

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Coordenadoria de Controle Externo
Auditoria de Natureza Operacional - ANOP

Resumo de Auditoria - 06

**Avaliação do Sistema de Preservação
do Patrimônio Histórico de Olinda**
(Prefeitura Municipal de Olinda)

Conselheiro-Relator
Fernando Correia

Pernambuco/ Recife, 2006

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Conselheiros

Carlos Porto de Barros
Fernando José de Melo Correia
Luis Romeu Cavalcanti da Fonte
Maria Teresa Caminha Duere
Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior (Em exercício)
Severino Otávio Raposo Monteiro
Valdecir Fernandes Pascoal

Auditores

Adriano Cisneiros da Silva
Alda Magalhães de Carvalho
Carlos Barbosa Pimentel
Carlos Maurício Cabral Figueiredo
Luis Arcoverde Cavalcanti Filho
Marcos Antônio Rios da Nóbrega
Marcos Flávio Tenório de Almeida
Ricardo José Rios Pereira
Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Coordenador de Controle Externo

Jackson Francisco de Oliveira

Gerente do Grupo de Trabalho para Implantação e o Desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional - ANOP

Lídia Maria Lopes Pereira da Silva

EQUIPE DE AUDITORIA

Alan José de Moura Silva

Eduardo França

Hélio Codeceira Júnior

João Antônio Robalinho Ferraz (coordenador)

José Odilo de Caldas Brandão Filho

ELABORAÇÃO DO RESUMO

Eduardo França

Hélio Codeceira Júnior

João Antônio Robalinho Ferraz

José Odilo de Caldas Brandão Filho

ENDEREÇO PARA CONTATO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Grupo de Trabalho para Implantação e o Desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional – ANOP

Rua da Aurora n° 885 – Boa Vista – Recife – PE – Brasil – CEP: 50050-910

Fone: 81 – 3413-7872 / 7757 / 7600 / 7903 / 7904

Sumário

APRESENTAÇÃO	07
O Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda	09
O que foi avaliado pelo TCE-PE	10
Porque foi avaliado	11
Como se desenvolveu o trabalho	11
Recursos despendidos com a SEPACCTUR.....	12
O que o TCE-PE encontrou	12
Estruturação dos órgãos que compõem o Sistema de Preservação	12
A integração das ações dos órgãos do Sistema	14
A regulamentação do Fundo de Preservação.....	15
A educação patrimonial no município.....	16
Financiamento para a educação patrimonial	16
Boa prática	17
O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Sistema	18
Benefícios da implementação das recomendações do TCE-PE	20
Voto e Decisão T. C. n°	23

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco definiu, em seu planejamento estratégico para 2004 a 2008, a visão de ser reconhecido por sua atuação eficiente, eficaz e efetiva no controle e aperfeiçoamento da gestão pública.

Um dos caminhos para esse reconhecimento é o trabalho que promove a melhoria dos resultados das ações governamentais, através da realização de auditorias operacionais.

As Auditorias de Natureza Operacional – ANOPs buscam envolver os gestores das ações governamentais, beneficiários, pessoas especializadas nos temas, conselhos, representantes da sociedade civil organizada, entre outros atores para identificar se as ações estão sendo realizadas com economicidade, se as metas estão sendo cumpridas, se a forma de realização é eficiente e se estão contribuindo para o atendimento das necessidades da sociedade, notadamente de sua parcela mais carente. Após a realização das auditorias operacionais, o Tribunal acompanha as melhorias implementadas, por meio dos monitoramentos.

O desenvolvimento da metodologia de trabalho teve origem no Acordo de Cooperação Técnica firmado em 2003 com o Tribunal de Contas da União – TCU e com o Ministério para Desenvolvimento Internacional – DFID, do Reino Unido.

Outro aspecto do trabalho é a contribuição para o fortalecimento do controle social pela divulgação dos resultados dos trabalhos através dos resumos das auditorias operacionais, a exemplo deste, para órgãos governamentais, parlamentares, sociedade civil organizada e público em geral.

Esta publicação apresenta as principais informações sobre a ANOP realizada pelo Tribunal com o intuito de avaliar o desempenho do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico da Cidade de Olinda.

Romeu da Fonte
Conselheiro Presidente

O Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda

O Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, instituído pela Lei nº 4.119/79 e alterado pelas Leis nº 4.849/92 e nº 5.431/05, tem como objetivo geral a garantia da preservação da integridade e autenticidade do conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico da Nucleação Histórica¹ da Cidade de Olinda. É composto pelo Conselho de Preservação dos Sítios Históricos, pela Secretaria de Patrimônio, Cultura, Ciência e Turismo – SEPACCTUR e pela Secretaria de Planejamento Urbano, Transporte e Meio Ambiente – SEPLAMA.

Embora não integrem o Sistema, a Secretaria de Obras e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN interferem na preservação da Nucleação Histórica e no ordenamento de seu entorno². A Secretaria de Obras através da realização de intervenções de manutenção demandadas pela SEPACCTUR e da elaboração e implementação de projetos de intervenção nos espaços públicos do Sítio Histórico³ e do seu entorno. O IPHAN, atuando no controle quanto ao cumprimento da legislação federal de preservação.

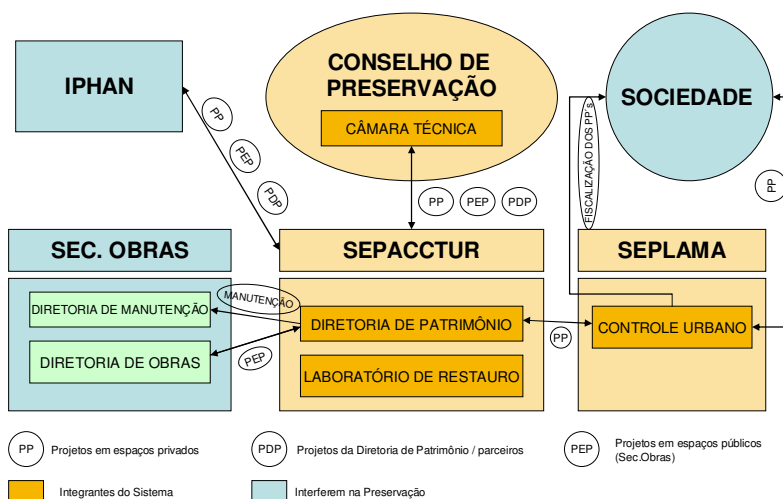
Apresenta-se no diagrama a seguir, a interação entre os órgãos que compõem e os que interferem no Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda.

¹ Sítio histórico composto pelo conjunto de edificações e monumentos que caracterizam o centro histórico da cidade.

² 1. espaço, construído ou não, que envolve o monumento; 2. ambiente; 3. vizinhança.

³ Localidade ou grupo de localidades onde ficaram preservados testemunhos e evidências de atividades de uma época e de seus modos de vida, podendo corresponder a bens individuais, conjuntos arquitetônicos, cidades históricas, etc.

Figura 1 – Interação entre os órgãos que compõem e os que interferem no Sistema de Preservação



Fonte: Equipe de auditoria

O que foi avaliado pelo TCE-PE

A auditoria buscou avaliar a capacidade do Sistema em atender às demandas de preservação da integridade e da autenticidade da Nucleação Histórica de Olinda e de sua ambiência⁴, as ações de educação patrimonial desenvolvidas pelo município, a contribuição do Fundo de Preservação para a sustentabilidade da preservação do patrimônio histórico do município e alguns aspectos de ordem gerencial que pudessem comprometer o Sistema de Preservação. Foi examinada a interação entre os diversos órgãos integrantes do Sistema e sugeridos indicadores de desempenho para a Secretaria de Patrimônio, Cultura, Ciência e Turismo de Olinda.

⁴ 1. Meio material ou moral onde se vive; meio ambiente: 2. Arquit. O espaço, arquitetonicamente organizado e animado, que constitui um meio físico e, ao mesmo tempo, meio estético, ou psicológico, especialmente preparado para o exercício de atividades humanas; ambiente.

Os trabalhos de auditoria foram executados tendo como foco principal a SEPACCTUR, levando-se em conta que a maioria das ações voltadas à preservação do Patrimônio Histórico, concentra-se nessa Secretaria.

Porque foi avaliado

A valorização do patrimônio cultural faz parte de um dos eixos estratégicos para o desenvolvimento sustentável do Município com foco no social. Esta Corte de Contas selecionou o Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda para realização de uma auditoria de natureza operacional, levando em conta sua importância para a política governamental municipal, tendo em vista que o Centro Histórico de Olinda faz parte, desde 1982, do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, além do município ter sido escolhido, em 2006, como a Capital Brasileira da Cultura.

Como se desenvolveu o trabalho

O trabalho se desenvolveu por meio de visitas exploratórias, visitas de estudo, pesquisas bibliográficas, pesquisas via *internet* e pesquisas de documentos e legislações. As principais fontes de informações qualitativas acerca do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda foram entrevistas aplicadas aos seguintes interessados ou envolvidos direta ou indiretamente no aperfeiçoamento desse sistema: Conselheiros do Conselho de Preservação, Secretária da SEPACCTUR, técnicos da Diretoria de Patrimônio, Secretária da Secretaria de Obras, Diretor de Controle Urbano e Ambiental da SEPLAMA, técnicos da fazenda municipal, vereadores da Câmara Municipal de Olinda, representante do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, especialistas em gestão do patrimônio cultural, especialistas em gestão de obras de restauro, historiadores, especialistas em educação patrimonial, técnicos da Secretaria de Educação Municipal de Olinda e técnicos do IPHAN.

Recursos despendidos com a SEPACCTUR

Em termos de materialidade, as ações relacionadas à preservação do patrimônio histórico de Olinda, sob a responsabilidade da SEPACCTUR foram contempladas no Plano Plurianual – PPA 2006-2009 de Olinda, com recursos orçamentários previstos para o exercício 2006, conforme tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Demonstrativo geral das despesas previstas no orçamento

Programa: Preservação do Patrimônio Histórico	
Objetivo: Recuperar o patrimônio Histórico e criar condições para a sua conservação e exploração sócio-econômica.	
Descrição das ações	Valor em 2006 (R\$)
Ação: Proteção ao Patrimônio Histórico	1.648.900,00
Ação: Manutenção do Patrimônio Histórico	152.000,00

Fonte: Lei Orçamentária de Olinda – Ano: 2006

O que o TCE-PE encontrou

Estruturação dos órgãos que compõem o Sistema de Preservação

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.

O Conselho de Preservação vem atuando basicamente por demanda, tendo como principal atividade a análise de projetos, não dispondo de estrutura física e operacional que lhe garanta exercer as suas competências legais previstas no artigo 2º da Lei Municipal nº 4.119/79. Outro aspecto observado foi a insuficiência da composição do Conselho, a qual não contempla a representação de agentes sociais envolvidos com a questão da preservação da Nucleação Histórica de Olinda. Vale salientar que o Conselho funciona atualmente com uma composição divergente da prevista no art. 3º da

citada lei, evidenciando-se a necessidade de atualização deste instrumento legal.

Observou-se, ainda, a ocorrência de conflitos entre as decisões deliberadas pelo Conselho de Preservação e as posições de alguns órgãos representados no Conselho. Esses conflitos têm sido gerados quando há lacunas nas legislações federal e municipal, citando-se como exemplo o que ocorre com a representação do IPHAN.

A SEPACCTUR vem atuando de forma desvinculada de um plano de gestão, com ausência de planejamento ou diretrizes operacionais, sem metas ou objetivos definidos. Embora o regimento interno da Secretaria apresente um organograma da Diretoria de Patrimônio, que organiza as atividades dessa diretoria, observa-se que essas atividades vêm sendo realizadas de forma distinta da prevista.

Os fatos anteriormente descritos têm causado a ausência de rotinas de manutenção preventiva e de monitoramento que permitam avaliar o alcance e a qualidade das ações da SEPACCTUR. Este fato contribui para a perda na qualidade da preservação da Nucleação Histórica e de sua ambiência.

A SEPLAMA vem realizando os serviços referentes ao controle urbano do Sítio Histórico de forma deficitária e as fiscalizações têm ocorrido basicamente por demanda. Constatou-se que a insuficiência de recursos financeiros e humanos e de estrutura técnica e operacional, bem como a baixa prioridade no atendimento das demandas e atividades referentes ao controle urbano do polígono de preservação frente às demais demandas da gestão são as principais causas das deficiências observadas.

Verificou-se que a atuação da SEPLAMA tem sido realizada de forma desvinculada de um plano de gestão, planejamento ou diretrizes operacionais, não existindo metas ou objetivos definidos.

Os problemas acima descritos têm gerado a perda na qualidade da preservação da Nucleação Histórica e de sua ambiência.

A integração das ações dos órgãos do Sistema

Os órgãos integrantes do Sistema de Preservação, ou seja, a SEPACCTUR, o Conselho de Preservação e a SEPLAMA não se apresentam suficientemente integrados.

A descentralização de atividades afins relacionadas com a gestão da preservação da Nucleação Histórica, a inexistência de um plano de gestão da preservação que promova a integração das diversas políticas e órgãos envolvidos com a preservação e a sustentabilidade desse Sítio Histórico, a ausência de rotinas que garantam a comunicação entre esses órgãos e a falta de ampla representatividade do Conselho de Preservação, tem fragilizado a integração entre os órgãos que compõem o Sistema de Preservação de Olinda.

A SEPACCTUR, através da sua Diretoria de Preservação, não vem tomando conhecimento de todos os projetos de intervenção no casario e no entorno da Nucleação Histórica, bem como do andamento da execução dessas intervenções. Dentre os projetos a serem implementados na área referente ao polígono de preservação (Nucleação Histórica e entorno), apenas são encaminhados à SEPACCTUR pela SEPLAMA, através da Diretoria de Controle Urbano (órgão responsável pela análise desses projetos), aqueles que necessitam ser aprovados pelo Conselho de Preservação e pelo IPHAN. Estes projetos não são analisados pela Diretoria de Patrimônio, a qual apenas compete à tramitação desses processos entre a SEPLAMA e a Câmara Técnica do Conselho de Preservação.

Não foram identificadas rotinas que garantissem a análise e o monitoramento por parte da SEPACCTUR, através da Diretoria de Patrimônio, dos projetos de intervenção na Nucleação Histórica e entorno realizados pela Secretaria de Obras.

Não existem rotinas entre os órgãos do sistema que possibilitem ao Conselho de Preservação o acesso às informações acerca de possíveis irregularidades danosas à preservação ocorridas durante o processo de implementação de projetos por ele analisados.

Essa realidade tem resultado numa qualidade de preservação que não demonstra garantir a integridade e a autenticidade da Nucleação Histórica de Olinda, já sendo perceptíveis danos materiais e a conseqüente depreciação do significado cultural desse Sítio Histórico, distanciando-se de uma necessária

preservação sustentável. Como exemplo, a foto a seguir evidencia a descaracterização do casario da nucleação histórica.

Figura 2 – Casario da Nucleação Histórica de Olinda



Fonte: Equipe de auditoria

A regulamentação do Fundo de Preservação

Foi constatada a inexistência de Fundo regulamentado para contribuir com a manutenção da sustentabilidade do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico. Entende-se por sustentabilidade a geração permanente de receita suficiente para garantir a conservação dos monumentos da Nucleação Histórica de Olinda.

Apesar de instituído na Lei Municipal nº. 4.119 de 1979, que juntamente criou o Conselho de Preservação e a Fundação Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda, o Fundo de Preservação dos Bens Culturais de Olinda nunca foi regulamentado.

Identificou-se como causa à falta de regulamentação do fundo o fato dos Governos anteriores, bem como o atual do município de Olinda não terem elegido como uma das prioridades a regulamentação do fundo de preservação.

A inexistência de um fundo de preservação ativo dificulta o alcance da sustentabilidade do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico, na medida em que a falta de recursos contínuos põe em risco a rotina de manutenção comprometendo a preservação da autenticidade e da integridade dos bens históricos.

A educação patrimonial no município

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.

Verificou-se que o tema é tratado a partir da iniciativa dos professores. Estes recebem as informações por meio de oficinas, palestras e livros. Geralmente as questões históricas são tratadas e trabalhadas em datas comemorativas e por meio de visitas a monumentos históricos. Não há matéria que trabalhe a educação patrimonial na grade curricular do município.

Como causa dessa situação identifica-se o não reconhecimento da educação patrimonial como indispensável às ações de preservação do patrimônio cultural e a inexistência de ações articuladas e integradas entre as secretarias envolvidas com a questão.

Essa realidade vem permitindo que as ações sejam realizadas por iniciativas individuais, por parte de técnicos e professores das secretárias municipais, de forma isolada, pontual e sem metas preestabelecidas.

Financiamento para a educação patrimonial

A SEPACCTUR ainda não se organizou para firmar parcerias para a obtenção de financiamentos que garantam a ampliação de suas ações de educação patrimonial.

O Município de Olinda não tem se habilitado para obter recursos para ações de educação patrimonial, apesar de existirem diversas possibilidades de financiamentos para essa atuação a exemplo da Petróleo Brasileiro S/A –

PETROBRAS, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF, Caixa Econômica Federal, entre outros.

A falta de reconhecimento da educação patrimonial como ação indispensável à preservação do patrimônio é um dos fatores que contribuem para a ausência de ações que possibilitem a busca dessas fontes de recursos.

Boa prática

Identificou-se como boa prática que pode contribuir para a preservação do Sítio Histórico de Olinda a realização de eventos que estimulam o envolvimento da comunidade como, por exemplo, a feira do conhecimento, onde são apresentados trabalhos sobre preservação do patrimônio histórico desenvolvidos por alunos da rede pública municipal de ensino.

A realização anual da Feira do Conhecimento, de iniciativa da Secretaria de Educação de Olinda, tem como objetivo fortalecer a rede de ensino e elevar a auto-estima dos professores e alunos através da integração e do nivelamento de conhecimentos entre as escolas da rede. Funciona como vitrine para a divulgação de uma coletânea dos melhores trabalhos produzidos pelos alunos e apresentados nas feiras de conhecimentos realizadas em cada uma das escolas. Vários desses trabalhos têm abordado questões referentes ao patrimônio histórico e sua preservação.

O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Sistema

Visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda, foram formuladas algumas recomendações:

- 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;

7. Institua e regulamente o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda;
 8. Envide 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.

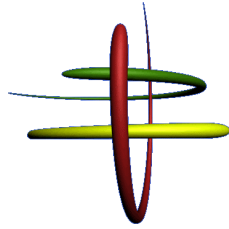
Benefícios da implementação das recomendações do TCE-PE

Os benefícios esperados resultantes do cumprimento das recomendações propostas pelo TCE-PE são os expostos a seguir:

- Reparelhamento dos órgãos responsáveis pela preservação da Nucleação Histórica de Olinda;
- Motivação funcional dos servidores envolvidos com a preservação;
- Atendimento adequado, em prazo suficiente, de todas as demandas;
- Implementação de rotinas de fiscalização e de manutenção;
- Possibilidade de observação e mensuração dos resultados alcançados;
- Maior alcance e melhores resultados da gestão da preservação do Sítio Histórico de Olinda, ampliando as possibilidades da garantia da integridade e da autenticidade desse Patrimônio, bem como de sua preservação sustentável;
- Contribuição para a garantia da sustentabilidade da preservação do Patrimônio Histórico de Olinda;

- Implementação de atividades de educação patrimonial e um conseqüente fortalecimento da consciência acerca da preservação do Patrimônio Cultural por parte da população que interage com o Patrimônio Histórico de Olinda;
- Maior alcance e melhores resultados da educação patrimonial, oriundos da cooperação entre os diversos atores municipais, trabalhando por um objetivo comum; e
- Possibilidade de observação e mensuração dos resultados oriundos da educação patrimonial.

Espaço reservado para o Voto e Decisão



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Rua da Aurora, 885 - Boa Vista
CEP: 50.050-910, Recife - PE, Fone: (81) 3413-7600

Visite nossa página no endereço eletrônico:

<http://www.tce.pe.gov.br>

Entre em contato com o TCE-PE pelos correios eletrônicos:

ouvidoria@tce.pe.gov.br ou anop@tce.pe.gov.br

Encontre este resumo e o relatório na íntegra desta avaliação no endereço eletrônico:

<http://www.tce.pe.gov.br/anop/auditorias.htm>