



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO -
MDU

A UTILIZAÇÃO DAS NORMAS INDUTORAS COMO INSTRUMENTO
JURÍDICO DE REVITALIZAÇÃO DE ZONA HISTÓRICA: O CASO DA
IMPLANTAÇÃO DO PORTO DIGITAL NO BAIRRO DO RECIFE

Igor Jordão Coutinho de Albuquerque

Recife
2016

IGOR JORDÃO COUTINHO DE ALBUQUERQUE

**A UTILIZAÇÃO DAS NORMAS INDUTORAS COMO INSTRUMENTO
JURÍDICO DE REVITALIZAÇÃO DE ZONA HISTÓRICA: o caso da implantação do
Porto Digital no bairro do Recife**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano na Universidade Federal de Pernambuco, para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano, sob orientação do Prof. Dra. Norma Lacerda.

Recife
2016

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

A345u Albuquerque, Igor Jordão Coutinho de
A utilização das normas indutoras como instrumento jurídico de revitalização de zona histórica: o caso da implantação do Porto Digital no Bairro do Recife / Igor Jordão Coutinho de Albuquerque. – Recife, 2016.
147 f.: il., fig.

Orientadora: Norma Lacerda Gonçalves.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2016.

Inclui referências e anexos.

1. Norma indutora. 2. Economia criativa. 3. Revitalização do Bairro do Recife. I. Gonçalves, Norma Lacerda (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)
UFPE (CAC 2017-232)

FOLHA DE APROVAÇÃO

Igor Jordão Coutinho de Albuquerque

**“A UTILIZAÇÃO DAS NORMAS INDUTIVAS COMO INSTRUMENTO JURÍDICO
DE REVITALIZAÇÃO DE ZONA HISTÓRICA: O CASO DA IMPLANTAÇÃO DO
PORTO DIGITAL NO BAIRRO DO RECIFE.”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 15/03/2016.

Banca Examinadora

Profa. Norma Lacerda Gonçalves (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Maria Lúcia Barbosa (Examinadora Externa)

Faculdade Boa Viagem

Profa. Kainara Lira dos Anjos (Examinadora Externa)

Universidade Federal de Minas Gerais

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e à força das orações que me espiritualiza.

Agradeço a meus pais que sempre se aplicaram com esforço e dedicação em passar os valores mais sólidos na formação da retidão e do bom caráter. Sempre nos ensinaram que o estudo é a maior riqueza para alimentar a alma e o trabalho o melhor alimento para o corpo e a mente.

A meus irmãos, primos, aos meus avós que sempre se dedicaram em nos ajudar, em especial a Vovó Elza e Voinha Mirian. Aos meus tios Eneer e Paulo, que foram peças basilares na formação de minha personalidade e me aguçaram o gosto pela leitura, cultura, ciência, filosofia, museus e toda arte do conhecimento.

Ao meu orientador Tomás Lapa e a minha orientadora Norma Lacerda.

A amiga Kainara dos Anjos.

Aos meus amigos queridos Tcha, Luciana, Ceci, Lucy, Bel, Eugênia, Rubén, Juju, Francis, Rafa Ferrari, Joana, Jonas, Átila, Xilvy, Candy, João, tia Nice, Joyce, Fauzer, Marçal, Alex, Danilo, Saulo, Alexandre e Diogo.

Aos meus amigos da UNICAP que muito contribuíram para minha formação jurídica e para meu amor ao Direito: Jorginho, Lirou Piter, Laydy Lau, Bio do Bolo, Tia Norma, Vovis, Fofinha, Maga, Salóá, Preto, Gener, Jaque, Kelsen, Luana, Mário, Caró, Wanessa, Menino Guilherme e todos que estiveram presentes.

Aos meus amigos do São Bento de Olinda: Ana Maria, Guilherme, Choco, Oswaldo, Milk, Mirtiline, Luana, Janine, Liliane, Lilian, Renatinha, Aécio, Lulinha, Emanuelle, Danilo, Karina, Nadeja, Renato, Breno, Flavete, Cabeça, Diego e todos que não posso me lembrar porque são muitos.

A gringarada: Cosimo, Trigo, Pepe, Mahiou, Diana, Presunto, Salame, Ana, Juan, Meli, Carol, Mário, David, Carlos, Cirile, Rodry, Fabri, Cigano, Roger, Anão, Balona, Manuel, Pedro, Nuno e de todos da Ásia Central, América Latina, restando a Europa e África.

À paz, ao amor, ao estado laico, ao humanismo, à união dos povos, à
alegria, às festas.

RESUMO

Este trabalho tem por finalidade aprofundar a compreensão dos efeitos da utilização das normas indutoras como instrumento jurídico de revitalização de zonas históricas, retratando o caso da instalação do Porto Digital no Bairro do Recife. Sua intenção é estimular comportamentos, detendo um viés que pode ser utilizado na promoção da revitalização de zonas históricas, ou mesmo como instrumento da política urbana. Assim, a evolução do Estado e do Direito permitiu uma estrutura atual da Constituição, que legitima e ordena as competências municipais para a promoção de políticas públicas urbanas, utilizando, inclusive, seu sistema tributário para também perseguir tais fins. Sob este prisma, a prefeitura vem experimentando a tutela do Bairro do Recife desde o final da década de 1970. Na virada do milênio para 2015, fora implementado um polo de tecnologia e de economia criativa, tendo sua escolha geográfica no Bairro do Recife, como decisão política para promover a dinamização e conservação deste bairro histórico que se classifica na Legislação Municipal Zona Especial de Preservação Histórica 09 - ZEPH 09.

PALAVRAS-CHAVE: Norma indutora. Economia criativa. Revitalização do Bairro do Recife.

ABSTRACT

This study aims to deepen the understanding of the use of inducing standards as a legal instrument of revitalization of historic areas, portraying the Porto Digital setup case in the neighborhood of Recife. It aims to stimulate behavior, holding a bias that can be used to promote the revitalization of historic areas, or even as an instrument of urban policy. Thus, the evolution of the state and the law allowed a current structure of the Constitution, which legitimizes and orders the municipal competencies for the promotion of urban public policy, using also its tax system to also pursue such purposes. From this material, the city has experienced the tutelage of Recife neighborhood since the late 1970's the turn of the millennium in 2015, had implemented a center of technology and creative economy, taking its geographic choice in the neighborhood of Recife, as political will to promote the revitalization and preservation of this historic neighborhood that is classified in the Municipal Law as ZEPH 09.

KEYWORDS: Tax exemption. Creative economy. Rehabilitation of Recife District.

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

GRÁFICO 1 PORCENTAGEM DAS EMPRESAS ISENTIVAS **Erro! Indicador não definido.**

IMAGEM 1 PÁTIO DE SÃO PEDRO	57
IMAGEM 2 IMÓVEL 181 (RUA DO APOLO) ANTES DA CHEGADA DO PORTO DIGITAL.....	89
IMAGEM 3 IMÓVEL 181 (RUA DO APOLO) APÓS A INSTALAÇÃO DO PORTO DIGITAL.....	90
IMAGEM 4 IMÓVEIS DE RISCO DESTINADOS AO PORTO DIGITAL	90
IMAGEM 5 DIFERENTES TIPOLOGIAS DE ARQUITETURA NO BAIRRO DO RECIFE	91
IMAGEM 6 EMPRESAS LIGADAS AO PORTO DIGITAL OCUPANDO E CONSERVANDO AS CONSTRUÇÕES NO RECIFE ANTIGO (SETOR DE INTERVENÇÃO CONTROLADA)	101
IMAGEM 7 EXPANSÃO DO PORTO DIGITAL PARA O QUADRILÁTERO DE SANTO AMARO	113
TABELA 1 INVESTIMENTOS PÚBLICOS LIBERADOS POR TERMOS ADITIVOS AO PORTO DIGITAL *	87
TABELA 2 LISTA DE IMÓVEIS DO PORTO DIGITAL*	94
TABELA 3 LISTA DO QUANTITATIVO DE EMPRESAS POR ENDEREÇO.....	98
TABELA 4 AUMENTO DE EMPRESAS NO PORTO DIGITAL DE 2004 A 2015	106
TABELA 5 VALORES DE ARRECADAÇÃO DO ISS DAS EMPRESAS DO PORTO DIGITAL DE 2004 A 2015	106

TABELA 6 VALORES DO FUNDO DA LEI 16.731 DE 2001	108
TABELA 7 PESO DAS INSENÇÕES NA ESCOLHA DE INSTALAÇÃO DO BAIRRO DO RECIFE.....	111
TABELA 8 IMÓVEIS TRANSACIONADOS MEDIANTE COMPRA E VENDA POR ANO NO CENTRO HISTÓRICO DO RECIFE (2008-2013)	120
TABELA 9 IMÓVEIS TRANSACIONADOS MEDIANTE COMPRA E VENDA POR ANO NO CENTRO HISTÓRICO DO RECIFE (2008-2013)	121
MAPA 1 MAPEAMENTO DAS EMPRESAS DE T.I.C. NO BAIRRO DO RECIFE	97
MAPA 2 VARIAÇÃO DA MÉDIA DOS PREÇOS POR METRO QUADRADO DOS IMÓVEIS DE USO COMERCIAL. ITBI RECIFE (2008 a 2013).....	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL – arranjos produtivos locais
BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB - Banco do Nordeste
CC – Código Civil
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
CF – Constituição Federal
CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CTN – Código Tributário Nacional
EC – economia criativa
FIDEM – Fundação Desenvolvimento Municipal
IPTU – Imposto territorial predial urbano
ISS – Imposto sobre serviço
ITBI – Imposto sobre transmissão de bens imóveis
LUOS – lei de uso e ocupação do solo
ONU – Organizações das Nações Unidas
PPP – Parceria Público-Privada
PPSH – Plano de Preservação de Sítios Históricos
PRB – Plano de Revitalização do Bairro do Recife
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
RMR – Região Metropolitana do Recife
SERFHAU – Serviço federal de habitação e urbanismo
STF – Supremo Tribunal Federal
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
URB – Empresa de Urbanização do Recife
TI – tecnologia da informação
ZEPH – Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico
ZP – Zona de Proteção
ZPR – Zona de Proteção Rigorosa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Caracterização e Formulação do Problema-hipótese	17
1.2 Justificativa para o tema	18
1.3 Objeto	19
1.4 Objetivos	20
1.4.1 Objetivo Geral	20
1.4.2 Objetivos Específicos	20
1.5 . Metodologia	21
2 A TUTELA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO NAS LEIS E NA CONSTITUIÇÃO E A NORMA INDUTORA	22
2.1 Histórica dos Instrumentos Protetivos do Patrimônio Histórico Construído no Brasil.	22
2.2 - Os Instrumentos de Tutela e Proteção do Patrimônio Histórico no Ordenamento Jurídico Brasileiro	26
2.2.1 Ação Popular e Ação Civil Pública	27
2.2.2 Inventário	28
2.2.3 Tombamento, Vigilância e Desapropriação	28
2.2.4 Financiamento para Patrimônio histórico	30
2.3 - Estrutura Federativa Constitucional e Tutela do Patrimônio Histórico	33
2.3.1 Classificações de Competências Federativas na Constituição	33
2.3.2 Atuação Municipal na tutela do patrimônio histórico	34
2.4 - Norma de Intervenção Econômica	38
2.4.1 Receitas e Tributos	39
2.4.2 Extrafiscalidade	43
2.4.3 Incentivo e Isenção Fiscal	45
2.5 Competência do Município para Tributar e Isentar	47
2.6 Conclusão parcial	48
3 LEIS URBANÍSTICAS E PRESERVACIONAISTAS NO BAIRRO DO RECIFE	50
3.1. O percorrer das Leis	50
3.2 - As Primeiras medidas protetivas em nível estadual e municipal do patrimônio histórico do Bairro do Recife	56
3.3 - Ações de Preservação e Revitalização	59

3.4 Conclusão parcial	71
4 ESTRATÉGIA ATUAL DE REVITALIZAÇÃO DO BAIRRO DO RECIFE	72
4.1 Polo de TIC e território	72
4.2 Os Arranjos Produtivos Locais: os atores do tecnoparque da revitalização do Bairro do Recife.....	79
4.3 Análise do Componente Territorialização	89
4.4 O Porto Digital e o Bairro do Recife: receitas e isenções a serviço da revitalização	99
4.4.1 Receitas adquiridas após a norma indutora: o caso do ISS das empresas instaladas no Bairro do Recife.....	102
4.4.1.1 Contrato de Gestão nº 4 da PCR com o Porto Digital	115
4.4.2 Receitas do Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI	118
4.5 Conclusão parcial	123
5 CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIAS.....	128
ANEXOS – Questionário de entrevista	138

1 INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo são os efeitos da utilização da norma indutora como instrumento jurídico da política urbana revitalizadora. Dessa forma, busca-se contribuir com o estudo dos elementos do Direito para aprofundar o debate sobre a utilização da norma indutora como meio de revitalização das áreas históricas, segundo a previsão constitucional das competências de proteção do patrimônio histórico.

Sem desprezar a importância dos debates epistemológicos sobre o conceito de regeneração e reabilitação, padronizaremos a utilização da expressão revitalização por ser uma constante nas legislações do município do Recife, desde o final da década de 1970, nas suas políticas de tutela do patrimônio histórico. Assim, o termo revitalização urbana será utilizado como sinônimo geral de outras ações similares como regeneração e reabilitação urbana. Entrementes, a Carta de Lisboa de 1995 trouxe a lume a definição conceitual de Revitalização, Regeneração e Reabilitação, Renovação e Requalificação. Seu artigo 1º assim estabelece que:

a) Renovação Urbana: Acção que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua consequente substituição por um novo padrão urbano, com novas edificações (construídas seguindo tipologias arquitectónicas contemporâneas), atribuindo uma nova estrutura funcional a essa área. Hoje estas estratégias desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados aos quais não se reconhece valor como património arquitectónico ou conjunto urbano a preservar.

b) Reabilitação urbana: É uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, económicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige o melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e instalação de equipamentos, infra-estruturas, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito.

c) Revitalização urbana: Engloba operações destinadas a relançar a vida económica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem ou com identidade e características marcadas.

d) Requalificação urbana: Aplica-se sobretudo a locais funcionais da “habitação”; tratam-se de operações destinadas a tornar a dar uma actividade adaptada a esse local e no contexto actual. (grifos nossos)

Não teceremos considerações exaustivas sobre os conceitos de economia criativa e tecnologia da informação/*software*. O estudo analisou, também, a utilização da isenção fiscal na implantação do parque de tecnologia da informação

(tecnopolo) e economia criativa, tendo em vista que a lei projetou ações de revitalização para imóveis históricos do Bairro do Recife.

O *software*, produto da indústria de tecnologia da informação (TI), é um item do conjunto produzido pela economia criativa (EC), assim conceituada pelo autor John Howkins, e foi o primeiro item da EC a ser implantado e promovido por leis de isenção fiscal no Bairro do Recife. Limitar-nos-emos, de modo geral, ao termo e conceito da EC, na medida em que o produto *software* se encontra dentro deste sistema de produção. Haverá casos em que se exige tratamento da nomenclatura “tecnologia da informação” devido a digressão histórica, pois o *software* foi o primeiro item da EC a ter isenção de impostos municipais quando o ramo dessas empresas se instalou no Bairro do Recife. Tampouco aprofundaremos o debate conceitual sobre patrimônio histórico.

No domínio jurídico nacional, os termos relacionados com a proteção do patrimônio histórico ainda são vagos. Como consequência, tem-se não só a insegurança jurídica como a ausência de responsabilidade na continuidade da tutela, pois inexistente uma lei nacional que cobre dos gestores a continuidade da preservação e de projetos que tutelem o patrimônio histórico. Tomando outra situação como exemplo, observa-se que Portugal editou um código (lei) específico para a regeneração, titulado de Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, através do DL 307/2009, que trouxe como um dos objetivos a revitalização de zonas históricas. No caso de Portugal, o texto jurídico imprime em sua natureza um melhor amoldamento das políticas públicas e ações governamentais e esta finalidade, pois insere em seu texto a realidade do patrimônio histórico.

No Brasil, o ordenamento jurídico vem tomando emprestado de outros ramos do Direito, como a indução econômica e a isenção fiscal, para a finalidade de revitalização urbana. É o caso do Recife, que conseguiu implantar este sistema e vivencia uma ocupação de casarios históricos no Bairro do Recife pelas empresas de Tecnologia da Informação e Economia Criativa.

A Constituição de 1988 delegou novas atribuições tanto legislativas quanto administrativas para o ente Federado Município. Além de garantir direitos sociais, nos campos da saúde e da educação, a Magna Carta de 1988 acertou ao delegar algo imanente à natureza municipal, ou seja, a competência sobre o planejamento urbano, o meio ambiente e a tutela do patrimônio histórico.

Apesar desse avanço, os campos do meio ambiente e do urbanismo não foram contemplados no mesmo texto constitucional. Por um lado, a Política Urbana foi incluída no título “Ordem Econômica e Financeira”, enquanto a Política relacionada ao meio ambiente vem inserida no título “Ordem Social”, ao lado da saúde e da educação. A não inserção da temática do meio ambiente no título Ordem Econômica reflete a ausência da dimensão econômica que é essencial para a compreensão do conceito sustentável no texto da Constituição:

E, embora a defesa do meio ambiente seja um dos princípios a serem observados nas atividades econômicas, as disposições sobre o meio ambiente e sobre a política urbana não se comunicam, com consequências negativas principalmente para a proteção do meio ambiente construído. Este parece ficar protegido somente quando apresenta possibilidades de ser considerado parte do patrimônio histórico, cultural, artístico ou ambiental, esse último ligado mais à questão paisagística que ao espaço construído. (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 143)

Mesmo existindo uma evolução na tratativa do tema, ao se elevar ao nível constitucional existem descompassos normativos e de integração jurídica das leis que se referem ao patrimônio histórico. Observa-se que a utilização de normas indutoras, com sua faceta da isenção fiscal dos impostos municipais na cidade do Recife do ISS (lei municipal 17.244/2006), não foi apenas destinada à implantação do nicho econômico de T.I.C., por trazer em seu texto o escopo da revitalização do Bairro do Recife. No seu texto legal, deixa claro que esta modalidade jurídica está a serviço do patrimônio histórico construído, ao ter em seu escopo a ocupação no perímetro histórico do Bairro do Recife – ZEPH -09:

- Lei de incentivo à ocupação do solo – que consiste em condições especiais de uso e ocupação de solo. De acordo com a lei municipal nº 16.176/96, concede isenção no IPTU de acordo com o tipo de reforma feita no imóvel.
- Lei municipal nº 16.290/97 que estabelece condições especiais de uso e ocupação do solo, criando mecanismos de planejamento e gestão amparados no plano de revitalização da zona especial do patrimônio histórico-cultural 09, ou seja, o Bairro do Recife.
- Lei municipal 17.244/2006 que institui o programa de incentivo ao Porto Digital mediante a concessão de benefícios fiscais aos estabelecimentos, contribuintes do imposto sobre serviço de qualquer natureza - ISSQN, situados no âmbito de revitalização da zona especial do patrimônio histórico cultural 09 - sítio histórico do Bairro do Recife.

- Lei municipal nº 17.762/2011 que versa, também, sobre a expansão territorial do Porto Digital, incluindo, além do Bairro do Recife, o quadrilátero do bairro de Santo Amaro (entre as avenidas Cruz Cabugá, Norte, Mário Melo e a rua da Aurora). E ainda, de acordo com esta lei, as empresas de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e economia criativa, instaladas no território do Porto Digital, podem usufruir do benefício concedido pela prefeitura do Recife. (LIMA, 2012, p. 93)

1.1 Caracterização e Formulação do Problema-hipótese

Os instrumentos existentes mostram-se ineficazes no processo de tutela de áreas históricas. A ausência de código para tal disciplinamento é uma constante dessa temática. Tal fenômeno é perceptível no trato do patrimônio histórico material e imaterial. Um código poderia determinar o *modus operandi* da preservação e da revitalização, trazendo os princípios e normas mais autônomas e coligados pela especificidade do objeto regulado (SILVA, 2011). No mais, as leis nacionais não se apropriaram em seu texto dos conceitos de conservação integrada e restauro, não podendo imprimir uma natureza sensível à realidade das construções históricas.

Os gestores não se valem de leis com naturezas aptas e integradas para criarem programas eficazes de políticas de proteção de zonas históricas. A insegurança jurídica reflete-se na ausência de responsabilidade dos administradores com relação a esta temática, visto que não há obrigação de um investimento mínimo na conservação e revitalização das construções históricas (a exemplo do que já ocorre no campo da saúde e da educação). No Brasil, encontram-se previsões genéricas de políticas urbanas (o Estatuto da Cidade, Planos Diretores) e de preservação do patrimônio (Tombamento).

O problema, assim, se perfaz em não existir um tratamento sistemático e racional da matéria que combine diferentes medidas de revitalização, preservação e proteção do patrimônio (SILVA, 2010).

O atual quadro legislativo da revitalização segue à guisa de Direito Urbanístico: caráter disperso e assistemático (SILVA, 2010). A par disto, as normas de tutela do patrimônio cultural e da revitalização não foram seguidas de mudanças significativas, permanecendo defasadas e desarmônicas com relação aos preceitos e avanços constitucionais. Apesar da abertura de possibilidades de alguns instrumentos trazidos pela Constituição de 1988, os gestores super utilizam o tombamento (legal e administrativo) para a tutela do patrimônio histórico.

A mais recente cartada do poder público foi a indução de um centro de T.I. e E.C. no bairro, criando normas que desenvolvessem esse novo nicho econômico a fim de promover a ocupação, também, dos imóveis no Bairro do Recife.

Assim, levantamos a hipótese de que essas normas indutoras, à exceção da isenção parcial do ISS, da atividade econômica de T.I. e E.C., conseguiram promover o seu outro escopo: da revitalização do Bairro do Recife.

1.2 Justificativa para o tema

O tema das interrelações entre a utilização de normas tributárias indutoras (isenções) e o espaço urbano é um objeto de pesquisa de extrema relevância no mundo contemporâneo, devido à busca de novos espaços urbanos. O Brasil possui um estoque numeroso de monumentos isolados, tombados em áreas urbanas. Este estoque foi identificado no período de 68 anos de atuação do IPHAN e constitui o principal objeto de atuação do órgão (ZANCHETTI, 2007).

Com a visão de responsabilidade compartilhada entre os entes da federação, os Municípios vêm assumindo desde a década de 1980 as rédeas do projeto de requalificação. Contudo, nos últimos anos, o modelo de parceria público-privado impetrado pela experiência recifense deu-se através da criação de norma indutora, caracterizando a descentralização das ações e a aliança com os atores locais.

Em termos de instrumentos jurídicos, o que melhor se desenvolveu foi o do tombamento cujo escopo é o de conservar. No caso do Bairro do Recife, a conservação mediante a aplicação desta medida evitou que o conjunto arquitetônico sofresse com as nuances da modernização da cidade. No entanto, não foi capaz de revigorar sua ocupação e dinamização socioeconômica. Com as medidas extrafiscais, a norma tributária (isenção fiscal) vem sendo utilizada na tentativa de promover a revitalização dos edifícios históricos.

No passado, o Estado detinha o monopólio sobre o sentido do interesse público. Apenas através de sua persecução se poderia chegar a tal. A teoria da origem rejeitava que entidades privadas e coletivas emanassem atos que exprimissem interesse público.

Esta ideia não mais encontra ecos na realidade presente. Tanto a atuação estatal quanto a de entidades privadas (não estatais) atendem ao interesse coletivo.

Isto significa que o interesse público não é mais algo que se origina no Estado, mas trata-se de um resultado que se atinge. Para o jurista português Manuel Veiga de Faria: “não é a actuação do Estado que informa o interesse público, mas o interesse público que deverá informar a actuação do Estado, e que concomitantemente poderá informar a própria actuação particular”. (FARIA apud PINHEIRO, 2004)

1.3 Objeto

A pesquisa tem como objeto os efeitos espaciais no processo de revitalização, no Bairro do Recife, ao se utilizar a norma indutora, que promove a ocupação dos imóveis no Bairro do Recife. Conforme exposto alhures, o Brasil não sistematizou ainda na forma de código um regime jurídico específico e sensível para a revitalização de zonas históricas. O reflexo disso é a utilização frequente do instrumento jurídico do tombamento.

Desta feita, o Município do Recife utiliza suas competências constitucionais e tributária para colocação em prática não só da criação da economia criativa bem como a revitalização do Bairro do Recife. O contrato de Gestão do Porto Digital e a lei municipal 17.244 de 2006 têm em seu texto o escopo de induzir o nicho econômico de T.I. e E.C. e, em pé de igualdade, promover a revitalização do Bairro do Recife. Para tanto, a lei municipal concede isenção de ISS de 60% para as empresas que se instalarem no perímetro do Bairro do Recife. Essa é uma faceta de da extrafiscalidade dos tributos que vem sendo um instrumento a favor da revitalização.

A norma indutora tem por finalidade estimular comportamentos, oferecendo a seus destinatários opções para que, a partir de sua carga volitiva, percorra caminhos que sejam, em dado momento, de interesse do Estado. Assim, ao criar o novo nicho econômico no Bairro do Recife, de T.I. e E.C., o poder público estimula a atração de empresas no Bairro do Recife, promovendo, assim, a revitalização dos imóveis.

Na perspectiva orçamentária, o novo nicho econômico trouxe a arrecadação de impostos, especialmente o ISS, que na lei municipal é ofertada a isenção parcial às empresas que se instalaram no bairro. Devido a esta nova topografia político-administrativa, os tributos assumem dois vieses: o fiscal e o extrafiscal. O primeiro aduz a finalidade de custear a máquina pública, ou seja, o sustento do Estado para

cumprimento de suas obrigações. Com este fim ativista, a arrecadação tributária se instrumentaliza como ferramenta de financiamento das despesas do Ente Soberano; consequências de sua atuação no seio social. No segundo viés (o extrafiscal), o tributo se perfaz de um invólucro não arrecadatário, tendo como escopo o impacto no comportamento da sociedade e na sua economia, resumindo: fins políticos ou sociais, ou seja, constituindo-se como mais um elemento da norma indutora ao estimular comportamentos.

Essa isenção fiscal deveria ser um dos principais indutores de uma atividade econômica, trazendo, em consequência, a revitalização da zona histórica. Pode-se considerar que a cidade do Recife está se tornando foco de um *nóvel* parque tecnológico. Desde a implantação do Porto Digital, o Bairro do Recife vem recebendo instalações de empresas de T.I. O Resultado é a ocupação de imóveis que dantes se encontravam vazios e degradados.

Como política de fomento econômico, a Prefeitura, por meio da lei municipal 17.762 de 2011, estabeleceu a isenção do ISS (Imposto sobre Serviço) de até 60 % (sessenta por cento) sobre tais serviços em sociedades que se instalem no perímetro estabelecido entre o Bairro do Recife e o de Santo Amaro.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

Investigar os efeitos jurídicos da utilização da norma indutora como meio de revitalização das áreas históricas.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Analisar a base legal e constitucional do Poder Público na sua atuação legislativa e de políticas públicas no campo da tutela do patrimônio histórico e da norma indutora de nichos econômicos;

- Fazer um apanhado histórico das normas que tutelaram o patrimônio histórico na cidade do Recife até o Plano de Revitalização do Bairro do Recife nos anos de 1990 e seus efeitos;
- Pesquisar os efeitos da atual estratégia de revitalização ao promover norma indutora econômica que estimula a criação do Porto Digital no Bairro do Recife, tendo por escopo a revitalização dos imóveis do bairro.

1.5 . Metodologia

No primeiro capítulo, a pesquisa fez um aparato teórico sobre as normas de tutela do patrimônio histórico, discorrendo sobre o percorrer dessas normas na história até chegar a atual configuração constitucional que, para além de tutelar o patrimônio, divide essa responsabilidade com os entes federados.

No segundo capítulo, a dissertação utilizou de pesquisa sobre as sucessões de leis que cuidavam do zoneamento da Cidade do Recife, estudando as leis que se seguiram após o Plano de Preservação dos Sítios Históricos, denominado de PPSH, que versaram sobre a tutela, zoneamento e parâmetros de uso e ocupação do Bairro do Recife. Este capítulo utilizou os dados da pesquisa de Zanchetti e Lacerda (1999) sobre os efeitos do Plano de Revitalização do Bairro do Recife (PRBR), com tabelas e mapa.

No terceiro capítulo, a pesquisa debruçou sobre a atual estratégia de revitalização do Bairro do Recife, consequência da norma indutora, com a implantação do Porto Digital, polo de empresas de T.I.C. e E.C., em formato de Arranjo Produtivo Local de Triple Hélice (Governo, Empresas e Universidades). Foram utilizados: (i) dados de entrevistas às empresas sobre a isenção fiscal (91 formulários), (ii) dados de pesquisa direta de mapeamento das empresas no Bairro do Recife, localizando seu endereço e reproduzindo em mapa, (iii) dados da Secretaria de Finanças da Prefeitura do Recife dos valores do ISS de 2004 a 2015, (iv) dados dos imóveis e seu valor venal concedido, respectivamente, pelo Porto Digital e Prefeitura do Recife, (v) dados do Porto Digital sobre os valores de investimento de receita pública, (vi) dados do ITBI da pesquisa direta da Lacerda e Anjos (2014).

2 A TUTELA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO NAS LEIS E NA CONSTITUIÇÃO E A NORMA INDUTORA

As normas que contribuíram para a criação do polo de T.I. e Economia Criativa no Bairro do Recife trouxeram em seu texto dois escopos: a revitalização do Bairro do Recife e a indução de um novo nicho econômico. São duas ações num mesmo corpo normativo, ganhando a atuação estatal legitimidade nessas duas frentes de políticas públicas. Curiosamente, percebe-se uma integração do Direito Econômico com o Direito do Patrimônio Cultural, que vinham sendo tratados em diplomas próprios e separados. Nesse contexto, o presente capítulo trata acerca de uma digressão histórica da evolução política, jurídica e constitucional tanto da atuação estatal (mostrando a estrutura federada de atuação) na tutela do patrimônio histórico quanto das normas de indução econômica, contendo o conceito de receitas, despesas, tributação e extrafiscalidade.

2.1 Histórica dos Instrumentos Protetivos do Patrimônio Histórico Construído no Brasil.

O Brasil tem um histórico de carência de instrumentos jurídicos para a proteção dos seus monumentos. O tratamento dado pelo Direito nacional se resume a leis esparsas, ante a ausência de sistematização e de codificação do Direito do Patrimônio Cultural e Urbanístico. Ao longo da história do Direito Constitucional brasileiro,¹ a vigente Carta Magna de 1988 foi a mais completa das Constituições ao estabelecer, em seu artigo 216, um leque de opções instrumentais. Para além da recepção do super utilizado tombamento, instituíram-se os instrumentos como o inventário, o registro, a vigilância e outras formas de acautelamento (BRASIL, Cf. 1988). Outra novidade foi a recepção das ações processuais para a preservação, a ação popular e a ação civil pública, dando opção ao Poder Judiciário de interferir em conflitos ou inclinar medidas protetivas do patrimônio histórico.

Mesmo com as opções de preservação trazidas pelo Constituinte e por outras leis criadas ou recepcionadas, a preservação de monumentos antigos, para Choay

¹ Elucide-se o fato histórico que houve as outorgadas Constituições de 1824, 1937 e 1967 e a promulgação das Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988. O número de sete constituições em quase 150 anos prova as instabilidades políticas pelas quais passou a política brasileira.

(2001), é antes de tudo uma questão de mentalidade. Foi necessário que essa temática percorresse experiências internacionais para alcançar, *a posteriori*, a realidade brasileira.

Como exemplo de casos estrangeiros, a França oitocentista foi pioneira na Europa, e no mundo, ao reconhecer os trabalhos realizados pelos seus legisladores na proteção do patrimônio histórico material em 1887. Porém, ações do Estado francês, desde 1830, já empreendiam inspeções de proteção ao patrimônio, vindo a procederem tombamentos de prédios históricos. Nesta fase inicial, a erudição não foi um critério central, e sim os “imperativos pragmáticos e econômicos de uma política de conservação e de proteção” (CHOAY, 2001, p. 146).

Em 1913, um aprimoramento resultou em nova Lei que veio trazer elementos para a proteção de monumentos históricos, tratou-se da: “instituição de órgão estatal centralizado, dotado de uma poderosa infraestrutura administrativa e técnica, o Serviço de Monumentos Históricos, e uma rede de procedimentos jurídicos adaptados ao conjunto dos casos passíveis de previsão” (CHOAY, 2001, p. 148). A partir desse momento, o poder público começou, passo a passo, a constituir legislações e políticas de preservação dos monumentos.

Ainda no plano internacional, houve exemplos de proteção constitucional como a Carta Política Mexicana de 1917 e a Carta Alemã de 1919 que trouxeram alguns regramentos na tutela do patrimônio histórico (SOARES, 2009). O percurso internacional de proteção ao patrimônio histórico acompanhou a história da Organização das Nações Unidas, sendo regida pelas convenções e recomendações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A Carta de Veneza de 1964 trouxe uma nova abordagem para o patrimônio histórico sob a percepção construída como recurso econômico (SOARES, 2006, apud SOUSA NETO, 2012), preocupando-se com o significado cultural dos monumentos históricos (COSTA, 2011, apud SOUSA NETO, 2012). O desenvolvimento da indústria e da urbanização preocupou a UNESCO que aprovou a Recomendação Sobre a Conservação dos Bens Culturais ameaçados pela execução das obras públicas ou privadas (UNESCO, Paris, 1968). Em 1972 foi aprovada a Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural Mundial.

O fato embrionário no qual se ventilou o debate da valorização e proteção do patrimônio cultural brasileiro ocorreu no primeiro quartel do século XX, com a

Semana de Arte Moderna de 1922. O nacionalismo e a busca por uma linguagem brasileira foram marcas presentes do movimento modernista. A partir da reflexão artística dos intelectuais, teve-se uma maior preocupação com a construção da identidade nacional. O patrimônio cultural possui valores capazes de formar essa identidade, cita-se como exemplos: o valor nacional, baseado no poder afetivo que o patrimônio possui para a Nação; valor cognitivo caracterizado pela importância da multiplicidade histórica, política, costume e artes que o patrimônio cultural assume. Funciona-se, também, como pedagogia geral do civismo e sua importância para a memória social. Ademais, o patrimônio cultural é um ativo econômico (valor econômico) que gera políticas públicas específicas voltadas para exploração financeira, a exemplo da atividade turística. (CHOAY, 2001).

Segundo Maria Cecília Londres Fonseca (apud SOUZA NETO, 2012):

A temática do patrimônio surge, portanto, no Brasil, assentada em dois pressupostos do modernismo, enquanto expressão da modernidade: o caráter ao mesmo tempo universal e particular das autênticas expressões artísticas e a autonomia relativa da esfera cultural em relação às outras esferas da vida social. A atuação dos modernistas no SPHAN vai mostrar como eles puseram em prática, num campo cultural e político específico, e sob um regime autoritário, esses pressupostos (2009, p. 92).

No plano brasileiro, os primeiros instrumentos jurídicos importantes foram criados na década de 1930, tendo como primeiro tratamento constitucional a Carta Magna de 1934. Nela, a proteção de belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico era competência dos entes públicos (União, Estados e municípios), prevista no inciso III do artigo 10 e em seu artigo 148 (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934).

Durante a Ditadura Vargas, quando se buscou a promoção da identidade nacional, a Constituição de 1937, em seu artigo 134, reiterou o entendimento de 1934, reforçando a competência municipal para a proteção do patrimônio cultural (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937). O Decreto-Lei nº 25/1937 organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, instituindo o tombamento como forma de proteção. Tal projeto de lei também criou o órgão responsável pela preservação do patrimônio cultural: o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) (FERNANDES, 1995). Esta medida foi relevante por ter criado o primeiro sistema

jurídico para a tutela dos monumentos históricos que se tem notícia em âmbito federal.

A proteção do patrimônio histórico e artístico nacional por este Decreto-Lei marcou uma nova fase de proteção do patrimônio, sendo o texto inaugural de uma legislação específica sobre o patrimônio cultural no Brasil. Trazia em seu corpo legal o Tombamento como forma de proteção e regulamentava o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN. O tombamento surgiu como fórmula de compromisso entre o direito particular à propriedade e a defesa do interesse público pela preservação de valores culturais (FONSECA, 2009, apud SOUSA NETO 2012).

Moyses Marcionilo de Siqueira Neto (2011) entende que os patrimônios, a partir do decreto-lei 25, “são identificados através dos fatos memoráveis da história do Brasil ou excepcionalidades, ideias que revelam um dispositivo de valoração onde prevalece a aura do nacional, caracterizada nos valores da tradição e civilização”. (SIQUEIRA NETO, 2011, p.52) O Estado Novo com Getúlio Vargas, em contexto autoritário, construiu um enredo histórico contado através dos bens tombados pelo IPHAN.² Este órgão teve uma atuação de forma centralizada, influenciada pela política de preservação francesa, vindo a colaborar com questões nacionalistas.³

Rodrigues (apud SOUSA NETO, 2012, p. 22) traz reflexões relevantes acerca da legislação instaurada e o interesse dominante de elites:

A prevalência das ideias contidas no anteprojeto de Rodrigo Melo Franco de Andrade em detrimento das expostas no projeto de Mário de Andrade, e que resultaram na expedição do Decreto-lei nº 25/37, pode ser compreendida, com facilidade, ante o receio dos efeitos que as normas de proteção ao patrimônio cultural pudessem gerar no conceito de propriedade vigente na época. Teria contribuído ainda para prevalência das ideias de Rodrigo Melo Franco de Andrade sobre as defendidas por Mário de Andrade, a ebulição política do Estado Novo e, também, a dificuldade do povo e da intelectualidade em absorver a importância da preservação do patrimônio cultural material e imaterial, somando-se a tudo isso o aspecto avançado das ideias de Mário de Andrade. Este instrumento legal editado em 1937 foi mais facilmente aceito pela elite que temia uma agressão ao seu direito, quase absoluto, de propriedade pelo contorno legal dado ao tombamento. [...] O conceito de cultura estava ligado, primordialmente, aos bens móveis

² Para Siqueira Neto, em *Sob o Véu do Patrimônio Cultural: uma análise do processo de tombamento em Pernambuco (1979-2005)*, 2011, p. 53, essa representação é típica na formação da história dos Estados Nacionais.

³ A exemplo, Siqueira Neto cita o tombamento de Ouro Preto como a primeira medida do recém-criado órgão, haja vista que a cidade está no imaginário político como centro histórico da emancipação, p. 53.

ou imóveis. A proteção do chamado patrimônio cultural se resumia a tombamentos e inscrições de obras que, ou eram belas, sob o conceito de beleza de um grupo de tecnocratas, ou traduziam fatos marcantes da história do Brasil, sob um critério meramente empírico, sem qualquer fundamento científico e, juntando-se a isto, a ausência de mecanismos para a proteção do patrimônio cultural do povo, da massa, dos grupos marginalizados.

A partir de então, o Poder Público empreendeu na construção de legislação que visasse à tutela do patrimônio histórico, que teve sua melhor expressão na atual Constituição de 1988. Apesar desse esforço político, o aparato jurídico se configura por ser esparso e não codificado.

2.2 - Os Instrumentos de Tutela e Proteção do Patrimônio Histórico no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Sob a ótica do Direito, o patrimônio histórico pode ser tratado de duas formas: a do Direito Urbanístico e a do Direito Cultural. A Constituição de 1988 teve o ineditismo ao abrir um capítulo da política urbana⁴ e distribuir melhor entre seus entes federados a competência para legislar e proteger o patrimônio histórico, lançando novos parâmetros para o Direito do Patrimônio Cultural.⁵

Como apontado, a Constituição de 1988 trouxe no artigo 216 o entendimento de que o patrimônio cultural brasileiro é constituído dos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Já em seu parágrafo 1º, ressaltou que as medidas de proteção são o inventário, o registro, a vigilância, o tombamento e a desapropriação, e outras formas de acautelamento e preservação. Destes elencados, apenas o registro não

⁴ Capítulo II, Título VII, artigos 183 e 184.

⁵ Assim, os artigos 23 e 24 trazem as seguintes premissas: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (BRASIL, Constituição de 1988) Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

se aplica ao patrimônio histórico construído. Vale ressaltar que tais instrumentos não se resumem neste corpo normativo, podendo o legislador infraconstitucional criar novos mecanismos de salvaguarda dos bens culturais. Aumenta-se, desta via, a compreensão de patrimônio cultural (SOARES, 2009).

A par disto, Júlia Alexim Nunes da Silva entende que:

No Brasil, a Constituição Federal consagrou, expressamente, no artigo 216, elementos definidores do patrimônio cultural e elencou os institutos protetores dos bens culturais a serem adotados pelo Poder Público. A partir dessas disposições constitucionais, é possível, pois, deduzir um conjunto de princípios informadores do Direito do Patrimônio Cultural que vinculam o legislador infraconstitucional, em ambos os países, no que se refere à adequação da regulação legal da matéria (SILVA, p. 03)

Importa conceituar sobre alguns instrumentos imprescindíveis à conservação do patrimônio cultural.

2.2.1 Ação Popular e Ação Civil Pública

Existem dois meios processuais de proteção, denominados de remédios constitucionais, ação popular e ação civil pública. O primeiro tem previsão constitucional no artigo 5º, LLXXIII, que prevê que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (BRASIL, CF 1988). A Lei da ação popular, de nº 4.757 de 1965, conceituou em artigo 1º, § 1º o patrimônio público como os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

A ação civil pública (ACP) é prevista no artigo 129 como umas das funções institucionais do Ministério Público, que também tem a missão de promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A ACP é entendida pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles (2008) como “instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, protegendo os interesses difusos da sociedade” (pág. 152). A Lei que a regulamenta é a de nº 7.374 de 1985, e traz no artigo 1º os bens sob sua

tutela, dentre os quais estão os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico.

2.2.2 Inventário

O inventário é um instrumento destinado ao conhecimento de bens culturais, como o patrimônio histórico material, sendo uma importante ferramenta para as políticas de preservação do patrimônio cultural (CAMPOS, 2013). Segundo Marcos Paulo de Souza Miranda:

Sob o ponto de vista prático o inventário consiste na identificação e registro por meio de pesquisa e levantamento das características e particularidades de determinado bem, adotando-se, para sua execução, critérios técnicos objetivos e fundamentados de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, paisagística e antropológica, entre outros. Os resultados dos trabalhos de pesquisa para fins de inventário são registrados normalmente em fichas onde há a descrição sucinta do bem cultural, constando informações básicas quanto a sua importância histórica, características físicas, delimitação, estado de conservação, proprietário etc. (MIRANDA, 2008, apud, CAMPOS, 2013, p. 122)

Contudo, por mais que este instrumento venha sendo matéria de regulamentação legal em alguns Estados e Municípios, o inventário ainda não goza de regulamentação infraconstitucional nacional que permita estabelecer regras gerais. Pelo regramento constitucional, poderão os Estados e Municípios legislar sobre este instrumento de inventário bem como sobre a proteção e preservação de seus patrimônios culturais em sede de competência legislativa plena.

2.2.3 Tombamento, Vigilância e Desapropriação

A palavra tombamento advém do verbo tomar. No direito lusitano, era o instrumento de registrar, inventariar, arrolar e inscrever bens. Fazia-se a inscrição do inventário em um livro próprio sendo guardado na Torre do Tombo. O instituto, no direito brasileiro, foi concebido como ato do poder público de registrar bens e de tutela (MEIRELLES, 1999 apud MOREIRA NETO, 2002).

Ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto que tombamento:

“é uma intervenção ordinatória e concreta do Estado na propriedade privada, limitativa de exercício de direitos de utilização e disposição,

gratuita, permanente e indelegável, destinada à preservação, sob regime especial, dos bens de valor cultural, histórico, arqueológico, artístico, turístico ou paisagístico”. (MOREIRA NETO, 1998, apud MORAIS, 2002)⁶

Devido ao sistema federativo brasileiro, as esferas estaduais e municipais decidirão autonomamente a quem é devida a sua atribuição. O tombamento é procedimento administrativo composto de uma série de atos preparatórios que resultam no ato final de determinar a inscrição do bem no livro do Tombo. O resultado é a sujeição a restrições parciais decorrentes do tombamento (MEIRELLES, 1999 apud MOREIRA NETO).

Apesar da dissonância com as necessidades presentes, a Lei instituidora do Tombamento se perfaz como a principal norma de proteção dos bens culturais (CASTRO, 1991, apud SILVA). Resta assente o quão necessita de atualização nosso aparato legislativo.

Dentro do decreto-lei 25, que instituiu o tombamento federal e delimitou as ações do IPHAN, há a previsão da vigilância como forma de proteção do patrimônio histórico (art. 20). Na vigilância, imóveis tombados em nível federal ficam sujeitos à vigilância permanente do IPHAN, que poderá inspecioná-los sempre que for julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa.

A desapropriação já era mencionada no decreto-lei 25/37 como mais uma ação do Estado na salvaguarda dos monumentos tombados, sendo recepcionada no texto constitucional como instrumento de tutela do patrimônio histórico. Na norma legal, o tratamento do artigo 19 e de seu parágrafo 1º estabelece que o proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação de que necessite o bem tombado, deverá comunicar a necessidade das obras do bem ao IPHAN, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pelo imóvel. Ao IPHAN abriu-se caminho para duas possibilidades: ou executará a obra de restauro sob as expensas da União, no prazo de seis meses, ou providenciará para que seja feita a desapropriação do imóvel. O tratamento federal encontra-se em defasagem pois não garante ao proprietário do bem alguma compensação.

⁶ MORAIS, Maxwell Medeiros de. **Regime jurídico do tombamento**. 2002. Disponível em: < >. Acessado em: 20 de março de 2015.

A desapropriação é um instituto jurídico por meio do qual o Poder Público adquire compulsoriamente do particular ou de outro ente público, o direito de propriedade de um bem. Cabe ao Estado, portanto, executar essa via expropriatória por deter a legitimidade para praticar ações em prol do interesse público e coletivo em primazia do privado (MELLO, 2005). Para Renata Peixoto Pinheiro:

No Brasil, a desapropriação urbanística não está submetida a um regramento específico. Falta-lhe uma disciplina própria. A utilização deste instituto tem como fundamento legal, especialmente, a Lei de Desapropriações por utilidade pública (Decreto-Lei 3.365/41, artigo 5º) e ainda encontra abrigo na Lei nº 4.132/62, que define os casos de desapropriação por interesse social. Isto quer dizer que ela tem como base legal as mesmas normas que tratam da desapropriação tradicional. (2004, p. 79).

2.2.4 Financiamento para Patrimônio histórico

Zanchetti (2007) aponta que o tema do financiamento da revitalização urbana não sofreu uma ordenação sistemática pelos encabeçadores da teoria econômica tradicional. A forma como se percebem esta temática é a mesma de quando se trata de fontes de receitas: impostos, taxas, transferências e empréstimos, “e da forma como a receita é repartida entre os serviços públicos” (THOMPSON, 1965, apud ZANCHETTI, 2007, p. 07).

Segundo esta visão tradicional, o processo de revitalização é percebido como um serviço da administração pública, cujos recursos têm origem nos orçamentos normais. Como a implementação do processo de revitalização é uma atividade permanente, muitas vezes seu processo passa a contar com orçamentos extraordinários, seja por transferências governamentais ou empréstimos adquiridos de instituições pública ou privada (RICHARDSON, 1971, apud ZANCHETTI, 2007). Zanchetti (2007) enfatiza que:

Na abordagem tradicional, o financiamento da revitalização é, principalmente, uma atividade de captação de recursos externos para conseguir receitas extra orçamentárias. Os governos locais seriam pouco propensos a aplicar recursos de origem local, pelo menos em grande volume, em áreas problemáticas, como são aquelas que necessitam de projetos de revitalização (p. 07).

A revitalização se define além da mera reestruturação dos espaços físicos urbanos e de seus imóveis construídos. Mantém interlocuções com questões

econômicas que propiciem a criação de empregos e investimentos continuados, ou seja, a sustentabilidade econômica da área. Portanto, “é dependente, também, de processos econômicos endógenos incluindo a capacidade de autofinanciamento” (ZANCHETTI, 2007, p. 08).

Uma modalidade de solução para países como os da América Latina, que não sanaram suas crises fiscais, seria a criação de fundos de promoção de atividades culturais, como a conservação do patrimônio histórico construído, por meio da qual as empresas privadas e semi-públicas deduziriam seus impostos. Novas estratégias vêm surgindo, buscando ativar mais investimento do setor privado em áreas patrimoniais, tendo em vista a sua baixa atuação histórica de investimentos. Zanchetti (2007) destaca que este caráter associativo entre a iniciativa privada e o Poder Público (parcerias Público-Privadas), encontrou êxito em algumas cidades na América Latina como Cartagena de Índias (Colômbia) e Tiradentes, no Brasil.

A partir dos anos de 1990, a ação do setor privado no processo de revitalização ganhou um aparato legal com a Lei Rouanet (Lei 8.313 de 1991), que passou a institucionalizar as atividades de mecenato, por meio das quais as empresas deduziriam seus impostos (especialmente o de Renda) em projetos culturais. Seu artigo 1º instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor, tendo como ferramenta de implementação deste programa:

- I - Fundo Nacional da Cultura (FNC);
- II - Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart);
- III - Incentivo a projetos culturais.

O artigo 3º estabeleceu que os projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac deverão atender, entre outros objetivos, à preservação e à difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, mediante:

- a) construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como de suas coleções e acervos;
- b) conservação e restauração de prédios, monumentos, logradouros, sítios e demais espaços, inclusive naturais, tombados pelos Poderes Públicos;**
- c) restauração de obras de artes e bens móveis e imóveis de reconhecido valor cultural;**
- d) proteção do folclore, do artesanato e das tradições populares nacionais. (grifos nossos) (BRASIL)

O artigo 4 °, ao regulamentar o Fundo Nacional da Cultura (FNC), com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac, dentre outros, objetiva contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a lei estabeleceu que facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, desde que os projetos atendam aos critérios que também incluem preservação do patrimônio cultural material e imaterial (art. 18).

Além da Lei de Incentivo, as isenções fiscais vêm sendo utilizadas como ferramenta da política urbana revitalizadora de centros históricos abandonados. A CEPAL entende essas isenções como instrumentos importantes para financiamento da revitalização de áreas urbanas, ressaltando sua baixa aplicação (ZANCHETTI, 2007). Brakarz (2006) elenca que um dos casos para se obter sucesso na política de revitalização consiste em estabelecer leis urbanísticas e tributárias que projetem incentivos fiscais ao investimento privado, deduzindo os impostos sobre as atividades econômicas que se instalem nessas zonas de revitalização. Ao exemplificar casos internacionais, o autor cita a Cidade do México e Quito, no Equador, onde, respectivamente:

No caso da recuperação do Centro Histórico da Cidade do México, o Governo Federal oferece como incentivo: (i) a dedução imediata de 100% dos investimentos em imóveis localizados no centro histórico, para fins do cálculo do imposto de renda; (ii) a redução do valor de um imóvel até um máximo de 60%, para efeitos do imposto de transmissão; (iii) a redução de 90% do imposto de bens durante 5 anos após restaurado ou reabilitado um imóvel. Por parte do Governo do Distrito Federal, os incentivos fiscais são: um subsídio de até 100% dos impostos sobre a compra de imóveis e sobre o imposto predial, de taxas relacionadas com a construção e com as ligações de serviços de água e drenagem.

A prefeitura de Quito oferece isenção sobre o imposto predial por 5 anos, devido somente sobre o excedente do valor original, gerado em função dos investimentos feitos pelos proprietários e do valor agregado resultante das intervenções públicas na área (BRAKARZ, 2006). O Plano de Revitalização do Bairro do Recife (PRBR), anos de 1990, também instituiu em Lei Municipal (16.290/97) isenções parciais e totais de IPTU e ISS para os empresários que

estivessem atuando, especialmente, no setor de bares, restaurantes e lazer. Com a implantação do Porto Digital, no Bairro do Recife, a Prefeitura continuou com a política de conceder isenção parcial (lei 17.244/2006) do ISS para as empresas de T.I.C. que se instalassem no bairro.

2.3 - Estrutura Federativa Constitucional e Tutela do Patrimônio Histórico

A Constituição de 1988 combina um extenso rol de competências que a doutrina caracteriza como exclusivas, privativas, comuns e concorrentes, pautando esse sistema na nossa experiência histórica. Para Domingues (2005), “a repartição de competências é cerne do federalismo. É a partir dela que se estrutura todo o Estado Federal; é ela que desenha o perfil do Estado Federal; daí sua importância” (2010, p. 83). O tema diz respeito ao que caberá, tanto em matéria legislativa quanto administrativa, aos entes federados, sendo eles: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mesmo havendo regra expressa na Constituição Federal para repartição de cada ente, há algumas questões que não se resolvem pela literalidade do texto constitucional, necessitando-se recorrer a interpretações, especialmente no que tange aos limites destas competências, dentre outras, sendo agravado pela vaguidão dos termos jurídicos indeterminados.⁷

2.3.1 Classificações de Competências Federativas na Constituição

A doutrina classifica as competências dos entes da federação como exclusiva, privativa, comum e concorrente. Neste sentido, será possível entender e interpretar atuações partilhadas por todos os entes ou quando certa matéria é exclusiva de um só levantando questões relativas ao patrimônio histórico.

A competência exclusiva “consiste na atribuição de poderes para uma entidade federativa com exclusão das demais, não admitindo assim que as matérias nela fixadas sejam tratadas por outros entes seja por delegação, seja complementar ou suplementar” (DOMINGUES, 2010, p. 95). Assim, um único ente da federação

⁷ Mais na frente relataremos sobre a competência municipal para legislar sobre Direito Urbanístico; e dentre as palavras que têm sentido jurídico indeterminado, DOMINGUES, Op. Cit. exemplifica o interesse local, norma geral, norma específica. p. 83.

exerce sua competência atribuída pela Constituição de forma absoluta, sem a complementação ou suplementação de outros.⁸ Um exemplo seria a capacidade que cada ente tem de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. Diferentemente, a competência privativa é aquela atribuída a um determinado ente, inicialmente, porém sendo passível de delegação (SILVA, 2005). No caso em tela, tem-se o artigo 22, que permite, pelo seu parágrafo único, que Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Há competência comum quando todos os entes da federação puderem legislar sobre as mesmas matérias sem que haja um limite à atuação do outro, exercendo de forma plena suas atribuições, independentemente da atuação dos outros. Há uma igualdade de condição e um exercício conjunto. O artigo 23 alberga essa modalidade que se perfaz na seara material, ou seja, na atuação administrativa, estabelecendo expressamente um rol de atuação do poder público partilhado pela União, Estados, Distrito Federal e Município.

Já a competência concorrente é caracterizada pela elaboração, por um ente, de uma norma geral e a complementação, por outro, de normas específicas. O caso em apreço, que será melhor abordado mais abaixo, é o do artigo 24, em que coube a União a elaboração de normas gerais enquanto aos Estados e Distrito Federal coube a criação de normas específicas, em relação ao patrimônio cultural.

2.3.2 Atuação Municipal na tutela do patrimônio histórico

O sistema federativo, trazido pela Constituição de 1988, inovou ao elevar o Município ao *status* de ente federado. Em dois momentos, o texto assim o declara, a exemplo do artigo 1º, que aduz a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e do artigo 18 que estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do

⁸ Fica claro o exemplo trazido pelo artigo 21 da Constituição Federal: Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda ...; Assim, da leitura se depreende a impossibilidade de o ente Municipal adentrar nesta esfera de competência.

Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Como parte federada, os Municípios são considerados Entes Políticos dotados de autonomia política, administrativa, financeira e de auto-organização regulados por meio de cartas próprias, estabelecendo rol de competências legais.⁹ A autonomia municipal foi garantida pela Constituição nos artigos 18 e 29. Para Silva, autonomia “significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior” (2005, p. 640). Foi criada uma nova instituição municipal no Brasil ao conferirem governo próprio e competências exclusivas.

Quanto à competência municipal, o artigo 30 preconizou o conceito amplo sobre assuntos de interesse local. Essa acepção merece ter cautela de interpretação. De fato, ao se fazer uma leitura sistemática da Constituição, depreende-se que interesse local é o interesse do município predominante sobre os da União e dos Estados.¹⁰ Para Adilson Dallari (apud CAMARGO, 2009), assuntos de interesse local são assuntos “de maior repercussão da esfera do Município, e com relação aos quais o Município está mais habilitado ou mais apropriado para deles cuidar”. Desta forma, a interpretação constitucional não deve ser no sentido de que os Municípios têm suas competências e atuações estabelecidas em um rol taxativo, devendo ser entendidas de forma abrangente para que este ente federado possa ter mais mobilidade na atuação dos direitos dos munícipes. Ainda no artigo 30, inciso II, o texto constitucional debruçou-se sobre a possibilidade de os Municípios poderem suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Neste caso, ora o município legislará pela inércia da União e Estados em implantar as normas gerais, ora adicionará leis específicas dentro da previsão partilhada pela União e Estados.

O constituinte originário foi sábio ao delegar aos Municípios as funções de promoção, no que couberem, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O

⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 639.

¹⁰ CAMARGO, Juliana Werneck de. **O IPTU Como Instrumento de Atuação Urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 72.

poder municipal é o mais sensível à população, podendo dar melhores respostas ao planejamento urbano e aos problemas de infraestrutura. O próprio artigo 182 da Constituição Federal atinou para essa proximidade entre a sociedade e a municipalidade ao instituir ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Por fim, estabeleceu sua competência na promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local, desde que observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Assim, conforme o artigo 216 da Constituição Federal, poderá também a municipalidade utilizar as medidas de salvaguarda do patrimônio histórico-cultural, com a colaboração da comunidade, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação.

Nossa Carta Política estabeleceu o campo de atuação dos entes da federação, o que legitima a atuação dos Municípios na preservação do patrimônio histórico construído em sua política urbana. Começamos a entender o caso do Direito Urbanístico.

O Direito Urbanístico ganhou maturidade com a Constituição de 1988, ao ser mencionado tanto como matéria de competência legislativa quanto por inaugurar um capítulo específico sobre política urbana. A Constituição conferiu à União e aos Estados a competência legislativa do Direito Urbanístico. A ciência do Direito Urbanístico como direito objetivo consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinado a ordenar os espaços habitáveis, ou seja, conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística (SILVA, 2010). Como ciência, o Direito Urbanístico é o ramo do Direito Público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

Portanto, as normas urbanísticas regulam as atividades urbanísticas, o planejamento urbanístico, ordenação do solo, a ordenação urbanística, patrimônio histórico, dentre outras. (DOMINGUES, 2010) A função urbanística, em regra, é uma função do Poder Público, porém isso não impossibilita a atuação de atores privados se estes agirem alinhados aos interesses da coletividade (MEDAUAR apud

DOMINGUES, 2010), que se define como interesse público primário.¹¹ O próprio Estatuto da Cidade reconhece a atuação de entes privados desde que estejam em consonância com o interesse da coletividade e haja isonomia de condições entre agentes público e privado a fim de incentivar a atuação destes últimos em empreendimentos urbanísticos (MALUF; MALUF, 2011).¹²

Quanto à sua natureza, as normas urbanísticas pertencem ao Direito Público tendo em vista ser a atividade urbanística uma função pública. Desta forma, são preceitos de ordem pública por se originarem do poder de polícia do Estado (MEIRELLES apud DOMINGUES, 2010).¹³

Pela literalidade da Constituição de 1988 em seu artigo 24, leva-se a crer que apenas União e Estados podem legislar sobre Direito Urbanístico¹⁴, por ser modalidade de competência concorrente: a União criando normas gerais e os Estados, as específicas. Entretanto, debruçando sobre a repartição municipal na Constituição, encontra-se autorização do poder constituinte para que o Município possa legislar sobre a matéria.

¹¹ O interesse público pode ser entendido como primário e secundário. O primeiro traduz os interesses da coletividade; enquanto o segundo diz respeito aos interesses dos entes políticos da federação, que age em legitimidade com a sociedade.

¹² A Lei 10.257 de 2010 (Estatuto da Cidade), em seu artigo 2º, inciso XVI entende: “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

¹³ O próprio Estatuto da Cidade estabelece em seu artigo 1º, parágrafo único: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Carlos Alberto Dabus Maluf e Adriana Caldas do Rego Dabus Maluf, em Comentários ao Estatuto da Cidade, 2010, Editora Atlas, apontam que o parágrafo único deste artigo 1º imprimiu um alto teor social vez que a propriedade urbana, por ser guiada pelo princípio da função social, revela, como dispõe o artigo 5º, XXIII da Constituição Federal, “...faz transcender aos interesses dos particulares do proprietário tendo em vista o melhor interesse da coletividade.” (p. 22). Ainda em comento, informa que o artigo 225 da Constituição foi atendido na previsão normativa infraconstitucional ao vetar a dissociação da política urbana da proteção ambiental.

¹⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; ...VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

2.4 - Norma de Intervenção Econômica

Após essa digressão da evolução e tratativa das normas de tutela do patrimônio cultural, ressaltamos que a partir da construção do Estado de Bem-Estar Social¹⁵ (no período do Pós-Guerra) foi possível encontrar normas legitimadoras da atuação do Estado na economia. Essa intervenção econômica pode ser classificada em: intervenção por absorção, participação, intervenção por direção e intervenção por indução.

Na modalidade por absorção, o Estado intervém na economia em sentido estrito, atuando como agente econômico e em regime de monopólio, controlando os meios de produção de determinado setor. Na de participação, o Estado atua ainda como agente econômico, porém competindo na produção com outras entidades privadas, através de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista (GRAU, 2005). De todo modo, essas duas vertentes se caracterizam como intervenção direta na economia por ter o Estado como principal agente de atuação econômica, ou estando no mesmo nível da atuação do setor privado (MONCADA, 2000).

No caso da intervenção por direção, o Estado vem como agente regulador da atividade econômica, exercendo pressão sobre a economia, criando normas e mecanismos compulsórios sobre os sujeitos da atividade econômica. Nesse contexto, as normas econômicas de direção contêm comandos imperativos, impondo certos comportamentos, devendo ser acatadas pelos agentes econômicos públicos e privados, a exemplo das normas que controlam, tabelam ou congelam os preços (ALMEIDA, 2010).

Já na intervenção por indução, o Estado cria mecanismos em consonância com as leis que regem a atuação dos mercados, caracterizando-se como uma intervenção indireta por não atuar, o Estado, como agente econômico privado. Para Moncada (2000), configura-se mais como uma intervenção exterior, limitando-se a políticas de estímulos às atividades empresariais privadas e por não atuar como agente econômico.

¹⁵ Ressalte que no Brasil, como país de realidade periférica, não se consolidou o Estado de Bem-Estar, como se deu nos moldes dos países ocidentais desenvolvidos.

Neste caso, as normas econômicas de indução não têm a mesma carga de imperatividade que a norma econômica de direção. Naquela, o Estado leva os destinatários da norma a uma opção econômica de interesse coletivo e social menos custosa. Assim, a norma tem como escopo estímulos de comportamentos e incentivos para que os agentes econômicos privados participem de atividades de interesses coletivos. Os destinatários teriam a opção de aderirem aos estímulos oferecidos pela norma. Aderindo a esta, “resultaria juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência da adesão” (MONCADA, 2000, apud ALMENIDA 2010). Ao receber estímulos e desestímulos, o legislador oferece alternativa ao campo de formação da atividade privada, a exemplo da Lei de Informática.

A norma econômica indutora oferece aos seus destinatários benefícios jurídicos, resultando em melhores condições nos mercados de competição econômica. Noutro aspecto, o Estado estimula ações negativas na norma jurídica indutora, nos casos, por exemplo, do aumento de tributo de produtos importados para proteger a indústria nacional. Neste último caso, o Estado não proíbe a entrada de certos produtos estrangeiros, mas sim os onera para deixá-los menos competitivos a fim de abrir vantagem para os produtos nacionais.

2.4.1 Receitas e Tributos

É bem verdade que o Estado é constantemente esculpido pelas forças políticas, sociais e econômicas, obtendo novas faces, sendo uma entidade política máxima com, em tese, projeto coletivo em construção. O Estado necessita de uma engenharia de arrecadação de receitas para financiar suas atividades frutos de lutas históricas: a manutenção de sua administração *per si* e a oferta de serviços públicos essenciais à população. Portanto, Receitas públicas:

são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas. (RECEITAS PÚBLICAS MANUAL DE PROCEDIMENTOS Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, 2004, p. 14)

Vale ressaltar que todo dinheiro que adentra nos cofres do tesouro são “ingressos”, mas nem todos os ingressos são receitas, a exemplo dos direitos e bens advindos das empresas estatais. Ingressos públicos têm o caráter de provisoriedade, enquanto as receitas têm de definitividade.

Do ponto de vista da história das finanças, a mudança do Regime Absolutista para o Estado Liberal¹⁶ representou a passagem do Estado de Polícia¹⁷ para o Estado Fiscal. A partir deste último patamar, as receitas públicas basearam-se em empréstimos e tributos, haja vista que antes, no absolutismo monárquico, os ingressos originários se confundiam com o patrimônio do príncipe. Os impostos ganharam uma base racional, fruto de uma ampla reforma no sistema tributário que aboliu os privilégios do antigo regime¹⁸ (TORRES, 1991). O reflexo nos tributos foi sua cobrança com base na riqueza e capacidade contributiva de cada um.

Posteriormente, com a construção dos direitos de segunda geração, surgiu pela perspectiva fiscal a denominação de Estado Social Fiscal. Para além de garantir as liberdades individuais, suas receitas são destinadas aos serviços de caráter social, garantindo o desenvolvimento econômico e incentivando condutas sociais.¹⁹ Em suma, o Estado Fiscal Social cobra os tributos e outras receitas baseado na capacidade contributiva dos cidadãos para fomentar serviços públicos coletivos.

Com a chegada da terceira geração de direitos, as receitas se instrumentalizam para fomentar a justiça distributiva, a inclusão social²⁰ e o equilíbrio ambiental. A intervenção econômica já experimentada no Estado Social ganhou mais uma finalidade com o estabelecimento, pelos entes políticos, de normas tributárias que inibissem as atividades poluidoras e que garantissem o meio ambiente sadio.

¹⁶ Época da primeira geração dos direitos fundamentais

¹⁷ Segundo Ricardo Lobo Torres, em **A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**, esse Estado Policialesco tinha no campo político o absolutismo de economia mercantilista e comercial, vindo o Estado Fiscal ser estruturado pela economia capitalista e liberalismo político e financeiro. p. 97.

¹⁸ Com Estado Fiscal, engendraram-se as iniciativas individuais e a expansão da economia. Assim, o tributo sofreu uma limitação em nome desta liberdade e da propriedade privada ao passo que se incidia nas riquezas auferidas pelos cidadãos beneficiados pela livre iniciativa. Op. Cit., p. 98.

¹⁹ Acessado em: 30 de abril de 2015 às 20:53: <>

²⁰ Acessado em: 31 de abril de 2015, às 11:13: <> O Estado fiscal e o poder de tributar André Murilo Parente Nogueira.

Atualmente, as receitas públicas são divididas em duas faces: as originárias e as derivadas. A primeira é adquirida com a atividade estatal agindo diretamente na economia, equiparando-se aos particulares. Nessa atuação não há a manifestação do poder de império. O Estado atua em grau de paridade com a iniciativa privada, sendo regido pelas regras da livre concorrência, a fim de não haver algum desequilíbrio causado por nenhum benefício. Então, passa-se a explorar seu próprio patrimônio, tendo suas atividades norteadas pelas regras de direito privado. A segunda face, ao contrário, advém do poder de império do Estado e de suas prerrogativas de direito público que, pela força da lei, obriga o cidadão a entregar valores aos cofres públicos. O império da lei é cumprido independente de qualquer vontade.

O modelo de Estado Mínimo do Consenso de Washington repercutiu nas reformas de vários países, tornando excepcional a exploração de atividade econômica por parte do Estado, resultando na perda de importância das receitas originárias²¹. Como consequência, houve concentração da arrecadação estatal precipuamente nas receitas derivadas²².

Nesse contexto, as receitas derivadas ganham musculatura por serem uma importante fonte de recursos, tendo os tributos como a principal espécie. Este se

²¹No Brasil, essa onda de reforma iniciou-se no governo de Fernando Collor de Melo, com o seu mandato alinhado à ótica neoliberal, vindo a estabelecer o plano nacional de desestatização pela lei 8.031/90. Este plano delegou ao BNDES o papel de banco financiador das privatizações das Empresas Estatais, discriminando, inclusive, aquelas que seriam objetos de leilão. Porém, ficou vedada a venda da Petrobrás, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S/A.

²² O Artigo 173 da Constituição Federal ao tratar da questão da intervenção do Estado na economia: Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. § 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. § 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. § 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

constitui como a principal fonte de receita pública. O Código Tributário Nacional define tributo como toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Fica claro, nas amarras da lei, o caráter compulsório do tributo, inexistindo uma carga volitiva entre o cidadão e o Estado, obrigando de um lado o seu pagamento e de outro sua cobrança e recebimento.²³

A lei, previamente e no plano abstrato, elegerá os fenômenos e atos socioeconômicos que autorizarão a cobrança dos tributos. Enquanto a previsão fatídica estiver apenas na letra da lei, se limitará à hipótese de incidência, ou seja, recortes dados pelo legislador do mundo fenomênico. Porém, uma vez concretizada pelo fato gerador, surgirá a obrigação tributária.

O fato gerador é a materialização da hipótese de incidência, sendo o momento concreto para sua realização. É a ocorrência do fenômeno descrito na letra da lei no mundo concreto. Mediante a perfeita incidência da previsão legal ao fato ocorrido, despontará o fenômeno da subsunção.

Com a ocorrência do fato gerador, nascerá a obrigação tributária, ou seja, uma relação jurídico-obrigacional formada por sujeito ativo e sujeito passivo. Sujeitos ativos são os entes políticos previstos na Constituição, integrantes da federação, dotadores de poderes legiferantes, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esses são os credores tributários, por terem a competência de instituir tributos. O sujeito passivo se configura como devedor da obrigação tributária, podendo ser pessoa física ou jurídica, o qual destinará, após o fato gerador e a subsequente formação da obrigação tributária, parte de seu patrimônio para os cofres do sujeito ativo. Essa ação é compulsória e imposta pela lei.

Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), os impostos são uma espécie de tributo, cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Destarte, o seu pagamento é uma obrigação legal sem que haja um vínculo de contraprestação do

²³ O Supremo Tribunal Federal, Órgão máximo da interpretação constitucional, entende que o Brasil adotou a concepção pentapartite de tributo. Destarte, numa integração interpretativa entre o Código Tributário Nacional e a Constituição, são as espécies de tributos: impostos, taxas, contribuições de melhorias, contribuições especiais e empréstimos compulsórios. Através destes cinco vieses é possível financiar o Estado desde a sua máquina administrativa à atuação das políticas públicas RE n. 146.733-9/SP (Pleno STF).

Estado. Como espécie de tributo não vinculado, não obriga o Estado a uma prestação de serviço com o seu pagamento.

A todos os entes da federação foi dada competência, pela Constituição, para instituir impostos, da maneira apresentada no Quadro abaixo:

Quadro 1 IMPOSTOS DOS ENTES FEDERADOS SEGUNDO A CF/88

UNIÃO	ESTADOS	DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
1- Imposto sobre importação; 2- imposto sobre exportação; 3- imposto sobre produto industrializado; 4- imposto sobre grandes fortunas; 5- imposto de renda; 6- imposto sobre propriedade territorial rural; 7- imposto sobre operações financeiras.	1- imposto sobre circulação de mercadorias e serviços; 2- imposto sobre doação e <i>causa mortis</i> ; 3- Imposto sobre propriedade veicular automotivo.	1- imposto sobre circulação de mercadorias e serviços; 2- imposto sobre doação e <i>causa mortis</i> ; 3- Imposto sobre propriedade veicular automotivo; 4- imposto sobre propriedade territorial urbana; 5- imposto sobre prestação de serviços; 6- imposto sobre transmissão onerosa de bens imóveis	1- imposto sobre propriedade territorial urbana; 2- imposto sobre prestação de serviços; 3- imposto sobre transmissão onerosa de bens imóveis.

Fonte: Constituição Federal de 1988

Dentre esses impostos, interessa a este estudo o que incide sobre a prestação de serviço (ISS-Municipal). Em Recife, sua isenção é conferida parcialmente para empresas de T.I.C. que se instalarem no bairro histórico do Recife, servindo de exemplo, em tese, de sua utilização para tutela do patrimônio histórico. Esta isenção parcial é uma face extrafiscal do imposto uma vez que estimula comportamentos de atores para promover a revitalização.

2.4.2 Extrafiscalidade

O Estado Democrático de Direito deve satisfazer aos interesses públicos e coletivos. É bem sabido que os direitos dos cidadãos, para que sejam efetivados ou protegidos, levam o Estado a remanejar vultosas somas de recursos. Conforme já explanado, o tributo perfaz o principal recurso que custeia a máquina estatal. Assim, ao garantir a liberdade e os direitos sociais, o tributo deve ser visto como um dever fundamental que faz garantir a existência da liberdade, permitindo a existência da vida em sociedade (NABAIS, 2004, apud CAVALCANTI, 2012). Como dever fundamental, o tributo também se baseia nos valores da solidariedade e da justiça,

permitindo a existência do Estado, em que o cidadão contribuinte sustenta sua organização. Para Nabais:

Como dever fundamental, o imposto não pode ser encarado nem como mero poder para o Estado, nem como um mero sacrifício para os cidadãos, constituindo antes o contributo indispensável a uma vida em comunidade organizada em Estado fiscal. Um tipo de Estado que tem na subsidiariedade da sua própria ação (econômico social) e no primado da auto-responsabilidade dos cidadãos pelo seu sustento o seu verdadeiro suporte. Daí que não se possa falar num (pretense) direito fundamental a não pagar impostos (NABAIS, 2004, apud CAVALCANTI, 2012, p. 319).

Com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, o tributo perdeu sua neutralidade com a atuação do Estado na regulação e atuação dos agentes econômicos. O intuito, então, é induzir e controlar comportamentos sociais e econômicos. Devido a esta nova topografia político-administrativa, os tributos assumem dois vieses: o fiscal e o extrafiscal. O primeiro aduz a finalidade de custear a máquina pública, ou seja, o sustento do Estado para cumprimento de suas obrigações. Com este fim ativista, a arrecadação tributária se instrumentaliza como ferramenta de financiamento das despesas do Ente Soberano; consequências de sua atuação no seio social. No segundo viés (o extrafiscal), o tributo se perfaz de um invólucro não arrecadatório, tendo como escopo o impacto no comportamento da sociedade e na sua economia, ou seja, resumindo: fins políticos ou socioeconômicos.

A função extrafiscal apresenta suma relevância, pois repercute-se em casos como a regularização financeira, produção industrial, função social da propriedade e planejamento urbano, ou seja, constitui-se como algo a mais que a arrecadação de receitas.

Os estudiosos desta seara divergem quanto à concepção ampla ou restrita do termo. Os que se atêm à concepção restrita entendem a extrafiscalidade como medidas de estímulos ou desestímulos de comportamentos, como a concessão de benefícios e incentivos fiscais, especialmente a atuação no comportamento econômico e social de seus destinatários. Na visão ampla, entende-se a extrafiscalidade como um instrumento que vai além da arrecadação de tributos, atuando em domínios como justiça social, ciência e planejamento urbano. Não se limita apenas à indução de comportamentos de fazer e não fazer de ordem

econômica, adentrando em valores como cultural, artísticos, esportivos e outros valores constitucionais.

Em suma, advogamos pela possibilidade da norma tributária também se relacionar com outros valores, para além dos valores econômicos, como os valores culturais representados pelo patrimônio histórico, como se verá mais adiante. A respeito de sua teleologia, os tributos se revestem como válvulas de inclusão social, concretizando a cidadania. A extrafiscalidade regula o comportamento social, econômico e também político:

Nesse sentido, em meios às discussões que se travam acerca da busca do crescimento socioeconômico sustentável do Estado, a extrafiscalidade dos mecanismos tributários apresenta-se cada vez mais eficaz, sendo ela utilizada seja ao promover, além da inclusão social, a redução da carga tributária visando a incentivar o povoamento de determinada região urbana, seja ao proporcionar um aumento do tributo sobre as atividades que prejudicam o ambiente social ou natural, visando minimizar o impacto causado. (CAVALCANTI, 2012, p. 264).

Ainda para a autora:

Dentre as formas de se exprimirem os fins extrafiscais, destacam-se a isenção, a imunidade e a progressividade. Na primeira forma, seja disposto infraconstitucional ou constitucionalmente, respectivamente, o contribuinte é dispensado de recolher a carga tributária ao Fisco; enquanto na segunda hipótese, é aplicada uma dinâmica progressiva ou regressiva da alíquota a ser utilizada para obtenção do objetivo perquirido. O que faz da extrafiscalidade um glorioso instrumento, dentre tantos outros constitucionalmente admitidos, por meio do qual o Estado se mostra ativo, executando diversas ações governamentais para garantir os direitos constitucionais (p. 265).

A extrafiscalidade caracteriza-se por meio de dois instrumentos a seguir comentados.

2.4.3 Incentivo e Isenção Fiscal

Para Hyroshi Harada (2011), a isenção fiscal se situa no campo da extrafiscalidade e implica redução da receita pública de natureza compulsória ou a supressão de sua exigibilidade. Assim, a isenção se configura como um instrumento

do dirigismo econômico, visando desenvolver economicamente determinada região ou certo setor de atividade empresarial.²⁴

Os incentivos fiscais têm uma íntima ligação com a ideia de justiça social, ao fundamentar a atuação do Estado na promoção da redução das desigualdades regionais e sociais, buscando a expansão de uma atividade econômica (ASSUNÇÃO, 2008). A leitura do artigo 3º da Constituição da República tem como objetivo a erradicação da pobreza e marginalização e a diminuição das desigualdades sociais e regionais. Por óbvio, os mais ricos, que têm uma maior capacidade contributiva, sentiriam menos a carga tributária. Ao contrário, para o pequeno empresário, a carga tributária poderia ser fatal para seu empreendimento. O Estado tem a função de expandir a economia de forma duradoura, a fim de gerar empregos e receitas futuras quando os nichos econômicos nascedouros estiverem mais robustos²⁵.

Como visto, a obrigação tributária e a constituição de dois polos, ativo e passivo, nascem com o fato gerador. Essa obrigação tributária abre espaço para o Lançamento que constitui o crédito tributário. Segundo o artigo 142 do Código Tributário Nacional, o lançamento consiste em um procedimento administrativo privativo da autoridade administrativa, cuja finalidade é analisar a ocorrência do fato gerador e a matéria tributável, definindo o montante devido e identificando o sujeito passivo.

O fato gerador implementa a obrigação tributária que, até o lançamento, é inexigível e ilíquida (não se sabe ao certo o valor) e, conseqüentemente, carece dos atributos de certeza e liquidez. Por ser um procedimento do Estado (*lato sensu*), o Lançamento é um instrumento que reveste a obrigação tributária de exigibilidade, pois auferirá o valor que se deve (*quantum debeatur*) e identifica a existência da dívida (*na debeatur*). Com a força da exigibilidade promovida pela atividade administrativa lançamento, nasce o crédito tributário que se considera como uma

²⁴ Disponível em: <> Acessado em: 09 de julho de 2015.

²⁵ A Constituição de 1988 esculpe o princípio da igualdade também na seara tributária, tendo a interpretação já consolidado que se aplica tal princípio com tratamento igual para os iguais e diferenciado para os desiguais, pois as desigualdades econômicas têm que ser consideradas, visto que o artigo 150, II, estabelece que a carga tributária não será uniforme para todos.

obrigação tributária líquida e certa²⁶. Caberá à administração pública, através de suas Fazendas (fisco), cobrar este crédito pela via administrativa ou judicial, se não cumprida a primeira, a fim de recolher ingressos para os cofres públicos (SABBAG, 2009).

Entretanto, há situações em que o Código Tributário Nacional permite a exclusão desse crédito, por meio de isenção e anistia, espécie de incentivo fiscal, inviabilizando sua constituição. Mesmo que haja a ocorrência do fato gerado e da obrigação tributária, não se processará o lançamento, refletindo-se na ausência do crédito tributário. A isenção para a doutrina tradicional é a dispensa legal de pagamento de tributo devido. Frise-se que a isenção enseja tratamentos diferenciados para coisas e pessoas. É uma norma exonerativa guiada pelo interesse público, tendo um caráter extrafiscal e de justiça fiscal (PAUSEN apud SABBAG, 2009.) Discorre Aliomar Baleeiro que a “isenção não é um privilégio de classe ou de pessoas, mas uma política de aplicação da regra da capacidade contributiva ou de incentivos de determinadas atividades, que o Estado visa a incrementar pela convivência pública” (BALEIRO apud SABBAG, 2009). Desta feita, com o lançamento nasce o crédito tributário que representa o direito de crédito do Estado. Este tem a característica de ser certo. No Brasil, a isenção fiscal é a dispensa de tributo por meio de lei, realizada pelo ente federativo competente para instituí-lo. Não há efetivação do lançamento tributário, ou parte dele, embora ocorra o fato gerador e conseqüentemente se instaure a obrigação tributária. A isenção fiscal pode ser uma forma de incentivar investimentos privados no desenvolvimento de áreas de interesse público, a exemplo, a política pública que implementou o Porto Digital utiliza a isenção (parcial) do ISS a fim de atrair empresas para esse nicho de T.I.C. e promover a revitalização do Bairro do Recife.

2.5 Competência do Município para Tributar e Isentar

O Município, por ser pessoa jurídica de direito público com capacidade política, é revestido de caráter autônomo e detentor de competências executiva e legislativa.

²⁶ O Superior Tribunal de Justiça entende que o “crédito tributário não surge com o fato gerador. Ele é constituído com o lançamento (artigo 142 do CTN)”. (REsp 250.306/DF, 1ª T., rel. Min. Garcia Vieira, j. 06-06-2000) apud Sabbag, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: 2009.

A Constituição de 1988 instituiu a autonomia tributária e financeira dos Municípios, consagrando um Sistema Tributário Municipal. Para além da tributação, esse Sistema é um instrumento de efetivação de políticas de interesse local, servindo como um vetor ao utilizar a extrafiscalidade dos tributos municipais como meio de efetivação de uma política do desenvolvimento urbano. Neste sentido, as normas tributárias são indutoras de comportamento.²⁷

Para Kiyoshi Harada (2012), a autonomia dos entes federados é campo fértil para a grande quantidade de legisladores tributários. A intenção do constituinte era assegurar a independência financeira de todos os entes federados, vindo no caso em tela permitir aos Municípios seus próprios sistemas tributários, desde que esteja nos parâmetros da Constituição Federal.

No âmbito das repartições de competências tributárias federativas, o Município ganhou um novo formato em atribuições de cobrança de tributos, especialmente, de impostos:

1. Imposto predial territorial urbano (IPTU);
2. Imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI);
3. Imposto sobre serviço (ISS).

2.6 Conclusão parcial

O Estado fundado na Constituição de 1988 avocou novas responsabilidades. Entre estas estão a tutela do patrimônio histórico pela União, Estado e Município e pela sociedade e o desenvolvimento, por normas indutoras, de nichos econômicos.

A partir de então, essas duas “frentes jurídicas”, o Direito do Patrimônio Cultural e o Direito Econômico, tendem a serem sistematizadas e normatizadas. Contudo, como se observará no capítulo terceiro, haverá uma integração desses dois campos do Direito por numa mesma norma prever dois escopos: implementar o tecnoparque Porto Digital e Revitalização do Bairro do Recife.

²⁷ A dissertação de mestrado de Henrique Fingerma, *A Extrafiscalidade Como Instrumento de Planejamento Urbano: a experiência do município de São Paulo*, FGV, 1982, revela que as constituições de 1824 (monárquica) e a de 1891 (republicana) não conferiram aos Municípios autonomia arrecadatória própria. Somente a partir da Carta de 1934 se estabeleceu o poder de arrecadar dos Municípios dos impostos de licenças, do imposto predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; do imposto sobre diversões públicas; do imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; as taxas sobre serviços municipais.

No mais, a tributação está a serviço de normas indutoras ao promover comportamentos e estímulos, com isenções fiscais, sendo uma face da extrafiscalidade, assumindo sua missão constitucional de prevalência do interesse público.

3 LEIS URBANÍSTICAS E PRESERVACIONAISTAS NO BAIRRO DO RECIFE

Para entender melhor o processo de esvaziamento deflagrado no Bairro do Recife e sua posterior tutela,²⁸ é necessário fazer uma digressão histórica, do final do século XIX ao século XX, da evolução das Leis. Inicialmente, as normas urbanísticas tratavam apenas da regulação de toda a Cidade do Recife a partir dos anos de 1980, começaram a construir as primeiras legislações específicas e ações voltadas para o Bairro do Recife.

3.1. O percorrer das Leis

O instrumento de zoneamento, desde o século XIX, foi utilizado pela municipalidade como uma ferramenta de persecução de políticas urbanísticas, resultando na alteração, na maioria das vezes, do aumento da capacidade construtiva dos imóveis, promovendo alterações na massa construída e regulando os usos e ocupações do solo.

Inicialmente é necessário emergir um conceito atual para o zoneamento, segundo José Afonso da Silva:

consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo, ou das características arquitetônicas. Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em *zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural* (...). Quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em *zonas de uso* — o que consubstancia o *zoneamento de uso* ou *funcional*. Relativamente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona (*zoneamento arquitetônico*) — o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica. (SILVA, 2010, p. 237)

As cidades começaram a vivenciar a interferência da prática do zoneamento como instrumento de planejamento urbano no final do século XIX, notadamente na Alemanha, sendo, porém, os Estados Unidos que levaram a cabo essa prática urbanística ainda no começo do século XX. Neste período, a economia americana já despontava em escala industrial e sua sociedade com altas densidades urbanas. O

²⁸ O esvaziamento dos centros urbanos é um processo global, como já apontado no capítulo 1. Contudo, por ter um simbolismo e leis de preservação, desde a década de 1990 a municipalidade encarou o desafio de reverter este quadro, buscando alternativas dinamizadoras de atores sociais e econômicos, a exemplo do uso de incentivos fiscais para instalação de empresas do ramo da economia criativa e tecnológicas.

crescente inchaço populacional do espaço urbano norte-americano, promovido também pela migração, foi campo prático de atuação do movimento de zoneamento.

O escopo era o controle do uso e ocupação do solo, evitando as atividades que fossem de encontro ao bem-estar, ou seja, os usos considerados incômodos e as densidades excessivas. O foco era, sobretudo, a proteção da periferia americana, composta por classes de renda alta, por camadas mais populares, por comércio de luxo e centros de negócios (RIBEIRO; CARDOSO, 2003).²⁹

Paulo Reynaldo Maia Alves destaca a existência do preconceito social que marcou quase todas as leis de zoneamento do Recife no século XX. Este autor aponta que as leis entre 1919 até 1983 impuseram o afastamento dos mocambos das áreas centrais. Neste período, vigorava no planejamento urbano brasileiro as concepções de higiene social. (ALVES, 2009).

No início do século XX, a Cidade do Recife concentrava sua população e atividades no centro, principal (Bairro do Recife, São José, Santo Antônio e Boa Vista) denominado de centro expandido. Em 1913, foi empreendido pelo então presidente da província Rosa e Silva uma reforma urbana no Bairro do Recife que veio pôr abaixo um conjunto de casarios que vinham sendo construídos desde o XVII. Sob a influência da *belle époque*, os gestores e a elite provinciana desejavam trazer reformas modernizadoras com os “ares” de Paris. Abriu-se do Marco Zero algumas radiais margeadas por prédios ecléticos que substituíram os velhos casarões coloniais (REYNALDO, 2014).

Para Menezes (1986), a modernização do Porto do Recife, a construção das vias de comunicação em direção aos centros agrícolas produtivos do interior e a expansão da malha viária para as novas áreas de produção industrial na periferia, ensejaram os pensadores do planejamento a tais mudanças:

“É necessário, e nisto fazem coro os engenheiros sanitaristas e os novos “urbanistas”, um novo Recife (...) Alfredo Lisboa preocupado com a circulação das mercadorias, projeta um alargamento no Recife (...) Mas, isto

²⁹ Ribeiro e Cardoso ainda apontam que ainda hoje há a utilização do instrumento do zoneamento no planejamento urbano com intuito de segregação social no espaço. Remetem a questão se “...é possível pensar em outra utilização deste instrumento.” Completam afirmando que “... a noção de zoneamento a ser produzida deve procurar articular os dois princípios fundamentais que definem as bases do pacto territorial: os direitos e garantias urbanos, no que concerne ao enfrentamento das desigualdades sociais expressas no espaço e à conquista e defesa de um padrão mínimo de qualidade urbana de vida”. Op. Cit. **Reforma Urbana e Gestão Democrática, Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, p. 113 e 114.

não satisfaz os demais engenheiros pois tornava-se necessário algo mais moderno e é em Paris onde vão encontrar a inspiração do desejado (...) Tudo, com tal propósito, é demolido em uma grande área do centro do velho bairro do Recife. Da terra limpa de tantas memórias indesejáveis surge um novo Recife/Paris". (p. 70)

A Lei municipal nº4, de 1893, antes mesmo da reforma do Bairro do Recife no começo do século XX, instituiu um zoneamento pontual ao tratar dos locais em que se sepultariam os mortos, pessoas e animais³⁰. Contudo, este instrumento jurídico trazia em seu bojo um "caráter do higienismo no trato do espaço público", típico da mentalidade urbana do último cartel do século XIX para o primeiro do XX.³¹ Provavelmente por isso, o título referente às construções teve um detalhamento menor que o dado às questões de saúde pública. Ao tratar do gabarito, Luciano Medina afirma que:

O gabarito máximo estabelecido de 3 pavimentos –aproximadamente 14,00 m de altura- possibilita ter uma ideia aproximada do que era o Recife, em termos de imagem urbana, àquela época. **Uma paisagem urbana predominantemente horizontal, ainda mais acentuada pelo meio ambiente aquático, demarcada pontualmente pelas torres das igrejas e pelas silhuetas de alguns de seus edifícios públicos.** (grifos nossos) (MEDINA, 1996, p.48)

A Lei municipal nº 1.051 de 1919, intitulada de Código de Posturas e Obras Municipais, tratou de forma mais especializada, em relação à Lei anterior, a prática do zoneamento³², caracterizando-se por uma concepção mais global da cidade (REYNALDO, 2014). O centro da cidade, notadamente o Bairro do Recife configurava o ponto central do modelo radioconcêntrico proposto. Esse bairro continuava a abrigar atividades urbanas, além de concentrar uma maior densidade. O intuito desta Lei foi também de vedar a verticalização do centro da cidade e a

³⁰ A própria Constituição Federal de 1891, a primeira da fase republicana, instituiu no Título III, artigo 68, a autonomia municipal em tudo que respeite ao seu peculiar interesse. O §5º do artigo 72 assegurou a competência municipal para a administração dos cemitérios, assegurando o caráter secular dos seus cemitérios.

³¹ O artigo 6º da Lei Municipal estabeleceu o areal do Brum, Pontal do Cabanga, Litoral dos Coelho e o Largo do Suassuna como os recintos para os devidos sepultamentos. MEDINA, Luciano Lacerda. A Legislação de Uso do Solo do Recife Como Instrumento de Desenho Urbano. 1996. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) - MDU UFPE, Recife, 1996.

³² A lei 1.053 de 1991, em seu zoneamento, dividiu a cidade em quatro grandes perímetros: 1º perímetro ou principal, 2º perímetro ou urbano, 3º perímetro ou suburbano e o 4º perímetro ou rural. MEDINA, Luciano Lacerda, p. 53.

construção de casas de taipas, mocambos e casas rurais nos núcleos mais densos. Este foi o momento do surgimento do *zoning*, dividindo a cidade em zonas nas quais cada uma teria densidade de edificação e usos específicos. Luciano Medina ressalta que os conteúdos da Lei 1.051:

Ancorava-se, sem dúvida, em Haussman e suas reformas de Paris e que, também, inspirava as reformas do Bairro do Recife (...) Esse era o espaço do poder político do Estado-burguês, a ideia de cidade moderno, do século XIX, a que Marshall Berman chamou de cidade do “espaço espetacular” das ruas, símbolo do poder e do consumo (MEDINA, 1996, p. 60).

O decreto municipal de nº 374 de 1936, tipificado como Código de Obras, revogou a Lei de 1919, continuando suas anteriores previsões de normas higienistas, traçados radioconcêntricos e zoneamento; inovando ao introduzir os subzoneamentos (comerciais e residenciais), parcelamento do solo, loteamento, arruamento e arborização (REYNALDO, 2014). Seu período de vigência foi influenciado pelo interventor, nomeado pela ditadura do Estado Novo, Agamenon Magalhães. Com esse instrumento legal, buscou-se o embelezamento da cidade, persistindo o administrador público na insensibilidade com os mais pobres. Se, por um lado, foram aterrados os terrenos alagadiços para transformá-los em vilas operárias, em outro, afugentaram os moradores dos mocambos para os morros da zona norte, iniciando sua ocupação e levando a estas áreas o processo de favelização.

O decreto 27 de 15 de julho de 1946 alterou parte do Código de Obras, possibilitando a verticalização dos bairros de Boa Vista e Santo Antônio, atraindo interesses para novas edificações comerciais e de escritórios. Essa norma se destinava apenas às áreas comerciais, em que os novos edifícios estavam longe das zonas residenciais, almejando a formação de um centro moderno. Nesse mesmo ano, o SPHAN (o então Serviço do Patrimônio Histórico Nacional), apesar de suas atividades advirem desde 1937, atuou com o tombamento de Igrejas nos bairros de Santo Antônio e São José.

A lei 2.590 de 24 de novembro de 1953 fez mais uma modificação do Código de Obras de 1936, definindo novos índices de ocupação, altura e afastamento no centro da cidade. O resultado foi uma intensa ocupação e verticalização desse centro. Incorporou a Zona Sul (Boa Viagem) à zona urbana, incentivando a expansão do Recife em direção à parte sul (MEDINA, 1996).

Em 1961, modificou-se a lei de zoneamento com a lei 7.427 de 19 de outubro, revogando o Código de Obras e instituindo o Código de Urbanismo e Obras. Este instrumento jurídico passou a zonear a cidade em áreas *non aedificandi*, de zonas de reservas florestais, universitária, industriais, portuárias e comerciais. Este Código de Urbanismo e Obras estabeleceu em seu artigo 58, o respeito às restrições estabelecidas pelas legislações federais, estaduais e municipais quanto à altura ou forma das construções vizinhas, bem como estabelecem autorização, por parecer da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, quando se tratasse de urbanização de terreno, construção ou reforma de edifícios nas vizinhanças de monumentos ou sítios tombados.³³

Em 1965, a instituição do *Plano de Gabaritos do Bairro de São José e Santo Antônio*, que contemplava 51 quarteirões e uma área bastante modificada, promoveu restrições aos gabaritos em função da proteção dos bens tombados. A finalidade deste Plano era conciliar a renovação urbana com a proteção do patrimônio histórico. Entretanto, a limitação do aproveitamento construtivo dos prédios da área central refletiu na desvalorização imobiliária do Centro do Recife, intensificando seu processo de degradação (LACERDA; ANJOS, 2015).

Desde a década de 1960, os planejadores urbanos brasileiros reconheciam que os problemas de gestão das grandes cidades iam além dos seus territórios, sendo necessário planejá-las de modo integrado a outros municípios cornubados. Na década de 1970, as regiões metropolitanas foram as novas protagonistas do planejamento urbano brasileiro. A Região Metropolitana do Recife foi instituída pela Lei Federal n.º 14 de 8 de junho de 1973.³⁴ O Governo Federal³⁵, sob contexto

³³ Acessado em 28 de abril de 2015, disponível em: <=>. Conforme a literalidade da lei, transparece que não havia à época o instituto do tombamento estadual e municipal. De fato, só no final dos anos de 1970 é que lei estadual institui o tombamento com a de n.º 7.970 de 1979. A Lei municipal 7.427 ainda previu no seu artigo 122 que “os requerimentos de licença para execução de obras de qualquer natureza, em edifícios tombados ou que interessem à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, “deverão ser encaminhados pelo Distrito a essa repartição para que se pronuncie a respeito.”

³⁴ A Lei Federal n.º 14 de 1973 estabeleceu os municípios que fariam parte da região metropolitana do Recife: Olinda, Jaboatão, Paulista, São Lourenço da Mata, Igarassu, Itamaracá, Cabo e Moreno.

³⁵ A Constituição de 1967 em seu artigo 164 estabeleceu que *A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica*. Apesar de se ver o notório reconhecimento do constituinte na criação da gestão metropolitana, coube ao ente federado União desempenhar esse papel devido ao caráter centralista da federação brasileira. A par disto, a Constituição de 1988 trata das regiões

autoritário e centralizador, visava criar uma política de desenvolvimento envolvendo as capitais e alguns municípios limítrofes. Assim, dirigiu uma expansão urbano-industrial nos limites da cidade do Recife, intensificando o fluxo de relação entre a capital e as cidades circunvizinhas³⁶. Esse processo de metropolização descentralizou os espaços da economia urbana no Recife, levado a cabo, principalmente, por dois eixos: um para o sul - o bairro de Boa Viagem - e o outro, para o centro-oeste, especificamente para os bairros do Espinheiro, Parnamirim e Casa Forte (ZANCHETTI, 1993).

As funções tradicionais do Centro do Recife, como parte do comércio, serviços especializados e de alto valor agregado foram deslocados para os subúrbios de classe média. Para Zanchetti:

“As transformações do sistema viário das décadas de 70/80, alteraram o tradicional sistema radial de avenidas convergentes para o centro urbano para uma nova rádio-perimetral, que facilitou os deslocamentos inter-bairros, reforçando a descentralização” (1993, p.101).

Dentre outros fatores, a junção da crise econômica e a descentralização das atividades contribuíram não só para o esvaziamento do centro do Recife, bem como o reduziu a espaço de comércio de primeira necessidade. No começo da década de 1980, o comércio informal era uma realidade nas calçadas do centro da cidade, e:

“em meio a esta grande transformação, o Bairro do Recife continuou a depender do Porto que, entretanto, inicia um rápido processo de diminuição do nível de suas atividades e, conseqüentemente, aumento da ociosidade de suas infra-estruturas (...) As grandes áreas urbanas da porção central do Bairro, desapropriadas e demolidas para construção de armazéns e escritórios do porto, foram abandonadas pelo aumento da ociosidade nas instalações já construídas. Criou-se uma “terra de ninguém” desolada cheia de ruínas que foi tomada pôr uma favela: a do Rato” (ZANCHETTI, 1993, p.101).

Em meio a esta grande transformação, apenas o comércio atacadista conseguiu se manter no bairro.

metropolitanas mas delegou aos entes federados Estados nessa missão repartindo com eles esta missão do planejamento urbano: Art. 25. *Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*(...) § 3º *Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

³⁶ ZANCHETTI, S. et al. (orgs.) **Estratégias de Intervenções em Áreas Históricas**. Recife: Editora da UFPE, 1993.

Ainda na década de 1960, o Recife passou a abrigar distritos industriais, sendo sede de grandes projetos. Localizaram-se nos municípios periféricos da região metropolitana, sendo esses novos arranjos produtivos ponto gravitacional de atração populacional.³⁷ Esta nova distribuição da atividade econômica refletiu na dinâmica do Bairro do Recife e do restante do centro expandido, que ficaram adstritos às atividades comerciais e portuárias. Nesse período, começou o seu processo de esvaziamento, como já apontando supra, em decorrência dos novos complexos industriais na órbita periférica metropolitana e da busca por novas moradias ofertadas ao mercado imobiliário na Zona Sul (Boa Viagem) e em alguns bairros tradicionais (Espinheiro e Graças).

3.2 - As Primeiras medidas protetivas em nível estadual e municipal do patrimônio histórico do Bairro do Recife

Pautado em diretrizes apontadas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), desde a década de 1960, o Brasil vivenciava a necessidade de criação de entidades metropolitanas. Em 1973, como mencionado, a Lei Federal nº 14 criou as primeiras Regiões metropolitanas (RAMALHO, 2009).

Em Pernambuco, as Leis estaduais de n.º 6708 de 1974, n.º 6890 de 1975 e a n.º 7003 de 1975 instituíram, respectivamente, o Conselho Consultivo e Deliberativo Metropolitano, a Fundação para o Desenvolvimento Metropolitano – FIDEM – com aparato técnico e o Fundo de Desenvolvimento para a Região Metropolitana do Recife – FUNDERM (RAMALHO, 2009).

Fundamentado nos estudos da recém-criada FIDEM, foi elaborado o PPSH – Plano de Preservação de Sítios Históricos da Região Metropolitana em 1978. Este teve por finalidade preservar o patrimônio cultural. Tal Plano foi Influenciado pela Carta de Quito de 1967, assim como pela declaração de Amsterdã, de 1975, que orientava a proteção das áreas em volta dos monumentos, protegendo os sítios e os

³⁷ Provém destacar que desde a década 1950, o Nordeste brasileiro teve atenção especial do Governo Federal ao ser foco de instalação de Agências de desenvolvimento econômico. A cidade do Recife sediou grandes agências estatais federais como a SUDENE e a CHESF. O intuito era tentar equilibrar essa pobre região, marcada por secas sazonais, que não havia acompanhado o processo de industrialização do Brasil, iniciado na Região Sudeste na década de 1930. Assim, segundo a visão keynesiana de intervenção do Estado na economia, o Governo central concedia incentivos fiscais para a atração de indústrias, que vieram a se instalar especialmente nas capitais do Nordeste.

conjuntos monumentais, entendendo ser o patrimônio histórico um elemento do planejamento e indicando a instituição de zonas de proteção rigorosas.³⁸ O Plano era formado por proposições e normas para a preservação dos Sítios Históricos da RMR, a exemplo daquele que abriga o Pátio de São Pedro (Figura 1). Este Plano foi dividido em três etapas:

- I. Inventário: identificação, caracterização e hierarquização dos sítios históricos;
- II. Instrumentação: recomendação para criação de um órgão estadual com competência para tombamentos e delimitar zonas de preservação rigorosa e ambiental;
- III. Projeto: implementar projetos de revitalização, integrando a preservação ao desenvolvimento socioeconômico.³⁹

IMAGEM 1 PÁTIO DE SÃO PEDRO



Fonte: RECIFE, Prefeitura da Cidade do

O PPSH-RMR leva a algumas reflexões. A primeira é que no ano seguinte, 1979, tanto o Estado de Pernambuco quanto a Cidade do Recife instituíram leis que tutelavam o patrimônio histórico, seguindo as proposições dadas por este Plano. A segunda é que, ao se fazer uma análise nas Constituições de 1934, de 1946 e a de 1967 (que regia o país à época), em nenhuma delas se fez a menção ao instituto do

³⁸ GARCIA, Fernanda Ghirotto. O Lugar como categoria de análise: a definição de zonas de interesse no Bairro da Boa Vista, Recife/PE. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – IPHAN, Rio de Janeiro, 2012. p. 41.

³⁹ PEREIRA, José Nilson de Andrade. Renovar Preservando: os imóveis especiais no Recife. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – UFPE, Recife, 2009. p. 89.

tombamento ou de outro instrumento jurídico de proteção do patrimônio histórico que obrigasse o Poder Público local a construir políticas de tutela do patrimônio histórico.

No plano infraconstitucional nacional,⁴⁰ a primeira norma a cuidar da tutela do patrimônio histórico, que se tem notícia, foi o tombamento pelo Decreto-Lei 25 de 1937. Em 1979, no cenário Pernambucano, com as publicações da Lei Estadual 7.090, que instituiu o instrumento do tombamento, e da lei Municipal recifense 13.957, que criou as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico - ZEPHs (tombamento por via legal), sob a gestão do prefeito Gustavo Krause (1979-1982), puseram termo à certa inércia legislativa local em relação ao patrimônio histórico. Revestida com o espírito do PPSH-RMR, esta Lei teve como resultado a inclusão da preservação no planejamento municipal (PEREIRA, 2009). Discorre em seu artigo 1º que:

Ficam instituídas normas de proteção a sítios, conjuntos antigos, ruínas e edifícios isolados, avaliada a respectiva expressão arquitetônica ou histórica para o patrimônio artístico e cultural da Cidade do Recife, e disciplinados o uso e a ocupação do solo, as obras e posturas nas zonas especiais que venham a ser delimitadas para a finalidade de preservação desses bens.

A nova norma de proteção trouxe os princípios gerais para a preservação do patrimônio histórico. Trouxe conceitos ao definir ações específicas sobre os imóveis históricos em seu artigo 3º, vejamos:

- I - OBRA DE CONSERVAÇÃO: a intervenção de natureza preventiva, que consiste na manutenção do bem cultural a ser preservado;
- II - OBRA DE REPARAÇÃO: a intervenção de natureza corretiva, que consiste na substituição, modificação ou eliminação de elementos estranhos ou incompatíveis com a unidade arquitetônica do conjunto ou edifício isoladamente considerado;
- III - OBRA DE RESTAURAÇÃO: a intervenção, também de natureza corretiva, que consiste na reconstituição das características originárias do imóvel, mediante a recuperação da estrutura afetada e dos elementos destruídos, danificados ou descaracterizados ou, ainda, de expurgo de elementos estranhos.

A nova Lei (13.957 de 1979), conhecida como Lei das ZEPHs, estabeleceu novos parâmetros legais e possibilitou a instituição de 33 (trinta e três) dos 56 sítios históricos inventariados pelo PPSH-RMR (PEREIRA, 2009). Segundo seu artigo 4º,

⁴⁰ As normas infraconstitucionais são as que estão num plano hierárquico inferior à Constituição.

estabeleceu-se que o chefe do Executivo Municipal, mediante decreto, estabelecerá as Zonas de Preservação (ZP) e aprovará os seus respectivos regulamentos e destinações. Assim, o regulamento da ZP detalhará as normas de uso e de ocupação, as obras e posturas vigentes ou que venham a vigor, e disporá quanto à específica aplicação que para cada uma das ZP seja determinada.

A edição da lei municipal 13.957 de 1979 criou um polo de tensão. Se por um lado a municipalidade estabeleceu tombamento legal no centro da cidade, que incluía dentre as áreas o Bairro do Recife, por outro lado, o potencial construtivo do bairro estabelecido pela lei afugentou o mercado imobiliário. O resultado foi a desvalorização imobiliária, transformando o bairro em periferia central (LACERDA, 2007).

Com o objetivo de melhor responder a dinâmica espacial do Recife de então, houve a necessidade de editar uma nova lei denominada de “Uso e Ocupação do Solo” (LUOS): nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983. A par desta nova realidade, o texto legal imprimiu uma nova necessidade:

Art. 1º Esta lei define a organização do espaço urbano do município do Recife tendo em vista os objetivos:
I- Promover a integração da cidade na Região Metropolitana do Recife;
II- Orientar a ocupação e utilização do solo quanto ao uso, quanto a distribuição da população e quanto ao desempenho das funções urbanas;
III- preservar os elementos naturais de paisagem urbana e os sítios de valor histórico e cultural

A LUOS de 1983 dividiu a cidade em áreas urbana e de expansão urbana. Como apontado no artigo supra, a LUOS refletiu as novas preocupações a serem tratadas, como zonas de atividades múltiplas, especiais e a de preservação de sítios e de edifícios históricos. Mostra-se aí a necessidade do poder público em preservar o patrimônio histórico tão ameaçado pelo decurso de modificação legal do uso do solo.

3.3 - Ações de Preservação e Revitalização

Nos anos 80, a estrutura organizacional da administração pública municipal foi alterada, vindo a ser criado o DPSH (Departamento de Preservação de Sítios históricos), dentro da URB, que teve como função a promoção de estudos e projetos

nas áreas de preservações. No início da década de 1980, o decreto 11.692 instituiu o tombamento municipal de parte do conjunto histórico do Bairro do Recife. O modelo gerencialista de gestão foi a marca do planejamento, que se caracterizava por um isolamento do Estado e pela ausência de gestão democrática na elaboração dos planos. Dentre as dificuldades esteve presente a nascente impossibilidade de financiamento público para as ações do plano de revitalização do centro histórico do Recife.

A lei 13.957, de 1979, estruturou os sítios históricos em duas tipologias de zonas: a zona de proteção rigorosa (ZPR) e a zona de proteção ambiental (ZPA). A zona de proteção rigorosa “delimita a área de maior densidade de monumentos e construções a serem preservadas. A segunda zona cria uma área com regras de construção menos rígidas que procura criar uma “ambiência, uma área de transição, entre ZPR e o restante da cidade”.

Para Zanchetti:

A aprovação desta lei e a sua implantação foram favorecidas pela mudança radical do padrão de localização de atividades econômicas e das habitações iniciada na década de 70. A descentralização urbana e a consequente mudança espacial do mercado imobiliário, tornou o centro do Recife uma área de poucos atrativos à incorporação imobiliária. (ZANCHETTI, 1993, p. 103).

Assim, conclui o autor que esta lei criou faixas urbanas de preservação histórica com reduzido potencial de densidade construtiva, no qual estes não mais interessaram à incorporação imobiliária. O resultado criou uma dicotomia pois, apesar da criação de instituições administrativas e instrumentos legais para a conservação do centro histórico, a ausência de interesse do mercado imobiliário levou à diminuição dos investimentos e ocupação deste local, levando à degradação e à mudança de uso do comércio varejista “nobre” para o varejista “popular” (LACERDA, 2007).

A degradação chamou a atenção do Prefeito Jarbas Vasconcelos, em 1986, marcando sua gestão por ações voltadas para a resolução deste problema. A Prefeitura do Recife elaborou um documento: “Uma estratégia para revitalizar o centro do Recife” (1986). O Centro do Recife foi nele considerado como “o espaço complexo da cidadania, lugar em que nenhum grupo social possa impor

unilateralmente o seu domínio”. No campo prático, a gestão Jarbas Vasconcelos criou o Escritório de Revitalização do Bairro do Recife.

As ações desse escritório no processo de revitalização centraram-se mais em políticas sociais para os moradores das favelas, prostitutas e trabalhadores portuários. Apesar destas ações serem importantes políticas públicas sociais e cidadãs, não sensibilizaram os agentes econômicos do bairro. Assim, por ter deixado em segundo plano a “voz” dos atores de importância capital, como dirigentes do Porto, proprietários imobiliários, atacadistas, dirigentes de grupos financeiros, estes não “abraçaram” a posposta encabeçada inicialmente pela gestão municipal (ZANCHETTI, 1993).

Na gestão do Governador Joaquim Francisco (1991-1995), foi elaborado o Plano de Revitalização do Bairro do Recife (PRBR), implantado entre 1993 a 1996. Após a eleição de Jarbas Vasconcelos para prefeito do Recife, esse Plano foi executado contando com o apoio financeiro do BIRD, BNB, PRODETUR (LACERDA, 2007).

O PRBR identificou a necessidade da mudança de uso: introdução de novas atividades para utilização do estoque construído. A tônica deste plano era o compromisso entre a tradição e a mudança. O PRBR dividiu a ilha do Recife em três setores definidos:

- Setor de consolidação, área de aterro recente (década de 1960), mantém-se o processo atual de utilização do solo, baseado em modelos modernistas de ocupação e construção nos lotes;
- Setor de revitalização, área de ocupação mais antiga da cidade, onde se concentram as edificações de maior interesse do ponto de vista do patrimônio cultural;
- Setor de renovação, área ocupada por galpões e armazéns, sendo o local que se incentivará a reconstrução do espaço urbano.

Em suma, os objetivos do PRBR (ZANCHETTI *et al.*, 1998) seriam:

- Conservar o patrimônio histórico e cultural do bairro mais antigo da cidade, resgatando a sua característica de espaço em constante transformação que mantém com os registros de todas as suas épocas históricas;
- Transformar a economia do Bairro do Recife no sentido de torná-la um *centro regional*, isto é, um polo de concentração de comércio varejista, de serviços modernos, de cultura e lazer, e um centro de serviços modernos;
- Tornar o Bairro do Recife um *espaço de lazer e diversão* para toda a população da cidade, um espaço que promova a concentração de pessoas nas áreas públicas, criando um espetáculo urbano;
- Tornar o Bairro do Recife um *centro de atração turística* nacional e internacional.

As mudanças propostas pelo PRBR tinham o intuito de integrar a economia local com a economia do restante da cidade do Recife, além de promover a preservação do patrimônio histórico construído.

Em 1996, passou a vigorar uma nova legislação municipal de uso e ocupação do solo de nº 16.176. A LUOS de 1996 dividiu a cidade do Recife em quatro grandes zonas, dentre elas a Zona de Diretrizes Específicas. Nesta existem outras zonas especiais, das quais se destacam as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico. O artigo 14 da LUOS 1996 conceitua ZEPH como as áreas formadas por sítios, ruínas e conjuntos antigos de relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural e paisagística, cuja manutenção seja necessária à preservação do patrimônio histórico-cultural do Município. Em seguida, seu artigo 16 divide as ZEPH's em:

- I - Setor de Preservação Rigorosa – SPR, que é constituído por áreas de importante significado histórico e/ou cultural que requerem sua manutenção, restauração ou compatibilização com o sítio integrante do conjunto
- II - Setor de Preservação Ambiental – SPA, que é constituído por áreas de transição entre o SPR e as áreas circunvizinhas.

Esta atuação da LUOS em categorizar os conjuntos arquitetônicos em zona histórica remonta, conforme já analisado neste capítulo, ao Plano de Preservação de Sítios Históricos e é referendada pela LUOS de 1983. O Bairro do Recife foi zoneado como ZEPH 09, Sítio Histórico Bairro do Recife, cujo perímetro envolve toda a ilha onde está contido o Bairro do Recife, a Bacia Portuária e o Molhe sobre os arrecifes, entre a Bacia de confluência dos Rios Capibaribe e Beberibe, e o Oceano Atlântico. *In casu*, foram utilizados parâmetros próprios para a regulação do uso e ocupação do solo (ZANCHETTI; MARINHO; LACERDA, 1998). O ZEPH 09 (Bairro do Recife), foi dividido em 05 Setores, assim sendo o Setor de Intervenção Controlada 01 e 02 (SIC), o Setor de Renovação (SR), o Setor Institucional (SI) e o Setor Portuário (SP).

A nova roupagem trazida pela Lei 16.176 (LUOS) entendeu que a Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural do Bairro do Recife (ZEPH-09) seria um ponto de partida para a implementação do Plano de Revitalização (ZANCHETTI, MARINHO; LACERDA, 1998). O Município foi considerado como o principal agente do processo revitalizador. O zoneamento proposto pelo PPSH previa em Setores e Polos com distintas formas de atuação do

Poder Público. Nos Setores, buscou-se o controle urbanístico. Nos Polos, o Município induziu ações empreendedoras em parceria com o Poder Público, que agia como animador econômico. Os setores como se pode visualizar no Mapa 1 são:

- Setor de Consolidação Urbana
- Setor de Renovação Urbana
- Setor de Intervenção controlada

MAPA 1
BAIRRO DO RECIFE DIVIDIDO PELOS SETORES LUOS



Fonte: MARINHO, G. 1998

O Setor de Intervenção Controlada está subdividido nos seguintes polos:

- Polo Pilar
- Polo Arrecifes
- Polo Capibaribe
- Polo Bom Jesus

Em 1997, retomando as ideias do PRBR, a Prefeitura do Recife transformou esse conjunto de ações na Lei de nº 16.290, que recebeu o nome de Plano Específico de Revitalização da Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural 09 - Sítio Histórico do Bairro do Recife. Esta lei veio estabelecer condições especiais de uso e ocupação do solo, criando mecanismos de planejamento e gestão para o bairro. A Lei focou nos estímulos de parcerias de atuação cooperada entre os atores públicos e privados, autorizando a transferência do direito de construir, especialmente dos proprietários dos imóveis inseridos no Setor de Intervenção Controlada. Com isso, a lei objetivou induzir o potencial construtivo para o Setor de Renovação Urbana e promover a arrecadação de recursos que garantirão obras de infraestrutura no bairro (RECIFE, 1997).

Enquanto a LUOS de 1996 trouxe as regras gerais do uso e ocupação do solo para toda a Cidade do Recife, delimitando previamente a existência da ZEPH-09 (Bairro do Recife), a Lei 16.290 de 1997 estabeleceu regramentos mais específicos para o uso e ocupação no bairro. O Plano de Revitalização de que trata esta Lei teve por objetivo nortear as ações públicas e privadas que impliquem em mudanças urbanísticas ou em instalação de usos e atividades nos setores de renovação urbana, intervenção controlada e consolidação urbana da ZEPH – 09.⁴¹

Uma grande novidade implementada por esta norma foi a tentativa de induzir à atuação da iniciativa privada no restauro e ocupação dos imóveis ao conceder incentivos fiscais (através de isenções) dos impostos municipais de IPTU, ISS.

⁴¹ Dentre os objetivos trazidos por esta lei, encontra-se: promoção da valorização e da regeneração do conjunto urbano e das atividades econômicas, respeitando o acervo edificado; garantia de integração com a paisagem urbana e com o conjunto arquitetônico, respeitando os diferentes padrões dos setores identificados nesta Lei; respeito às diferentes atividades sociais que fazem parte da dinâmica urbana local, promovendo melhoria nas condições de moradia e de desempenho de atividades produtivas; integração dos interesses público e privado, através da realização de ações conjuntas; flexibilização dos padrões urbanísticos, condicionada à valorização e à conservação do conjunto urbano e arquitetônico; diversificação de usos e atividades, com vistas à revitalização do Bairro; compatibilização da sinalização pública e publicitária com o conjunto urbano.

Contudo, para que os atores econômicos pudessem ter este benefício, em tese, era necessário o cumprimento de certas exigências.

Conceder-se-ia a isenção total do IPTU se os proprietários realizassem intervenções destinadas à recuperação ou a renovação dos respectivos imóveis, observados os seguintes prazos de isenção:

- Intervenções de recuperação total - prazo de 10 (dez) anos;
- Intervenções de recuperação parcial - prazo de 05 (cinco) anos;
- Intervenções de renovação - prazo de 05 (cinco) anos.

Haveria, então, a isenção parcial do IPTU de 25% (vinte e cinco por cento) aos proprietários que realizassem intervenções de conservação nos imóveis, através de:

- Manutenção - que consiste em ações de caráter preventivo contra a deterioração do imóvel;
- Reparo - que consiste em ações de natureza corretiva, de caráter não estrutural, para substituição, modificação ou eliminação de elementos estranhos ou incompatíveis com a unidade arquitetônica do conjunto ou edifício.

A isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, seria de 100% (cem por cento), tendo o prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da emissão do respectivo alvará de funcionamento.

Já o ITBI não teve a isenção, mas o adquirente de imóvel destinado à instalação de estabelecimentos que desenvolvessem as atividades relacionadas no Anexo IV da Lei faria jus à restituição do valor pago ao Município, podendo atingir até 100% (cem por cento) do valor pago, considerando-se a proporção entre a área utilizada pelo estabelecimento e a área total de construção do imóvel.⁴²

Em 1998, o BID encomendou uma pesquisa, coordenada por Sílvio Zanchetti e Norma Lacerda, sobre os efeitos do Plano de Revitalização do Bairro do Recife. Constatou-se que o otimismo do PRBR gerado nos atores econômicos resultou em ações de instalações de atividades que promoveram a recuperação dos imóveis, a exemplo do Polo Bom Jesus (figura 2 e 3), destinado ao setor de bares, eventos e

⁴² Dentre as atividades elencadas neste Anexo IV da Lei 16.290 de 1997, encontra-se: Turismo, Hospedagem e Assemelhados; Diversões Públicas; Serviços Públicos, Comunitários e Sociais; Transporte e Comunicação Social; Guarda e Locação de Bens Móveis; representação, Agenciamento e corretagem; Beleza e Higiene Pessoal; Educação; Comércio Varejista; Outras Atividades Varejistas; Jurídicos, Econômicos e Técnicos Administrativos.

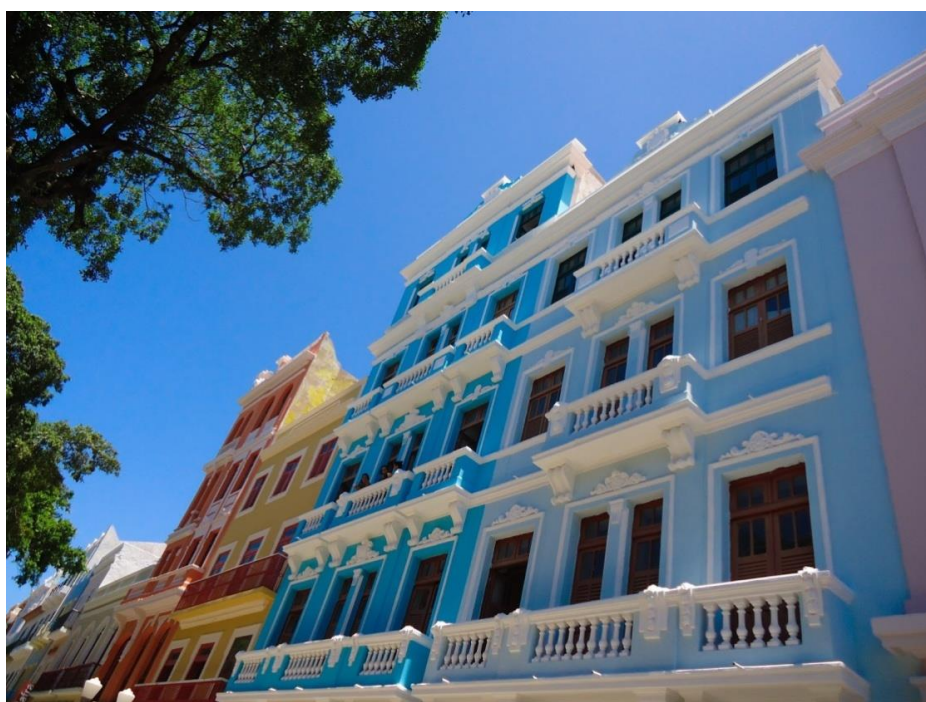
lazer. A pesquisa mostrou que os investimentos privados recuperaram, entre os anos de 1993 e 1996, em torno de 16.646 m², ou seja, 48% do total da área construída do Polo (ZANCHETTI; LACERDA, 1999).

FIGURA 2
POLO BOM JESUS (RUA) RESTAURADA POR EMPRESÁRIOS DE BARES E RESTAURANTES



Créditos: site http://www.piratasdapraia.com/br/pontos_turisticos.htm

FIGURA 3
RUA DO BOM JESUS RESTAURADA



Fonte: <http://agendaculturaldorecife.blogspot.com.br/2013/04/preservar-e-preciso.html>

Ao auferir uma relação entre os investimentos públicos e privados, a pesquisa estimou que o investimento privado no Polo Bom Jesus orbitou em R\$ 2,85 milhões (valores da época). Já o investimento público (Prefeitura do Recife) fora de R\$ 2,66 milhões (valores da época) em todo o Bairro do Recife. Concluiu-se, assim, que para “cada R\$ 1,00 de investimento público no Bairro do Recife, o setor privado investiu, pelo menos, R\$ 1,07 no Polo do Bom Jesus” (ZANCHETTI; LACERDA, 1999, p. 17).

Apesar desta equivalência entre a atuação pública e a privada no Polo do Bom Jesus, a pesquisa enfatizou que os investimentos privados estariam subestimados, tendo em vista a sua ação para além dos limites deste polo, a exemplo das ações empreendidas na margem sul do Bairro do Recife. Também foram levados em consideração apenas os recursos destinados à restauração dos imóveis, não se computando gastos como equipamento, mobiliário, decoração, etc.

No que se refere ao preço dos imóveis e ao mercado de alugueis no Bairro do Recife, neste período da pesquisa, 1993-1996, observou-se que, no geral, houve uma queda desses preços dos imóveis como um todo, em Recife, devido ao Plano de Estabilização (Plano Real). Contudo, mesmo que os Polos Alfândega e Pilar tenham sentido essa desvalorização, o do Bom Jesus apresentou resultados positivos devido a uma pressão de procura deste espaço, resultando no aumento de vendas dos imóveis. A Tabela 2 mostra a variação do preço dos imóveis, no Bairro do Recife, entre 1993 e 1996, segundo os seus polos, com os valores da época da pesquisa, refletindo a valorização do Polo Bom Jesus e a caída de preços do Polo Alfândega e Pilar.

TABELA 2
BAIRRO DO RECIFE
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE VENDA POR METRO QUADRADO DOS IMÓVEIS - 1993-1996 EM REAIS DE DEZEMBRO DE 1996

Pólos	1993	1996	Var. 93/96
Bom Jesus	R\$ 124	R\$ 208	68%
Alfândega	R\$ 168	R\$ 146	-13%
Pilar	R\$ 110	R\$ 105	- 5%

Fonte: apud Zanchetti; Lacerda, 1999

Zanchetti e Lacerda (1999) destacaram, na pesquisa, mudanças na arrecadação do ISS e do ITBI. Entre os anos de 1994 e 1995, houve um aumento de arrecadação do ISS no Polo Bom Jesus. Apesar da queda de 11% em 1996, não houve o retorno do nível médio dos anos anteriores na arrecadação. No período de

1993 a 1996, o ITBI do Polo contribuiu com a quase totalidade da arrecadação deste imposto no Bairro, em decorrência do aumento dos negócios imobiliários na área. Já a arrecadação do IPTU teve declínio de 15,8% entre os biênios 1996/95 e 1994/93. A pesquisa atribuiu esta queda à renúncia fiscal permitida pela nova legislação do Polo. Na Tabela 3 é possível perceber a variação de arrecadação destes impostos municipais com valores da época.

TABELA 3
POLO DO BOM JESUS
ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS (R\$ DE 1996) 1993/96

Anos	IPTU	Var.	ISS	Var.	ITBI	Var.
1993	59.288		66.830		1.825	
1994	59.139	0%	70.715	6%	4.484	146%
1995	50.734	-14%	132.626	88%	24.271	441%
1996	51.523	2%	117.998	-11%	13.366	-45%

Fonte: apud Zanchetti; Lacerda, 1999

A pesquisa constatou que as isenções de ISS e IPTU, frutos da Lei 16.290 de 1997, foram escassas. A grande maioria dos beneficiários da isenção era composta por entidades públicas ou beneficentes, muitos anos antes da aprovação dessa Lei. Mesmo que as informações apresentadas à época sobre a arrecadação fiscal no Bairro do Recife sejam consideradas preliminares, os coordenadores da pesquisa concluíram que as isenções fiscais dos impostos municipais, concedidas pela Lei supra, tiveram efeitos reduzidos sobre a decisão de investir no Bairro do Recife. No caso do PRBR, a renúncia fiscal através da isenção não se mostrou uma ferramenta importante de política de revitalização. O que se pode constatar foi que o peso dos investimentos levou a cabo “as expectativas de expansão e consolidação de uma área de comércio e serviços de caráter peculiar na cidade” (ZANCHETTI; LACERDA, 1999, p.17). Entrementes, a criação de um estado de confiança empresarial foi motivo principal que impulsionou as expectativas, positivamente, em investimento imobiliário e em novas atividades.

Em 2008, o Plano Diretor da Cidade do Recife, Lei nº 17.511, recepciona o conceito de ZEPH (Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural) como sendo as áreas formadas por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de expressão artística, cultural, histórica, arqueológica ou paisagística, considerados representativos da memória arquitetônica, paisagística e urbanística da cidade, e sendo regulamentadas em legislação específica.

O Plano Diretor admitiu que o Poder Executivo poderá instituir, mediante lei específica, novas áreas como Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural - ZEPH, levando-se em consideração aspectos como: referência histórico-cultural; importância para a preservação da paisagem e da memória urbana; importância para a manutenção da identidade do bairro; valor estético formal ou de uso social, relacionado com a significação para a coletividade; representatividade da memória arquitetônica, paisagística e urbanística dos séculos XVII, XVIII, XIX e XX; o tombamento pelo Estado de Pernambuco; e tombamento pela União.

Para o Plano, deverão ser elaborados planos específicos, aprovados em lei, para conservação, restauração ou reabilitação das ZEPH, que incentivem a sua revitalização.

No seu artigo 60, vetou a cobrança da Outorga do Direito de Construir em imóveis situados nas ZEPH quando beneficiados por obras de complementação, integração e valorização dos imóveis. Ao tratar da Transferência do Direito de construir, permitiu a utilização do coeficiente máximo de construção, sem que haja a necessidade de aquisição do potencial construtivo dos imóveis situados nas ZEPH quando das eventuais obras de complementação, integração e valorização.

Em seu artigo 193, definiu o Bairro do Recife como área com potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas para implantação de projetos especiais.

No final dos anos de 1990, “algumas atividades (como bares e restaurantes) fecharam suas portas, na medida que não havia demanda gerada no próprio bairro” (Lacerda; Anjos, 2014). Diante disso, o Governo do Estado junto com a iniciativa privada lança em 2000 o projeto Porto Digital. A partir de então, o Bairro do Recife vem vivenciando novas normas que promovem a indução de um novo nicho econômico, de T.I.C e E.C., nos moldes de Arranjos Produtivos Locais, participação do setor acadêmico, Poder Público e setor produtivo, em tese. O resultado, conforme se mostrará no capítulo terceiro, é a ocupação do estoque imobiliário no bairro, representando este projeto do Porto Digital como uma ferramenta de revitalização do bairro.

3.4 Conclusão parcial

Desde o final do Século XIX, Recife utiliza as leis como um instrumento do planejamento urbano. Contudo, tardiamente, com o Plano de Gabaritos (1965), é que se inicia, ainda de forma tímida, a normatização da tutela municipal do patrimônio histórico. Após o PPSH, as leis municipais trataram especificamente, por sua recomendação, da preservação do Bairro do Recife. Essa tendência se seguiu nas leis posteriores até a presente data. Contudo, o Resgate do seu dinamismo econômico, esvaziado no decorrer do século XX, veio a ser experimentado com o PRBR.

As normas que induziram novas atividades foram capazes, nos anos de 1990, de atrair a iniciativa privada para o processo de revitalização e dinamização socioeconômica do Bairro do Recife. Apesar do instrumento da isenção fiscal ser comprovadamente ineficaz para a tutela do patrimônio no PRBR, a norma de indução de atividades econômicas se mostrou de certa forma uma realidade de sucesso, ao iniciar o processo de recuperação do estoque imobiliário do Bairro do Recife, vindo ter mais investimentos privados em comparação aos investimentos do Poder Público e abrindo espaços para o Projeto Porto Digital.

4 ESTRATÉGIA ATUAL DE REVITALIZAÇÃO DO BAIRRO DO RECIFE

Neste capítulo, analisaremos os efeitos das normas indutoras no Bairro do Recife, com vista a promover a ocupação por empresas do polo de T.I.C. e Economia Criativa (E.C.) nos seus históricos imóveis.

Inicialmente, será preciso fundamentar a relação entre economia e território e, em seguida, lançar breves conceitos sobre T.I.C e economia criativa para melhor explicar esse cenário do Bairro do Recife que vem se caracterizando como um parque tecnológico nos moldes de arranjos produtivos locais do triplo hélice (Governo, Academia e Empresas).

4.1 Polo de TIC e território

Os polos de tecnologias ganharam notoriedade com a globalização que, por sua vez, impulsionaram a concorrência urbana. Esta é a fase pós-fordista⁴³ da produção, centrando o capitalismo na tecnologia da informação em detrimento dos paradigmas tecnoeconômicos (MADEIRA, 2014). Destarte, os tecnopolos instalam-se em espaços aglutinados, representando uma demanda de funções comuns de alta tecnologia (ABRAMO, 1995).

Castells (apud ABRAMO, 1995) elenca a articulação de seus cinco “elementos constitutivos”:

- A produção de conhecimento;
- A injeção de capital público;
- A disponibilidade de capital de risco;
- O bom clima de negócios;
- Inserção de um mercado de trabalho segmentário.

John Howkins (2013) afirma que essa nova fase de internacionalização do capital tem suas atividades fundamentadas, sobretudo, no valor econômico da

⁴³ Segundo o Dicionário Informal online, o termo tecnopolo se descreve como a junção num mesmo local ou região de diversas características tecnológicas e atividades, empresas, faculdades, universidades, centros de pesquisa, polos fabris e industriais que facilitam contatos pessoais entre esses meios.

imaginação do indivíduo, resultando na junção entre criatividade e economia para criar valor e riqueza. Os indivíduos detentores de ideias ganham mais poder que operadores de máquinas ou, às vezes, dos proprietários de máquinas. A criatividade é vista como a capacidade de gerar algo novo. Significa a produção por parte de uma ou mais pessoas de ideias e invenções que são pessoais, originais e significativas. Ela é um talento, uma aptidão. Ele ressalta que a criatividade pode gerar ideias que tenham vieses econômicos com produtos comercializáveis.

O Primeiro-Ministro da Austrália, em 1994, cunhou o termo “indústria criativa” ao perceber a relação entre economia e criatividade. Em 1997, o Primeiro-Ministro da Inglaterra, Tony Blair, analisou as tendências de mercado, identificando treze setores de alta potência na economia britânica, denominando-os de indústrias criativas. Em 1998, o DCMS (Departamento de Cultura, Mídia e Esportes) do Reino Unido elaborou o primeiro mapeamento das indústrias criativas, comprovando que a cultura tinha uma viabilidade econômica e de geração de empregos. Estava claro para o departamento, então, a importância desta cadeia criativa.

Para o autor inglês John Howkins (2013), a economia criativa contém atividades que refletem exercício de imaginação pelos indivíduos ao explorarem seu valor econômico. Desta forma, definiu-a como processos que tenham como etapas a criação, produção e distribuição de produtos e serviços, usando o conhecimento, a criatividade e o capital intelectual como principais recursos produtivos. Em sua obra, definiu os quinze setores produtivos desta economia:

1. Propaganda
2. Arquitetura
3. Artes
4. Artesanato
5. Design
6. Moda
7. Cinema
8. Música
9. Artes Cênicas
10. Editorial
11. Pesquisa e Desenvolvimento
12. Software
13. Brinquedos e Jogos
14. TV/Rádio
15. Vídeo Games

A cultura serve como um insumo de produção de bens funcionais para os setores criativos. Para Lima (2012):

Esse insumo cultural é empregado como fator de diferenciação e mesmo de inovação. Entre outras atividades, os setores criativos abarcariam a publicidade, a arquitetura, o design e a moda. Em síntese, a distinção que esses dois conceitos fazem, o divisor de águas, é entre as atividades que trabalham a cultura e aquelas que utilizam a cultura como input à produção de bens e serviços não culturais, que têm funções próprias e são gerados com outras finalidades que não a produção artística ou cultural” (2012, p.13).

Em 1998, o discurso do governo britânico referente às indústrias culturais repercutiu nos organismos internacionais como a ONU (Organizações das Nações Unidas), e passou a ser adotado pela política da UNESCO (sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), que utilizava a expressão “indústrias criativas” associadas à geração de emprego e renda. Em 2005, com a aprovação da Convenção da Diversidade Cultural, firmou-se o entendimento de que o princípio da diversidade cultural comungaria com o nicho das indústrias criativas (MADEIRA, 2014). Para Madeira,

as indústrias criativas constam como um dos temas culturais da agenda da UNESCO, cujo tratamento desdobra-se em ações voltadas para o desenvolvimento dos setores, educação para as artes, promoção de direitos autorais com o lançamento do observatório mundial antipirataria, além do observatório mundial sobre o status social dos artistas. Daí depreende-se que, assim como outros organismos da ONU adentraram a seara de assuntos culturais tradicionalmente a cargo da UNESCO, esta também passou a tratar de temas que, em princípio e originalmente, não lhe eram afetos. (2014, p. 82).

A UNCTAD (sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento) é um órgão da ONU que trata do comércio global e sua assimetria entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, buscando compensações pela desigualdade da economia global. Este notável órgão das Nações Unidas ainda se configura como um dos principais *loci* para fóruns intergovernamentais para o desenvolvimento.

Em 2004, na Conferência de São Paulo (XI UNCTAD), a UNCTAD passou a ter um papel legítimo e relevante no trato da economia criativa como uma alavanca para o desenvolvimento. Houve a introdução formal do termo indústria criativa nas ações e agendas para o desenvolvimento internacional. A potencialidade de geração

de empregos deste novo nicho econômico foi a motivação que legitimou o investimento da UNCTAD. O parágrafo 91 do Consenso de São Paulo firmou entendimento da comunidade internacional de incentivo e fomento na promoção das indústrias criativas (MADEIRA, 2014).

Essa aproximação entre o processo de concepção (pesquisa e desenvolvimento) e o de produção teve uma leitura própria por Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff na formulação da Teoria da Tríplice Hélice (*Triple Helix*). O autor desta Teoria sugere um modelo-chave (2009) para a inovação e o crescimento de uma economia que se funda numa aliança produtiva entre universidade, indústria e governo. Esta nova proposta de arranjo produtivo visa a produção de conhecimentos, fomentando a inovação tecnológica e fortalecendo o desenvolvimento econômico (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000).

Para Etzkowitz (2003), ao governo compete estruturar e disponibilizar os recursos para o financiamento de pesquisas e incentivo à criação de novas empresas. O resultado dessa cooperação entre poder público, setor produtivo e universidades é a consolidação e expansão da inovação. As empresas que estão ambientadas neste modelo se renovam com a passagem de uma organização isolada para integrar-se como entidade da Hélice Tríplice (ETZKOWITZ, 2009). Segundo Lundvall (apud AUXILIAR, 2010), esta inovação é um sistema que corresponde a:

“todas as partes e aspectos da estrutura económica e da forma de organização institucional que afectam o Ensino, a Investigação e a Exploração – o sistema produtivo, o sistema de marketing e o sistema de financiamento, surgem como subsistemas nos quais a aprendizagem tem lugar” (AUXILIAR, 2010, p. 07)

Seguindo essa tendência em escala global, o Brasil editou a Lei 10.973 de 2004, Lei de Informática, que criou mecanismo de incentivos para cooperação de criação de inovação e pesquisa científica e tecnológica entre o poder público, meio acadêmico e o setor produtivo. O Decreto 5563 de 2005, regulamentador desta Lei, no seu artigo 1º, deixa claro que a missão dessa política é promover a capacitação para alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país.

O capítulo II da Lei, bem como do Decreto, em seus respectivos artigos 3º, estabelece que todos os entes da federação e suas respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o

desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, Instituto Científico e Tecnológico (ICT) e organizações de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.⁴⁴ Este tipo de apoio poderá contemplar redes e projetos internacionais de pesquisa tecnológica, bem como ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, inclusive incubadoras e parques tecnológicos. Em suma, este instrumento jurídico de Inovação Tecnológica lança os parâmetros e estimula a cooperação empresa-academia.

Seguindo os parâmetros da Lei Federal, Pernambuco criou seu plano de incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo e social com a Lei 13.690 de 2008. Ao estabelecer medidas visando à capacitação em ciência, tecnologia e inovação, ao equilíbrio regional e ao desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado, o artigo 2º menciona a criação do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação, trazendo alguns conceitos dos atores de promoção da inovação tecnológica, refletindo os conceitos da Hélice Tríplice. Assim, dentre outros, destacamos:

- Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação: conjunto de organizações institucionais e empresariais que, em dado território, interagem entre si e despendem recursos para a realização de atividades orientadas à geração, difusão e aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos que proporcionem processos, bens e serviços inovadores.
- Agência de Fomento: órgão ou instituição de natureza pública ou privada cujos objetivos incluam o fomento de ações de incentivo e a promoção da inovação e do desenvolvimento científico e tecnológico;
- Empresas de Base Tecnológica – EBT: empresa legalmente constituída, situada em Pernambuco, cuja atividade produtiva seja direcionada para o desenvolvimento de novos produtos ou processos, com base na aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos e na utilização de técnicas consideradas avançadas ou pioneiras, ou que desenvolva projetos de ciência, tecnologia e inovação;
- Instituição de Apoio: instituição que tem por finalidade apoiar projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;
- Parque tecnológico: complexo de organizações empresariais, científicas e tecnológicas estruturadas de maneira planejada, concentrada e cooperativa

⁴⁴ A Lei federal 10.973 de 2004 em seu artigo 3º, inciso V, conceitua o ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

para promover a cultura e a prática da inovação, a competitividade empresarial e a geração de riquezas por meio da criação e fortalecimento de empresas inovadoras e da interação com Centros de Pesquisa e Desenvolvimento e com Instituições Científicas e Tecnológicas;

- Incubadora de empresas: organização ou sistema que estimula e apoia a criação e o desenvolvimento de empresas inovadoras, por meio do provimento de infraestrutura básica compartilhada, da formação complementar do empreendedor e do suporte para alavancagem de negócios e recursos, visando a facilitar os processos de inovação tecnológica e a competitividade;

- Arranjo produtivo local: aglomeração territorial de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas, que apresentem vínculos de produção, interação, cooperação e aprendizagem.

A figura das Organizações Sociais ganha destaque ao se estabelecer esse Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação. Fruto de um processo de reforma do aparelho do Estado, esta entidade surge com a finalidade de promoção do interesse público, colaborando com o poder público e com a sociedade, denominando-se de terceiro setor (MELLO, 2005). Estas entidades se caracterizam por atuações no campo público não estatal. São públicas por estarem direcionadas ao interesse geral, e são não-estatais por não fazerem parte do aparelho da administração direta e indireta do Estado. Assim, o que é estatal é necessariamente público e o que é público não é necessariamente estatal. As organizações públicas não-estatais estão voltadas para o interesse público, não têm fins lucrativos, ainda que sendo regidas pelo Direito privado.

Em 1998, a Lei Federal 9.637 regulamentou a natureza e composição das Organizações Sociais, estabelecendo em seu artigo 1º que o Poder Executivo poderá qualificar, como organizações sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei.

Pernambuco, seguindo esse novo paradigma da reforma do aparelho do Estado, criou a Lei 11.743 de 2000 que instituiu o Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não-Exclusivos. Entre as medidas, definiu em seu artigo 5º que as organizações sociais são como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à promoção ou execução das atividades públicas não-exclusivas. Dentre outras, destacamos:

- a) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, artístico e arqueológico;
- b) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo;
- c) desenvolvimento e difusão científica e tecnológica;
- d) difusão cultural;
- e) ensino profissional.

Este artigo da Lei prevê que poderão habilitar-se à qualificação como organização social, para fins de assunção e execução, tão somente no seu âmbito de atuação, de atividades e serviços atualmente desempenhados por órgãos públicos e entidades vinculadas ao Poder Público Estadual, desde que comprovem o registro de seu ato constitutivo.

O Decreto Estadual de nº 23.046 de 2001 regulamentou o Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não-Exclusivos. No art. 1º, estabeleceu gratuidade à coletividade nas prestações das atividades públicas não-exclusivas, reconhecendo sua natureza social. Estes serviços poderão ser prestados diretamente (do Estado), através dos órgãos e entidades integrantes de sua estrutura administrativa ou indiretamente através das Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e entidades de direito privado.

O Decreto definiu atividades públicas não-exclusivas como as conferidas ao Estado pela Constituição da República, prestadas gratuitamente, concorrentemente com as disponibilizadas à coletividade através da iniciativa privada, nas áreas do ensino, educação, cultura, saúde, pesquisas, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente.

Em 2013, a cidade do Recife instituiu a Lei municipal nº 17.875 que regrou a qualificação das OS no âmbito municipal. Seguindo os preceitos estadual e federal, seu artigo 1º estabelece a área de atuação das OS: atividades que sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, social e urbanística, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde, ao esporte, e ao desenvolvimento de modelos inovadores de gestão de cidades.

O decreto municipal 2.728 de 2013, em seu artigo 3º, § 2º, estabeleceu requisitos específicos à qualificação como Organização Social em âmbito municipal, destacando:

- A promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, artístico e arqueológico;

- A promoção gratuita da educação;
- A defesa, preservação e conservação do meio ambiente e à promoção do desenvolvimento sustentável;
- A promoção do desenvolvimento econômico e social e do combate à pobreza;
- O desenvolvimento e a difusão científica e tecnológica.

Com a instituição do aparato legal das Organizações Sociais, na gestão do Governador Jarbas (1999-2006), um grupo de atores locais (representantes da iniciativa privada, UFPE e Poder Público) criou uma Organização Social (OS), intitulada Núcleo de Gestão do Porto Digital – NGPD, que opera mediante um contrato de gestão com o Estado de Pernambuco, denominada Porto Digital⁴⁵. Protagonizando como um Arranjo Produtivo Local, suas atividades estavam limitadas inicialmente ao Bairro do Recife, num espaço geográfico de 100 hectares, sendo um novo *lócus* onde as empresas de Tecnologia da Informação poderiam se articular, cooperar e interagir com outras empresas e instituições públicas.

4.2 Os Arranjos Produtivos Locais: os atores do tecnoparque da revitalização do Bairro do Recife

Os modelos espaciais que aglutinam num território os serviços de produção de T.I.C. e E.C. são estratégias do Estado. Este se engaja na constituição e criação de parques tecnológicos, dotados de estruturas de incubação. Desta forma, promovem-se as ligações associativas entre universidades e indústrias no intuito de potencializar sinergias de produção de conhecimento e sua utilização industrial (ABRAMO, 1995)

A constante procura da inovação e diferenciação de produtos promove a aproximação e articulação dos processos de concepção (pesquisa e desenvolvimento) e de produção. Na perspectiva espacial, essa aproximação reproduz um novo regime urbano, os tecnopolos em que “a funcionalidade urbana desses tecnopolos e sua regulação tenderiam a ser explicadas pelos efeitos

⁴⁵ RELATÓRIO FINAL PROJETO CONEXÃO LOCAL Porto Digital Estudantes: Débora Prata Pereira Lina Horiguchi Supervisor: Rene Fernandes. FGV.

espaciais (sinergias, culturas tecnológicas comuns e acumulativas, etc.) dos novos critérios de organização do processo de produção” (ABRAMO, p. 546-548).⁴⁶

Primeiramente, a iniciativa de criação do nicho econômico, de tecnologia da informação, envolveu um fomento de política pública para a formação de um arranjo produtivo local entre empresas, governo e universidade.⁴⁷ O Porto Digital é constituído sob a forma de associação – pessoa jurídica de direito privado – intitulada, como registrado, Núcleo de Gestão do Porto Digital⁴⁸. No seu artigo 4º do seu Estatuto Social, criterizou os objetivos a serem alcançados pela instituição, sendo estes: (i) a concepção, estruturação e gestão sustentável de um ambiente de negócios capaz de criar e consolidar empreendimentos de classe mundial e (ii) a recuperação do estoque imobiliário no Bairro do Recife

Importante precisar que foi, em 2001, por meio do Decreto estadual de nº 23.212 que este Núcleo foi qualificado como uma OS, diante da necessidade de repasses de recursos públicos. No mesmo ano, foi celebrado um contrato de gestão entre a OS e o Estado de Pernambuco, envolvendo a Secretaria de Ciência e Tecnologia e a Fundação Instituto Tecnológico do Estado. Posteriormente, os

⁴⁶ Nos idos de 1970, evidenciou-se os limites da competitividade e a condenação do fordismo. Os países capitalistas centrais começaram a questionar a rigidez do contrato de trabalho, resultando no achatamento salarial empregado, com o fundamento de mais vantagens (LIPIETZ, 1996). Enquanto nos países anglo-saxões, sul da Europa e França implementaram essa política de flexibilização, Japão, Alemanha e os países da Escandinávia mantiveram a rigidez dos contratos trabalhistas e dos sociais: “Outros capitalistas nacionais procuraram outro compromisso, fundado na “mobilização dos recursos humanos”, a mobilização dos assalariados na batalha pela produtividade e pela qualidade...Ela implica sempre (...) na manutenção de uma certa rigidez das conquistas sociais negociada em troca de implicação de trabalhadores cada vez mais qualificados” (p. 12) . Já aos países periféricos coube, quando não a exportação de matérias primas, a limitação na política de substituição de importação, negando o campo da competitividade. Porém, após a década de 1970, os países latino-americanos aderiram à flexibilização, quebrando os pactos sociais do período populista. Em corrente diametralmente oposta, os tigres asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong) investiram demasiadamente no capital humano, promovendo a exportação e competitividade: reflexos dos pesados investimentos em educação e saúde (Op. Cit., 13). Na conjuntura global, a Europa e a Ásia terminaram o século XX como centros de alta qualificação profissional e tecnológica, secundadas por países periféricos imiscuídos em modelos liberais-flexíveis.

⁴⁷ A intenção era *reter pessoas qualificadas e gerar uma política pública de sucesso, relevante para o desenvolvimento econômico da região. A forma como foi implementada a política pública favoreceu a todos os colaboradores, pois foi possível concentrar em um local físico conhecimento, competências e maior articulação entre as pessoas e instituições, gerando negócios inovadores, maior competitividade das empresas ali instalada e maior troca de recursos obtendo um processo de ganha – ganha para todos os participantes*. Projeto Conexão Local, FGV, 2008, p. 4.

⁴⁸ Segundo o artigo 53 do Código Civil de 2002, constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Decretos estaduais nº 33.817/2009, nº 36.744/2011 e o nº 40.568/2014 renovaram e mantiveram a qualificação do Porto Digital como organização social.⁴⁹

Em 2013, o Decreto municipal 27.277 da cidade do Recife, como evidenciado, abriu a possibilidade de qualificação, por parte do poder municipal, das entidades privadas sem fins lucrativos em Organizações Sociais. Assim, o Porto Digital recebeu este enquadramento local em 2013, sob o Decreto Municipal nº 27.308. Portanto, o Município do Recife passou a ter um papel governamental ativo no desenvolvimento do tecnoparque.

Silva enfatiza que a gestão do Porto Digital reproduz a teoria da Hélice Tríplice ou *triple helix*, no qual:

Universidade, Governo e Empresa interagem na produção de conceitos e conhecimentos relacionados aos problemas do setor empresarial - nesse caso, os setores demandantes de TIC e Economia Criativa ligados a estrutura do Porto Digital -, bem como a comercialização dos desdobramentos dessa produção (2014, p. 68)

Segundo Silva (2013), o Conselho de Administração do Porto Digital, de acordo com o seu Estatuto Social, é constituído por representantes de notória competência técnica e reconhecida idoneidade moral, vinculados ao Governo, à Universidade, às empresas e à sociedade civil. Este Conselho tem como atribuição, dentre outras delegações, eleger a diretoria do NGPD. Para a administração do Porto Digital, o seu Estatuto estabelece:

Artigo 11 – São Órgãos da Administração do Porto Digital:

- a) a Assembleia Geral;
- b) o Conselho de Administração;
- c) a Diretoria 69.

Em se tratando do Conselho de Administração do Porto Digital, ele possui uma função deliberativa e de fiscalização, que busca:

O estabelecimento de objetivos, metas e diretrizes fundamentais para o funcionamento do Porto Digital, bem como o controle e avaliação dos resultados de suas atividades em relação a estes objetivos e metas. A composição do Conselho obedece à seguinte proporção:

- a) Governo - 37%

⁴⁹ DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2011; 2014; apud

Silva, Anderson Diego Farias da, O Processo Regulador na [Re]conversão de um Arranjo Produtivo Local: O caso do Portomídia – Centro de Empreendedorismo e Tecnologia da Economia Criativa. 2014. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – UFPE, Recife, 2014. p. 69.

- b) Academia - 11%
- c) Setor Produtivo - 21%
- d) Organizações não governamentais - 16%
- e) Representantes de outros setores da sociedade - 16%. (PORTO DIGITAL, 2014, p. 1)

Vêm crescendo estudos e aplicação de APL (arranjos produtivos locais) na área da cultura. Os Arranjos da área que envolve cultura têm como o maior recurso a criatividade aliada à visão mercadológica. Seguindo a tendência de Arranjos Produtivos Locais para o setor da cultura, o Porto Digital ampliou sua atuação, ao incorporar a economia criativa como missão institucional por meio da criação do Portomídia - Centro de Empreendedorismo e Tecnologia da Economia Criativa (SILVA, 2014).

As considerações iniciais do décimo sétimo aditivo contratual do contrato de gestão celebrado entre o Governo de Pernambuco e o NGPD reconhece que o Porto Digital é política pública exemplar, responsável por transformar o Recife em um centro de excelência na produção de conhecimento e negócios de classe mundial nas áreas de Tecnologia da Informação (TIC) e Economia Criativa (EC) (p. 02).

Desde a formação do Contrato de Gestão, o poder Público estendeu termos aditivos na complementação de ações e recursos no Porto Digital. Até o ano de 2015, foram implementados 17 acréscimos contratuais apoiando às ações de tecnologias como aprimoramento de infraestrutura, acumulando um total de investimentos públicos, conforme a Tabela 4, de R\$ 64.180.694. O relatório Gerencial 2013, do Porto Digital, aponta que as fontes dos recursos advieram da SETEC-PE (Secretaria Estadual de Tecnologia, Ciência e inovação), MCTI (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação) e FINEP (Financiadora de Estudos e Pesquisa).

TABELA 1 INVESTIMENTOS PÚBLICOS LIBERADOS POR TERMOS ADITIVOS AO PORTO DIGITAL *

Instrumento	Data da assinatura	Data da Vigência	Valor R\$	Objeto
Contrato de Gestão	23/04/2001	22/01/2003	4.652.220,22	Fomento e execução de atividades para atrair, criar e consolidar investimentos e empreendimentos em tecnologia da informação e comunicação no Estado de Pernambuco.
1º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão	11/07/2001	22/01/2003	31.350.226,84	Estender o Plano Anual de Metas e Atividades do Contrato de Gestão para o período e atividades de Julho a Dezembro de 2001.
1º Termo de Renegociação	10/12/2001	22/01/2003	715.175,10	Estender as atividades da letra 'G' do Plano Anual de Metas e Atividades do Contrato de Gestão para o período de Dezembro de 2001 até Janeiro de 2002.
Aditivo ao 1º Termo de Renegociação	26/03/2002	22/01/2003	582.707,60	Complementação do valor previsto no Primeiro Termo de Renegociação para estender as atividades descritas na letra 'G' do Plano Anual de Metas e Atividades do Contrato de Gestão para o período de 2002
2º Termo de Renegociação	01/11/2002	22/01/2003	1.518.248,01	Revisão das atividades descritas no Plano Anual de Metas e Atividades do Contrato de Gestão para o Período de Setembro a Dezembro de 2002.
3º Termo de Renegociação	07/02/2003	31/03/2004	2.448.743,22	Revisão das atividades descritas no Plano Anual de Metas e Atividades do Contrato de Gestão para o período de 2003 e 2004.
4º Termo de Renegociação	31/03/2004	31/03/2005	Sem valor econômico	Revisão das atividades descritas no Plano Anual de Metas e Atividades do Contrato de Gestão para o ano de 2004, bem como a exclusão do ITEP-OS como parceiro, devido a sua desativação como fundação e qualificação como Organização Social, e prorrogação do prazo do Contrato de Gestão por mais 12 meses.
5º Termo de Renegociação	01/03/2005	31/12/2005	Sem valor econômico	Adequação das atividades a serem desenvolvidas para o ano de 2005 e prorrogação do prazo do Contrato de Gestão por mais 10 meses.
6º Termo de Renegociação	02/01/2006	31/12/2008	Sem valor econômico	Adequação das atividades para o biênio 2006 a 2008 e prorrogação do prazo do Contrato de Gestão por mais 36 meses.
7º Termo Aditivo	24/08/2006	23/08/2008	6.346.483,85	Implantação do ITBC para possibilitar a criação de condições ambientais para interação e cooperação entre governos, universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e empresas, através deste projeto, construção e adequação de instalações de alta tecnologia para instituições no Bairro do Recife e/ou negócios de TIC que existam ou venham a existir em Pernambuco.
8º Termo Aditivo	4/12/2006	31/12/2008	Sem valor econômico.	Acréscimo de metas ao Plano Estratégico 2006/2008 em virtude do aporte de ativo patrimonial efetuado pelo Estado de Pernambuco. (Prédio Vasco Rodrigues) – Lei nº 13.156/06
9º Termo Aditivo	2/08/2007	31/12/2008	Sem valor econômico.	Acréscimo de metas do Plano Estratégico 2006/2008, em virtude do aporte de ativo patrimonial (Capitania dos Portos).

10º Termo Aditivo	4/09/2007	31/12/2008	Sem valor econômico.	Ampliação da abrangência do objeto contratual do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão para atender novas políticas do Governo do Estado de Pernambuco, tendo em vista as estratégias de interiorização do conhecimento e a ampliação da estrutura imobiliária.
11º Termo Aditivo	24/08/2008	24/08/2010	Sem valor econômico.	Repactuação do prazo estabelecido e prorrogação do prazo por mais 24 meses.
12º Termo Aditivo	22/12/2008	21/09/2009	119.793,58	Conceituar, organizar e sistematizar informações e insumos indicadores de CT&I no âmbito do Estado de Pernambuco, que servirão de subsídios de referência para a proposição de uma política de CT&I para o estado e a necessidade de estabelecer diretrizes estratégicas de orientação para as políticas públicas de CT&I no Estado, com ênfase da disseminação do uso das TICs, como instrumento de eficiência produtiva nas demais RDs e APLs de Pernambuco.
13º Termo Aditivo	29/12/2008	24/08/2010	Sem valor econômico	Remanejamento e transferência de parte dos recursos previstos no 10º Termo Aditivo tendo em vista a oportunidade de ampliação dos meios para viabilização das atividades relacionadas ao Plano de Negócios dos Empreendimentos.
14º Termo Aditivo	20/08/2009	22/07/2010	Sem valor econômico Repactuação	Repactuação do prazo estabelecido no 12º Termo Aditivo (Política de CT&I) por mais 10 meses.
15º Termo Aditivo	17/11/2010	17/05/2011	839.881,08	Implantação e consolidação de empreendimentos imobiliários geridos pelo PORTO DIGITAL, existentes e decorrentes do Contrato de Gestão original e seus aditivos, conforme previsto no programa de trabalho anexo ao Décimo Terceiro Termo Aditivo, em especial no projeto IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE INTERESSE DO PORTO DIGITAL.
16º Termo Aditivo	30/12/2010	21/12/2015	15.607.215,20	A) Valor correspondente à contrapartida (R\$ 6.431.419,00) que deverá ser aportada no Convênio 01.0022.00/2010 celebrado entre o NGPD e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; B) Valor correspondente a despesas operacionais (R\$ 4.879.839,17) para a execução do Convênio 01.0022.00/2010 celebrado entre o NGPD e o MCTI.

Fonte: Relatório Gerencial 2013, Porto Digital.
*valores atualizados até 2015, pelo índice IGP-M/FGV

4.3 Análise do Componente Territorialização

O Plano de Desenvolvimento do Porto Digital foi elaborado em 2002 com a finalidade de estabelecer diretrizes gerais para implantação das distintas empresas no Bairro do Recife. O zoneamento define áreas preferenciais para instalação das atividades do ecossistema de tecnologia da informação. Optou-se, portanto, por zonas preferenciais de ocupação. Entretanto, não se fechou para outras opções futuras de estratégia de intervenções arquitetônicas e urbanísticas. Abaixo, nas figuras 4 e 5, pode-se perceber a transformação do imóvel de nº 181 na rua do Apolo, após receber a instalação das atividades do Porto Digital. Comparando o antes e o depois, percebe-se o reflexo do escopo da norma indutora a serviço do patrimônio histórico, pois, para além da criação do nicho de T.I.C. e E.C., vem atingindo seu objetivo de recuperação e ocupação do estoque imobiliário no Bairro do Recife.

IMAGEM 2 IMÓVEL 181 (RUA DO APOLO) ANTES DA CHEGADA DO PORTO DIGITAL



Fonte: Porto Digital

IMAGEM 3IMÓVEL 181 (RUA DO APOLO) APÓS A INSTALAÇÃO DO PORTO DIGITAL



Fonte: imagem tirada do Street view, fevereiro de 2016

O lugar escolhido, inicialmente, para implantar o Porto Digital foram os imóveis de números 181, 175 e 212 na Rua do Apolo (apresentado nas Figuras 4 e 5), destinando-os a condomínio de empresas de T.I.C. Segundo o Plano de Negócios do Porto Digital (2002), a justificativa para tal escolha se deu pelo fato de a quadra se situar em um dos dois eixos principais de integração urbana, o eixo: APOLO - BRUM. No Plano, são destacados (Figura 6) 14 sobrados em estado de risco (em relação a desgaste físico e inadequação de usos). Esses sobrados foram assim identificados e enquadrados na proposta do Plano que os prioriza enquanto intervenções preferenciais, ou seja, foram considerados estratégicos para a revitalização do Bairro do Recife.

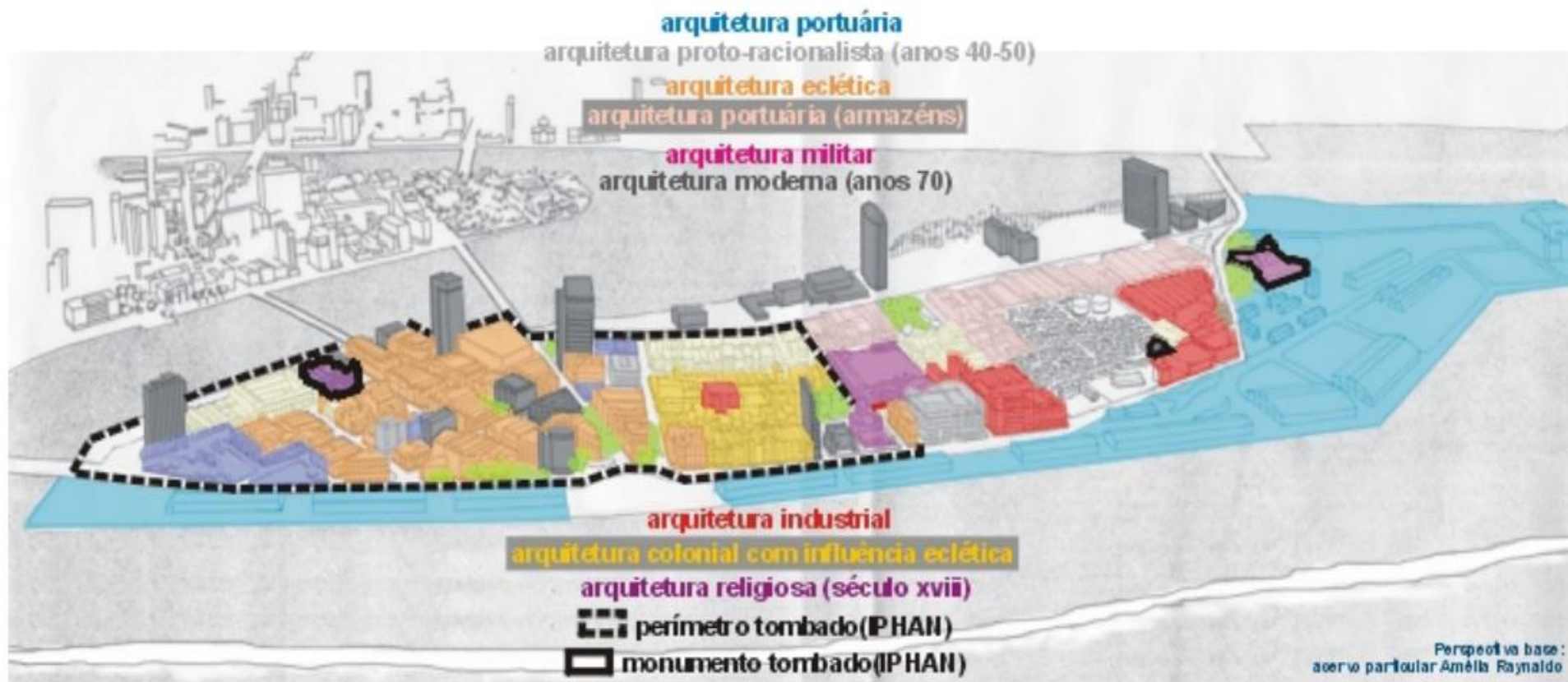
Importante anotar que o mencionado Plano previu que as edificações escolhidas para serem revitalizadas pelo Porto Digital deveriam ser imóveis ociosos com diferentes tipologias arquitetônicas, incluindo as: portuária, protorracionalista, armazéns, militar e moderna dos anos de 1970 conforme a Figura a seguir:

IMAGEM 4 IMÓVEIS DE RISCO DESTINADOS AO PORTO DIGITAL



Fonte: Plano de Negócio Porto Digital, 2002

IMAGEM 5 DIFERENTES TIPOLOGIAS DE ARQUITETURA NO BAIRRO DO RECIFE



Fonte: Plano de Negócio Porto Digital, 2002

Atualmente, no Bairro do Recife, o Porto Digital conta com 5 (cinco) imóveis adquiridos e 3 (três) cedidos pelo Governo do Estado. Pela Tabela 5, apenas um imóvel não teve informado o seu valor venal pela Secretaria de Finanças da Prefeitura do Recife, o de nº 68 da Rua Maria Cezar. Entretanto, observando a soma dos valores dos outros dois cedidos (o nº 50, Rua da Moeda e nº 222, Cais do Apolo), totalizam em R\$ 10.082.043,92 (dez milhões, oitenta e dois mil, quarenta e três reais e noventa e dois centavos) de investimentos públicos em infraestrutura para impulsionar as atividades de T.I.C. no Bairro do Recife. O resultado foi a instalação de 23 empresas, ainda que haja 4 imóveis sem funcionamento. No caso em comento, é notória a atuação pública e a do Porto Digital na oferta de espaços imobiliários para instalação de empresas.

Segundo o Porto Digital, os custos de locação desses imóveis (Tabela 5) variam desde R\$ 10 por metro quadrado (na área norte do bairro) até R\$ 60 por metro quadrado (edifícios ao sul do bairro)⁵⁰. Seus imóveis localizados ao sul do bairro detêm espaços mais qualificados, inseridos no Setor de Intervenção Controlada.

A instalação (Mapa 3) da maioria das empresas se deu na parte sul da ilha, mesmo detendo, a parte norte, o m² mais barato. A pesquisa de Zanchetti e Lacerda (1999) sobre os resultados do PRBR já apontava que desde 1993 havia uma procura e ocupação maior na parte sul do Bairro (albergada pelo Polo Alfândega), ressaltando que sua área era a melhor conservada no Bairro. Essa tendência ainda se observa, apesar das ofertas mais baratas na área norte do bairro. Assim, a indução da ocupação resultou na concentração das empresas de T.I.C. nos imóveis da parte sul (Setor de Intervenção Controlada), surtindo poucos efeitos nos imóveis da parte norte da ilha, ou seja, Setor de Renovação.

⁵⁰ Segundo os dados do Porto Digital, por exemplo, a média do preço por m² na locação no edifício Vasco Rodrigues, Cais do Apolo nº 222 (principal ativo imobiliário do Porto Digital) custa, em média, R\$ 50 por metro quadrado.

TABELA 2 LISTA DE IMÓVEIS DO PORTO DIGITAL*

IMÓVEL	ORIGEM	VALOR VENAL	Nº EMPRESAS
Rua do Apolo, 169	Aquisição	R\$ 372.553,16	Sem funcionamento
Rua do Apolo, 181	Aquisição	R\$ 414.138,72	8 empresas
Rua do Apolo, 212	Aquisição	R\$ 551.896,33	1 empresa
Rua do Apolo, 235	Aquisição	R\$ 254.894,66	Sem funcionamento
Rua do Bione, 220	Aquisição	R\$ 1.640.915,35	7 empresas
Maria Cezar 68	Cessão Gov. Pernambuco	Valor não-informado	Sem funcionamento
Cais do Apolo, 222	Cessão Gov. Pernambuco	R\$ 9.084.873,60	7 empresas
Rua da Moeda, 50	Cessão Gov. Pernambuco	R\$ 997.170,32	Sem funcionamento

*Valores venais atualizados pela Secretaria de Finanças da PCR em janeiro de 2016

Tendo como base os três setores delimitados pelo PRBR (intervenção controlada, renovação e consolidação), ao mapear as empresas do Porto Digital, constatou-se que existem 34 (trinta e quatro) imóveis ocupados por empresas de T.I.C. no setor de intervenção controlada. Apenas 3 (três) imóveis estão no setor de renovação. Vendo o Mapa 3, pode-se observar a situação de sua distribuição espacial com os setores criados pelo PRBR.

Ainda sobre o mapeamento das empresas de T.I.C. no Bairro do Recife, das 255 empresas atracadas no seu ecossistema, foram identificados 150 com endereço postal no Bairro do Recife (proprietárias ou inquilinas), representando um quantitativo de 60% de seu total.

Os imóveis cedidos ao Porto Digital geram dividendos fundiários sem a devida transparência para o Estado e a Sociedade, resultado dos ganhos acumulados com a valorização por metro quadrado no Bairro do Recife. Na verdade, a atuação do Estado e de suas normas indutoras foram para além da criação de infraestruturas e incentivos financeiros e fiscais às empresas de TIC, ao atuar indiretamente como “agente imobiliário por meio do NGPD, ora viabilizando espaços físicos, mediante cessão onerosa ou não, ora identificando aqueles disponíveis no aludido mercado” (LACERDA; FERNADES, 2015, p. 350)

Segundo esses autores:

O componente imobiliário integra os portfólios do Porto Digital de tal forma que, em eventos nacionais e internacionais realizados com o objetivo de atrair empresas, são apresentados os possíveis espaços para a instalação das empresas interessadas. Decerto, ao agir dessa maneira, o Estado – além de ser um agente que interfere no mercado por meio da dotação de infraestruturas, incentivos financeiros e fiscais – assume indiretamente a função de corretor imobiliário, por meio do aludido Núcleo. A criação de mecanismos capazes de recuperar a mais valia social – traduzida em rendas imobiliárias – não é sequer aventada. Sendo assim, a face da moeda representada pelos coadjuvantes efeitos rentistas – bastante sedutores – provavelmente brilha mais aos olhos de setores da gestão e operação do parque do que a face da elevação das competências inovativas das empresas que ali decidem se instalar. (p. 350)

- SETOR DE INTERVENÇÃO CONTROLADA
- SETOR DE RENOVAÇÃO
- SETOR DE CONSOLIDAÇÃO
- IMÓVEIS OCUPADOS PELAS EMPRESAS DE T.I.C.

MAPA 1 MAPEAMENTO DAS EMPRESAS DE T.I.C. NO BAIRRO DO RECIFE



Fonte: pesquisa direta, 2015/2016

A Tabela 6 separou a quantidade de empresas por imóveis (os que não pertencem ao Porto Digital) e seus respectivos endereços. Assim, é possível ter uma ideia do quantitativo de empresas no Bairro. Houve um aproveitamento do estoque imobiliário pelas empresas de T.I.C. espalhadas no Bairro do Recife nesses 34 imóveis.

TABELA 3 LISTA DO QUANTITATIVO DE EMPRESAS POR ENDEREÇO

ENDEREÇO	QUANTIDADE DE EMPRESAS
R Domingos José Martins, 75.	22
R do Apolo, 161.	27
Av Barbosa Lima, 149.	21
R Madre de Deus, 27	5
R Vigário Tenório, 194.	4
R do Brum, 77.	1
Av Marquês de Olinda, 133.	1
Av. Marquês de Olinda, 126.	8
R Mariz e Barros, 311.	1
R do Apolo, 81.	4
Av. Marquês de Olinda, 182.	2
Av. Marquês de Olinda, nº 143.	1
Av. Marquês de Olinda, 290.	3
R. do Brum, 248	1
Av Marquês de Olinda, 200	2
R da Guia, 217	1
R. da Guia, 142	1
R da Guia, 99	1
Av Marquês de Olinda, 296	2
R do Brum, 527	2
R do Bom Jesus, 183	1
R. Mariz e Barros, 311	2
R do Bom Jesus, 180	5

R Dona Maria Cesar, 170	7
Pc Arsenal da Marinha, 35	2
Total	127

Fonte: Pesquisa direta, 2015/2016.

4.4 O Porto Digital e o Bairro do Recife: receitas e isenções a serviço da revitalização

O Bairro do Recife foi escolhido para sediar o T.I.C. em decorrência dos vários imóveis históricos sem funcionalidade socioeconômica. A escolha do local visava a revitalização, pois os gestores acreditavam que a chegada de novos empreendimentos pudesse ocupar os espaços construídos vacantes e promover as reformas das edificações.

A par deste escopo, o *caput* do artigo 4º do Estatuto Social do NGPD – Porto Digital estabeleceu como igual objetivo a revitalização do Bairro do Recife. Ao se ler o artigo supra, vê-se que não houve a dimensão de objetivos secundários ou menores, estando todo o rol de objetivos em pé de igualdade na sua missão institucional:

O Porto Digital tem por objetivo a concepção, estruturação e gestão sustentável de um ambiente de negócios capaz de criar e consolidar empreendimentos de classe mundial, através da interação e cooperação entre universidades, empresas, organizações não governamentais e governamentais no Estado de Pernambuco. **Para consecução dos seus objetivos, o Porto Digital concentrará sua atuação na requalificação do espaço urbano** e na área da tecnologia da informação e comunicação (PORTO DIGITAL, p. 02, 2014) (grifos nossos).

Mais adiante, o *caput* do artigo 4º estabeleceu um rol específico, sendo, igualmente, objetivos permanentes do Porto Digital, dentre outros:

conceber, estruturar, projetar, implantar e gerenciar, em parceria com entidades públicas e da iniciativa privada, em projetos de infraestrutura, serviços urbanos, **revitalização, requalificação e desenvolvimento do espaço urbano** para atração e fixação de empreendimentos

urbanos e de tecnologia da informação e comunicação, que estimulem a atividade econômica da Região Metropolitana do Recife (PORTO DIGITAL, p. 02, 2014) (grifos nossos)

Sobre os fundamentos da escolha do Bairro do Recife e de sua revitalização, o Porto Digital entende que:

O Bairro do Recife, lugar escolhido para abrigar o Porto Digital, é um patrimônio histórico e arquitetônico de valor internacional. O Bairro foi o local de nascimento da cidade portuária no ano de 1537. A partir desse porto, protegido por arrecifes naturais, Recife se estabeleceu rapidamente como uma das principais cidades comerciais do Mundo, no século XVII. A invasão holandesa, ocorrida em 1630, trouxe para o Recife arquitetos, engenheiros, astrônomos, médicos e artistas. Nessa época, Recife foi berço do primeiro observatório astronômico e da primeira Sinagoga das Américas. Temos, historicamente, um ambiente favorável ao desenvolvimento cultural e tecnológico. O patrimônio arquitetônico possui grande diversidade de estilos, onde se fundem o colonial, o eclético, o industrial e o moderno. O perímetro tombado pelo IPHAN conta com 236 edifícios, 51 considerados imóveis de destaque. O Bairro recebeu mais de R\$ 50 milhões de investimentos para renovação urbana ao longo da última década. A legislação municipal, estadual e federal, bem como a participação ativa do setor público, facilitam e estimulam os investimentos privados voltados para a estruturação de um ambiente de negócios de escala mundial. O Porto Digital complementa as ações de revitalização, demonstrando que é possível combinar o desenvolvimento tecnológico com a preservação da história e da cultura. O Porto Digital está recuperando diversos edifícios de destaque, adequando a infra-estrutura do Bairro para receber empresas modernas, ao mesmo tempo em que mantém suas características arquitetônicas. (PORTO DIGITAL)⁵¹

Uma reportagem realizada pela jornalista Maria Sandra Gonçalves, no Jornal Gazeta do Povo, sobre os avanços econômicos do polo de tecnologia, ressaltou que para além da criação de divisas, a isenção do ISS e IPTU vem promovendo a revitalização (Figura 8):

Telhados vermelhos

O desenvolvimento é visível também no campo urbanístico. Isso porque além da redução de 60% no Imposto sobre Serviços (ISS), benefício usualmente concedido a polos de tecnologia, as empresas ligadas ao Porto obtêm até 15 anos de isenção no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao ocupar e assumir a responsabilidade pela

⁵¹ Acessado em: 13 de julho de 2015 <>.

conservação de construções do Recife Antigo, marco zero da cidade. Casarões abandonados têm sido restaurados e adequados para receber empresas modernas. Claudio Marinho, secretário de Planejamento de Pernambuco quando o governador Jarbas Vasconcelos implantou o Porto Digital, comemora a revitalização do bairro com o que chama de melhora no “índice de telhados vermelhos” – uma alusão às telhas novinhas que substituem coberturas em ruínas. Para ele, o sucesso da iniciativa, que agora abrange também o vizinho bairro de Santo Amaro, está justamente na preocupação com as raízes da cidade. “Em vez de um centro tecnológico isolado, escolhemos ocupar o coração da cidade e envolver os recifenses”, conta.⁵² (GAZETA DO POVO, 2014)

IMAGEM 6 EMPRESAS LIGADAS AO PORTO DIGITAL OCUPANDO E CONSERVANDO AS CONSTRUÇÕES NO RECIFE ANTIGO (SETOR DE INTERVENÇÃO CONTROLADA)



Fonte: <http://www.gazetadopovo.com.br>

É patente que a utilização da isenção do ISS e do IPTU conferido pela Prefeitura do Recife para o desenvolvimento do tecnopolo de TIC e economia criativa no Bairro do Recife, busca efeitos urbanísticos, por meio da revitalização da ZEPH 09, sendo um instrumento jurídico de política urbana.

⁵² Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/porto-digital-cresce-e-avanca-alem-das-divisas-do-recife-eh2lag3n79xumc6pjrkt182fi>>. Acessado em: 13 de julho de 2015,

De fato, Lacerda e Fernandes (2015) ressaltam que o componente imobiliário na instalação do Porto Digital não ocupou lugar secundário. Para tanto, o NGPD, ao descrever o Bairro do Recife:

“região, antes degradada e de pouca importância para a economia local, vem sendo requalificada de forma acelerada em termos urbanísticos, imobiliários e de recuperação do patrimônio histórico edificado. Desde a fundação do Porto Digital, já foram mais de 50 mil metros quadrados de imóveis históricos restaurados em toda a extensão territorial do parque tecnológico”. (apud LACERDA; FERNANDES, p. 340, 2015)

4.4.1 Receitas adquiridas após a norma indutora: o caso do ISS das empresas instaladas no Bairro do Recife

Segundo a Constituição Federal, compete aos Municípios e ao Distrito Federal a tributação do ISS, desde que, conforme a regulamentação dada pela Lei Complementar (LC) 116, observem a previsão dos serviços tributados pelo ICMS (imposto sobre circulação de mercadoria e serviços) de competência dos Estados, especialmente, sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

A hipótese de incidência do tributo ISS, nos termos do artigo 1º da Lei Complementar 116/2003, se vislumbra na ocorrência de prestação de serviços prevista na lista anexa, sendo o serviço tributável o que tem conteúdo econômico (BARRETO, 2003). A LC apenas descreve os serviços tributáveis, porém não os conceitua. Em seu anexo, dentre outros, destacamos as atividades prestacionais de serviços em que incidem o ISS:

Serviços de informática e congêneres:

- Análise e desenvolvimento de sistemas;
- Programação;
- Processamento de dados e congêneres;
- Elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos;
- Licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação;

- Assessoria e consultoria em informática.

O artigo 3º da LC 113/2003 traz à baila o critério para estabelecer qual município terá a competência de tributar os serviços elencados, tendo em vista que o serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII.

A LC do ISS, em seu artigo 8º, II, segundo previsão do artigo 156, §3º da CF/88, delimitou a alíquota máxima de 5% (cinco por cento). Contudo, ficou silente quanto à fixação mínima da alíquota. O artigo 88 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88 fixou a alíquota mínima de 2% (dois por cento).

Segundo Basso e Santos⁵³, o inciso II, do art. 88, do ADCT:

impede expressamente benefícios fiscais que, direta ou indiretamente, tenham o efeito de redução da alíquota estabelecida em dois por cento. Diante da restrição posta pelo ADCT, infere-se que os incentivos fiscais relativos ao ISS devem se limitar ao patamar da alíquota mínima de dois por cento (BASSO; SANTOS, 2014, p. 15).

Os autores (supra) lembram que o imposto sobre serviços vem servindo “como instrumento de orientação de uso, desenvolvimento e expansão da sociedade, respaldado no equilíbrio ambiental” (BASSO; SANTOS, 2014, p. 14).

Paulo Ady⁵⁴, em entrevista ao jornal Dom Total, proferiu entendimentos bem lúcidos sobre o uso da extrafiscalidade do ISS, no tocante às questões ambientais. O autor entende que “ao se tributar mais pesadamente aqueles que poluem, quem pagará esse imposto, ao final das contas, é o cidadão comum. O

⁵³ Artigo publicado na CONPEDI, REFLEXÕES ACERCA DA EXTRAFISCALIDADE NOS TRIBUTOS MUNICIPAIS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL Ana Paula Basso, com coautoria de Rodrigo Lucas Carneiro Santos. 2014.

⁵⁴ Entrevista dada ao jornal **Dom Total**, em 06/09/2011, acessado em: 06/07/2015. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/noticias/detalhes.php?notId=364398>>

tributo para o empresário significa simplesmente custo”. O autor ainda aduz que no universo do ISS:

Na extrafiscalidade, isso se dá de duas formas: pelo agravamento do tributo (um tributo mais pesado) ou pelo alívio, concedendo benefícios, incentivos. Muitos dizem: “quem polui mais deve pagar mais” ou “deve ocorrer um agravamento dos tributos para os que estão poluindo”. Temos que analisar porque, a meu ver, pelo menos em um primeiro golpe de vista, me parece que há um equívoco nessa linha de consideração (...) Eu acredito mais na outra forma da extrafiscalidade, que é o incentivo, desonerar a tributação daqueles que não poluem ou daqueles que poluem menos. É o tributo usado como mecanismo de incentivo, aí sim acredito que pode ter um papel importante (**Dom Total**, 2011).

O caso em comento é um exemplo das possibilidades de uso extrafiscal do ISS que incentiva comportamentos e promove o desenvolvimento. Sua desoneração poderia trazer benefícios sociais. Enquanto a extrafiscalidade do ISS pode ser utilizada como instrumento de intervenção na economia e na dinâmica social. Juliano José Rodriguez⁵⁵ ressalta que:

substituindo a arrecadação de tributos e sua posterior aplicação por medidas antecipatórias extrafiscais, ou seja, no lugar dos recursos serem arrecadados e passar por toda máquina administrativa governamental para ulterior aplicação, a minoração ou supressão dos mesmos, como parte de um plano estratégico econômico-social, viabilizaria comportamentos que gerariam os mesmos efeitos. Diminui-se a burocracia na área tributária e a possibilidade de desvio de recursos. Soma-se à tal idéia, o fato de propiciar aos particulares a possibilidade de implementar a justiça fiscal e social.

A lei nº 15.563/91, que institui o Código Tributário do Município do Recife, disciplinando a atividade tributária do Município, previu no artigo 102 o regramento do ISS, estabelecendo como fato gerador a prestação dos serviços não compreendidos na competência dos Estados, incidindo sobre um rol de 40 (quarenta) atividades de serviços.

⁵⁵ RODRIGUES, Juliano José. **A extrafiscalidade tributária para o imposto sobre serviço como instrumento de desenvolvimento municipal**. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br>>

Após a instalação do Polo de TI e EC, percebe-se, conforme a Tabela 9, o aumento de arrecadação do ISS pela Prefeitura do Recife. Entrementes, de 2004 para 2005 houve um aumento de quase 80 % dos valores arrecadados das empresas do Porto Digital. Contudo, de 2005 a 2008, percebe-se uma queda de quase 50% na arrecadação, vindo o ano de 2009 recuperar com impulso total em quase 400% o valor de 2008. Constata-se uma leve contração entre o ano de 2014 e 2015. Ao levarmos em consideração que a crise mundial se agrava em 2008 (ano de menor arrecadação do ISS no Porto Digital), percebe-se um aumento abrupto, no geral, até o fisco de 2015, coincidindo com o período de crescimento econômico do Brasil e liberação de crédito para os investimentos⁵⁶. Contudo, de 2004 a 2015 houve praticamente aumento crescente, refletindo no incremento dos serviços ofertados, envolvendo, inclusive, um maior número de empresas (Tabela 8).

No fechar do ano de 2012, segundo o Porto Digital, havia 208 empresas e a arrecadação de R\$ 9.708.359,32 em ISS⁵⁷. Em 2015, o parque já compreendia 255 empresas embarcadas, com o total de arrecadação de R\$ 10.978.568,84 de ISS, representando um aumento de apenas 11.56 % de arrecadação⁵⁸. De 2004 a 2015, houve um aumento crescente total de 73,4% na quantidade de empresas no tecnoparque (Tabela 8). Para além da ocupação e recuperação dos imóveis no Bairro do Recife, a ação trouxe novos dividendos para a cidade, como novas receitas trazidas pelo novo nicho de T.I. e E.C. Entre 2012 a 2015, observa-se um descompasso entre o número de empresas instaladas (18,43%) e a arrecadação de ISS (11,56%). Portanto, a atração de novas empresas não significou aumento de arrecadação deste tributo na mesma proporção. Entrementes, o valor total da arrecadação entre os anos da tabela 9 somam em

⁵⁶ IBGE, 2015.

⁵⁷ Preços de dezembro de 2015, atualizados pelo índice IGP-M/FGV.

⁵⁸ O valor nominal para a arrecadação do ano de 2012 foi de R\$ 7.973.237,03.

torno de R\$ 81.049.842,06 (oitenta e um milhões, quarenta e nove mil, oitocentos e quarenta e dois reais e seis centavos).

TABELA 4 AUMENTO DE EMPRESAS NO PORTO DIGITAL DE 2004 A 2015

ANO	EMPRESAS EMBARCADAS
2004	68
2012	208
2015	225
Total de aumento	73,4 %

Fonte: Porto Digital, 2015

TABELA 5 VALORES DE ARRECADAÇÃO DO ISS DAS EMPRESAS DO PORTO DIGITAL DE 2004 A 2015

Ano	ISS das Empresas do Porto Digital
2004	R\$ 882.822,64
2005	R\$ 4.140.184,82
2006	R\$ 3.824.304,22
2007	R\$ 4.802.845,58
2008	R\$ 2.626.552,08
2009	R\$ 10.447.347,88
2010	R\$ 7.603.310,54
2011	R\$ 7.849.805,96
2012	R\$ 9.708.359,32
2013	R\$ 13.398.675,38
2014	R\$ 12.636.810,76

2015	R\$ 10.978.568,84
Total	R\$ 81.049.842,06

*Fonte: Secretaria de Finanças Prefeitura do Recife, 2016.

*Valor atualizado pelo índice IGP-M/FGV até o ano de 2015.

A Lei Municipal nº 16.731 de 2001 teve como objetivo instituir as normas para o apoio financeiro a fundo perdido às empresas produtoras de tecnologias da informação e serviços associados, localizadas na ZEPH - 09. O artigo 2º instituiu o Comitê Municipal de Apoio ao Portal Digital, sendo o responsável pelo gerenciamento e alocação dos recursos.⁵⁹ A esse Comitê competia, de acordo com critérios preestabelecidos em lei ou regulamento, selecionar as empresas habilitadas a receber o apoio financeiro, bem como fiscalizar o cumprimento dos requisitos necessários à continuidade do recebimento do benefício. Como critério para serem consideradas habilitadas a receber o apoio financeiro de que trata esta lei, as empresas teriam que atender, além de outros definidos em regulamento, aos seguintes requisitos:

I - Instalar-se no âmbito do Plano de Revitalização do Bairro do Recife;

II - Promover inovação tecnológica no produto, processo ou serviço que gere;

III - Participar de programa de qualidade devidamente certificado por entidade credenciada para tal;

VI - Gerar empregos para mão-de-obra especializada local. (RECIFE, 2001) (grifos nossos)

Contudo, a locação de recursos por meio desta lei só vigorou de 2004 a 2006 (Tabela 9), perfazendo um total de R\$ 4.857.002,37 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil oitenta e dois reais e trinta e sete centavos).

⁵⁹ No seu artigo 3º, estabeleceu que a composição do Comitê Municipal de Apoio ao Porto Digital seria dos seguintes membros: I - um representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico; II - um representante da Secretaria de Finanças; III - um representante da Secretaria de Planejamento; IV - um representante da Organização Social Porto Digital; V - Um representante da Emprel. Contudo, a presidência do Comitê de que trata o caput deste artigo será exercida pelo representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

TABELA 6 VALORES DO FUNDO DA LEI 16.731 DE 2001

ANO	VALOR
2004	R\$ 235.766,45
2005	R\$ 2.887.837,31
2006	R\$ 1.733.398,61
Total	R\$ 4.857.002,37

Fonte: Secretaria de Finanças, Recife, 2016.

*Valores atualizados pelo índice IGP-M/FGV até dezembro de 2015

Os decretos de nº 19.253/2002, Nº 19.456/02 e o Nº 20.508/04 regulamentaram a lei municipal nº 16.731 de 2001 que criou o fundo perdido com as receitas municipais, tiveram como critério de habilitação as empresas que requeressem instalação no âmbito do Plano de Revitalização da Zona Especial do Patrimônio Histórico Cultural 09 - Sítio Histórico do Bairro do Recife. Para além do fomento econômico, resta patente a intenção no mesmo corpo normativo com a política de preservação ao atrair a instalação de empresas de T.I na ZEPH – 09.

Em 2004, a lei municipal nº 17.050 dispôs sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido a empresas de pequeno porte que atuassem na área de T.I. Seu artigo 8º estabeleceu o regime tributário da isenção parcial de alíquota de 2% (dois por cento) do Imposto Sobre Serviços. Contudo, o regramento do art. 11 estabeleceu opções de exclusões, no qual o contribuinte que se enquadrar nesta Lei não poderia receber simultaneamente os benefícios financeiros previstos na Lei nº 16.731 de 2001. Assim, mesmo que esta norma trouxesse apenas uma opção para a empresa que se instalasse no Bairro do Recife, incentivo a fundo perdido ou isenção fiscal do ISS, delineou os primeiros contornos de um plano de isenção fiscal para a revitalização.

A atual configuração jurídica de isenção de ISS para as empresas que atracarem no Porto Digital foi instituída em 2006, com a lei municipal 17.244.

Inaugura-se, então, o programa de incentivo ao Porto Digital mediante a concessão de benefícios fiscais aos estabelecimentos, contribuintes do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISSQN, situados na ZEPH-09. À época de sua edição, estariam contempladas as empresas que exerciam as atividades de serviços de informática e congêneres, inclusive serviços educacionais e certificação de produtos em informática, que constam no item 1 (um) da lista de serviços do art. 102 da Lei 15.563/91:

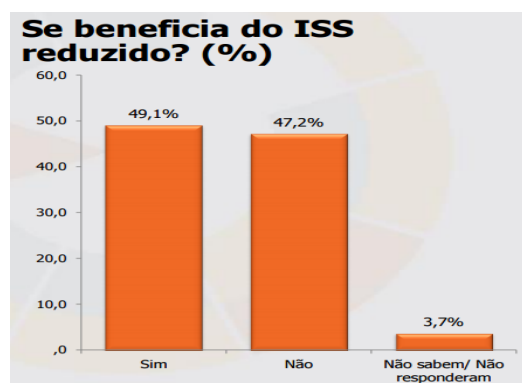
- Serviços de informática e congêneres;
- Análise e desenvolvimento de sistemas;
- Programação;
- Processamento de dados e congêneres;
- Elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos;
- Licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação;
- Assessoria e consultoria em informática;
- Suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas de computação e bancos de dados;
- Planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas.

Para participar do programa previsto nesta Lei, as empresas deveriam habilitar-se junto ao Comitê Municipal de Apoio ao Portal Digital na forma prevista em regulamento, e comprovar que atendiam cumulativamente ao requisito de estar estabelecido na ZEPH – 09, estar a empresa na situação cadastral regular, conforme definido em Decreto do Poder Executivo e estar adimplente com os tributos municipais. O artigo 8º estabeleceu que a alíquota calculada é de 2% (dois por cento), em vez de 5%, alíquota da Cidade do Recife, que significa uma redução de 60%.

Os requisitos desta Lei municipal de isenção parcial do ISS para as empresas de T.I.C. e E.C. no Bairro do Recife não exige contrapartida das empresas no processo de revitalização, uma vez que basta estar no bairro, postalmente, para receber tal isenção. Essa norma vai de encontro às regras bem elucidadas na Lei municipal 16.290 de 1997 (ações do PRBR) que ao menos exigia dos particulares investidores a reforma dos prédios históricos (a depender do grau de revitalização) como contrapartida aos benefícios fiscais. Deixa, assim, um vácuo de contraprestação dos particulares, não ofertando a diversificação de uso e ocupação. Mais uma vez, observa-se o Poder Público sendo benevolente e complacente com alguns setores econômicos que recebem privilégios de recursos públicos (indiretamente) sem deixar alguma “benfeitoria social”. No mais, a Lei também não estabeleceu prazo temporal para findar a redução de ISS.

Segundo pesquisa encomendada pelo Porto Digital, em 2012, 49,1%, das empresas detinham redução, sendo favorecida pela aludida Lei (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 PORCENTAGEM DAS EMPRESAS COM BENEFÍCIO FISCAL



Fonte: www.portodigital.org

Ao se aplicar entrevistas com os gestores das empresas de T.I. do Porto Digital que adquiriam isenção parcial de ISS por se instalarem no Bairro do Recife, percebe-se que, em alguns casos, as empresas detinham pequenas

salas em empresariais as quais se encontravam constantemente fechadas. Ao se inquirir aos funcionários das empresas confinantes e zeladores, foi informado que esses recintos serviam apenas de endereços postais e depósitos.

Foram enviados 91 (noventa e um) formulários para todo o universo de empresas que tiveram benefício fiscal do ISS. Posteriormente, houve 19 respostas conferidas pessoalmente e por formulário Googledoc das quais apenas 4 (21,05%) afirmaram que foi a isenção fiscal o fator predominante para a instalação no bairro, enquanto outras 15 (78,94%) afirmaram que o peso maior foi estar no ecossistema do Porto Digital, já que esta “marca” levaria a “bons contatos” (Tabela 10).

*TABELA 7 PESO DAS INSENÇÕES NA ESCOLHA DE INSTALAÇÃO DO
BAIRRO DO RECIFE*

Peso da Escolha	Porcentagem
Isenção Fiscal	21.05%
Estar no Porto Digital	78.94%

Fonte: Pesquisa direta, 2015.

Sendo assim, pertinente questionar até que ponto é eficaz a isenção como instrumento de revitalização e de atração de empresas ao Bairro do Recife, pois há uma perda de receita do Poder Público que poderia ser até mesmo destinada à recuperação do patrimônio histórico. Esta resposta vai ao encontro da pesquisa de Zanchetti e Lacerda (1999) que constataram que as isenções conferidas no PRBR para os investidores, nos anos de 1990, não foram determinantes para, naquela época, promover a instalação dos empreendimentos, e sim o ambiente de confiança criado no bairro que levaram os investimentos a promoverem a revitalização com a instalação de empresas de bares e lazer.

Portanto, mesmo que as informações sobre a arrecadação do ISS no Bairro do Recife pelas empresas de T.I.C em relação ao total isentado sejam

preliminares, é possível concluir que a Lei 17244 de 2006 que confere a isenção de ISS teve um efeito prático reduzido sobre a decisão de se instalar na ilha e levar investimentos. Sem dúvida, a grande maioria dos empresários não isentos apontou que solicitarão a renúncia do ISS.

A Lei municipal do Recife 17.762 de 2011, alterou a lei 17.244 de 2006, estendendo o programa de incentivo ao Porto Digital mediante a concessão de benefícios fiscais aos estabelecimentos, contribuintes do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN, ao quadrilátero do bairro de Santo Amaro (Zona Secundária 1) (Figura 9):

Com isso, a região de Santo Amaro também passa a ser contemplada com os benefícios fiscais voltados para as empresas que se instalam no território do Porto Digital, que passou a incorporar ao seu território o Quadrilátero da Rua da Aurora, composto pela área delimitada entre a Rua da Aurora, Av. Mário Melo, Av. Cruz Cabugá e Avenida Norte. (PORTO DIGITAL, 2011)

*IMAGEM 7 EXPANSÃO DO PORTO DIGITAL PARA O QUADRILÁTERO DE
SANTO AMARO*



Fonte: Porto Digital, 2015.

Com o intuito de induzir a criação de economia criativa, a lei estabeleceu as atividades seguintes às quais se estenderia a isenção do ISS:

- I - Serviços de informática e congêneres, inclusive serviços educacionais e certificação de produtos em informática;
- II - Atividades ligadas às funções de relacionamento remoto com clientes mediante centrais nas quais há o processamento de chamadas em alto volume, ativas ou receptivas;
- III - Produção e pós-produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão;
- IV - Distribuição cinematográfica, de vídeo, de programas de televisão e de música;

- V - Exibição cinematográfica, de musicais, espetáculos, shows, concertos e óperas;
- VI - Gravação de som e edição de música;
- VII - Fotográficas e similares;
- VIII - Design;

Em 2015, mais uma alteração na lei municipal 17.244 de 2006 (Lei Municipal 18.168) incluiu os bairros de Santo Antônio, São José e Boa Vista (Avenida Guararapes e adjacências – Zona Secundária) no perímetro do território do Porto Digital em que também se conferirá isenções de ISS (parcial) para as empresas que se instalarem nesses novos recintos de atuação. O presidente do Porto Digital, Francisco Saboya, destacou que a medida possibilitará a chegada de novas empresas que não encontravam espaço físico na área territorial do Porto:

“Agora teremos uma condição real e imediata de expansão do Porto Digital. Hoje nós temos um ritmo de crescimento que não é suportado pela oferta imobiliária do Bairro do Recife. Além disso, o próprio Porto Digital vem sendo um instrumento de requalificação urbana e de recuperação do patrimônio urbano da cidade. Isso deverá ocorrer também no novo território”. (SABOYA, Francisco, entrevista concedida ao Jornal do Commercio, 2015)

O seu parágrafo 1º do artigo 1º estabeleceu a instituição da Zona Preferencial de Expansão (ZPE), situada na Avenida Conde da Boa Vista, não integrante do território oficial do Porto Digital, em cujo perímetro poderão gozar dos benefícios desta Lei as unidades operacionais de empresas instaladas na Zona Primária e/ou Zonas Secundárias, desde que nestas unidades o quantitativo de pessoal registrado não ultrapasse 50% (cinquenta por cento) do quadro total da empresa.

Assim sendo, a alteração no diploma que concedeu isenção de ISS para as empresas de TIC e EC induz a expansão territorial do estoque existente do atual centro expandido do Recife, por ora, bairros de Santo Antônio, São José e Boa Vista.

Alguns questionamentos sobrepairaram a esta pesquisa. Os novos empreendedores terão direito a este benefício fiscal ao se instalar em áreas que

são tradicionalmente um polo de varejo. Contudo, a lei não mencionou os já instalados comerciantes na isenção do ISS, levando-nos a indagar até que ponto haveria uma concorrência desleal na busca por espaços no Centro do Recife, uma vez que estabeleceu um tratamento desigual entre esses dois perfis de investidores. Com a demanda crescente do setor de TIC e EC e seus reflexos na contratação de mão de obra, observa-se que esta norma indutora promoverá a uma concentração territorial de empresas e trabalhadores que impactará na mobilidade e na infraestrutura desses espaços. O quadro se agrava na medida em que o atual Plano Diretor (Lei Municipal nº 17.511/2008) não regulamentou os seus instrumentos jurídicos e de gestão urbanística previstos, em especial o EIV (estudo de impacto de vizinhança)⁶⁰.

Com a incorporação dessas novas áreas (bairros de São José, Santo Antônio, Boa Vista), poderão refletir efeitos na dinâmica de uma parcela significativa de um território central do Recife. Esta expansão proposta pela Lei vem desacompanhada de outros instrumentos jurídicos e políticos do planejamento urbano que sustentem um projeto, do ponto de vista holístico, ofertante de outros usos e ocupações. No mais, a “disposição” territorial concedida pelo Poder Público, careceu de discussão com a sociedade, ausentando-se de uma gestão democrática, sem medir os impactos que a indução do Porto Digital poderia causar aos moradores e aos pequenos e diferentes perfis de empreendedores já instalados nestas territorialidades abrangidas pela alteração da Lei de Isenção do ISS.

4.4.1.1 Contrato de Gestão nº 4 da PCR com o Porto Digital

Como já elucidado, a Lei Municipal nº 17.875 de 2013 possibilitou a estruturação local para a celebração de contrato de gestão com entidades privadas que, em tese, tenham em seu escopo atividades de interesse público.

⁶⁰ O EIV não foi regulamentado na legislação do Recife até o ano de 2015, abrindo brecha para a permissão de grandes investimentos que causem impactos de vizinhança.

Por meio deste, a PCR e o NGPD celebraram o Contrato de Gestão nº 4, datado em 12 de junho de 2014, possibilitando a transferência de recurso municipal em valores de R\$ 14.881.579,63⁶¹. Através da Convocação Pública aberta a pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos, qualificado como Organização Social municipal ou *que venha ser qualificadas como tal, para celebração de contrato de gestão com a Prefeitura da Cidade do Recife, através de sua Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano, no âmbito do Projeto “Recife 500 anos”*⁶².

O Projeto Recife 500 Anos, promovido pela PCR, visa a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Médio e Longo Prazos para a cidade do Recife⁶³:

O Plano contará com um conjunto de opções estratégicas que indicarão a direção para o alcance da **Visão de Futuro** do Recife no longo prazo e que serão desdobradas em uma **Carteira de Projetos Estratégicos**, capaz de transformar a realidade atual da cidade. Adicionalmente, será implementado um **Modelo de Governança Multi-institucional** para garantir a boa execução e gestão do Plano. Além de criar de forma transparente e participativa uma **Visão de Futuro**, capaz de ajudar a guiar a cidade nos próximos 22 anos. O Projeto Recife 500 Anos almeja uma efetiva **transformação das realidades social, econômica, ambiental e urbana da cidade**, mediante a superação de gargalos estruturais, de melhoras significativas da capacidade de entrega das instituições públicas e privadas, e da expansão da oferta de serviços públicos com incremento de qualidade à população. Este projeto é capitaneado pela ARIES, **Agência Recife para Inovação e Estratégia**, que nasceu com o propósito de ser a portadora dos projetos que entreguem à cidade do Recife o futuro desejado por seus cidadãos. Criada a partir de iniciativa da sociedade civil organizada, o Núcleo de Gestão do Porto Digital em parceria com o poder público, com objetivo de promover as condições para o desenvolvimento estratégico do município.

⁶¹ Valor atualizado até o mês de dezembro de 2015 pelo índice IGP-M FGV.

⁶² Recife, Contrato de Gestão nº4, inciso IV.

⁶³ Segundo informações no site da prefeitura, o ano do aniversário de 500 anos da cidade (2037) foi a referência para o Projeto. Disponível em: <>.

Segundo sua Cláusula Primeira (do objeto), do Contrato de Gestão nº4 é de:

Promover as condições para desenvolvimento e criação de competência organizacional inovadora, comprometida com os anseios e aspirações da sociedade, que através de estudos, análises e pesquisas aplicadas, deverá formular e gerir ações e políticas estratégicas e estruturadoras, com propósito de oferecer meios que possam contribuir para condução da Cidade do Recife a um novo futuro, fundamentado em princípios de sustentabilidade e equilíbrio ambiental, social, cultural e econômico.

Dentro de seus objetivos específicos,

1. Desenvolver com participação da sociedade e no âmbito do Programa Inovação e Estratégia para o Recife Futuro, Plano Específico, chamado de Plano Recife 500 anos, com objetivo de formular carteira hierarquizada de Projetos e Programas, que executados em médio e longo prazos, deverão contribuir para a indução de um futuro planejado para a cidade do Recife no ano de 2037;
2. Promover os meios, diretos ou terceirizados, necessários ao desenvolvimento das atividades contratadas e, em paralelo, desenvolver competência com objetivo de contribuir nova e futura associação civil sem fins econômicos que se habilite à qualificação de Organização Social (OS) municipal, e cujo perfil de competências esteja alinhado aos objetivos deste contrato;
3. Coordenar as ações de articulações junto aos diferentes atores, com o propósito de: (i) implantar as formulações elencadas no Plano Recife 500 anos, assim como seus aperfeiçoamentos e (ii) instrumentalizar o processo contínuo de pensar e antecipar o futuro do Recife, na perspectiva da inovação e da competitividade da cidade.

Esse tempo inicial do projeto está em fase de formação, sendo muito cedo para afirmar que de fato esteja ocorrendo uma “terceirização” da atividade pública tendo por fim planejamento urbano. Contudo, é possível aludir que, pelo Estatuto Social do Porto Digital, essa finalidade não condiz com a sua missão institucional, sequer tendo trabalhos anteriores (experiência e *know-how*) para a elaboração de um programa de médio a longo prazo para o desenvolvimento urbano, à época da assinatura do Contrato de Gestão Municipal nº 4.

Quando, em seu inciso IX, art. 2º do Capítulo II (dos objetivos Sociais) de seu Estatuto Social, prevê a possibilidade de conceber, projetar, estruturar, implantar e gerenciar projetos de serviços urbanos, infraestrutura, requalificar,

revitalizar e desenvolvimento do espaço urbano, fez assim para a finalidade de atração e fixação de empreendimentos urbanos de alta tecnologia, visando o estímulo do desenvolvimento econômico. Não resta dúvida sobre a ausência de experiência e de finalidade em sua razão social do NGPD nas ações planejamento urbano, que requer uma visão holística, democrática e social da cidade. O que se constata, conforme se verá mais adiante, de fato, é a atuação desde Núcleo como promotor imobiliário.

4.4.2 Receitas do Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI

A Constituição de 1988 conferiu aos municípios, em seu artigo 156, II, o poder de tributação do imposto sobre a transmissão de bens imóveis, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a concessão de direitos à sua aquisição (ITBI).^{64 65}

Em Recife, a Lei 15.563 de 1991 (Código Tributário Municipal) classificou no seu artigo 43 o ITBI como Imposto sobre Transmissão "Inter vivos" de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos. Seu fato gerador teve como possibilidade os seguintes:

I - a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis, por natureza ou acessão física, como definido na lei civil;

II - a cessão, por ato oneroso, de direitos relativos às transmissões previstas no inciso anterior;

III - a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de

⁶⁴ Impostos reais são aqueles que levam em consideração a matéria tributável, ou seja, o bem ou coisa, não levando em consideração as condições pessoais do contribuinte. Op. Cit. p. 363.

⁶⁵ Não existe previsão no ordenamento jurídico da alíquota mínima e máxima do ITBI. Contudo, há restrição em estabelecer alíquotas progressivas ao ITBI, por ser tributo real. O STF, na Súmula 656, estabeleceu que "é inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel".

direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia, como definidos na lei civil;

IV - o compromisso de compra e venda de bens imóveis, sem cláusula de arrendimento, inscrito no Registro de Imóveis;

V - o compromisso de cessão de direitos relativos a bens imóveis, sem cláusula de arrendimento e com imissão na posse, inscrito no Registro de Imóveis;

VI - a transmissão, por qualquer ato judicial ou extrajudicial, de bens imóveis ou dos direitos reais respectivos, exceto os direitos reais de garantia.

Antes de adentrar nos efeitos da arrecadação do ITBI no Bairro do Recife, vale ressaltar que as expectativas dos agentes imobiliários e econômicos vêm alterando a funcionalidade dos imóveis no bairro em novos usos devido à indução da norma que fomentou as políticas públicas de criação do tecnoparque.

Lacerda e Anjos (2014) ressaltam que baseado nos dados do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, da Prefeitura da Cidade do Recife (Tabela 11), constatou-se, entre 2008 e 2013, uma crescente valorização imobiliária no Bairro do Recife. No mais, ressaltou que inexistia no Bairro do Recife o mercado habitacional, pois das 56 transações de compra e venda realizadas, apenas uma correspondeu a residência.

**TABELA 8 IMÓVEIS TRANSACIONADOS MEDIANTE COMPRA E VENDA
POR ANO NO CENTRO HISTÓRICO DO RECIFE (2008-2013)**

Uso	Bairros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Comercial	Recife	8	9	5	13	13	7	55
	São José	12	16	18	24	19	12	101
	Santo Antônio	72	65	84	71	74	103	469
	Boa Vista	81	67	84	58	71	55	416
	Sub-total	173	157	191	166	177	177	1041
Residencial	Recife	0	0	0	1	0	0	1
	São José	5	5	9	15	40	22	96
	Santo Antônio	1	4	2	6	0	0	13
	Boa Vista	96	85	90	90	90	57	508
	Sub-total	102	94	101	112	130	79	618
Total		275	251	292	278	307	256	1659

Fonte: Apud Lacerda e Anjos (2015). Transações de Compra e Venda ITBI/PCR.

^[1] Dados referentes aos imóveis com ITBI regularizado entre janeiro de 2008 e outubro de 2013.

Lacerda e Anjos (2014), ao analisar os movimentos dos preços médios por metro quadrado, no período de 2008 a 2013, no Bairro do Recife, constataram o aumento de preços. A isso se devem os ajustes entre a oferta e a demanda, de acordo com a quantidade e a qualidade (estado de conservação) dos imóveis transacionados, ou seja, aumento significativo na procura por imóveis na região. Segundo sua constatação, o Bairro do Recife foi o que obteve uma maior variação do percentual média da ordem de 132% diante de outros bairros históricos do centro principal⁶⁶ e até mesmo da média nacional (121,6%) (tabela 12), conforme a Figura abaixo:

⁶⁶ Mais que o dobro do observado no Bairro da Boa Vista, o segundo de maior valorização no período entre os quatro bairros estudados.

**TABELA 9 IMÓVEIS TRANSACIONADOS MEDIANTE COMPRA E VENDA
POR ANO NO CENTRO HISTÓRICO DO RECIFE (2008-2013)**

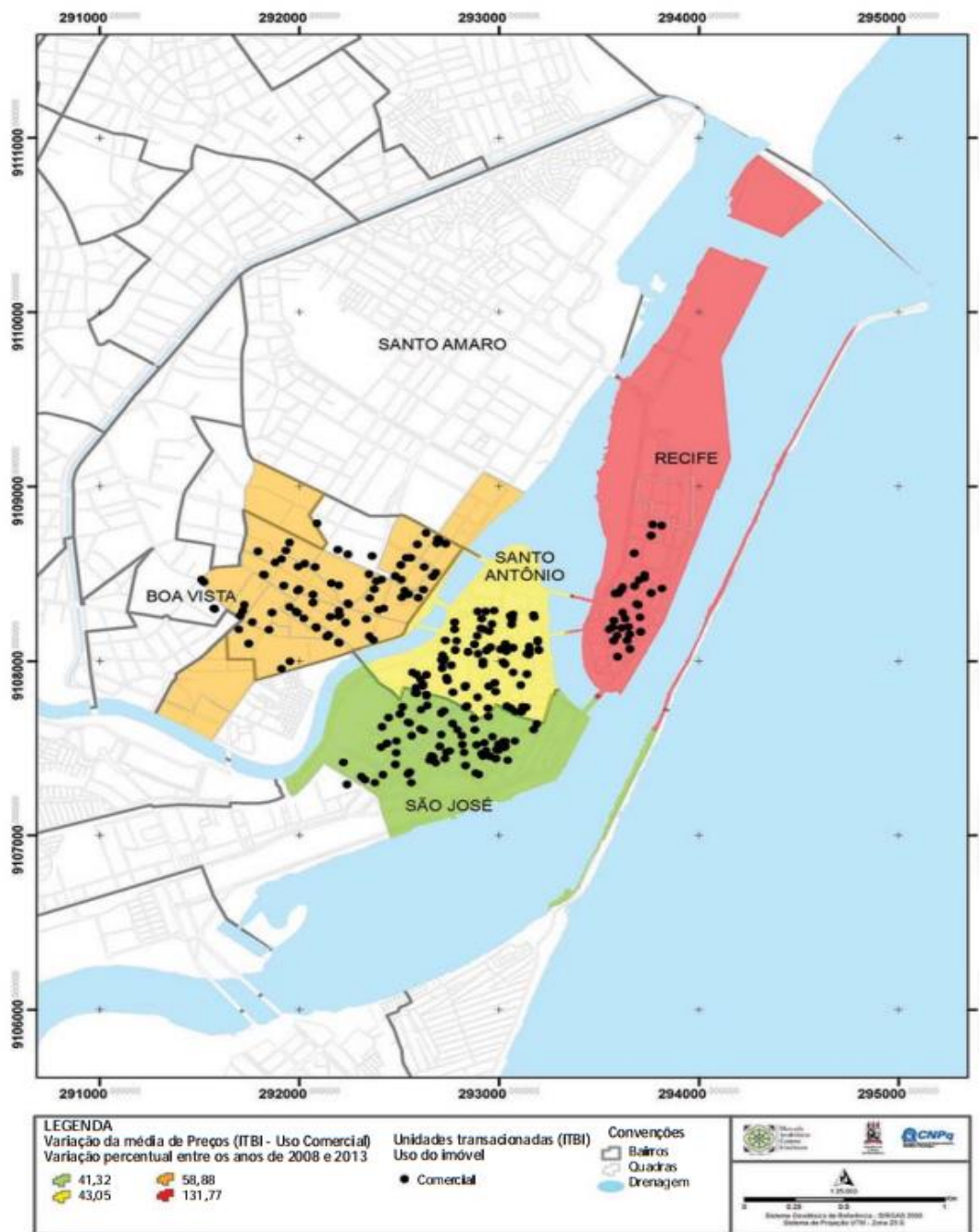
Uso do imóvel	Ano	Preços/m ² em real ⁽²⁾				Média
		Boa Vista ⁽³⁾	Recife	Santo Antônio	São José ⁽³⁾	2008/2013
Comercial	2008	1.077,31	1.041,44	795,15	1.359,37	1.138,86
	2009	1.293,20	1.747,37	927,16	2.416,77	1.687,64
	2010	1.329,57	1.965,09	1.041,69	1.488,25	1.528,12
	2011	1.327,40	1.506,60	1.215,62	2.191,73	1.588,28
	2012	2.027,25	1.770,53	1.503,05	2.081,83	1.976,72
	2013	1.711,67	2.413,79	1.137,50	1.921,19	1.939,58
Val. (%)	2013/2008	58,88	131,77	43,05	41,33	41,33
Residencial	2008	1.028,85	–	–	840,49	934,67
	2009	1.066,49	–	989,77	608,99	888,42
	2010	1.160,89	–	811,22	567,78	846,63
	2011	1.423,78	–	895,58	601,09	973,49
	2012	1.871,16	–	–	1.511,01	1.691,08
	2013	2.101,60	–	–	1.044,94	1.573,27
Val. (%)	2013/2008	104,27			24,33	

Fonte: Apud Lacerda e Anjos (2015). Transações de Compra e Venda ITBI / PCR.

[1] Dados referentes aos imóveis com ITBI regularizado entre janeiro de 2008 e outubro de 2013.

[2] Valores atualizados pelo índice de correção monetária IGP-M/FGV, em março de 2014.

MAPA 2 VARIAÇÃO DA MÉDIA DOS PREÇOS POR METRO QUADRADO DOS IMÓVEIS DE USO COMERCIAL. ITBI RECIFE (2008 a 2013)



4.5 Conclusão parcial

A atual estratégia de revitalização do Bairro do Recife representa um caso de integração jurídica. As normas indutoras, além de fomentar o tecnoparque de T.I.C. e E.C., buscou estimular comportamentos que refletissem na revitalização dos sobrados históricos do bairro.

O resultado, através dos dados da pesquisa, mostra que houve a efetivação deste escopo ao concentrar empresas do Porto Digital no setor de intervenção controlada. Contudo, a parte norte da ilha do Recife ainda padece de mais investimentos públicos e privados. À exemplo disso, apenas três empresas se instalaram nesta parte do bairro, estando sua maioria na área sul por ser dotada de melhor estrutura, apesar de ter o m² mais caro.

No mais, a isenção parcial do ISS, como faceta da norma indutora, não foi um instrumento eficaz de atração de empresas de T.I.C. e E.C. e, consequentemente, de revitalização dos imóveis do Bairro do Recife.

5 CONCLUSÃO

O Poder Público percorreu seu caminho da legitimidade de sua atuação ao ser constantemente ressignificador de si mesmo. Com o tempo, o Estado foi avocando novas atribuições, respondendo aos iminentes anseios sociais. A Constituição, após a instauração do mundo burguês, foi o instrumento jurídico que refundou, constantemente, os Poderes Públicos, normatizando até mesmo um futuro para a sociedade. Se inicialmente a Carta Magna se detinha apenas na garantia dos direitos fundamentais e divisão dos Poderes, hoje ela engaja todo o ordenamento jurídico para as “entranhas” de “ordens” tão sensíveis em nosso dia-a-dia: política urbana, economia e patrimônio histórico.

No Brasil, esses passos não foram diferentes. A duras custas, conseguimos promulgar a Carta de 1988 que albergou temas os mais variados possíveis. Nossa Constituição se projeta na sociedade com um verdadeiro invólucro garantista. Neste viés, não se tergiversou sobre temas relacionados ao patrimônio histórico. Foi a Carta Política mais completa nessa seara pois, além de dimensionar a proteção como uma obrigação de todos os entes federados e da sociedade, ofertou instrumentos jurídicos de tutela e abriu a possibilidade de criação de outros.

O tombamento foi recepcionado em 1988. Fruto da resposta estatal para os anseios da década de 1930, esse instrumento jurídico é superutilizado. Entretanto, tomba um bem apenas não é a garantia de sua tutela por completo, no sentido de que trará, por si só, a dinamização e atração de investimentos nas áreas históricas.

O Recife, ao longo do século XX, sofreu o tombamento de vários de seus bens. Contudo, o Bairro do Recife, zona histórica (ZEPH -09) central e simbólica da cidade, só veio a ser reconhecida como um conjunto em si e ter seu merecido tratamento protetivo no virar dos anos 70 para os anos 80 do século passado. Portanto, o conjunto de leis que vinham regulando o Centro Histórico do Recife afugentou os atores econômicos, contribuindo, contraditoriamente, para o esvaziamento do Bairro do Recife, transformando-o em uma periferia central.

O Poder Público, para além do tombamento legal, iniciara desde os finais dos anos de 1980, ações voltadas para recuperar o dinamismo socioeconômico do bairro. O PRBR, um caso de relativo sucesso, mostrou que a utilização da norma indutora econômica, ao promover uma maior vibração dos investidores, é, também, um caminho a ser percorrido nas pastas dos gestores públicos.

Ao iniciar os anos 2000, o APL Porto Digital já era uma realidade no Recife Antigo. Academia universitária, Poder Público e iniciativa privada consonantes em uma aliança empreenderam esforços para a criação de um parque tecnológico, sendo esse o que mais fatura no Brasil (PORTO DIGITAL, 2015). O caso em comento é curioso pois, na perspectiva legal, iguala dois escopos num mesmo texto normativo: criação do novo nicho econômico de tecnologia e a revitalização do Bairro do Recife.

Num mesmo corpo legal percebe-se a integração de dois campos do Direito ao refletir uma mesma finalidade: uma norma que induz nicho econômico e tutela o patrimônio.

Os resultados se mostraram eficazes. Contudo, apesar da promoção de ocupação dos imóveis históricos no Bairro do Recife por empresas de T.I.C. conforme mapeado, o seu instrumento benefício fiscal do ISS (lei 17244 de 2006) não se mostrou determinante para a atração de empreendimentos, servindo mais como um “pacote de bondade” do Poder Público. Esta isenção não estabeleceu comandos de revitalização para os investidores a exemplo da lei 16290/1997 (PRBR). Não se constatou nenhum retorno social das empresas com isenção fiscal do Porto Digital, fugindo, esse caso concreto, da teleologia da extrafiscalidade que vê na isenção tributária uma forma de incentivar ações do setor privado para a persecução de interesse público.

Os aportes de investimentos Estatais, no Porto Digital, chegaram ao longo dos anos a cifras milionárias. Contudo, constatou-se a inexistência de transparência desses investimentos e até mesmo uma gestão democrática do novo uso e ocupação do Bairro do Recife por empresas de T.I.C. Desde a vigência do Estatuto da Cidade, a gestão democrática é o que legitima as

políticas urbanas. Este empreendimento está voltado para a área central da Cidade do Recife (Recife, São José, Santo Antônio e Boa Vista), coexistindo e competindo com outros empresários que não obtiveram isenção fiscal. De primeiro plano, nota-se uma deslealdade por não haver paridade de armas entre os já instalados negócios com o do Porto Digital sustentado, em seu pano de fundo, por milionários investimentos públicos.

O debate com a sociedade seria de fulcral importância neste projeto de extensão tendo em vista a grande quantidade de áreas destinadas ao nicho de TIC e EC, causando um impacto ainda imensurável no valor do solo urbano. Questionamos se não seria o caso até mesmo de uma série de audiências com os moradores e comerciantes desses bairros para instituir um melhor zoneamento e novas diretrizes de uso e ocupação do solo, ou até mesmo normatização de um “Plano Diretor” específico.

Por mais que o Porto Digital venha cumprindo sua missão no processo de revitalização da ZEPH-09, sua ação carece de uma política pública integrada do planejamento urbano com outras nuances como infraestrutura e melhorias das calçadas para o uso pedonal. Entre outros aspectos, a Lei 16.290/97 (PRBR) previa, ao regular o uso e ocupação do Recife Antigo, a habitação. As normas indutoras do Tecnoparque falha por, além de ausentar em aspectos de uso e ocupação do solo no Bairro do Recife, não engajar os investimentos para moradia, arrefecendo a vivacidade do bairro que passa a impressão de ter suas atividades adstritas a empresas de T.I.C, serviços governamentais e bancários, bares e lazer.

Contudo, retomando para o aspecto da revitalização do estoque imobiliário, Lacerda e Fernandes (2015) aponta que, de fato, a implantação do Porto Digital produziu efeitos na dinâmica imobiliária do Bairro do Recife. A consequência foi a busca pela iniciativa privada de espaços no bairro. Sua instalação refletiu na requalificação dos espaços públicos e a recuperação de imóveis deteriorados. Resultou-se, assim, numa valorização imobiliária extraordinária.

Nem tudo são flores. Os entraves burocráticos aliados ao fato de serem edificações históricas e, aliada à crescente demanda por espaço das empresas de T.I.C. e E.C., na maioria dos casos sujeitos às exigências do IPHAN, levaram ao Poder Público, em 2015, a induzir, por normas, o território do tecnoparque para o Centro expandido, como os bairros da Boa Vista, São José e Santo Antônio. Só o tempo responderá aos efeitos desse novo capítulo das normas indutoras no processo de revitalização dos espaços históricos.

Apesar das críticas, sabe-se que o ramo da economia criativa, estando incluídas atividades de TIC, é uma viabilidade para o desenvolvimento sustentável. Por ser uma atividade não poluente, serve como uma alternativa econômica para atração de investimentos em centralidades históricas dotadas de estoque imobiliário. Na contramão da crise, é um nicho da economia que cresce e atrai mão de obra qualificada e com bons rendimentos salariais, talvez sendo a cereja do bolo para o processo de revitalização. A atração de investimentos do Porto Digital poderia ser uma chave na retomada de parte da sociedade que detém bom poder aquisitivo para o centro histórico do Recife, viabilizando uma transformação social. Não basta apenas reascender as atividades econômicas se o Centro do Recife, em especial o Bairro do Recife, se encontra desabitado, sem nenhum vínculo simbólico do ponto de vista da moradia. Porém, uma política urbana democrática evitaria que esta indução econômica terminasse em gentrificação.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. **A Regulação Urbana e o Regime Urbano:** a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 16, n. 2, 1995. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1790>> Acessado em:
- ALVES, P. R. M. **Valores do Recife:** O valor do solo na evolução da cidade. Recife: FUNCULTURA, 2009.
- ANDRADE PEREIRA, José Nilson de. Renovar Preservando: os imóveis especiais no Recife. 2009. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – UFPE, Recife, 2009.
- ASSUNÇÃO, M. C. **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Econômico:** a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise. São Paulo: FGV, 2008.
- BALEEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro.** Atualização de Misabel Abreu Machado Derxi. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- BARROSO, Luis Roberto. Prefácio. In: **Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público.** 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007. p. XV-XVI.
- BASTOS, C. R. **A Tutela dos Interesses Difusos no Direito Constitucional brasileiro.** Revista Vox Legis. São Paulo, 1981,
- BASSO, A. P.; SANTOS, R. L. C. **Reflexões acerca da extrafiscalidade nos tributos municipais e a promoção do desenvolvimento urbano sustentável.** Disponível em: <>. Acessado em:
- BRAKARZ, J. Sustentabilidade dos Processos de Renovação Urbana. In: BARROS, C.; ARAÚJO, E. L. C, de. (Coord). **Reabilitação Urbana de Centralidades Metropolitanas:** reflexões e experiências na América Latina do século 21. Recife: Zoludesign, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N, C. Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: Bresser-Pereira, L. C.; GRAU, N. C. (Orgs.) **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 15-48.
- CAL, A. R. B. **Agências reguladoras no Direito Brasileiro.** Rio de Janeiro: 2003. p. 152.

- CAMPOS, Y. D. S. de. **O inventário como instrumento de preservação do patrimônio cultural:** adequações e usos (des) caracterizadores de seu fim. Revista CPC, São Paulo, n.16, maio/out., 2013. p. 001-208.
- CAMARGO, J. W. **O IPTU Como Instrumento de Atuação Urbanística.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- CARDOSO, A. L. **A produção e reprodução dos assentamentos precários.** (Paper apresentado ao Ministério das Cidades). Brasília, 2003.
- CASTRO, S. R. de. **O Estado na Preservação de Bens Culturais: O Tombamento.** Rio de Janeiro: Renovar, 1991.
- CAVALCANTI, Tassia Araújo. **A extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implementação do planejamento urbano.** Revista Direito e Liberdade, Natal, ESMARN, v. 14, n. 1, jan./jun., 2012. p. 317-338,
- CHOAY, F. **Alegoria do Patrimônio.** Trad. Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação da Liberdade; Editora UNESP, 2001.
- COELHO, S. C. N. **Curso de direito tributário brasileiro.** 10 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.
- COSTA, R. V. **A Ideia do Código de Proteção do Patrimônio Cultural Enquanto Paradigma da Simplificação dos Direitos Culturais.** Disponível em: <www.cult.ufba.br/enecult2008> Acessado em: 28.03.2013.
- DALLARI, A. A. **Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988.** Revista de Direito Público. São Paulo, v. 24, n. 97, jan./mar., 1981. p. 231-238.
- D'ASSUNÇÃO, M. **Comentários à Lei do Petróleo.** São Paulo: Atlas, 2000.
- DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Saraiva, 2007.
- DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro.** v. 4. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DOMINGUES, R. A. S.. **A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FARIA, M. V. de. **Elementos de Direito Urbanístico.** Coimbra: Coimbra Ed., 1997.
- FERNANDES, J. R. Ó. **O Direito à Memória: a Proteção Jurídica ao Patrimônio Histórico-Cultural Brasileiro.** 1995. 188f. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – Curso de Direito, UFC, Fortaleza, 1995.
- FINGERMAN, H. **A Extrafiscalidade como Instrumento de Planejamento Urbano:** a experiência do município de São Paulo. 1982. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – FGV, São Paulo, 1982.
- FONSECA, M. C. L. **O patrimônio em processo:** trajetória da política federal de preservação no Brasil. 3 ed. Rev. Ampl. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

GALVÃO, G. de M. **Fundamentos e Limites da Atribuição de Poder Normativo às Autarquias Autônomas Federais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GARCIA, F. G. **O Lugar como categoria de análise: a definição de zonas de interesse no Bairro da Boa Vista, Recife/PE**. 2012. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) - IPHAN, Rio de Janeiro, 2012.

GOMES, C. A. Direito do patrimônio Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente. In: GOMES, C. A. **Textos Dispersos de Direito do Patrimônio Cultural e de Direito do Urbanismo**. Lisboa: AAFDL, 2008b. p. 135-147.

HARADA, Kiyoshi. **Incentivos fiscais. Limitações constitucionais e legais**. Revista Âmbito Jurídico. Rio Grande, Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

HOBBSAWN, Eric. Introdução: a invenção das tradições. In: HOBBSAWN, Eric. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Trad. Marcus Penchel. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HOWKINS, J. **Economia Criativa – Como ganhar dinheiro com ideias criativas**. Trad. Ariovaldo Griesi. São Paulo: M. Books do Brasil, 2013.

LACERDA, Norma, ANJOS, Kainara L. dos. **PRIMAZIA DO MERCADO DE LOCAÇÃO NOS BAIRROS DEGRADADOS DOS CENTROS HISTÓRICOS DAS CIDADES BRASILEIRAS: O CASO DO RECIFE**. Recife, 2014

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, M. S. S. **Polos Criativos – um estudo sobre os pequenos territórios criativos brasileiros**. Brasília: UNESCO, 2012.

LIPIETZ, A. **Globalização, reestruturação produtiva e impacto intra-urbano**. In: Polis, n. 27, 1996, São José dos Campos, Anais do Seminário Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: experiências e possibilidades, São José dos Campos, 1996.

LOBO, M. S. **A atividade financeira do Estado e competência tributária no Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18972/a-atividade-financeira-do-estado-e-competencia-tributaria-no-brasil#ixzz3hyzYjouc>>.

Acessado em: 30 de abril de 2015.

MACHADO, P. A. Leme **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MADEIRA, M. G. **Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014.

MALUF, A. D; MALUF, A. C. do R. F. D. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2011.

- MARICATO, E. **Brasil Cidades, alternativas para a crise urbana**. Petrópolis,: Vozes, 2001.
- MARINHO JR, I. P. **Petróleo: política e poder**. Rio de Janeiro: Bloch, 1989.
- MARQUEZ DOS SANTOS, A. C. **A administração pública gerencial**. Disponível em: <>. Acessado em: 25 de março de 2015.
- MEDAUAR, O. (Coord.) **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- MEDINA, Luciano Lacerda. **A Legislação de Uso e Ocupação do Solo do Recife Como Desenho Urbano**. 1996. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação). - UFPE, Recife, 1996.
- MEIRELLES, H. L. **Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MILARÉ, E. **Direito do Meio Ambiente: Doutrina Prática, Jurisprudência, Glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MIRANDA, M. Paulo. de S. **Patrimônio cultural: um aspecto negligenciado nos estudos de impacto ambiental**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Porto Alegre, Magister, v. 1, ago/set, 2005.
- MIRANDA, M. P. de S. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Jus Navigandi, 2008. Disponível em: <>. Acessado em: 04 agosto de 2015.
- MONCADA, L. S. C. de. **Direito Econômico**, Coimbra: Coimbra Editora, 1985.
- MONTERO, C. E. P. **Extrafiscalidade e meio ambiente: o tributo como instrumento de proteção ambiental**. Reflexões sobre a tributação ambiental no Brasil e na Costa Rica / Carlos Eduardo Peralta Montero - 2011.
- MOREIRA NETO, D. de F. **Administração Pública Gerencial**. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.
- MORAIS, Maxwell Medeiros de. **Regime jurídico do tombamento**. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2687/regime-juridico-do-tombamento/1>>. Acessado em 20 de mar.2015.
- MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de Direito Administrativo (Parte Introdutória, Parte Geral, Parte Especial)**, Rio de Janeiro : Forense, 1999.
- MUSSI, L. **ICMS sobre a extração de Petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2005.
- NABAIS, J. C. **O dever fundamental de pagar impostos: Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

NUSDEO, F. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. São Paulo: RT, 1997.

PAUSEN, L. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional à Luz da doutrina e da jurisprudência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

PEREIRA, C. M. da S. **Instituição de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA, E. **Direito Ambiental Aplicado à Indústria do Petróleo**. Fortaleza: Fundação Adenauer Stiftung, 2005.

PERIN JR, É. **Curso de Direito Falimentar**. São Paulo: Método, 2006.

PINHERO, R. P. **Desapropriação para Fins Urbanísticos em Favor de Particular**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PRADO, L. R. P. **Bem Jurídico-penal e Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. **Crimes Contra o Meio Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PROJETO RECIFE 500 ANOS. Disponível em: <>. Acessado em: 12 de abril de 2016.

RAMALHO, A. M. F. **Autonomia e Cooperação: Desafios da Gestão Metropolitana**. Trabalho de conclusão de curso (Tese) - UFPE, Recife, 2009.

RANGER, T. **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

RELATÓRIO FINAL PROJETO CONEXÃO LOCAL Porto Digital Estudantes: Débora Prata Pereira Lina Horiguchi. Supervisor: Rene Fernandes. FGV.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Org). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

ROCHA, F. G. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. Revista de Direito Ambiental, v. 7, n. 27, jul/set., 2002.

RODRIGUES, F. L. L. **Patrimônio cultural: a propriedade dos bens culturais no Estado Democrático de Direito**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

SABOYA, F. **O futuro do presente do Porto Digital**. Jornal do Commercio. 26 de novembro de 2015.

SILVA, A. C. **Desconsideração da personalidade jurídica: Limites para sua aplicação**. Revistas dos Tribunais, v. 89, n. 780, out, 2000.

SILVA, A. D. F. da. **O processo regulador na [Re] conversão de um Arranjo Produtivo Local: o caso do Portomídia – Centro de Empreendedorismo e**

- Tecnologia da Economia Criativa. 2014. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) – UFPE, Recife. 2014.
- SILVA, César Augusto Silva da. **O Direito Econômico na Perspectiva da Globalização**. São Paulo: Renovar, 2000.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. **Direito Urbanístico**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000
- SILVA, S. T. **Da “Contemplanção da Ruína” ao Patrimônio Sustentável**. In: CEDOUA, n ° 2/2002.
- SIQUEIRA NETO, M. M. de. **Sob o Véu do Patrimônio Cultural: uma análise dos processos de tombamento em Pernambuco (1979-2005)**. Olinda: Livro Rápido, 2011.
- SOARES, I. V. P. S. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- SILVA, J. A. N. da. **Por um código do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Disponível em: <>. Acessado em: 23 de março de 2015.
- TORRES, R. L. **A Ideia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.
- ZANCHETTI, S. M. **Financiamento da Revitalização Urbana na América Latina: uma revisão da teoria e da prática**. Olinda: CECI, 2007.
- _____. In: ZANCHETTI, S, M. *et al* (Orgs). **Estratégias de Intervenção em Áreas Históricas**. Recife: MDU/UFPE, 1993.
- ZANCHETTI, S. M. *et al.* (Orgs). **Revitalização do Bairro do Recife: Plano, Regulação e Avaliação**. Recife: MDU/UFPE, 1998.
- BRASIL. **Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional Receitas públicas : manual de procedimentos : aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal**. – 4. ed. – Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <>. Acessado em: 03 de abril de 2013.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <>. Acessado em: 03 de abril de 2013.
- _____. . Disponível em: <>. Acessado em: 03 de abril de 2013.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: <>. Acessado em: 03 de abril de 2013.

_____. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <.

_____. **Lei 4.717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular.** Disponível em: <>. Acessado em: 03 de abril de 2013.

_____. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____, **Lei 10257 de 2001: Estatuto da Cidade.** Disponível em: <>. Acessado em: 03 de abril de 2013.

_____. **Lei 8.031, de 12 de abril de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 31 de Julho.de 2015.

_____. **Lei complementar nº4, de 8 de junho de 1973.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: < >. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei 10.973 de 02 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Decreto 5563, de 11 de outubro de 2005.** Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei 9.637 de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: < >. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Decreto 5.396 de 21 de março de 2005.** Regulamenta o art. 19 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre o recebimento de recursos e a veiculação de publicidade institucional por organizações sociais que exercem

atividades de rádio e televisão educativa, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 7.970, de 18 de setembro de 1979.** Institui o tombamento de bens pelo estado. Disponível em:<>. Acessado em 20 mar.2015.

_____. **Decreto nº 6.239, de 1 de janeiro de 1980.** Regulamenta a Lei Nº 7.970, de 18 de janeiro de 1979. Institui o tombamento de bens pelo Estado, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000.** Sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o fomento às atividades sociais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=11743&complemento=0&ano=2000&tipo=&url=>>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Decreto nº 23.046 de 19 de fevereiro de 2001.** Regulamenta a Lei nº 11.743, de 20 de Janeiro de 2.000, que instituiu o Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não-Exclusivos; dispõe sobre a qualificação e funcionamento das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 6708, de 17 de Junho de 1974.** Cria os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana do Recife e dá outras providências. Disponível em:<>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 6890 de 03 de julho de 1975.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 7003 de 02 de dezembro de 1975.** Cria o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - FUNDERM e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=6890&complemento=0&ano=1975&tipo=TEXTTOORIGINAL>> . Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Decreto nº 23.212, de 20 de abril de 2001.** Qualifica a Associação Núcleo de Gestão do Porto Digital como Organização Social - OS, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Decreto nº 33.817, DE 25 DE AGOSTO DE 2009.** Renova a titulação da Organização Social que indica, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Decreto nº 40.568, DE 1º DE ABRIL DE 2014.** Renova a titulação da Organização Social que indica. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

RECIFE. **Lei Orgânica do Município do Recife.** Promulgada em 04 de abril de 1990. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei municipal nº 04 de 1893.** Instituiu o Código Municipal de Posturas.

_____. **Lei municipal nº 1.051 de 1919,** intitulada de Código de Posturas e Obras Municipais.

_____. **Decreto municipal de nº 374 de 1936,** tipificado como Código de Obras.

_____. **Decreto nº 27, de 15 de julho de 1946.** Estabelece gabarito para as ruas principais da cidade. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. Lei nº 2590, de 24 de novembro de 1953. Dispõe sobre normas para construção de edifícios nas zonas comerciais e residenciais. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei 7.427 de 19 de outubro de 1961.** Código de Urbanismo e Obras. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 13.957, 26 de setembro de 1979.** Institui normas gerais de proteção a sítios, conjuntos antigos, ruínas e edifícios isolados, cujas expressões arquitetônicas ou históricas tenham real significado para o patrimônio cultural da Cidade do Recife; disciplina a preservação desses bens, autoriza o Prefeito a declarar zonas especiais de interesse dessa preservação cultural e, dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 14.511/83, 17 de janeiro de 1983.** Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 15.563, 27 de dezembro de 1991.** Institui o Código Tributário do Município do Recife e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 16.176/96, 9 de abril de 1996.** Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 16.290, de 29 de janeiro de 1997.** Aprova o Plano Específico de Revitalização da Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural 09 - Sítio Histórico do Bairro do Recife, estabelece condições especiais de uso e ocupação do solo, cria mecanismos de planejamento e gestão, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 16.731, 27 de dezembro de 2001.** Autoriza o Poder Executivo a dar apoio financeiro, a fundo perdido, a empresas produtoras de tecnologias da informação e serviços associados, âmbito do projeto do Plano de Revitalização da Zona Especial do Patrimônio Histórico Cultural 09 - Sítio Histórico do Bairro do Recife. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Decretos nº 19.253, 5 de abril de 2002.** Regulamenta a Lei nº 16.731, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 17.050, 9 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido a empresas de pequeno porte conforme previsto nos artigos 170 e 179 da Constituição Federal e revoga a Lei nº 14.735, de 31 de maio de 1985. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 17.244, 27 de julho de 2006.** Institui o programa de incentivo ao Porto Digital mediante a concessão de benefícios fiscais condicionados. Disponível em: <>. Acessado: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 17.762, de 28 de dezembro de 2011.** Introduce alterações nas Leis Municipais nº 17.244/2006 e nº 17.237/2006. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

_____. **Lei nº 17511, 29 de dezembro de 2008.** Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <>. Acessado em: 20 de março de 2015.

ANEXOS – Questionário de entrevista

página 1 de 1

Questionário

Título do formulário

Qual o nome da empresa

sobre as condições do imóvel?

- ☐ não teve financiamento público para reformar
- ☐ teve financiamento público para reformar

Qual foi o motivo que levou a empresa a se instalar no bairro do Recife?

- ☐ isenção fiscal
- ☐ estar dentro do porto digital
- ☐ o histórico bairro do Recife

sobre a empresa:

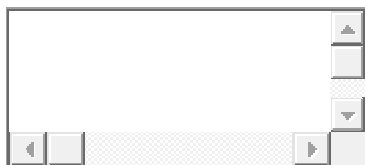
- ☐ só tem uma unidade que é a do bairro do Recife
- ☐ existe outra unidade em outro bairro onde a empresa começou antes de se instalar no bairro do Recife
- ☐ existe outra unidade da empresa em outro bairro criada após a instalação no bairro do Recife

Sobre o imóvel da empresa no bairro do Recife:

- ☐ é alugado pelo Porto Digital
- ☐ é alugado de um proprietário particular
- ☐ é imóvel próprio

Adicionar item

Página de confirmação



Mostrar link para enviar outra resposta

Publicar e mostrar um link público para os resultados do formulário

Permitir que os participantes editem as respostas após o envio

Enviar formulário

KERNEL INFORMÁTICA LTDA
KURIER TECNOLOGIA EM INFORMAÇÃO LTDA
LANLINK INFORMÁTICA LTDA
MANIFESTO GAME STUDIO LTDA
MEANTIME DESENVOLVIMENTO E EXPORTAÇÃO DE SOFTWARE S/A
MEIRA COM LTDA
MIDIAVOX LTDA
MOBILIDADE TECNOLOGIA LTDA
NAGEM EDUCAÇÃO LTDA
N-DIGITAL TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA
NEUROTECH TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA
ONCASE CONSULTORIA EM SISTEMAS LTDA
PARTEC PARTICIPAÇÃO E CONSULTORIA LTDA
PCG ENGENHARIA DE SISTEMAS LTDA
PITANG CONSULTORIA E SISTEMAS SA
PROA CULTURAL LTDA
PROCESSUS SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA
PROVIDER SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA
QOS TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA EPP
QUALINFO SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA
QUALITI ASSESSORIA E CONSULTORIA S/A
REDE BANORTE MATRIZ MULTISSERVIÇOS LTDA
SEGSAT SERVÇCOS LTDA
SERTTEL LTDA
SFS SISTEMAS LTDA
SILICONREEF CONSULTORIA PESQ E PROJ TEC INFORMAÇÃO S A
SODET TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO LTDA
SOPHIA SOLUÇÕES EM PLANEJ INFORMAÇÃO E AUTOMAÇÃO LTDA

STRIVE SOFTWARE & TECHNOLOGY LTDA
SUATI SUPORTE AVANÇADO EM TECNOLOGIA DA INF LTDA
S X BRASIL COMUNICAÇÃO DIGITAL LTDA
TELUS EMPREENDIMENTOS EM TECNOLOGIA LTDA
TEMPEST SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA
TEXUNA TECNOLOGIA E SERVIÇOS DE SOFTWARE LTDA
TRIBUTUS INFORMÁTICA LTDA
UB SISTEMAS CONSULTORIA E INFORMÁTICA LTDA
UPGRADE S A
USTO RE SOFTWARE E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA
VANGUARD COMERCIAL SERVIÇOS IMPORTAÇÃO EXPORTAÇÃO LTDA
VC2 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA EPP
VECTRA CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA
WIT PLANEJAMENTO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA
SCA SISTEMA DE INFORMÁTICA LTDA
ARAGÃO TECNOLOGIA E ENGENHARIA S A
COMPLEXO DE ENSINO RENATO SARAIVA
LOGIN LÓGICA E INFORMÁTICA LTDA
MV INFORMÁTICA NORDESTE LTDA



Pesquisa: Mercado Imobiliário em Centros Históricos



Coordenação: Prof^a Norma Lacerda

UFPE . Departamento de Arquitetura e Urbanismo

Esta pesquisa tem finalidade estritamente acadêmica. Sua participação é voluntária, mas muito importante para que os resultados sejam de boa qualidade. Todas as informações individuais prestadas para esta pesquisa têm caráter confidencial e só serão utilizadas para fins estatísticos. O estudo tem como objeto a instalação das empresas no bairro do Recife e seus impactos no processo de recuperação do imobiliário local e revitalização do Bairro do Recife. Espera-se, com os resultados obtidos, uma melhor compreensão acerca das necessidades das empresas instaladas atualmente, e os principais motivo empara sua instalação no Porto Digital, podendo contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao ramo de T.I

Endereço: _____ **Entrevistado:** _____

_____ **Cargo:** _____ **Telefone:** _____ **Entrevistador (a):** Igor Jordão

Coutinho de Albuquerque/Pesquisador da UFPE **Data:** _____

1. HISTÓRICO DA ATUAÇÃO NA ÁREA

1 - Nome da empresa:

1.1 – Qual o endereço da empresa no bairro Recife?

1.2 - Qual foi o ano que a empresa chegou no bairro do Recife

2. A empresa tem o porte de:

Microempresa

4.Sobre o imóvel da empresa no bairro do Recife:

a) Próprio (Caso seja positiva a resposta, reformou com recursos próprios, públicos ou privados?)

b) Alugado de proprietário particular (caso positiva resposta, qual o valor do aluguel)?

c) São salas alugadas pelo Porto Digital (Caso positiva resposta, quantas salas, quantos m² e qual o valor do aluguel)

5. Obteve incentivo da Lei de Informática – nº 8.248 de 1991?

a) sim

