

Patrimônio e políticas públicas urbanas: a gestão do imposto sobre a propriedade territorial urbana nos centros históricos Patrimônio da Humanidade- Brasil

Francine Morales Tavares

Pesquisa desenvolvida no âmbito da 1ª Chamada Pública de Pesquisas do Centro Lucio Costa/CLC-IPHAN, Centro de Categoria 2 sob os auspícios da UNESCO.

**Rio de Janeiro
2017**

Resumo

Em muitas áreas históricas, depois de ações de preservação isolada, seguiu-se um período de conservação e revitalização, cujos resultados evidenciam um protagonismo das políticas de financiamentos para a recuperação do patrimônio, a valorização do espaço público e dos edifícios privados, focadas, sobretudo, em reforçar a atratividade econômica, integrando os espaços antigos com as dinâmicas da cidade. Ao passar da simples proteção física a uma gestão de múltiplas camadas, o setor do patrimônio cria as bases para que o bem passe a ter uma função na vida das pessoas. Além disso, as políticas públicas ganham uma nova perspectiva no seu universo de ação, sendo tratadas de forma integrada, tornando a gestão do patrimônio mais complexa. Partindo dos princípios de boa governança e das abordagens de gestão especificadas nos documentos UNESCO, esta pesquisa pretendeu avaliar até que ponto esses novos métodos de gestão têm sido pensados nas ações e nas práticas de políticas públicas. Para identificar tais práticas, foi tomado como central o estudo da política pública de incentivo fiscal, em especial o papel do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e como caso de estudo, as cidades Patrimônio Mundial brasileiras de Ouro Preto - MG, São Luís - MA e Olinda - PE. Nesse entendimento: trata-se realmente de uma política pública eficaz? Se a resposta é positiva, para quem é eficaz? E se a resposta for negativa, então porque ainda existe? A proposta de um estudo que visa avaliar a governança da política de incentivo fiscal, contribui para a conscientização do papel da avaliação como ferramenta capaz de auxiliar no planejamento e na gestão das áreas históricas.

Palavras chave: Cidade Histórica Patrimônio Mundial; Governança; Políticas Públicas; Incentivo Fiscal do IPTU; Avaliação.

Abstract

In many countries, after a period of isolated preservation actions, a period of conservation and revitalization in cities has emerged and became very important. The results of this trend suggest that a very important role was played by the heritage recovery and public space and private buildings valorization funding policies, focused mainly on enhancing the economic attractiveness, integrating the old spaces with the dynamics of the city. By passing from the simple physical protection for multiple management layers, the heritage sector creates the foundations for the cultural good to be assigned a role in people's lives. Therefore public policies gain a new perspective on its scope of action, being treated in an integrated manner, making heritage management more and more complex. Based on the principles of good governance and on the management approaches specified in UNESCO documents, this research aimed to evaluate to what extent these new approaches and methods have been designed in the public policies of tax incentives. To identify such practices, the public policy of tax incentives study was taken as central, in particular the role of urban land and property tax (IPTU). A more detailed study was developed on the Brazilian World Heritage cities of Ouro Preto-MG, São Luís-MA and Olinda-PE. In this line of ideas: is it really an effective public policy? If the answer is positive, for whom is it effective? And if the answer is negative, then why does it still exist? The proposal for a study aimed at evaluating the governance of public policy of tax incentives of the IPTU, contributes to the awareness of the role of evaluation as a tool able to assist in the planning and management of historic areas.

Keywords: World Heritage Historic City; Governance; Public Policies; Tax incentive IPTU; Evaluation.

Lista de figuras

Figura 1 - Cabo de aço como metáfora da política pública.....	34
Figura 2 - Componentes para avaliação da governança em políticas públicas	39
Figura 3 - Imagem Ouro Preto-área protegida UNESCO.	58
Figura 4 - Imagem área protegida UNESCO, Ouro Preto.....	59
Figura 5 - Formulário de requerimento e exemplo de imagem entregue por proprietário solicitante do incentivo fiscal do IPTU	61
Figura 6 - Imagem área protegida classificada UNESCO, São Luís.....	69
Figura 7 - Formulário de requerimento entregue por proprietário solicitante do incentivo fiscal do IPTU, São Luís.....	71
Figura 8 - Exemplo de imagem, imóvel histórico, entregue por proprietário solicitante do incentivo fiscal do IPTU	72
Figura 9 - Área UNESCO predomínio comércio turístico	76
Figura 10 - Mapa São Luís- área protegida UNESCO	77
Figura 11 - Imagem Olinda-área protegida UNESCO	81
Figura 12 - Mapa Olinda- área protegida UNESCO	81
Figura 13 - Cabo de aço como metáfora das políticas públicas em Olinda	84

Lista de quadros

Quadro 1 - Período entrega relatório Estados-partes	37
Quadro 2 - Questões para avaliação da governança da política pública do incentivo fiscal do IPTU no setor público: Planos e objetivos.....	54
Quadro 3 - Questões para avaliação da governança da política pública do incentivo fiscal do IPTU no setor público: Participação	55
Quadro 4 - Questões para avaliação da governança da política pública do incentivo fiscal do IPTU no setor público: Monitoramento e avaliação	55
Quadro 5 - Questionário proprietários/ inquilinos possíveis beneficiários do incentivo fiscal do IPTU.....	56

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Respostas dos entrevistados em relação ao conhecimento do incentivo fiscal do IPTU Ouro preto.	62
Gráfico 2 - Percepção da importância do incentivo fiscal pelos possíveis beneficiários da política Ouro Preto.	63
Gráfico 3 - Predomínio de obras no centro histórico, opinião entrevistados Ouro Preto.....	64
Gráfico 4 - Indicadores de felicidade no espaço urbano Ouro Preto.....	64
Gráfico 5 - Respostas dos entrevistados em relação ao conhecimento do incentivo fiscal do IPTU, São Luís	74
Gráfico 6 - Percepção da importância do incentivo fiscal pelos possíveis beneficiários da política, São Luís-MA.....	75
Gráfico 7 - Predomínio de obras no centro histórico, opinião entrevistados, São Luís.	75

Sumário

Introdução	06
-------------------------	-----------

PRIMEIRA PARTE

1 Os financiamentos nas áreas históricas: como foram pensados e aplicados.....	09
---	-----------

1.1 A fase do financiamento na preservação: a cidade- monumento	09
--	-----------

1.2 A fase do financiamento na conservação: a cidade- documento	11
--	-----------

1.3 A fase do financiamento na revitalização: a cidade- atração	16
--	-----------

2 A complex-cidade do patrimônio: construindo novas abordagens e ferramentas de gestão	22
---	-----------

2.1 A governança enquanto forma reinventada de governar	22
--	-----------

2.1.1 A boa governança	24
------------------------------	----

2.2 As perspectivas a partir dos novas abordagens e métodos de ação e gestão... 28	
---	--

2.2.1 O Manual de Referência – Gestão do Patrimônio Cultural Mundial UNESCO	29
---	----

2.2.1.1 O plano de gestão: uma visão holística do patrimônio	30
--	----

2.2.1.2 O monitoramento e a avaliação: procedimentos indispensáveis para uma boa governança	35
---	----

SEGUNDA PARTE-POLÍTICA OPERACIONAL

3 Os novos desafios na gestão da política pública de incentivo fiscal do IPTU em áreas históricas: reflexões e inquietações	40
--	-----------

3.1 Um breve retrospecto dos incentivos fiscais.....	40
---	-----------

3.2 O incentivo extrafiscal como política de estímulo aos “Grandes Projetos Urbanos”	43
---	-----------

3.3 A gestão da política de benefício fiscal do IPTU nas cidades brasileiras pós década de 1990.....	45
---	-----------

3.4 O incentivo extrafiscal visto como perda arrecadatória para o poder público	48
--	-----------

4 Metodologia para avaliação da política pública de incentivo fiscal do IPTU nas cidades Patrimônio Mundial de Ouro Preto – MG, São Luís- MA e Olinda - PE .51	
---	--

4.1 Por que avaliar a política pública de incentivo fiscal?	52
--	-----------

4.1.1 Ferramentas para a avaliação da governança na política de incentivo fiscal do IPTU	54
--	----

4.1.2 Ferramentas para avaliação da política de incentivo fiscal do IPTU na área protegida UNESCO	55
---	----

5 Análise da governança na política pública de incentivo fiscal do IPTU: um estudo de caso nas áreas históricas, Patrimônio Mundial, de Ouro Preto- MG, São Luís- MA e Olinda - PE	57
5.1 Ouro Preto - MG.....	57
5.1.1 Breve histórico da gestão.....	57
5.1.2 A lei de incentivo fiscal do IPTU em Ouro Preto - MG.....	59
5.1.3 Relação entre o incentivo fiscal do IPTU e o ICMS-Patrimônio Cultural, MG	65
5.2 São Luís- MA	67
5.2.1 Breve histórico da gestão.....	67
5.2.2 A lei de incentivo fiscal do IPTU em São Luís - MA	69
5.2.3 Uma nova política de incentivos fiscais para a área histórica de São Luís - MA	76
5.3 Olinda - PE	79
5.3.1 Breve histórico da gestão	79
5.3.2 Integrando Ações: O plano de gestão no sítio histórico de Olinda e a política de incentivo fiscal do IPTU	82
5.3.3 Avaliação <i>ex-ante</i> do incentivo fiscal do IPTU.....	81
6 Conclusões	86
7 Referencial bibliográfico.....	89

Introdução

Como resposta aos processos de globalização, descentralização e reforma do Estado, as políticas públicas urbanas passaram por grandes modificações a partir das últimas décadas do século XX. Relativamente às políticas de patrimônio, verifica-se uma transição de estratégias urbanas e sociais, que antes eram voltadas para contrariar o declínio urbano e, em especial, a degradação material dos núcleos antigos, para estratégias de valorização do espaço público e privado com dinamização social e econômica focada, sobretudo, em reforçar a atratividade, integrando os espaços antigos com as dinâmicas da cidade, não se tratando somente de uma mera mudança quantitativa, mas na adoção de uma perspectiva diferente, deslocando-se da preservação do bem edificado para a sustentabilidade integral de núcleos urbanos.

A ampliação do conceito de patrimônio levou muito mais interessados a se envolverem com sua gestão, em que o Estado deixou de ser o único responsável pelas políticas do patrimônio e passou a ser um mediador de interesses dos diversos atores envolvidos (público, privado, sociedade civil e terceiro setor). Nesta linha, a governança surge como um novo modelo de governar, focada em uma abordagem mais inclusiva que converge no sentido da construção de modelos integradores e estratégicos - ancorados em princípios participativos e colaborativos, aplicados de forma importante no território - patrimônio – população, fundamentando a legitimidade do desenvolvimento local (Varine, 2013), sendo o centro histórico entendido como um espaço público por excelência e, portanto, um elemento articulador da cidade (Carrión, 2005).

Tal complexidade exige avanços nas práticas de gestão, dando maior ênfase sobre a relação local do patrimônio, assinalando uma mudança importante na forma de pensar a implementação das políticas de patrimônio considerando o bem-estar dos que vivem na cidade, isto é, na dimensão humana (Gehl, 2015) das políticas.

Reconhecendo a necessidade de adotar novas práticas que auxiliem na gestão da *complex-cidade*¹ do patrimônio, visto como valor de desenvolvimento e qualidade de vida para as comunidades, foi criado o Manual de Referência - Gestão do Patrimônio Mundial Cultural - UNESCO² (2016), que define um conjunto de orientações e

¹Termo utilizado por De La Mora (2012:102): “Podemos afirmar que a cidade, sendo uma realidade complexa, é uma *complex-cidade*” no livro Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos (2012).

²Este manual foi publicado pela primeira vez no ano de 2013 na versão inglesa, intitulado: Managing Cultural World Heritage.

ferramentas para ajudar todos os envolvidos a melhor gerir e proteger o patrimônio, bem como aperfeiçoar as estruturas e processos institucionais no desenvolvimento de políticas para a gestão do Patrimônio Mundial.

No âmbito desta transformação, ganham cada vez mais importância os modelos e instrumentos que recorrem a abordagens estratégicas, integradas e colaborativas. Por outro lado, observa-se um crescente reconhecimento do papel que os núcleos históricos desempenham no desenvolvimento da cidade à escala regional, nacional e mesmo global. Por fim, as lógicas de intervenção, em especial em tecido antigo, aparecem muito associadas aos conceitos de revitalização (tendo em vista a valorização econômica), regeneração urbana (considerando o papel do poder público em áreas-problema) e aos princípios da governança (ainda que em muitos casos mais falados que praticados).

Entender melhor as causas e as consequências das decisões públicas implica avaliá-las e verificar se estão de fato atingindo os alvos certos, ou seja, saber por quais motivos determinadas decisões são tomadas e não outras, além de compreender como essas são transformadas em ações; no caso, políticas e ações são vistas no que importa à gestão das cidades históricas patrimônio mundial.

Nesse sentido, surge a necessidade de compreender até que ponto as políticas públicas implementadas para os núcleos históricos caminham ao encontro das novas abordagens de gestão, ancoradas nos princípios e práticas da governança. Sendo assim, o objetivo da pesquisa é o de avaliar o processo de transformação das políticas públicas em áreas históricas e verificar se tal processo está ancorado nos documentos de política atual, os quais privilegiam novas ferramentas e mecanismos para a gestão territorial, mais estratégicos, transparentes, colaborativos e participativos.

Para identificar práticas, foi tomado como central o estudo da política pública de incentivo fiscal, em especial o papel do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Por sua vez, as cidades brasileiras de Ouro Preto - MG, São Luís - MA e Olinda - PE, consideradas Patrimônio Mundial, foram utilizadas como caso de estudo mais aprofundado, avaliando, frente aos novos desafios, de que forma planos, processos e política fiscal podem contribuir para auxiliar na gestão dessas áreas estudadas. Sendo capaz de promover o desenvolvimento urbano.

A fim de analisar tais processos, a presente pesquisa foi organizada em cinco capítulos, que têm como fio condutor a cidade, o patrimônio, a população e a sua gestão. O primeiro capítulo apresentará, a partir de uma periodização e com suporte de

documentos e experiências nacionais e internacionais, como foram pensados e aplicados os financiamentos e, conseqüentemente, os incentivos fiscais nos centros históricos. No segundo capítulo procura-se analisar o patrimônio e a sua relação com a gestão da *complex-cidade*, considerando de forma particular a valorização das abordagens integradas, colaborativas e estratégicas ao desenvolvimento das políticas públicas, concedendo especial atenção à construção do quadro teórico e à compreensão e discussão dos princípios da boa governança. No âmbito desta análise, tratar-se-á do Manual Referencial - Gestão do Patrimônio Mundial Cultural – UNESCO (2016), documento que reitera a importância de um sistema de governança eficaz, incluindo uma abordagem participativa de política e a implementação de ferramentas para aperfeiçoar as práticas de gestão do patrimônio. O terceiro capítulo leva diretamente a um levantamento do “estado da arte”, tanto no campo da teoria, como no da organização prática da política de incentivo extrafiscal do IPTU nos núcleos históricos, por meio de um debate que pretende contribuir para uma apreciação crítica e propositiva da política frente as transformações atuais das áreas patrimoniais.

Procurando assegurar a ligação e complementariedade entre os temas abordados, o quarto capítulo apresenta a metodologia utilizada para avaliar casos das áreas históricas de Ouro Preto - MG, São Luís - MA e Olinda - PE, finalizando, no quinto capítulo, com a apreciação da política pública operacional do benefício fiscal nessas cidades.

Por fim, nas conclusões apresentam-se os principais resultados deste estudo, procurando-se deixar algumas recomendações, tendo por base a reflexão sobre o debate teórico e a análise da prática, visando fortalecer o conhecimento, as habilidades, as capacidades e as atitudes das pessoas e das instituições que têm responsabilidade direta pela manutenção e gestão do patrimônio.

Capítulo 1

Os financiamentos nas áreas históricas: como foram pensados e aplicados

Após um extenso estudo e reflexões sobre vários casos emblemáticos de financiamentos em áreas históricas da América Latina e Caribe, Fernando Mena Carrión (2007), através do artigo “*Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es*”, analisa a relação entre os financiamentos e os centros históricos em três fases distintas.

Assim, partindo de um esquema complexo de financiamentos e baseando-se em documentos publicados e experiências nacionais e internacionais, refletir-se-á, a partir de uma periodização, como foram pensados e aplicados tais incentivos nas áreas históricas. Para o estudo, foram relacionadas as três fases caracterizadas por Carrión, com três momentos específicos da trajetória das políticas de patrimônio no Brasil, momentos estes abordados temporalmente por Márcia Sant’Anna como sendo a *cidade-monumento*, a *cidade-documento* (Sant’Anna, 2014) e, finalmente, a *cidade-atração* (Sant’Anna, 2004).

1.1 A fase do financiamento na preservação: a cidade-monumento

A primeira fase, que vai de meados da década de 1930 a 1950, diz respeito ao período em que o foco era o bem isolado e em que geralmente havia um enfoque monumentalista de gestão.

No caso do Brasil, as ações de preservação do patrimônio foram marcadas pelo decreto Lei nº 25 de 1937, passando a ser o primeiro país da América Latina a possuir uma entidade oficial, a nível federal, para a preservação do patrimônio histórico e artístico, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional³ (SPHAN, 1980).

A criação deste órgão contou com as ideias dos modernistas da época, a partir da perspectiva de construção, por meio do uso do patrimônio histórico, de uma nação e de uma identidade nacional, utilizando para isso os testemunhos do período colonial em cidades como Ouro Preto. Sant’Anna (2004) defende a tese que, nesse período, a cidade-patrimônio corresponde à *cidade-monumento*. A autora defende a concepção de cidade onde as ações de preservação eram vinculadas a reforçar uma unidade estética que os modernistas concebiam como valor artístico da época. Tal fato é comprovado na citação de Juliana Sorgine (2008), ao tratar das avaliações de Lúcio Costa aos imóveis

³ Atual IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico Nacional).

selecionados para as obras em 1949, os quais deveriam ser “os mais valiosos quanto à qualidade da arquitetura e ao interesse urbanístico” (Sorgine, 2008: 53).

Em Olinda, o processo de seleção, a partir do tombamento⁴ de 1938, também priorizou monumentos isolados de arquitetura religiosa e civil.

O estudo de Carrión (2007) trata do processo de seleção, doação e financiamento dessa fase, basicamente, marcados pelo auxílio do Estado, pela filantropia e pelo mecenato.

En general son intervenciones en obras de arquitectura civil y religiosa, para lo cual se demanda una acción estatal. Se trata de acciones emblemáticas que terminan por conmovir a algunos funcionarios públicos para que hagan lo propio en las edificaciones estatales; pero son acciones voluntaristas, en tanto no logran ser parte de una política general (Carrión, 2007: 45).

No Brasil, este processo pode ser exemplificado a partir da campanha de angariação de fundos particulares em benefício de Ouro Preto, ocorrida em 1949. Tal estratégia de levantar fundos particulares para o socorro do casario da cidade, se deu em virtude do estado de deterioração que se encontrava o patrimônio, uma vez que eram insuficientes os recursos federais para a recuperação aliada à exiguidade dos recursos municipais e à impossibilidade financeira dos proprietários arcarem com a conservação de seus imóveis (Sorgine, 2008: 19).

Na cidade de São Luís, as décadas de 1930 e de 1940 também representaram reflexos na área histórica. A partir de um declínio econômico, em função da perda da atividade agroexportadora e da estagnação no crescimento das atividades fabris, esse período resultou na desvalorização da área central, reflexos das transformações econômicas que repercutiram na ocupação espacial da cidade, ocasionando deslocamentos das populações, dando início a novas ocupações da área histórica por meio da população menos favorecida, ocasionando transformações dos imponentes edifícios em habitações coletivas: os cortiços (Santo, 2006:165; Vieira, 2008: 231).

⁴O tombamento é o instrumento de reconhecimento e proteção do patrimônio cultural mais conhecido, podendo ser solicitado pela administração federal, estadual e municipal. Em âmbito federal, o tombamento foi instituído pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, o primeiro instrumento legal de proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro e o primeiro das Américas, e cujos preceitos fundamentais se mantêm atuais e em uso até os dias atuais.

1.2 A fase do financiamento na conservação: a *cidade-documento*

Com o fim da segunda guerra mundial, o próprio conceito de patrimônio passa por importantes mudanças, vindo a sofrer uma ampliação do seu campo. Surge a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e a partir desta são formuladas convenções, compromissos, cartas e declarações resultantes da adoção de normas internacionais de proteção, gerando novas tendências nas áreas históricas. A ideia inicial de patrimônio vai sendo ampliada para a preservação das vizinhanças, sendo um período caracterizado por ações que se voltam ao patrimônio cultural e ao seu conjunto, em que os critérios estilísticos e históricos vão unindo-se à preocupação com a paisagem urbana e com os espaços públicos. Neste aspecto, conforme evidenciado por Lia Motta e Analucia Thompson (2010), cabe destacar a Carta de Veneza⁵ (1964) como um marco para a preservação dos entornos dos monumentos⁶ (Motta e Thompson, 2010: 19).

No Brasil, nos anos de 1960 e 1970, a questão da preservação de sítios históricos passou a ser alvo de preocupação ante as emergentes ameaças à sua integridade, especialmente quando o que estava em evidência era a acelerada urbanização e industrialização de determinados centros metropolitanos (SPHAN, 1980; Freitas, 1992), sendo que a ânsia pelo desenvolvimento urbano estava intimamente relacionada ao progresso em sintonia com as premissas de modernização, favorecendo as intervenções em áreas históricas pouco concernentes com o caráter único do lugar, além do processo de expansão da malha urbana, que se mostrava mais sedutora à moradia.

Nesta época, em função da expansão físico-territorial, parte da área histórica de São Luis teve sua função residencial substituída pelo comércio e serviços, afastando cada vez mais a população residente (Santo, 2006).

O sítio histórico de Olinda também foi de similar processo de desprestígio e de desvalorização urbana, econômica e social (Barreto e Lira, 2009). Já em Ouro Preto, na década de 1950, com o início da exploração do alumínio, um novo impulso econômico surge na cidade, ocasionando grande crescimento populacional, refletindo no núcleo histórico um processo de expansão, levando ao aproveitamento de todas as suas áreas periféricas, sendo construídas edificações, na sua maioria de baixo padrão (Lemos, 1994), colocando cada vez mais a urgência de um planejamento urbano na cidade.

⁵ Tal encontro deu origem ao ICOMOS (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios), em 1964.

⁶ Também são habitualmente referenciados: a Lei Malraux (França, 1962).

Em virtude desse cenário retratado em muitas cidades brasileiras, e consciente das transformações de tais áreas, a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), atual IPHAN, pediu o apoio da UNESCO para empreender mudanças nos seus trabalhos de proteção e gestão do patrimônio histórico (Sorgine, 2008). Assim, no ano de 1966, a UNESCO, atendendo à solicitação da DPHAN, envia ao Brasil Michel Parent, técnico do serviço principal de inspeção dos monumentos e de inspeção dos sítios da França (Motta, 2008:5).

Da vinda do consultor, foi elaborado um relatório que passou, segundo Sant'Anna (2014), “[...] a ser base de toda a atuação futura não só do SPHAN, mas de todo o governo federal com relação ao patrimônio: sua preservação através do planejamento urbano e do aproveitamento turístico” (Sant'Anna, 2014: 153).

Neste período, entram em evidência as lógicas de preservação associadas à gestão e ao planejamento urbano de conjunto, com vistas à aceleração do movimento turístico para a proteção e a valorização do patrimônio cultural e dos sítios naturais (Leal, 2009).

Em termos de gestão, a visita de peritos da UNESCO ao Brasil refletiu no pensamento em relação ao patrimônio da época. Em Ouro Preto, por exemplo, foi elaborado pelo arquiteto português Alfredo Viana de Lima, também consultor da UNESCO, um plano de desenvolvimento para a cidade que, no entanto, não foi implementado devido a dificuldades de ordem institucional, conforme destacado em estudos do pesquisador Leonardo Castriota, (2007). Já em São Luís, a visita dos representantes da UNESCO trouxe consequências práticas para a atuação preservacionista, sendo criado um órgão estadual de preservação, o Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico do Maranhão (DPHAP-MA), além da inclusão de um capítulo destinado à preservação no Plano Diretor de 1974 (Vieira, 2008: 231).

Na cidade de Olinda, foi criado naquela época o plano de desenvolvimento local integrado (PDLI), elaborado simultaneamente com a Legislação Urbanística do Município de Olinda, Lei nº 3826/73, a qual fez referência aos preceitos da Carta de Veneza e as recomendações do IPHAN para conservação do acervo cultural da cidade (Pedrosa, 2011).

Cabe destacar que a metodologia utilizada para os planos criados nas três cidades objeto de estudo, consistiam, basicamente, em um zoneamento com a definição de áreas de preservação e de expansão.

É interessante destacar que a missão da UNESCO, ocorrida no Brasil nos anos de 1966 e 1967, conforme abordada por Cláudia Leal (2009), deu ênfase à valorização do conhecimento das potencialidades turísticas de cada local e do desenvolvimento da infraestrutura viária e hoteleira oferecida para fins turísticos, aliando a importância que tal atividade vinha assumindo no contexto internacional de preservação do patrimônio.

O autor David Harvey (1996) já ressaltava tal assunto ao abordar que, no início dos anos 1970, a relação intrínseca entre cultura e mercado evidenciou-se de forma mais significativa, com a comercialização da história por meio dos objetos e paisagens. A patrimonialização excessiva de bens culturais e a proliferação de museus evidenciavam a profusão de uma verdadeira “indústria da herança”, inserindo os centros urbanos dotados de um repertório cultural significativo nos circuitos mundiais de visitação turística (Jeudy, 2005).

Em termos de financiamento, o peso, segundo Carrión (2007), provinha nesta fase do setor público nacional e da chamada cooperação técnica em suas múltiplas expressões. No caso do Brasil, pela colaboração entre (UNESCO e IPHAN), sendo a obtenção de recursos, estimulada por meio de parceiros locais e nacionais.

As chamadas Cartas Patrimoniais, documentos referentes a reuniões sobre a proteção do patrimônio cultural ocorridas em diversas partes do mundo (Cury, 2004), abriram grande espaço para o tema ao longo dos anos. Além delas, é possível citar a Lei de Malraux (1962) como um marco em relação ao tema dos incentivos fiscais como forma de estímulo à conservação e à restauração de imóveis históricos da França. Posteriormente à referida Lei, muitos outros documentos surgiram tratando do tema, tais como: a Recomendação Paris de obras públicas ou privadas (1968), a Declaração de Amsterdã (1975) e, mais tarde, a Convenção de Granada (1985). Tais documentos evidenciavam o Estado como o maior investidor e financiador para a conservação dos bairros antigos, além de tratar da relevância de incentivos aos proprietários como forma de estímulo à manutenção para quem vivesse nas áreas degradadas.

Os Estados membros deveriam encorajar os proprietários de edificações que tenham importância artística ou histórica, [...], assim como os habitantes de bairros históricos, de áreas urbanas ou rurais, a preservarem o caráter e a beleza dos bens culturais de que dispõem e que possam vir a sofrer danos em consequência de obras públicas ou privadas, através das medidas que seguem: a) Diminuição de impostos, [...] (Recomendação de Paris, 1968: 6).

A reabilitação de bairros antigos deve ser concebida e realizada, tanto quanto possível, sem modificações importantes da composição social dos habitantes

e de uma maneira tal que todas as camadas da sociedade se beneficiem de uma operação financiada por fundos públicos (Declaração Amsterdã, 1975).

Para fazer face aos custos de restauração, planejamento e conservação das construções e sítios de interesse arquitetônico ou histórico, uma ajuda financeira adequada deve ser colocada à disposição dos poderes locais e de proprietários particulares, além disso, para esses últimos, incentivos fiscais deverão ser previstos (Declaração Amsterdã, 1975).

As partes comprometem-se a: 1) Prever, em função das competências nacionais, regionais e locais, e dentro dos limites dos orçamentos disponíveis, um apoio financeiro dos poderes públicos às obras de manutenção e restauro do patrimônio cultural situado no respectivo território; 2) Recorrer, se necessário, a medidas fiscais susceptíveis de facilitar a conservação desse patrimônio; 3) Apoiar as iniciativas privadas no domínio da manutenção e restauro desse patrimônio (Convenção de Granada, 1985).

Esse caminho de valorização econômica como parte da discussão preservacionista pode também ser observado na Norma de Quito, a qual estimulava a inserção da iniciativa privada nas intervenções, além de dedicar todo um capítulo à valorização econômica dos monumentos:

[..]deve-se tomar em consideração, a possibilidade de estimular a iniciativa privada mediante a implantação de um regime de isenção fiscal nos edifícios que se restaurem com capital particular e dentro dos regulamentos estabelecidos pelos órgãos competentes. Outros encargos fiscais podem também ser estabelecidos como compensação as limitações impostas a propriedade particular por motivo de utilidade pública (Norma Quito, 1967: 13).

Na mesma época, no Brasil, o “Encontro dos Governadores”, do qual se redigiram o Compromisso de Brasília (1970) e o Compromisso de Salvador (1971), abordou a necessidade dos auxílios públicos no que se refere à proteção dos bens culturais de valor nacional, sendo identificados como os princípios que irão nortear a política de preservação no Brasil dos anos de 1970.

A recomendação para a salvaguarda e papel contemporâneo de áreas históricas, vulgo Carta de Nairóbi (1976), também fez referência à concessão de doações, de incentivo fiscais, de subsídios ou de empréstimos favoráveis aos proprietários particulares ou usuários de imóveis que houvessem estabelecido plano de salvaguarda, concedendo-lhes vantagens financeiras, que estariam subordinadas ao acatamento de determinadas condições impostas pelo interesse público. A garantia da integridade dos imóveis também recomendava o estabelecimento de créditos privados para facilitar o financiamento de obras destinadas a proteger os conjuntos históricos.

Nessa linha, as recomendações e cartas, somadas aos relatórios e questões abordados pelos peritos da UNESCO que estiveram no Brasil em tal período, já davam indícios de um novo processo de financiamento das áreas históricas, uma vez que “a

vinda de Michel Parent ao Brasil enquadrando-se exatamente nesse contexto de ênfase na relação entre turismo, desenvolvimento econômico, preservação e valorização do patrimônio cultural” (Leal, 2008: 18) e na busca de cooperação entre organismos voltados para a preservação do patrimônio cultural – IPHAN, UNESCO – e governo brasileiro.

Das recomendações, o que foi verificado no Brasil nessa fase foi o peso do financiamento e investimento majoritariamente do setor público por meio de projetos. Como exemplo, pode-se citar o Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH), marco inicial das políticas de revitalização⁷ de centros históricos do Brasil. Segundo Sant’Anna (2004), o programa, que foi de 1973 a 1983, representou o primeiro movimento no sentido de buscar a vitalidade econômica das áreas históricas, especialmente via turismo.

Ao tratar das características e objetivos do PCH, Sandra Corrêa (2012) complementa que:

A ideia era criar um círculo virtuoso de autosustentação econômica, ou seja, após os investimentos iniciais do Programa, a economia do turismo local financiaria a conservação dos monumentos. Essa proposta também deveria ser apoiada pela concessão de incentivos fiscais por parte dos estados e municípios à iniciativa privada para “restauração e manutenção” dos monumentos (Corrêa, 2012: 140).

Assim, a partir do anos 1970 e 1980 no Brasil, começa-se a procurar uma forma de contornar o efeito da desvalorização e do abandono de áreas patrimoniais. Para tanto, surgem planos e projetos, iniciando uma redefinição do processo de gestão, caracterizado pela ideia de firmar o patrimônio não mais como uma questão estética ou artística, mas ampliando a valoração de áreas representativas como documentos de processos econômicos, históricos e sociais de produção do espaço urbano. Dessa forma, teve início a formulação de uma nova visão de intervenção no patrimônio, passando-se da ideia da preservação para a da conservação, uma vez que, e relacionando com a Carta de Burra (1980), enquanto a preservação pressupõe a limitação da mudança, a conservação refere-se à inevitabilidade da mudança e sua gestão (Castriota; 2007). No

⁷Não trataremos aqui de possíveis conceitos diferenciadores entre estes termos, ora denominados como revitalização, ora denominados de reabilitação. Sobre discussão dessas terminologias observe os textos “Re: atrás de, depois de...” de Vasconcellos e Mello (2003: 53-65), e a Carta Lisboa de 1995. Logo, apesar do termo “revitalização” ser bastante discutível, uma vez que estas áreas não estão “mortas”, elegemos tal termo para ser empregado durante este capítulo de pesquisa, por ser ele o mais comumente empregado em discussões conceituais e nos processos que ocorrem, sem entrar da melhor denominação para tais processos, assim todos os demais termos citados neste capítulo (re...) serão utilizados como sinônimo deste.

caso do Brasil, está constituída, então, em substituição à *cidade-monumento*, a *cidade-documento* (Sant'Anna, 2014).

Por outro lado, a partir desse novo contexto de ampliação da noção de patrimônio, comentado acima, e relacionando com os estudos de Carrión (2007) na América Latina, ficou evidenciado que esses programas de financiamento não garantiram a sustentabilidade das intervenções dos núcleos históricos, visto que não representavam uma política de financiamento estrutural e diversificada, contando com auxílios somente do governo, sendo que tais recursos tornaram-se cada vez mais escassos.

Tal análise de Carrión (2007) é comprovada a partir de estudos que analisaram os efeitos do PCH em São Luís:

Os resultados do programa brasileiro pioneiro nesta perspectiva de inserção das áreas históricas na dinâmica social e econômica das cidades, o PCH, na prática, foram bastante tímidos. Seus efeitos foram muito mais no campo das ideias do que nos resultados práticos para a preservação das cidades objeto do programa” (Vieira, 2008: 98).

Alguns pontos contribuíram para os resultados limitados do mesmo: primeiramente, por não envolver a adesão da iniciativa privada; a vinculação quase que única do programa à atividade turística; e, finalizando, o distanciamento da realidade cotidiana local, uma vez que o programa estava vinculado à esfera federal (Sant'Anna, 2004; Vieira, 2008).

Também na década de 1970-1980, o tema das políticas habitacionais é colocado em pauta nas políticas urbanas e dos financiamentos das áreas históricas, a partir da ideia de que a recuperação de imóveis históricos poderia substituir a construção de um conjunto habitacional na periferia, aproveitando a existência de infraestrutura já implantada. Assim, em 1985, é criado o Projeto Piloto de Olinda que, segundo Sant'Anna, tal experiência de política habitacional e de promoção social, praticamente, não saiu do plano do discurso (Sant'Anna, 2014: 283).

1.3 A fase do financiamento na revitalização: a *cidade-atração*

O fim do século XX caracteriza-se pela procura constante de respostas para a crescente complexidade da organização das áreas históricas; apesar da diversidade de contextos econômicos, sociopolíticos e urbanos, os bairros antigos e patrimoniais das cidades apresentavam problemáticas ainda comuns: degradação do patrimônio histórico e urbano, despovoamento, desemprego, concentração de população em situação de

extrema pobreza, imagem urbana negativa, falta de acessibilidade, privatização dos espaços públicos, entre outros (Coulomb, 2001). Em um período em que as expectativas dos cidadãos e as suas ambições em relação à atividade do Estado aumentaram, ao passo que a capacidade e os recursos desse do Estado diminuíram, evidenciando a necessidade de profundas reformas institucionais (Hohn e Neuer, 2006).

Várias autoridades locais atribuíram-se a tarefa de repensar o papel que tinham as áreas históricas em relação a uma urbanização em permanente expansão, bem como a multiplicação de novas centralidades urbanas cada vez mais dispersas e fragmentadas. Nesse processo, colocou-se em evidência a carência das políticas e da gestão pública nos centros históricos que necessitavam de uma nova abordagem de gestão, colocando em xeque o modelo teórico das políticas urbanas de base centralista, cada vez mais questionado pelos processos de descentralização e reivindicação do poder local, conforme abordado por Silvio Zancheti (2011) e Renè Coulomb (2001).

No caso do Brasil, a Constituição de 1988 contribuiu muito para o desenvolvimento de uma nova cultura em matéria de gestão das áreas históricas, sendo inserido no texto constitucional um capítulo específico à política urbana (art.182 e art.183), o qual definiu os planos diretores⁸ como instrumentos básicos para a política de desenvolvimento urbano a ser regulamentado por Lei Municipal. Além disso, a Carta Magna redefiniu a importância dos municípios, promovendo um novo pacto federativo a um papel de maior protagonismo na construção das políticas públicas, caracterizado pela forte condução dos processos pela esfera estadual e/ou locais.

Destaca Souza Filho (1999) que a autonomia dos municípios passa a ser concebida como o poder de administrar os próprios negócios e promulgar suas próprias leis, permitindo a implementação de novos instrumentos que facilitassem a gestão dos centros históricos locais.

A difusão da doutrina neoliberal, menos intervencionista e mais “facilitadora”, leva vários governos locais, conscientes de que os investimentos nas áreas degradadas não poderiam vir apenas de fundos públicos, a impulsar a intervenção das iniciativas privadas nos núcleos históricos.

Foi no final da década de 1990 e início do ano 2000 que tais princípios de política urbana são aplicados demasiadamente nos núcleos históricos, sendo tais

⁸Segundo Castriota (2009: 169) e ratificado por Miranda (2006: 195) só passaram a ser aplicados e regulamentados de forma menos controversa, com a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257).

décadas identificadas como um novo período de transformações da prática preservacionista no Brasil. Este será o período da *cidade-atração*, conforme salienta Sant’Anna (2004), sendo observado uma onda de prefixo re-, reabilitação, revitalização, renovação (Vasconcellos e Mello, 2006), em áreas históricas, que “engloba operações destinadas a relançar a vida econômica e social de uma parte da cidade em decadência” (Carta de Lisboa, 1995: 1), unindo assim a ideia de valor econômico ao patrimônio, resultando na transformação das estratégias das políticas urbanas para as áreas históricas, onde são integrados os espaços antigos com as funções da “nova” cidade, consequentemente gerando um novo modelo de gestão do tipo empresarial (Harvey, 2005). Trata-se de uma mudança estrutural no padrão de gestão urbana, o qual enfoca muito mais em uma política de valorização ou hipervalorização de imóveis ou conjuntos, voltada especificadamente a um lugar e não ao território, no sentido de que a política do território é vista como projetos econômicos (moradia, educação, etc.), idealizados principalmente para melhorar as condições de moradia ou trabalho em uma jurisdição específica” (Harvey, 2005: 173).

Nesta linha, a conservação é transformada em estratégia de agregação de valor à economia urbana das localidades e em instrumento poderoso de atração de investimentos privados. No chamado *empreendedorismo urbano* (Harvey, 2005), os governos locais buscam a associação entre a esfera pública e a privada, contexto que reforça o *city-marketing* e se vê como indispensável para as cidades e outros espaços no processo da globalização (Sánchez, 1999). Com efeito, as cidades passam a ser cada vez mais tratadas como produtos e o *marketing* é utilizado como fundamental instrumento para aumentar a capacidade de atração do “produto cidade” (Ashworth e Voogd, 1991; Kearns e Philo, 1993), salientando um período marcado por novos modelos onde o Estado deixa de ser, de forma mais clara, o único responsável pela ação coletiva e passa a ser, sobretudo, um mediador de interesses (Le Galès, 2002).

É neste ambiente, marcado pelas reformas administrativas, pelas mudanças econômicas mundiais, pelas inovações tecnológicas e pelas transformações nas atitudes socioculturais, que são introduzidos os “*Grandes Projetos Urbanos*” (Carrión, 2005) nas áreas históricas, onde o capital imobiliário e o poder público tornam-se os grandes parceiros, surgindo a terceira fase dos financiamentos e da gestão dos núcleos históricos.

Fruto das políticas (neoliberalistas), os grandes projetos urbanos surgem no contexto de uma temática econômica que ainda estava ausente no âmbito das políticas

urbanas das cidades históricas, com relevância para o financiamento a partir de empréstimo de agências multilaterais de fomento, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Carrión, 2007; Zancheti, 2007; Videla, et al., 2010). Nesse viés, surge uma nova gestão dos centros históricos, a partir da transição do nível nacional para o local, onde a estratégia central tem a ver com modelos de gestão público-privada e pública-pública, ou seja, três são os atores ou as fontes centrais: federais, locais e privados (empresários, produtores culturais, ONG's, proprietários, associações de moradores, entre outros). Segundo Zancheti (2009), entre os casos mais conhecidos de revitalização na América na década de 1990, estão: Quito (Equador), Havana (Cuba), Cartagena das Índias (Colômbia) e México.

No Brasil, o final da década de 1990 também foi marcado por uma série de programas dentro dessa nova lógica da atração das áreas históricas. É possível citar como exemplo o Programa PRODETUR⁹, cujo objetivo era promover ações de recuperação de infraestrutura de espaços públicos e monumentos, bem como a melhoria da qualidade de vida da população residente em áreas históricas, além de aumentar as rendas a partir da atividade turística (Sant'Anna, 2004).

Em termos de um programa de alcance nacional, partindo da experiência que consolidou essa nova forma de parceria entre o setor público e privado na América Latina, a partir do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Quito, iniciado em 1994 foi firmado, em 1995, o acordo do governo brasileiro com o BID, dando início, em 1999¹⁰, ao Programa Monumenta (Sant'Anna, 2004). Tal programa tinha como objetivo a construção de uma forma de intervir que aliasse a preservação do patrimônio histórico ao desenvolvimento local, com geração de emprego e renda e estímulo à inclusão social. Ainda, o programa levava em consideração o protagonismo municipal e a articulação institucional entre as três esferas de governo, dando maior ênfase ao compartilhamento mais equitativo da responsabilidade da preservação do patrimônio com a sociedade (moradores, usuários, proprietários, empreendedores) por meio da concessão de financiamento (Sant'Anna, 2004; Diogo, 2009).

⁹PRODETUR: Programa para o Desenvolvimento do Turismo, é um programa de financiamento ao setor público com recursos tomados de empréstimos junto ao BID, tendo como agente financiador o Banco do Nordeste, tal programa destinou-se aos nove estados do nordeste, desde a Bahia até o Maranhão, o contrato foi firmado em dezembro de 1994 (Sant'anna, 2004).

¹⁰BRASIL. Ministério da Cultura; Banco Interamericano de Desenvolvimento. Contrato de Empréstimo nº 1200/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano (Monumenta), 4 de dezembro de 1999. Brasília, DF, 1999. Sobre esse assunto, ler a tese de Sant'anna (2004), a qual aborda todas as fases do programa, desde o projeto até a execução.

Assim, o programa Monumenta incentivou a atividade privada de preservação, beneficiando proprietários e investidores. Os empréstimos públicos ajudaram a iniciar ou a alavancar os projetos, sendo um período marcado pelo uso de políticas públicas locais, objetivando auxiliar no processo de motivação a reabilitação por parte dos proprietários e investidores.

Como o financiamento, nesse caso, tem um peso maior do que nas fases anteriores, e em virtude da influência que tem no desenho das políticas urbanas, torna-se importante salientar que a Constituição de 1988 e mais tarde o Estatuto da Cidade (2001), foram os instrumentos legislativos essenciais para estabelecer a condição dos bens patrimoniais como objeto de políticas públicas locais no Brasil, principalmente com o objetivo de auxiliar no processo de atração de investimentos e financiamentos nos núcleos históricos.

Países europeus também aplicavam tais políticas públicas de incentivo. Em Portugal, no ano de 2001, foi criada a lei que estabeleceu as bases da política e do regime de proteção e valorização do patrimônio cultural português. Essa norma tratava da colaboração entre a administração pública e particulares por meio da concessão de incentivos fiscais. Na Espanha, na década de 1980, a Lei 16/1985 já estabelecia medidas para promover certos benefícios fiscais aos titulares ou possuidores de bens patrimoniais.

Ainda na Europa, ao abordar os incentivos em centros históricos da Itália, Ricci (2012) destacou que a escassez de recursos locais levou a uma redução dos financiamentos públicos em termos monetários voltados aos entes privados envolvidos, levando o poder público a preferir formas de incentivo fiscal para quem intervisse reabilitando o patrimônio degradado. Como exemplo disso, a autora cita a Lei Úmbria nº 12/2008.

Ao longo do capítulo, foi possível perceber que esse período foi marcado, primeiramente na Europa e, ainda mais tarde, na América Latina, pela criação de recomendações e legislações a propósito de estímulos fiscais para as áreas históricas, enquanto os limites para a redução/isenção de impostos, conforme Zancheti (2011), eram dados pela legislação tributária de cada nível de governo envolvido na operacionalização dos projetos. Segundo o mesmo autor, “os incentivos fiscais, foram os mecanismos mais aplicados pelos governos para a execução dos projetos como

também os mais controversos quanto a avaliação de sua eficácia¹¹” (Zancheti, 2011: 12). No caso do Brasil, reforça Sant’Anna (2014), que as áreas históricas, na década de 1990, possuíam um baixo valor do solo, sendo a isenção do IPTU um instrumento inócuo; o que é reiterado por Carrión ao tratar da inexpressividade da aplicação dos incentivos nas cidades de Quito, México e Buenos Aires, complementando que tal tema não tem sido foco de avaliações comparativas a fim de extrair conclusões mais concretas (Cárrion, 2007: 49).

Sabe-se que a dinâmica política, assim como a dinâmica de construção das políticas públicas, varia substancialmente nos diferentes lugares em que ela se desenvolve e que está necessariamente vinculada à tentativa de enfrentamento de um problema público que, neste caso, é a carência de recursos para o Estado solucionar todas as dificuldades das áreas históricas. Logo, por meio dos incentivos fiscais, foram elaboradas medidas para captação de financiamento privado em prol da conservação do patrimônio arquitetônico, sendo verificada uma grande dificuldade na delimitação de qual grupo beneficiar.

A partir desse contexto, ficam evidentes as limitações em articular o tema da política pública com a gestão. No caso do Brasil, a maioria dos projetos do período privilegiou o uso turístico e cultural das áreas de intervenção e limitou-se a introduzir melhorias na aparência do espaço em torno de monumentos destacados, com vistas a promover áreas de visitação, ou seja, a *cidade-atração* (Sant’Anna, 2004).

Em relação aos financiamentos, o que se verificou na fase de revitalização, foi uma replicação desordenada de leis de incentivo fiscal em várias áreas históricas, que complementaram algumas legislações já existentes. Da mesma forma, foram criadas sem um estudo delineado e estratégico de política pública, parecendo voltadas mais para o ganho do capital político do que para o enfrentamento efetivo do verdadeiro problema público, isto é, não partiram de um estudo dos ciclos da política, conforme tratados pelos autores (Howlett, Ramesh e Pearl, 2013); com formação de agenda, formulação, implementação, monitoramento e, finalmente, avaliação dos impactos na área de aplicação dos financiamentos.

¹¹Ler também, Hissong (2003) “The efficacy of local economic development incentives”.

Capítulo 2

A Complex-cidade do patrimônio: construindo novas abordagens e ferramentas de gestão.

O trocadilho que serve de mote ao capítulo vem ao encontro da visão compartilhada de implementar políticas específicas do patrimônio com as demais políticas públicas da cidade, a partir de um contexto físico, social e econômico, relacionando o patrimônio às questões que envolvem a qualidade de vida de todos que utilizam a cidade, o que torna uma realidade complexa.

Para tratar dessa abordagem integrada à gestão do patrimônio, fundamentar-se-á nos princípios e modelos de boa governança, tais assuntos auxiliaram para sustentar o quadro conceitual e metodológico da pesquisa, colaborando para a operacionalização de tais procedimentos nos estudos posteriores, os quais tratarão da implementação de políticas públicas a nível estratégico e operacional nas áreas históricas.

2.1 A governança enquanto forma reinventada de governar:

Se forem observadas as transformações que sofreram as áreas históricas nas últimas décadas, principalmente com os projetos de revitalização urbana, pode-se ver claramente que as políticas adotadas influenciaram na forma de funcionamento e na utilização do espaço público e privado desses núcleos. Tais políticas, porém, nem sempre estiveram orientadas às necessidades e aos interesses comuns de todos os usuários da cidade, principalmente os locais, contemplando, em muitos casos, somente o patrimônio edificado, as forças de mercado, os visitantes e turistas. Logo, a resposta às políticas adotadas não surtiu todos os efeitos almejados pelos projetos, deixando em segundo plano a participação da sociedade civil no processo.

Autores destacam que o caráter durável de um programa público, de uma lei, de uma estratégia ou ação, está no princípio da capacidade das pessoas envolvidas se identificarem com o projeto inicial, de se mobilizarem por ele, de nele participarem com vontade e, portanto, investirem de “coração” e “alma”, traduzindo o grau de satisfação de cada indivíduo face ao espaço em que vive às estratégias e políticas adotadas (Chamusca, 2010; Varine, 2013).

Os novos enfoques e perspectivas em relação à atividade da gestão e da ação, pensadas na participação, levam ao entendimento de que se está diante de uma nova estratégia de intervenção nas áreas históricas, priorizando-se a ação coletiva e a

construção da visão de uma cidade partilhada, com ênfase no planejamento integrado, o qual une diferentes setores da administração pública local (Zancheti, 2003, 2009).

Reforça-se a integração setorial, que diz respeito à articulação entre os diferentes campos da política (como transporte, economia, habitação, mobilidade urbana, meio ambiente, cultura, infraestrutura, etc.), para a promoção de respostas integradas ao invés de abordagens setoriais (problema a problema), valorizando-se princípios associados ao planejamento colaborativo, que assim aparecem intimamente relacionados com o modelo de governança, promovendo o desenvolvimento, mediante a articulação de todos os setores e a participação da sociedade, de forma a planejar democraticamente a *complex-cidade*.

Assim, o planejamento estratégico aplicado às cidades, segundo Pontual (2012), tem como objetivo a construção de consensos entre os participantes internos e externos de uma organização pública. Dessa forma, a dinâmica de construção de uma cidade torna-se uma tarefa comum a todas as pessoas, atuando individualmente e em grupo, através de seus governos, entidades, empresas e outras instituições.

Nessa perspectiva, considerando-se que os grandes programas urbanos não sustentam a *complex-cidade* que cerca o campo do patrimônio, fica evidente que se está diante de uma nova estratégia de administração das áreas históricas, mais voltada à abordagem inclusiva e priorizando a dimensão humana. Ressalta-se a necessidade de contextualizar as questões do patrimônio em uma estrutura mais ampla, associando sua relação com o desenvolvimento local, ou seja, a partir da visão “que o patrimônio é antes de tudo local, antes de ser nacional e mundial” (Varine, 2013: 229).

Nesta linha de pensamento, a gestão das áreas históricas passa a ter foco central na melhoria da qualidade de vida dos locais, buscando colocar o patrimônio em um sentido mais amplo, a partir de uma abordagem integrada das políticas públicas, especificamente em contextos cada vez mais complexos, com maior diversidade de valores e interesses por parte de cidadãos diversos, configurando um progressivo afastamento das lógicas de reabilitação física, a favor de abordagens integradas que procuram associar os problemas sociais, econômicos, ambientais e culturais numa progressiva integração e reforço dos mecanismos participativos (IPHAN, 2009).

Conforme o entendimento das relações entre espaço público e a sociedade civil e de como ambos estão entrelaçados, Jan Gehl (2015), em “Cidade para pessoas”, assinala que: “primeiro nós moldamos as cidades; então elas nos moldam” (Gehl, 2015: 9). Tal citação leva à compreensão da necessidade da participação nas escolhas das políticas

que sirvam para moldar a cidade, conseqüentemente, surgindo uma nova cultura de estímulo às pessoas, que passam a ser moldadas pela cidade que se deseja.

De fato, diante do reconhecimento de que os locais considerados patrimônio não são isolados, e ao passar da simples proteção física para uma gestão de múltiplas camadas, na qual se levam em consideração questões sociais, econômicas, físicas e ambientais, o conceito de política para o patrimônio, cria as bases para que o bem passe a ter uma função na vida da comunidade que, conseqüentemente, reage de forma positiva com o “seu” legado histórico. Logo, parece claro que se está diante de novos desafios, a partir de uma forma reinventada de governar as áreas históricas, exigindo avanços nas práticas de gestão, bem como nas ferramentas implementadas, em que a governança surge como um novo processo de governar, uma nova condição do Estado de Direito, ou um novo método pelo qual uma sociedade é governada (Rhodes, 1996: 652).

O conceito de governança, também chamado de governo em rede ou governo relacional, consiste, então, na associação de diferentes atores (públicos, privados e voluntários) que se relacionam entre si para negociar e comprometer-se com objetivos políticos e com a sua implementação. Nesse processo, é essencial a necessidade de melhorar a coordenação dos esforços entre agentes de diversos tipos e âmbitos em políticas de governo dirigidas para a sustentabilidade e coesão social, com envolvimento direto dos cidadãos (Chamusca, 2010; Fernandes, 2006).

Assim, a governança diz respeito a um conjunto de mecanismos e ferramentas que substituem as estruturas hierárquicas e centralizadas por ambientes descentralizados, nos quais as políticas públicas e as decisões são tomadas com o envolvimento dos cidadãos, o que remete aos princípios da boa governança, propostos por instituições politicamente relevantes.

2.1.1 A boa governança

Pesquisas em uma variedade de campos estão apoiando cada vez mais a noção de que práticas de boa governança são importantes para o desempenho organizacional eficaz, efetivo e eficiente (Taylor, 2000; Lewis e Mioch, 2005; Nanda apud Shipley e Kovacs, 2008).

Inicialmente, o debate em torno do conceito de “boa governança” foi lançado pelo Banco Mundial no início da década de 1990 e enfatizado por (Annan, 1998: 2),

Presidente das Nações Unidas, quando afirmou que a “boa governança é, porventura, o fator mais importante para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento”. Assim, a boa governança, ou governança democrática, como é chamada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, implica a participação política significativa e inclusiva. Basicamente, as pessoas têm mais voz em todas as decisões que moldam suas vidas (PNUD, 2011).

Na sequência, surgiu uma ampla discussão relativa à caracterização da boa governança, com produção de documentos e enunciação de um conjunto de princípios. Nesta pesquisa, serão destacados os documentos: “O Livro Branco sobre a Governança” (2001) e “Os Princípios de Governança para Áreas Protegidas do Setor do Patrimônio Cultural” (2003).

O Livro Branco sobre a Governança foi instituído pela Comissão das Comunidades Europeias em 2001 e ratificado, posteriormente, pelos Estados membros da União Europeia. Tal documento elaborou um conjunto de diretrizes para a melhoria global da atividade política, seja em aspectos relacionados com a sua implementação, seja em questões processuais associadas à sua concessão e elaboração.

Nessa ótica, defende-se a introdução e o desenvolvimento de mecanismos de participação que configurem um quadro político mais aberto e integrador, com capacitação e envolvimento efetivo da sociedade e dos variados grupos de atores, que são entendidos como essenciais para incrementar a qualidade e eficiência da atividade política, estimulando práticas de diálogo, negociação e parceria bem como uma profunda reforma institucional que redistribua de forma mais eficaz e equitativa as competências nas diferentes escalas, promovendo ganhos, sinergias e articulações múltiplas nas políticas públicas implementadas. Em face disso, no Livro Branco (CCE, 2001: 11), são propostos cinco princípios de boa governança: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência.

O princípio da abertura está relacionado em uma maior e melhor articulação entre as instituições e atores, com amplo envolvimento e representatividade da sociedade civil na regulação da política; nesta linha, as instituições devem comunicar de forma livre e aberta e utilizar linguagem facilmente compreensível por todos. A participação, por sua vez, deve ser assegurada desde a concepção das políticas até a implementação de suas ações. A responsabilização diz respeito à necessidade de cada ator assumir individualmente e coletivamente responsabilidades pelo seu papel no processo. O princípio da eficácia traduz o cumprimento das metas das políticas,

alcançando o que se pretende por meio de objetivos claros, o que pressupõe uma avaliação de todo o processo. Finalmente, a coerência expressa a necessidade de políticas e ações facilmente compreendidas, o que implica em que todos os projetos devam ser integrados.

Os cinco princípios são importantes por si só, mas não podem ser alcançados através de ações isoladas, exigindo o desenvolvimento de modelos inclusivos e integradores. Por isso, aspectos que são marcadamente determinados em um princípio poderão ser observados, de maneira mais indireta, em outro.

A boa governança surge também associada ao campo do patrimônio cultural. Segundo estudos de Robert Shipley e Jason Kovacs (2008), o Instituto sobre a Governança (2003), por exemplo, apresentou abordagens da boa governança relacionada ao setor do patrimônio cultural “Princípios de Governança para Áreas Protegidas”, fornecendo um conjunto bem desenvolvido de princípios, com base no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 1997), o qual lista características de boa governança, que são: legitimidade e voz; direção, atuação, responsabilidade e justiça.

O princípio da legitimidade e voz está relacionado com a gestão colaborativa na tomada de decisão, o que requer a participação de representantes de todas as partes interessadas (*stakeholders*). Conforme Ascher (2010):

A participação dos habitantes, dos usuários da cidade e dos atores da sociedade civil na concepção das decisões locais, e mesmo na sua realização, é uma necessidade para adaptar a democracia representativa às exigências da sociedade contemporânea. [...] a participação traz com ela um projeto de sociedade funcionando mais por compromisso e por consenso, e menos por conflito (Ascher, 2010: 128-129).

Já a direção diz respeito aos objetivos quantificados para a gestão, às prioridades definidas, ao planejamento e à participação do cidadão na sua implementação, além da existência de planos de gestão com aprovação de metas pelas autoridades competentes. O princípio da atuação refere-se à realização dos objetivos, à eficácia, à eficiência e à capacidade de monitorar e avaliar as atividades executadas. A responsabilidade traduz a clareza e a transparência das instituições, a responsabilidade com a comunidade em geral e com as gerações futuras. Por fim, a justiça expressa a equidade na gestão das áreas de conservação, diz respeito a um equilíbrio favorável de custos e benefícios às populações locais, lidando com o passado e injustiças resultantes da criação de sítios de conservação, incluindo também o respeito pelos direitos da comunidade local.

Assim, para os autores Shipley e Kovacs (2008), os cinco princípios formam uma base forte para o desenvolvimento da boa governança destinada à gestão do setor do patrimônio cultural, por meio do acompanhamento das atividades dos organismos existentes e da avaliação do desempenho de todas as ações do patrimônio cultural.

Os princípios de boa governança apresentados no Livro Branco (CCE, 2001) e no Instituto sobre a Governança (2003), possuem algum grau de relação e até sobreposição, podendo considerar-se que a boa governança nada mais é do que o conjunto de formas, processos e ferramentas, progressivamente mais democráticos e representativos, capazes de assegurar as condições de desenvolvimento através da ação coletiva, requerendo a capacitação e envolvimento dos agentes para a implementação de políticas integradas. Com isso, reforça-se a ideia de que uma abordagem integrada às políticas temáticas e setoriais é essencial para assegurar a efetiva articulação dos objetivos territoriais, sociais, econômicos e culturais, bem como a durabilidade dos resultados atingidos (Fernandes, 2006).

Tais abordagens vão ao encontro do conceito instituído no Manual de Referência Gestão do Patrimônio Mundial Cultural- UNESCO:

A boa governança no setor do patrimônio cultural inclui a relação entre órgãos governamentais, cidadãos e processos democráticos, e a capacidade de promover formas efetivas e funcionais de governo (UNESCO, 2016: 79).

Já no campo das políticas públicas, a boa governança refere-se aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade (TCU, 2014: 32).

Em síntese, pode-se identificar que em todos os campos abordados, a boa governança está intimamente relacionada à “participação política significativa e inclusiva, ajudando- assim, a garantir que a alocação de recursos e prestação de serviços sejam mais sensíveis às necessidades reais das pessoas” (PNDU, 2011). Em outras palavras, a boa governança existe sempre que todos os que estão em posição para exercer o poder o adquiram de forma legítima, sendo capazes de ouvir e envolver (dar voz a) todos aqueles cujos interesses são condicionados e afetados pelas decisões que vão tomar.

Assim, para uma definição que pretende sintetizar os valores e princípios que fazem da governança uma forma reinventada de gerir as áreas históricas, retoma-se a citação de Gehl (2015): “primeiro nós moldamos as cidades; então elas nos moldam”. Dessa forma, fica evidente que para uma boa governança as pessoas devem fazer parte do planejamento das políticas a serem harmoniosamente implementadas na cidade,

selecionando conforme suas necessidades, pois são elas que possuem o devido conhecimento das verdadeiras carências do local. As políticas selecionadas moldarão os núcleos históricos que, por sua vez, moldarão a vida das pessoas que neles vivem e os utilizam. Ou seja, à medida que são formuladas políticas com consentimento de todos, as pessoas sentem-se estimuladas (moldadas de forma positiva) pela cidade, podendo-se, então, considerar a governança como um mecanismo de tomada de decisões em grupo para responder a problemas comuns (Carrington et al.; 2008).

Em termos de cidade, observa Ascher (2010) esta nova forma de governar:

O governo das cidades dá assim lugar à governança urbana que podemos definir como um sistema de dispositivos e de modos de ação que associa às instituições representantes da sociedade civil para elaborar e realizar as políticas e as decisões públicas (Ascher, 2010: 94).

Dito isso, é relativamente consensual que a governança não é um sinônimo de governo e que pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais de gestão, designadamente no contexto do setor do patrimônio cultural. Portanto, uma das primeiras ideias a reter é de que a governança se desenvolve em resposta à necessidade de alteração do tradicional paradigma de governação, promovendo uma gestão mais democrática, transparente e aberta à participação.

2.2 As perspectivas a partir dos novas abordagens e métodos de ação e gestão

Sabe-se que a ampliação do escopo do patrimônio levou muito mais atores ou interessados a se envolver com sua gestão, principalmente pós-década de 1990, tornando-se cada vez mais clara a participação de público, privado, sociedade civil e terceiro setor (Fox, 2005), todos esses desempenhando papéis na escolha das ações propostas pelas políticas públicas, pelo que os gestores do patrimônio não podem mais agir de maneira independente, mas sim através da associação das políticas específicas do patrimônio com as demais políticas públicas da cidade (Zuleta e Jaramillo, 2003).

À luz desses novos modelos de gestão, em que as políticas do patrimônio já não podem – ou pelo menos devem – ser formuladas, implementadas e geridas de uma forma segmentada, mas sim interligada com as demais políticas da cidade, têm sido elaborados vários documentos que buscam melhor orientar àqueles que atuam diretamente com o patrimônio, a partir do desenvolvimento de um sistema operacional de boa governança das áreas históricas, considerando-se que “o fortalecimento da

governança vai sempre depender das contribuições e do compromisso local” (UNESCO, 2016: 79).

2.2.1 O Manual de Referência – Gestão do Patrimônio Mundial Cultural UNESCO

A necessidade de se adotar novas práticas de conservação fez com que nos últimos anos as políticas de preservação evoluíssem para a adoção de estratégias operacionais de ordem prática, orientadas para a conservação dos valores patrimoniais integrado ao desenvolvimento urbano. Assim, a gestão da conservação integrada do patrimônio emerge, no século XXI, como parte integrante da política urbana, exigindo a formação específica de profissionais capazes de mobilizar e gerir recursos humanos, organizacionais, técnicos e financeiros e responder aos apelos dos organismos internacionais como o ICOMOS (da UNESCO), que vem priorizando a formação de gestores patrimoniais competentes para assegurar uma adequada implementação de programas de preservação.

Gestão é uma atividade humana que ocorre sempre que pessoas assumem a responsabilidade por uma atividade e tentam **moldar** conscientemente seu progresso e seus efeitos [grifo da autora] (UNESCO, 2016: 80).

[...] diante desses novos desafios, o patrimônio já não poderia ficar confinado ao papel de conservação passiva do passado, mas deveria fornecer as ferramentas e a estrutura que ajudarão a **moldar**, delinear e conduzir o desenvolvimento das sociedades do futuro [grifo da autora] (UNESCO, 2016: 22).

Nessa linha de pensamento, cabe aqui moldar os núcleos históricos a partir dessas novas dinâmicas de gestão, para que assim eles moldem as pessoas, como explicita o Manual de Referência - Gestão do Patrimônio Mundial Cultural UNESCO (2016), adotando formas e ferramentas de gestão, equilibradas e participativas, orientadas para o interesse coletivo, assumindo como central a dimensão humana e o seu bem-estar social.

O Manual de Referência - Gestão do Patrimônio Mundial Cultural - UNESCO foi elaborado com o objetivo de ajudar os profissionais do patrimônio, os criadores de políticas e as comunidades a definirem melhor as questões relacionadas a seus bens e a identificar possíveis soluções, além de oferecer orientações práticas e ferramentas às atividades cotidianas de gestão que reconheçam o número cada vez maior de partes envolvidas e de objetivos a atingir (UNESCO, 2016: 10-11).

Isso quer dizer que os gestores do patrimônio não podem agir de maneira independente. É essencial que os organismos responsáveis pelo patrimônio atuem o máximo possível em parceria com outros interessados, a fim de

desenvolver uma visão compartilhada e implementar políticas para a gestão de cada local de patrimônio considerando seu contexto físico e social mais amplo. Dessa maneira, o trabalho colaborativo assume papel crucial, assim como o completo e transparente envolvimento dos interessados [...] (UNESCO, 2016: 17).

Dentro dessas proposições, percebe-se que a gestão, a partir de uma perspectiva participativa, ganha posição central nos novos documentos da UNESCO-ICOMOS, pelo reconhecimento que técnicos, especialistas e administradores têm da necessidade de formação de consensos parciais, favorecendo o intercâmbio entre as instituições para tornar a ação pública mais eficaz.

Assim, a partir dos pontos acima tratados, os quais abordam a adoção de novas ferramentas de gestão e a importância de um sistema de governança, pode-se concluir que, para uma gestão mais efetiva do bem cultural, em uma estrutura que contextualize cada questão do patrimônio de forma mais ampla e ilustre a necessidade de uma abordagem integrada, a operacionalização de um sistema adequado de políticas desenhada para as pessoas, em sintonia com o desenvolvimento local, é fundamental.

Considerando que hoje o valor que nos remete ao patrimônio é o apoio que ele pode proporcionar para o desenvolvimento de uma boa cidade, qualidade de vida e felicidade das pessoas. A necessidade de promover políticas de patrimônio integrando as necessidades locais, poderá ser a contribuição mais importante do patrimônio para a sociedade que detém o seu legado (Varine, 2013). Cabe notar que uma mudança nas condições sociais, econômicas e ambientais de uma cidade, faz com que diversos atores tomem diferentes decisões, produzindo uma alteração das características da área urbana e, conseqüentemente, moldando as pessoas que nela vivem.

2.2.1.1 O plano de gestão: uma visão holística do patrimônio.

Ao se refletir sobre as relações entre governança e planejamento das áreas históricas, consubstanciado em um padrão de gestão que trata a realidade com uma visão holística, a lógica do plano de gestão configura-se como um novo modelo de intervenção sobre as áreas históricas, introduzindo o princípio do planejamento integrado e colaborativo, por oposição às práticas tradicionais em que as questões sociais e econômicas são abordadas setorialmente, muitas vezes em conflito entre si.

Em tal contexto, o planejamento é constantemente apresentado como uma condição obrigatória à concretização dos objetivos de boa governança e desenvolvimento sustentável, uma vez que engloba um conjunto de mecanismos e

instrumentos que permitem programar, temporal e espacialmente, as intervenções sobre essas áreas, além de monitorá-las e avaliá-las.

Essa progressiva ampliação no campo das práticas de gestão, acompanhada por alterações na forma da UNESCO conduzir suas ações na gestão do patrimônio cultural, fez com que o planejamento se tornasse uma das mais importantes ferramentas para gerir mudanças em bens culturais.

O planejamento de gestão que ultrapassa os limites físicos do bem, visa proteger melhor o VUE (valor excepcional) e outros valores culturais, e assegurar à sociedade os benefícios que o patrimônio pode oferecer e aqueles que o bem pode receber com o maior envolvimento da comunidade (UNESCO, 2016: 32).

Neste novo modelo de gestão, a integração do planejamento da cidade, aliado as políticas de patrimônio, deixa de considerar apenas os princípios da reabilitação urbana, em que se privilegiava uma intervenção coordenada sobre o conjunto dos elementos que constituem o tecido urbano histórico (espaços públicos, infraestruturas e edificação); para uma lógica mais alargada, entendida como uma operação orientada por objetivos estratégicos de desenvolvimento, em que as ações de natureza material são concebidas de forma integrada e ativamente combinadas na sua execução com intervenções de natureza social e econômica de toda cidade. Assim, no contexto de lugares Patrimônio Mundial, o planejamento de gestão tornou-se um mecanismo indispensável para satisfazer as novas necessidades nas quais os processos participados, em linha com os valores da boa governança, assumem-se como centrais.

O objetivo principal do processo de planejamento de gestão é a proteção estratégica a longo prazo de sítios de patrimônio cultural [...]. Quando essa estrutura é documentada, assim como as metas, objetivos e ações de gestão determinados pelo esforço coletivo dos envolvidos com a gestão do bem de patrimônio cultural, é denominada “plano de gestão”. Um plano de gestão é essencialmente o documento de orientação desenvolvido [...] (UNESCO, 2016: 131).

Em outras palavras, no campo da administração, Chiavenato (2010) define que:

O planejamento é um processo de estabelecer objetivos e definir a maneira de alcançá-los. Objetivos são os resultados específicos ou metas que se deseja atingir. Um plano é uma colocação ordenada daquilo que é necessário fazer para atingir os objetivos. Os planos identificam os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas e os tempos a serem seguidos [...] geralmente preveem como as ações que apontam para os objetivos devem ser tomadas (Chiavenato, 2010: 193).

No que diz respeito ao plano de gestão, os pesquisadores Shipley e Kovacs (2008), em seu artigo *“Good governance principles for the cultural heritage sector: lessons from international experience”*, compararam os princípios de boa governança

abordados pelo Instituto sobre a Governança (2003), a conteúdos inscritos nos documentos da UNESCO e do ICOMOS. Em relação ao princípio de direção, Shipley e Kovacs (2008) apresentaram documentos que já abordavam tal tema, complementando com investigações desta pesquisa, tais como: Normas de Quito (1967); Recomendação de Nairóbi (1976); Declaração de Dresden (1982); Declaração de Tlaxcala (1982), Carta para a Conservação dos sítios com valor patrimonial cultural - Nova Zelândia (1992); Declaração de San Antônio (1996), Carta de Washington (1967; 1986); Carta de Burra (versão 1999), Memorando de Viena (2005).

Assim, conscientes da necessidade de novas orientações para a gestão das áreas históricas, o Comitê do Patrimônio Mundial desenvolveu critérios precisos para a inscrição de bens na Lista do Patrimônio Mundial, incluídos em um documento intitulado "Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção do Patrimônio Mundial¹²", os quais implicam a necessidade da implementação de um plano de gestão nos locais patrimônio mundial (UNESCO, 2005).

No México, por exemplo, foi elaborado um guia metodológico de formulação e avaliação de planos de gestão, intitulado "*Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país (2010)*". Posteriormente, em 2011, foi apresentado o "*Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México*".

Especialistas do centro histórico do Porto, em Portugal, também formularam o documento "Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial", o qual destaca que:

A articulação entre serviços constitui um dos desafios cruciais no processo de gestão da área patrimonial protegida como é o Centro Histórico do Porto, e, por isso, a elaboração do Plano de Gestão tem em consideração a presença, as preocupações e a programação dos diversos setores (Plano de Gestão Porto, 2010: 28)

O instrumento de gestão também foi formulado no Centro Histórico de Cartagena das Índias, "*Plan Especial de Manejo y Protección Centro Histórico de Cartagena de Indias*" (2010), além dos exemplos citados a seguir: no centro histórico de Macau, "*Plano de Salvaguarda e Gestão do Centro Histórico de Macau*¹³ (2015)"; nas cidades espanholas de Ávila, "*Plan de Gestión: Ciudad Patrimonio Mundial*" e

¹² <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-pt.pdf>

¹³ <http://edocs.icm.gov.mo/survey/manage2014/MPopinion2.pdf>

Salamanca, “*Plan de Gestión de la ciudad vieja de Salamanca*”; em Florença, na Itália, “*Il Piano di Gestione del centro storico do Firenze*”; em Edimburgo, na Escócia, “*The old and the new towns of Edinburgh world heritage site (2011-2016)*”; em Lyon, na França, “*Plan de gestion du site historique de Lyon Patrimoine Mondial*” (2014-2019), entre outros.

A respeito do que difere o planejamento e o plano de gestão, “[...] o planejamento implica a identificação dos efeitos desejados para o bem e seus interessados – [...] e a determinação dos produtos que devem ser gerados para produzir tais efeitos” (UNESCO, 2016: 88). Já o plano de gestão nada mais é do que uma abordagem operacional da gestão e dos processos.

Dito isto, compreende-se que os produtos que devem ser gerados para produzir os efeitos desejados estão relacionados com o modelo de política e gestão adotada, os quais por sua vez, contribuirão para atingir os objetivos traçados. Ainda, complementa (Varine, 2013: 229) que as ações para o patrimônio não podem e não devem ter por primeiro e único objetivo a conservação ou a valorização. Para o autor, a razão do patrimônio é a de auxiliar na construção de um desenvolvimento local, sendo a sua gestão o fruto da cooperação entre todos os atores do território.

Dessa forma, pode-se considerar que para promover o bem-estar dos seus habitantes e usuários, a cidade histórica deve assegurar condições adequadas para que as pessoas sintam-se estimuladas por ela, gerando riqueza nas suas mais variadas formas: salários para os trabalhadores, lucros para os investidores, dividendos, aluguéis, juros, impostos, etc., aproximando, com isso, funções urbanas, trabalho e qualidade de vida à vivência urbana.

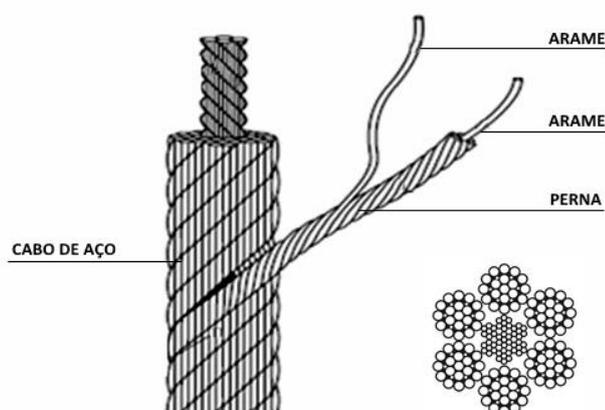
Essa cooperação contribui para a viabilidade física, social e econômica da cidade e para a sustentabilidade do patrimônio, (De la Mora, 2012; Gehl, 2015); tais dimensões estão fortemente associadas à reorganização multiescalar promovida pelas novas políticas públicas, fazendo com que as políticas para essas áreas históricas não sejam pensadas apenas para a manutenção de seu ambiente físico, mas essencialmente à conservação da qualidade de vida das pessoas que vivem e utilizam esses lugares, exigindo políticas públicas mais amplas e interligadas. Nesse sentido, o que é uma política pública?

Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a política pública é a alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, inovações tecnológicas, subsídios governamentais, rotinas administrativas, [...], contratos formais e informais com *stakeholder* (Secchi, 2015: 11).

Assim, para que a política pública se materialize, ela necessita de instrumentos variados, pelo que a formulação de instrumentos estratégicos, tais como o plano de gestão, deve identificar e destacar os eixos das políticas públicas para promover os pilares estruturadores das ações e finalidades das próprias políticas. Portanto, melhores práticas, legislações mais adequadas, instrumentos mais avançados e instituições mais capacitadas tornarão, certamente, as políticas mais eficazes e eficientes (Ferrão, 2003). Completa Marta Rodrigues (2013) ao afirmar que a eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da gestão, com estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados a constituir a espinha dorsal de uma política pública, sinalizando a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar (Dias, 2012).

A fim de tornar mais claro esse entendimento, o exemplo das políticas estratégicas na cidade histórica será relacionado à imagem de um cabo de aço, representando a macropolítica baseada no planejamento integrado da cidade histórica. Tal cabo é formado por várias “pernas”, sendo uma delas a política de desenvolvimento local. A “perna” desenvolvimento local é composta por vários arames (políticas), um deles pode ser o programa de desenvolvimento econômico para a área histórica, e é possível destrinchar mais esse programa até chegar a níveis de diretrizes ainda mais operacionais, tais como políticas de valorização de produtos endógenos através da criação de sistemas de incentivos. “Uma metáfora ainda mais natural seria a de uma árvore, a árvore entendida como a macropolítica; a raiz, o tronco e os galhos entendidos como as políticas de nível intermediário e as folhas e os frutos entendidos como as políticas operacionais” (Secchi, 2015: 8).

Figura 1- Cabo de aço como metáfora da política pública



Em suma, para que tais políticas sejam melhores elaboradas e implementadas, faz-se necessária a preparação de um plano com indicadores capazes de mensurar o sucesso ou o fracasso da política. Tal tema foi apresentado no já citado “*Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país (2010)*” e, segundo o documento, o plano de gestão deve ser visto como um processo contínuo (em reconstrução constante), em que diferentes fatores interagem para formar uma ferramenta de planejamento que permite gerir, conservar e desenvolver a área de ação envolvida (México, 2010: 8).

Nessa lógica, o monitoramento e a avaliação das políticas ou dos produtos¹⁴ devem ser vistos como procedimentos essenciais em um plano de gestão. O Manual de Gestão UNESCO (2016) atenta que o monitoramento oferece as informações necessárias para revisar, adaptar e atualizar as ações de gestão, “e que o grau de alcance de um objetivo só pode ser compreendido por meio da avaliação dos processos e dos produtos que contribuem para isso” (UNESCO, 2016: 109-150).

2.2.1.2 O monitoramento e a avaliação: ferramentas indispensáveis para a boa governança.

Consciente da importância do monitoramento dos núcleos históricos classificados como Patrimônio Mundial, a UNESCO, em 2002, com o suporte do Estado Italiano, realizou um Congresso Internacional, com a finalidade de se refletir sobre os diferentes modelos de monitoramento na sua vertente proativa. Foi então realizada uma sessão de trabalho com o título “*Monitoring World Heritage*”, em que foi reconhecido o monitoramento como indispensável ao controle de um modelo de gestão orientado para a manutenção, gestão e salvaguarda, a longo prazo, dos Sítios Patrimônio Mundial. Ou seja, entendia-se que o monitoramento não poderia mais ser concebido como uma forma de inspeção periódica, mas como um processo contínuo de cooperação, envolvendo autoridades locais no contexto de investigação (UNESCO, 2002).

Nessa lógica, o monitoramento constitui uma das atividades que deve fazer parte da gestão patrimonial, além de ser uma ferramenta que possibilita a análise do processo em questão, comunicando, divulgando e possibilitando reconduções de rumo, também

¹⁴ O Manual de Referência- Gestão do Patrimônio Mundial Cultural (UNESCO, 2016), chama de “produtos” (UNESCO, 2016: 113), o que vamos conceituar, neste estudo, de políticas públicas.

assegurando a produção periódica de informações, sendo um processo contínuo que serve para verificar se o caminho da política está indo ao encontro dos resultados mensurados. Trata-se, pois, de um acompanhamento da execução da política (Ramos e Schabbach, 2012), sendo usado para mensurar e planejar mudanças, permitindo a adaptação de políticas de gestão e a revisão do plano de gestão, quando necessário (UNESCO, 2016: 150). Além disso, Sueli Schiffer (2002) destaca que o processo de monitoramento do patrimônio deve fazer parte de um plano de gestão integrado, concebido com a participação da população local, na sua diversidade e pluralidade.

Em muitos casos, o estudo adequado sobre o processo de implantação de uma política é raramente realizado (Pressman e Wildavsky apud TCU, 2014), existindo políticas com duração de vários anos e com tendência de prosseguimento por tempo indeterminado, sem uma análise que permita verificar se os problemas que geraram a política foram sanados pela mesma. Nessa ideia, a importância do monitoramento para as áreas históricas está em que o mesmo verifica, em um processo contínuo, se os recursos e atividades estão sendo implementados segundo o programado, e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões da ineficácia (TCU, 2014: 60).

O monitoramento e a avaliação também são tratados como ferramentas condicionantes da boa governança, conforme explicitado nos princípios de eficácia e atuação, respectivamente abordados no Livro Branco (CCE, 2001) e no “Instituto sobre a Governança- Princípio de Governança para as Áreas Protegidas” (2003). Alguns autores consideram o monitoramento uma fase da avaliação, enquanto outros acreditam que monitoramento e avaliação são processos inter-relacionados e, como tais, devem ser tratados em conjunto (Howlett, Ramesh e Pearl, 2013). Contudo, para Zancheti e Hidaka (2014: 3), o monitoramento trata da observação do processo de determinada ação. Já a avaliação refere-se ao julgamento dos resultados obtidos durante e ao final da implantação das ações, ou seja, nas palavras de Ala-Harja e Helgason (2000: 8), a avaliação é “o resultado de um programa em relação aos objetivos propostos”, enquanto “monitorar significa observar se alguma coisa está acontecendo e como esta coisa está se desenvolvendo, progredindo” (Furtado apud Zancheti, 2014: 3). No campo das políticas públicas, Rodrigues (2010) defende que:

[...] monitoramento abre-se a possibilidade de corrigir os rumos da política, [...] já a avaliação concentra-se nos efeitos gerados, além de oferecer subsídios que possibilitem perceber em que medida as metas foram atingidas (ou não) e de orientar o futuro dessas ações (Rodrigues, 2013: 51-52).

Especificadamente, no sistema de gestão apresentado no Manual de Referência para a Gestão do Patrimônio Mundial Cultural UNESCO (2016), o processo de monitoramento é visto como anterior ao da avaliação. Por consequência, para constituir o monitoramento, os “dados mensurados e coletados durante a implementação devem ser analisados para se tornarem informações – e não meramente dados –, possibilitando a comparação dos resultados reais com os resultados esperados (metas ou objetivos)” (UNESCO, 2016: 98). Em outras palavras, o monitoramento diz respeito ao dia a dia dos programas e projetos estabelecidos, preocupando-se com a sua eficácia (cumprir as ações e metas prioritizadas) e a eficiência (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício), para assim chegar à efetividade da gestão, ou seja, confirmar que o impacto esperado foi atingido (Figueiredo e Figueiredo, 1986).

Logo, o processo de monitoramento, diferentemente do de avaliação, tem como ponto de partida a análise do impacto da implementação dos programas e projetos que constituem o plano de gestão, sendo que uma das características fundamentais deste sistema é a proatividade, no sentido em que procura dar resposta aos relatórios periódicos da UNESCO, os quais, a cada seis anos, os Estados-partes são convidados a submeter ao Comitê do Patrimônio Mundial¹⁵.

De acordo com o segundo ciclo 2008-2015, os períodos para os Estados-membros submeterem o Relatório do Patrimônio Mundial são:

Quadro 1- Período entrega relatório Estados-partes

Relatório do Patrimônio Mundial, II Ciclo 2008-2015				
2010	2011	2012	2013	2014-2015
Estados Árabes	África	Ásia e Pacífico	América Latina e Caribe	Europa e América do Norte

Fonte: UNESCO (<http://whc.unesco.org/en/periodicreporting/>)

Por meio da experiência adquirida durante a produção do “Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial - Portugal”; no ano de 2009, técnicos ligados diretamente à gestão do patrimônio da cidade portuense trataram de delinear o

¹⁵ <http://whc.unesco.org/en/periodicreporting/>

corpo metodológico do sistema de monitoramento, o qual já possui quatro relatórios¹⁶ finalizados nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2014, além do Relatório Periódico – UNESCO - segundo ciclo, 2014.

Ainda que o monitoramento e a avaliação sejam cada vez mais considerados componentes fundamentais para a gestão dos sítios do patrimônio, são também o ponto fraco de muitos sistemas de gestão:

Não prestar a devida atenção a esses processos têm repercussões negativas porque o sistema de gestão não reúne informações para melhorar o rendimento futuro e assegurar um processo contínuo de melhora da capacidade de resposta (UNESCO, 2016: 98).

Nessa linha de ideias, o processo de gestão das políticas implementadas nas áreas históricas de cidades envolve as mais variadas instituições, sendo importante sublinhar que a avaliação das políticas públicas esbarra sistematicamente em interesses, em ideologias, em informações e em resistências institucionais, pois muitos dos governantes veem a avaliação como um “problema” (Trevisan e Van Bellen, 2008), uma vez que tais resultados podem trazer constrangimento para a administração (Secchi, 2015).

No Brasil, nos últimos anos, vêm sendo desenvolvidos documentos dando maior importância ao processo de avaliação das políticas públicas implementadas. No ano de 2014, foi instituído pelo Tribunal de Contas da União o “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”. Tal documento, com vistas à identificação de novos elementos encontrados em referências nacionais e internacionais, abordou aspectos-chave que caracterizam a boa governança em políticas públicas (TCU, 2014: 11-14).

Sendo assim, com o objetivo de orientar a condução das políticas implementadas, o referencial tem como meta fornecer elementos que possibilitarão realizar um diagnóstico do sistema de gestão da política, sendo identificados oito componentes que viabilizam a boa governança em políticas públicas, quais sejam: a) Institucionalização; b) Planos e Objetivos; c) Participação; d) Capacidade Organizacional e Recursos; e) Coordenação e Coerência; f) Monitoramento e Avaliação; g) Gestão de Riscos e Controle Interno; e h) *Accountability*.

¹⁶ <http://www.portovivosru.pt/pt/centro-historico/monitorizacao-plano-de-gestao>

Figura 2 - Componentes para avaliação de governança em políticas públicas



Fonte: TCU (2014)

Tais componentes, conforme trata o referencial, correspondem a exemplos do que se espera de uma boa governança em política pública, funcionando como embasamento para a avaliação com o intuito de melhorar a qualidade e a efetividade das políticas prestadas às pessoas. Com base nesse modelo, o referencial apresenta uma proposta de questões de auditoria, expondo orientações para avaliações que serão desenvolvidas no setor público, bem como análises do que poderá ser permitido evidenciar em cada questão (TCU, 2014: 79), servindo, assim, como um medidor da gestão. É importante frisar que o próprio referencial considera que poderão ser priorizados e delimitados os componentes que serão objeto de avaliação da governança, uma vez que, raramente, uma determinada política pública será capaz de avaliar todos os aspectos em questão (TCU, 2014).

Sendo certo que o conceito de governança aponta para mudanças na governação, não é menos verdade que, como sublinha Dias (2012), não existe um modelo ideal de política pública, uma vez que ela varia a depender do lugar, da época e dos atores envolvidos, sendo fundamental compreender que uma ação pode dar certo em um lugar, como também pode não dar certo em outro, o que não inviabiliza a utilização de critérios para avaliar quais motivos permitiram o seu sucesso ou fracasso.

SEGUNDA PARTE – POLÍTICA OPERACIONAL

Capítulo 3

Os novos desafios na gestão da política pública de incentivo fiscal do IPTU em áreas históricas: reflexões e inquietações.

O presente capítulo objetiva realizar um levantamento do “estado da arte”, tanto no campo da teoria, como no da organização prática da política de incentivo extrafiscal do IPTU. Para isso, a discussão será feita a partir dos diferentes olhares a respeito das reais finalidades desse incentivo.

Complementando tais reflexões, buscar-se-á apresentar um panorama de como tem sido abordado tal tema nas áreas históricas, relatando experiências da aplicação dessa política no território, em exemplos nacionais e internacionais.

Relacionando os estudos teóricos e práticos, será possível realizar uma apreciação crítica e propositiva da política operacional, esclarecendo questões sobre tal tema à luz das alterações ocorridas nas novas práticas de gestão.

3.1 Um breve retrospecto dos incentivos fiscais

Os incentivos fiscais começaram a ser pensados como estratégia de política de estímulo aos proprietários e também a ser abordados nos documentos internacionais em meados da década de 1960, conforme destacado no capítulo 1. Tal política estava intimamente relacionada a contrariar o declínio urbano que ocorria nos núcleos antigos, bem como o processo de deterioração associado ao número crescente de imóveis desocupados e abandonados. O poder local, consciente da impossibilidade de arcar com todas as ações nos núcleos históricos, tinha na política extrafiscal a possibilidade de abdicar da arrecadação do tributo para utilizá-lo como ferramenta de indução a um comportamento desejado. Assim, a não incidência do tributo fiscal torna-se uma ferramenta de intervenção do Estado junto dos particulares, estimulando condutas. Em outras palavras, há extrafiscalidade quando o poder público, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou base de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazerem alguma coisa em busca dos interesses sociais (Carraza; 2010).

Assim, com base nos documentos internacionais apresentados a propósito de financiamentos, os incentivos foram pensados como ajudas públicas, conforme citadas

na Recomendação de Paris (1968), na Norma de Quito (1967), na Carta de Amsterdã (1975); Carta de Nairóbi (1976) e Convenção de Granada (1985).

Nessa linha de financiamentos, “[...] outros encargos fiscais podem também ser estabelecidos como compensação às limitações impostas a propriedade particular por motivo de utilidade pública” (Norma Quito:1967: 13). Assim, “[...] para fazer face aos custos de restauração, planejamento e conservação das construções e sítios de interesse arquitetônico ou histórico, uma ajuda financeira adequada deve ser colocada à disposição [...] de proprietários particulares” (Declaração de Amsterdã; 1975), com isso, “[...] os Estados membros deveriam encorajar os proprietários de edificações que tenham importância artística ou histórica, [...] a preservarem [...]” (Declaração de Paris; 1968: 6).

A respeito dos incentivos, pode-se citar como exemplo o Projeto Corredor Cultural no Rio de Janeiro que, já na década de 1980, implementou o incentivo por meio do Decreto 6403/1986¹⁷. De acordo com Sant’Anna (2004):

Como o IPTU cobrado no centro era e ainda é um dos mais altos da cidade [...] os incentivos foram bem recebidos por proprietários e ocupantes que, assim, viram como vantajoso o investimento em conservação (Sant’anna, 2004: 121).

Contudo, foi na terceira fase dos financiamentos, na *cidade-atração* (Sant’Anna; 2004), que as estratégias de gestão foram focadas na valorização do espaço público como forma de dinamização econômica, o que é associável a políticas de *empreendedorismo urbano* (Harvey, 1996). Nesse período, a extrafiscalidade era tratada com o objetivo de atrair novos investidores, recebendo maior atenção nas políticas de estímulo desenvolvidas pelo poder local (Rojas, 2002), já que os financiamentos continuavam a depender, para atrair novos investidores, das tradicionais formas de intervenção estatais locais, incluindo os incentivos fiscais.

Assim, em meados da década de noventa, surgem, com maior intensidade, os “*Grandes Projetos Urbanos*” (Carrión, 2005) que utilizam em larga escala os discursos de renovação, reabilitação, revalorização e revitalização dos centros degradados das cidades para tratar dos problemas físicos, sociais e econômicos nas áreas urbanas mais antigas. Esses termos possuem sentidos diferentes (Vasconcellos e Mello, 2006) apesar de convergirem para o mesmo foco, que é a requalificação de áreas, sobretudo as centrais, das cidades. Conforme Zancheti (2007), é nessa fase período que a maior parte

¹⁷ http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Decreto_n_6.403_de_29_de_dezembro_de_1967.pdf

dos instrumentos legais de suporte à iniciativa privada são criados, como as isenções fiscais, por exemplo.

Relacionado a esse aspecto, Miranda (2006) defende que:

Outra forma de fomentar a preservação do patrimônio cultural é a concessão de benefícios tributários. Em relação aos impostos brasileiros, tem se mostrado como **eficaz** para ajudar na proteção cultural de bens imóveis de valor cultural a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), para facilitar aos proprietários de imóveis tombados, o cuidado com sua manutenção [grifo da autora] (Miranda, 2006: 193).

Nota-se que o autor descreve como eficaz a isenção do imposto predial e territorial urbano (IPTU), porém não fornece um embasamento teórico que possa dimensionar os motivos que fazem tal política ser eficaz, isto é, atingir os resultados propostos. Nas palavras de Cohen e Franco (1993), é o grau em que se alcançam os objetivos e metas em um determinado período de tempo. Além disso, Miranda (2006) trata do incentivo como um auxílio à manutenção, porém não discorre que, geralmente, os valores do incentivo fiscal estão muito aquém dos gastos de conservação dos imóveis antigos.

Para o autor Hugues de Varine (2013), as ajudas públicas ao patrimônio privado, sobre a forma de incentivos fiscais, servem como uma medida compensatória, ou seja, “não mais que testemunha do reconhecimento da municipalidade ao papel do “conservador” desempenhado pelo proprietário” (Varine, 2013: 26). O autor ainda complementa que,

[...] em nenhum caso elas são suficientes, nem para motivar o proprietário, nem para cobrir uma parte significativa dos custos de manutenção. Entretanto, podem contribuir para ocultar a interdependência social, cultural e econômica que liga o proprietário e sua família, de geração em geração, à comunidade local e a seu desenvolvimento (Varine, 2013: 26).

Implicaria dizer que, nos dias atuais, para o proprietário, é um ônus possuir um imóvel histórico? Para que tipo de proprietário? O residente que vive e faz do imóvel histórico seu lar, sua moradia, ou aquele que o utiliza para instalar seu comércio, sua loja ou redes de hotéis e grandes marcas, quando o patrimônio é visto como um bem lucrativo e valorizado, ou seja, um bônus e não o contrário?

Ao serem consideradas as mudanças contemporâneas das cidades, especialmente o caso da classificação como Patrimônio Mundial, é preciso considerar que se pressupõe uma singularidade e uma importância que ultrapassam o âmbito nacional. Nessa perspectiva, não parece correto que se veja como um ônus viver no centro histórico, o que é importante na sua qualidade e futuro, já que “quando se tende a olhar o patrimônio como um empecilho e não como um potencial de desenvolvimento, não pode haver revitalização que resulte” (Queiroz e Portela, 2009: 155). Parece, então,

necessário contrariar a ideia de que possuir um imóvel em área que é patrimônio seja um ônus financeiro, mas antes fazer com que seja visto como um bônus, ou um instrumento de valor econômico potencial (Lacerda, 2012: 50).

Sendo assim, pode considerar-se como desejável o aumento do valor econômico dos imóveis na cidade histórica de Ouro Preto, apesar dos efeitos perversos, conforme evidencia Costa (2011) em entrevistas com moradores da cidade,

[...] nós estamos sendo expulsos de Ouro Preto com a valorização imobiliária e o desenvolvimento do turista e da UFOP. Quem tem uma casinha aqui tá alugando ou vendendo caro, para ir morar em outras cidades mais baratas e viver do aluguel caro que fica aqui (Costa, 2011: 289).

Na cidade de Olinda, em Pernambuco, centro histórico Patrimônio Mundial da UNESCO, devido ao caráter distinto do lugar e às comemorações do Carnaval, que ocorrem ao longo de todo o ano, o aumento do preço dos imóveis também foi observado. Dessa forma, a impossibilidade da compra pela classe média ocasionou um novo fenômeno: a aquisição dos imóveis por estrangeiros que lá querem investir e até morar (Katter apud Moreira, 2006).

3.2 O incentivo extrafiscal como política de estímulo aos “Grandes Projetos Urbanos”

Em políticas de revitalização urbana e financiamento dos “Grandes Projetos Urbanísticos” nos centros históricos (Carrión, 2007), os incentivos fiscais são vistos como instrumento estimulador, conforme trata Zancheti (2011):

Os incentivos fiscais são a forma mais tradicional de financiamento dos governos para os projetos de regeneração. Também são os mais controversos quanto à avaliação da sua eficácia. Podem assumir várias modalidades, como a renúncia fiscal, os abatimentos, as isenções e os créditos de impostos. Todos esses tipos visam manter ou atrair novos investidores privados para as áreas urbanas dos projetos de regeneração, pela diminuição do custos de operação dos negócios e das obras de reforma dos imóveis (Zancheti, 2011: 12).

Nesse contexto, as concessões tributárias envolvem uma dimensão maior de política, em que, de maneira geral, apoiam grandes empreendimentos e estimulam os investidores a reabilitar imóveis privados nas áreas históricas. Aqui o incentivo extrafiscal do IPTU pode atuar sob outra perspectiva e, em muitos casos, por um período determinado de tempo. Um exemplo desse tipo de uso do IPTU pode ver-se em São Paulo, onde se estabeleceu a isenção por um período de dez anos para os proprietários de imóveis históricos que reabilitassem sua fachada (Coulomb, 2001: 80).

Outro caso é a cidade do Porto, em Portugal, onde o imposto municipal é usado na forma de isenção fiscal, concedida por um período de cinco anos aos proprietários que reabilitarem os seus imóveis nas áreas de reabilitação urbana pré-delimitadas (Porto Vivo, s/a)¹⁸. Expõe Coulomb (2001) que:

El impacto de estas políticas fiscales no ha sido del todo evaluado, pero existen indicios que hacen pensar que la asignación de las inversiones en función de la sola lógica del mercado (la rentabilidad) puede conducir a efectos perversos o por lo menos no deseados. Por una parte, los inversionistas y propietarios buscan disminuir el nivel de riesgo de sus inversiones exigiendo mayores incentivos por parte de la hacienda local, así como una menor regulación normativa por parte de las instituciones públicas encargadas de la protección del patrimonio. Por otra parte, como se ha podido evaluar en el caso de la ciudad de México, las inversiones suelen aplicarse a espacios y a usos que ofrecen mayor rentabilidad (museos, comercios y equipamientos turísticos), dejando fuera a la vivienda - sobre todo para familias de bajos ingresos - y a las áreas más deprimidas de los centros históricos (Coulomb, 2001: 80).

Partindo da linha de pensamento do autor citado acima, convém considerar que as transformações estimuladas não sejam voltadas somente ao mercado, nomeado por Souza (2004) de “*Planejamento Mercadófilo*”, já que esse tipo de planejamento, segundo o autor, está preocupado em atrair investimentos: “do oferecimento generoso de infra-estrutura para mega-empreendimentos empresariais, até incentivos fiscais, passando pelo *marketing* urbano [...], vale tudo na hora de atrair investidores” (Souza, 2004: 54).

Por outro lado, os programas de incentivos fiscais foram considerados instrumentos eficazes em Kentucky, nos Estados Unidos. De acordo com estudos, na cidade de Louisville, a política de incentivos fiscais auxiliou na preservação histórica e na criação de emprego, com isso, segundo pesquisas, a preservação resultou em mais criação de emprego do que a maioria dos outros investimentos públicos (Gilderbloom, Hanka e Ambrosius, 2009).

Salienta Coulomb (2001) que, embora haja uma grande diferença entre as cidades, reconhece-se que a política fiscal é um importante instrumento para a mobilização de recursos financeiros pelos proprietários, bem como para atrair investimentos externos para as áreas históricas. No entanto, a maioria dos governos locais ainda não possui uma estratégia clara a esse respeito, sem que exista uma política de avaliação e de regulação do mercado imobiliário, menos ainda uma estratégia sobre a cidade como um todo.

¹⁸PORTO VIVO- Sociedade de Reabilitação Urbana, Portugal: <http://www.portovivosru.pt/pt/incentivos/beneficios-fiscais/imi>.

Nas palavras de Zancheti (2007a):

Ese modelo de financiamiento se muestra eficiente para el lanzamiento y la ejecución de las primeras fases de la revitalización, pero con poca capacidad para sostener el proceso al mediano y largo plazos (Zancheti, 2007a: 351)

Frente a esses novos desafios trazidos pelas políticas, ditas neoliberais, para a gestão das cidades históricas, particularmente nas declaradas Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO, deve-se observar até que ponto a implementação e manutenção de determinadas políticas de patrimônio, que anteriormente eram vistas como fundamentais, podem realmente contribuir à efetiva qualidade da cidade histórica. Nessa perspectiva, importa refletir sobre o que significa viver no núcleo histórico, entre ônus e decadência do que é visto como patrimônio de todos e lugar estratégico de múltiplos usos e fonte de vários recursos econômicos, potenciando processos de gentrificação e empresarialização da cidade.

3.3 A gestão da política de benefício fiscal do IPTU nas cidades brasileiras pós década de 1990.

A partir do contexto acima esboçado, inicia-se uma nova onda de políticas de redução e/ou isenção do IPTU em muitas das cidades históricas brasileiras, das grandes às pequenas, contempladas ou não por novos projetos urbanísticos.

Em muitos casos, as políticas públicas podem surgir para tratar dos problemas existentes identificados, sem considerar a fundo as causas desse problema. Nem sempre o Governo possui tempo hábil para efetuar um adequado processo de planejamento de suas políticas. Em muitas situações, o estudo adequado sobre o processo de implantação de uma política é raramente realizado (Pressman e Wildavsky apud TCU, 2014).

Em termos de gestão, a política pública do incentivo fiscal, em alguns casos, tem sido administrada por órgãos locais, tais como: de patrimônio/cultura/turismo, de planejamento urbano ou finanças públicas; também por instituições federais de preservação do patrimônio: no caso do Brasil, pelo IPHAN. Ainda, tal política pode ser gerida de maneira solidária, neste caso, por instituições municipais ou municipais-federais.

Na cidade de Laguna, em Santa Catarina, a iniciativa para a aplicação do incentivo fiscal deu-se pela relação entre IPHAN e prefeitura do município, sendo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional o responsável pela avaliação do estado de conservação dos imóveis e também pelo contato com os proprietários. A prefeitura, por sua vez, através do órgão de fiscalização de tributos do município, é

incumbida de aplicar as reduções fiscais, conforme indicadas pelo IPHAN. Esse mesmo contato e vistoriamento pelo IPHAN ocorre na área preservada da cidade de São Francisco do Sul, também no Estado de Santa Catarina (Silva, 2006: 92; Herbst, 2016).

Ao tratar do incentivo fiscal em Laguna-SC, complementa Silva (2006: 105) que o próprio IPHAN afirma que “o benefício fiscal para o proprietário, em valores reais, é irrisório diante dos custos para a manutenção do bem”. Nesse entendimento, quais motivos fazem com que entes federados e municipalidades mantenham esta política pública extrafiscal? De acordo com Rocha (2010), antes da formulação de qualquer lei, o governo deve colocar as seguintes questões: É a presente lei necessária, ou pode a política ser implementada de outra forma? A lei vai ao encontro dos objetivos propostos?

Retomando a lógica da gestão, a condição de possuir bens tombado a nível federal não implica a coordenação da política pelo IPHAN. Como exemplo, pode-se citar a cidade de Florianópolis, onde a administração do incentivo fiscal¹⁹ é feita pelo Serviço de Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município (SEPHAN), juntamente com o Instituto de Planejamento Urbano (IPUF). Também é gerida a política pelos órgãos locais nas cidades de Porto Alegre²⁰ (RS), Belo Horizonte²¹ (MG), Belém²² (PA), Curitiba²³ (PR), Corumbá²⁴ (MS), Recife²⁵ (PE), São Luis²⁶ (MA), Ouro Preto²⁷ (MG), entre outras. Ao verificar o processo de avaliação do incentivo nas cidades citadas, ficou confirmada a carência de estudos que abrangem a gestão desse benefício e os seus verdadeiros reflexos na área histórica.

Na cidade de Pelotas (RS), que já na década de 1980 concedia o benefício fiscal²⁸ aos imóveis históricos do município, o exercício da política de isenção do IPTU²⁹ tem sido gerido pela Secretaria de Cultura em conjunto com a Secretaria de Finanças da cidade.

Em entrevista com os agentes responsáveis pela gestão da política no município, esses confirmaram ser o incentivo uma medida que possibilita um estímulo à

¹⁹ Lei n° 12.608/2014

²⁰ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?reg=11&p_secao=87

²¹ Lei n° 5.839 de 27/12/1990

²² <http://www.belem.pa.gov.br/sefin/site/?p=1145>

²³ <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/iptu-isencao-e-reducao/373>

²⁴ Lei Complementar n° 100/2006

²⁵ Lei n° 15.563/1991

²⁶ Lei n° 3836/1999

²⁷ Lei complementar n° 71 /2010

²⁸ Lei n° 2.708/82 artigos atualizados na Lei Municipal n° 5.146 de 2005

²⁹ Lei municipal n° 5.146 de 2005

conservação dos imóveis pelos particulares³⁰, uma vez que, há um aumento gradual do número de solicitações do benefício a cada ano. Contudo, tais evidências permanecem genéricas e imprecisas, primeiramente porque se atêm somente a quem solicita a concessão, excluindo aqueles que têm o direito à benfeitoria, mas não a solicita. Além disso, a secretaria de finanças do município, órgão encarregado de efetivar a isenção, não possui resultados quantitativos que mensurem os valores abdicados de arrecadação em função da isenção do fisco.

Em pesquisas anteriores da autora Francine Tavares (2013, 2016), foi verificado que a política pública do benefício extrafiscal na cidade de Pelotas é simbólica e contribui de forma pormenorizada tanto no incentivo à conscientização da memória da cidade quanto economicamente na conservação do imóvel.

Alguns estudos já demonstravam que ações de isenções fiscais não são tão atraentes aos privados, mesmo quando o incentivo se estende a outros imóveis, como é o caso da “Lei de Fachadas”³¹ instituída na cidade de São Paulo na década de 1990.

A nova lei introduziu várias novidades com relação às anteriores que instituíram incentivos fiscais à atividade de preservação na cidade. Em primeiro lugar, vinculou a isenção total do imposto apenas à recuperação e conservação externa dos edifícios e, em segundo, desvinculou o benefício fiscal do bem preservado, permitindo o seu usufruto em outro imóvel qualquer. Para tanto, a conservação das fachadas de um imóvel preservado gera um “certificado de isenção” que pode ser usado para pagar ou abater o valor do IPTU de outro imóvel pertencente a quem patrocina a intervenção, mesmo quando localizado fora do centro. Em suma, instituiu-se uma espécie de operação fiscal interligada, por meio da criação de um papel comercializável no mercado que permite isenção sobre isenção, aumenta o montante de renúncia fiscal e, na prática, estende o benefício a imóveis não preservados. [...] A “Lei das Fachadas”, entretanto, também não despertou grande interesse no mercado, sendo registrados, até 2002, apenas 46 solicitações de utilização do mecanismo e cinco concessões efetivadas (Sant’Anna, 2004: 198).

Hoje, diante dessas novas tendências de gestão compartilhada, precisa-se de resultados que possam realmente auxiliar nas dinâmicas da cidade e suas áreas históricas. Dessa forma, uma política pública urbana deve ir de acordo com os novos desafios que se impõem dentro do contexto de uma boa governança, devendo, necessariamente, ser capazes de compartilhar interesses dos mais diversos atores envolvidos.

³⁰Entrevista com técnicos e arquitetos da Secretaria de Cultura de Pelotas ano de 2013, ver (Tavares, 2013)

³¹ Decreto nº 37.302, de 27/01/98

O que se pode perceber é que uma das principais dificuldades desses incentivos aplicados sem uma política de formação da agenda, foi justamente a implementação de processos de gestão equivalentes, isto é, sem uma investigação das especificidades e dos fatores que propiciariam o sucesso ou fracasso em cada local, auxiliando, dessa forma, no desenvolvimento da cidade.

Em suma, embora muitas cidades brasileiras, pós década de 1990, tenham utilizado o incentivo fiscal como política preservacionista, de um modo geral; o que foi verificado, é que tal política continua sendo aplicada de modo extremamente amadorístico e empírico, ou seja, sem a utilização de um apoio teórico e metodológico em sua gestão.

3.4 O incentivo extrafiscal visto como perda arrecadatória para o poder público

Partindo do entendimento de que as cidades históricas, principalmente as classificadas UNESCO, tornaram-se locais de múltiplas dinâmicas e vivências, onde há uma disputa para se instalar uma ampla rede de lojas, museus, hotéis, bares, restaurantes, festas, entre outros usos que visam, sobretudo, responder e atrair um maior número de visitantes. Que papel terá o incentivo fiscal nestas áreas que anteriormente eram vistas como locais de atraso, pobreza e insalubridade, porém hoje não mais os são? Sob esse contexto que será analisada a política extrafiscal do IPTU, a partir da visão do poder público, o qual deixa de arrecadar o tributo que, na maioria das vezes, foi concedido por legislações redigidas em épocas passadas, não levando em conta as transformações que sofreram tais áreas históricas.

Na cidade de Madri, por exemplo, o contexto neoliberal do poder local e regional e o primado da competitividade face a outras cidades, levou a que, em 2015, tenham sido eliminadas as isenções aos imóveis históricos destinados às atividades econômicas que não sejam de interesse geral, o que inclui o Hotel Ritz, os edifícios de empresa de telefonia e da Zara. A reportagem ratifica tal caso:

Así, por poner un ejemplo, en Madrid existen hoteles (como el Ritz o el Palace) que por el hecho de estar ubicados en un inmueble que forma parte del Patrimonio Histórico están exentos de pagar el IBI, lo que, en opinión de los expertos consultados, supone una auténtica competencia desleal con otro hotel que no esté ubicado en un inmueble de estas características[...] Con esta especificación, las viviendas situadas en edificios de Patrimonio Histórico seguirán sin tener que pagar IBI. En la Gran Vía madrileña, por ejemplo, no tendrán que tributar por este impuesto las casas allí ubicadas [...] (Guijaro, 2012).

El Ayuntamiento de la capital, gobernado por Ahora Madrid, ha anunciado nuevas medidas fiscales orientadas a incrementar la recaudación. La más polémica ha sido la eliminación de la exención la que gozan los edificios históricos de Madrid que albergan algún negocio (Ortega, 2015).

A discussão alarga-se a outras cidades classificadas Patrimônio Mundial, tais como: Salamanca, Cáceres, Santiago de Compostela e Toledo. Além dessas, na capital da Catalunha, Barcelona, modelo de políticas e equipamentos culturais, se tem discutido a isenção do imposto aos imóveis catalogados de interesse patrimonial que cobram entrada ou que são utilizados para eventos, como a Casa Batlló, no Paseo de Gràcia, assim como muitos que são usados para instalações de hotéis ou sedes de grandes empresas (Sala, 2013). O assunto tem sido levado tão a sério que até as igrejas são referenciadas: “*Barcelona deja de cobrar 927.700 euros al año por la exención del IBI a la Iglesia Católica*” (La Vanguardia, 2016), “*Alicante quiere cobrar el IBI a la Iglesia y acabar con sus privilegios*” (Bolland, 2016). Também em Roma a questão tem sido discutida, como se depreende de títulos de grandes jornais: “*Chiesa e Imu, evasi 19 milioni solo a Roma*” (Rossi, 2015), “*Quanto paghiamo per la Chiesa*” (Munafò, 2011). Essas questões não serão aqui tratadas, pois requerem uma análise maior em relação a leis e a contextos históricos, políticos e econômicos específicos. É importante, porém, perceber as diversas conjunturas em que se mobiliza o incentivo fiscal e vê-lo como parte da resposta que é dada aos novos desafios de gestão das cidades contemporâneas.

No caso do Brasil, alguns autores citam que o incentivo fiscal, como medida compensatória, apresenta-se vantajoso e eficiente para a Administração, uma vez que não gera grandes perdas arrecadatórias ao Município (Freire, 2014). Todavia, na cidade de Goiás, onde o sítio protegido corresponde a 40% da área urbana, mas atinge quase 55% da população e das unidades edificadas (Brasil, 2005a), o que significaria a aplicação desse benefício, visto que quase tudo é histórico? Retomando a ideia do território e não do lugar, trazida pela citação de Harvey (2005) anteriormente abordada, a abdicação da arrecadação por parte do poder público deve ser bem avaliada em termos de resultados para toda a cidade, uma vez que fere o direito de igualdade entre os demais habitantes que não vivem na área protegida.

A aplicação do benefício nas cidades portuguesas de Porto, Évora e Guimarães também tem gerado contestações por parte de poderes públicos, uma vez que o benefício era concedido automaticamente, conforme tratado no Estatuto dos Benefícios Fiscais, isto é, não necessitando de acompanhamento e vistorias.

A partir do ano de 2012, os serviços locais de finanças resolveram recusar novas solicitações de isenções aos imóveis localizados nos centros históricos classificados pela UNESCO. O presidente da Câmara Municipal de Évora, em entrevista, abordou o assunto:

No centro histórico de Évora - o maior do país classificado pela UNESCO, com 107 hectares - a isenção abrange mais de 4 mil proprietários e significa quebra de receita da autarquia de cerca de 500 mil euros (Maneta, 2010).

Evidentemente que tal iniciativa por parte do poder público tem gerado uma série de reclamações dos proprietários aos órgãos da administração pública, visto que a concessão está regulamentada em lei. O ICOMOS-Portugal, no ano de 2016, apresentou um documento tratando da legalidade da lei a qual aborda o benefício, e que a não aplicação da extrafiscalidade, por parte dos órgãos municipais, fere o entendimento da importância do valor cultural do patrimônio.

No ano de 2016, com a revisão do Plano Diretor do Município do Porto, o tema da extrafiscalidade volta a ser debatido, porém de uma forma participativa, a partir de uma conferência organizada pela Associação Portuguesa para Reabilitação Urbana e Proteção do Patrimônio (APRUPP): "*Tributação sobre o património enquanto instrumento de política pública de incentivo à reabilitação urbana*", tal palestra contou com a presença de técnicos de câmaras municipais além de instituições públicas e privadas (proprietários e investidores). De acordo com reportagens, a partir do ano de 2017, cada município desenvolverá um regulamento municipal especial para o IPTU dos Centros Histórico, no qual será estabelecido o regime de isenção do referido imposto, bem como as situações excepcionais em que a isenção não se aplicará (Silva, 2016; Porto Vivo, 2016; Porto, 2016).

Por fim, tanto no Brasil como em países da Europa, verifica-se que o Estado surge como um mediador de interesses dos mais diversos atores e que está mais atento considerando a integração e a participação dos atores envolvidos no processo. Resulta claro que compreender as dinâmicas das áreas históricas, bem como os seus usos e usuários é fundamental e necessário frente aos novos desafios de gestão urbana. Nesse sentido, a avaliação da política extrafiscal adquire uma importância que vai além da consideração entre o bom e o ruim que essas ações governamentais possam trazer, apontando para a necessidade de que elas sejam bem pensadas e realmente eficazes face a um objetivo político, diante de uma nova conjuntura de gestão associada à boa governança do território-patrimônio-população.

Capítulo 4

Metodologia para avaliação da política pública de incentivo fiscal do IPTU nas cidades Patrimônio Mundial de Ouro Preto – MG, São Luís- MA e Olinda – PE.

O presente capítulo parte de dois objetivos principais: a) verificar até que ponto as novas abordagens de gestão têm sido incorporadas pelos órgãos que atuam com as políticas públicas do patrimônio, mais especificamente na política de incentivo fiscal do IPTU; b) ver de que forma a política de incentivo fiscal do IPTU pode contribuir para a vitalidade e qualidade da área histórica, ou seja, identificar se a extrafiscalidade é uma política pública urbana importante para o desenvolvimento das áreas históricas Patrimônio da Humanidade.

Para alcançar os objetivos pretendidos e porque não é possível dar a resposta em abstrato, foram selecionadas três cidades para estudo de caso: Ouro Preto- MG, São Luís- MA e Olinda- PE. A escolha dessas cidades se deu pelos seguintes critérios: serem núcleos históricos classificados como Patrimônio da Humanidade ICOMOS (UNESCO) e estarem localizadas no mesmo território nacional, portanto, dentro de um mesmo contexto democrático, administrativo e político. Além disso, dos núcleos históricos brasileiros integrantes da Lista Patrimônio Mundial, somente nas cidades de Ouro Preto e São Luís vigora a legislação da política de incentivo fiscal do IPTU, enquanto o caso de Olinda foi avaliado *ex-ante* sua implementação.

Em relação ao estudo de caso, segundo (Martins, 2008):

[...] trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro do seu contexto real, onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto (Martins, 2008: s/p).

À procura de respostas para os objetivos e questões levantadas, a investigação foi conduzida por um conjunto diversificado de técnicas e de metodologias que foram se sobrepondo e complementando-se ao longo de todo o processo, traduzindo vários julgamentos. Assim, a análise da política de incentivo fiscal do IPTU foi realizada com base em:

- **Pesquisa documental:** foram levantados e analisados os documentos realizados para subsidiar a política fiscal em questão e feita a identificação das estratégias de gestão adotadas pelo poder público para essa política. A pesquisa documental subsidiou a realização das entrevistas e do levantamento de campo nas áreas históricas.

- **Entrevistas exploratórias:** foram realizadas junto às instituições consideradas “chave” para a compreensão das dinâmicas e dos cruzamentos entre a governança e a política de incentivo fiscal do IPTU nas cidades, sendo de fundamental importância para a mensuração e o tratamento dos dados quantitativos e qualitativos e das análises dos processos de gestão interna da política. Além disso, os contatos mantidos com tais órgãos ajudaram a uma identificação mais rigorosa dos principais atores interessados na política extrafiscal.
- **Questionário estruturado:** foi destinado à população possível beneficiária da política pública extrafiscal, sendo entrevistados tanto residentes quanto comerciantes, sejam eles proprietários ou inquilinos dos imóveis. Apesar de não ser possível reunir uma amostra universal, o número de questionários aplicados foi proporcional ao tamanho da área protegida UNESCO. Assim, em Ouro Preto, que tem 167,6ha, foram aplicados 100 questionários, já em São Luís, que possui 66,65ha, foram aplicados 40 questionários.
- **Observações e levantamentos:** foram realizadas observações, *in loco*, dos fluxos diários que caracterizam essas áreas, bem como levantamentos fotográficos do estado de conservação dos bens culturais localizados nesses núcleos.

4.1 Por que avaliar a política pública de incentivo fiscal?

Partindo do entendimento de que uma política pública é elaborada pelo Estado para enfrentar um problema público e que um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e há expectativa do alcance de uma situação melhor (Secchi, 2015: 10), a proposição de uma política de patrimônio nas áreas históricas pode ser tanto necessária quanto desejável. No entanto, para saber se a sua aplicação é condizente com as demandas e motivos que a geraram, faz-se necessário avaliá-la quanto aos impactos obtidos.

Nesse sentido, a avaliação pressupõe que questionamentos sejam colocados aos órgãos coordenadores e executores das políticas, e as respostas permitem que se julguem os impactos efetivos da criação de determinado programa de preservação do patrimônio. A avaliação surge, portanto, como um julgamento de uma política pública, representando uma forma de verificar os efeitos da mesma face aos recursos mobilizados, podendo subsidiar: o planejamento e a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, as suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou a interrupção das ações.

A avaliação de uma política pública, apoiando-se em (Arretche, 1998: 1), “se trata precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política [...]”. Ainda, complementando a ideia da autora, a avaliação é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões, permitindo ao governante certo conhecimento dos resultados de uma ação (Ala-Harja e Helgason, 2000).

Dessa forma, compreender os fatores que contribuem ou não para a eficácia de uma política deve ser o ponto de partida para qualquer avaliação que vise ao incremento do papel da política de incentivo fiscal, sendo possível chegar à constatação que somente a implementação da política não é responsável pela manutenção dos residentes, como também pelo estímulo à conservação do patrimônio. Assim, um conjunto de políticas capaz de abordar condições de vida dos residentes, garantir o envolvimento da comunidade e a participação de diferentes escalas para a compreensão dos problemas, identificando possíveis soluções e desejos comuns, poderá ser mais eficaz e tornar-se mais estimulantes do que somente a política extrafiscal. Eis aqui o valor da avaliação no processo.

Desse modo, levando em consideração o momento de sua realização, os estudos avaliativos diferenciam-se em *ex-ante* e *ex-post* (Ramos e Schabbach, 2012).

A avaliação *ex-ante* é realizada antes do começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não e de ordenar os vários projetos segundo a sua eficiência, a fim de alcançar os objetivos determinados (Cunha, 2006).

Alguns autores abordam o monitoramento como uma avaliação intermediária, sendo conduzido durante a aplicação de um programa como meio de adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir (Ala-Harja e Helgason, 2000). Nesse entendimento, o monitoramento e a avaliação constituem processos complementares, já que a avaliação *ex-post* é realizada ao final da execução de uma política, quando as decisões passam a ser baseadas nos resultados alcançados (Mokate, 2003), visando trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa (Ala-Harja e Helgason, 2000).

Quanto à posição do avaliador ante o objeto avaliado, Arretche (1998) defende que as avaliações devem ser conduzidas por órgãos independentes e que o ponto em questão é a neutralidade da avaliação. A neutralidade, todavia, é muito difícil de ser alcançada nas avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas pela execução de uma dada política.

Finalmente, considerando os princípios, documentos e teorias que abordam a boa governança, há quase um consenso na literatura de que os motivos para realizar estudos de avaliação de políticas públicas estão relacionados com a transformação da administração pública em uma administração mais moderna e eficiente (Cunha, 2006). No entanto, a aplicação dos critérios de avaliação depende, principalmente, de uma boa operacionalização, já que, para alcançar esse resultado, é necessário agregar uma série de informações, indispensáveis para convertê-las nas ferramentas que permitam avaliar os indicadores.

4.1.1 Ferramentas para avaliação da governança na política de incentivo fiscal do IPTU:

À luz dos documentos apresentados anteriormente, os quais tratam da avaliação como um dos processos necessário à boa governança, para avaliar a política pública extrafiscal do IPTU, optou-se por utilizar como base orientadora para as entrevistas desenvolvidas nas instituições públicas o “Modelo do Tribunal de Contas da União para Avaliação da Governança em Políticas Públicas” (TCU, 2014). Dos oito componentes apresentadas como ideais para identificação de boa governança institucional, elegeu-se três desses, que são: planos e objetivos; participação; monitoramento e avaliação. Tais escolhas foram priorizadas por estarem diretamente relacionadas com princípios de boa governança apresentados no Livro Branco (2001) e nos “Princípios de Governança para as Áreas Protegidas no século XXI”, considerados pelo Instituto sobre Governança (2003). Com isso, buscou-se identificar até que ponto essas novas abordagens de gestão nas áreas históricas têm sido incorporadas pelos órgãos que atuam na política operacional de incentivo fiscal do IPTU.

Quadro 2- Questões para avaliação da governança da política pública do incentivo fiscal do IPTU no setor público: **Planos e objetivos**

Questão	<ul style="list-style-type: none"> • Por que a política de incentivo fiscal do IPTU foi implementada? Qual o objetivo? • Em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?
O que a análise vai permitir dizer:	<ul style="list-style-type: none"> • Se existem planos para avaliar os efeitos da política; • Se há consciência interna na lógica de intervenção da política pública e; caso não haja consciência, quais são as fragilidades no encadeamento das ações, produtos e efeitos; • Se foram identificados possíveis efeitos indesejados decorrentes da implantação; • Se o planejamento identificou e definiu os resultados esperados pela política;

- Se há precisa definição de responsabilidades por produtos e ações, incluindo as etapas intermediárias;

Fonte: TCU (2014)

Quadro 3- Questões para avaliação da governança da política pública do incentivo fiscal do IPTU no setor público: **Participação**

Questão	<ul style="list-style-type: none"> • De que maneira ocorre a participação das partes interessadas no âmbito da política pública?
O que a análise vai permitir dizer:	<ul style="list-style-type: none"> • Se há participação das partes interessadas (demais órgãos da administração) na política pública; • Se existe um contato regular entre os gestores e os proprietários dos imóveis • Se as partes interessadas possuem acesso as informações técnicas e bases abertas de dados que os permitam participar efetivamente do desenvolvimento da política pública;

Fonte: TCU (2014)

Quadro 4- Questões para avaliação da governança da política pública do incentivo fiscal do IPTU no setor público: **Monitoramento e avaliação**

Questão	<ul style="list-style-type: none"> • Como é feito o monitoramento e avaliação da política pública com o intuito de produzir informações para auxiliar nos processos decisórios favorecendo o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados?
O que a análise vai permitir dizer:	<ul style="list-style-type: none"> • Se há clareza quanto ao monitoramento e avaliação; • Se há indicadores-chave de monitoramento e avaliação; • Se há disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política;

Fonte: TCU (2014)

4.1.2 Ferramentas para avaliação da política de incentivo fiscal do IPTU na área protegida UNESCO.

O questionário foi construído a partir de uma estrutura que contextualiza cada questão do patrimônio de forma ampla e ilustra a necessidade de uma abordagem integrada. Dessa forma, reconhecendo que a cidade é uma realidade complexa, foram reunidas às questões a dimensão física, social, ambiental, econômica e cultural. Por esse meio, buscou-se compreender quais seriam as políticas capazes de estimular as pessoas a tornarem-se mais felizes na área em que vivem ou trabalham, bem como entender a verdadeira contribuição de uma política pública de incentivo fiscal.

Quadro 5- Questionário proprietários/ inquilinos possíveis beneficiários do incentivo fiscal do IPTU

INDICADORES	VALOR DO INDICADOR
Tem conhecimento de que o seu imóvel pode receber o incentivo fiscal do IPTU?	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
Já solicitou o incentivo?	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
Existe contato entre os gestores e os proprietários e usuários dos bens edificados?	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
Acredita que esse incentivo é economicamente estimulante para auxiliar a manter o imóvel em bom estado?	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
Acredita que esse incentivo estimula novas pessoas a viverem na área histórica ou a não saírem dela?	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
Em sua opinião, que obras predominam no centro histórico?	<input type="checkbox"/> Patrimônio edificado <input type="checkbox"/> Infraestrutura espaço e equipamentos <input type="checkbox"/> Habitações sociais <input type="checkbox"/> Mobilidade urbana, acessibilidade
Abriria mão desse incentivo fiscal do IPTU, caso esse valor fosse aplicado em melhorias no centro histórico como um todo?	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
O que tornaria você mais feliz por viver no centro histórico e faria você cuidar mais do seu imóvel? (pode escolher mais de um item)	<input type="checkbox"/> Infraestrutura- espaço lazer e equipamentos públicos <input type="checkbox"/> Mobilidade e acessibilidade. <input type="checkbox"/> Mais pessoas vivendo na área <input type="checkbox"/> Conservação do patrimônio edificado <input type="checkbox"/> Mais estabelecimentos comerciais locais (comércio atacadista e varejista)/prestação serviços <input type="checkbox"/> Mais comércio voltado a atender turistas <input type="checkbox"/> Entretenimento e eventos culturais para atrair mais turistas e consumidores <input type="checkbox"/> Mais incentivos fiscais <input type="checkbox"/> Atividades de ensino próxima, segurança, limpeza urbana, iluminação pública, saneamento básico

Fonte: Autora (2016)

A avaliação da política pública na área histórica foi realizada com base na análise que levou em consideração os fatores inter-relacionados, bem como foram escolhidos em um processo de ajuste simultâneo entre a lista de indicadores e os estudos de caso, permitindo que os indicadores e suas dimensões reflitam uma análise calcada na experiência de casos, por meio de um *feedback* contínuo.

O Manual de Referência- Gestão do Patrimônio Mundial Cultural (UNESCO, 2016), documento ao qual baseia-se este estudo, faz referência aos indicadores e a sua importância no sistema de gestão que, de acordo com Januzzi (2002), devem expressar de forma quantitativa e/ou qualitativa o desempenho que se quer demonstrar. No caso da política em estudo, os indicadores reunidos devem demonstrar até que ponto a

política de incentivo fiscal do IPTU pode contribuir para moldar a cidade histórica e, conseqüentemente, estimular novas condutas.

Capítulo 5

Análise da governança na política pública de incentivo fiscal do IPTU: um estudo de caso nas áreas históricas, Patrimônio Mundial, de Ouro Preto-MG, São Luís- MA e Olinda- PE.

5.1 Ouro Preto - MG

5.1.1 Breve histórico de gestão

A cidade de Ouro Preto tem uma população de 74.356³² habitantes, com área territorial de 1.245,865 (Km²)³³, sendo que a área delimitada Patrimônio Mundial corresponde a 167, 8ha. Foi a primeira cidade no Brasil a receber o título de Patrimônio Mundial UNESCO, em 1980³⁴, com o seu histórico de gestão patrimonial marcado desde 1933, quando foi declarada Monumento Nacional³⁵.

Foi com a criação do SPHAN³⁶ e do Decreto Lei nº 25/1937 que foram fornecidos meios legais para uma política de preservação efetiva, introduzindo-se o instrumento central do "tombamento", em 1938, na área histórica de Ouro Preto.

Estudos apresentam que até meados das décadas de 1980-1990, a cooperação entre o poder municipal e o IPHAN na gestão do patrimônio da cidade apresentava-se com muitas dificuldades de diálogos (Aguiar, 2006), sendo o IPHAN a única instituição atuante de preservação na cidade, o que se manteve até o início do século XXI. No ano de 2001, foi iniciado o Programa Monumenta na cidade de Ouro Preto, permanecendo até meados de 2011.

Vale ressaltar que somente no ano de 2006 foi criada a Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano (SMPDU), atual Secretaria Municipal de Patrimônio. Ainda, no mesmo ano, o município inicia a sua participação no Programa Estadual ICMS-Cultural, coordenado pelo IEPHA³⁷.

³² Estimativa 2016 IBGE

³³ <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=314610>

³⁴ <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/historic-town-of-ouro-preto/>

³⁵ Decreto nº 22.928 – de 12 de julho de 1933.

³⁶ Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional- atual IPHAN

³⁷ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

Em 2013, tem início a execução do Programa Federal PAC2 - Programa de Aceleração do Crescimento/PAC - Cidades Históricas³⁸, estando ainda em processo de execução no município.

Figura 3- Imagem de Ouro Preto-área protegida UNESCO



Fonte: autora (2016)

³⁸ O PAC2-Cidade históricas: constitui uma parceria entre o governo federal coordenada pelo Ministério do Planejamento e financiamento privado do BNDES/Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.

Figura 4- Imagem área protegida UNESCO, Ouro Preto.



Fonte: autora (2016)

5.1.2 A lei de incentivo fiscal do IPTU em Ouro Preto – MG

Em Ouro Preto, a política extrafiscal do IPTU é regulada pela Lei Complementar nº 71/2010. Tal incentivo fiscal é tratado pelo artigo 6º da referida Lei:

Art. 6º Incidirá isenção parcial, **de até 10% (dez por cento) sobre o valor do IPTU**, para imóvel localizado dentro do perímetro de tombamento federal, estadual ou municipal, bem como para imóvel objeto de tombamento individual, observando-se os seguintes itens:

- I - estado de conservação do imóvel;
- II - atendimento aos parâmetros constantes da Lei de Uso e Ocupação do Solo e às normas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN;
- III - atendimento às normas de combate e prevenção a incêndio e pânico;
- IV - condições estéticas da edificação.

§1º O Poder Executivo expedirá regulamento específico estabelecendo critérios de pontuação correspondente a cada um dos itens constantes dos incisos I ao IV deste artigo.

§2º O Prefeito designará Comissão Técnica Especial para a avaliação dos pedidos de isenção, a qual deverá atribuir uma pontuação de 0 a 100 ao imóvel, nos termos do regulamento.

§3º A pontuação equivalente a 100 dará direito à isenção máxima de 10%, sendo que os demais pontos darão direito a isenções proporcionalmente menores.

§4º Não terão direito ao benefício de que trata este artigo os imóveis embargados judicial ou administrativamente.

Tomando conhecimento do artigo 6º da lei municipal nº71/2010, conforme o parágrafo segundo (§ 2º), o qual cita que “O Prefeito designará Comissão Técnica

Especial para a avaliação dos pedidos de isenção [...]”, verifica-se que tal regulamento foi promulgado no Decreto nº 2.485/2010³⁹, que prevê a nomeação de uma comissão técnica especial, composta por agentes da secretaria da fazenda, do IPHAN, do conselho do patrimônio, bem como da secretaria de patrimônio do município. Além desse decreto, no ano de 2011, foram apresentados em diploma complementar (edital nº2/2011-SMF) os requisitos tratados para estabelecimento dos critérios de pontuação aos imóveis, de acordo com o parágrafo primeiro (§1º).

Na procura de uma melhor compreensão em um “emaranhado” de legislações e de como são tratadas na prática tais ações, foram entrevistados o responsável pela Secretaria de Arrecadação do Município (órgão subordinado à Secretaria da Fazenda), agentes da Secretaria de Patrimônio e Cultura e o responsável pelo Escritório do IPHAN em Ouro Preto.

Com base nas entrevistas, foi verificado que a gestão da política do incentivo fiscal do IPTU está sob a responsabilidade da Secretaria de Arrecadação de Tributos do Município, o que se difere do que está inscrito no Decreto nº 2.485/2010. Complementarmente, em relação à pontuação da qual trata o parágrafo 1º e 3º do artigo 6º da Lei, conforme o responsável pela Secretaria de Arrecadação, ou o benefício é concedido, com direito à isenção máxima de 10%, ou ele é negado, não existindo uma pontuação proporcional à conservação do imóvel, apesar do que é descrito também no edital nº 02/2011/SMF.

A respeito da gestão dos processos burocráticos para a solicitação do incentivo extrafiscal por parte dos proprietários de imóvel tombado federal, estadual ou municipal, os trâmites para o pedido do benefício são: 1º) o proprietário deve tirar uma foto da fachada do seu imóvel; 2º) levar a fotografia e preencher um requerimento na secretaria; 3º) aguardar a vistoria do imóvel; e, por fim, 4º) se houver aprovação, o proprietário recebe a concessão de 10%. O formulário para solicitação da isenção foi cedido pelo responsável da pasta, como exemplo.

³⁹Ouro Preto, Decreto nº 2.485 de dezembro de 2010 - Nomeia comissão técnica para avaliação dos pedidos de isenção nos termos do art. art. 6º, §2º, da Lei Complementar Municipal nº 71, de 04 de fevereiro de 2010.

Figura 5- Formulário de requerimento e exemplo de imagem entregue por proprietário solicitante do incentivo fiscal do IPTU

The image consists of two parts. On the left is a document titled 'REQUERIMENTO GERAL' from the 'PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO'. The document is addressed to 'ILMO.SR. Secretário Municipal da Fazenda/ Gerência da Receita Municipal'. It contains several fields for personal and property information: 'Nome/Razão Social:', 'Endereço: Rua _____ nº _____', 'Bairro: _____ Cidade: _____', 'CPF/CNPJ: _____ Tel.: _____', and 'Nº do DAM _____/2015'. Below these fields is a section for the requester's details: 'Ven pelo presente requerer e/ou apresentar à Vª. _____' followed by several blank lines. At the bottom, there is a date field: 'Tenemos em que pede e espera deferimento. Ouro Preto, _____ de _____ de _____' and a signature line: 'Assinatura _____'. On the right is a black and white photograph of a two-story building with arched windows and a balcony, situated on a street with palm trees in the foreground.

Fonte: Secretaria de Arrecadação de Ouro Preto, 2016.

Sobre a avaliação no imóvel, conforme constam nos incisos (III e IV do Art. 6º da Lei), os quais versam sobre a conservação do imóvel e de suas condições estéticas, o responsável esclareceu que são os próprios agentes da Secretaria de Arrecadação que verificam o bom estado de conservação da fachada dos imóveis.

No tocante às questões propostas pelo “Modelo para Avaliação da Governança em Políticas Públicas” (TCU, 2014) e em relação aos **planos e objetivos**, verificou-se que a política não possui um objetivo muito claro, isto é, de modo que fossem expressos os verdadeiros efeitos desejados com a extrafiscalidade. Também é notório que o fator **participação**, designadamente o contato entre os órgãos que atuam na preservação do patrimônio da cidade, em relação à gestão dessa política pública, é inexistente.

Em entrevista com a secretária municipal de cultura e patrimônio, ela confirmou não existir nenhum contato dessa secretaria com o órgão de arrecadação no que tange à gestão da política extrafiscal. Tal informação foi confirmada pelo secretário de arrecadação, que afirmou também não haver comunicação com o IPHAN nos aspectos relacionados à política, informação essa ratificada em entrevista feita com o responsável pelo escritório do IPHAN na cidade, o qual demonstrou não estar a par da existência da

política de incentivo fiscal (Lei municipal nº 71/2010 e Regulamento municipal nº 2.485/2010).

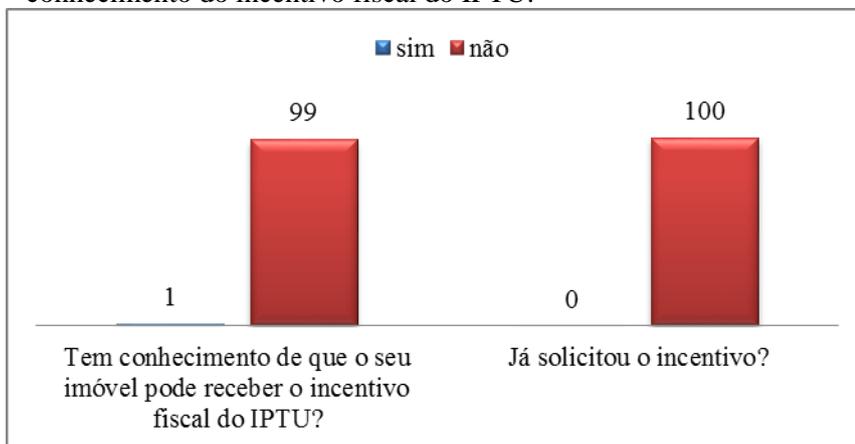
No que se refere ao **monitoramento** e à **avaliação** da política, incluindo indicadores-chave que possam dar conta do andamento da mesma, o responsável pela secretaria de arrecadação foi bem claro:

[...] não passou desde a implementação da lei, em 2010, de trinta e cinco (35) imóveis até agora que solicitaram o incentivo [...]. Não há um controle do aumento ou diminuição dos pedidos, [...] mas o número maior até agora foram trinta e cinco [...] ⁴⁰.

É importante lembrar, conforme estudos anteriores, que o número de domicílios no perímetro tombado a nível federal já contemplava, em 2005, aproximadamente 1900 imóveis (Brasil, 2005: 77) além dos perímetros estadual e municipal, que também seriam beneficiados pela lei de incentivo fiscal.

Dos resultados da avaliação por meio do questionário aplicado aos atores, possíveis beneficiários da concessão fiscal, a constatação da inexpressividade da política foi ratificada.

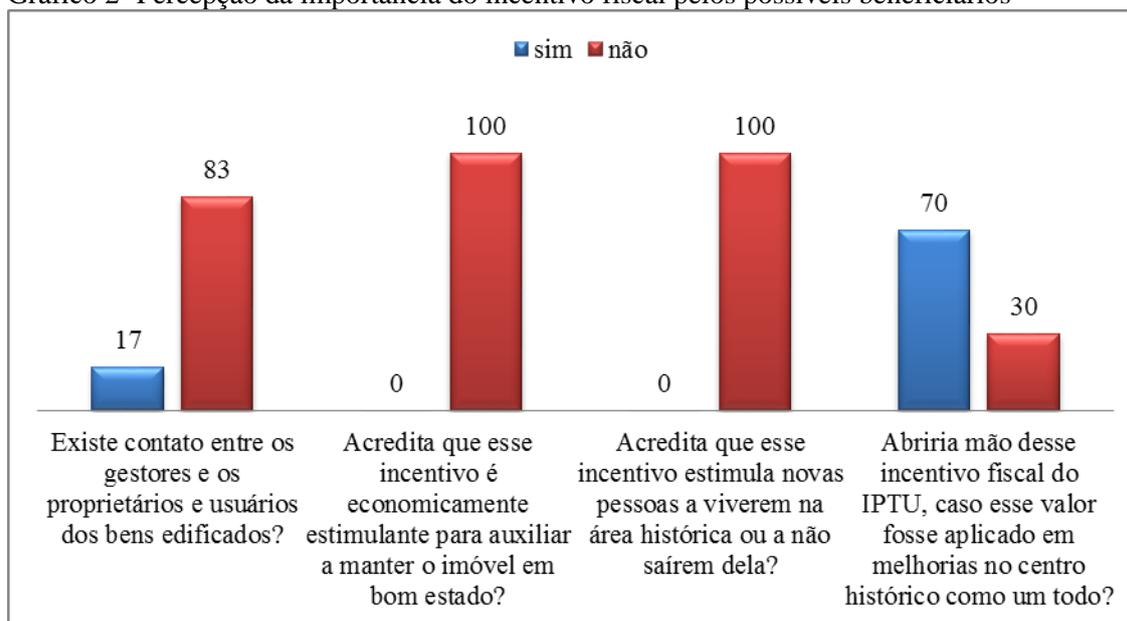
Gráfico 1- Respostas dos entrevistados em relação ao conhecimento do incentivo fiscal do IPTU.



Fonte: Questionário aplicado em Ouro Preto-MG (2016).

⁴⁰ Entrevista responsável pela Secretaria de Arrecadação, em 14 de março de 2016.

Gráfico 2- Percepção da importância do incentivo fiscal pelos possíveis beneficiários



Fonte: Questionário aplicado em Ouro Preto-MG (2016).

Os depoimentos fornecidos por moradores de diferentes localizações da área de estudo confirmam o desconhecimento do incentivo:

[...] eu não sabia disso, pensei que o desconto era pra quem pagasse à vista⁴¹.
 [...] não, isso não existe aqui em Ouro Preto.⁴²
 [...] como é que faço mesmo para pedir esse desconto?⁴³
 [...] não, nunca veio ninguém aqui me falar disso[...].⁴⁴

A partir desses depoimentos e dos resultados do inquérito, constatou-se que o envolvimento da sociedade civil, nos aspectos referentes à participação na política, é inexistente, o que vai em oposição às novas abordagens e princípios de boa governança, em que a participação é considerada de fundamental importância à implementação de políticas que atendam às reais necessidades da população.

A boa governança inclui a relação entre órgãos governamentais, cidadãos e processos democráticos, e a capacidade de promover formas efetivas e funcionais de governo (UNESCO, 2016: 79).

[...] avanços na gestão que colocam cada vez mais a necessidade de uma maior transversalidade temática e de participação da sociedade nas políticas públicas (IPHAN, 2009: s/p).

Partindo da visão das políticas conectadas, constatou-se, também, a predominância da reabilitação, valorizando símbolos materiais da área protegida.

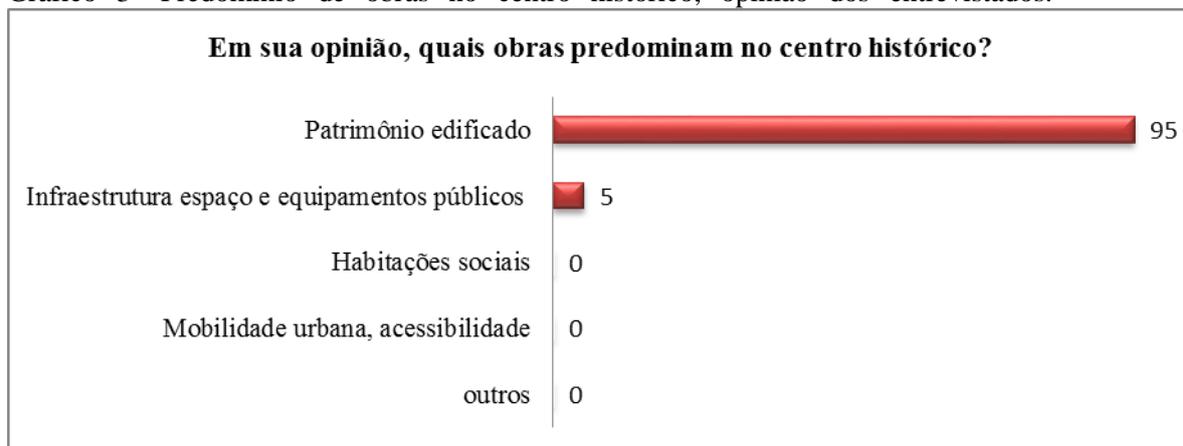
⁴¹ Entrevista concedida por morador de Ouro Preto, Rua dos Paulistas, em 18 março de 2016.

⁴² Entrevista concedida por morador de Ouro Preto, Rua Santa Efigênia, em 19 março de 2016.

⁴³ Entrevista concedida por morador de Ouro Preto, Rua São José, em 7 de abril de 2016.

⁴⁴ Entrevista concedida por morador de Ouro Preto, Rua Alvarenga, em 17 abril de 2016..

Gráfico 3- Predomínio de obras no centro histórico, opinião dos entrevistados.



Fonte: Questionário aplicado em Ouro Preto-MG, (2016).

Gráfico 4- Indicadores de felicidade no espaço urbano



Fonte: Questionário aplicado em Ouro Preto-MG, (2016).

Em relação ao fator felicidade, convém notar que tendência dominante aponta para a contemplação de outros aspectos como forma de estímulo as pessoas a viverem na área histórica, ficando evidente a inexpressividade do incentivo diante dos demais itens.

Em suma, da análise de todo o processo, por meio dos indicadores apresentados pelos possíveis beneficiários da política (no gráfico 1) decorre a constatação de uma

total ausência de informação no que confere a política de incentivo fiscal, não sendo verificada a participação moradores em nenhum momento da política pública. Além disso, a política, por si só, não será capaz de produzir resultados satisfatórios, primeiramente porque o valor de 10% de desconto está muito aquém dos gastos com a manutenção do imóvel antigo histórico, mas, principalmente, porque outros fatores se mostraram mais estimulantes do que o simples desconto fiscal, para que as pessoas conservem seu imóvel, conforme constatados no gráfico 4, tais como: infra estrutura- espaço, lazer, equipamentos públicos, mobilidade e acessibilidade, estabelecimentos comerciais locais, segurança e limpeza urbana.

Finalizando, questiona-se, considerando a ineficácia da política observada tanto em sua gestão interna quanto externa; quais seriam os fatores que motivam a permanência do incentivo fiscal na cidade histórica de Ouro Preto?

5.1.3 Relação entre o incentivo fiscal do IPTU e o Programa do ICMS-Patrimônio Cultural.

Criada com o objetivo de estimular compensatoriamente a proteção do patrimônio cultural exercida pelos municípios de Minas Gerais, a Lei Estadual 13.803/00 constitui um dos mais poderosos instrumentos de gestão da preservação implementados no Brasil nas últimas décadas. Tal Lei foi introduzida a partir das alterações no campo tributário da Constituição Federal de 1988, mais precisamente o artigo 158, inciso IV da Carta Magna.

A Lei Estadual nº 12.040/95, atual 13.803/00 – mais conhecida como Lei Robin Hood – estabelece repasses de recursos arrecadados pelo estado de Minas Gerais, através do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), para os municípios do referido estado brasileiro que cumprirem as deliberações estabelecidas.

O chamado ICMS-Patrimônio Cultural, coordenado pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG), por meio do Conselho Estadual do Patrimônio (CONEP), estabelece normas de gestão e preservação/salvaguarda do patrimônio cultural através de deliberações normativas para que os municípios possam ser pontuados no critério patrimônio cultural (Rangel, 2012). Conforme a tabela de pontuação do setor de patrimônio cultural, uma das atividades que pontua os municípios participantes do programa, são estes possuírem legislações de incentivos tributários, tais como isenção do IPTU. Tal política, introduzida pela

Deliberação Normativa do CONEP nº 01/2011, mantém-se até as deliberações atuais nº 01/2016⁴⁵.

Assim, o programa do ICMS-Cultural pode ser ampliado à medida que o órgão estadual introduz e valoriza novas ações e projetos considerados relevantes (Starling e Reis, 2003). Nesse contexto, segundo os pesquisadores Adebal Júnior e Carlos Faria (2014), o desempenho dos órgãos municipais em ações e políticas de proteção do patrimônio fica, em grande parte, condicionado pelas atividades recomendadas pelo quadro de pontuação do setor do patrimônio cultural.

[...] as ações de proteção do patrimônio desenvolvidas pelos municípios são, em muitos casos, norteadas pela possibilidade de ganho financeiro pautada pela política estadual de repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) [...] (Júnior e Faria, 2014: 48).

Nessa concepção, o apontamento feito por tais autores leva a refletir que, talvez, a política de incentivo tributário do IPTU tenha sido criada para suprir uma pontuação que retorna em valores financeiros para o município.

Sobre a pontuação, cabe ainda mencionar que em entrevista com os técnicos responsáveis pela administração da documentação do ICMS-Cultural em Ouro Preto, esses relataram que a cidade geralmente recebe a maior pontuação entre o *ranking* dos municípios que são contemplados pelo programa. Dos 853⁴⁶ municípios localizados no Estado de Minas Gerais, 741 participaram da pontuação provisória – exercício 2017⁴⁷. Além disso, nos últimos três anos, os retornos financeiros⁴⁸ anuais com o ICMS-Cultural chegam a um milhão de reais para Ouro Preto, sendo repassada a metade desse valor para o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio da cidade, montante que deverá ser revertido em ações para o patrimônio do município.

[...] pretende destacar é que o ICMS Patrimônio Cultural incentivou a entrada da temática da preservação do patrimônio na agenda dos municípios mineiros. Mas, na medida em que as cidades buscam adequar suas ações às deliberações e às resoluções elaboradas pelo IEPHA e aprovadas pelo CONEP, fica em segundo plano o protagonismo dos municípios na formulação de políticas de patrimônio locais (Júnior e Faria; 2014: 67).

Em face do que foi verificado, talvez o objetivo real da criação da política pública de incentivo fiscal do IPTU seja complementar a uma política maior, nesse caso, o programa ICMS- Patrimônio Cultural. Retornando ao exemplo do cabo de aço exemplificado por Secchi (2015: 8), o desconto fiscal constituiria o arame e o Programa

⁴⁵ <http://www.iepha.mg.gov.br/images/stories/ICMS/dn012016-exerc-2018.pdf>

⁴⁶ <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=31>

⁴⁷ <http://www.iepha.mg.gov.br/images/stories/ICMS/pontuacao-definitiva-exercicio-2017.pdf>

⁴⁸ <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisamunicipio>

ICMS-Cultural a “perna” do cabo de aço, assim formando uma relação de dependência entre as políticas.

Logo, a questão é também considerar se, caso não existisse essa política de incentivo fiscal, não poderia ser muito pior para o município, uma vez que a política auxilia, através de pontuações, o repasse financeiro do ICMS para o patrimônio da cidade? Entretanto, uma das carências identificadas na gestão do Programa ICMS-Patrimônio Cultural, em relação a pontuação às políticas implementadas nos municípios, é que o tal programa não solicita, aos órgãos municipais, a comprovação de um plano de gestão, baseado em indicadores de monitoramento e eficácia das políticas aplicadas. Por consequência, embora Ouro Preto possua uma legislação tributária de incentivo fiscal, o processo de avaliação da boa governança da política pública, bem como dos seus efeitos na área histórica, não tem sido levado em consideração pelo Programa ICMS- Patrimônio Cultural.

5.2 São Luís-MA

5.2.1 Breve histórico de gestão

A cidade possui atualmente uma população de 1.082.935⁴⁹ habitantes, numa área territorial de 834,785 (Km²)⁵⁰, cuja área Patrimônio Mundial é de 66,65 ha.

Tombada a nível federal pelo IPHAN no ano de 1974⁵¹, a área histórica de São Luís foi marcada por sucessivas intervenções ao longo do tempo, sendo efetivado o processo de revitalização da área histórica a partir do Projeto Praia Grande, na década de 1980, cuja responsabilidade e financiamento estavam exclusivamente associados ao Governo Estadual. Tal projeto, conforme (Vieira, 2008: 235), evidenciava uma preocupação com a manutenção da população de baixa renda residente na área, fato que remete às análises da segunda fase dos financiamentos anteriormente abordados.

No final da década de 1980, ainda sobre o investimento público do Estado do Maranhão, inicia-se o Projeto Reviver, considerado como “a grande construção” (Vieira, 2008: 240), pois, de fato, a área patrimonial encontrava-se em grande estágio de ruína. Tal projeto focou, sobretudo, na recuperação de imóveis pertencentes ao Estado, sendo posteriormente criado um projeto de habitação social.

⁴⁹ Estimativa IBGE para 2016

⁵⁰ <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=211130>

⁵¹ <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/346/>

No ano de 1997, a área urbana patrimonial de São Luís é reconhecida Patrimônio Mundial- UNESCO⁵² e, a partir desse período, é criado um órgão local de gestão, a Coordenadoria de Patrimônio Cultural, atual Fundação Municipal do Patrimônio Histórico (FUMPH). Ao final desse período, ocorre uma transformação nos agentes de financiamento do Projeto Reviver, marcando a terceira fase dos financiamentos tratada por Carrión (2007), entrando em cena o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como financiador do Programa PRODETUR (Andrès, 2006: 154). Aliado a esse programa, o Governo do Estado lança um programa de estímulo ao uso residencial no centro histórico, tendo como público-alvo os funcionários públicos do próprio Estado.

Segundo estudos, existiam em São Luís nove prédios de habitação multifamiliar, dos quais cinco eram voltados aos funcionários públicos (Gonçalves, 2006: 106; Cardoso, 2012: 49), enquanto os demais tinham como público-alvo os moradores que viviam em risco social na área histórica⁵³. Atualmente, há uma habitação social construída e ocupada e dois projetos em execução financiados pelo PAC2-Cidades Históricas.

Desse modo, o Projeto Reviver foi constituído em duas fases, a primeira financiada pelo poder local, mais voltada à preocupação social, e a segunda, realizada com financiamentos do PRODETUR, voltada ao turismo e à inserção da iniciativa privada (Vieira, 2008: 248-251).

A partir de 2003, é criado o Núcleo Gestor do Centro Histórico de São Luís (NGCHSL), que funciona nos moldes das políticas participativas. O núcleo é responsável pelo gerenciamento e articulação entre os órgãos de preservação de todas as esferas e operacionalização de ações a partir das ideias de conservação integrada (Santo, 2006: 175), ficando a Fundação Municipal de Patrimônio Histórico-FUMPH como mediadora dessas ações (Santo, 2006; Vieira, 2008).

Em 2015, foi criada a Subprefeitura do Centro Histórico de São Luís, que atua na manutenção da infraestrutura do núcleo histórico. Ainda, está atualmente em execução na cidade o Programa Federal PAC2- Programa de Aceleração do Crescimento/ PAC- Cidades Históricas.

⁵² <http://whc.unesco.org/en/list/821/>

⁵³ Dados coletados em entrevistas com técnicos da FUMPH, em junho de 2017.

Figura 6- Imagem área protegida classificada pela UNESCO, São Luís.



Fonte: acervo da autora (2016).

5.2.2 A lei de incentivo fiscal do IPTU em São Luís-MA

Na cidade de São Luís, a política pública de incentivo fiscal do IPTU é regulada pela Lei nº 3836/1999 de junho de 1999:

Art. 1º - Os imóveis integrantes do acervo arquitetônico, histórico e paisagístico de São Luís e que estejam tombados pela União, Estado ou Município ficam, nos termos estabelecidos nesta Lei, isentos integral ou parcialmente do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), desde que preservadas suas características arquitetônicas originais e mantidas em bom estado de conservação.

§ 2º Conforme a classificação técnica de preservação, os imóveis exclusivamente de uso residencial poderão ser classificados de acordo com sua caracterização e beneficiados com a seguinte isenção, a saber:

I - os imóveis classificados como de reconstituição (imóveis descaracterizados, possíveis de recomposição), isenta de 50% (cinquenta por cento); II - Os imóveis classificados como de preservação parcial (imóveis parcialmente descaracterizados, possíveis de recomposição), isento de 75% (setenta e cinco por cento); III - Os imóveis classificados como de preservação integral (imóveis caracterizados ou originais), isenção de 100% (cem por cento).

Art. 4º - Os imóveis de uso comercial, institucional ou misto ficarão isentos de 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto devido.

Parágrafo Único - Quando o uso de tais imóveis estiver consoante o estabelecido na Lei nº 3.253, de 29 de dezembro de 1992, que dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, estes ficarão isentos de 70% (setenta por cento) do valor do imposto.

Art. 6º - O pedido de concessão da isenção deverá ser realizado anualmente, mediante solicitação do proprietário, possuidor ou representante legal, dirigida ao Secretário Municipal da Fazenda, instruída com a seguinte documentação [...]

Art. 7º - A Fundação Municipal de Cultura (FUNC) será responsável pela instrução dos pedidos de isenção, mantendo um cadastro atualizado desses

imóveis, com as classificações técnicas universalizadas e acessíveis ao público.

A Lei 3836/1999, ao contrário do regulamento que disciplina o incentivo fiscal na cidade de Ouro Preto, é exclusiva para os assuntos referentes aos imóveis patrimoniais, sejam eles residenciais ou comerciais, não abordando outras questões que não digam respeito a esse tema. Assim, uma lei específica que trata somente das questões do incentivo tributário em imóveis patrimoniais, possivelmente, torna mais claro o entendimento da letra da lei, evitando a leitura de diplomas complementares, como é o caso da Lei nº71/2010 de Ouro Preto.

No âmbito dos artigos 6º e 7º, em que se expõem as instituições que participam do processo de execução da Lei 3836/1999, constatou-se que a política extrafiscal está sob a responsabilidade conjunta da Fundação Municipal de Patrimônio Histórico (FUMPH)⁵⁴ e da Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), porém, ao contrário da atuação única da Secretaria de Arrecadação de Ouro Preto nos assuntos referentes ao incentivo, em São Luís, a secretaria da fazenda atua de forma coadjuvante em relação à política, operando somente no recebimento dos documentos referentes aos pedidos de isenção e logo encaminhando-os para a Fundação Municipal de Patrimônio Histórico, que executa as avaliações nos imóveis e reencaminha o parecer para que a secretaria da fazenda efetue os devidos descontos.

Os trâmites para a solicitação do benefício na secretaria da fazenda, conforme determinado pelo artigo 6º da Lei, são: a) prova de propriedade do imóvel; b) prova da atual utilização do imóvel; c) procuração particular outorgada ao representante legal, quando couber; d) contrato de locação a título gratuito ou oneroso, quando for o caso; e) certidão negativa de débitos tributários municipais, até a data do pedido; f) 02 (duas) fotografias da fachada do imóvel. Além desses documentos, o solicitante deve preencher um formulário, cedido como exemplo.

⁵⁴ A coordenadoria de patrimônio cultural, a partir do ano de 2005, deixa de ser uma coordenadoria, desvinculando-se da Fundação Municipal de Cultura e passando a ser Fundação Municipal de Patrimônio Histórico (FUMPH), subordinada a Secretaria de Planejamento do município.

Figura 7- Formulário de requerimento entregue por proprietário solicitante do incentivo fiscal do IPTU, São Luís.

 PREFEITURA DE SÃO LUÍS SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA FORMULÁRIO ÚNICO PARA REQUERIMENTO		Secretaria de Fazenda Proc. Nº 19376/16 Data 06/04/16 Ass.º <i>Beneas IPTU</i> PLANTÃO: <i>(circled)</i>
		Ilm.º Sr. Secretário Municipal da Fazenda
DADOS DO CONTRIBUINTE		
Razão Social Nome: _____		
Logradouro / Número: <i>Rua Oliveira (Henriques local)</i>		Bairro: <i>Centro</i>
Complemento: _____	Cidade: <i>S. Luís</i>	UF: <i>MA</i>
Risco de Atividade Profissional: _____	Inscrição Municipal: _____	C.N.P.J. / C.P.F.: _____
Inscrição Estadual: _____	Sigla N.º Registro do Conselho: _____	Código do Imóvel: _____
<p style="text-align: center;"><i>001609</i></p> O contribuinte acima identificado vem respeitosamente requerer de V. Sa. que se digne em conceder:		
<input type="checkbox"/> Inscrição do Cadastro de Contribuinte do Município, Taxa de Licença para Localização e Funcionamento Alvará.		
<input type="checkbox"/> Certidão de Inexistência de imóvel		
<input type="checkbox"/> Certidão de Baixa de Inscrição		
<input type="checkbox"/> Mudanças de Endereço		
<input checked="" type="checkbox"/> Revisão de Campo		
<input type="checkbox"/> Averbação		
<input checked="" type="checkbox"/> Outros (especificar) <i>DESCONAS do IPTU 2016 - IMÓVEL TOMBAJO.</i>		
Obs.: Pedido de Certidão especificar Finalidade: _____		
DOCUMENTOS ANEXOS		
_____ _____ _____ _____		
Nestes Termos Peço Deferimento São Luís <i>6</i> de <i>abril</i> de <i>2016</i> Assinatura do Requerente _____		

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda, São Luís-MA (2016).

Figura 8- Exemplo de imagem, imóvel histórico, entregue por proprietário solicitante do incentivo fiscal do IPTU



Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda, São Luís-MA; 2016.

Quanto aos **planos e objetivos**, os responsáveis veem a política como forma de auxílio às pessoas que vivem na área histórica, o que se confirma em entrevista com o presidente da FUMPH, ao relatar que no núcleo histórico de São Luís ainda vivem muitas pessoas com baixa escolaridade e renda⁵⁵. Além do mais, como ressaltado pelo presidente da fundação; o valor cobrado de IPTU na área histórica, ainda é muito baixo, o que gera pouco interesse, por parte dos proprietários, em solicitar a isenção. Do mesmo modo, a política é pouco divulgada, somando que muitos dos que vivem no centro histórico estão em situações irregulares e não pagam o imposto.

De fato, a maioria da população residente é de classe média e baixa, sendo que, aproximadamente, cinquenta por cento das famílias, têm renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos. Ainda, segundo pesquisas, dos moradores na área histórica, cerca da metade são proprietários dos imóveis onde residem, enquanto os demais pagam aluguel, moram por concessão do proprietário, ou ocupam imóveis em situações irregulares ou em abandono (Cardoso, 2012: 41).

Retomando a lógica do baixo valor do IPTU, Souza (2013), ao tratar das dificuldades econômico-financeiro com que se debate a maioria dos municípios brasileiros, cita que o aproveitamento da arrecadação do fisco é subutilizado no Brasil,

⁵⁵ No 2º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas, Turísticas e Patrimônio Mundial, o qual ocorreu em São Luís, em fevereiro de 2016, no trabalho apresentado “Financiamento em obras de reabilitação do patrimônio histórico”, o presidente da FUMPH, também expôs esse aspecto como um dos vários diagnósticos atuais do centro históricos de São Luís-MA.

visto que a maioria das cidades não possuem um cadastro fundiário e uma planta de valores atualizadas dos imóveis.

No que se refere aos **planos** da política, foi apresentado pelo setor responsável por executar as vistorias nos imóveis históricos, Coordenação do Patrimônio Cultural; um documento que trata dos “Critérios técnicos para redução do IPTU na ZPH⁵⁶ (Zona de Proteção Histórica)”. Tal documento possui um guia de aspectos que devem ser inspecionados para a concessão de porcentagem de desconto fiscal. Esse procedimento, no entanto, foi implementado em outubro de 2015, dezesseis anos após a promulgação da Lei Municipal nº3836/1999 e, além do mais, os critérios técnicos de vistoria constituem apenas um elemento do plano de gestão da política, não gerando resultados por si só.

A **participação** entre os órgãos na gestão do incentivo fiscal somente ocorre nos aspectos relacionados aos trâmites burocráticos, inexistindo um diálogo entre FUMPH e SEMFAZ, o que gera informações díspares em relação à política. No que tange à atuação do órgão de proteção federal em São Luís, o IPHAN, embora possua conhecimento da existência da política extrafiscal, sua atuação ocorre de forma única e exclusivamente fornecendo requerimentos aos proprietários atestando o tombamento federal do bem. Em relação à participação do órgão executor da política com as partes interessadas pela mesma, neste caso, os proprietários e locatários dos imóveis históricos, segundo a Coordenação do Patrimônio Cultural, tal participação se dá no momento da vistoria, ocasião na qual os imóveis são inspecionados internamente.

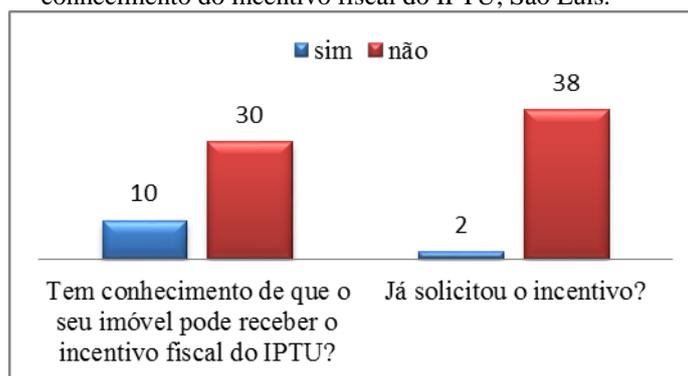
O **monitoramento e avaliação** da política eram inexistentes até o ano de 2016, gerando falta de dados de suporte da política. Segundo o responsável pela Coordenação do Patrimônio Cultural, em 2016 foram feitas 89 solicitações de isenção fiscal, representando 1,6% dos cerca de 5.500 imóveis existentes na área histórica (Mundial⁵⁷ e Estadual). Isso significa que o número de solicitações está muito aquém do desejável, verificando que os poucos pedidos de redução fiscal concentram-se na área protegida estadual (ZPH), ou seja, fora do limite Patrimônio Mundial, que contempla 1.369 imóveis (Santo, 2006: 171). Ademais, dos imóveis vistoriados em 2016, nenhum alcançou o percentual máximo de isenção fiscal.

⁵⁶ O perímetro de tombamento estadual (de 1986) envolve aproximadamente 4500 imóveis (ANDRÈS, 2006).

⁵⁷ O perímetro Patrimônio Mundial é o mesmo perímetro tombado federal.

Dos efeitos da política no território Patrimônio Mundial, foi constatado um resultado semelhante ao encontrado na área protegida de Ouro Preto, ficando evidente a insignificância do incentivo fiscal na área histórica. Por sua vez, embora os entrevistados apresentassem desconhecer o incentivo, a maioria mostrou-se desinteressada em solicitá-lo, e dos que comprovaram solicitar, ficou evidente a falta de convicção dos discursos.

Gráfico 5- Respostas dos entrevistados em relação ao conhecimento do incentivo fiscal do IPTU, São Luís.



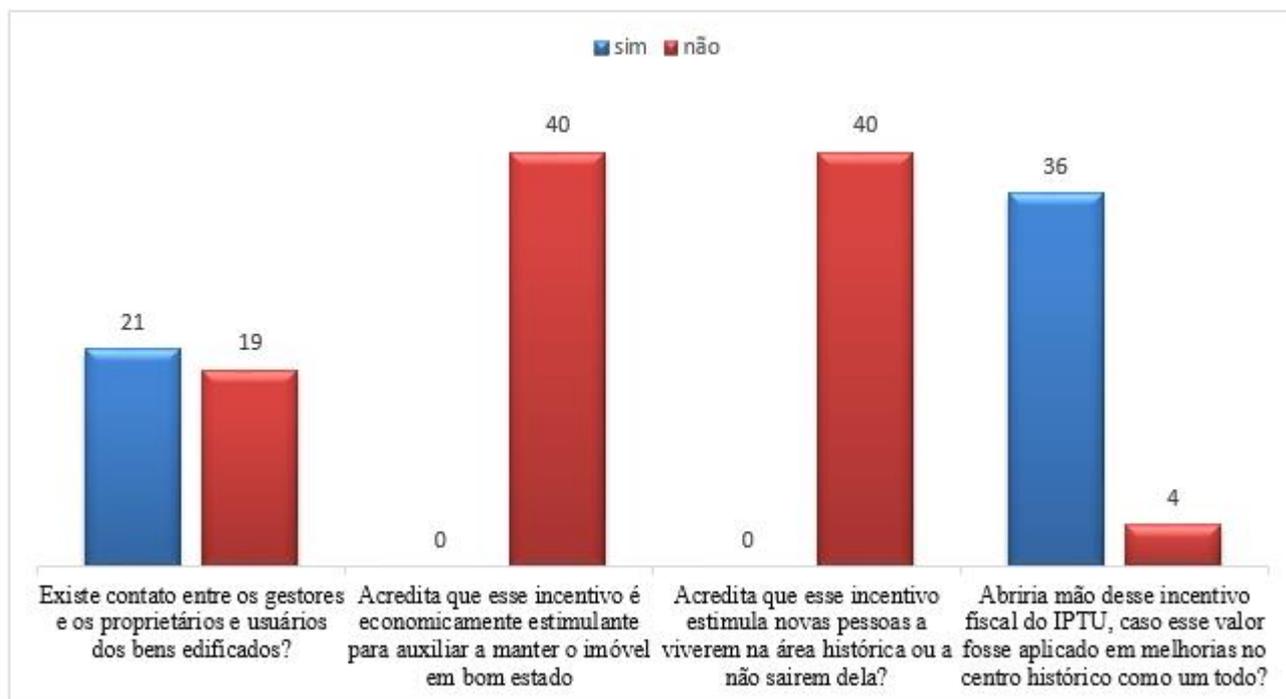
Fonte: Questionário aplicado em São Luís- MA, (2016).

Em relação ao contato entre gestores e a população residente, os moradores classificaram positivamente o envolvimento dos atores públicos locais, especificadamente no que tange à participação desses nos processos referentes às habitações sociais, não sendo citado em momento algum o incentivo fiscal. Entretanto, os proprietários e os locatários de estabelecimentos comerciais consideraram insuficientes as ações dos órgãos de gestão do patrimônio no núcleo histórico, principalmente nas questões associadas ao estímulo turístico e do patrimônio imaterial, considerando que tais órgãos se preocupam somente com a manutenção do patrimônio edificado e com as habitações sociais.

De fato, foi possível evidenciar, ao longo da trajetória de intervenção da área histórica, que muitos dos projetos contemplaram a habitação social e que, das atuais ações do PAC-Cidades Históricas, duas constituem em reabilitação de imóveis para moradia popular. Segundo Sant'Anna (2014):

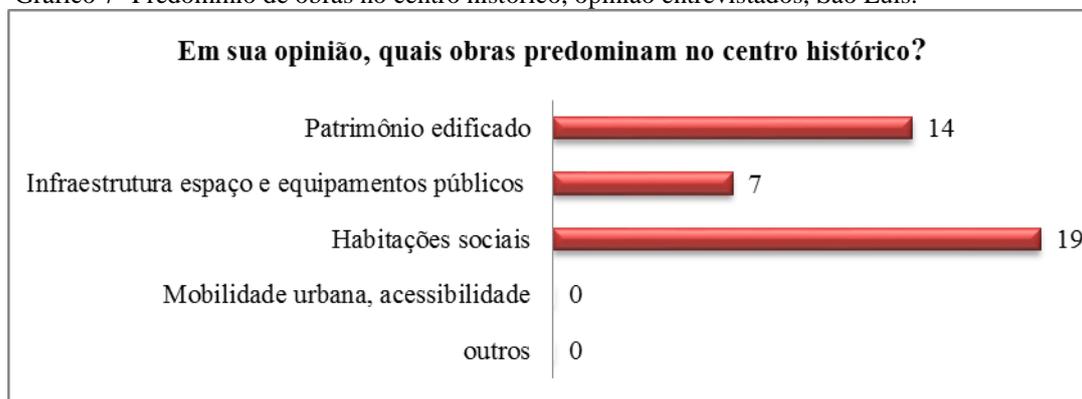
[...] a refuncionalização de áreas centrais em termos exclusivamente habitacionais e culturais pode ser um erro. A manutenção de funções centrais tem se mostrado importante. Sabemos [...] que a preservação do chamado “tecido social” não pode ser um dogma de aplicação generalizada, pois existem casos em que sua mudança é necessária para a recuperação da área (Sant'Anna, 2014: 339).

Gráfico 6 - Percepção da importância do incentivo fiscal pelos possíveis beneficiários da política em São Luís-MA.



Fonte: Questionário aplicado em São Luís-MA, (2016).

Gráfico 7- Predomínio de obras no centro histórico, opinião entrevistados, São Luís.



Fonte: Questionário aplicado em São Luís-MA, (2016).

Com efeito, no contexto da área protegida foi constatada a carência de mais residentes, visitantes de curto período (turistas) e de tempo longo (como os estudantes), aos quais somam-se os que visitam a trabalho, a lazer ou para adquirir bens e serviços, processos que são comuns em núcleos históricos Patrimônio Mundial. Embora tenha ocorrido uma série de intervenções nessa área histórica, a adesão da iniciativa privada

ainda é muito tímida. Segundo pesquisas feitas pela Secretaria de Turismo⁵⁸ no Município, o principal motivo da viagem a São Luís- MA, apontado pelos turistas entrevistados no ano de 2015, foi “negócios/estudos” e, dos turistas que vão a passeio, a maioria é motivada pelos atrativos naturais e não pelo Centro Histórico Patrimônio Mundial.

Figura 9- Área UNESCO- São Luís-MA, predomínio comércio turístico.



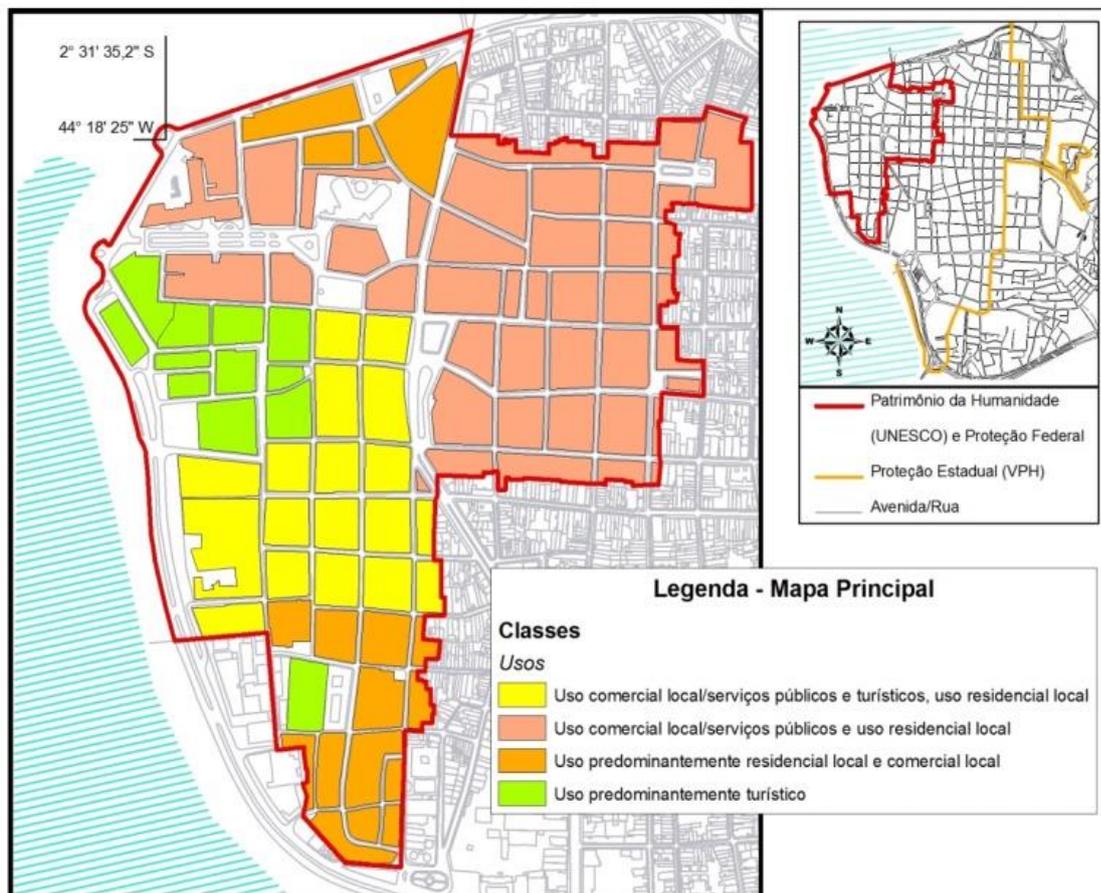
Fonte: acervo da autora (2016).

De fato, a área protegida, está muito vinculada aos ritmos dos usuários locais, os quais a utilizam basicamente para passagem, sendo observada uma concentração de estabelecimentos públicos e comércio local ao redor. Além disso, foi possível verificar que, à noite, quem circula na área histórica são principalmente os moradores que vivem nas proximidades.

⁵⁸Prefeitura Municipal de São Luís Secretaria Municipal de Turismo – SETUR Pesquisa de Demanda Turística: Janeiro/ Maio/Julho, 2015.

Figura 10- Mapa São Luís- área protegida UNESCO

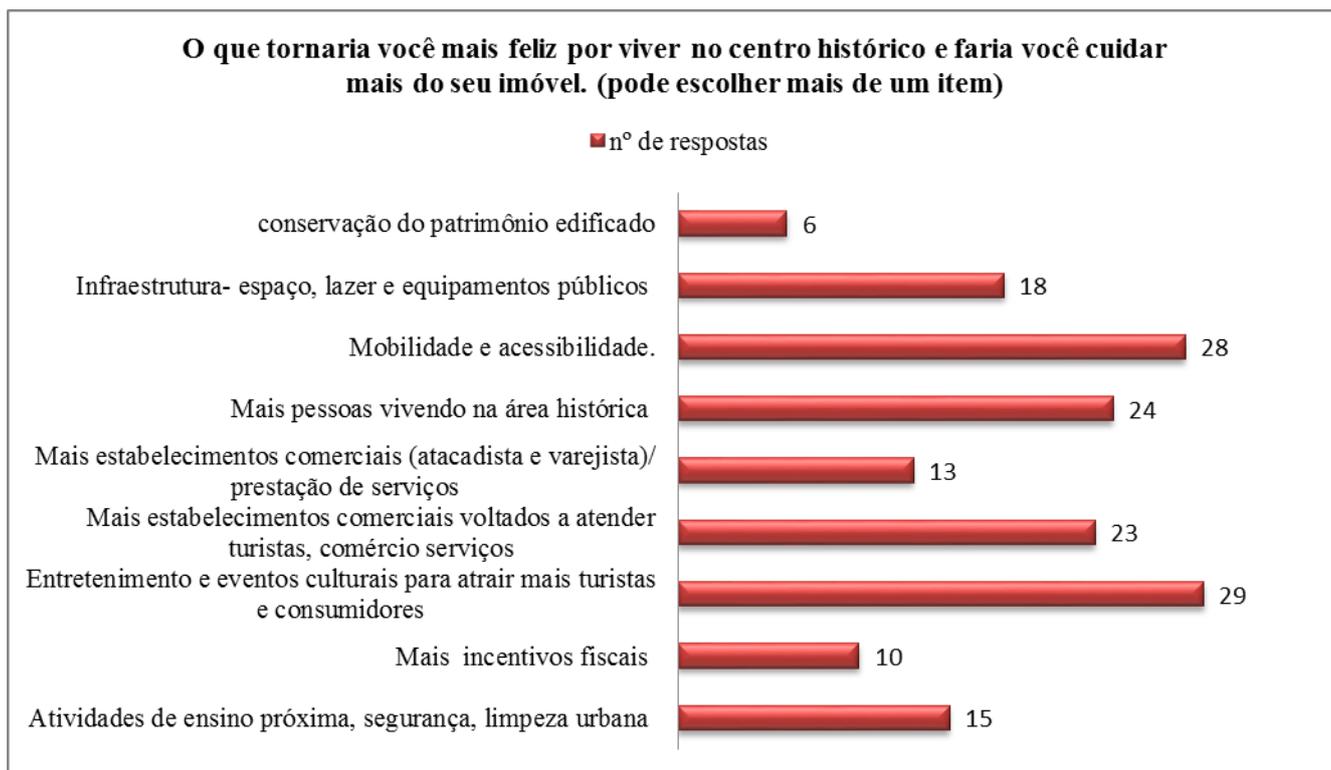
Usos nos imóveis da Área Classificada UNESCO - São Luís/MA-Brasil



Fonte: Adaptado, mapa cedido pela Fundação Municipal do Patrimônio Histórico (FUMPH), São Luís-MA.

Se forem relacionadas as observações realizadas na área histórica com as respostas aos demais indicadores tratados nas entrevistas (gráfico 8), verificar-se-á que dos fatores mencionados pelos entrevistados como motivo para torná-los mais satisfeitos em viver no núcleo histórico, estão o aumento do número de comércio turístico e atividades de atração turística, o que parece comprovar que a política de incentivo fiscal não está entre os fatores estimulantes à conservação dos imóveis na área classificada, uma vez que foi pouco salientada nas respostas.

Gráfico 8 - Indicadores de felicidade no espaço urbano área histórica UNESCO de São Luís.



Fonte: Questionário aplicado em São Luís-MA, (2016).

Em suma, no contexto das intervenções na área UNESCO, principalmente a partir dos financiamentos do PRODETUR, fica claro que a implementação do incentivo fiscal do IPTU inseriu-se na lógica dos incentivos da terceira fase. Tal política, todavia, não atingiu os resultados desejados, uma vez que não foi capaz de atrair novos investidores, nem produzir estímulos à manutenção do imóvel.

5.2.3 Uma nova política de incentivos fiscais para a área histórica de São Luís – MA

Dos desafios enfrentados na área urbana patrimonial de São Luís, e na procura de uma maior articulação e cooperação entre os órgãos administrativos, para que juntos sanem problemáticas evidenciadas na área histórica. No ano de 2014, foram criadas três leis de redução de incentivos fiscais⁵⁹, são elas: Lei 5876/14 – Projeto Patrimônio Digital; Lei 5917/14 – Projeto Conviver no Patrimônio; e Lei 5916/14 – Projeto Construindo no Patrimônio. Essas legislações abrangem uma série de reduções fiscais locais àqueles que vierem a se instalarem no núcleo histórico.

⁵⁹Dados apresentados no 2º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas, Turísticas e Patrimônio Mundial, e em entrevista, em 2016, com Secretário Adjunto de Desenvolvimento Sustentável- Secretaria de Planejamento- SEPLAN)

A expectativa do poder público com a implementação dessas políticas é de atrair novas atividades econômicas para a zona de proteção histórica⁶⁰, bem como incrementar as atividades já existentes.

Tal modelo de coligações de interesses entre poder público e iniciativa privada por meio de concessões fiscais, já foi materializado em outras cidades históricas do Brasil, como em Recife-PE, por exemplo, através do Programa Porto Digital, iniciado em 1998 no bairro histórico da cidade. Esse programa tinha como objetivo atrair empresas para o núcleo antigo e, segundo Zancheti (2007a), até o final de 2005 o programa já reunia mais de 80 empresas.

Essas estratégias de atratividade do poder público para convencer atores privados, podem remeter às análises de Ascher (2010), a partir das ideias de atratividade urbana nas cidades contemporâneas, buscando convencer os decisores a “localizar” as suas escolhas de investimento na sua cidade. Assim, as cidades constituem uma espécie de mercado para os investidores que, embora representem uma parte minoritária do emprego, constituem um recurso-chave, não somente gerando numerosos empregos induzidos, como também criando uma dinâmica de desenvolvimento urbano (Ascher, 2010: 114-116).

Dessa forma, o objetivo da utilização de recursos locais para promover o desenvolvimento da área histórica de São Luís, busca criar condições para o crescimento da produção, da renda e do emprego na cidade, pensando, em grande escala, no desenvolvimento local. Entretanto, por se tratar de uma iniciativa muito recente, ainda não apresentou resultados que mensurassem seu impacto.

5.3 Olinda

5.3.1 Breve histórico da gestão

A cidade possui, atualmente, uma população de 390.144⁶¹ habitantes, com área territorial total de 41,681 (Km²)⁶², sendo o sítio histórico de Olinda a área delimitada Patrimônio Mundial, com 190,9ha.

⁶⁰ A zona de proteção histórica vai além dos limites Patrimônio Mundial e envolve a área tombada pelo Estado.

⁶¹ Estimativa IBGE 2016

⁶²<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=260960&search=||info%20-%20informa%20-%20completas>

Situado no litoral pernambucano, o sítio histórico de Olinda é objeto de proteção federal pelo do IPHAN desde 1968, quando é tombado como conjunto urbanístico e arquitetônico.

A década de 1970 foi marcada por uma série de planos⁶³ e programas⁶⁴ nacionais de recuperação da área histórica, geralmente voltados a sua promoção e proteção em função dos interesses do terceiro setor (Barreto e Piccolo, 2012). Em 1979, é formado o Sistema Municipal de Proteção do Sítio Histórico de Olinda, constituído por uma Secretaria Municipal de Patrimônio, um conselho de proteção, uma lei de proteção para os sítios e um fundo para financiamentos. A ideia do sistema era inovadora, no sentido de aliar a participação nas decisões da conservação patrimonial urbana, destacando-se o seu ineditismo no Brasil (Zancheti, 2007).

Em 1980, Olinda torna-se Monumento Nacional, conforme a Lei Federal n° 6863. Posteriormente, em 1982, a cidade recebeu o título de Patrimônio Natural e Cultural da Humanidade UNESCO⁶⁵ e, no ano de 1984, sob iniciativa do Governo Federal, teve início o “Projeto Piloto Olinda”, voltado à recuperação de imóveis residenciais.

No final da década de 1980, à semelhança do que ocorreu em outros núcleos históricos, o poder público perde as forças para financiar sozinho a manutenção, sendo que, a partir dos anos 1990, os novos agentes de financiamentos ganham o papel fundamental na gestão do sítio histórico de Olinda, que passa a receber financiamentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR) e do Programa Monumenta.

Atualmente, está em execução na cidade o Programa Federal PAC2- Programa de Aceleração do Crescimento/ PAC- Cidades Históricas.

⁶³ O Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), em Olinda, caracterizou-se como uma ferramenta para conduzir o planejamento municipal, aliando (conservação x desenvolvimento), iniciando a trajetória de pioneirismo nessa gestão patrimonial.

⁶⁴ Programa de Cidades Históricas (PCH - 1973).

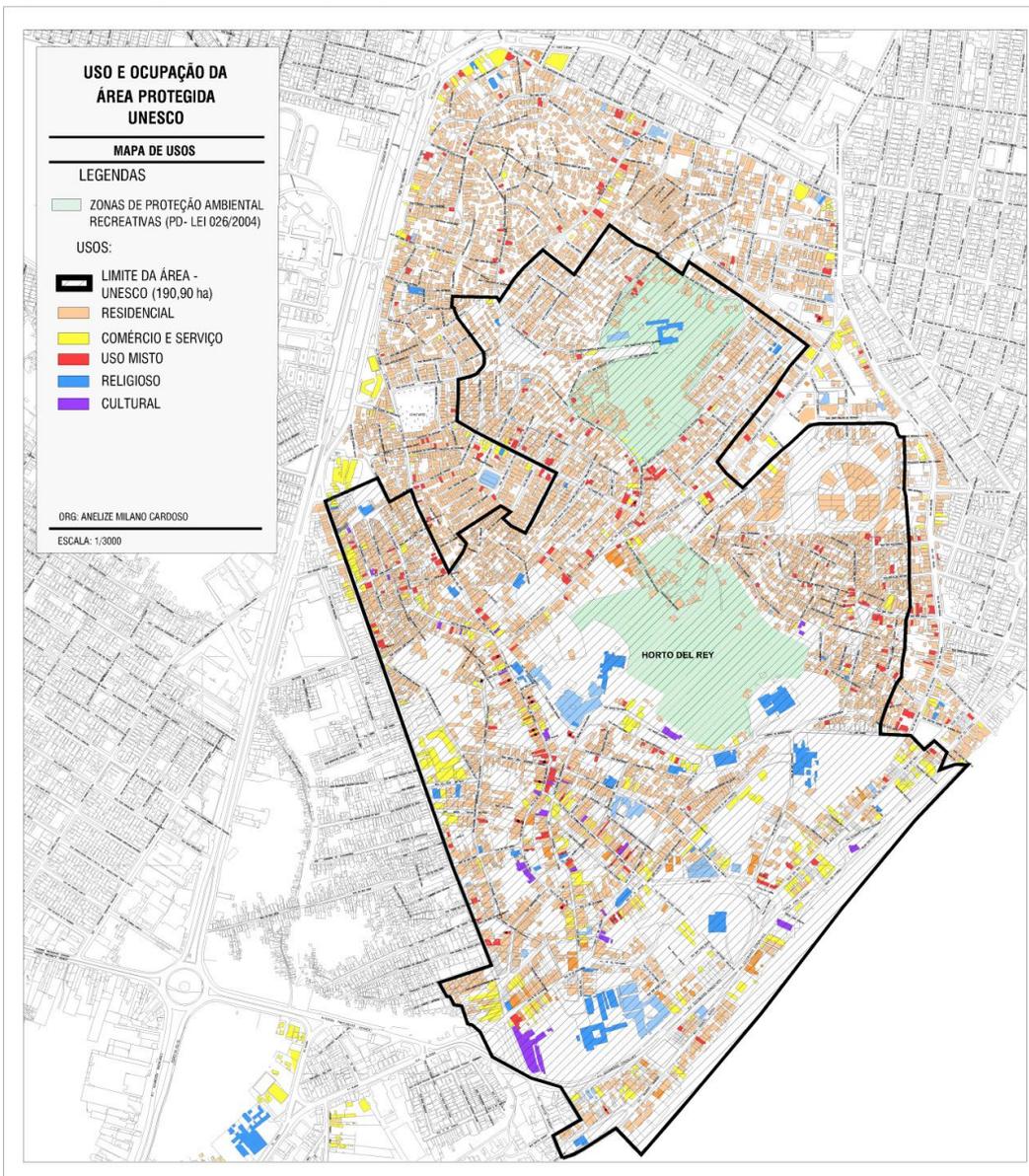
⁶⁵<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/cultura/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/historic-centre-of-olinda/>

Figura 11- Imagem de Olinda-área protegida UNESCO



Fonte: autora(2016).

Figura 12- Mapa Olinda- área protegida UNESCO



Fonte: Adaptado, mapa cedido pela Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Natural de Olinda (2016).

5.3.2 Integrando ações: o Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda e a política de incentivo fiscal do IPTU.

A formulação de uma legislação de incentivo fiscal do IPTU no núcleo histórico de Olinda era, até os últimos anos, um assunto que não estava no rol das preocupações de gestão da área histórica. Entretanto, a partir da elaboração do Plano de Gestão do Sítio Histórico, documento que iniciou debates no ano de 2015, a implementação dessa política tem sido posta em evidência.

Com a revisão na Legislação Urbanística para o Sítio Histórico Olinda 4849/92, iniciado no primeiro semestre de 2015, ficou patente uma necessidade de realizar não apenas a revisão das normas jurídicas que regulam o uso e ocupação do solo na área histórica de Olinda, mas a revisão e sistematização da atividade de gestão sobre o território foco, visando conectar as políticas de cunho sociais, ambientais e econômicas para fomentar o desenvolvimento econômico e sustentável do município e, em especial, do seu sítio histórico.

[...] entender que a implementação das regras pactuadas de gestão do sítio histórico de nossa cidade não é tarefa de um só agente. Devemos agir por uma rede de agentes implementadores, como tese fundamental para o êxito da gestão (Olinda, 2016: 85).

Partindo de uma visão de gestão democrática, inclusiva, adaptável e sistêmica, o Plano de Gestão tem sido formulado procurando conciliar um modelo de gestão a ser adotado no cotidiano das ações na cidade e no seu sítio histórico. Para isso, teve uma metodologia baseada no planejamento participativo, com consultas públicas, seminários, reuniões e oficinas, em que participavam agentes públicos dos mais variados órgãos de gestão, bem como a sociedade civil, representantes de associações e universidades. Tais encontros, ocorridos ao longo de 2015, tiveram como objetivo a criação de uma ferramenta de planejamento urbano e ambiental pactuada com os agentes implementadores e com os agentes beneficiados pelas ações estabelecidas, dando legitimidade e operacionalidade às atividades a serem realizadas.

Dos encontros ocorridos no ano de 2015, foram alçadas o total de 20 (vinte) metas, traçadas buscando mensurar a perspectiva de alcance dos objetivos em um determinado período de tempo, para que, assim, o acompanhamento da execução do plano de gestão possa ter parâmetros claros de sua execução. Entre as metas, estão: a conservação do casario, preservação da área como predominantemente residencial; comércio e serviços para a população e atividades de turismo e lazer em função da

localização e tendências; mobilidade e acessibilidade no sítio histórico de Olinda, mínima circulação de veículos pesados; acesso com regularidade à água potável; acesso ao serviço público de coleta e tratamento de esgoto sanitário; iluminação pública adequada; limpeza e manutenção dos logradouros públicos para usufruto da coletividade; utilização e manutenção dos equipamentos públicos, além de processos de educação ambiental e patrimonial sobre o patrimônio da cidade (Olinda, 2016).

Tais objetivos e metas foram evidenciados ao longo de debates e pactos construídos nas oficinas de planejamento participativo, nas quais foram abordados os temas mais relevantes pela comunidade e, a partir dessas demandas, foram levantados os instrumentos de gestão necessários para chegar aos objetivos acima citados. Nessa linha, foram estabelecidos programas, projetos, planos, atividades e políticas com o objetivo de orientar a gestão do Sítio Histórico. Além disso, para o permanente acompanhamento da implementação do plano de gestão, foi proposta a criação de uma câmara técnica no Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda, ficando então responsável por monitorar e avaliar os processos em questão.

Segundo entrevistas, realizadas em 2016, com os agentes responsáveis pela elaboração do plano, a razão maior da sua existência é criar uma parceria de comunicação entre os órgãos responsáveis pelas políticas, o que se associa a um sistema que interliga esses setores, baseado em um banco de dados digital, objetivando a facilitação dos trâmites burocráticos vinculados ao sítio histórico.

Especificadamente, em relação ao objetivo de garantir o predomínio residencial na área histórica, uma das ações proposta pelo plano – esse ainda em processo de construção - é o programa de estímulo ao uso misto residencial, sendo que, para a sua efetivação, são propostas políticas operacionais, entre as quais está a legislação de redução e/ou isenção de IPTU (Olinda, 2016: 121).

5.3.3 Avaliação *ex-ante* do incentivo fiscal do IPTU em Olinda.

Avaliar uma política pública anteriormente a sua implementação não é tarefa simples, uma vez que deverão ser identificados problemas que sugerem sua formulação, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade da política a ser implementada.

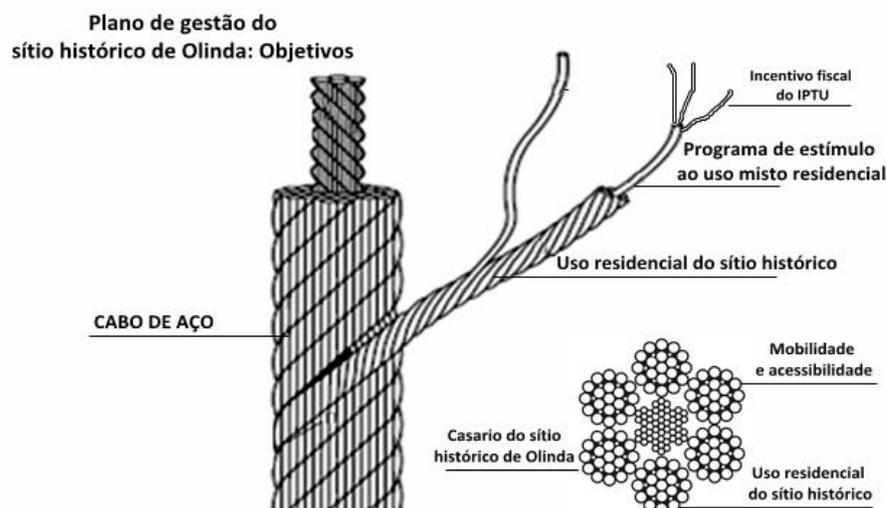
Dessa forma, a implementação da política de incentivo fiscal na área histórica de Olinda tem sido pensada como uma das ações para alcançar um objetivo maior, neste caso, a garantia do uso residencial na área patrimonial. Assim, a política extrafiscal é

tratada como um dos processos que criam produtos para atingir efeitos. Conforme explica o Manual de Gestão UNESCO “*Compreendendo produtos versus efeitos*”:

A relação entre processos, produtos e efeitos pode ser difícil de compreender, frequentemente haverá uma relação de “muitos-para-um” entre vários processos e um efeito em particular. Em outras palavras, vários produtos corresponderão a um efeito (UNESCO, 2016: 113).

Para melhor exemplificar esse processo, será utilizado o desenho do cabo de aço abordado por Secchi (2015) anteriormente:

Figura13- Cabo de aço como metáfora das políticas públicas em Olinda



Fonte: Adaptado Secchi (2015)

Constatou-se que a política extrafiscal tem sido pensada no sítio histórico de Olinda em uma lógica de gestão integrada, isto é, por meio da conexão de várias políticas. Logo, cabe aqui compreendermos quem são os atores envolvidos nesse processo, ou seja, avaliar (*ex-ante*) como está sendo proposta a governança dessa política pública, a partir dos planos e objetivos, da participação e do monitoramento/avaliação; além disso, como será a operacionalização da política, quem participará da gestão e quais serão os indicadores para monitorar e avaliar os resultados da mesma no território?

Procurando identificar tais processos foram entrevistados agentes da Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda, auditor da Secretaria da Fazenda e da Administração e responsável pelo Escritório Técnico do IPHAN na cidade.

Em entrevista com os agentes foi constatado que não há um delineamento estratégico em termos operacionais de forma a orientar a implementação da política, o que significa que ainda não estão claros os atores que serão envolvidos no processo, bem como não há um planejamento para a formulação da legislação regulatória do incentivo, tampouco, a identificação de quem será o destinatário do estímulo (exclusivamente aos imóveis de uso residencial ou também comercial), qual a redução fiscal (parcial ou total) e qual órgão será o responsável pela execução da política. Ao questionar a respeito do monitoramento e avaliação, notou-se uma confusão na compreensão dos indicadores-chave de medida da política, somado a isso, também verificou-se que os critérios possíveis de medição ainda são ambíguos.

Das entrevistas com responsáveis pela gestão do sítio histórico de Olinda, resulta a ideia que a cidade tem sofrido um processo de permuta do perfil de moradores da área histórica, pelo que o objetivo de manutenção dos moradores locais é uma forma de manter o vínculo das pessoas com o lugar e valorizar o patrimônio imaterial da cidade, uma vez que o incentivo relacionado somente à preservação do edificado poderá não garantir a manutenção dos residentes, porém ainda não foram discutidas formas de observar o impacto desse estímulo.

Foi também possível verificar que a preocupação dos gestores está focada no ordenamento das políticas maiores apresentadas no plano de gestão, as macro políticas, e não nas políticas operacionais. De fato, a união de produtos criados com a política extrafiscal, talvez possa contribuir para o resultado almejado, ao mesmo tempo não cabe criar políticas para inglês ver se as mesmas não constituem um fator importante na amarração dos processos.

Do ponto de vista do seu papel, a avaliação *ex-ante* no processo de gestão, constitui-se essencial para orientação dos arranjos condicionantes da política, considerando seus riscos e limitações, desvios a corrigir, vantagens a maximizar e problemas a sanar.

Com efeito, apesar de não ser possível obter informações concretas, uma vez que o plano de gestão ainda está em fase de construção, ficou claro que a política tributária não foi pensada estrategicamente a partir de estudos anteriores, mas sim, como uma imitação de política que já é implementada em outros núcleos históricos, por sua vez, dos estudos de caso apresentados anteriormente, notou-se aspectos considerados de boa governança na avaliação *ex-ante* do incentivo fiscal, uma vez que existe uma maior

conectividade entre os órgãos, exemplo disso, estão nos diálogos e debates conjuntos entre secretarias municipais e o conselho de preservação do sítio histórico de Olinda.

6 Conclusão

No contexto atual da ampliação da gestão do patrimônio cultural, na forma de reconfigurar a relação entre os gestores locais e gestores do patrimônio, relacionando a dimensão do patrimônio à qualidade de vida local, pode-se considerar que as alterações na forma de pensar afetaram também os instrumentos de gestão e as noções que estão na sua base, emergindo uma corrente que sustenta a valorização das abordagens integradas, sistêmicas, colaborativas e estratégicas.

No campo das políticas, ganham cada vez mais importância os princípios de boa governança, designadamente na sua associação à ação e às lógicas de um processo no qual se articulam plano, implementação, monitoramento e avaliação, e em que se valoriza a participação, a opinião pública e o esforço coletivo na construção de um desenvolvimento considerado melhor para todos em uma determinada cidade.

À luz dessas novas lógicas que refletem a complexidade crescente do patrimônio e o viver em cidade, parece essencial avaliar as políticas implementadas anteriormente a essa lógica, quando não respondiam às atuais necessidades da articulação entre território, patrimônio e população, como pode ser visto na avaliação da governança da política extrafiscal em Ouro Preto-MG e São Luís- MA.

No caso da avaliação do incentivo fiscal em Ouro Preto, a pesquisa permitiu concluir que os princípios da boa governança não se encontram assimilados pelos gestores da política, ficando comprovada a inexistência de diálogos com os órgãos que atuam ou deveriam participar na gestão da mesma, como também em relação ao contato com as partes interessadas, o que foi confirmado nos indicadores, que demonstraram a falta de informação dos possíveis beneficiários em relação à existência da política.

Por outro lado, possivelmente, o verdadeiro motivo da formulação da política de isenção parcial do IPTU em Ouro Preto esteja vinculado às deliberações do Programa ICMS- Patrimônio Cultural/MG, o qual estimula e pontua os municípios que promulgam a política extrafiscal, não sendo considerado pelo programa se há eficácia na aplicação, o que resulta em uma política de faz de conta, ou seja, “mais voltadas para o ganho de capital político do que para enfrentamento efetivo de um problema público” (Secchi, 2015: 29).

Em Ouro Preto, também foi constatada a dificuldade em desenvolver uma política de patrimônio quando as instituições e os profissionais dividem-se entre administrações setorializadas de uma mesma municipalidade, uma vez que as secretarias pouco se comunicam. Em relação aos profissionais do patrimônio, observou-se um distanciamento face à necessidade de considerar-se que o patrimônio federal e mundial é também local, sendo delegados os financiamentos advindos do governo federal para a gestão do patrimônio tombado a nível federal, esse estando, geralmente, incluído na área classificada UNESCO. Já dos incentivos recebidos pelo Programa Estadual ICMS-Patrimônio Cultural, tais incentivos são empregados na gestão do patrimônio tombado a nível municipal.

Igualmente, foi diagnosticada a ineficácia da política pública na cidade de São Luís nos aspectos relacionados a sua governança, ressaltando a reduzida cooperação entre os órgãos no processo, a falta de diretrizes estratégicas capazes de avaliar os resultados do incentivo no território, a que se soma o desinteresse por parte dos possíveis beneficiários em solicitar o estímulo.

Nesse contexto, as indicações normativas da UNESCO contidas no Manual de Referência: Gestão do Patrimônio Mundial Cultural (UNESCO, 2016), as quais tratam da governança no setor do patrimônio cultural, estão, de fato, em um plano mais virtual do que real, designadamente por serem desconsideradas pelos gestores, que afirmaram, em entrevista, não terem conhecimento dos documentos publicados anualmente pela instituição.

À primeira vista, causa estranheza a similaridade das avaliações em relação aos resultados da política de incentivo fiscal em Ouro Preto e São Luís. De fato, a inexpressividade do incentivo é evidente em ambas as cidades, adquirindo, contudo, características, ritmos e temporalidades que variam.

Como visto anteriormente, a dissemelhança nos valores dos demais indicadores encontrados nos resultados das avaliações nas áreas protegidas UNESCO, evidenciam que as dinâmicas de cada núcleo histórico diferenciam-se. Por exemplo, aspectos considerados prioritários para os entrevistados em Ouro Preto, não foram priorizados em São Luís, o que demonstra que, mesmo ambas as cidades sofrendo intervenções dos financiamentos privados no final da década de 1990, aspectos geográficos, sociais, econômicos e patrimoniais são específicos em cada territorialidade.

Relacionando as políticas integradas e o grau de importância que assumem em cada área histórica, observou-se que o estímulo fiscal possui um papel de coadjuvante,

uma vez que foram identificados outros fatores que contribuem para o desenvolvimento de cada área. Assim, aspectos salientados em Ouro Preto, como o aumento do comércio local na área protegida, foram desvalorizados em São Luís, onde se enfatiza a necessidade do aumento turístico no núcleo histórico, aspecto pouco considerado para os entrevistados em Ouro Preto. Outra questão que promove a divergência é a necessidade de mais vivências na área urbana patrimonial, que em São Luís tem uma grande importância, ao contrário do que se passa em Ouro Preto, evidenciando os distintos ritmos de cada área e atestando que fatores a serem considerados em um núcleo histórico não necessariamente devem ser em outro.

No contexto da dimensão humana do patrimônio, essas análises reforçam a ideia que intervir em espaços urbanos obriga a considerar a forma como se vive cada vez mais espaços diferentes e como eles interagem e interferem uns nos outros na viabilidade e qualidade relativa de cada um e no dia a dia. Sendo assim, a participação é necessária para uma melhor construção dessas políticas, para que a área histórica – que é moldada de acordo com as necessidades locais –, promova estímulos a que se viva no imóvel e se mantenha o mesmo conservado, sem necessariamente precisar de uma política específica para isso, com mobilização de recursos que são de todos. Em outras palavras, deve entrar-se em uma lógica de causalidade circular: políticas integradas para melhorar o bem-estar da população, de modo que se sinta estimulada, trazendo reflexo para a sustentabilidade do patrimônio que favoreçam a qualidade de vida de todos.

Voltando à análise da governança e das políticas integradas conclui-se que, para que o processo de implementação de uma política pública para a área histórica se desenvolva de forma harmoniosa, os órgãos encarregados da administração municipal, assim como as instituições de preservação do patrimônio, devem articular uma gestão comum, envolvendo seus atores e instituições, bem como a população em geral, pensando na área urbana histórica como parte das dinâmicas da cidade como um todo. Para isso, importa promover a institucionalização das políticas públicas e de seus instrumentos (plano, monitoramento e avaliação), aumentando a capacidade dos governos locais em interferir de maneira positiva na área urbana patrimonial, aproveitando, por exemplo, a proposta presente no plano de gestão para o sítio histórico de Olinda.

Foi somente no estudo de caso dessa área histórica que a política extrafiscal vem sendo pensada integrada a um plano de gestão maior, apontamento abordado nos

documentos UNESCO, o que traz expectativas de sua provável eficácia, contudo, somente a médio e longo prazo será possível mensurar seus resultados.

Dessa forma, vale a pena pensar que a política operacional de incentivo fiscal, conectada a uma política maior, possa gerar resultados favoráveis de gestão, sendo necessária sua medição, a partir do monitoramento, uma vez que a avaliação é caracterizada em sua dimensão macro das políticas, ou seja, por meio da análise integrada dos programas no sentido da verificação dos seus efeitos em um contexto integral servindo; no caso, para avaliar o plano de gestão.

Sintetizando, verificou-se que há um forte simbolismo na política de incentivo fiscal e que talvez seja esse um dos motivos de sua permanência em tantas cidades históricas, o que “em nenhum caso são suficientes, para motivar o proprietário, nem para cobrir uma parte dos custos de manutenção” (Varine, 2013: 26).

De fato, tendo em consideração a pesquisa realizada, fica comprovado que essa política está enraizada na visão de uma cidade “politicamente correta” na sua relação com o patrimônio construído, ocultando porventura responsabilidades maiores na gestão do espaço urbano por parte dos governantes. Com efeito, mantém-se um perfil de políticas criadas e desenvolvidas setorialmente, sem um planejamento integrado, o que dificilmente trará resultados desejáveis, pelo que cabe aqui sublinhar a vantagem de existirem planos de gestão integrado, coletivamente construídos e comumente aceitos, capazes de serem monitorados e avaliados.

Conclui-se o estudo com a ideia geral de que apesar de avanços no discurso político e na formulação de novas políticas, no caso do Brasil, como exemplo de programas públicos e dos atuais documentos apresentados pela UNESCO, subsistem vários desencontros entre a teoria e a prática, de modo que traduzem a ideia de um contexto de governança excessivamente teorizada e insuficiente territorializada.

7. Referencial Bibliográfico

AGUIAR, L. B. **Turismo e preservação nos sítios urbanos brasileiros: O caso de Ouro Preto.** Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 2006.

ANDRÈS, L. P. de C. C. **Reabilitação do Centro Histórico de São Luís: análise crítica do programa de preservação e revitalização do centro histórico de São Luís/PPRCHSL sob o enfoque da conservação urbana integrada.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v 51, nº. 4, p 51-57, 2000.

ANNAN, K. **Report of the Secretary-General on the work of the Organization**. Chapter II. ONU. 1998.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. (org). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em Debate**. São Paulo: Cortez, p. 6-7, 1998.

ASCHER, François. **Novos princípios do urbanismo eguido de novos compromissos urbanos um léxico**. Lisboa: Editora Livros Horizonte. 2º edição, 2010, p.174.

ASHWORTH, G.; VOOGD, H. **Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector of Urban Planning**. London and New York: Belhaven Press, p 123-129, 1991.

BARRETO, Juliana; LIRA, Flaviana. **Pesquisa histórica como aporte metodológico na atualização da legislação de proteção federal do sítio histórico de Olinda- PE**. Texto para discussão- Série 1: Gestão da Conservação Integrada. Olinda, 2009. 20p.

BARRETO, Juliana; PICCOLO, Rosane. Relato de Experiências: Quito e Olinda. In: LACERDA, N; ZANCHETTI, S. (org.). **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: CECI, 2012. p. 232-243.

BOLLAND, Enrique. Alicante quiere cobrar el IBI a la Iglesia y “acabar con sus privilegios”. **EIPaís**, Alicante, 16 fev. 2016. Disponível em: < http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/02/12/valencia/1455274627_815722.html>. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL; Ministério da Cultura. Programa Monumenta **Sítios históricos e conjuntos urbanos de monumentos nacionais: sudeste e sul**. Brasília: Ministério da Cultura, Programa Monumenta. Volume II. Cadernos Técnicos 4. 2005. 456p.

BRASIL; Ministério da Cultura. Programa Monumenta **Sítios históricos e conjuntos urbanos de monumentos nacionais: norte, nordeste e centro-oeste**. Brasília: Ministério da Cultura, Programa Monumenta. Volume I. Cadernos Técnicos 3. 2005a. 3 92p.

CARDOSO; P. P. **A reabilitação de edifícios para uso residencial multifamiliar no centro histórico de São Luís/MA**, Dissertação (Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), 2012.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: 2. Editora: Malheiros, v. 26, p. 116, 2010.

CARRINGTON, W. J.; DEBUSE, J.; HEEJIN, L. **The Theory of Governance & Accountability**. Iowa: University of Iowa Center for International Finance and Development. 2ª ed, 2008, 20p.

CARRIÓN, Fernando Mena. El Centro histórico como objeto de deseo. In: CARRIÓN; F. M; HANLEY, L (Org). **Regeneración y revitalización urbana em las Américas hacia um Estado estable**. Quito – Equador. Ripersgraf. 1ª ed, 2005, 35-58p.

CARRIÓN; Fernando Mena. Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es. In: CARRIÓN; F. (Org). **Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe**. Quito -Ecuador,Ripersgraf, 1ª edición, 2007, 25-58p.

CARTA DE BURRA. Determina os processos a serem tomados para a perfeita preservação dos bens históricos edificados.1980. Disponível em:<[http:// portal. Iphan .gov.br/ uploads/ckfinder/ arquivos/Carta %20de% 20Burra%201980.pdf](http://portal.Iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Burra%201980.pdf)> Acesso em: 16 mar 2016.

CARTA DE LISBOA. 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana Lisboa, 21 a 27 de Outubro de 1995. Disponível em: <[http://www.cultura.norte.pt/ fotos/ editor 2/1995 carta de lisboa sobre a reabilitacao urbana integrada-1%C2%BA encontro_luso-brasileiro_de_reabilitacao_urbana.pdf](http://www.cultura.norte.pt/fotos/editor/2/1995_carta_de_lisboa_sobre_a_reabilitacao_urbana_integrada-1%C2%BA_encontro_luso-brasileiro_de_reabilitacao_urbana.pdf)>Acesso em: 27 abr 2016.

CASTRIOTA. Leonardo Barci. Intervenções sobre o Patrimônio Urbano: Modelos e Perspectivas. Forum Patrimônio: **Ambiente, construção e patrimônio sustentável**. Belo Horizonte ,v.1, n .1,set - dez . 2007.

CASTRIOTA, Leonardo Barci.. **Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos**. São Paulo: Annablume, Belo Horizonte: IEDS, 2009.

CHAMUSCA, Pedro. Reflexões sobre planejamento, governação e desenvolvimento sustentável em territórios de baixa densidade. PRADO – ADVB:4, 2010.

CHAMUSCA, Pedro. **Governância e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação**. Cadernos de Geografia n° 6; 2010a.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 217p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA. **Livro Branco de Governança**. Bruxelas: UE, 2011. 40 p.

COMPROMISSO DE BRASÍLIA (1970). Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=240>>. Acesso: 18 abr. 2013.

COMPROMISSO DE SALVADOR (1971). Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=241>>. Acesso 19 abr. 2013.

CORRÊA, S. R. M. **O Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade de Brasília, 2012.

COSTA, E. B. da. **Totalidade Urbana e Totalidade-Mundo: As cidades coloniais barrocas face à patrimonialização global**, Tese (Doutorado em Geografia)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2011.

COULOMB, Renè. Modelos de gestión em los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad. In: CARRIÓN, F. M. (Org.). **La Ciudad Construída: urbanismo em América Latina**. Flacso. Quito, Equador, 2001. 77-95p.

CUNHA, Carla. Giane. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Tendências recentes e experiências no Brasil: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. In: *Curse: The Theory and Operation of a Modern National Economy*. George Washington University, out 2006.

CURY, Isabelle (Org.). **Cartas patrimoniais**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

DECLARAÇÃO DE XI'AN. Dispõe sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural. Xi'an. Out 2005. Disponível em: <<http://www.icomos.org/charters/xian-declaration-por.pdf> > Acesso em: 12 dez 2015.

DE LA MORA, Luis. Modelos de Planejamento Local. In: LACERDA, N.; ZANCHETI, S. M. (Org.). **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda, 2012. p. 102-113.

DECLARAÇÃO DE AMSTERDÃ. Pontua princípios de conservação urbana histórica. 1975. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Amsterda%CC%83%201975.pdf>> Acesso em: 02 maio. 2016.

DIAS, Reinaldo. **Políticas Públicas**. Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Editora Atlas, 2012. 98 p.

DIOGO, Érica (org). **Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos**. Brasília, IPHAN / Programa Monumenta, 2009. 304p

FERNANDES, José Alberto Rio. Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias. **Revista de Xeografia, Território e Medio Ambiente**, n.º 6, 2006, p. 95-113.

FERRÃO, João. Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo. Políticas Urbanas. **Tendências, Estratégias e Oportunidades**. N. Portas, Á. Domingues e J. Cabral. Lisboa, Fundação CalousteGulbenkian:2003, p218-225.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO A. M.C, **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica**. In: Textos IDESP, n.º 15. São Paulo. 1986.108-129 p.

FOX, Catherine; BRAKARZ, José; FANO, Alejandro Cruz. Alianzas Tripartitas: reconicimiento del Tercer Sector- cinco estudios de casos em la revitalización urbana de América latina. Washington: BID, 2005. 233p.

FREIRE; F. F. B. **Política cultural associada à isenção do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU em busca do fortalecimento da preservação dos imóveis tombados.** Monografia (Pós Graduação em Direito Tributário e Finanças Públicas da Escola de Direito de Brasília) 2014.

FREITAS, M. de B. A. P. **Dos monumentos arquitetônicos aos sítios históricos urbanos: um estudo sobre a evolução do padrão de intervenção estatal nos sítios históricos do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), UFPE, 1992.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas.** São Paulo: Perspectiva, 2015. 157p.

GILDERBLOOM, J.; HANKA, M. J.; AMBROSIUS, J. D. Historic preservation's impact on job creation, property values, and environmental sustainability, **Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability**, v2, n°2, p. 83-101, 2009. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1080/17549170903056821>>. Acesso em: 13 out. 2016

GONÇALVES, D. S. **“Moro em edifício histórico, e agora?” Avaliação pós-ocupação de habitações multifamiliares no centro histórico de São Luís - MA.** Natal, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Tecnologia, 2006.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute on Governance, in. (Eds), **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century:** Prepared for the Fifth World Parks Congress Durban. Ottawa. 2003 Disponível em:< [www.iog.ca/publications /pa_governance2.pdf](http://www.iog.ca/publications/pa_governance2.pdf)> Acesso em: 3 abr 2016.

GRANADA. **Convenção de Granada.** Resolução da Assembleia da República n.º 5/91. Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Arquitetônico da Europa. 1985. Disponível em:<<http://www.patrimoniocultural.pt/media/uploads/cc/granada.pdf>> Acesso em: 7 mar 2016

GUIJARO. Raquel. Los municipios cobrarán el IBI a edificios que son Patrimonio Histórico. **Cinco dias, Madri Diário.** 13 abr 2012. Disponível em:<http://cincodias.com/cincodias/2012/04/13/economia/1334296580_850215.html>. Acesso em: 22 fev 2016.

HARVEY, David. A Condição pós-moderna. Rio de Janeiro 6º Edição Loyola, 1996, 349p.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São paulo: Annablume, 2005. 252p.

HERBST, Rubens. Iphan idealiza reaproximação com a comunidade em São Francisco do Sul. ANotícia. Disponível em:

<http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2016/04/iphan-idealiza-reaproximacao-com-a-comunidade-em-sao-francisco-do-sul-5779518.html>. Acesso em: 16 Abr. 2016.

HOHN, U; NEUER. B. **New urban governance: Institutional change and consequences for urban development**. European Planning Studies. 2006. 291-298p.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013. 55 p.

ICOMOS-PORTUGAL. **Parecer: Isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis incidente sobre os imóveis classificados**. Portugal, 2016.

IPHAN. **Planos de ação para cidades Históricas Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social: Construindo o sistema nacional de Patrimônio cultural**. Brasília: IPHAN, 2009. 37 p.

JANNUZZI, Paulo de Martino, **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.36, n°. 1, p. 51-72, 2002. Bimestral.

JEUDY, Henry Pierre. **O espelho das cidades**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.

JÚNIOR, A.; FARIA, C. A. P.:. O ICMS Patrimônio Cultural e a indução da política municipal de proteção patrimonial em Minas Gerais: o caso de Contagem. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 16, n° 25, jan/jul, 2014. 122p.

KEARNS, G., PHILO, C. **Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present**. Oxford: Pergamon, 1993. 98p.

LACERDA, Norma. Valores dos Bens Patrimoniais. In: LACERDA, N; ZANCHETTI, S. (org.). **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: CECI, 2012. p. 44-54.

LAVANGUARDIA. Barcelona deja de cobrar 927.700 euros al año por la exención del IBI a la Iglesia Católica. **La Vanguardia**. Barcelona. Diário. 19 jan 2016. Caderno de Economia. p. 5.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta (org). **As Missões da Unesco no Brasil: Michel Parent**. In: ANPUH XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, Fortaleza, 2009.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta. As Missões da Unesco no Brasil: Michel Parent. Rio de Janeiro: IPHAN, COPEDOC, 2008.
http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerPesDoc3_MichelParent_m.pdf

LE GALÈS, P. **European Cities. Social Conflicts and Governance**. Oxford, Oxford University Press. 2002. 237p.

LE MOS, Celina Albano. **Entre os limites do passado e as demandas do futuro: análise da cidade histórica de Ouro Preto, Minas Gerais**. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo. n. 1, Belo Horizonte: PUC, 1994. 104p

LEWIS, D.; MIOCH, J. Urban vulnerability and good governance. **Journal of Contingencies and Crisis Management**. vol. 13 n°. 2, 2005. pp. 50-3.

MANETA, Luís. Centros históricos isentos de pagar IMI. **Diário de Notícias**, Portugal, 2 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.dn.pt/portugal/sul/interior/centros-historicos-isentos-de-pagar-imi-1724951.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso**. Uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Editora Atlas, 2008. 120 p.

MÉXICO. Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país, Gobierno Federal, México, 2010.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030 de 12 de janeiro de 2009. **Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>> Acesso em: 5 mar. 2016.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa do Conselho estadual do patrimônio cultural de Minas Gerais - **CONEP Nº 01/2011**. Disponível em: < http://www.iepha.mg.gov.br/component/docman/cat_view/23-legislacao/34-deliberacao> Acesso em: 07 nov 2015.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Tutela do patrimônio cultural brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 480p.

MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el “monstruo” en aliado : la evaluación como herramienta de la gerencia social**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

MOREIRA. A. R. P. **Transformações dos espaços de habitação do Sítio Histórico de Olinda**. Recife, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional)-UFPE, 2006.

MOTTA, Lia. **Ouro Preto: de Monumento Nacional a Patrimônio Mundial**. In: SORGINE, J. Salvemos Ouro Preto: a campanha em benefício de Ouro Preto, 1949-1950; colaboração de Lia Motta e Bettina Grieco - Rio de Janeiro: IPHAN, COPEDOC, 2008. 12-17p.

MOTTA, L; THOMPSON, A.L. Entorno de bens tombados. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Cope doc, 2010. 112p.

MUNAFÒ. Mauro. Quanto paghiamo per la Chiesa. L'Espresso, Roma, 22 ago. 2011. Disponível em: <<http://espresso.repubblica.it/attualita/cronaca/2011/08/22/news/quanto-paghiamo-per-la-chiesa-1.42654>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

NAIRÓBI. UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Carta de Nairóbi, 1976**. Nairóbi, 1976. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=249>>. Acesso em: 20 jan de 2016.

NORMAS DE QUITO. Dispõe sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico. Organização dos Estados Americanos. Quito. Nov-dez 1967. Disponível em: < <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf>> Acesso em: 19 dez 2015.

OLINDA. Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda. Disponível em: < <https://drive.google.com/file/d/0B4xu2hy27vEjeDRZY0hYZ2ZiNkk/view>> Acesso em: 5 Ago. 2016.

ORTEGA, Suzana. Madrid elimina la exención fiscal a los edificios históricos. **Jornal Dirigentes Digital**. Madri. Diário. 29 out 2015. Disponível em <<http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/227937/madrid/elimina/exencion/fiscal/edificios/historicos.html>> Acesso em: 09 abr 2016.

OURO PRETO. Lei Complementar nº 71 de 04 de Fevereiro de 2010. **Institui benefícios fiscais incidentes sobre o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU**. Disponível em : < http://www.ouropreto.mg.gov.br/uploads/prefeitura_ouro_preto_2015/arquivos_veja_tambem/lei-complementar-71-institui-benef-cios-fiscais-incidentes-sobre-o-iptu-2.pdf>. Acesso em: 10 set.2015.

PEDROSA, P. C. **Significância Cultural como critério para preservação do patrimônio Mundial**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), UFPE, 2011.

PNDU. Why good governance makes for better development. 2011. Disponível em:<<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2011/05/20/why-good-governance-makes-for-better-development.html>> Acesso em: 7 mar 2016.

PNDU. Governance and Sustainable Human Development. A Policy Document, United Nations Development Program. New York. 1997. Disponível em:< <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>> Acesso em: 18 mar 2016.

PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN CENTRO HISTÓRICO DE CARTAGENA DE INDIAS. Disponível em: <<http://www.cartagena.gov.co/cartagena/cache/download/PEMP.pdf>>. Acesso em: 10 jun 2016

PLANO DE GESTÃO CENTRO HISTÓRICO MACAU. Disponível em: <<http://edocs.icm.gov.mo/survey/manage2014/consultaP.pdf>> Acesso em: 10 jun 2016

PLAN INTEGRAL DE MANEJO DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2011. Disponível em: <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx/oficial/images/PDFs/Documentos/plan_de_manejo_GACETA.pdf> Acesso em: 10 jun 2016.

PONTUAL, Virgínia. Plano de Gestão da Conservação Integrada. In: LACERDA, N.; ZANCHETTI, S. M. (org.). **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. CECI. Olinda, 2012. 90-102p.

PORTO. **Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial. Porto.** Editora da Câmara municipal do Porto. 2010. 73p.

PORTO. **Batalha ganha: municípios vão conhecer melhor colecta e poder isentar de IMI os centros histórico.** Porto, 14 de nov. 2016. Disponível em: <[http://www.porto.pt/noticias/batalha-ganha-municipios-vao-conhecer-melhor-colecta-e-poder-isentar-de-imi-os-centros-historicos->](http://www.porto.pt/noticias/batalha-ganha-municipios-vao-conhecer-melhor-colecta-e-poder-isentar-de-imi-os-centros-historicos-). Acesso em: 16 nov 2016.

PORTO VIVO. **Câmaras vão passar a decidir sobre a isenção de IMI em centros históricos classificados pela UNESCO.** Disponível em: <<http://www.portovivosru.pt/pt/noticias/2016/11/21/camaras-vao-passar-a-decidir-sobre-a-isencao-de-imi-em-centros-historicos-classificados-pela-unesco>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

PORTUGAL. Estatuto dos Benefícios Fiscais.

QUEIROZ, Francisco José; PORTELA, Ana Margarida. **Conservação Urbana e Territorial Integrada:** reflexões sobre salvaguarda, reabilitação e gestão de centros históricos em Portugal. Lisboa: Livros Horizonte, 2009. 204p.

RAMOS, M.P; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, vol. 46, n° 5, 1271-1294p, 2012.

RANGEL, Carlos Henrique. **Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) – Patrimônio Cultural em Minas Gerais.** In: IPHAN. I Forum Nacional do Patrimônio Cultural. Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão. Ouro Preto, 2012, p.155-160.

RECOMENDAÇÃO DE PARIS. 15ª Sessão da conferência geral da Organização das Nações Unidas. Paris. nov 1969. Recomendações acerca de obras públicas ou privadas. Disponível em: < [http:// portal. iphan.gov.br /uploads /ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Paris%201968.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Paris%201968.pdf)> Acesso em: 05 no 2015.

RICCI, Manuela. Temas, criticidade e fatores de sucesso das políticas de intervenção em centros históricos na Itália. In: Baptista, D. M. T; Gagliardi, C. M. R (Org). **Intervenções Urbanas em centros históricos: Brasil e Itália em discussão.** São Paulo: EDUC: CAPES, 2012. 35-47p.

RHODES, R. A. W. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, v. 44, n°4, p. 652-667, 1996.

RODRIGUES, Marta Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2013. 104p.

ROJAS, E. **La preservación del patrimonio histórico urbano em América Latina y el Caribe**. Washington. Banco Interamericano de desarrollo. Série de informes técnicos del departamento de desarrollo sostenible, 2002.

ROSSI, Fábio. Chiesa e Imu, evasi 19 milioni solo a Roma. Il Papa: si paghi. **Il Mensaggero**. Roma. Diário. 15 set 2015. Disponível em: <http://www.ilmessaggero.it/primopiano/vaticano/chiesa_imu_evasione_roma_papa-1245365.html> Acesso em: 13mar 2016.

SALA, Agustí. Los municipios podrán exigir el IBI a edificios catalogados. **El Periódico**. Madri. Diário. 29 set 2013. Disponível em: <<http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/los-municipios-podran-exigir-ibi-edificios-catalogados-2214689>> Acesso em: 22 fev 2016.

SÁNCHEZ, F. **Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n ° 1 , p. 115-132, 1999.

SANT'ANNA, Márcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)**. Salvador: Otti Editora, 2014.

SANT'ANNA, M. **A cidade atração: a norma de preservação de centros urbanos no Brasil dos anos 90**, Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo), UFBA. Salvador, UFBA, 2004.

SANTO, José Marcelo Espírito. Plano municipal de gestão: a revitalização do centro histórico de São Luís. In: VARGAS, H. C; CASTILHO, A.L.H (Org). **Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri. Manole, 2006. p. 159-187.

SCHIFFER, S. R. Monitoring the conservation of historical heritage through a participatory process. In: **World Heritage Papers: Monitoring World Heritage**. Vicenza, Italy, 2002. 110 – 116p

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 149 p

SIVA, Patrícia R. da. A postura da municipalidade na preservação do patrimônio cultural urbano. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). PPG-FAU, Brasília, 2006.

SILVA, Samuel. Câmara com poderes de isentar IMI em centros históricos. **Público**, Portugal, 14 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/11/14/local/noticia/camaras-com-poder-de-isentar-imi-em-centros-historicos-classificados-1751139>>. Acesso em 16 nov 2016.

SHIPLEY. R.; KOVACS. J. F. Good governance principles for the cultural heritage sector: lessons from international experience. *Corporate Governance*. v. 8 .n. 2, 2008, p. 214-228

SORGINE, Juliana. **Salvemos Ouro Preto: a campanha em benefício de Ouro Preto, 1949-1950**; colaboração de Lia Motta e Bettina Grieco - Rio de Janeiro: IPHAN, COPEDOC, 2008.

SOUZA FILHO, Carlos Marés de. **Bens Culturais e proteção jurídica**. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura, Unidade Editorial, 1999. 118p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Planejamento Urbano e Ativismos Sociais**. São Paulo: Edunesp, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 9º ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2013.

SPHAN, Decreto Lei nº 25 de 1937.

SPHAN/ Pró-Memória, Proteção e Revitalização do Patrimônio Cultural no Brasil: uma trajetória. Brasília, 1980. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Protecao_revitalizacao_patrimonio_cultural\(1\).pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Protecao_revitalizacao_patrimonio_cultural(1).pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

STARLING, M. B.; REIS, A. Apontamentos sobre o ICMS patrimônio cultural. **Revista de Administração Municipal**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Ano. 48, n. 243, p.31-38, 2003.

TAVARES, F. M. **Políticas públicas referentes ao patrimônio cultural edificado na cidade de Pelotas, RS: o caso da isenção do IPTU**. Dissertação (Mestrado em Memória Social e Patrimônio Cultural), UFPel, 2013.

TAVARES, Francine Morales. **Políticas Públicas do Patrimônio Cultural Edificado na cidade de Pelotas, RS: histórico, trajetória e transformação**. Pelotas. Ed. UFPel, 2016.

TAYLOR, D.W. Facts, myths and monsters: understanding the principles of good governance. **International Journal of Public Sector Management**, vol. 13 nº. 2, 2000. pp. 108-24.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**: Brasília, 2014. 91 p.

TREVISAN, A.P; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública** vol.42 nº. 3. Rio de Janeiro, p. 531-566, 2008.

UNESCO. **Monitoring World Heritage**. Published in 2002 by World Heritage Centre and ICCROM. Vicenza, Italy, 2002. Disponível em:<http://whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_10_en.pdf> Acesso em: 12 dez 2015.

UNESCO. **Management Plans for World Heritage Sites: A practical guide**. Bonn, 2008, 111p.

UNESCO. *Gestão do Patrimônio Mundial Cultural. Manual de Referência do Patrimônio Mundial*. Brasília, Iphan, 2016. 163 p.

VASCONCELLOS, Lélia; MELLO, Mária. Re: atrás de, depois de.... In: VARGAS, H. C; CASTILHO, A.L.H. (Org). **Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri. Manole, 2006. p. 55-69.

VARINE, H. **As raízes do futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local**. Porto Alegre: Medianiz, 2013.256p.

VIEIRA, Natália Miranda. **Gestão de sítios históricos: a transformação dos valores culturais e econômicos em programas de revitalização em áreas históricas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008. 363p.

VIDELA; G.; GASPAROTTO, M.; NARDI, M. ¿Arquitectos del mundo? Acerca de la centralidad del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la planificación territorial desde 1990. **Scripta Nova- Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. vol. XIV, nº 331, 2010.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Conservação integrada e planejamento urbano: Uma Revisão**. In: Cadernos de Estudos Sociais. Recife. v 19, nº 1, jan- jun 2003, p 127-124.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Financiamento da Revitalização Urbana na América Latina: uma revisão da teoria e da prática pós 1990**. Textos para discussão nº 1-Centro de Estudos da Conservação Integrada, 2007. 121p.

ZANCHETI, Silvio Mendes. El financiamiento de la revitalización de los centros históricos de Olinda y Recife: 1979 – 2005. In: CARRIÓN; F. (Org). **Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe**. Quito -Ecuador, Ripersgraf, 1ª edición, 2007a, 349-378p.

ZANCHETI. Silvio Mendes. **Os desafios para o financiamento da regeneração**. Texto vol. 34, Série 1- Gestão da Conservação integrada, 2009.

ZANCHETI. Silvio Mendes. **Financiamento da Regeneração de Áreas Urbanas Patrimoniais na América Latina**. Recife. Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2011. 132p.

ZANCHETI, S.M; HIDAKA, L.T.F. **O monitoramento da gestão da conservação urbana**. Textos para discussão vol 56, Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2014.

ZULETA, L.A; JARAMILLO, L. **Impacto Económico del patrimonio del centro histórico de Bogotá**. Convenio Andrés Bello. Colección economía y cultura. Bogotá. 2003. 92p.

As opiniões e conceitos emitidos neste trabalho são de inteira responsabilidade de seu autor, não refletindo, necessariamente, o pensamento do Centro Lucio Costa/CLC-IPHAN, Centro de Categoria 2 sob os auspícios da UNESCO.

É permitida a reprodução, desde que citada a fonte e para fins não comerciais.

Como citar:

TAVARES, Francine Morales. Patrimônio e políticas públicas urbanas: a gestão do imposto sobre a propriedade territorial urbana nos centros históricos Patrimônio da Humanidade - Brasil. Rio de Janeiro: Centro Lucio Costa-CLC, 2017. 1ª Chamada de Pesquisas.