programas e órgãos públicos – GEAP), Eduardo França e José Odilo de Caldas Brandão Filho (técnicos de inspeção de obras públicas, da Gerência de auditoria de obras públicas –GAOP/NEG). Foi visto e aprovado por: Lídia Maria Lopes P. da Silva (Auditora das Contas Públicas, gerente da GEAP) e Gustavo Pimentel da Costa Pereira (Inspetor de Obras Públicas, Chefe do NEG).

pesquisa documental, entrevistas com gestores e técnicos, análise de relatórios gerenciais e visitas de campo exploratórias.

O documento se estrutura em três linhas temáticas: (i) integração e abrangência das ações do Sistema de Preservação; (ii) o Fundo de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda; e (iii) ações educativas. À cada uma das temáticas foram relacionados “achados”, termo utilizado para vincular as problemáticas e recomendações feitas em 2006, foram elaborados para análise da implementação pela PMO das recomendações elaboradas em 2006. Concluídas vistorias de campo, levantamento fotográfico, entrevistas e análise comparativa, as recomendações foram classificadas em cinco graus de implementação: (i) implementada; (ii) em fase avançada de implementação; (iii) em fase inicial de implementação; (iv) não implementada; (v) não mais aplicável. Esse acompanhamento revelou que das dezoito recomendações (ANEXO B) indicadas pelo TCE-PE em 2006, apenas seis estavam em processo de implementação (Figura 28).

Figura 28 – Gráfico do andamento da implementação das recomendações do Relatório de 2006. Vistorias realizadas em 2008 para o primeiro monitoramento do TCE-PE, no Sítio Histórico de Olinda.



Fonte: (CORREIA, 2009).

Ao longo do primeiro monitoramento, foram apontadas uma série de irregularidades, comprovadas por levantamento fotográfico. Esse fator indica, que além da não implementação de algumas diretrizes traçadas em 2006 pelo TCE-PE, o SHO sofreu perdas de características específicas do casario e impactos em sua ambiência. Outro ponto a ser destacado, foi a identificação da equipe de auditoria de mudanças na arquitetura organizacional das secretarias que atuam no SHO, já que a Secretaria de Patrimônio, Ciência, Cultura e Turismo (SEPACCTUR), passou a ser Secretaria de Patrimônio e Cultura (SEPAC), e a Secretaria de Planejamento Urbano, Transporte e Meio Ambiente (SEPLAMA), virou em Secretaria de Transportes e Controle Urbano e Ambiental (SETCUA). Dentre as transformações a antiga SEPACCTUR, quando passou a ser SEPAC sofreu redução de competências.

A versão preliminar foi encaminhada através do ofício TC/GC04/056/2006 para a PMO no dia 03 de março de 2009, o encarregado da resposta foi João Alberto Costa Faria, chefe de gabinete do Prefeito de Olinda (segunda gestão Luciana Santos), pelo ofício CG nº067/2009. Após análise dos comentários do gestor, a equipe do TCE-PE chegou à conclusão de que o apresentado pela PMO não altera as evidências encontradas no monitoramento para uma nova consideração do grau de implantação das recomendações. O documento ainda aponta que a PMO se encontra em uma nova gestão (início da primeira gestão de Renildo Calheiros como Prefeito de Olinda), por isso necessitaria de um prazo para que possam ser observados os resultados nesse novo cenário. A equipe do TCE-PE considerou insuficiente o grau de implementação das recomendações elaboradas em 2006 e as alterações promovidas pela PMO em sua estrutura administrativa, por isso solicitou à Corte a autorização para realizar um novo monitoramento.

A segunda Auditoria Especial de Natureza Operacional realizada pelo TCE-PE em 2009, foi julgada pela Segunda Câmara em 14 de janeiro de 2010, sob a decisão TC nº 0033/10, foi considerada regular com ressalvas. As “ressalvas” não foram pontuadas no documento publicado da decisão, se reforçou apenas a necessidade do encaminhamento do relatório para os órgãos gestores da PMO e para a Coordenadoria de Controle Externo do TCE-PE, a fim de seja autorizado o segundo monitoramento.

#### **4.1.3 Terceiro relatório TCE-PE (2012)**

Publicado em agosto de 2012, ano da Retrospectiva da UNESCO para revisão do título de Patrimônio Mundial do Sítio Histórico de Olinda<sup>92</sup>, o relatório do segundo monitoramento de auditoria operacional, processo de nº 1002324-0, da Avaliação do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, teve como relator o conselheiro Adriano Cisneiros e a mesma equipe responsável pelo monitoramento de 2009 (CISNEIROS, 2012). A metodologia seguida pela equipe foi a mesma exposta para o primeiro relatório de monitoramento, sendo identificada agora que quatro recomendações não são mais aplicáveis, três foram implementadas e duas estão em processo de implementação, restando nove recomendações a serem implementadas. Já dentre os cinco achados definidos no relatório de 2009, o segundo monitoramento constatou que três não foram sanados e dois foram atenuados. Para esta nova análise, além de utilizar o grau de implementação das recomendações como no relatório de 2009, a equipe classificou a situação dos achados em cinco categorias: (i) sanado, quando o problema a ele relacionado foi solucionado; (ii) atenuado, o problema não foi totalmente

---

<sup>92</sup> Liderada naquele momento por Brianne Bicca.

resolvido; (iii) não sanado, o problema ainda persiste; (iv) não mensurado, o problema não pode ser mensurado no monitoramento; (v) não mais aplicável, o problema deixou de existir devido às mudanças do contexto que se inseria (ANEXO B).

A classificação para mensuração da implementação das recomendações se manteve a mesma do primeiro monitoramento de 2009. Para a realização da análise, novas vistorias de campo e levantamento fotográfico foram realizados em 2011, os resultados novamente apontaram para a persistência de irregularidades no casario, em mal estado de conservação dos espaços públicos. Os gestores foram novamente contatados.

Vale aqui destacar que o Achado 03, que envolve o CPSHO, foi considerado em fase avançada de implementação, já que a lei municipal nº 5.679 de 2009, modificou as atribuições do Conselho e amplia o número de cadeiras de 7 para 16, passando a contar com representações da sociedade civil. Porém, a equipe da auditoria, antes de se ter a resposta da PMO, volta a pressionar sobre o Fundo de Preservação. Apesar de considerar o achado 3 como atenuado pelas ações da PMO, o TCE-PE aponta a necessidade da regulamentação e ativação do Fundo de Preservação do SHO, cujas fontes de receita foram atualizadas em 2009, pela lei municipal nº 5.658. Após a resposta do gestor, de que em dezembro de 2011 foi aberta uma conta no Banco do Brasil específica para o Fundo, recebendo também o aporte no valor de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), e que no mesmo mês foi aberta outra conta na Caixa Econômica para repasses do Programa Monumenta, o TCE-PE alterou a análise do achado 3 para sanado.

Assim como os relatórios anteriores o TCE-PE enviou em junho de 2011 o relatório do segundo monitoramento, através do ofício CCE nº 613/2011, solicitando que o Prefeito e demais gestores dos órgãos que compõe o Sistema de Preservação elaborarem comentários sobre o apresentado no documento. Em resposta foram enviados os ofícios: nº 430/2011-GS/SEPAC no dia 06 de novembro de 2011 pela Secretária de Patrimônio e Cultura de Olinda Márcia Maria da Fonte Souto, e nº 244/SECUA/2011 no dia 20 de novembro de 2011 pelo Secretário Executivo de Controle Urbano e Ambiental Giovani Galvão dos Santos Ribeiro.

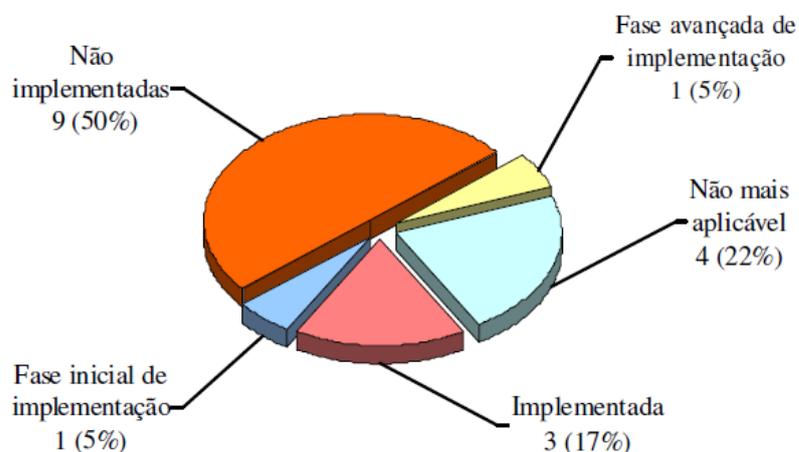
Nas conclusões a equipe aponta que o cenário encontrado no segundo monitoramento pouco difere do primeiro, “situação que traduz a ineficácia do Sistema de Preservação e que configura um acelerado avanço da perda da autenticidade da Nucleação Histórica de Olinda” (CISNEIROS, 2012, p. 90). Nesse ponto uma das perdas de maior impacto na identidade local, é a mudança de uso, que estaria perdendo gradativamente o seu aspecto de “vida cotidiana de uma estrutura urbana residencial” (CISNEIROS, 2012, p. 91).

As evidenciadas insuficiências e deficiências técnicas e operacionais dos órgãos que compõem o Sistema de Preservação, agregadas à ausência de um Plano de Gestão da

Preservação, peça fundamental para uma gestão integrada e eficiente da manutenção da integridade e da autenticidade do Sítio Histórico, tem favorecido fortemente o avanço do processo de descaracterização da Nucleação Histórica. Avanço que se manifesta, dentre outras formas, nas ampliações de áreas construídas com a incorporação de novas construções, nas alterações de volumetrias e descaracterizações de fachadas do casario, com emassamento e/ou aplicação de tinta a óleo, além do uso de cores vibrantes, incompatíveis com as características e valores históricos dessas edificações. Alterações que descumprem as determinações previstas na Lei Municipal nº 4.849/92 – Legislação Urbanística para os Sítios Históricos de Olinda, bem como na Rerratificação (Federal/IPHAN) do polígono de tombamento do município de Olinda e seu entorno nº 1.155/79, normativos legais de preservação da localidade. (CISNEIROS, 2012, p. 90)

Visto que algumas das recomendações não seriam mais aplicáveis, outras passaram a situação de complementares e algumas foram atendidas (Figura 29), a equipe do TCE-PE do segundo monitoramento atualizou as recomendações.

Figura 29 – Gráfico do andamento da implementação das recomendações do Relatório de 2006. Vistorias realizadas em 2011 para o segundo monitoramento do TCE-PE – para o Sítio Histórico de Olinda



Fonte: (CISNEIROS, 2012).

No fim do documento o TCE-PE elaborou as seguintes sugestões para serem endereçadas ao Prefeito de Olinda, Renildo Calheiros: i. que seja reapresentada a recomendação para elaboração e implementação de um Plano de Gestão da preservação do SHO; ii. a formalização de um Termo de Ajuste de Gestão (TAG).

Visto que as recomendações traçadas, desde o primeiro relatório de 2006, não foram atendidas, o TCE-PE, tomando como base o processo nº 1002324-0 (o relatório do segundo monitoramento), através do Acórdão TC nº1248 realizado em sessão ordinário no dia 21 de novembro de 2014, a primeira câmara julgou regular, com ressalvas, a documentação da auditoria. Os Conselheiros do TCE-PE acordaram em unanimidade as sugestões propostas pela equipe da auditoria, as quais foram endereçadas ao Prefeito Renildo Calheiros. Vale aqui

destacar a primeira recomendação: a implementação do Plano de Gestão que contemple o atendimento de todas as demandas da Nucleação Histórica.

Os relatórios de auditoria do TCE-PE, tendo objeto o Sistema de Preservação Municipal de Olinda, demonstra a importância desse sistema institucional, já que o intuito dos técnicos é a análise dessa estrutura e posteriormente a proposição de recomendações visando melhorias e seu pleno funcionamento. E ao mesmo tempo expõem sua decadência, já que os agentes de sua arquitetura organizacional não possuem articulação e comunicação necessária para gerir adequadamente o SHO. Inovador para a sua época, o Sistema de Preservação, criado em 1979, sofreu mudanças ao longo dos anos, acompanhando vontades políticas e atualizações normativas. Apesar disso não foi feita uma revisão ou reestruturação devidamente acertada para que atenda às suas atribuições voltadas para a preservação do SHO, que continua com seus títulos de salvaguarda, mas vem sofrendo perdas de características que compõem os seus significados. Alguns exemplos dessas perdas: danos ao casario, apontado nos relatórios do TCE-PE e trabalhos acadêmicos; perda da cobertura vegetal e dos quintais, apontados por trabalhos acadêmicos, artigos e pelos entrevistados; impactos ocasionados pelo Carnaval, seja no casario ou no modo de vida dos moradores, discussão presente em trabalhos acadêmicos e nos relatos dos entrevistados.

#### 4.2 A ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DO SHO (2015-2016)

Publicado em julho de 2016 pela Prefeitura de Olinda, enquanto Renildo Calheiros era Prefeito, o Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda reuniu diversos órgãos gestores que atuavam no sítio, 14 secretarias municipais participaram da elaboração do documento<sup>93</sup>. A

---

<sup>93</sup> Lista das secretarias envolvidas na época e seus links de acessos atuais:

1. Secretaria da Fazenda e da Administração  
<http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-da-fazenda-e-da-administracao>
2. Procuradoria Geral de Olinda  
<https://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/procuradoria-geral-do-municipio/>
3. Secretaria de Comunicação  
<http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-comunicacao/>
4. Secretaria de Desenvolvimento Social, Cidadania e Direitos Humanos  
<http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-desenvolvimento-social-cidadania-e-direitos-humanos>
5. Secretaria de Educação, Esportes e Juventude  
<http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-educacao-esportes-e-juventude/>
6. Secretaria de Governo  
<http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-governo/>
7. Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Natural  
<https://www.olinda.pe.gov.br/secretaria-de-meio-ambiente-urbano-e-natural-de-olinda-promove-acoes-para-comemorar-dia-mundial-da-agua/>
8. Secretaria de Obras – não existe mais.
9. Secretaria de Patrimônio e Cultura – se integrou à de Turismo, Desenvolvimento Econômico e Tecnologia, formando a Secretaria de Patrimônio, Cultura, Turismo e Desenvolvimento Econômico

equipe técnica contou com os coordenadores: Claudia Rodrigues, Secretária Executiva de Patrimônio da Secretaria de Patrimônio e Cultural; Hélio Polito Lopes Filho, procurador municipal vinculado à Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Natural; e Teresa Zíropoli, integrante da Secretaria Executiva de Meio Ambiente Urbano e Natural. Com mais 21 técnicos foram responsáveis por planejar, articular e elaborar o Plano.

Sua produção ocorreu durante as discussões iniciais para a Revisão da Legislação Urbanística dos Sítios Históricos de Olinda (Lei nº4849/92)<sup>94</sup>, solicitada pelo MPPE. Foram realizados dez seminários no Palácio dos Governadores em Olinda, com temas diferentes acerca da gestão do SHO. Tiveram como objetivo levantar as problemáticas a serem abordadas, ocorreram de março a julho de 2015, com palestras de integrantes da equipe da PMO e participação da sociedade civil e pública, tendo o número de representantes variando entre 18 e 52 a depender do dia. Em seguida foram realizadas, após 2 reuniões preparatórias, 4 oficinas de planejamento participativo durante os meses de setembro e outubro de 2015. Ao somar os números dos participantes dos 10 seminários, das 2 reuniões preparatórias e das 4 oficinas participativas, obteve-se o total de 604 “pessoas”<sup>95</sup>. Como o documento não especifica quem participou ou quem foi o público-alvo dessas atividades, não tem como saber se uma mesma pessoa participou de todas as atividades, de apenas uma ou mais, por isso esse total pode ter um mesmo indivíduo somado mais de uma vez.

Entre a segunda e terceira audiência, após reuniões dos técnicos e gestores se percebeu que os problemas mais apontados não seriam de uma legislação falha, mas sim de uma necessidade de uma gestão integrada, por isso, durante o processo, o objetivo de revisar a lei nº4849 mudou para a elaboração de um Plano de Gestão (MILET, semestre 2020.2; POLITO, 2021). Necessidade apontada pelo TCE-PE desde 2006, que a partir dos relatos coletados era

---

<https://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-patrimonio-cultura-turismo-desenvolvimento-economico/>

10. Secretaria de Saúde

<http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-saude>

11. Secretaria de Segurança Urbana

<http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-seguranca-urbana/>

12. Secretaria de Serviços Públicos – não existe mais.

13. Secretaria de Transportes e Trânsito

<http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-transportes-e-transito/>

Secretaria de Turismo, Desenvolvimento Econômico e Tecnologia – se uniu com Patrimônio e Cultura.

<sup>94</sup> Está informação consta no próprio documento Plano e bate com os relatos colhidos nas entrevistas de Hélio Polito, Claudia Rodrigues e Vera Milet.

<sup>95</sup> 604 é somatório geral de todas as atividades abertas ao público, podendo a mesma pessoa ter participado mais uma vez, o que torna esse número incerto sobre a quantidade de pessoas que realmente participaram desse processo de construção do Plano de Gestão do SHO. Esta informação está presente no Plano de Gestão, devido ao tempo que se passou desde a realização desses momentos, cinco a sete anos – as entrevistas foram realizadas entre 2021 e 2023-, os entrevistados não lembravam ou não tinham noção do quantitativo, nem possuíam documentos de como foi realizado esse processo.

de conhecimento do corpo técnico da PMO, em 2015, a existência dos relatórios de avaliação do Sistema de Preservação realizados entre 2006 e 2012 pelo TCE-PE.

Hélvio Polito, um dos técnicos<sup>96</sup> da PMO que estava à frente da elaboração do Plano, durante apresentação no Webnário<sup>97</sup> promovido pelo Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural de Pernambuco (CEPPC) em 2022, afirma que a decisão de se mudar o produto da revisão da lei para a elaboração do Plano foi pactuada com todos os atores que estavam participando do processo<sup>98</sup>, além do próprio Prefeito Renildo Calheiros (POLITO, 2021). Sobre o apoio do Prefeito, não foram encontrados documentos oficiais que apontassem esse movimento, o Plano foi publicado na metade do último ano de mandato de Renildo Calheiros, e não se identificou nenhum ofício que tenha tramitado no gabinete do Prefeito sobre a minuta de lei para implementação do Plano.

Seguindo temporalmente os passos para a elaboração do Plano de Gestão se teve a escrita do documento base, fundamentado na sistematização e tratamento técnico das informações obtidas nos Seminários Temáticos e nas Oficinas de Planejamento Participativo. Sobre as oficinas participativas, indicadas como parte do processo para elaboração do Plano, Milet (2021) explica que foi o momento que os grupos de interesses encontraram espaço de conversa e diálogo. A exemplo do turismo *versus* a moradia, que muitas vezes entram em confronto diretamente, pois um quer fazer o dinheiro para sobreviver, seja festa ou restaurante, e outro quer habitar com qualidade de vida, porém as atividades turísticas e comerciais impactam na vizinhança e ambiência do SHO.

Segundo Polito<sup>99</sup> (2021), o modelo do PGSHO seguiu o dos Planos voltados para a área ambiental, por possuírem a mesma lógica preservacionista. Encabeçada pela procuradoria, na figura de Hélvio Polito, com apoio da SEPAC nas discussões e produções de mapas<sup>100</sup>, a elaboração do Plano contou com a participação de outras secretarias (RODRIGUES, 2021) e da consultoria do CPSHO<sup>101</sup>, os conselheiros participavam das reuniões e oficinas (MILET, 2021). No dia 17 de junho de 2016 foi realizada uma audiência pública para se debater o Plano

---

<sup>96</sup> Claudia Rodrigues, então secretaria de Patrimônio de Olinda, relatou que Hélvio Polito foi o responsável por conduzir a elaboração do PGSHO.

<sup>97</sup> Link:<<https://www.youtube.com/watch?v=XM5BAh1lwXw&t=3633s>>, acesso em junho de 2023

<sup>98</sup> Em nenhum momento do conteúdo do Plano ou nos relatos coletados foi apresentado a listagem ou definidos dos grupos de atores sociais que participaram, mas foram citados a SODECA, irmandades religiosas e pessoas interessadas com o turismo e comércio.

<sup>99</sup> Hélvio Polito relatou ter experiência na elaboração de Planos, a exemplo do Plano de Mudanças Climáticas de Pernambuco e do Plano para os Jardins Históricos de Burle Marx.

<sup>100</sup> São citados ao longo do texto do Plano, mas não foram inseridos e o documento final não apresenta anexos, impossibilitando a sua análise.

<sup>101</sup> Durante a elaboração do PGSHO, o presidente do Conselho era Lucilo Varejão e a representante da SODECA era Vera Milet.

junto aos agentes da Oficina de Planejamento Participativo. Levando em consideração as críticas e novas sugestões desse dia, o Plano foi finalizado. Esse documento foi levado ao CPSHO afim de aperfeiçoar e validá-lo junto aos conselheiros. Concluída essa ação, o documento foi entregue ao Prefeito, para a institucionalização do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda.

O documento: “Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda – Minuta Final (28/03/2016)”, possuiu 1.965 visualizações<sup>102</sup>, se encontra na página virtual do *slideshare* da PMO, e em sua descrição é pontuado que o Plano deverá possibilitar uma gestão integrada, tendo como base três eixos: (i). vulnerabilidades social e ambiental; (ii) preservação; e (iii) qualidade dos serviços públicos. Além disso a descrição ainda aponta que o documento tratará de todas as questões de gerenciamento do território, englobando outros planos, como de mobilidade e manutenção de espaços públicos. Já o documento final do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda, foi publicado no mês seguinte na mesma página virtual<sup>103</sup>.

#### 4.2.1 Composição e Conteúdo do PGSHO 2016

O Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda é composto por 10 partes: (i) antecedentes históricos da gestão do Sítio Histórico de Olinda, (ii) diagnóstico do Sítio Histórico de Olinda, (iii) bases para a elaboração do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda, (iv) premissas de gestão do Sítio Histórico de Olinda, (v) políticas públicas conectadas, vi. objetivos do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda, (vii) metas do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda, (viii) temário/programas/ projetos/ atividades do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda, (ix) sistema municipal de preservação (governança)<sup>104</sup>, e (x) instrumentos de monitoramento e avaliação do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda.

Durante o Webnário do Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural de Pernambuco, a professora e pesquisadora Juliana Barreto dividiu proporcionalmente a estrutura do Plano (Figura 30), explanando que mais da metade, 57,65%, do documento se volta para a compreensão da situação atual e as necessidades do SHO. Considerando que esse documento se trata de um Plano de Gestão, a pesquisa atual, entende que essa estruturação, ao deixar apenas 5,75% de seu documento para a discussão do sistema institucional e instrumentos de

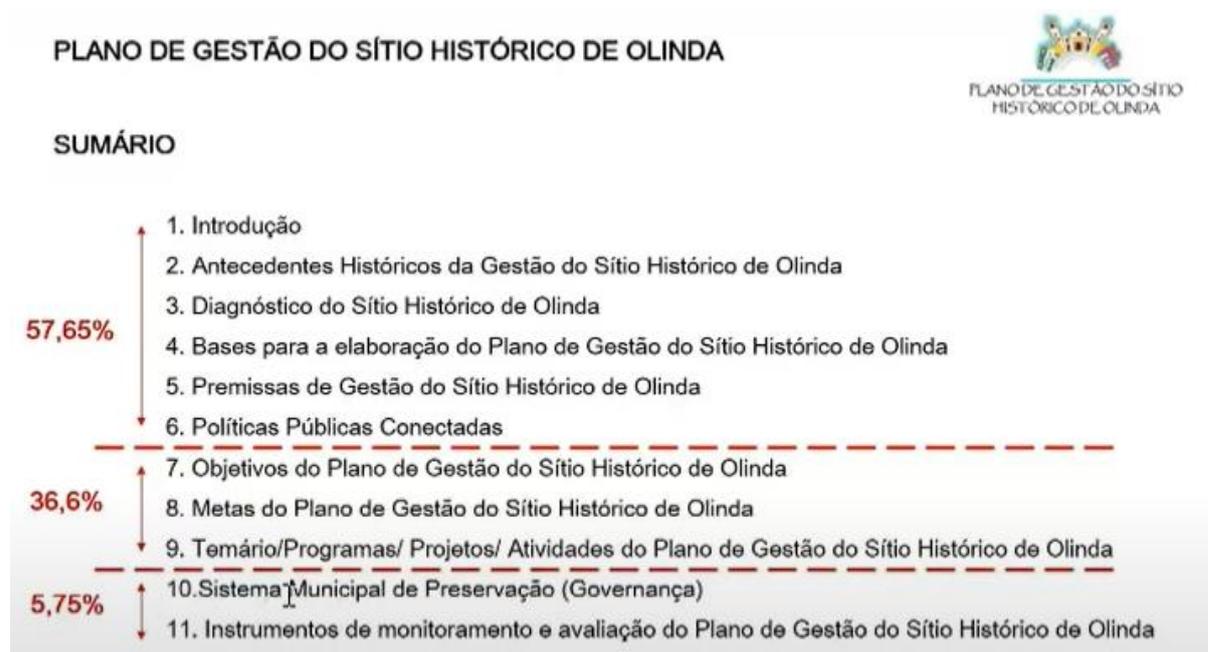
<sup>102</sup> Até o dia 03/08/2023 às 6horas. O documento foi público na página no dia 15 de junho de 2016. Acesso julho de 2023 < [https://pt.slideshare.net/secomolinda/plano-de-gesto-do-stio-histrico-de-olinda-minuta-final-o-28032016?from\\_action=save](https://pt.slideshare.net/secomolinda/plano-de-gesto-do-stio-histrico-de-olinda-minuta-final-o-28032016?from_action=save)>.

<sup>103</sup> Até o dia 03/08/2023 às 6hrs, possuía 845 visualizações. Acesso julho de 2023 < <https://www.slideshare.net/secomolinda/plano-de-gesto-do-stio-histrico-de-olinda-12072016>>.

<sup>104</sup> O termo é indicado entre parênteses no documento, mas é não conceituado.

monitoramento, deixa a desejar a parte primordial da nova proposta de arquitetura organizacional proposta pelo Plano.

Figura 30 – Sumário do PGSHO setorizado por Juliana Barreto.



Fonte: Juliana Barreto, apresentação no Webnário do CEPPC, 2022.

Inspirada na divisão de conteúdo realizada por Juliana Barreto, os itens do Sumário do PGSHO foram setorizados (Figura 31) para fins desta pesquisa, com as porcentagens e números de páginas que não constam no original: o primeiro setor com 22 páginas (11,45% do documento) se trata de uma caracterização do SHO; o segundo setor com 81 páginas (42,4% do documento) corresponde aos ideais traçados para a realização e embasamento do Plano; o terceiro setor com 71 páginas (36,98% do documento) reflete o que o Plano se propõe a fazer; e por fim, o quarto setor com 11 páginas (5,73%) traz um proposta estrutural e instrumentos de monitoramento.

Figura 31 – Sumário do PGSHO setorizado e paginado por Isabela Dutra.

<b>1. Introdução</b> 7	22 p.	Caracterização do SHO
<b>2. Antecedentes Históricos da Gestão do Sítio Histórico de Olinda</b> 8	11,45%	
<b>3. Diagnóstico do Sítio Histórico de Olinda</b> 29		
<b>4. Bases para a elaboração do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda</b> 88	81 p.	Ideais do Plano
<b>5. Premissas de Gestão do Sítio Histórico de Olinda</b> 90	42,4%	
<b>6. Políticas Públicas Conectadas</b> 98		
<b>7. Objetivos do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda</b> 110	71 p.	O que é Proposto: 19 objetivos 20 metas (prazos de 1 a 6 anos) 20 demandas temáticas: • 30 programas. • 20 projetos. • 4 planos.
<b>8. Metas do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda</b> 112	36,98%	
<b>9. Temário/Programas/ Projetos/ Atividades do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda</b> 120		
<b>10. Sistema Municipal de Preservação (Governança)</b> 181	11 p.	Estrutura e Instrumentos para o Sistema de Preservação
<b>11. Instrumentos de monitoramento e avaliação do Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda</b> 188	5,73%	

Fonte: Elaboração Isabela Dutra, 2023.

Iniciado com a formação da cidade de Olinda, ainda no século XVI, contém um apanhado sobre a proteção legal do SHO, com a explanação das leis a nível municipal e federal. Também são apresentadas as bases legais para o controle urbanístico dos sítios históricos de Olinda vigente em 2016: lei municipal nº 4.119/79, lei municipal nº 4.849/92 e decreto-lei federal nº 25/37. Em seguida é apresentado a caracterização da área, a partir de um diagnóstico com as características do local, englobando dados do Censo 2010 (IBGE) e do atlas de desenvolvimento do país (PNUD), referentes a localização, população e índices do município de Olinda. Após o levantamento dos dados, é apresentado o “espaço de abrangência”, sendo realizada uma delimitação de onde atuará o Plano.

Assim, levando em conta a notificação federal nº 1155 (1979)<sup>105</sup> e a Lei municipal nº 4849 de 1992, foi estabelecido o Polígono do Plano. Por se ter uma abrangência de 8,017km<sup>2</sup>, 19,23% da área do município, e englobar 14 bairros<sup>106</sup>, o polígono foi repartido em 5 áreas de atuação: (i) Conjunto Monumental; (ii) Área de Entorno de Proteção do Conjunto Monumental; (iii) Zona Residencial; (iv) Conjunto Isolado de Valor Histórico; e (v) Área de Abrangência Estratégica. Porém, durante o levantamento documental desta pesquisa o mapa que especializa o polígono de atuação do Plano não foi localizado.

<sup>105</sup> No documento não indica que foi utilizada a rerratificação da notificação nº 1155, realizada em 1985.

<sup>106</sup> “O Polígono do Plano congrega então 14 bairros, 81 setores censitários e 4 Regiões Político-Administrativas-RPA, como demonstrou a Tabela 2. Dos 14 bairros, 11 têm 100% das suas áreas de perímetros dentro do Polígono do Plano, e, 3 têm apenas parte de suas áreas contidas no Polígono do Plano: Bairro Novo (45,5%), Bultirns (40%) e Peixinhos (25%)” (p. 39). Os bairros não nomeados ainda são: Amparo, Bonsucesso, Carmo, Monte, Varadouro, Amaro Branco, Guadalupe, Alto da Nação, Santa Teresa, Salgadinho e Sítio Novo.

Após o histórico e caracterização, o plano passa a apresentar como ocorreu a sua construção. São 5 as suas bases propositivas: democrático, inclusivo, operativo, adaptável e sistêmico, sendo um documento que visa a participação dos atores sociais, a integração econômica e social, a composição de diretrizes objetivas e mensuráveis, além de aceitar novos conhecimentos e se integrar ao planejamento urbano e ambiental. A partir disso, o Plano propõe uma gestão vinculada aos valores: *(i)* promover e respeitar o controle social; *(ii)* estimular o empoderamento da sociedade; *(iii)* entender a implantação como aprendizado coletivo; e *(iv)* agir por uma rede de agentes implementadores.

Estas definições, como apontado no documento, guiam a utilização do plano e os critérios a serem seguidos, sendo necessário a participação de todos os atores sociais envolvidos com o SHO, desde os gestores públicos, a academia, a população local e até mesmo pessoas vinculadas aos negócios privados. Todos devem, a sua medida e capacidade, “contribuir na tarefa de proteger a herança material e imaterial de nossa cidade” (OLINDA, 2016, p. 89). Explicada as bases e valores para sua elaboração e aplicação, são trazidas as premissas<sup>107</sup> desse documento. A fim de traçar uma nova forma de gestão, que seja implementada no dia a dia das atividades públicas, buscando o bem-estar da população local e o seu desenvolvimento social.

O Plano segue uma linha discursiva que não aprofunda ou discute os conceitos apresentados, sem debate teórico ou experiências previamente vividas, ou até mesmo como as bases conceituais foram propostas, se partiu do corpo técnico ou dos momentos de participação com os atores sociais. Na escrita afirma-se que foi levado em consideração os momentos ditos participativos, mas não fica claro no documento como foi utilizado.

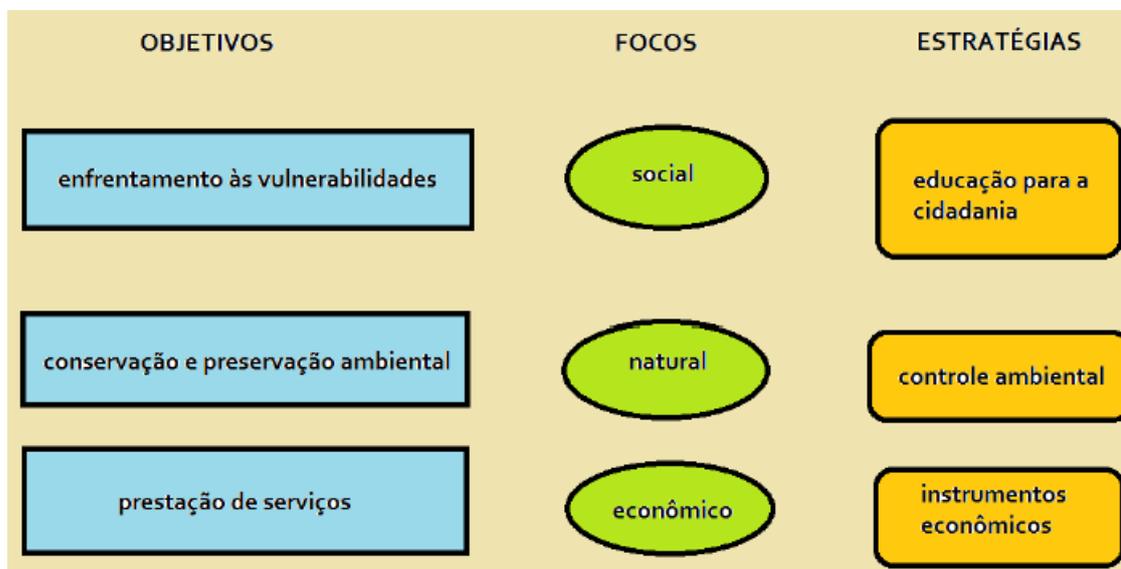
Ao finalizar as premissas determinadas, o documento expõe que visa uma integração harmônica e eficaz entre as políticas públicas que atuam no SHO, para isso foram determinados 3 eixos: *(i)* políticas de enfrentamento às vulnerabilidades; *(ii)* Políticas de preservação do patrimônio ambiental; e *(iii)* políticas de serviços públicos (Figura 32). No seu discurso, o Plano coloca que a gestão deve ter a transversalidades e focos dessas políticas públicas, seguindo uma

---

<sup>107</sup> i. o entendimento de Olinda como Patrimônio Ambiental, considerando seus diferentes aspectos natural, artificial e cultural, sendo um bem para todos e cuja preservação é responsabilidade de todos, assim como a qualidade de vida e a perpetuação das heranças para a população futura; ii. Olinda como espaço para as relações sociais e econômicas, se tendo a busca por diversidade, igualdade e respeito, em um aparato que possibilite o convívio social e o desenvolvimento da economia; iii. Olinda como território que apresenta vulnerabilidades, sendo necessário identificar, sejam elas naturais, condições geográficas e resultados da ocupação humana, ou sociais, reflexo de direitos não afirmados, e realizar o planejamento para saná-las; iv. Olinda como território a ser preservado, os seus aspectos naturais e culturais proporcionam o reconhecimento de seu SHO como Patrimônio Cultural de valor excepcional; v. Olinda como lugar de direitos socioambientais, os serviços públicos sociais e ambientais devem garantir o atendimento das demandas da população.

matriz de planejamento, tendo o cruzamento de objetivos, focos e estratégias resultando em programas, projetos e atividades voltadas para a preservação e gestão do SHO.

Figura 32 - Matriz de Planejamento do PGSHO (2016).



Fonte: (OLINDA, 2016).

Destaca-se que, tomando como base a discussão do primeiro capítulo desta pesquisa, o desenho apresentado não deveria ser tratado como uma matriz, visto que não possui conexões entre os elementos, não apresenta o conteúdo necessário para se pensar em estratégias de planejamento e não indica articulação com o sistema institucional ou sua arquitetura organizacional. Continuando com o conteúdo do Plano, após tudo o que foi levantado, analisado e descrito nas primeiras seis partes do documento, tendo como base as informações obtidas com o dito planejamento participativo, foram determinados os 19 objetivos<sup>108</sup> do Plano de Gestão do SHO.

<sup>108</sup> Objetivos do Plano:

1. Garantir a conservação do casario;
2. Garantir o Sítio Histórico como área predominantemente residencial;
3. Garantir um Controle Urbano e Ambiental destinado a qualidade de vida e a preservação e conservação do Sítio Histórico de Olinda;
4. Garantir o comércio e serviços para a população e para as atividades de turismo e lazer em função da localização e tendências, garantindo baixo impacto ambiental;
5. Garantir normas e procedimentos para a proteção ao meio ambiente natural e cultural, proibindo entre outros aspectos a modificação no relevo, corte de árvores e remoção da cobertura vegetal;
6. Garantir a manutenção e ampliação da arborização em áreas de logradouro público;
7. Garantir a mobilidade e acessibilidade no Sítio Histórico de Olinda, minimizando impactos da circulação de veículos pesados;
8. Garantir a Regularização Fundiária nas áreas ocupadas em autoconstrução;
9. Garantir a retirada de população e edificações em áreas de risco (inundação e deslizamentos);
10. Garantir o acesso e regularidade à água potável;
11. Garantir o acesso ao serviço público de coleta e tratamento de esgoto sanitário;

Prontas as descrições do que se pretende alcançar, o Plano definiu as 20 metas (ANEXO C) e seus prazos, relacionando-os aos objetivos já elencados, para que fosse realizado o acompanhamento de sua execução, seguindo parâmetros bem definidos. Foram estabelecidos prazos a cada uma das metas, variando sua conclusão entre 1 a 6 anos, a depender do nível de dificuldade e complexidade das ações, a cada ano uma determinada porcentagem da meta deve ser cumprida. Concluído o cruzamento das metas e objetivos, o Plano apresenta como resultado das discussões 20 demandas temáticas envolvendo problemáticas atuais e futuras relacionadas ao sítio histórico, englobando casario, infraestrutura urbana, entre outros. Distribuídos entre esses temas foram arquitetados 30 programas, 20 projetos e 4 planos, cada qual com seus objetivos e a discriminação de suas atividades, alguns atores sociais foram vinculados a essas atividades. Porém a ausência de estudo orçamentário e de um plano de implementação dessas ações, transforma essa parte propositiva do Plano em um apanhado de ideias e desejos<sup>109</sup>.

As propostas de programas, projetos e planos, que visam atender as metas e objetos traçados no PGSHO, não são detalhadas, não possuem estudo orçamentário, não apontam financiamento e não abordam como seriam as suas implementações. Apesar de constar os agentes e atores responsáveis ou parceiros dessas ações, não se descreve o papel de cada um, ficando apenas listado. Devido à ausência dessas informações e seguindo a base teórica utilizada no primeiro capítulo desta pesquisa, a não articulação e detalhamento de como essas ações seriam postas em prática, poderiam impedir a sua implementação, dificultando o processo e atrasando prazos. Porém, essa situação não se aplica, pois, o Plano de Gestão nunca saiu do papel. Caso venha a ser revisado e implementado, no futuro, apenas indicar programas, projetos e planos, como uma lista de desejos, não garante a sua efetivação.

- 
12. Garantir o acesso ao serviço de Coleta Seletiva e Destinação final, ambientalmente adequada, dos resíduos sólidos;
  13. Garantir uma drenagem urbana adequada;
  14. Garantir uma iluminação pública adequada;
  15. Garantir limpeza e manutenção dos logradouros públicos para usufruto da coletividade;
  16. Garantir a utilização e a manutenção dos equipamentos públicos;
  17. Garantir a utilização e a manutenção das edificações de uso coletivo (Igrejas);
  18. Garantir que as estruturas dos serviços de telefonia fixa e móvel, energia, serviços de transmissão de dados, televisão a cabo e outros serviços privados não interfiram na paisagem e segurança do Sítio Histórico;
  19. Garantir o acesso a processos de educação Ambiental e Patrimonial sobre o Patrimônio Ambiental da cidade.

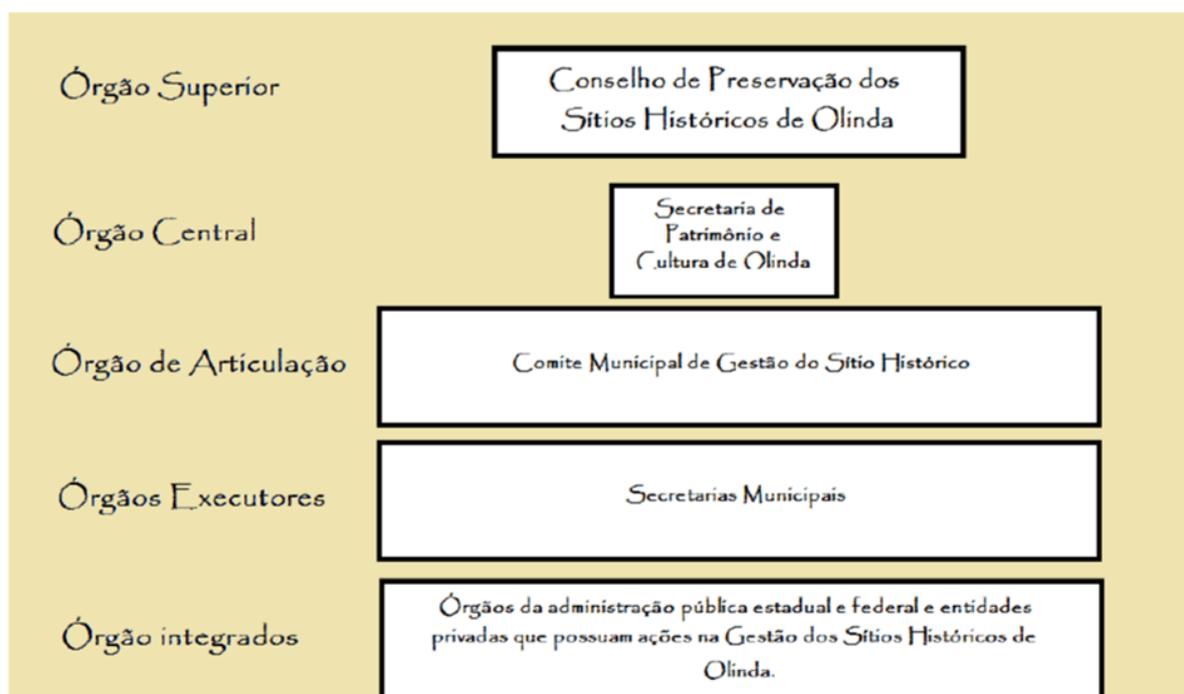
<sup>109</sup> Nessa mesma linha de raciocínio, Juliana Barreto – durante apresentação e debate no Webnário do CEPPC- expressa que não compreendeu para que os programas foram elaborados e como viriam a ser realizados. Para a pesquisadora as várias páginas que apresentam essas atividades são desejos descritos para atingir as metas estabelecidas anteriormente.

#### 4.2.2 A Proposta de um “novo” Sistema de Preservação e o Monitoramento

Se encaminhando para o final, o documento relata que mesmo com um Sistema de Preservação bem estruturado, posição que a pesquisa atual discorda tomando como base os relatórios do TCE-PE e os relatos dos gestores entrevistados, e aberto a novas informações e complementações, o SHO ainda se encontra sujeito a intervenções e ocupações irregulares, podendo as ameaças internas e externas levarem a sua descaracterização. Por isso, naquele momento de discussões, entre 2015 e 2016, para a elaboração do Plano foi proposto um “novo” Sistema Municipal de Preservação, buscando sanar os problemas e ameaças da época e construir uma gestão participativa. “Novo”, entre aspas, porque o documento não explica o que é antigo, o que já existe, se serão e como serão criados os novos integrantes do Sistema, como bem Juliana Barreto pontuou em sua apresentação no Webnário do CEPPC: não são apresentadas as divergências e mudanças do antigo para referido novo Sistema de Preservação; não são delimitadas as articulações entre instituições; e a lista das representações do CPSHO, não difere da já existente.

O plano propõe que o “Novo” Sistema Municipal de Preservação de Olinda seja constituído por instituições públicas, responsáveis pela gestão direta ou indireta dos Sítios Históricos de Olinda, estruturando o sistema institucional em: **órgão superior**, Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda; **órgão central**, Secretaria do Patrimônio e Cultura de Olinda; **órgão de articulação**, Comitê Municipal de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda; **órgãos executores**, Secretarias Municipais que atuam nos Sítios Históricos de Olinda; e **órgãos integrados**, englobando órgãos da administração pública estadual e federal e entidades privadas que façam parte da Gestão dos Sítios Históricos de Olinda (Figura 33). Cada órgão terá a sua função, mas todos estarão integrados e com o principal objetivo de garantir a preservação do SHO.

Figura 33-Estruturas dos órgãos integrantes do Novo Sistema de Preservação proposto pelo PGSHO (2016).



Fonte: (OLINDA, 2016).

Tendo como base o exposto no primeiro capítulo desta pesquisa, a imagem apresentada pelo Plano como a estrutura do Novo Sistema de Preservação, não é aplicável, não se trata de um organograma estrutural do Sistema, sendo apenas uma representação gráfica, vinculando as instituições em cada órgão específico, informação já presente no corpo do texto. Para ser considerado a estrutura do Sistema, ou seja, o organograma de sua arquitetura organizacional, deveria estar desenhado as articulações e hierarquias entre os órgãos do Sistema. Cabe aqui destacar que a criação de um Comitê Municipal de Gestão do SHO, é entendido por esta pesquisa como uma ação necessária, já que seria o órgão de articulação do sistema institucional. Tendo um papel importante a ser desempenhado no SHO, devido a sua história secular, proteção em diversos níveis e diversidade de atores que se relacionam com o lugar, tendo destaque os residentes, por fazerem parte da identidade local.

Neste mesmo tópico, o Plano apresenta os instrumentos de gestão<sup>110</sup> desse novo Sistema, mas não se desenvolve que órgão seria responsável por cada um deles, nem se já existem, estão em elaboração ou ainda serão pensados. Já na sua última parte o documento, o Plano afirma seu pertencimento ao Sistema Municipal de Preservação e Manejo do Sítio Histórico de Olinda e a necessidade de se ter um monitoramento e avaliação do Plano de Gestão

<sup>110</sup> Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda; Controle Urbano e Ambiental; Monitoramento Urbano e Ambiental; Educação Patrimonial e Ambiental contextualizada; Instrumentos econômicos para a Gestão Integrada dos Sítios Históricos de Olinda; Fundo de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda.

do SHO e a criação de uma câmara técnica no CPSHO, visando o constante acompanhamento de sua implementação. A última informação que o documento traz, é justamente a sua matriz de monitoramento e avaliação, com os indicadores de acompanhamento para cada meta já definida. O monitoramento é importante para que as metas definidas sejam cumpridas, porém os indicadores vinculados, além de gerais, não são desenvolvidos ou explicados, podendo criar lacunas e erros no processo de monitoramento.

#### 4.3 O DESENNOLAR DA NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO PGSHO

A aprovação do PGSHO pelo CPSHO através da resolução nº 08/2006, constando apenas o quadro de metas, se deu porque os conselheiros participaram ativamente do processo de elaboração do Plano (MILET, 2021), o que facilitava no entendimento do conteúdo, sendo a sua aprovação um acordo de todos. Devido à falta de retorno por parte da PMO, sobre o Plano de Gestão, no ano seguinte com o ofício nº02/2017 direcionado ao Gabinete do Prefeito Professor Lupércio, o CPSHO solicitou a implementação do PGSHO. Novamente o CSPHO não recebeu retorno da PMO.

Paralelamente a isso, Milet (2021) contextualiza que os moradores do SHO, desde 2012 passaram a pressionar o Ministério Público para que ele atuasse junto à Prefeitura, a fim de que os usos não conformes, proibidos por lei, fossem devidamente tratados. Nesse processo o Ministério Público começou a exigir que a Prefeitura atualizasse a legislação do Sítio Histórico, a discussão teve participação da SODECA. Essa situação levou ao processo de revisão da lei nº 4.849, que por sua vez deu lugar à elaboração do PGSHO entre 2015 e 2016.

Em 2019, três anos depois da publicação do Plano e a omissão por parte da PMO, o MPPE por meio da recomendação nº 002, elaborada pela 3ª Promotoria de Olinda, determinou a implementação do Plano. Por não ser classificado como caráter de urgência e o ano de 2020 ter sido marcado pelo início da pandemia da Covid-19, foi apenas em 2021 que o MPPE voltou a atuar. Nesse ano a 3ª Promotoria de Defesa da Cidadania de Olinda ajuizou ação civil pública para que seja determinado ao Município de Olinda a implementação do Plano de Gestão do Sítio Histórico, para as necessidades de patrimonial mundial sejam atendidas<sup>111</sup>.

Com a ação judicial, o então Secretário de Patrimônio, Odin Neves, inicia um movimento para a atualização do PGSHO (2016). Ainda em 2021 pelo ofício nº 104/2021/SEP/SEPACTUR-PMO o município de Olinda apresentou uma contestação e documentos que indicavam já estar atendendo à vários pontos presentes no Plano de Gestão.

---

<sup>111</sup> Acesso em junho de 2023 < <https://siteantigo2.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/14533-olinda-promotoria-do-patrimonio-historico-cultural-ajuiza-acao-civil-publica-para-implementacao-do-plano-de-gestao-do-sitio-historico>>.

Em resposta a esta Contestação da PMO, com o processo nº. 0005226-57.2021.8.17.2990, o MPPE elaborou uma réplica - publica em janeiro de 2022-, na qual os argumentos do município de estar atendendo e se mobilizando sobre diretrizes presentes no PGSHO são considerados “subterfúgio falacioso”. Sobre a SEPAC realizar atividades em defesa do patrimônio, o MPPE rebate que isso não significa a implementação do Plano.

Ao final da réplica, a promotora de Justiça Belize Câmara conclui o documento identificando omissão por parte da PMO, pela não implementação do PGSHO.

Diante de todos os argumentos expostos, vê-se que não estamos no campo ou na seara da discricionariedade e que a implementação do Plano de Gestão do Sítio Histórico constitui omissão de gestão inteiramente sindicável e sanável pela atividade judicial ante à inércia do Município de Olinda na implementação de uma escolha já feita pela Administração, que constitui relevante instrumento de governança já pronto e acabado, imprescindível à adequada proteção dos bens culturais de uma cidade considerada patrimônio mundial da humanidade.<sup>112</sup>

Ao finalizar o documento a promotora solicita pronunciamento do CPSHO e do Núcleo de Engenharia do TCE-PE, responsável pelos relatórios avaliativos do Sistema de Preservação Municipal, e a implementação do PGSHO. O ano de 2022 também foi marcado pela Missão Retrospectiva da UNESCO, esse momento ocasionou tensões<sup>113</sup> entre representações no Conselho, com publicação de nota do CPSHO, assinada apenas pelo Presidente e Vice-presidente do Conselho e Carta aberta de conselheiros.

Atualmente, em 2023, a atualização ou novas tentativas para sua implementação estão paralisadas<sup>114</sup>. Em janeiro deste ano o MPPE solicitou a atualização da lei 4849/92<sup>115</sup>, que deveria ter sido realizada em 2015, mas que o seu processo de revisão foi substituído pela elaboração do PGSHO de 2016, que não foi implementado, deixando o SHO sem Plano de Gestão e sem a revisão da legislação. Até o presente momento (julho de 2023), não foram identificados pela pesquisa novas ações da PMO, a partir do CPSHO ou da SEPAC, do TCE-PE, do MPPE, ou da SODECA no tocante à atualização ou implementação do PGSHO, ou da revisão de lei nº4.849/92.

---

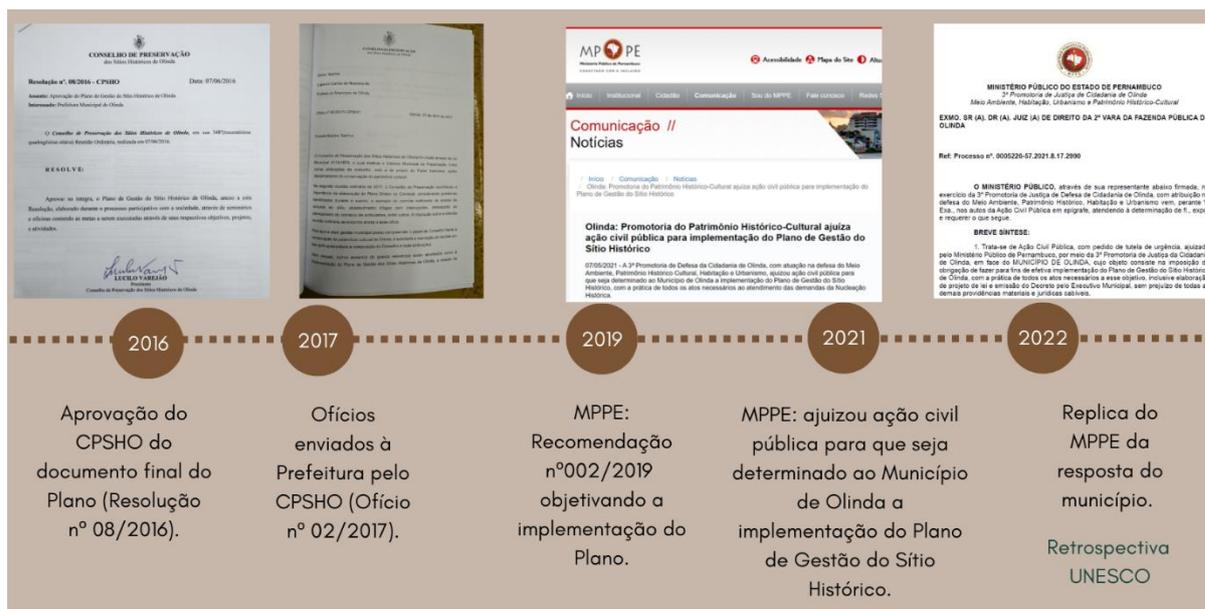
<sup>112</sup> Documento (MANIF-ACP Plano de Gestão SHO réplica) foi fornecido por Belize Câmara.

<sup>113</sup> Informação coletada durante entrevistas com Natália Vieira, representação da UFPE no CPSHO; Jorge Tinoco, presidente do CPSHO (2020-2022); e Vera Milet, representação da SODECA no CPSHO e presidente do Conselho (2018-2020).

<sup>114</sup> Informação coletada via ligação telefônica com técnicos da SEPAC, os mesmos explicaram estar trabalhando com uma equipe reduzida (5 pessoas: 3 arquitetas, 1 engenheira, 1 arqueólogo).

<sup>115</sup> Acessar: <https://portal.mppe.mp.br/w/olinda-mppe-recomenda-revis%C3%A3o-da-lei-de-uso-e-ocupa%C3%A7%C3%A3o-do-s%C3%ADtio-hist%C3%B3rico>

Figura 34-Linha do tempo das ações envolvendo o PGSHO



Fonte: Elaboração Isabela Dutra, 2023.

Hélvio Polito, durante fala no Webinário do CEPPC (2021), admite que o PGSHO possui lacunas a serem preenchidas, segundo o procurador poderia ser por dois motivos: (i) se optou por um planejamento participativo, correndo o risco de produzir um documento com deficiências técnicas, mas que representasse as vontades dos atores sociais; e (ii) foi produzido exclusivamente por técnicos e gestores da PMO, cuja dinâmica não foi interrompida, somando às atividades das secretarias envolvidas a produção do Plano. Apesar de se indicar no corpo do texto do PGSHO e dos entrevistados afirmarem que a elaboração do Plano se deu por um processo participativo, a ausência do registro da identificação de participantes, a definição dos grupos de atores sociais, como se montou as oficinas e seminários, quem fez a articulação e como ela foi feita pode ter comprometido o planejamento participativo. Como a atual pesquisa não conseguiu acesso aos documentos<sup>116</sup> base e que foram discutidos durante a elaboração do Plano entre 2015 e 2016, não foi possível avaliar se o processo realmente se insere no planejamento participativo, ou se apenas se estruturou de forma consultiva.

No mesmo Webinário, Sônia Calheiros reforça o posicionamento de Vera Milet, que apesar das falhas, esse Plano de Gestão não deveria sofrer uma paralisação, para dar a ele um tom de atualização. Para Sônia Calheiros o Plano de gestão é o reflexo das reuniões e toda a participação dos moradores e outras instituições, já que vários seguimentos participaram de sua

<sup>116</sup> Foi solicitada à SEPAC ainda em 2020, outras abordagens foram feitas, mas a resposta da secretaria, que entre 2021 e 2022 se dizia a frente da atualização do Plano, era que só tinha em mãos o documento final do Plano. Os documentos prévios também foram solicitados aos entrevistados que participaram da elaboração ou discussões do Plano: Hélvio Polito, Vera Milet e Sônia Calheiros, porém a resposta foi que não tinham mais.

elaboração. Ainda, afirma que, os problemas de Olinda não mudaram, só aconteceu o agravamento do que já existia na época que se começou a elaborar o Plano de Gestão.

Vale destacar que, apesar das lacunas conceituais, da ausência de mapas e de matrizes de planejamento e monitoramento, o PGSHO se constitui em um esforço do corpo técnico da PMO, para atender a demandar de agentes externos (TCE-PE e MPPE) e atores sociais que se relacionam com o SHO (moradores). Ainda, a presente pesquisa sinaliza que para ser implementado, o Plano deveria ser atualizado, visto que se passaram sete anos de sua publicação e os dados apresentados podem estar defasados e não atender as necessidades atuais do SHO. Os entrevistados ao serem perguntados se a não implementação do Plano prejudicou a preservação do SHO, responderam de forma unânime que sim.

Assim, a partir dos resultados da pesquisa que foram apresentados, se constatou que a não implementação do Plano como um instrumento de gestão, que articule os integrantes da arquitetura organizacional voltada para a preservação do SHO e direcione as ações voltadas para este espaço, vem prejudicando a eficiência da gestão do SHO, impactando na funcionalidade dos órgãos que formam o seu sistema institucional -CPSHO, SEPAC e SEMAPU<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Atual Secretaria de Meio Ambiente e Planejamento Urbano.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou desvendar os processos que levaram à elaboração do Plano de Gestão dos Sítios Históricos de Olinda, percorrendo desde a criação do Sistema Municipal de Preservação de Olinda em 1979, até as ações do Ministério Público do Estado de Pernambuco, de 2019 a 2022. Durante esse percurso cronológico, identificou-se o contexto que se deu para a criação de normativas, os marcos mais importantes e as relações percebidas entre os grupos de gestores, instituição de salvaguarda e outros atores sociais.

O Sistema de Preservação foi criado no momento em que o município, durante a primeira gestão do Prefeito Germano Coelho, estava empenhado em conseguir o título de patrimônio mundial. Aproveitando-se dos acontecimentos da década de 1970, seja a âmbito municipal, estadual ou nacional, teve influência do PDLI (1972), formulado com a participação de Paulo Ormino, que incorporou as discussões realizadas nos Encontros de Governadores (1970 e 1971). Da mesma forma, o PPSH RMR (1978), formulado pela FIDEM, influenciou na criação do referido sistema.

Inicialmente estruturado com o CPSHO, a Fundação Centro e o Fundo, hoje resta apenas o primeiro da formação originária desse sistema institucional previsto na lei nº 4.119 de 1979. Em 1995, a Fundação Centro foi extinta – bem como, o exercício de suas competências - e substituída pela Secretaria de Patrimônio, Ciência e Cultura, o que não garantiu a realização de todas as atividades e na qualidade da Fundação Centro. Na sua criação, o Fundo de Preservação não foi regulamentado, o que ocorreu apenas em 2009, após relatórios e exigências do TCE-PE, houve modificação das fontes de receita, por meio da Lei nº 5658. Assim, é possível dizer que hoje existe a câmara do Fundo de Preservação dentro do CPSHO, porém gestores relataram a inexistência de caixa e a não utilização do referido Fundo<sup>118</sup>.

A ineficácia do Sistema de Preservação foi comprovada nas auditorias do TCE-PE (2006, 2009 e 2012), pois, os relatórios reforçam a importância de sua existência, mas levanta preocupações acerca de seu desmonte, a ausência da articulação entre as instituições de salvaguarda (municipais e entre outras esferas) e a não regulamentação do Fundo de Preservação. O primeiro momento de avaliação em 2006, rendeu dois monitoramentos, nos anos de 2009 e 2012. Essa atuação do TCE-PE, juntamente com a pressão do conjunto dos atores sociais e ações do MPPE, forçaram a PMO a tomar iniciativas ou preparar respostas. Contudo, no tocante ao PGSHO, que mobilizou técnicos e gestores de várias secretarias

---

<sup>118</sup> Informação coletada na entrevista com Tinoco, presidente do CPSHO durante o biênio 2020-2021.

municipais, com certo envolvimento da sociedade civil, esse esforço empreendido ficou apenas no papel.

Para esta pesquisa, um plano de gestão, quando realizado para um sítio histórico, deve ordenar e delimitar o planejamento da salvaguarda de seu território, realizando uma gestão compartilhada, na qual as responsabilidades dos agentes envolvidos são divididas entre si. Tendo isso em mente, o PGSHO não cumpriu com o seu intuito de rever e sistematizar as ações de gestão do sítio, formulando um outro sistema institucional com respectivo fluxo operacional para as atividades estabelecidas, porém, sem apresentar novas estruturas não se afastará do sistema anteriormente definido. Já se passaram sete anos de sua publicação, no entanto, suas metas não foram atingidas e as ações previstas em seu texto não foram realizadas<sup>119</sup>. Cabe lembrar, outrossim, que o plano estabeleceu prazos de 1 a 6 anos para o cumprimento de suas metas e objetivos, devendo ter ações concluídas a cada ano.

O ano de 2016 foi o último do Prefeito Renildo Calheiros (PCdoB), sendo o posto ocupado por Lupércio Carlos do Nascimento (Solidariedade) – reeleito na última eleição de 2020. Ao investigar o organograma das secretarias e órgãos atuais, nota-se que houve mudanças desde 2016, com junções de secretarias – a exemplo da Secretaria de Patrimônio, Cultura, Turismo e Desenvolvimento Econômico –, fechamento de algumas – como a de Obras- e aberturas de outras – como a de Infraestrutura. Essa prática é comum em alternância de governo, uma vez que os cargos executivos das secretarias não se mantiveram com as mesmas pessoas, e, desta forma, uma nova equipe está responsável pela gestão do SHO. Assim, os nomes que ocupam a chefia desses órgãos gestores, atualmente em 2023, não fizeram parte da elaboração do Plano de Gestão do SHO<sup>120</sup>.

Apesar de possuir normativas que prezam por sua preservação, o desmonte do Sistema de Preservação, enfraqueceu a estrutura do sistema institucional do SHO, bem como, tornou ausentes a arquitetura organizacional, as representações sociais e os canais de participação social. O Sítio Histórico de Olinda ainda sofre ameaças, que podem levar a perdas de suas características e significado. Possuir um sistema de preservação desestruturado e um Plano de Gestão, não implementado, é desconsiderar os esforços desempenhados em sua elaboração, ação que não favorecerá a gestão do bem patrimonial, tendo em vista que não conta, ainda, com o monitoramento e avaliação de seus instrumentos.

---

<sup>119</sup> Informações fornecidas por Vera Milet (ex-presidente do CPSHO) durante palestra na disciplina de Teoria da Gestão do Patrimônio Urbano e Ambiental do MDU/UFPE, na turma ME 40, no dia 01 de dezembro de 2020.

<sup>120</sup> Foram comparados apenas os cargos apresentados no site oficial da prefeitura, com os indicados no documento final do PGSHO. Site da PMO: < <https://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/>>.

Registre-se que recentemente ocorreram mudanças do secretário executivo da Secretaria de Patrimônio, interrompendo, assim, trabalhos em andamento. Ademais, nesta secretaria estão lotados apenas 5 profissionais para responder às diversas questões relacionadas ao patrimônio material do SHO<sup>121</sup>.

Destaca-se que, como integrante do CPSHO, a SODECA exerce um importante papel de luta pela preservação do SHO e pela qualidade dos seus moradores, o que causa atritos com os interesses de outros atores, também presentes no Conselho, mas voltados para o comércio e turismo. Também integrante do CPSHO, a FUNDARPE, apesar de ser o órgão estadual de salvaguarda, não aparece com destaque em ações de planejamento e gestão do SHO.

Conflitos entre grupos de interesses distintos sempre estarão presentes em ambientes compartilhados. Mais recentemente, foram relatadas tensões entre a representação da UFPE e a Presidência de Odin (acumulação de cargo, Secretaria de Patrimônio e Presidente do CPSHO), o que gerou atritos por meio de Nota e Carta aberta, durante o ano de 2022, devido à Missão Retrospectiva da UNESCO<sup>122</sup>. Outro relato preocupante é do antigo Presidente do CPSHO, Jorge Eduardo Tinoco, que ao ser questionado sobre a Gestão do SHO, falou que esta não existia e trabalhava apenas “apagando incêndios”, o que demonstrou não haver o devido planejamento que o SHO necessita<sup>123</sup>.

Com isso em mente, a atual pesquisa traça algumas recomendações: *(i)* que a Prefeitura de Olinda cumpra as recomendações ainda vigentes tanto do TCE-PE, como do MPPE; *(ii)* que o PGSHO seja atualizado e implementado, repensando se teria a criação de um “novo” Sistema de Preservação ou seria uma revisão e atualização da lei 4119; *(iii)* o fortalecimento do CPSHO, com melhorias de estrutura física e da articulação institucional e social; *(iv)* realização de concurso para técnicos na área de patrimônio cultural, a serem alocados na Secretaria Executiva de Patrimônio da SEPAC; *(v)* e o fortalecimento da SODECA e outras entidades sociais, melhorando a comunicação e incorporando a participação social na arquitetura organizacional do Sistema de Preservação, para além da representação no CPSHO.

Por fim, acredita-se que esta pesquisa contribuirá para o conjunto de estudos realizados sobre o Sítio Histórico de Olinda, ao mesmo tempo em que, focalizado em seu planejamento e gestão, possa colaborar com o trabalho do corpo técnico e gestores, os quais enfrentam os desafios de se planejar e gerir um lugar secular. Também se tem a expectativa de que, com esta

---

<sup>121</sup> Informações coletadas com a técnica Patrícia Pedrosa, via ligação para a SEPAC em julho de 2023.

<sup>122</sup> Informação coletada na entrevista da Conselheira Natália Vieira, representante da UFPE no CPSHO, em junho de 2023.

<sup>123</sup> Informação coletada durante entrevista com Tinoco, em dezembro de 2020.

pesquisa, o Plano de Gestão se torne mais conhecido e o processo aqui descrito e analisado seja munção para a sociedade civil, pesquisadores e gestores, exigirem a sua atualização e implementação.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. D. D.; GUIMARÃES, M. N.; DUARTE, M. P. L. **Gestão Orientada para Resultados: trilha planejamento e gestão pública**. Espírito Santo. 2017.
- ALMEIDA, F. F. N. Desafios e Perspectivas da Gestão do Patrimônio Cultural no Brasil. **ARIC – Faculdade Damas Da Instrução Cristã Architecton. Revista de Arquitetura e Urbanismo – vol. 04, nº 07**, 2014.
- ARANTES, A. A. Prefácio. In: (ORG.), A. A. A. **Produzindo o passado: estratégias de construção do patrimônio cultural**. São Paulo: Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT): Editora Brasiliense., 1984. p. 7-11.
- ARANTES, A. A. Prefácio. In: (ORG.), A. A. A. **Produzindo o passado: estratégias de construção do patrimônio cultural**. São Paulo: Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT): Editora Brasiliense., 1984. p. 7-11.
- BACELAR, A. G. O PDLI de Olinda e o Turismo Cultural: conceituação e práticas, ideários, urbanismos e processos de institucionalização. **XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo: a Cidade, o Urbano, o Humano**, Rio de Janeiro, Setembro 2018.
- BACELAR, A. G. **Planejamento, conservação e turismo cultural: noções e práticas no PDLI de Olinda**. Recife: MDU-UFPE, Dissertação, 2019.
- BACELAR, A.; PEREIRA, J.; PONTUAL, V. Patrimônio, Planejamento urbano e Turismo cultural: os Encontros de Governadores de Brasília e Salvador. **Revista Jatobá**, Goiânia, v. 2, 2020.
- BARBOSA, M. D. S. F.; ACIOLI, V. L. C.; ASSIS, V. M. A. D. Centro de Memória do Projeto Resgate. **Biblioteca Nacional**, sd. Disponível em: <<https://bndigital.bn.gov.br/dossies/projetoresgate/acervo-digital/capitanias/pernambuco/>>.
- BARBOSA, M. D. S. F.; ACIOLI, V. L. C.; ASSIS, V. M. A. D. Centro de Memória do Projeto Resgate. **Biblioteca Nacional**, sd. Disponível em: <<https://bndigital.bn.gov.br/dossies/projetoresgate/acervo-digital/capitanias/pernambuco/>>.
- Acesso em: 01 ago. 2023.
- BARRETO, J. **De Montmartre nordestina a mercado persa de luxo: o Sítio Histórico de Olinda e a participação dos moradores na salvaguarda do patrimônio cultural**. Recife: MDU-UFPE, Dissertação, 2008.

BARRETO, J.; LIRA, F. Pesquisa Histórica como aporte metodológico na atualização da legislação de proteção federal do sítio histórico de Olinda-PE. **Textos para Discussão: Série Gestão da Conservação Urbana**, Olinda, v. vol. 35, n. CECI, 2009.

BARRETO, J.; MILET, V. Gestão da Conservação do Sítio Histórico de Olinda: caracterização da atividade de análise e aprovação de projetos de intervenção arquitetônica no casario. **Textos para Discussão: Série Gestão da Conservação Urbana**, Olinda, v. vol. 50, 2011.

BARRETO, J.; MILET, V.; (ORGS.). **Conservar**: Olinda boas práticas no casario. Olinda: CECI, 2010.

BARROS, J. D. A História Cultural e a Contribuição de Roger Chartier. **Diálogos, DHI/PPH/UEM**, v. v. 9, nº 1, p. 125-141, 2005.

BARROS, J. D. A Nova História Cultural – considerações sobre o seu universo conceitual e seus diálogos com outros campos históricos. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. v.12, n. 16, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional**. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1937.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1988.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2ª. ed. Recife: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. **Gestão Pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: IPEA - 1686 Texto para Discussão, 2011.

CARVALHO, A. S. [Recensão a] Burke, Peter (2008) O que é História Cultural? **Revista de História da Sociedade e da Cultura**, Coimbra, v. 15, p. 236-240, 2015.

CARVALHO, C. D.; COELHO, C. M. Aplicação do Método ABC de gestão de riscos para o patrimônio cultural: duas experiências brasileiras. In: CARVALHO, M., et al. **Abordagens e experiências na preservação do patrimônio cultural nas Américas e Península Ibérica**. Rio de Janeiro: Editora Mórula, 2021. p. 291-308.

CASTRIOTA, L. B. **Patrimônio Cultural**: Conceitos, Políticas, Instrumentos. [S.l.]: Annanlume Editora Comunicação, 2009.

CHOAY, F. **A Alegoria do Patrimônio. 1925.** São Paulo: Tradução: Luciano Vieira Machado, 6ª edição. Estação Liberdade., 2017.

CHUVA, M.; NOGUEIRA, A. G. R.; (ORGS.). **Patrimônio Cultural: políticas e perspectivas de preservação no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora MauadX, 2012.

CISNEIROS, A. (. **Segundo Monitoramento - Avaliação do sistema de Preservação do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, Relatório do Segundo Monitoramento de Auditoria Operacional, processo TC nº 1002324-0.** Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife. 2012.

CORREIA, F. (. **Avaliação do sistema de Preservação do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, Relatório Consolidado.** Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife. 2006.

CORREIA, F. (. **Primeiro Monitoramento - Avaliação do sistema de Preservação do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, Relatório Consolidado.** Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife. 2009.

COSTA, F. A. P. D. **ANAIS PERNAMBUCANOS VOL. 1 - 1493-1590.** Recife, Pernambuco: Arquivo Público Estadual - Secretaria do Interior e Justiça, 1951.

DUARTE JUNIOR, R. **Sítios Históricos Brasileiros: Monumento, Documento, Empreendimento e Instrumento – O Caso de Sobral-CE.** FAU-USP. São Paulo. 2012.

DURHAM, E. R. Cultura, patrimônio e preservação Texto II. In: (ORG.), A. A. A. **Produzindo o passado: estratégias de construção do patrimônio cultural.** São Paulo: Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT): Editora Brasiliense., 1984. p. 23-58.

FERREIRA, L. T.; ZANCHETI, S. Monitoramento da Gestão da Conservação Urbana. In: LACERDA, N.; ZANCHETI, S.; (ORGS.) **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos.** Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI), 2012. p. 158-171.

FRANCO, S. M. **No reinado de Momo, quem governa Olinda? Governo, corpos e tecnologias políticas na organização do carnaval de Olinda.** Recife: Tese, doutorado em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

FREYRE, G. **2º Guia Prático, Histórico e Sentimental da Cidade de Olinda**. 6ª. ed. São Paulo: Global, 2007.

GASPAR, L. **Olinda, uma bibliografia aos 470 anos**. Recife: Biblioteca Central Blanche Knof, Fundação Joaquim Nabuco, 2005.

GERALDO RAVANTES, C. P. M. K. **Gestão estratégica de resultados: construindo o futuro**. Porto Alegre: AGE Editora, 2004.

HARCHAMBOIS, M.; PONTUAL, V. As Ameaças do Carnaval de Massa ao Patrimônio de Olinda. **Textos para Discussão. Série Gestão da Conservação Urbana. CECI**, Olinda, v. 7, 2007.

IPHAN. Carta de Petrópolis de 1987. In: CULTURA., M. D. **Caderno de Documentos nº 3: Cartas Patrimoniais**. Brasília.: [s.n.], 1995.

IPHAN. **Política do Patrimônio Cultural Material**. Brasil: Ministério da Cultura, Governo Federal, 2018.

ITUC/CECI. **Plano de Gestão da Conservação do Sítio Histórico de Olinda/PE**. Olinda: [s.n.], 2009.

KÜHL, B. M. Conservação e Restauração: Notas sobre a Carta de Veneza, São Paulo, v. vol 18, nº 2, p. 287-320, 2010.

LACERDA, N.; ZANCHETI, S.; LORDELLO, E. Patrimônio como representação social em Olinda: horizontes para a conservação de cidades tombadas. **Textos para Discussão - Série Gestão da Conservação Urbana. CECI**, Olinda, v. 10, 2007.

LOTTA, G.; VAZ, J. C. **Administração Pública: Gestão Estratégica nas Organizações Públicas**. [S.l.]. 2011.

MARINI, C. **Apostila do Curso de Desenvolvimento Gerencial Competências Estratégicas: Orientação para Resultados e Visão Sistêmica**. Espírito Santo. 2011.

MARINI, C. **Os desafios da gestão nos estados em contexto de ajuste**. 97º Fórum Nacional de Secretários de Estado da Administração. João Pessoa: CONFAZ. 2015.

MARINS, P. C. G. Novos patrimônios, um novo Brasil? um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. **Estudos Históricos**, vol 29, nº57. Rio de Janeiro., janeiro-abril. 2016. 9-28.

MARINS, P. C. G. Novos patrimônios, um novo Brasil? um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. **Estudos Históricos**, vol 29, nº57. Rio de Janeiro., janeiro-abril. 2016. p. 9-28.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente:** Planejamento, Antiplanejamento e Governo. Recife: Litteris, 1989.

MENESES, U. B. D. **A cidade como bem cultural:** áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano. [S.l.]: [s.n.], 2006.

MENESES, U. T. B. D. Repovoar o patrimônio ambiental urbano. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN**, v. 36, 2017.

MICELI, S. SPHAN: refrigério da cultura oficial. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Rio de Janeiro, v. 22, 1987.

MILET, V. Base de Informação para as tarefas da gestão. In: ZANCHETI, S. **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2002. p. 125-133.

MILET, V. **[Entrevista cedida a] Isabela Dutra**. [S.l.]: [s.n.], 2021.

MILET, V. **Aula do dia 01/12/2020 na disciplina Teoria da Gestão do Patrimônio Urbano e Ambiental**. [S.l.]: MDU/UFPE, semestre 2020.2.

MORA, L. D. L. Modelos de Planejamento Local. In: LACERDA, N.; ZANCHETI, S.; (ORGS.) **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI), 2012. p. 102-113.

MORA, L. D. L. A Gestão da Conservação do Patrimônio e seus Instrumentos. In: LACERDA, N.; ZANCHETI, S.; (ORGS.) **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI), 2012<sup>a</sup>. p. 114-127.

MORA, L. D. L. A Gestão da Conservação do Patrimônio e seus Instrumentos. In: LACERDA, N.; ZANCHETI, S.; (ORGS.) **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI), 2012<sup>a</sup>. p. 114-127.

MUNIZ, D. Fragmentos do discurso cultural: por uma análise crítica do discurso sobre a cultura no Brasil. In: (ORG.), G. M. N. **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: Coleção CULT - EDUFBA, 2007.

NASCIMENTO, E. D. **Olinda: uma leitura histórica e psicanalítica da memória sobre a cidade**. [S.l.]: Tese. UFBA, 2008.

OLINDA. **Lei Municipal n.º 3.826 de 29 de janeiro de 1973. Estabelece o Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI**. Olinda: [s.n.], 1973.

OLINDA. **Lei Municipal n.º 4.119 de 28 de setembro de 1979. Institui o Sistema de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda**. Olinda: [s.n.], 1979.

OLINDA. **Lei Municipal nº 4.849 de 1992. Altera o Sistema de Preservação Olinda ao criar as Zonas Especiais de Proteção Cultural e Paisagística (ZEPC) e Zonas de Entorno do Sítio Histórico**. Olinda: FCPSHO, 1992.

OLINDA. **Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda**. [S.l.]: Prefeitura de Olinda, 2016.

PAIVA, M. C. D. Políticas municipais de preservação: perspectivas de participação social na proteção do patrimônio cultural. **Revista Memorare**, Santa Catarina, v. 4, n. 1, 2017.

PARAÍBA. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Paraíba 2020**. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2008.

PESTANA, T. Sobre o Tema da Gestão do Patrimônio Cultural. **IPHAN: Artigos do Patrimônio**, 2015.

POLITO, H. **[Entrevista concedida a] Isabela Dutra**. [S.l.]: Online, 2021.

PONTUAL, V. A Gestão da Conservação Integrada. In: (ORG.), S. Z. **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2002. p. 113-118.

PONTUAL, V. A Referência Cultural e o Planejamento da Conservação Integrada. In: (ORG.), S. Z. **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2002. p. 99-105.

PONTUAL, V. A Gestão da Conservação Integrada. In: (ORG.), S. Z. **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2002<sup>a</sup>. p. 113-118.

PONTUAL, V. Plano de Gestão da Conservação Integrada. In: LACERDA, N.; (ORGS.), S. Z. **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI), 2012. p. 90-101.

PONTUAL, V.; MILET, V. Olinda: Memória e Esquecimento. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2001n5p39>., v. 5, maio 2002.

ROCHA, B. A. G.; CUNHA, C. D. R. E. A Ampliação dos Modelos de Gestão do Patrimônio: A Importância da Participação Comunitária para as Cidades de Pequeno Porte e com Exemplares Arquitetônicos Modestos, São Paulo, v. nº 28, p. 8-36, 2019.

ROCHA, S. **Germano Coelho: Jardins em Desertos**. Recife: Compainha Editora de Pernambuco - CEPE, v. Coleção Perfis, 2019.

RODRIGUES, C. **[Entrevista cedida a] Isabela Dutra**. [S.l.]: [s.n.], 2021.

ROSA, L.; PASSADOR, J. L. Planejamento estratégico como ferramenta de gestão do patrimônio cultural brasileiro. **Revista eletrônica Unirio|MAST**, v. 10, n. 1, 2017.

SERRA, A. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. Natal: SEARH/RN, 2008.

STARLING, M. Entre a lógica de mercado e a cidadania: modelos de gestão do patrimônio. **Políticas Culturais em Revista**, v. 5, n. 1, p. 91-108, 2012.

TCE-PE. **Relatório Consolidado ANOP: Avaliação do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda**. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife. 2006.

TINOCO, J. E. L. Planos de Conservação: do ensino à prática, da academia aos canteiros de obra. **Textos para Discussão - Série 2 - Gestão de Restauro. Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI)**, Olinda, 2013.

TINOCO, J. E. L. Plano de Gestão da Conservação para edificações de valor cultural. **Revista CPC**, São Paulo, v. nº 17, p. 01-205, abril 2014.

TINOCO, J. E. L. **[Entrevista cedida a] Isabela Dutra**. [S.l.]: [s.n.], 2020.

UNESCO. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. Paris. 1972.

VELHO, G. Patrimônio, negociação e conflito. **MANA**, vol 12, nº 1, p. 237-248, 2006.

VIEIRA, N. **Gestão de sítios históricos: a transformação dos valores culturais e econômicos nas fases de formulação e implementação de programas de revitalização em áreas históricas.** [S.l.]: Tese. UFPE, 2006.

VIEIRA, N. **[Entrevista cedida ] Isabela Dutra.** [S.l.]: [s.n.], 2023.

VIEIRA, N.; BARRETO, J.; MILET, V. No descompasso do frevo: a (com)gestão do carnaval no sistema de preservação do Sítio Histórico de Olinda. **Estudos Brasileiros sobre Patrimônio. Editora Poisson**, Bela Horizonte, v. 3, n. 1, 2019.

ZANCHETI, S.; HIDAKA, L. O monitoramento da gestão da conservação urbana. **Texto para discussão – gestão da conservação urbana. CECI**, Olinda, v. 56, n. 1, 2014.

ZANCHETI, S.; JOKILHETO, J. Values and urban conservation planning: some reflections on principles and definitions. **Journal of Architectural Conservation**, v. 1, março 1997.

ZANCHETI, S.; MILET, V. Gestão e Conservação do Sítio Histórico de Olinda 1938-2006. **Texto para Discussão - Gestão da Conservação Urbana. CECI**, Olinda, v. 25, n. série 1, 2006.

ZANIRATO, S. H. **Patrimônio Cultural, Participação Social e Construção de Cidadania.** São Paulo: PROMUSPP, 2015.



**ANEXO A – REGISTRO DO LIVRO FORAL DE OLINDA**

Acervo Arquivo Público Municipal de Olinda.

**ANEXO B – SITUAÇÃO ANALÍTICA EM 2009 DA IMPLEMENTAÇÃO DAS  
RECOMENDAÇÕES PROFERIDAS PELO TCE-PE EM 2006.**

Quadro extraído de Correia (2009, p. 49-50):

Nº	Decisão TC nº 1.671/06 (Auditoria) Recomendações	Primeiro Monitoramento	Segundo Monitoramento
<b>Referente à integração e abrangência das ações do Sistema</b>			
<b>Achado 01</b> – Os órgãos integrantes do sistema de preservação, de forma geral, encontram-se desestruturados, apresentando carência de recursos humanos e financeiros e de uma composição técnica e operacional adequada.		-	NÃO SANADO
1.1	Disponibilize de uma estrutura técnica e operacional que permita o atendimento adequado, em prazo suficiente, das demandas de controle urbano da Nucleação Histórica ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Fase inicial de implementação	Não implementada
1.2	Atualize a Lei nº 4.119/79 que instituiu o Sistema de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda Histórica ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Fase avançada de implementação	Implementada
1.3	Envide esforços junto aos órgãos representados no Conselho Municipal de Preservação, quando houver lacunas no ordenamento jurídico federal e estadual que tratem sobre o objeto analisado, para que as decisões deliberadas pelo Conselho sejam acatadas e reconhecidas por esses órgãos ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Fase inicial de implementação	Não mais aplicável.
1.4	Implemente indicadores de desempenho que possibilitem uma leitura acerca do andamento de cada uma das áreas de atuação da Diretoria de Patrimônio da SEPACCTUR ( <b>recomendado à SEPACCTUR, atual Secretaria de Patrimônio e Cultura-SEPAC</b> ).	Não implementada	Não mais aplicável.
1.5	Incorpore rotinas administrativas na Diretoria de Patrimônio que permitam a elaboração de planejamentos e planos operativos, contemplando metas e objetivos ( <b>recomendado à SEPACCTUR, atual Secretaria de Patrimônio e Cultura-SEPAC</b> ).	Não implementada	Não mais aplicável.
1.6	Reestruture o apoio administrativo e operacional destinado ao funcionamento do Conselho Municipal de Preservação, de forma a garantir a realização de suas atribuições previstas em lei ( <b>recomendado à SEPACCTUR, atual Secretaria de Patrimônio e Cultura-SEPAC</b> ).	Fase inicial de implementação	Implementada
1.7	Implemente rotinas de fiscalização para o controle urbano da Nucleação Histórica e do seu entorno e que integrem os diversos órgãos envolvidos com a questão ( <b>recomendado à SEPLAMA, atual Secretaria de Transportes, Controle Urbano e Ambiental-SETCUA</b> ).	Não implementada	Não implementada
1.8	Implemente rotinas que permitam a elaboração de planejamentos e planos operativos referentes ao controle urbano da Nucleação Histórica, apresentando metas e objetivos ( <b>recomendado à SEPLAMA, atual Secretaria de Transportes, Controle Urbano e Ambiental-SETCUA</b> ).	Não implementada	Não implementada
<b>Achado 02</b> – Os órgãos integrantes do Sistema de Preservação, ou seja, a SEPACCTUR, o Conselho de Preservação e a SEPLAMA não se apresentam suficientemente integrados.		-	NÃO SANADO
2.1	Submeta os projetos de intervenção realizados pela Secretaria de Obras no Sítio Histórico à análise e monitoramento da SEPACCTUR, bem como aqueles a serem implementados no entorno que possam interferir na preservação da Nucleação Histórica e de sua ambiência Histórica ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Não implementada	Não implementada
2.2	Elabore e implemente um plano de manutenção que integre os órgãos responsáveis e que contemple rotinas que atendam aos monumentos, prédios, equipamentos e espaços públicos localizados na Nucleação Histórica ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Não implementada	Fase inicial de implementação

2.3	Elabore e implemente um plano de gestão da preservação que contemple o atendimento às demandas da Nucleação Histórica em seus diversos subsistemas (espaços privados, espaços públicos, monumentos e riscos), integrando as diversas dimensões políticas (cultura, turismo, educação, infra-estrutura, segurança pública, etc.), e que incorpore os princípios de preservação e que aponte para uma preservação integrada e sustentável Histórica ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Não implementada	Não implementada
2.4	Crie rotina que permita informar à SEPACCTUR sobre os projetos na Nucleação Histórica que são analisados pela SEPLAMA, bem como sobre aqueles localizados no entorno que possam interferir na preservação desse Sítio Histórico e de sua ambiência ( <b>recomendado à SEPLAMA, atual Secretaria de Transportes, Controle Urbano e Ambiental-SETCUA</b> ).	Não implementada	Não implementada
2.5	Crie rotina que permita informar à SEPACCTUR e ao Conselho Municipal de Preservação sobre as irregularidades identificadas durante o processo de execução dos projetos (localizados no polígono de preservação) e que interfiram na qualidade da preservação da Nucleação Histórica e de sua ambiência ( <b>recomendado à SEPLAMA, atual Secretaria de Transportes, Controle Urbano e Ambiental-SETCUA</b> ).	Não implementada	Não implementada

Referente ao Fundo de Preservação			
<b>Achado 03</b> – Foi constatado como achado principal a inexistência de fundo regulamentado para contribuir com a manutenção da sustentabilidade do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda.		-	SANADO
3.1	Institua e regulamente o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda Histórica ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Fase avançada de implementação	Implementada
3.2	Envie esforços junto à Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco – FUNDARPE ou ao Sistema de Incentivo à Cultura – SIC para estudar a possibilidade de celebração de convênio para repasse de recursos do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura – FUNCULTURA (dos recursos à disposição da Comissão Governamental) para o Fundo Municipal de Preservação Histórica ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Fase inicial de implementação	Não mais aplicável.

Referente a ações educativas			
<b>Achado 04</b> – A educação patrimonial em Olinda tem sido realizada de forma insuficiente, desarticulada e não vem sendo tratada como prioridade para a preservação do patrimônio histórico.		-	ATENUADO
4.1	Elabore e implemente um Programa de Educação Patrimonial Histórica ( <b>recomendado à Prefeitura Municipal de Olinda</b> ).	Não implementada	Fase avançada de implementação
<b>Achado 05</b> – A SEPACCTUR ainda não se organizou para firmar parcerias para a obtenção de financiamentos que garantam a ampliação de suas ações de educação patrimonial.		-	NÃO SANADO
5.1	Inclua ações de educação patrimonial nos projetos de preservação elaborados pela SEPACCTUR ( <b>recomendado à SEPACCTUR, atual Secretaria de Patrimônio e Cultura-SEPAC</b> ).	Não implementada	Não implementada
5.2	Elabore e implemente plano de captação de recursos que considere os diversos órgãos e entidades que incentivam essa atuação ( <b>recomendado à SEPACCTUR, atual Secretaria de Patrimônio e Cultura-SEPAC</b> ).	Não implementada	Não implementada

Fonte: Equipe de monitoramento

## ANEXO C – MATRIZ DE MONITORAMENTO: METAS E INDICADORES DO PGSHO 2016

METAS	INDICADORES
META 01 – CASARIO CONSERVADO	Número de edificações em bom estado de conservação
META 02 – MANUTENÇÃO DA PREDOMINÂNCIA DO USO RESIDENCIAL NA ÁREA DO SÍTIO HISTÓRICO	Manutenção do número das edificações destinadas ao uso residencial e misto residencial
META 03 – PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO POR UMA ATUAÇÃO ADEQUADA DO CONTROLE URBANO E AMBIENTAL	Número de processos administrativos promovidos pelo Poder de Polícia Municipal. OBSERVAÇÃO: deve-se entender que num primeiro momento a avaliação positiva deve ser pelo aumento deste número e com o passar do tempo a diminuição deste número pelos resultados alcançados
META 04 – SETORES DE COMÉRCIO E SERVIÇOS, INCLUSIVE OS VOLTADOS À ATIVIDADE DE TURISMO E LAZER ESTABELECIDOS EM FUNÇÃO DE LOCALIZAÇÃO E TENDÊNCIAS COM QUALIDADE E BAIXO IMPACTO AMBIENTAL	Número de atividades regularizadas e licenciadas
META 05 – PROIBIÇÃO DA MODIFICAÇÃO NO RELEVO, DO CORTE DE ÁRVORES E DA COBERTURA VEGETAL NO SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA	Número de processos administrativos promovidos pelo Poder de Polícia Municipal. OBSERVAÇÃO: deve-se entender que num primeiro momento a avaliação positiva deve ser pelo aumento deste número e com o passar do tempo a diminuição deste número pelos resultados alcançados
META 06 – MANTER E AMPLIAR A ARBORIZAÇÃO NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS DO SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA	Número de árvores plantadas em logradouro público
META 07 – SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA COM ADEQUADA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE, MINIMIZANDO IMPACTOS PELA CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS PESADOS	Número de intervenções em acessibilidades realizadas, eliminação da circulação de veículos pesados em horários distintos aos determinados ao abastecimento dos estabelecimentos (multas)
META 08 – ÁREAS OCUPADAS EM AUTOCONSTRUÇÃO REGULARIZADAS NO ASPECTO FUNDIÁRIO	Número de regularizações fundiárias realizadas
META 09 – POPULAÇÃO E EDIFICAÇÕES RETIRADAS DE ÁREAS DE RISCO	Número de edificações retiradas em áreas risco
META 10 – POPULAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO PREPARADO PARA O ENFRENTAMENTO ÀS EVENTOS EXTREMOS	Número de agentes públicos e moradores capacitados ao enfrentamento a eventos extremos
META 11 – ACESSO PLENO À ÁGUA POTÁVEL PELA POPULAÇÃO	Número de edificações com pleno acesso à água potável
META 12 – ACESSO UNIVERSALIZADO AO SERVIÇO PÚBLICO DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO SANITÁRIO PELA POPULAÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO	Número de edificações com pleno acesso aos serviços de coleta e tratamento de esgotos sanitários
META 13 – ACESSO UNIVERSALIZADO AO SERVIÇO DE COLETA SELETIVA E DESTINAÇÃO FINAL, AMBIENTALMENTE ADEQUADA, DOS RESÍDUOS SÓLIDOS PELA POPULAÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO	Número de edificações com pleno acesso aos serviços de coleta seletiva
META 14 – DRENAGEM URBANA ADEQUADA	Número de logradouros públicos com drenagem de suas águas
META 15 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA ADEQUADA	Número de logradouros públicos com plena iluminação pública e número de monumentos com iluminação externa implantada

META 16 – LIMPEZA E MANUTENÇÃO DOS LOGRADOUROS PÚBLICOS ADEQUADAS	Número de logradouros públicos com limpeza e manutenção
META 17 – EQUIPAMENTOS PÚBLICOS MANTIDOS E PLENAMENTE UTILIZADOS PELA POPULAÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO	Número de equipamentos públicos mantidos e utilizados pela população
META 18 – EDIFÍCIOS DE USO COLETIVO MANTIDOS E UTILIZADOS	Número de edifícios de uso coletivo mantidos e utilizados pela população
META 19 – PAISAGEM E SEGURANÇA DO SÍTIO HISTÓRICO SEM INTERFERÊNCIAS DAS ESTRUTURAS DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL, ENERGIA, SERVIÇOS DE TRANSMISSÃO DE DADOS, TELEVISÃO A CABO E OUTROS SERVIÇOS PRIVADOS	Número de Termos de compromisso assinados e executados
META 20 – A EDUCAÇÃO AMBIENTAL E PATRIMONIAL VIABILIZANDO O ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE PATRIMÔNIO DA CIDADE E TENDO GERADO VALORES SOCIAIS, CONHECIMENTOS, HABILIDADES, ATITUDES E COMPETÊNCIAS VOLTADAS PARA A SUA CONSERVAÇÃO E PRESERVAÇÃO	Número de agentes públicos e moradores capacitados em educação ambiental e patrimonial