




**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Normas indutoras e interesse público: o Porto Digital (Bairro do Recife) e a captura da coisa pública**

*Causative standards and the public interest: the Porto Digital (Bairro do Recife) and the capture of the res publica*

*Igor Jordão Coutinho de Albuquerque, Universidade Federal de Pernambuco, igorjordan@hotmail.com*

*Norma Lacerda, Universidade Federal de Pernambuco, norma\_lac@yahoo.com.br*

## RESUMO

Em 2000, o Governo do Estado de Pernambuco lançou o Projeto Porto Digital com vista à criação de um polo de tecnologia da informação e comunicação (TIC). O local para a sua instalação foi o histórico Bairro do Recife (Cidade do Recife). Diante dessa iniciativa, o objetivo deste texto é verificar como a estrutura jurídica de normas indutoras, estabelecidas para a execução desse Projeto, impulsionou o processo de revitalização do Bairro do Recife (Cidade do Recife). Apesar desse feito, a hipótese aventada é que a aludida estrutura atende parcialmente o interesse público, uma vez que tem significado a apropriação privada da valorização dos seus bens imobiliários e resultado na captura da coisa pública, incluindo a atividade de planejamento urbano, por uma entidade de caráter privado. Para atingir este objetivo, o argumento desenvolveu-se em três partes. Na primeira, discutem-se os significados das expressões normas indutoras e interesse público. No segundo, analisa-se o processo de criação do mencionado Projeto e do seu Núcleo de Gestão (uma organização social de caráter privado), bem como o aparato jurídico que vem impulsionando a instalação de empresas de TIC no Bairro e suas implicações na revitalização dos seus imóveis. No terceiro, explicitam-se (i) como esse Núcleo influencia na dinâmica do mercado imobiliário, (ii) como as normas indutoras atendem parcialmente o interesse público, e (iii) como se vem viabilizando, graças a essas normas, a captura do planejamento urbano por esse Núcleo.

**Palavras Chave:** Normas indutoras; Interesse público; Parque tecnológico; Valorização imobiliária; Privatização.

## ABSTRACT/RESUMEN

In 2000, the Government of Pernambuco launched the Porto Digital Project with a view to creating an Information and Communication Technology (ICT) hub and sited it in the old city district of Recife called the Bairro do Recife. Given this initiative, this paper sets out to show how the legal structure of causative standards, laid down for implementing this project, prompted the process of revitalizing the Bairro do Recife (City of Recife). Despite this feat, the hypothesis aired is that the structure alluded to partially serves the public interest since this has meant the private appropriation of adding to the value of its real estate and resulted in the capture of the res publica, including the activity of urban planning activity, by a private-sector body. To achieve the objective of this paper, the argument is developed in three parts. First of all, the meanings of the terms 'causative standards' and the 'public interest' are discussed. In the second part, there is discussion of the process of creating the Project mentioned and its Management Unit (a private, not for profit organization), and the legal apparatus that has been prompting the setting-up of ICT companies in this district and the implications of this for the revitalization of its properties. The third part explains (i) how this Unit influences the dynamics of the real estate, (ii) how the causative standards partially serve the public interest, and (iii) how the capture of public planning, thanks to these norms, has been made viable by this Unit.

**Keywords:** Causative standards; Public interest; Technology park; Adding value to the real estate; Privatization.

## INTRODUZINDO O DEBATE<sup>1</sup>

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1934, o patrimônio histórico passou a ser tutelado pelo poder público. No período do Estado Novo (1930-1945), o Governo Brasileiro empreendeu uma política de valorização e de formação da identidade nacional, inclusive por meio da preservação do patrimônio histórico (SIQUEIRA NETO, 2011). A Carta Magna de 1937 repetiu o mesmo dispositivo da anterior. Ademais, o Tombamento foi regulamentado mediante o Decreto-lei nº 25, de 1937 (MELLO, 2015). A partir de então, todos os outros marcos constitucionais recepcionaram a importância de se proteger esse patrimônio, culminando na atual Constituição (1988) que o considera de forma mais abrangente e prevê mais instrumentos de tutela<sup>2</sup> e responsabilidade compartilhada entre o poder público (todas as suas esferas) e a sociedade civil (MIRANDA, 2012).

Na Cidade do Recife, a Lei Municipal 7.427, de 1961, que instituiu o Código de Obras e Urbanismo,<sup>3</sup> talvez tenha sido a primeira norma local a proteger parte do patrimônio histórico. Em 1965, a instituição do *Plano de Gabaritos do Bairro de São José e Santo Antônio*, ambos situados no Centro Histórico desta Cidade, promoveu restrições em função da proteção dos bens ali tombados (REYNALDO, 1998). Entre os anos de 1960 e 1980, a migração de atividades socioeconômicas de *prestígio* para novas centralidades refletiu-se no esvaziamento desse Centro, em especial do Bairro do Recife, correspondente à ilha onde se localizou o núcleo urbano original (ver Figura 1). Influenciado pelo Plano de Preservação de Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife (PPSH-RMR),<sup>4</sup> esse Bairro passou a ser considerado Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural 09 (ZEPH - 09), pela Lei Municipal nº 13.957, de 1983, e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) nº 14.511, de 1984 (MEDINA, 1985). Em que pese essas normas viessem a preservar o conjunto arquitetônico histórico do Bairro, tiveram o efeito de afastar os investidores imobiliários graças às restrições impostas ao patrimônio edificado (ZANCHETTI; LACERDA, 1998).

---

1 Este artigo decorre da pesquisa Mercado imobiliário em centros históricos das cidades brasileiras. Conta com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (Facepe).

2 Tais como Inventário, Vigilância, Registro, Ação Civil Pública...

3 Essa Lei regula as relações jurídicas da competência do Município do Recife, atinentes a Urbanismos e Obras.

4 Esse Plano, desenvolvido pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem), em 1978, reconhece e propõe uma classificação dos sítios históricos da Região.

Figura 1 - Bairro do Recife



Fonte: <http://www.estadosecapitaisdobrasil.com/wp-content/uploads/2014/11/vista-aerea-recife-pernambuco.jpg>

Na década de 1990, as baixas taxas de crescimento da economia brasileira não se alteraram de forma satisfatória com a inserção do País na economia globalizada. Isso – somado ao contexto de descentralização político-administrativa – impulsionou governos locais a adotarem o modelo de *city marketing*. Não sem razão, nessa mesma década, foi iniciada, no aludido bairro, a execução do Plano de Revitalização do Bairro do Recife (PRBR), institucionalizado pela Lei Municipal nº 16.290, de 1997. A ideia era transformar o bairro em um centro turístico nacional e internacional. Tal iniciativa trouxe um otimismo econômico, pois atraiu investimentos em atividades relacionadas ao lazer (bares, restaurantes, eventos...), o que resultou na restauração de alguns dos seus imóveis. Contudo, essas atividades tiveram seu ciclo exaurido ainda nessa década, por falta de demanda gerada no próprio bairro (LACERDA, FERNANDES, 2015).

Em 2000, o Governo do Estado de Pernambuco lançou o Projeto Porto Digital com vista à criação e instalação de um polo de tecnologia da informação e comunicação (TIC), ao qual, posteriormente (2010), somaram-se empresas de Economia Criativa (EC). Tal Projeto resultou de uma iniciativa conjunta de acadêmicos, gestores públicos e agentes privados (SILVA, 2014)<sup>5</sup>. O Bairro do Recife foi o local escolhido para a sua implantação, tendo em vista a disponibilidade de vários imóveis históricos abandonados, isto é, sem funcionalidade socioeconômica, mas providos de infraestruturas. Importa destacar que a maioria dos centros históricos das cidades brasileiras conheceram processos de abandono, os quais fazem parte, consoante Neil Smith (2003), da lógica de funcionamento do mercado imobiliário em geral. É esse mercado que, em última instância, provoca a degradação desses centros e, como desdobramento, a diminuição dos preços de venda dos imóveis (*rent gap*) e dos aluguéis, o que afeta negativamente os vendedores e os locadores que atuam neles e beneficia os capitalistas atraídos por essas áreas, em decorrência inclusive das *benesses* ofertadas por meio de políticas públicas.

<sup>5</sup> Sob a forma da tríplice hélice, foi montado um arranjo institucional que contou com a participação de professores/pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco, de representantes dos poderes federal, estadual e municipal e de empresas de TIC.

É o caso do Porto Digital. Esse Projeto visa, além da atração de empresas de TIC, a revitalização do Bairro. Os idealizadores apostaram que os novos empreendimentos ocupariam os espaços construídos vacantes, pois promoveriam reformas nas edificações. Foi o que aconteceu e continua a acontecer, graças à construção de um aparato jurídico de *normas indutoras*, dentre elas as que resultaram na criação do Núcleo de Gestão do Porto Digital (NGPD) e na concessão de benefícios fiscais do Imposto sobre Serviço (ISS). Esse Núcleo gerencia a instalação desse novo nicho econômico e, ao mesmo tempo, capitaneia o processo de recuperação de bens imobiliários patrimoniais abandonados, atendendo, em princípio, a *interesses públicos* (geração de emprego e renda, desenvolvimento tecnológico e revitalização do patrimônio histórico).

Diante de tal cenário, o presente artigo pretende mostrar como a estrutura jurídica de *normas indutoras*, estabelecida para a execução do Projeto Porto Digital, impulsionou e vem impulsionando o processo de revitalização do Bairro do Recife (Cidade do Recife). Apesar disso – segundo a hipótese norteadora do esforço de análise aqui empreendido –, essa estrutura atende parcialmente o *interesse público*, ao significar uma apropriação privada da valorização dos seus bens imobiliários e resultar na captura da coisa pública, incluindo a atividade de planejamento urbano, por parte de uma entidade de caráter privado.

Para atingir esse objetivo, o argumento foi desenvolvido em 3 etapas. No primeiro, discutem-se os significados das expressões *interesse público* e *normas indutoras*, evidenciando o quanto a sua combinação resulta, em geral, em melhores condições para as empresas privadas, notadamente nos mercados de competição econômica. No segundo, analisa-se o processo de criação do Projeto Porto Digital e do Núcleo de Gestão do Porto Digital (NGPD – organização social de caráter privado), bem como o aparato jurídico que vem impulsionando a instalação de empresas de TIC e EC no Bairro do Recife e suas implicações na revitalização desse bairro, bem como a expansão territorial para outras áreas centrais. No terceiro, explicitam-se os resultados quanto à recuperação de imóveis, mostra-se a decorrente valorização imobiliária e revelam-se (i) como esse Núcleo se comporta, o que influencia a dinâmica do mercado imobiliário no Bairro em questão, (ii) como as *normas indutoras* atendem parcialmente o *interesse público*, e (iii) como vem se viabilizando, graças a essas *normas*, a captura do planejamento urbano por esse Núcleo.

## **NORMAS INDUTORAS EM PROL DO INTERESSE PÚBLICO**

Na persecução dos objetivos públicos, o Estado se vale de instrumentos políticos e jurídicos para realizá-los. Dessa forma, faz-se necessário explicar o conceito de *interesse público* e *normas indutoras*.

Inicialmente, só o Estado tinha a titularidade de promoção do *interesse público*, o único legitimado. Este conceito confundia-se com a própria atuação do poder público. Assim, os atos praticados por um órgão estatal exprimiam em si o interesse público pela natureza da origem de que advinham (Estado). Enquanto isso, também em razão da origem, os atos proferidos pelos agentes privados não eram revestidos de *interesse público* (PINHEIRO, 2004).

Atualmente, tal concepção – que restringia o *interesse público* à atuação do Estado – está superada, pois o resultado na esfera coletiva é que baliza esse tipo de interesse, o qual pode decorrer tanto da atuação estatal quanto de outros entes não estatais. Para o festejado jurista lusitano Manuel Veiga de Faria (1997, pág.40), “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”. Dessa forma, os entes

privados dão a mesma contribuição para a formação do *interesse público*, que não é mais exclusividade do Estado.

Para a obtenção do seu êxito, o Poder Público (esferas federal, estadual e municipal) vem construindo, desde os anos 1990, uma engenharia jurídica. Ela tem permitido a organização de um novo aparato organizacional, legitimador da atuação de entidades privadas que buscam a persecução do *interesse público*, a exemplo da Lei Federal 9.637, de 1998. Essa Lei, fruto da reforma do Estado, possibilitou – mediante um contrato de gestão – a qualificação das entidades privadas enquanto organizações sociais, desde que atuem em setores como ciência e educação e por meio de recursos públicos. Nesse diapasão, essas novas organizações são denominadas *entidades públicas não-estatais*, vindo a teoria do *interesse público* sofrer transformação, o que possibilita que outros agentes (e não somente o Estado) permeiem suas atuações com tal finalidade (BRESSER-PEREIRA, 1998).<sup>6</sup>

As *normas indutoras* atuam bem no campo econômico. Sabe-se que uma das modalidades de intervenção do Estado na economia é por meio da indução. Essa modalidade age por meio de uma norma que cria mecanismos em consonância com as leis que regem a atuação dos mercados, oferecendo estímulos e desestímulos a atuação dos entes privados. Caracteriza-se como uma intervenção indireta do poder público na economia, ao contrário da atuação direta, quando o Estado age no mercado mediante suas empresas públicas. Para MONCADA (2000), configura-se mais como uma intervenção exterior, pois se limita a políticas de estímulos às atividades empresariais privadas e por não atuar como agente econômico.

Nesse 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 interesse coletivo. Os destinatários teriam a opção de aderir aos estímulos oferecidos pela norma. Ao aderir a essa, “resultaria juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência da adesão” (MONCADA, 2000). Ao receber estímulos – ou desestímulos –, o legislador oferece alternativa ao campo de formação da atividade privada.

No caso de estímulo, a norma econômica indutora oferece aos seus destinatários benefícios jurídicos que resultam em melhores condições nos mercados de competição econômica. É o caso das empresas “atracadas” no Porto Digital, que recebem incentivos ao se instalarem no Bairro do Recife, tendo um abatimento, como se evidenciará adiante, de 60% da alíquota do ISS.

---

<sup>6</sup> Em 1998, a Lei Federal 9.637 regulamentou a composição das Organizações Sociais. Estabeleceu 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, ou seja, elementos do interesse público. Pernambuco, seguindo esse novo paradigma da reforma do aparelho do Estado, criou o seu Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não-Exclusivos, Lei Estadual nº 11.743, de 2000. 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, destacam-se (I) a promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, (ii) os 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 e (iii) desenvolvimento e difusão científica e tecnológica.

No caso de desestímulo, o Estado incita ações negativas na norma jurídica indutora, a 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 os onera para deixá-los menos competitivo a fim de abrir vantagem para os produtos nacionais. Essa é a outra face das normas indutoras do Porto Digital, com implicações no processo de revitalização do Bairro do Recife. Afinal, como também se analisará adiante, o poder público, ao estimular as empresas de TIC – e mais recentemente de EC – a se instalarem no Bairro do Recife, está deixando de fora empresas que se dedicam a outras atividades, muito embora não proíba a sua instalação nesse Bairro. Acresce-se que a ampliação, a partir de 2013, do perímetro territorial da renúncia de parte da arrecadação do ISS – para além da ilha – tem significado uma concorrência desleal em relação às atividades comerciais e de serviço que ali funcionam.

De qualquer forma, quando existe a combinação de um arranjo jurídico que envolva *interesse público* e *norma indutora*, é possível construir um sistema legal capaz de promover a indução econômica ao estimular a atuação de certas entidades privadas em prol do *interesse público*. É o caso do aparato jurídico construído pelo poder público, o qual ensejou a criação e implantação do polo de TIC e EC no Bairro do Recife, o que significou a recuperação e a revitalização de um patrimônio histórico e cultural inestimável, mas que também, segundo a hipótese aventada, apresentou desvios quanto ao *interesse público*.

## PORTO DIGITAL, NGPD E APARATO JURÍDICO

O Porto Digital – fortemente inspirado no modelo do parque tecnológico de Barcelona – resulta, como evidenciado introdutoriamente, da articulação entre membros da academia, empresários e governo. Consoante Lacerda e Fernandes (2015) tinha como objetivo “criar uma política pública para o setor de TIC que interligasse atores, empresas e organizações que até então agiam de forma independente e isolada” (...), “aproveitar uma região atrativa para a inovação e estimular mudanças econômicas e sociais para gerar mais riqueza, emprego e renda no Estado de Pernambuco” ([www.portodigital.org](http://www.portodigital.org), *apud* LACERDA, FERNANDES, 2016, p. 337). Ainda segundo essas autoras,

o parque foi concretizado oficialmente no ano 2000, quando também foi criado seu órgão gestor (o Núcleo de Gestão do Porto Digital – NGPD), após investimento da ordem de R\$ 33 milhões do Governo do Estado “para implementação de infraestrutura e condições necessárias para a sua operação”, voltada à criação de “um ambiente propício à inovação e melhoria da competitividade das empresas, além de atrair grandes empresas e investidores para o Porto Digital” (<http://www.portodigital.org>). A iniciativa contou também com apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), por meio do primeiro edital de parques tecnológicos (Edital Finep 04/2002, Chamada Parques Tecnológicos, cujos projetos aprovados incluíram os parques de Belo Horizonte, Campinas e Florianópolis, além do de Recife). Do conjunto de investimentos realizados, resultou um espaço dotado de “oito km de fibra ótica de alto rendimento (*performance*) instalados e 26 km de dutos, tornando a região uma das mais modernas do país”, segundo a Prefeitura do Recife (LACERDA, FERNANDES, 2015, p. 337-338).

Constituída sob os moldes da Lei Federal 9637, de 1998, e da Lei Estadual 11.743, de 2000, que tratam das Organizações Sociais, o NGPD recebeu a missão institucional de gerir um ambiente de negócios na área de TIC e de revitalizar o Bairro do Recife. Transcreve-se, a seguir, trecho do

Contrato de Gestão (<http://portodigital.org>), celebrado em abril de 2001, entre o Estado de Pernambuco, a Fundação Instituto Tecnológico do Estado de Pernambuco e o aludido Núcleo:

O Plano Estratégico deste CONTRATO, indicado no Anexo 2, busca alcançar os seguintes objetivos:

I – Articular, promover, projetar, prover e manter uma infra-estrutura urbana e de serviços de alta tecnologia para dar suporte a empresas de tecnologia da informação e comunicação no **Bairro do Recife**.

II – Criar condições ambientais para interação e cooperação entre governos, universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e empresas, através do projeto, construção e adequação de instalações de alta tecnologia para instituições no **Bairro do Recife**.

III – Atrair empresas e fomentar o surgimento de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de projetos de transferência de tecnologia e de novos empreendimentos, negócios e investimentos no **Bairro do Recife** (<http://portodigital.org>).

A partir de então, o poder público construiu todo um aparato jurídico que possibilitou a execução de uma política pública referente ao desenvolvimento e expansão de um polo de TIC, circunscrito unicamente ao Bairro do Recife. Todavia, mais recentemente – como se verá adiante – ampliou sua área de atuação, ao incluir a EC, e ao estender benefícios fiscais do ISS a outras áreas centrais da Cidade do Recife.

Importa ressaltar que não apenas o Governo Federal (por meio do referido Edital e da Lei de Informática<sup>7</sup>) e o Governo do Estado de Pernambuco envolveram-se nessa empreitada. O Poder Público Municipal protagonizou sua atuação com a criação da Lei nº 16.731, de 2001, cujo objetivo era dar apoio financeiro a fundo perdido às empresas produtoras de tecnologias da informação e serviços associados, localizadas no Bairro do Recife. O artigo 2º instituiu o Comitê Municipal de Apoio ao Porto Digital (com a participação exclusiva de representantes do poder público municipal, do NGPD e da Empresa Municipal de Informática), sendo o responsável pelo gerenciamento e alocação dos recursos.<sup>8</sup> A esse Comitê competia, de acordo com critérios preestabelecidos nessa Lei, selecionar as empresas habilitadas a receber o aporte 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 a mencionada 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;**

<sup>7</sup> A Lei de Informática, conforme as leis 8.248/91, 10.176/01, 11.077/04 e 13.023/14, concede incentivos fiscais às empresas de tecnologia (áreas de hardware e automação) que tenham por prática investir em Pesquisa e Desenvolvimento. Esses incentivos fiscais referem-se à redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (PI) habilitados/incentivados.

<sup>8</sup> No seu artigo 3º, estabeleceu que o Comitê Municipal de Apoio ao Porto Digital seria formado pelos 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 Empr. Contudo, a presidência do Comitê de que trata o caput deste artigo será exercida pelo representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico.



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)

Os decretos de nº 19.253/2002, Nº 19.456/02 e o Nº 20.508/04, que regulamentaram a Lei Municipal nº 16.731, de 2001, tiveram como critério de habilitação as empresas que requeressem instalação na ZEPH 09. Para além do fomento econômico, resta patente a intenção, no mesmo corpo normativo, de viabilizar uma política de preservação, por meio da atração de empresas de TIC. Porém, tal norma não mostra em seu texto a obrigação, por parte da empresa beneficiária, de comprovação de que a atividade resultante fez investimentos na recuperação do patrimônio histórico construído. Exige apenas a sua mera instalação.

Contudo, a locação de recursos públicos às empresas só vigorou entre os anos de 2004 e 2006. Segundo a Secretaria de Finanças da Prefeitura do Recife, viabilizou um total de R\$ 4.857.002,37 (quatro milhões, oitocentos e oitenta e dois reais e trinta e sete centavos) a preços de dezembro de 2015.

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 TIC e funcionassem no Bairro do Recife. Seu artigo 8º estabeleceu o regime tributário da isenção de alíquota de 2% (dois por cento) do Imposto Sobre Serviços (ISS) no lugar de 5%, vigente para o restante do Recife. Contudo, o regramento do art. 11 estabeleceu opções de exclusões, segundo o qual o contribuinte que se enquadrasse nessa Lei não poderia receber simultaneamente os benefícios financeiros previstos na Lei nº 16.731, de 2001. Assim, mesmo que essa 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 do ISS para as empresas de TIC voltadas para a revitalização do aludido Bairro.

A atual configuração jurídica de benefícios para as empresas que atracarem no Porto Digital foi instituída em 2006 (no mesmo ano em que deixou de vigorar a alocação de recursos às empresas a fundo perdido), com a Lei Municipal 17.244. Inaugurou-se, então, o programa de incentivo ao Porto Digital mediante a concessão de benefícios fiscais aos estabelecimentos contribuintes do ISS 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 (Código Tributário Municipal).<sup>9</sup>

Para participar do programa previsto nessa 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 aos requisitos de estarem estabelecidas na ZEPH – 09 e se encontrarem em situação cadastral regular, conforme definido em Decreto do Poder Executivo, além de estarem adimplente com os tributos municipais. O artigo 8º estabeleceu que a alíquota calculada é de 2% (dois por cento), ante os 5% da alíquota do ISS municipal, o que significa uma

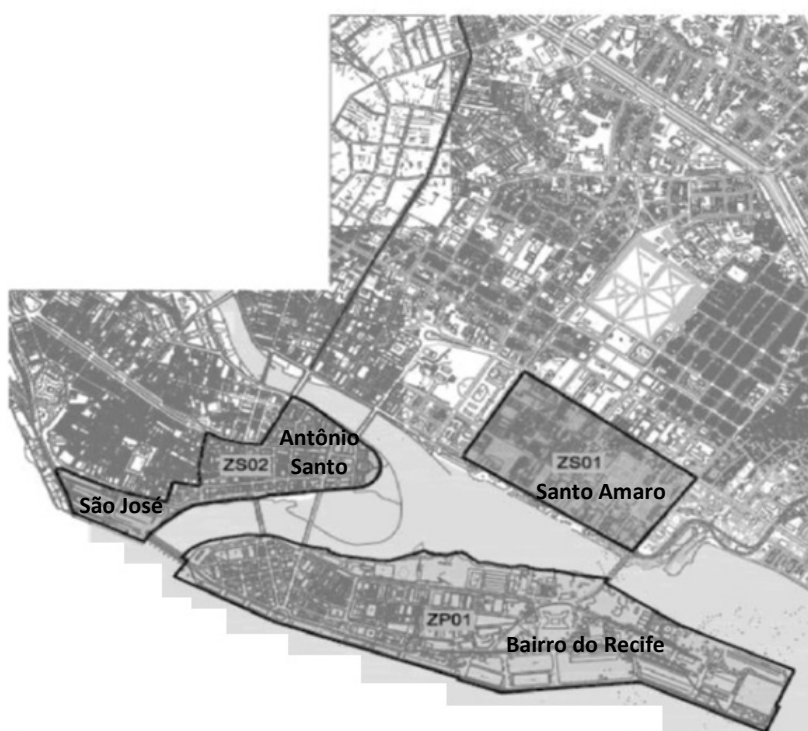
<sup>9</sup> Serviços de informática e congêneres; Análise e desenvolvimento de sistemas; Programação; Processamento de dados e congêneres; Elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos; Licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação; Assessoria e consultoria 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.

redução de 60%. Seu requisito de concessão às empresas de TIC, à semelhança dos decretos acima mencionados, não exige contrapartida no processo de revitalização, uma vez que basta estar no Bairro do Recife, postalmente, para receber tal *benesse*.

Cabe registrar que essa norma vai de encontro às regras bem elucidadas na Lei municipal 16.290, de 1997, referente às ações do Plano de Revitalização do Bairro do Recife. Essa Lei, ao menos, exigia dos investidores particulares a reforma dos prédios históricos (a depender do grau de revitalização), como contrapartida às isenções fiscais. Deixa-se um vácuo de contraprestação dos particulares e não se oferta a diversificação de uso e ocupação. Observa-se, portanto, que o Poder Público é benevolente e complacente com um setor econômico específico que recebe privilégios de recursos públicos (indiretamente), sem deixar obrigatoriamente alguma “benfeitoria social”. Claro que para o funcionamento de empresas de TIC em prédios históricos – ou seja, antigos –, são necessários investimentos para adequá-los às novas atividades. Todavia, deveriam ser estabelecidas exigências mínimas para cada uma das edificações, respaldadas em um inventário periodicamente atualizado. No mais, a Lei também não estabelece um prazo temporal para findar a redução de ISS.

No final de 2013 – por meio da Lei nº 17.942 que alterou a Lei nº 17.244/2006 –, ocorreu uma ampliação da abrangência territorial do benefício fiscal. Desde então, o Parque passou a incluir um quadrilátero no Bairro de Santo Amaro. Em outubro de 2015, houve uma nova expansão, referendada pela Lei nº 18.168/2015 (que alterou mais uma vez a Lei nº 17.244/2006), estendendo tal incentivo (do ISS) para o Bairro de Santo Antônio, parte do Bairro de São José e lotes lindeiros da Avenida Conde da Boa Vista (Figura 2), “Tal expansão, segundo o Jornal do Comercio (2015), deveu-se à ‘falta de espaço’ na ilha, o que, como se verá mais adiante, tem tido repercussões nos preços imobiliários, que passaram a deter fortes componentes de *monopólio locacional* (LACERDA, ANJOS, 2016). Sendo assim, a partir de 2013, a combinação inicial – constante no mencionado Contrato de Gestão, entre a instalação de atividades de TIC e a revitalização do Bairro do Recife deixou de existir. Pelo menos nessas novas áreas de expansão. Cabe anotar que o quadrilátero de Santo Amaro e a grande maioria dos lotes lindeiros da Avenida Conde da Boa Vista não são institucionalmente reconhecidos como patrimônio histórico. Atualmente, 127 empresas contam com a benefício fiscal do ISS, respaldada pela Lei municipal 17.244, de 2006.

Figura 2 - Expansão do Porto Digital



Fonte: Lei Municipal nº 18.168/2015. Prefeitura da Cidade do Recife, 2015.

Em 2015, ao se aplicarem entrevistas com os gestores das empresas de TIC "atracadas" no Porto Digital que obtiveram redução de 60% da alíquota do ISS, percebeu-se que algumas empresas detinham pequenas salas em empresariais e que elas se mantinham constantemente fechadas. Ao se inquirir os funcionários das empresas confinantes e/ou zeladores, foi informado que esses recintos serviam apenas como endereços postais e funcionavam, em geral, como depósitos. Tais situações representam indícios de fraude fiscal e ausência de controle por parte da municipalidade.

Segundo dados do Porto Digital, no ano de 2004, 68 empresas haviam "embarcado" nesse Projeto. No fechar do ano de 2012, havia 208 empresas, o que representou uma arrecadação de ISS no valor de R\$ 9.708.359 (ver Tabela 1). Em 2015, o parque tecnológico já compreendia 255 empresas "atracadas", com o total de R\$ 10.978.568 arrecadados, um aumento de apenas 11,56 %. Entre 2012 a 2015, observa-se um descompasso entre o número de empresas instaladas (18,43%) e a arrecadação de ISS (11,56%) nesse mesmo período, ou seja, a atração de novas empresas não significou um aumento de arrecadação desse tributo na mesma proporção. A contração a partir de 2014 reflete, provavelmente, o declínio da economia brasileira, com a consequente diminuição da demanda por produtos ofertados pela empresas de TIC e de EC.<sup>10</sup> Importa destacar que, se o total

<sup>10</sup> É importante registrar que a crise econômica mundial se agravou em 2008 (refletindo na arrecadação do ISS no Bairro do Recife). Para enfrentá-la, o Governo Federal adotou uma política de ampliação de crédito, que repercutiu positivamente na economia brasileira. Não sem razão, percebe-se um aumento da receita desse imposto, no período 2008-2013, o que coincide com o período de crescimento econômico do País e a liberação de créditos para os investimentos.

arrecado no período 2004 a 2015, R\$ 88.332.646, corresponde a 40% do valor do ISS, o poder público municipal deixou de arrecadar 132.498.969 (60%) no período em questão.

Tabela 1 - valores de arrecadação do ISS das empresas do Porto Digital de 2004 a 2015

Anos											Total	
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		2015
882.822	4.140.185	4.140.185	4.802.846	2.626.552	10.447.348	7.603.311	7.849.806	9.708.359	13.398.675	12.636.811	10.978.569	88.332.646

Fonte: Secretaria de Finanças Prefeitura do Recife, 2016. Valores atualizados pelo índice IGP-M/FGV para 12/2015.

Evidentemente, o benefício fiscal de ISS, ao atrair empresas de TIC para o Bairro do Recife, representou uma pressão sobre o seu estoque imobiliário, o que se refletiu nos preços dos bens imobiliários e, como desdobramento, impulsionou o Núcleo a demandar da Prefeitura do Recife a ampliação do perímetro de incentivo, nos termos anteriormente colocados.

## VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E PRIVATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

É inegável que as normas de indução do novo nicho econômico de TIC na Cidade do Recife refletiram no processo de revitalização do Bairro do Recife e, conseqüentemente, na ocupação de seus prédios históricos. Segundo o *site* do Porto Digital,

O bairro recebeu mais de R\$ 90 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, facilita e estimula os investimentos privados voltados para a estruturação de um ambiente de negócios de escala mundial. (<http://portodigital.org>).

Segundo Lacerda e Fernandes (2015), as 255 empresas ocupam uma área de 50.000m<sup>2</sup>. A meta, segundo elas, é chegar a 150.000m<sup>2</sup>, dos quais, aproximadamente, 20.000 m<sup>2</sup> estão a caminho. Novos espaços serão ofertados e deverão ser investidos, aproximadamente 73 milhões de reais. Consoante a Tabela 2, relativa unicamente à Cidade do Recife, parte importante dos metros quadrados pertence ao Governo Estadual (24.037 m<sup>2</sup>). A sua gestão, mediante contrato de cessão, é de responsabilidade do NGPD que, por sua vez, é proprietária de 9.648 m<sup>2</sup>. Esse Núcleo tem, portanto, como uma das suas atividades, o encargo de gerir nesta Cidade 11 imóveis, cujas áreas somam 33.685 m<sup>2</sup>. Considerando-se o preço médio do metro quadrado realizado no mercado de compra e venda de imóveis no Bairro, em 2013 (R\$ 2.413,79, consoante Tabela 3), os investimentos do mencionado Governo, traduzidos na cessão de espaços construídos, giram no entorno de R\$ 58.020.270. Em relação a essa mesma Tabela, chama a atenção o fato de a maior parte das edificações localizarem-se no Bairro do Recife e, também, a tendência de ocupação das novas áreas de expansão (Santo Antônio e Santo Amaro).

Cabe anotar que os custos de locação dos imóveis no Bairro do Recife variam desde R\$ 10,00 o metro quadrado (ao norte da Ilha) até R\$ 60 o metro quadrado (ao sul da Ilha) (<http://portodigital.org/empresas/embarque-no-porto-digital/oferta-imobiliaria>). Os imóveis localizados ao sul detêm espaços mais qualificados. Nessa parte da Ilha, concentraram-se as ações de melhoramento de infraestrutura e de cabeamento de fibra ótica. Ademais, corresponde, *grosso modo*, à área objeto de tombamento pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Portanto, a instalação da maioria das empresas de TIC ocorreu na parte sul da Ilha, mesmo detendo, a parte norte, o m<sup>2</sup> mais barato<sup>11</sup>. Atualmente, estão ocupados 34 (trinta e quatro) imóveis com empresas de TIC. Apenas 3 (três) imóveis estão na área norte da ilha.

*Tabela 2 – Porto Digital – Imóveis do Governo do Estado de Pernambuco e do NGPD no Recife*

Propriedade/Prédios	Situação	Localização	R\$
<b>A. Governo do Estado de Pernambuco</b>			<b>24.037</b>
1. Prédio Vasco Rodrigues	Em operação	Bairro do Recife	11.700
2. Prédio Moeda 50	Em restauração	Bairro do Recife	2.127
3. Prédio Maria César	Em restauração	Bairro do Recife	1.500
4. Prédio Diário de Pernambuco	Em restauração	Santo Antônio	4.910
5. Prédio do IAPAS	Em restauração	Santo Antônio	3.800
<b>B. Núcleo De Gestão do Porto Digital</b>			<b>9.648</b>
6. Prédio Bione	Em operação	Bairro do Recife	2.090
7. Prédio Apolo, 213	Em operação	Bairro do Recife	970
8. Prédio Cais do Apolo, 181	Em operação	Bairro do Recife	2.300
9. Prédio Apolo, 235	Em restauração	Bairro do Recife	1.500
10. Prédio Apolo, 169	Em restauração	Bairro do Recife	588
11. Prédio Capitão Lima, 420	Em operação	Santo Amaro	2.200
<b>TOTAL (A+B)</b>			<b>33.685</b>

*Fonte: Prospecto Porto digital, s/d.*

A título de exercício, adote-se um preço médio de R\$ 40,00 o metro quadrado de aluguel e considere-se que o NGPD aluga às empresas de TIC pelo menos 30.000 m<sup>2</sup> (subtraindo a provável área ocupada pela administração desse Núcleo), o faturamento com locação de imóveis será – por baixo, quando todos estiverem recuperados – R\$ 1.200.000,00 mensais. Embora o NGPD ainda não conte com esse faturamento, pois alguns prédios se encontram em fase de recuperação, evidencia-se que a atual receita do NGPD com locação já vem sendo suficiente para transformar esse Núcleo em um importante proprietário de edificações na área central do Recife.

Importa ressaltar que, das 255 empresas "atracadas", foram identificadas 150 com endereço postal no Bairro do Recife (proprietárias ou inquilinas dos imóveis), o que representa um quantitativo de 60% de seu total. As demais, ora se situam-se na área de expansão territorial do benefício fiscal do ISS, ora nos denominados Armazéns da Criatividade em Caruaru e Petrolina.

Entretanto, em que pese o aporte do poder público nessa política de indução econômica, os imóveis cedidos ao Porto Digital vêm gerando dividendos fundiários, seja para o NGPD e para empresas de TIC que adquiriram imóveis para neles se instalarem, seja para investidores (pessoas físicas) que, ao perceberem o potencial de valorização dessa área, adquiriram imóveis para alugá-los às mencionadas firmas. De qualquer forma, o processo de valorização imobiliária vem ocorrendo sem a devida transparência. Na verdade, a atuação do Estado por meio de suas normas indutoras foi 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

<sup>11</sup> A pesquisa de Zanchetti e Lacerda (1999) sobre os resultados do Plano de Revitalização do Bairro do Recife (PRBR) já apontava que desde 1993 havia uma procura e uma ocupação maior na parte sul do Bairro (albergada pelo Polo Alfândega), ressaltando que sua área era a mais bem conservada no Bairro. Essa tendência ainda se observa, apesar das ofertas mais baratas na área norte do bairro.

espaços físicos, mediante cessão onerosa ou não, ora identificando aqueles disponíveis no aludido mercado” (LACERDA E FERNADES, 2015, pág. 350). Segundo essas autoras:

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 (pág. 350).

Sobre a valorização imobiliária no Bairro em questão, Lacerda e Anjos (2014) chamam a atenção, com base nos dados do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), da Prefeitura da Cidade do Recife, que inexistia no Bairro do Recife um mercado habitacional, pois das 55 transações de compra e venda realizadas no período de 2008 a 2013, apenas 1 correspondeu a residência. Ademais, as aludidas autoras ressaltam (Tabela 3) que, entre 2008 e 2013,<sup>12</sup> ocorreu uma crescente valorização imobiliária no Bairro do Recife, superior aos demais bairros que conformam o Centro Histórico do Recife (CHR).<sup>13</sup> O preço médio do metro quadrado dos imóveis comerciais e de serviço, nesse Bairro, evoluiu em torno de 132%, o que superou a média nacional (121,6%)<sup>14</sup> referente a unidades habitacionais novas. Quanto à evolução desse mesmo preço, no Recife, dispõe-se apenas da informação relativa ao período de julho de 2010 a outubro de 2013: o Índice FIPE-ZAP, que sinalizou uma valorização de 84,5% (muito aquém, portanto, dos 132% do Bairro do Recife, muito bem posicionado nacional e localmente) (LACERDA, ANJOS, 2014).

<sup>12</sup> Vale ressaltar que a análise das autoras a respeito do comportamento dos preços dos imóveis no CHR está associada ao contexto macroeconômico nacional do período 2008-2013. Em 2008, inicia-se uma nova crise na economia mundial. "Ocasionalmente pela chamada crise do *subprime* do setor imobiliário dos Estados Unidos, o fenômeno interrompe o mais longo ciclo de crescimento econômico do Brasil, em período recente. A resposta do País para o enfrentamento dessa crise consistiu em expandir o gasto público, a partir de um conjunto de medidas, dentre as quais a redução da taxa de juros dos financiamentos habitacionais e a flexibilização das regras de concessão desses financiamentos, providências importantes para a ampliação da procura por unidades residenciais, assim como a construção de unidades subsidiadas para segmentos de menor renda, por iniciativa do próprio governo federal. Como resultado, o mercado imobiliário – não apenas residencial – experimentou forte expansão e acelerada valorização dos preços" (LACERDA, ANJOS, 2014, p.476) que perdurou até o ano de 2013, quando o ritmo de crescimento da economia desacelerou.

<sup>13</sup> As aludidas autoras consideraram como CHR a junção das seguintes Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural, definidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996): ZEPH 8 (parte do Bairro da Boa Vista e pequenos trechos dos Bairros de Soledade, Santo Amaro e Coelhos), chamada de Bairro da Boa Vista; ZEPH 9 (totalidade do Bairro do Recife); e ZEPH 10 (totalidade do Bairro de Santo Antônio e parte do Bairro de São José). A partir dessas ZEPHs, foram identificados os Setores Censitários (IBGE, 2010) correspondentes e definido o perímetro do CHR. Tal delimitação foi realizada pelo Grupo de Estudos sobre o funcionamento do Mercado fundiário e Imobiliário (Gemfi) da Universidade Federal de Pernambuco.

<sup>14</sup> Segundo Lacerda e Anjos (2014, p. 476 e 477), "a crise mundial desencadeou um levantamento inédito sobre os preços do mercado imobiliário residencial, em mais de 50 países, sob a coordenação do Banco de Compensações Internacionais (BIS), instituição que funciona como banco central dos bancos centrais nacionais. No caso do Brasil, a responsabilidade coube ao Banco Central, cujo levantamento mostrou que o valor médio por metro quadrado dos imóveis residenciais, no País, mais do que dobrou (121,6%) nos últimos cinco anos, até o terceiro semestre de 2013."

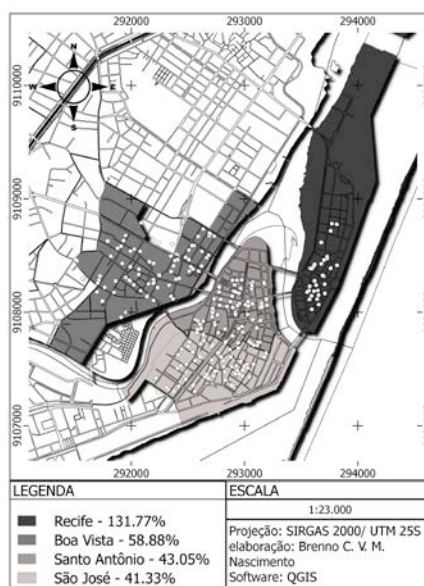
Tabela 3 – Evolução dos Preços Médios Anuais do Metro Quadrado no CHR (2008-2013)<sup>[1]</sup>

Uso do Imóvel	Ano	Preços/m <sup>2</sup> em real <sup>[2]</sup>				Média 2008/2013
		Boa Vista <sup>[3]</sup>	Recife	Santo Antônio	São José <sup>[3]</sup>	
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	<b>58,88</b>	<b>131,77</b>	<b>43,05</b>	<b>41,33</b>	<b>41,33</b>
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	<b>104,27</b>			<b>24,33</b>	

Fonte: (Apud LACERDA, N., ANJOS, K, 2015). Transações de Compra e Venda ITBI / PCR.<sup>[1]</sup> Dados referentes aos imóveis com ITBI regularizado entre janeiro de 2008 e outubro de 2013.<sup>[2]</sup> Valores atualizados pelo índice de correção monetária IGP-M/FGV, em março de 2014.

A Figura 3 apresenta o mapeamento dos dados relativos unicamente aos imóveis comerciais e de serviço. Chama a atenção a forte concentração de transações de compra e venda de imóveis exatamente no sul da ilha onde, como evidenciado, os preços de aluguel são mais elevados à conta, inclusive, da oferta de fibra ótica.

Figura 3 – Valorização da média dos preços dos imóveis comerciais e de serviços por bairros no CHR – ITBI – 2008-2013



Fonte: Cadastro do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) 2008 a 2013.

Certamente esse processo de valorização vem sendo influenciado pela atividade de planejamento exercida pelo NGPG. De fato, um ano após a sua criação (2001), o NGPD desenvolveu um inventário de todos os imóveis situados no Bairro do Recife. Contemplou informações sobre propriedade, estado de conservação, ocupação (fechado, residencial, comercial, serviço, alugado...), estilo arquitetônico, número de andares e metros quadrados. Em 2003, contratou uma nova pesquisa, intitulada *Arrolamento*, que contempla, inclusive, os preços de aluguel. Provavelmente, tais informações serviram para alimentar os mencionados portfólios, apresentados em eventos nacionais e internacionais realizados com o objetivo de atrair empresas de TIC e de EC. Ademais, cabe ainda anotar que, desde a sua criação, o NGPD tomou para si a função do planejamento da ilha. Além dos estudos específicos sobre as edificações nela localizadas, a exemplo do mencionado Inventário, desenvolveu estudos e propostas referentes (i) à problemática da mobilidade no âmbito do Bairro do Recife, incluindo a escassez de estacionamento, e (ii) à expansão territorial do benefício fiscal. De fato, a referida função estendeu-se em relação à área central da Cidade do Recife (por meio do estudo de zoneamento apresentado à Prefeitura para à extensão territorial do benefício fiscal do ISS) e, até mesmo, à totalidade desta Cidade.

Em 12 de junho de 2014, a Prefeitura do Recife e o NGPD celebraram o Contrato de Gestão nº4, o que possibilitou a transferência de recurso municipal no valor de R\$ 14.881.579,63.<sup>15</sup> Esse contrato se deu por meio da abertura de uma Convocação Pública para as pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos, qualificadas como Organização Social, com vista à elaboração do *Projeto Recife 500 anos*. Trata-se de um plano estratégico de desenvolvimento de médio e longo prazos para a Cidade do Recife.<sup>16</sup>

Segundo a Cláusula Primeira (do objeto) desse Contrato, o objetivo é:

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.

A partir desse instrumento, o poder público transferiu para uma entidade privada parte importante do seu planejamento urbano municipal. Mesmo que a finalidade de uma organização social seja a persecução do *interesse público* não estatal, existem atuações eminentemente públicas, atividades-fins, não sendo legítima essa transferência para o setor privado. Tal versão mostra o desvio de finalidade das *normas indutoras*, em princípio arquitetadas para responder ao *interesse público*, e da captura da coisa pública pela entidade privada NGPD.

<sup>15</sup> Valor atualizado até o mês de dezembro de 2015 pelo índice IGP-M FGV

<sup>16</sup> Segundo o site <http://www.recife500anos.com.br>, 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**. Adicionalmente, será implementado um **Modelo de Governança Multi-institucional** para garantir a execução e gestão do Plano. Além de criar uma **Visão de Futuro**, o Projeto Recife 500 Anos almeja uma efetiva **transformação das realidades social, econômica, ambiental e urbana da cidade**, mediante a superação de gargalos estruturais e a expansão da oferta de serviços públicos com incremento de qualidade à população. Esse projeto é capitaneado pela ARIES, **Agência Recife para Inovação e Estratégia**. Esta nasceu com o propósito de ser a portadora dos projetos que entreguem à Cidade do Recife o futuro desejado por seus cidadãos. Foi criada a partir de iniciativa da sociedade civil organizada, o NGPD, em parceria com o poder público,



Nesse contrato de Gestão nº4, consta como sendo 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 o 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 o objetivo de contribuir para uma 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 desse contrato;
3. Coordenar as ações de articulações junto com os 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.

Como o NGPD não tem quadros especializados capazes de responder a uma atividade de planejamento urbano desse porte e complexidade, a solução foi esse Núcleo exercer uma função de intermediação, ou seja, a contratação de empresas privadas especializadas, com fins lucrativos, para desenvolvê-la.

## CONCLUINDO

Juridicamente, percebe-se que o intuito inicial das normas indutoras foi a criação de um polo de TIC no Bairro do Recife – nascedouro da Cidade do Recife – e a promoção de sua revitalização. Tanto o arranjo institucional quanto a engenharia jurídica montada estavam à disposição para a persecução desses *interesses públicos*. Para viabilizar tais objetivos, o Governo do Estado de Pernambuco transferiu a implantação e a gestão do polo ao NGPD. Esse Núcleo – qualificado como uma organização social sem fins lucrativos – passou a gerir uma política econômica e, também, uma política urbana relativa à revitalização do Bairro do Recife. Para tanto, contou com normas jurídicas que regularam tal empreitada, classificadas em três frentes de estímulos: (i) disposição de imóveis públicos (por meio de contratos administrativos de doação ou de cessão ao NGPD), (ii) benefício fiscal e (iii) repasse de verbas públicas.

É bem verdade que parte desses *interesses públicos* foi atingida, pois o Município ganhou com o aumento de arrecadação do ISS de atividades que antes não havia no Bairro do Recife e promoveu a recuperação de seus imóveis, patrimônios históricos. Em que pese essa faceta, é notório que há um desvio de finalidade, o que resulta na captura da coisa pública pelo setor privado, notadamente nos seguintes aspectos: (i) fraude fiscal por parte de empresas cujo endereço fiscal é no aludido bairro, mas que operam em outro endereço fora do perímetro do benefício, (ii) apropriação de ganhos imobiliários por parte dos proprietários dos imóveis frente à ausência de mecanismo de captura da mais social, e (iii) transferência de parte da atividade do planejamento urbano da Cidade do Recife para o NGPD, uma entidade privada sem fins lucrativos que,

dependendo da complexidade dessa atividade, repassa para empresas privadas, obviamente com fins lucrativo. Ademais, a lei de incentivo de ISS acabou por promover o zoneamento da área central do Recife, proposto pelo NGPD, sem uma discussão prévia com a sociedade, e o aludido Núcleo passou a comandar o planejamento no âmbito da ilha e, posteriormente, a capitanear o *Projeto Brasil 500 anos*.

Apesar do "pacote de bondade" ofertado pelo Estado, não se exigiu nenhuma contrapartida dos investidores, nem se estabeleceu um prazo para a concessão de incentivos. A própria lei municipal 17.244, de 2006, que conferiu benefício fiscal de ISS, não decretou contrapartida das empresas no processo na revitalização do bairro, abrindo mão o Estado de arrecadação de receitas que poderiam ser utilizadas para outras políticas públicas, bem como privilegiando duas atividades econômicas: TIC e EC. Ao conferir verbas e benefícios fiscais a essas atividades tem tornado desleal a concorrência por espaço construído, no perímetro de deste incentivo, em relação a outras atividades ali instaladas, mas não contempladas pelas *benesses* públicas. Significa isso que os efeitos dessa lei são predatórios em relação a outras atividades e usos no Bairro do Recife e nas outras áreas incluídas a partir de 2013 no referido perímetro. Representa isso a oferta, sob a coordenação do NGPD, de um extenso território da Cidade do Recife para essas aludidas atividades, o que tem impulsionado a valorização imobiliária. Ademais, o fato do incentivo e benefício fiscal serem estendidos a outras áreas não históricas – quadrilátero de Santo Amaro e lotes lindeiros da Conde da Boa Vista – mostra que a combinação de *normas indutoras* com o *interesse público* de recuperação do patrimônio histórico foi abandonada. Provavelmente, isso reforça ainda mais a afirmação de LACERDA e FERNANDES (2015) de que a perspectiva de ganhos imobiliários brilha mais nos olhos dos gestores do NGPD e dos proprietários dos imóveis (empresas de TIC e EC) do que a elevação das competências inovadoras.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 16, pp. 510-555, 1995.
- BRASIL. *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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)>. Acesso em: 20 mar.2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Ed: 34. Brasília, ENAP, 1998. 368 p.
- FARIA, Manuel Veiga de. *Elementos de Direito Urbanístico*. Coimbra. Coimbra Ed., 1997.
- JORNAL DO COMMERCIÓ. *Nova expansão do Porto Digital*. Recife, 09.10.2015.
- LACERDA, Norma.; ANJOS, Kainara Lira dos. A regulação da dinâmica espacial nos centros históricos brasileiros em tempos de globalização: o caso do Recife (Brasil). In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Orgs). *Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo em 30 anos de ANPUR*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Anpur, 2015.

- LACERDA, Norma.; FERNANDES, Ana Cristina. Parque tecnológico: entre a inovação e a renda imobiliária no contexto da metrópole recifense (Brasil). *Cadernos Metrópole*, Vol. 17, (nº 34), 329-354, 2015.
- LACERDA, Norma.; ANJOS, Kainara Lira dos. Mercados imobiliários em áreas históricas: universalidades e singularidades. In *Anais do XIV Seminário Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Monterrey, México, 2016.
- MEDINA, Luciano Lacerda. *A legislação de uso e ocupação do solo do recife como desenho urbano*. Dissertação de Mestrado. UFPE, 1996.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros. 2015.
- MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro*. Jus Navigandi, 2008. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.124/3546>>. Acesso em: 04 agosto 2016.
- MONCADA, Luis S. Cabral de. *Direito Econômico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.
- PERNAMBUCO. *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=>>. Acesso em: 20 mar.2016.
- \_\_\_\_\_. *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: <<http://www.arpe.pe.gov.br/oscips.php>>. Acesso em: 20 de mar. 2016.
- PINHERO, Renata Peixoto. *Desapropriação para Fins Urbanísticos em Favor de Particular*. Belo Horizonte: Fórum. 2004.
- PORTO DIGITAL. *Contrato de Gestão*. Disponível em: <http://portodigital.org>. Acesso em 20 de out. 2016.
- PORTO DIGITAL. *Revitalização-urbana*. Disponível em: <http://portodigital.org>. Acesso em 15 de out. 2016.
- RECIFE. *Lei 7.427 de 19 de outubro de 1961*. Código de Urbanismo e Obras. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/07427/>>. Acesso em: 20 de ago.2016.
- \_\_\_\_\_. *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: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>>. Acesso em: 20 de ago.2016.

- \_\_\_\_\_. *Lei nº 15.563, 27 de dezembro de 1991*. Institui o Código Tributário do Município do Recife e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15563/>>. Acesso em: 20 de ago.2016.
- \_\_\_\_\_. *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: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16176/>>. Acesso em: 20 de ago.2016.
- \_\_\_\_\_. *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: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16290/>>. Acesso em: 20 de ago.2016.
- \_\_\_\_\_. *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: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16731/>>. Acesso em: 20 de ago.2016.
- \_\_\_\_\_. *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: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17050/>>. Acesso em: 20 de ago.2016.
- \_\_\_\_\_. *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: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17244/>>. Acesso: 20 de ago.2016.
- \_\_\_\_\_. *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: <[http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/portalfinancas/uploads/pdf/Leis/LEI\\_17762\\_2011.pdf](http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/portalfinancas/uploads/pdf/Leis/LEI_17762_2011.pdf)>. Acesso em: 20 de mar.2015.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 18.168, de 29 de outubro de 2015*. Altera o dispositivo da Lei nº 17.244, de 27 de julho de 2006, modificada pela Lei 17.762, de 28 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1816/18168/lei-ordinaria-n-18168-2015-altera-dispositivos-da-lei-n-17244-de-27-de-julho-de-2006-modificada-pela-lei-n-17-762-de-28-de-dezembro-de-2011>>. Acesso em 20 de ago.2016.
- \_\_\_\_\_. *Decretos nº 19.253, 5 de abril de 2002*. Regulamenta a Lei nº 16.731, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/19253/>>. Acesso em: 20 de ago.2016.
- REYNALDO, Amélia. *Las catedrales siguen siendo blancas. Un estudio sobre la política de tratamiento del centro antiguo de Recife (Brasil)*. Barcelona: Tese de doutorado/ Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona, 1998.
- 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* – dissertação de mestrado-UFPE. Recife. 2014.

SIQUEIRA NETO, Moysés Marcionilo de. *Sob o Véu do Patrimônio Cultural: uma análise dos processos de tombamento em Pernambuco (1979-2005)*. Olinda: Livro Rápido, 2011.

SMITH, N. (2003). *La gentrification généralisée: d'une anomalie locale à la "régénération" urbaine comme stratégie urbaine globale*. In BIDOU-ZACHARIASEN, C. *Retours en Ville*. Paris: Descartes & Cie.

ZANCHETTI, Sílvio e LACERDA, Norma. Revitalização de áreas históricas e desenvolvimento local. *Revista Econômica do Nordeste*. v.30, p. 8-24, 1999.