



Parceria entre setor público e privado para Gestão de Parques Urbanos na cidade de São Paulo (SP)

Partnership between public and private sectors for the Management of Urban Parks in the city of São Paulo (SP, Brazil)

Ana Paula Branco do Nascimento, Neiva Menezes Viana, Diego de Melo Conti

RESUMO: Dentre os problemas ambientais causados pelas atividades humanas está a redução de espaços verdes, indicando que quanto maior a urbanização maior a redução destes espaços. A prefeitura de São Paulo alcançou sua meta de atingir o número de 100 parques municipais até o ano de 2012. A gestão e manutenção destes espaços tornou-se um desafio para a administração pública, em que a solução está voltada para uma parceria entre os setores público e privado. Analisou-se a percepção de especialistas sobre o papel da Parceria Público Privada (PPP) para a gestão de Parques Urbanos. A coleta de dados foi por meio de entrevistas estruturadas utilizando-se o método *snowball*. As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas no Software ATLAS TI. A análise de conteúdo consistiu em uma pré-análise das falas dos especialistas, e em um segundo momento os trechos das falas foram categorizados. Na percepção dos especialistas, os benefícios das PPPs estão relacionados a uma melhoria na qualidade dos serviços prestados e redução dos custos públicos, uma vez que os riscos serão compartilhados. As PPPs têm benefícios para a gestão de parques em São Paulo no modelo de concessão comum, sendo um importante instrumento para que cidades possam qualificar a sua infraestrutura ambiental. Conclui-se que a parceria com o setor privado traz melhoria na qualidade dos serviços prestados em áreas de parques urbanos, pois o poder público não dispõe de recursos. E como principal desafio está o diálogo entre o governo e a sociedade, envolvendo o conselho gestor dos parques envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: Espaços Verdes; Concessão; Gestão Pública; Sustentabilidade.

ABSTRACT: Among the environmental problems caused by human activities is the reduction of green spaces, indicating that the greater the urbanization, the greater the reduction in these spaces. The city of São Paulo reached its goal of reaching the number of 100 municipal parks by the year of 2012. The management and maintenance of these spaces has become a challenge for the public administration, and the solution is focused on a partnership between the public and private sectors. The perception of specialists on the role of the Public Private Partnership (PPP) for the management of Urban Parks was analyzed. Data collection was through structured interviews using the Snowball Method. The interviews were recorded, transcribed and analyzed using the ATLAS TI Software. Content analysis consisted of a pre-analysis of the experts' speeches, and in a second moment the excerpts of the speeches were categorized. In the experts' perceptions, the benefits of PPPs are related to an improvement in the quality of services provided and a reduction in public costs, since the risks will be shared. PPPs have benefits for the management of parks in São Paulo in the common concession model, being an important instrument for cities to improve their environmental infrastructure. It is concluded that the partnership with the private sector improves the quality of services provided in urban park areas, as the government does not have resources to do so. Moreover, the main challenge is the dialogue between the government and society, involving the management council of the parks involved.

KEYWORDS: Green Spaces; Concession; Public Management; Sustainability.

Introdução

A relação do ser humano com o ambiente natural deve ser pensada de forma harmônica, uma vez que são utilizados diferentes recursos ambientais para a sobrevivência humana (HARARI, 2015). O acelerado crescimento da população e das atividades industriais, decorrente da Revolução Industrial, contribuiu para intensificar a interferência do homem no meio ambiente. Alterações nos ecossistemas têm sido observadas, como, por exemplo, a diminuição de ativos ambientais disponíveis, mudanças climáticas, crescente geração de resíduos e catástrofes ambientais.

A valorização e o contato com a natureza têm se intensificado para o ser humano como contribuintes para a melhoria da qualidade de vida, pois este tem demonstrado interesse numa reaproximação física. Assim, locais com áreas verdes como praças e parques, são espaços urbanos que trazem sentimentos topofílicos a população (TUAN, 2012; LIMA; LAMANO-FERREIRA, 2015, SANTOS *et al.*, 2019). A conservação destes espaços é uma necessidade, e em grandes cidades, contribuem para a saúde e o bem-estar dos munícipes.

Os primeiros parques urbanos foram criados em paralelo a formação das cidades na Europa e nos Estados Unidos (SILVA; PASQUALETO, 2013). Parques são espaços verdes que apresentam benefícios ecológicos e sociais. São áreas voltadas ao lazer, esporte, descanso e contato com a natureza, as quais devem ser utilizadas e conservadas pela população (DORIGO; LAMANO-FERREIRA, 2015). Dessa forma, estes espaços além de exercerem a função de atender as necessidades de lazer da população e de potencializar o turismo local, também tem a função de proporcionar a conservação da natureza contribuindo para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (ONU, 2015).

Neste contexto, em maio de 2017 a prefeitura do município de São Paulo publicou um edital de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). O documento se refere a concessão de 14 parques municipais para a iniciativa privada. A partir desta publicação, a Prefeitura recebeu 18 estudos de modelagem operacional, jurídica, econômico-financeira e de engenharia e arquitetura. Esses estudos serviram para definir o modelo de concessão a ser aderido pela gestão pública. O modelo de concessão baseia-se na Lei municipal nº 16.703 de 4 de outubro de 2017, a qual disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos do plano de desestatização da cidade de São Paulo.

De acordo com informações públicas divulgadas em palestras e em documentos, a proposta do então chefe do executivo era iniciar o plano de concessão a partir de agosto de 2018, buscando assim analisar a proposta de Parceria Público Privada (PPP) para seis parques urbanos na cidade de São Paulo e as implicações e percepções dos envolvidos no Parque Ibirapuera. No entanto, em 2019 a concessão para o primeiro lote de parques urbanos, passou a contemplar catorze parques municipais.

São Paulo é uma megacidade e a maior metrópole do Brasil, resultado do crescimento rápido e desordenado de urbanização, com poucas áreas verdes, em relação aos seus 12,325 milhões de habitantes (IBGE, 2020). Os espaços verdes existentes na cidade são fragmentos de Mata Atlântica ou ambientes construídos, como as praças, as quais não possuem a maior parte da vegetação composta por espécies nativas.

Várias ações têm sido desenvolvidas para melhorar a redução de espaços verdes causados pela urbanização. Como por exemplo, pode-se citar o programa “100 Parques para São Paulo”. Essa proposta assumida pelo então prefeito de São Paulo foi finalizada em 2012. Entretanto, muitos dos parques criados até esta data, ainda não contam com áreas verdes que forneçam aos seus frequentadores benefícios como sombreamento e melhorias na qualidade do ar (SZEREMETA; ZANNIN, 2013). No total de 106 parques municipais da cidade, a maioria administrados pelo poder público e apenas 03 parques municipais possuem parceria com a gestão privada, são eles: Burle Marx, Alfredo Volpi e Parque Do Povo (SVMA, 2018).

O conhecimento sobre os benefícios oferecidos pelos parques da cidade de São Paulo para os frequentadores é de suma importância, pois está relacionado tanto com lazer e turismo como qualidade de vida para a população. Considerando os desafios da gestão destes espaços devido aos custos de manutenção, este artigo teve como objetivo responder a seguinte pergunta: qual a percepção de especialistas em PPP, com relação as parcerias entre o setor público e privado para a gestão de parques urbanos?

Material e Métodos

Caracterização da área de estudo

A presente pesquisa caracteriza-se por ser um estudo descritivo e exploratório e de abordagem qualitativa, o qual buscou investigar um tema pouco relatado na literatura científica, que é a parceria público privada de espaços públicos. O assunto parceria público privada foi delimitado, sendo direcionado para a gestão de parques urbanos.

Coleta de dados

Os dados coletados foram por meio de: (a) pesquisa documental, (b) pesquisa bibliográfica, (c) conversas informais com gestores públicos e (d) entrevistas com especialistas (Quadro 1). Desta forma, foram realizados levantamentos em fontes primárias e secundárias (MARCONI e LAKATOS, 2006). Vale destacar que para a elaboração do roteiro foi importante as informações contidas no Edital de Licitação do primeiro lote de parques lançado pela Prefeitura Municipal de São Paulo em 2018.

Quadro1: Levantamento de informações para a estruturação do roteiro de entrevistas com especialistas.

Frame 1: Gathering information for structuring the script for interviews with experts.

Seção	Objetivo	Questões	Método
A.Caracterização da proposta parceria público privada	Analisar a proposta de parceria público privada para a gestão de um parque urbano e suas implicações na conservação do meio ambiente e lazer para a população;	Qual o cenário das PPPs para parques municipais em São Paulo? A parceria melhorará a conservação do meio ambiente e lazer da população?	Pesquisa documental x pesquisa bibliográfica x Conversas informais

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Source: Prepared by the authors (2020).

A técnica de pesquisa escolhida para o levantamento de dados primários foi a de entrevistas em profundidade. Estas, foram realizadas por pauta Vergara (2009), em que consistiu em a autora explorar vários pontos em profundidade com os entrevistados, combinando uma entrevista exploratória e descritiva. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado previamente estabelecido e com pessoas indicadas, no estilo snowball (BIERMACKIE e WALDORF, 1981). Esta técnica garantiu que os entrevistados eram especialistas no tema parceria público privada, e descreveram suas percepções sobre a parceria, entre o setor público e privado, para gestão de parques (Figura 1).

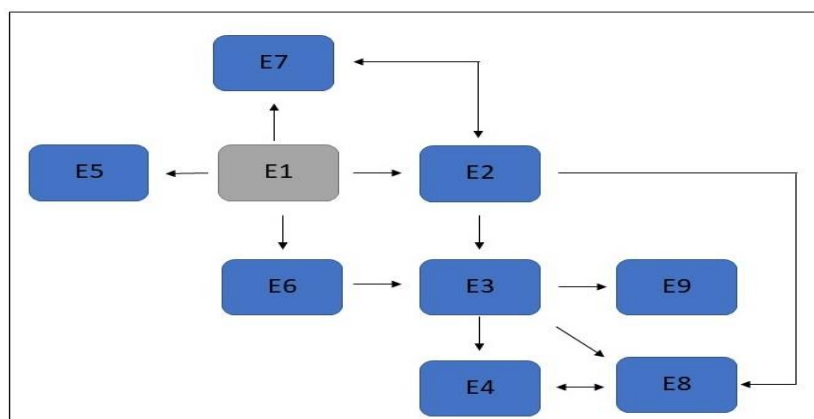


Figura 1. Especialistas em Parceria Público Privada atuantes nos setores públicos, privados e academia, entrevistados neste trabalho.

Figure 1. Specialists in Public-Private Partnership working in the public, private and academic sectors, interviewed in this work.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Source: Prepared by the authors (2020).

A pesquisa foi direcionada para especialistas em PPP, sendo três especialistas do setor público, três especialistas do setor privado e por último três especialistas atuantes na academia. A pesquisa investigou a percepção de especialistas para a gestão de PPPs em Parque Urbanos em São Paulo.

As entrevistas foram agendadas de acordo com a disponibilidade dos especialistas. A partir do primeiro informante (E1), criou-se uma rede de indicações, em que cada entrevistado indicou um ou dois especialistas para complementar as informações do estudo. As setas na Figura 1, demonstram as indicações, em que o E8 (entrevistado 8), foi indicado por três outros especialistas. E a partir do E9 não houveram outras indicações.

O roteiro de entrevistas primeiramente consistiu em relatar os benefícios e desafios da parceria entre o setor público e privado para parques urbanos. Em seguida as perguntas aos especialistas sobre PPP foram direcionadas para o caso do Parque Ibirapuera na cidade de São Paulo. Todas perguntas foram gravadas e transcritas na íntegra. Cabe ressaltar que a pesquisa documental e conversas informais auxiliaram muito na elaboração do roteiro.

Análise de dados

Para análise dos dados foi utilizada uma técnica de análise de conteúdo. Em um primeiro momento as entrevistas transcritas passaram por uma (i) pré-análise, com objetivo de estabelecer uma relação entre o problema de pesquisa, pergunta realizada e a resposta coletada na entrevista. Posteriormente, (ii) exploração dos dados, que consistiu na análise aprofundada dos dados coletados e categorização das respostas (codes). E por fim, (iii) a interpretação dos resultados, relacionando-o com o referencial teórico (BARDIN, 2006).

Na primeira etapa que foi a pré-análise, buscou-se nas falas dos especialistas um trecho, que mais respondia às perguntas do roteiro semiestruturado e, desta forma, montou-se um quadro para cada uma das doze perguntas do roteiro semiestruturado. E cada quadro contendo a resposta dos nove especialistas entrevistados. Em uma segunda etapa, nomeada de categorização, cada quadro com os trechos selecionados foi analisado novamente e então criou-se categorias para cada trecho de resposta. Neste momento os trechos das falas foram reavaliados se eram os que melhor respondiam as perguntas.

Cada entrevista possuiu uma codificação axial, em que se examinou as relações entre as categorias para determinar as proposições. De acordo com Godoy (1995), a análise de conteúdo parte do pressuposto de que por trás de um discurso aparente pode estar um sentido, que convém desvendar.

A análise textual da transcrição da fala, mostrou-se um relevante material para se analisar opiniões e percepções em relação a um determinado fenômeno. De acordo com Bandeira-de-Mello (2006), o discernimento, o envolvimento e a sensibilidade teórica determinam a consistência e a relevância dos resultados. Nesta parte da pesquisa foi realizado um processo sistemático de releitura das entrevistas, e as categorias foram revisitadas para garantir resultados fidedignos e consistentes. O processo de categorização e análise dos dados foi realizado com suporte do Atlas/TI.

Resultados e Discussão

Os resultados deste artigo envolvem análise documental, conversas informais com gestores e entrevistas com especialistas em PPP.

Editais e conversas informais

De acordo com o edital para a concessão de parque municipais: “*É o primeiro edital de concessão do Plano Municipal de Desestatização a ir para rua. Além disso, estamos fazendo algo inédito no Brasil, que é a concessão de Parques Urbanos. Vamos desonerar a Prefeitura e dar mais qualidade de serviço nesses equipamentos*”. O secretário municipal da Secretaria do Verde afirmou que a concessão trará melhorias em manutenção e lazer para os frequentadores destes espaços (PMSP, 2018). A concessão está relacionada a prestação dos serviços, gestão, operação e manutenção dos Parques, precedidas de obras e serviços de engenharia. E de acordo com o edital terá três fases: 1. Preparação: concessionária reúne documentação e elabora estudos; 2. Operação Assistida: concessionária continua fase 1 e acompanha o cotidiano da operação dos

parques, em conjunto com SVMA; e 3. Operação de Transição: concessionária assume a operação com apoio de SVMA.

Cabe enfatizar que a Prefeitura de São Paulo lançou um novo edital em janeiro de 2019. Neste, a concessão seria para 14 parques, incluindo apenas o Parque Ibirapuera dos seis parques municipais divulgados em 2018. Os parques adicionados ao edital são Parque Aclimação, Parque Anhanguera, Parque Buenos Aires, Parque do Carmo, Cemucam (Centro Municipal de Campismo), Chácara do Jockey, Parque Chuvisco, Parque Cidade Toronto, Parque Independência, Jardim da Luz, Trianon (Tenente Siqueira Campos), Parque Vila Guilherme e Parque Ecológico da Vila Prudente (PMSP, 2019).

A partir das conversas com gestores públicos, verificou-se que muitos termos eram utilizados como sinônimos, como termo de cooperação, convênios e parcerias. Entretanto, no site da prefeitura (PMSP, 2017), é citado contratos, convênios e parcerias, cada um com um conceito distinto. Contratos referem-se a instrumentos administrativos que estabelecem os direitos e obrigações entre o poder público e particulares; convênio está relacionado a um acordo firmado entre uma entidade da administração pública municipal e uma entidade pública municipal, estadual, federal ou distrital da administração direta ou indireta ou organizações particulares sem fins lucrativos, para buscar objetivos de interesse comum entre as partes. E por último o termo de Parceria, que é o instrumento jurídico para transferência de recursos para organizações sociais de interesse público.

Percepção de Especialistas em PPP

As falas dos especialistas demonstraram que a percepção deles sobre a aplicação da parceria para parques, ainda precisa ser construída, pois envolve um bom contrato, e o plano diretor de cada parque será elaborado após a parceria. As implementações das PPPs são necessárias, pois é percebível uma escassez de recursos públicos, o que causa uma deficiência na infraestrutura do país. São questões que viabilizam uma parceria entre o setor público e o privado. No Brasil ainda é um instrumento novo (E1), que vem se desenvolvendo para possibilitar a capacidade de o Estado atender as demandas de políticas, econômicas e sociais. De acordo com o E1 é uma novidade para a gestão de parques.

O quadro 2, contém trechos das respostas dos especialistas sobre a percepção de cada um em relação aos benefícios da Parceria Público Privada em parques para a população. Para o especialista (E1), ele acredita que o setor privado tem mais possibilidades de investimento do que o público. Ele considera que os parques têm áreas de convivência e requer melhor conservação, iluminação, segurança, melhorando a qualidade dos serviços prestados para seus frequentadores.

Os especialistas (E2 e E3) reforçam que parcerias para parques fazem muito sentido, devido ter aumentado o número de parques nos últimos dez anos, e o orçamento público ter diminuído e os parques estarem expostos a deterioração. Outra questão é a troca de secretários, que atrapalha nos recursos para cuidar dos parques. Neste contexto político, os parques perdem prioridade. Outros benefícios apontados pelos especialistas são os contratos bem-feitos e dimensionados, pois podem melhorar os serviços prestados para a população. No

contrato de PPP o governo é desonerado, pois no que diz respeito aos parques a concessionária tem a possibilidade de gerar receitas (E4 e E5).

Para os especialistas E6 e E7, a parceria entre o setor público e privado para parques pode melhorar a manutenção e zeladoria das áreas verdes urbanas, pois o poder público não dispõe de recursos para os cuidados dos parques. A concessionária poderá empreender em negócios de auto-sustentabilidade para os parques, uma vez que isso traz melhorias aos serviços oferecidos aos frequentadores. Para o especialista E8, a parceria não se aplica a parques. Na fala do E9, os frequentadores terão vantagens podendo usufruir de um melhor espaço que vai contribuir para a conscientização ambiental e aprendizado.

Quadro 2: Benefícios da PPP em parques para a população, de acordo com os especialistas entrevistados.

Frame 2: Benefits of PPP in parks for a population, according to interviewed experts.

Na sua percepção quais os benefícios da parceria entre o setor público e privado em parques para a população?	
E1	Então acho que os benefícios de investimento privado teria condição de fazer melhor do que o público, porque hoje o público não tem dinheiro para investir nisso, então pode ter novas áreas de convivência lá dentro do parque, melhor conservação, iluminação, então eu acho que melhora segurança, melhora a qualidade dos serviços como um todo, alimentação, conservação, acho que esses são os benefícios.
E2	A PPP em parques faz todo o sentido, ela muda o padrão de serviço de toda a população qualquer que seja o parque, os parques tendem a deteriorar, a conservação não vai acontecer. Nesse momento a PPP consegue resolver esse sistema de incentivo perverso que é do tipo do parque.
E3	O benefício imediato é que os parques cresceram, nos últimos dez anos dobraram os parques os orçamentos reduziram pela metade e aí você vê entra e sai secretário e existe uma questão, então vamos brigar por mais recursos para parques, os parques tem perdido um pouco essa briga, talvez pela percepção dos políticos que se atém a outros assuntos de mais prioridade
E4	São os dois principais benefícios, um contrato de PPP bem feito tende a melhorar a qualidade de serviços prestado no parque, e uma PPP ela e de certa forma desonera o governo por que no que desrespeita ao parque você dá também a concessionária a possibilidade de geração de receitas
E5	São as eficiências contratuais, de locação, possibilidade de qualidade, comprometimento dos resultados, e no caso dos parques especificamente a gerar uma condição de investimento que hoje o setor público não tem e acaba deixando os parques abandonados
E6	Melhorar a qualidade e a manutenção desses parques, dá para eles uma nova roupagem, dá para eles um novo nível de prestação de serviço para o cidadão né, isso tudo por que o poder público ele não tem ferramentas, ele as vezes não tem recursos para isso.
E7	Então geralmente numa concessão de parque, você tem exploração de restaurantes, de entretenimento uma série de negócios que são pensados para que haja uma autossustentabilidade financeira do projeto, então eu acho que as concessões de parque ela podem funcionar e funcionam
E8	É um arcabouço já existente, mas é uma concessão, PPP é um conceito de empresa lucrativa o que não se aplica para parques
E9	Do ponto de vista da população é aquilo que eu falei, poder usufruir de uma qualidade melhor de serviços de infraestrutura, um espaço onde vai contribuir para o aprendizado dele, para a questão da conscientização ambiental, então os benefícios eles estão associados a essa área de lazer, a essa área de aprendizado, de conhecimento, pesquisa, então o maior benefício é esse, a população ela vai ter um espaço melhor para usufruir, então esse seria o maior benefício da parceria.

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Source: Prepared by the authors (2020).

Quando se refere a concessão de serviços é indispensável definir os procedimentos para manter o equilíbrio entre o valor que vai ser pago e os encargos do concessionário, ou seja, esses valores serão pagos via tarifas que serão cobradas dos usuários. Portanto, a viabilização econômica do empreendimento ou serviços é uma condição fundamental para atração dos investimentos feitos pela iniciativa privada (BANDEIRA DE MELLO, 2004; DI PIETRO, 2005).

Na percepção dos especialistas, o setor privado está mais bem equipado e fornece serviços de forma mais eficiente do que o setor público. As PPPs são vistas como uma forma dos governos aproveitarem o financiamento e o conhecimento técnico do setor privado para fornecer serviços de qualidade (FORRER *et al.*, 2010). No entanto, todos os atores envolvidos (Estado, concessionária, usuário), possuem o mesmo objetivo, que é a boa qualidade do serviço prestado. Desta forma, se o empreendimento atender aos padrões de qualidade, o lucro se torna legal para a concessionária, porém, inviabiliza a busca pela vantagem econômica por parte da gestão pública (SUZIGAN *et al.*, 2007). A origem das parcerias público-privadas está fundamentada na insuficiência financeira enfrentada por entidades públicas e pelo governo.

Tendo em vista este contexto de incapacidade financeira das organizações governamentais, as parcerias com entes privados passaram a ser discutidas para parques, tendo em vista subsídios para manutenção dos parques e implementação de novas infraestruturas. Isso se torna ainda mais relevante tendo em vista que os governos priorizam outros serviços em detrimento dos parques, tais como segurança pública, saúde e desenvolvimento urbano (JOASSART-MARCELLI, 2010).

A implementação das PPPs para o provimento e financiamento de serviços, é um modelo que deve ser visto como uma possibilidade para fornecer vantagens socioeconômicas (*value for many*) e um prestador de serviços de qualidade. O público é essencial para implementação e adequação do modelo. Isso quer dizer que as PPPs alcançam sua influência não só nas gestões públicas e privadas, mas também que o público seja envolvido nesse processo (GUIMARÃES, p. 240, 2017). Lima (2016) relata que com o aumento populacional, fica evidente a incapacidade da gestão pública de executar algumas demandas de infraestrutura, políticas públicas e serviços públicos, fazendo-se necessário contratar os serviços de uma gestão privada.

No Quadro 3, estão trechos das falas dos especialistas em relação aos benefícios das PPPs para a biodiversidade. O especialista E1, afirma desconhecer que esse assunto exista em contratos de PPPs para parques, ele até sugere que seja um tema a ser abordado nos editais de contratos, inclusive a promoção de cursos para a conscientização das pessoas sobre a importância dos parques. De forma semelhante, o especialista E2 menciona que a biodiversidade em parques deve ser ressaltada no edital para que o serviço seja transparente e estável. Para o E3 cuidar de parques para o setor público seria um desafio ou até mesmo cuidar de outros equipamentos da infraestrutura. O especialista E4, diz que é importante que num contrato de PPP para parques, conste no contrato uma lista de obrigações para a concessionária fazer, e uma das exigências seria o cuidado com a fauna e flora.

A inexistência de benefícios específicos à biodiversidade em contratos de PPPs pode gerar incertezas em relação ao meio ambiente, priorizando apenas aspectos de infraestrutura cinza e indicadores econômico-financeiros, sendo esta análise uma importante contribuição deste estudo. De tal modo, na fala do especialista E5, este afirma que pode ter uma conversão para indicadores de desempenho, e quem definiria esses indicadores seria o poder público, e ele ainda reforça que a PPP pode sim ser um algo positivo para a biodiversidade. Para os especialistas E6 e E7, eles relatam que podem ser criadas obrigações para o concessionário em manter a biodiversidade e a preservação da flora.

O especialista E8, discorda que parques sirvam para a proteção da Biodiversidade, que parque é para descontração do homem, e que a biodiversidade tem que estar no campo e não no meio ambiente urbano. Para o especialista E9 é o Estado que tem que focar na preservação da biodiversidade, sendo que ele acredita que o Estado tem uma maior vocação para a proteção do meio ambiente.

As divergências de opiniões entre os entrevistados deixam claro a importância da criação de um processo participativo no estabelecimento de PPPs voltadas a parques e a biodiversidade, no intuito de contrapor diferentes opiniões e aumentar o controle social sobre as áreas verdes urbanas.

Cabe destacar que os parques são fragmentos verdes, muitos deles ambientes construídos nas cidades, como no caso do município de São Paulo. Esses ecossistemas urbanos são importantes para o cumprimento das metas de alguns dos ODS da Agenda 2030 (ONU, 2015). Dentre eles, pode-se destacar o ODS 3, 11, 13 e 15, que envolvem estes espaços. O ODS3 está relacionado com a saúde e bem estar da população, que é conectada a maior cobertura vegetal. O ODS11 (comunidades e cidades sustentáveis) tem como uma das metas espaços verdes, seguros e inclusivos nas cidades. E os ODS13 e ODS15 relacionam com a mitigação global do clima e com proteção dos ecossistemas terrestres, respectivamente. Desta forma, os parques urbanos, como outras áreas verdes das cidades contribuem para alcançar metas da Agenda 2030.

Quadro 3: Percepção de especialistas sobre os desafios da Parceria Público Privada para parques urbanos.

Frame 3: Perception of experts on the challenges of the Public Private Partnership for urban parks.

Na sua percepção quais os desafios das PPPs para parques urbanos?		
E1	Um desafio é equilibrar os interesses privados e os interesses públicos, o outro é conseguir que todos os parques sejam contemplados, porque como eu disse o Ibirapuera todo mundo quer, mas os parques que tem menos usuários, ou usuários com poder aquisitivo menores é pouco atrativo	Contrato
E2	Eu acho que o primeiro, é novo, as pessoas acham que vai privatizar o parque, o pessoal espalha boato de que agora vai ter que pagar para entrar no parque, espalha propositadamente, eu acho que o primeiro ponto é a sociedade entender isso, que não é simples, entender os benefícios, e aí testar modelos. Não tem um diálogo entre o estado e a população, que é o maior desafio de uma democracia.	Diálogo: estado e população

Continua...

...continuação.

Na sua percepção quais os desafios das PPPs para parques urbanos?		
E3	A referência que nós temos em termo de parceria, elas tão muito baseadas num instrumento ainda muito pesados que foram constituídos pra parcerias de grande porte, então essas leis que regem essas parcerias, por exemplo a própria lei de PPPs, eu não sei se é o valor do contrato ou do investimento, mas diz que ela só pode ser aplicada para projetos com mais de vinte milhões. Se eu for para a praça de Buenos Aires, o investimento que eu precise ali talvez seja apenas de um milhão, então o instrumento ele está pensado para grandes projetos de capitais intensivos de infraestruturas, então eu acho que o avanço depende de você pensar em instrumentos mais leves, mais flexíveis.	Contrato flexibilidade
E4	Acho que o principal desafio é o ineditismo, a gente não tem nenhum contrato de PPP de parque urbano no Brasil, isso hipótese alguma diz respeito ao fato que não deve ser assinado o contrato de PPP em parque urbano no Brasil, precisa ser assinada, mas o ineditismo traz uma série de dúvidas em questões que precisam naturalmente ser superadas.	Contrato
E5	E no caso dos parques especificamente a gerar uma condição de investimento que hoje o setor público não tem e acaba deixando os parques abandonados, mas é a mesma lógica que eu falei antes.	Compartilhamento
E6	Acho que a sensibilização da população em relação a importância desse tipo de parceria e da mesma maneira ao preparo né do poder público, do ente público para tocar esse tipo de assunto.	Diálogo: estado e população
E7	Eu acho que para viabilizar as PPPs é você ter ali, negócios de exploração de atividades e negócios em potencial que possam gerar receita para a concessão e aproximar o projeto ali da sustentabilidade financeira, deveria ter um investimento público, claro que isso é uma questão que deverá ser analisada, qual é o orçamento que se faz na gestão de parques? Qual é o orçamento que o poder público pode endereçar no parque? Num cenário de PPPs, uma comparativa que se faz também em outras questões que podem gerar benefícios aos usuários dentro de uma PPP, num contexto de gestão privada.	Compartilhamento
E8	O que o parque representa para aquela pessoa, tem gente que vai todo dia no parque que formou amizade no parque, a vida social dele é no parque, então tudo isso é um desafio.	Social diálogo: estado e população
E9	Então o desafio ele está associado a gestão, a parte regulatória, o desafio ele está associado ao entendimento da população do que é uma parceria, então como a gente estava falando aqui, as pessoas não sabem a diferenciação dos diferentes instrumentos de parceria e as vezes isso é ruim para a percepção do potencial que elas têm para a melhoria da gestão das áreas públicas, então o desafio ele é de informação e de divulgação para a sociedade do potencial das áreas protegida	Diálogo: estado e população

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Source: Prepared by the authors (2020).

Projetos de investimentos e implementações que envolvam os setores públicos e privados, ainda é algo bem recente no Brasil, quer seja na forma de concessão comum ou sob o regime de PPPs. Decorrente a isto, é importante ressaltar que a gestão de uma PPP para todo o parque, ainda está sendo analisada em São Paulo, como o caso do Parque Ibirapuera com início de concessão em março de 2020. Um dos principais desafios de uma PPP no Brasil ainda é a criação de um ambiente que incentive e descomplique os contratos de parcerias entre os atores públicos e privados (FGV, p. 79, 2014).

O que pode implicar nas PPPs, é o estudo de engenharia detalhada, os prazos curtos para o privado analisar com cuidado o processo de licitação, isso diminui a competitividade e causa um grande atraso na conclusão do financiamento e entrega do projeto (BANCO MUNDIAL, 2019).

No Quadro 4 são apresentados trechos das falas dos especialistas em relação a percepção sobre a PPP para o Parque Ibirapuera. A visão do especialista E1, é bastante positiva, em relação a possibilidade da concessão do parque, pois ele acredita que vai trazer melhorias na qualidade dos serviços do parque para o usuário. Sem contar com a exploração do comércio dentro no interior do parque, para a gestão privada isso é bom, pois gera receita.

No entendimento do especialista E2, esse projeto de parceria, já veio tardio para o parque, levando em consideração que o poder público não dispõe de recursos para investir na conservação do parque.

O especialista E3 ressaltou que PPP não se aplica no Ibirapuera, sendo que na sua perspectiva a concessão seria o mais adequado e correto para o parque Ibirapuera. Para E4, por mais que seja uma concessão simples, ela usa um instrumento da PPP, pois um parque é capaz de gerar sua própria receita, sendo possível aplicar um sistema de mensuração de desempenho e definir uma matriz de risco. Tudo isso vai garantir que o serviço prestado no parque seja de boa qualidade.

O especialista E5, entende que vai ser bom, pelo fato de o lote abranger outros parques que ficavam abandonados. Os especialistas E6 e E7, afirmam ser positivo para a manutenção do parque essa parceria com o setor privado. O especialista E8 discorda do modelo do projeto para o Parque Ibirapuera, pois em sua percepção deveria ser implantado um outro modelo de sucesso para o Brasil, e que este não é adequado para o parque. Já na percepção do especialista E9, a parceria é positiva para o parque, pois existem outras prioridades na gestão, como saúde, habitação e transporte, em que a gestão pública direciona os recursos.

Quadro 4: Percepção sobre a PPP para o Parque Ibirapuera

Frame 4: Perception about the PPP for Ibirapuera Park

Qual sua percepção sobre a PPP para o Parque Ibirapuera?		
E1	O parque do Ibirapuera, eu vejo como positiva a possibilidade da concessão do parque para a iniciativa privada, porque acredito que isso vai trazer uma melhor qualidade para o serviço para os usuários. Então por ele ser um parque muito movimentado, acredito que vai acontecer, e eu acho que vai ser bom para o poder público que vai pegar esse recurso que ele usa hoje e vai colocar em outras coisas prioritárias, e para os usuários que vão ter um parque melhor e para o privado que vai poder explorar comercialmente aqueles parques.	Qualidade dos serviços
E2	É uma PPP tardia, porque o Ibirapuera é claramente um exemplo desse fenômeno que eu entrei, talvez um dos melhores exemplos do país, de que alocar o orçamento público em conservação de parques é algo que tende a sofrer uma economia política perversa, não tem benefícios políticos proporcionais ao recurso empregado. Então o parque perde recurso, perde e deixa assim mesmo, está lá é público e deixa assim. Então é uma concessão mais do que bem-vinda.	Qualidade dos serviços

Continua...

...continuação.

Qual sua percepção sobre a PPP para o Parque Ibirapuera?		
E3	Ali é uma concessão, eu acho que é dada as premissas do poder público eu acho que é um caminho correto, pensar a potencialidade que ainda não existe, a questão da celeridade dentro do patamar de gestão da área, eu acho que a concessão é um instrumento adequado. O secretário de finanças com o prefeito decidiu que não vai, não poderia ser uma PPP ali.	Positiva
E4	O parque Ibirapuera é um parque capaz de gerar receitas suficientes para o seu custeio integral, é um modelo de concessão simples, que por mais que seja uma concessão simples ela usa elementos de PPP, tem um sistema de mensuração de desempenho, tem um caderno de encargos sólidos, tem uma matriz de risco também muito bem definida no sentido que garante que o serviço prestado no parque seja de boa qualidade, seja de ótima qualidade, na verdade a concessão ela vai visar a ter um único contrato.	Qualidade dos serviços
E5	A minha percepção é muito positiva, acho que esse é um projeto, que também vai passar para todos os outros parques, que não são tão importantes quanto o Ibirapuera, e ficou muito mais abandonados, você pega Ibirapuera, mas também pega os outros parques menores, eu acho isso muito importante, eu acho que assim super a favor de que seja, que o Ibirapuera seja concedido	Positiva
E6	Eu conheço pouco o projeto, mas eu imagino que você consiga dá um choque de gestão na operação, na condução desse equipamento público, eu acho que seria benéfico.	Qualidade dos serviços
E7	De forma geral bastante positiva dentro da proposta da lei de concessão, para isso eu teria que dar uma olhada no edital.	Positiva
E8	O parque Ibirapuera tem a chance de ser o modelo de gestão do Brasil inteiro, mas isso se implantasse lá um modelo de sucesso, mas esse modelo que eles estão adotando, não é o modelo está errado. Porque ele também não é retificado, e o Brasil inteiro olha para São Paulo.	Gestão
E9	A minha percepção é positiva, eu entendo que a parceria será importante para o parque, porque o município ele tem um recurso limitado, existem desafios para gestão em outras áreas como saúde, habitação, transporte, então quando você tem um parceiro privado te ajudando a fazer gestão de uma área que você é responsável, você pode direcionar o teu recurso para outras áreas importantes para o município e isso é benéfico para a sociedade como um todo, então	Positiva

Fonte: Elaborada pelos autores (2020)

Source: Prepared by the authors (2020).

Cabe trazer um exemplo de concessão de parque urbano na cidade de São Paulo. O Parque Municipal Mario Pimenta Camargo (conhecido como Parque do Povo), foi concessionado por 25 anos, com possibilidade de mais 25 anos pela Fundação Aron Biermann. O parque foi reinaugurado em 2008 com um novo paisagismo e presença de diversos equipamentos muito bem avaliados pelos frequentadores (SANTOS, NASCIMENTO e REGIS, 2019). Da mesma forma, o Parque é avaliado como bem conservado, uma vez que existe um regulamento que impõe regras mais rígidas para seu uso quando comparado a outros parques municipais (BRITO, 2017).

A parceria entre o setor público e privado é uma oportunidade de prestação de serviços que auxilia na manutenção de bens públicos. No entanto, ela só é viável se a geração de recursos for possível. Para que uma parceria funcione de

maneira satisfatória, é necessário que se tenha um equilíbrio entre os setores público e privado. A percepção da sociedade, em especial de usuários de espaços concessionados precisam ser analisadas, pois estas informações contribuirão para avaliação dos serviços prestados.

As concessões, assim como as permissões e autorizações, preveem a prestação de serviço adequado. O controle de fiscalizar estabelece condições básicas para que o serviço adequado seja alcançado plenamente, todos os termos do contrato devem ser fiscalizados e controlado pela concedente. Em caso de descumprimento por parte da concessionária o município poderá inclusive rescindir o contrato (DI PIETRO, 2005).

No Brasil a instabilidade financeira, provoca dúvidas no setor privado. A falta de confiança no governo, gera muitas exigências de garantias por parte do privado. Sem contar que as parcerias exigem contratos de longo prazo e por si só de um elevado risco. Para prestação de serviços e uso do bem público a estabilidade econômica é um dos critérios reguladores dos contratos (FGV, 2014).

Considerações Finais

Os problemas com a infraestrutura, questões econômicas e os interesses da gestão pública no compartilhamento desses riscos, tem fortalecido o modelo das Parcerias Públicos Privadas ou Concessão. Contudo, ficou claro, que o principal motivo de realizar parcerias e concessões é o de gerar economia para a administração pública, tendo em vista o cenário de instabilidade econômica no país, mas também de ofertar serviços de melhor qualidade para a população.

A falta de diálogo e de esclarecimento dos principais benefícios de uma parceria para a população, pode levar ao desconhecimento e até mesmo a desconfianças sobre as verdadeiras contribuições. Os benefícios e desafios de parcerias entre organizações públicas e privadas, como a melhoria de infraestrutura e serviços públicos oferecidos por parques, podem contribuir para o turismo e qualidade de vida, em diferentes regiões do país.

Os dados da pesquisa revelaram que os principais benefícios das PPPs são melhoria na qualidade dos serviços prestados à população, o que inclui (operação, manutenção e inovação) e redução de custos para os cofres públicos, uma vez que há compartilhamento de riscos nos contratos de concessão. Outros benefícios que os contratos pressupõem estão alinhados com a remuneração por desempenho e a medição de indicadores de serviços. Nas PPPs existem mecanismos de remuneração que estimulam o operador a atingir metas mais exigentes do contrato. Desta forma, o contrato de concessão garante que será entregue um serviço de melhor qualidade.

A percepção dos especialistas em relação as PPPs para a gestão de parques urbanos no município de São Paulo é que a concessão comum se aplica a parques, pois é possível que sejam integrados negócios no interior destas áreas. Espaços públicos, como parques podem gerar receitas e com isso se sustentar com as tarifas pagas por usuários. Geralmente numa concessão de parque, existe a exploração do comércio, uma série de negócios pensados para que haja a auto sustentabilidade financeira do projeto.

Em relação a pesquisas futuras, recomenda-se um maior aprofundamento sobre a modelagem de indicadores socioambientais para o estabelecimento de

contratos de PPP e concessão para parques urbanos. Com intuito de romper com percepções econômico-financeiras, visando principalmente avaliar as contribuições para o bem-estar humano e conservação da biodiversidade, contribuindo para metas da Agenda 2030.

Referências

AGENDA 2030. PLATAFORMA AGENDA 2030. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/> Acesso 23 de Setembro de 2020.

BANDEIRA-DE-MELLO, R. Softwares em pesquisa qualitativa. In: GODOI, C.K., BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A.B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. Saraiva, 2006, 460p.

BANCO MUNDIAL, Infraestrutura e Public-Private Partnerships, 2019 Disponível em : <http://bpp.worldbank.org> Acesso 05 de Fevereiro de 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans). Lisboa: Edições 70. (Original 1977), 2006.

BIERNACKI, P.; WALDORF, D. Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological methods & research**, 10(2), 141-163, 1981

BRASIL, Leis das Parcerias Público Privada. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso 29 de Janeiro de 2018.

BRITO, E.N. Estudo comparativo da percepção ambiental dos frequentadores dos parques municipais do Guarapiranga e Burle Marx da cidade de São Paulo, SP. São Paulo, 84 p. **Dissertação** (Mestrado em Gestão Ambiental e Sustentabilidade) - Programa de Mestrado Profissional em Administração - Gestão Ambiental e Sustentabilidade, Universidade Nove de Julho, 2017.

DORIGO, T.A.; LAMANO-FERREIRA, A. P. N. Contribuições da Percepção Ambiental de Frequentadores sobre Praças e Parques no Brasil (2009-2013): Revisão Bibliográfica. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 4, p. 31-45, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. Atlas, 2005

FGV PROJETOS. **Parcerias Público- Privadas No Brasil**. Janeiro, ano 9, nº 23, 2014. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/cadernos-fgv-projetos-no23-parcerias-publico-privadas> Acesso 18 de Setembro de 2021.

FORRER, J.; KEE, J. E.; NEWCOMER, K. E.; BOYER, E. Public-private partnerships and the public accountability question. **Public administration review**, 70(3), 475-484, 2010.

GODOY, A.S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.3, p. 20-29, 1995.

GUIMARÃES, F. C. V. **Parceria público-privada**. Editora Saraiva, 2017.

HARARI, Y. N. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. L&PM: Porto Alegre, 3. ed. 457p. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>> Acesso em: 14 ago. 2021.

JOASSART-MARCELLI, P. Leveling the playing field? Urban disparities in funding for local parks and recreation in the Los Angeles region. **Environment and Planning A**, 42(5), 1174-1192, 2010.

LIMA, J. V. C. **Parcerias Público-Privadas (PPPs)**: Experiência No Âmbito Educacional Brasileiro, 2016.

LIMA, L.F.B.; LAMANO-FERREIRA, A.P. N. Praças Públicas de Nova Luzitânia-SP e seus elementos topofílicos e topofóbicos. **Organizações e Sustentabilidade**, v. 3, p. 147-165, 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6.ed. São Paulo: Atlas, A. J. A comunicação científica. Brasília- DF, 2006.

ONU. Organização das Nações Unidas. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>>. Acesso 10 de Junho de 2021.

SANTOS, T. B.; NASCIMENTO, A.P. B.; REGIS, M. M. Áreas verdes e qualidade de vida: uso e percepção ambiental de um parque urbano na cidade de São Paulo, Brasil. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 8, p. 363-388, 2019.

SILVA, J. B.; PASQUALETTO, A. O caminho dos parques urbanos brasileiros: da origem ao século XXI. **Estudos**, 40, 287-298, 2013.

SUZIGAN, W., GARCIA, R.; FURTADO, J. **Governance Structures In Local Productive Systems** [Estruturas de Governança em Arranjos ou Sistemas Locais de Produção]. Gestão e Produção, 2007.

SVMA – Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/index.php?p=49467>. Acesso em 03 de Abril de 2018.

SZEREMETA, B.; ZANNIN, P. H. T. A importância dos parques urbanos e áreas verdes na promoção da qualidade de vida em cidades. **Raega: O Espaço Geográfico em Análise**, 29, 177-193, 2013.

TUAN, Y. F. **Topofilia**: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. EDUEL, 2012.

PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo. **Programação**. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/programacao>. Acesso 29 de Maio de 2018.

PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo (2017). **Contratos e Convênios**. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/acesso_a_informacao/index.php?p=208640>. Acesso em 02 em fevereiro de 2019.

PMSP. **Prefeitura publica edital final de concessão do primeiro lote de parques**. Disponível em <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-publica->

[edital-final-de-concessao-do-primeiro-lote-de-parques](#)>. Acesso em 03 de Fevereiro de 2019.

PMSP. Prefeitura de SP inicia processo para concessão de parques municipais. Disponível em

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/press_releases_pmi_parques_1494437890.pdf>. Acesso em 03 de Fevereiro de 2019.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. **Métodos de pesquisa em administração**, São Paulo: Atlas, 3, 44, 2009

Ana Paula Branco do Nascimento: Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: ana.branco@saojudas.br

Link para o curriculum lattes: <http://lattes.cnpq.br/1522795968175184>

Neiva Menezes Viana: Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: neiva.menezes41@gmail.com

Link para o curriculum lattes: <http://lattes.cnpq.br/3402201101154004>

Diego de Melo Conti: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil

E-mail: diegoconti@uol.com.br

Link para o curriculum lattes: <http://lattes.cnpq.br/2098643827162361>