

GESTÃO DE PARQUES URBANOS POR PARTICULARES: O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO¹**MANAGEMENT OF URBAN PARKS BY PRIVATE PARTIES: THE CASE OF THE CITY OF SÃO PAULO**

Patrícia Regina Pinheiro Sampaio²
Rômulo Silveira da Rocha Sampaio³
Bianca Borges Medeiros Pavão⁴

RESUMO

Os parques urbanos, se bem geridos, constituem espaços que podem influenciar positivamente diversos aspectos do funcionamento das cidades. Entretanto, diversas cidades já enfrentam ou preveem dificuldades em garantir os recursos necessários para se cuidar adequadamente desses espaços. Como consequência, diversos parques urbanos encontram-se deteriorados ou subutilizados. O presente artigo tem como intuito apresentar exemplos de soluções jurídicas para a transferência, total ou parcial, da gestão de parques urbanos a particulares, com ou sem finalidade lucrativa. Como metodologia, utiliza-se a de estudo de casos, abordando-se três parques urbanos localizados no município de São Paulo, escolhidos por terem sido identificados como os únicos daquele município que, no momento em que a pesquisa foi realizada, traziam soluções que compartilhavam iniciativas

¹ Os autores agradecem ao Instituto Semeia, na pessoa do seu Diretor Presidente Fernando Peroni, o apoio à realização desta pesquisa, por meio das discussões que permitiram a escolha dos casos a serem estudados, assim como o acesso a dados e às instituições envolvidas na gestão dos parques analisados. Eventuais erros e omissões, como de praxe, devem ser atribuídos exclusivamente aos autores.

² Doutora e Mestre em Direito pela USP. Bacharel em Direito pela PUC-RJ. Pesquisadora do Centro de Pesquisas em Direito e Economia (CPDE) da FGV DIREITO RIO. Professora da FGV DIREITO. Afiliação: Fundação Getulio Vargas (FGV). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2726556686020429>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6072-5324> E-mail: atricia.pinheiro@fgv.br

³ Doutor em Direito Ambiental pela Pace University. Mestre em LL.M. em Direito Ambiental pela Pace University. Mestre e graduado em Direito pela PUC-PR. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Regulação da FGV DIREITO RIO. Professor adjunto na Pace University de Nova York. Professor visitante da Georgia State University College of Law em Atlanta. Lidera o Grupo de Pesquisa de Direito e Meio Ambiente do CNPq no âmbito da FGV DIREITO RIO e ainda atua como coordenador do curso de especialização em Direito da Regulação Ambiental. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, atuando principalmente nas seguintes áreas de sustentabilidade, governança ambiental, mudança climática e direito de águas. Afiliação: Fundação Getulio Vargas (FGV) Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6567295009605161> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8009-7815>. E-mail: romulo.sampaio@fgv.br

⁴ Doutora em Políticas Públicas e Sustentabilidade pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB). Possui Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (UFRJ), especialização em Gestão Ambiental (UFRJ) e Bacharelado em Geografia (UFRJ). Pesquisadora no Centro de Pesquisa em Direito e Economia, no Programa de Direito e Meio Ambiente da FGV Direito Rio. Afiliação: Fundação Getulio Vargas (FGV). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4486474790016543> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8224-9288>. E-mail: medeiros.biancab@gmail.com

estatais e privadas. O estudo permitiu discutir as possibilidades e os desafios presentes nos modelos de gestão que se baseiam na assunção privada da gestão desses parques, preferencialmente sem a necessidade de aportes de recursos orçamentários. Como resultados, as experiências estudadas ilustram que os instrumentos jurídicos desenhados em apoio às cooperações e à delegação da gestão dos parques podem operar como importantes instrumentos visando garantir a sustentabilidade financeira e a adequada governança dessas áreas.

Palavras-chave: *parques urbanos; bens públicos; gestão por particulares; direito ambiental; direito urbanístico.*

ABSTRACT

The urban parks, if well managed, are spaces that can positively influence diverse aspects of the functioning of the cities. However, several cities face difficulties raising the funds required to properly take care of these spaces. As a consequence, several urban parks are deteriorated or underutilized. This paper discusses possibilities that may rise from the transfer of urban parks' management to private parties, whether for profit or not. As per the methodology, we chose the case study of three urban parks located in the city of São Paulo, which were the only ones that experienced some sort of public-private arrangement at that time. The study allowed us to discuss the possibilities and challenges present in the management models that are based on the private assumption of the management of these parks, preferably without the need of budgetary resources. As a result, the experiences studied have shown that legal instruments designed to support cooperation and delegation of park management can operate as important instruments to ensure financial sustainability and adequate governance of these areas.

Keywords: *urban parks; public goods; management by private parties; environmental law; urban law.*

INTRODUÇÃO

O ano de 2017 foi marcado por uma iniciativa pioneira na gestão de parques urbanos: o município de São Paulo lançou um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para obter subsídios para a gestão privada de quatorze parques públicos urbanos. A iniciativa partiu da constatação de que há profunda dificuldade em se despendere recursos orçamentários para este fim: em que pese o custo da gestão dos parques urbanos ser, em tese, pouco significativo em termos de percentual sobre o orçamento total de um município, a realidade é que a maioria das cidades

brasileiras convive com mais demandas do que aquelas que é capaz de suportar (FIRJAN *apud* SILVEIRA, 2019)⁵.

A Constituição Federal atribui a municípios uma plêiade de políticas públicas que disputam verbas orçamentárias, como educação, saúde, saneamento e o meio ambiente urbano. Essa concorrência por recursos em áreas bastante sensíveis frequentemente relega a um segundo plano de hierarquia o investimento com a criação e a manutenção de áreas verdes urbanas. Viabilizar financeira e juridicamente esses espaços passa a ser fundamental para que possam continuar a produzir externalidades positivas e, sobretudo, evitar que sejam fontes de externalidades negativas.

A cidade de São Paulo deu um passo importante na tentativa de testar modelo alternativo à dependência exclusiva do orçamento municipal para viabilizar a gestão de parques urbanos. A proposta de São Paulo residiu em pedir à iniciativa privada e à sociedade civil que se habilitassem ao fornecimento de estudos que, caso julgados viáveis pelo órgão competente municipal, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (“Secretaria do Verde”), poderiam vir a ser licitados e contratados com a iniciativa privada, ou ser, alternativamente, objeto de parcerias.

Premissa básica do chamamento consistiu na gratuidade do acesso. Os projetos não poderiam contemplar cobrança por ingresso no parque. A receita teria de vir da exploração de atividades acessórias e de espaços no interior dos parques (como estacionamento, quiosques e restaurantes). O chamamento também mencionava que a municipalidade daria preferência a modelagens econômico-financeiras que dispensassem o aporte de recursos públicos para a manutenção dos parques: assim, projetos de concessões comuns aparentemente seriam priorizados em detrimento, por exemplo, de parcerias público-privadas que previssem pagamento de contraprestação pecuniária pública. Dez agentes se pré-qualificaram para participar do processo, sendo sete deles com finalidade lucrativa; duas instituições sem finalidade lucrativa; e uma pessoa física.

A primeira razão para a reduzida participação privada no investimento em parques urbanos reside em ser esta situação uma consequência da sua natureza de bem público (em sentido econômico): as externalidades geradas pelos parques urbanos são muito superiores ao retorno que investidores são capazes de se apropriar individualmente com sua exploração.⁶ Dessa forma, na ausência de regulação estatal, sua provisão pelo mercado será subótima, ou seja, aquém do

⁵ O índice Firjan de Gestão Fiscal 2019 (ano-base 2018), após analisar 5337 municípios, informa que “40,5% têm situação crítica, 33,4% difícil, 22,1% boa, e apenas 4% obtiveram excelência na gestão fiscal”. 34,8% dessas entidades não se sustentam, não gerando receita capaz de cobrir sua estrutura administrativa (SILVEIRA, 2019).

⁶ “Parks are public goods which in many countries are commonly maintained and preserved with public fund.” ((FEINERMAN *et al.*, 2004, p. 370).

socialmente desejado, de modo que o direito deve atuar para alinhar interesses que permitam a criação e gestão desses espaços.

Há casos de sucesso de parcerias com a sociedade civil sem fins lucrativos no cenário internacional, como o Central Park, em Nova York, gerido pela Central Park Conservancy.⁷ Observa-se que, no caso desse parque, a gestão é realizada por entidade sem finalidade lucrativa, ou seja, por uma entidade cujo objetivo estatutário não consiste em propiciar retorno financeiro a investidores. O Central Park é um caso de sucesso de parceria do poder público com o terceiro setor. E esse modelo é o mesmo de um dos casos estudados no presente ensaio, o do Parque Burle Marx, talvez o caso de maior sucesso na cidade até hoje já testado na cidade estudada.

De outro lado, o Brasil dispõe de modelos de concessão de uso de bens públicos para parques naturais, permitindo que o mercado explore essas áreas com objetivo de lucro.⁸ São exemplos que também merecem investigação mais aprofundada quanto à sua capacidade de replicação para parques urbanos, em que pesem as diferenças físicas e jurídicas entre esses dois institutos de áreas protegidas. Nesse sentido, em dezembro de 2019, o município de São Paulo logrou assinar o primeiro contrato de concessão de parques urbanos, sendo ainda cedo para se analisar os seus resultados.⁹

Em suma, o objetivo do presente artigo consiste em apresentar as possibilidades e desafios da adoção de modelos que se baseiem na assunção privada da gestão de parques urbanos, a partir das experiências observadas na cidade de São Paulo anteriormente à celebração do referido contrato de concessão.

A metodologia de análise consistiu em investigação que buscou identificar soluções para parques urbanos que contemplassem, em alguma medida, participação privada. Para esse fim, realizou-se entrevista com entidade sem fins lucrativos atuante na área ambiental e reunião com a Secretaria do Verde, o que permitiu identificar as experiências objeto da presente análise. Realizou-se visita aos três parques identificados, tendo sido realizadas entrevistas com as pessoas envolvidas na sua gestão. Também se procedeu ao levantamento da legislação incidente sobre os parques, documentação existente sobre os mesmos e bibliografia relevante à análise.

⁷ Disponível em: <<https://www.centralparknyc.org/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁸ Ver Lei Federal nº 13.668/2018.

⁹ Em 20/12/2019 foi assinado “o contrato de concessão do 1º Lote de parques paulistanos, que inclui além do Ibirapuera outros cinco em outras regiões da cidade (Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade). A empresa Construcap CCPS Engenharia e Comércio que venceu a licitação pagou a outorga fixa de R\$ 70,5 milhões pelos 35 anos de concessão – o valor mínimo da outorga fixa era de R\$ 2,1 milhões. Foi de 3.257% o ágio da proposta financeira vencedora”. Informação disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/noticias/?p=290645>. Acesso em 22.abr.2021.

A partir da experiência observada nos três estudos de caso da cidade de São Paulo, espera-se trazer possibilidades adicionais a serem consideradas para a gestão dessas relevantes áreas urbanas, a partir da transferência da sua gestão a particulares (com ou sem finalidade lucrativa).

Para esse fim, Inicia-se (Seção 1) com uma breve descrição dos benefícios sociais decorrentes da presença de parques no ambiente urbano das cidades e das falhas de mercado envolvidas na sua provisão para, na sequência, constatarmos que, se devidamente modeladas e reguladas, essas falhas podem ser minimizadas. No entanto, a regulação depende de uma série de fatores institucionais e de governança, pois falhas de governo podem atuar para dificultar ou até mesmo impedir a implantação de uma regulação efetivamente promotora do interesse público.

A seção subsequente (2) apresenta uma descrição da complexa teia de legislação e instituições que podem ter competências sobre um parque urbano. Mostraremos que se trata de assunto eminentemente local, com alto grau de normatização em âmbito urbanístico. Se de um lado essa constatação abre possibilidades, pois permite soluções criativas e que contemplem peculiaridades locais, de outro traz para o potencial interessado na gestão privada riscos específicos de natureza local. Além disso, há uma esperada dificuldade na replicação de modelagens: o Brasil tem 5.570 municípios, com realidades socioeconômicas e jurídicas que podem se mostrar bastante diversas, começando pelas Leis Orgânicas que fundam cada ente.

No entanto, em que pesem os possíveis obstáculos advindos do enfrentamento das hipóteses supramencionadas, algumas iniciativas pioneiras têm sido vislumbradas. Na cidade de São Paulo, há ao menos três casos que merecem uma análise mais detalhada, quais sejam, o Parque Burle Marx, que há duas décadas é efetivamente gerido por uma fundação privada; o Parque Paulo e Lina Raia, que, embora não gerido, tem equipamentos e manutenção custeados por instituição financeira; e o Parque do Povo, que, embora gerido pelo poder público municipal paulistano, conta com uma associação formada por empreendedores vizinhos que têm custeado um conjunto relevante de despesas do parque, atuando em uma parceria (*lato sensu*) com o poder público municipal. Esses casos serão objeto de estudo na Seção 3.

Na Seção 4 fazemos breve menção à inovação adotada cidade de São Paulo com a iniciativa de realização da PMI e posterior celebração do contrato de concessão para um conjunto de parques urbanos. Este tema, todavia, não é objeto de investigação deste artigo, de modo que o assunto é considerado apenas a título de encerramento e perspectivas de futuros estudos. Por fim, são tecidas conclusões a partir dos estudos de casos, visando a apresentar propostas de melhoria para a criação de ambiente de governança que efetivamente garanta parcerias exitosas com a iniciativa privada e a sociedade civil organizada na gestão dos parques urbanos das cidades brasileiras.

1 AS FALHAS DE MERCADO PRESENTES NA OFERTA DE PARQUES URBANOS À POPULAÇÃO

1.1 Bens públicos

Os bens públicos em sentido econômico têm por característica serem não excludentes e não rivais. A não-excludência refere-se à característica pela qual o uso do bem por determinado indivíduo não afasta a possibilidade de outros consumirem o mesmo bem. A ausência de rivalidade significa que, por mais que um indivíduo consuma determinado bem, todos os demais conseguem igualmente consumir o quanto desejem (MANKIWI, 2001).¹⁰ Em princípio, parques urbanos abertos a uso gratuito são típicos bens públicos: toda a sociedade deles frui indistintamente, e por mais que cada indivíduo frua, não logra afastar os demais, a menos que comecem a se verificar hipóteses de superlotação (SAMPAIO; SAMPAIO; MAGALHÃES, 2018). Nesses casos, compõem uma categoria em que podem ser identificados como “recursos urbanos comuns” (FOSTER, 2011, p. 58).

Em razão dessas características, emergem sérias dificuldades para a sua existência e adequada manutenção. Em princípio, nenhum indivíduo racional tem isoladamente incentivos a investir na sua provisão e conservação, pois está sempre presente o risco do efeito “carona”,¹¹ na medida em que o investidor não consegue se apropriar isoladamente dos investimentos feitos, que imediatamente beneficiarão a todos (MURRAY, 2010).¹² Parques abertos à ampla visitação gratuita enquadram-se nessa definição e, por isso, ausente regulação adequada, não costumam ser capazes de atrair os recursos privados necessários à sua disponibilização à sociedade. A tradicional lógica de mercado não provê essas áreas em quantidade socialmente ótima, razão pela qual se faz necessária a orientação do Estado na formulação de políticas públicas que permitam a sua existência, seja diretamente, seja pela criação de incentivos para investimentos privados na sua oferta à população. As vantagens ambientais e de saúde pública deles decorrentes sugere a oportunidade – e mesmo a necessidade, em termos de política pública – da sua provisão pelo poder público, ou a oferta de subsídios ou de outros mecanismos regulatórios para tornar sua oferta atrativa à iniciativa privada.

¹⁰ Após definir os bens públicos como aqueles que são não excludentes e não rivais, Mankiw esclarece que “não se pode impedir as pessoas de desfrutar os bens públicos, e um bem público pode ser desfrutado por várias pessoas sem prejuízo de nenhuma delas. A defesa nacional é um exemplo de bem público. Uma vez que se defende o país de agressores externos, não é possível impedir que alguma pessoa não se beneficie desta proteção. Além disso, quando uma pessoa se beneficia da defesa nacional não diminui o benefício de qualquer outra” (MANKIWI, 2001, p. 228).

¹¹ O efeito carona ocorre quando “...a public good is involved, each person may have an incentive to free ride on the efforts of others. A free rider is a person who pays less for a good than her or his true marginal willingness to pay, that is, a person who underpays relative to the benefits she or he receives.” (FIELD; FIELD, , 2013, p. 80).

¹² Michael Murray sugere que a gestão privada de parques urbanos por entidades sem fins lucrativos que recebem doações restritas a projetos e com benefícios mensuráveis ao doador pode contornar o problema do efeito “carona”: “As the economic literature notes, private benefits from donations can overcome the free-rider problem” (MURRAY, 2010, p. 227).

Uma solução nesses casos pode ser o subsídio estatal a investidores privados que pretendam custear a implantação e a manutenção de parques públicos.

De fato, parques tendem a ser sobreutilizados e subinvestidos, fenômeno classicamente designado como “tragédia dos comuns”. Dado que nenhum indivíduo ou empresa consegue excluir outros de igualmente se beneficiarem do bem comum, o incentivo racional individual de cada um é buscar a máxima utilização desses bens e, de outro lado, não realizar qualquer investimento para a sua preservação. Essa constatação igualmente traz desafios de natureza gerencial, uma vez que a sobreutilização (pela ausência de custos privados) pode levar ao esgotamento do recurso. Esses devem ser enfrentados por instrumentos regulatórios.

Já se houver cobrança de ingresso para acesso, os parques não mais se enquadrarão no conceito de bens públicos, mas sim de “bens de clube” (“*club goods*”), os quais são excludentes, porém não rivais, exceto em casos de congestionamento. A excludência decorre do fato de que, ao se cobrar uma tarifa de acesso, apenas aqueles que puderem pagar poderão disfrutar do espaço. Já uma situação de congestionamento é observada quando o número de visitantes ultrapassa determinada quantidade, a partir da qual o ingresso de novo visitante começa a prejudicar a experiência de fruição dos demais usuários (por exemplo, grande quantidade de pessoas nas piscinas ou nas trilhas, ou mesmo filas para usufruir dos equipamentos disponíveis no parque) (TURNER, 2002; FOSTER, 2011).

Turner (2002) destaca que, em princípio, o subsídio à oferta privada dos bens públicos com adequada regulação pode ser uma solução socialmente superior à sua provisão direta pelo governo. Cabe ser lembrado, nesse aspecto, que a gestão privada será diretamente interessada nos resultados observados no parque que esteja sob sua responsabilidade, ao passo que os interesses e urgências do poder público são de múltiplas naturezas. Embora Turner tenha feito sua análise na perspectiva de estudo de parques nacionais, geralmente associados a interesses de caráter ambiental, as suas considerações acerca da natureza de bem público ou bem de clube mostram-se igualmente aplicáveis aos parques urbanos.

Em relação à cobrança de ingresso, há que se ter em conta as diferenças entre parques naturais e urbanos. Uma delas, talvez a mais significativa, consiste em que parques urbanos são (ou deveriam ser) frequentados por pessoas de todos os estratos sociais. Parques naturais, por sua vez, tendem a ser frequentados por pessoas de classes mais altas em razão dos custos de deslocamento (FERNEIMAN *et al.*, 2004, p. 371). Essa constatação já é suficiente para provar a importância dos parques urbanos e o papel de justiça urbanística e ambiental que esses espaços desempenham.

Todavia, para que possam cumprir de forma eficaz esse papel, a cobrança de ingresso não pode representar obstáculo que menospreze essa importante constatação social. Daí porque

modelos de financiamento alternativos para parques urbanos tendem a ser preferíveis aos que incluem cobrança de ingresso que, no Brasil, poderia também enfrentar resistência jurídica à luz da natureza de bem de uso comum das áreas verdes urbanas, do princípio da função social da cidade e o seu corolário do direito a cidades sustentáveis. Operam também contra o modelo de cobrança de ingresso para acesso a parques urbanos obstáculos políticos e, em muitos casos geográficos (impossibilidade de cercamento). Em todo caso, não costuma ser vedada normativamente a cobrança de ingresso, o que termina por ser uma decisão de natureza de política – custeio do espaço verde apenas por seus usuários (via preço de ingresso) ou por todos os cidadãos (por meio dos impostos pagos ao município e o orçamento alocado à preservação dessas áreas) (SAMPAIO; SAMPAIO; MAGALHÃES, 2018).

1.1.2 Parques urbanos e externalidades

As externalidades são os efeitos que determinada ação acarreta sobre terceiros que dela não participaram (MANKIW, 2001). Dividem-se em positivas (quando terceiros se beneficiam da existência de uma determinada atividade) ou negativas (quando sofrem as mazelas dela decorrentes).

Externalidades positivas geralmente associadas à criação de parques urbanos consistem, como mostram os dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), na melhoria da saúde dos cidadãos e redução de criminalidade. Merece destaque também a valorização imobiliária do seu entorno.¹³

Todavia, externalidades negativas podem igualmente ser associadas ao uso dos parques, como excesso de pessoas (o que pode prejudicar a felicidade pretendida por um determinado usuário), degradação do meio ambiente (produção de lixo, destruição de flora e fauna etc.), aumento de violência (no caso de áreas abandonadas e degradadas). Adicionalmente, a existência de parques pode ser ameaçada por atividades que com ela competem (FOSTER, 2011).¹⁴

¹³ Ver: <http://www.who.int/sustainable-development/cities/health-risks/urban-green-space/en/>. Acessado em 10 Jun 2020.

¹⁴ A era de abandono do Central Park serve para ilustrar como um parque urbano pode ser fonte de externalidades negativas: “Roy Rosenzweig and Elizabeth Blackmar's history of Central Park recounts one of the most famous examples of how a common urban resource became rivalrous and subject to overuse and degradation. After years of opening up the park to permit a wide variety of events and groups to use the park, Central Park quickly became a space in which access to the 'whole community' posed inevitable conflicts and competition between users. Many saw the park as deteriorating rapidly due to its openness to various events and a potpourri of users, resulting in increased maintenance and cleanup costs which the city was not able to absorb. This deterioration escalated with the onset of the fiscal crisis in the 1970s and the decline in city appropriations, which devastated the entire urban park system, leaving many parks and recreational areas unsafe, dirty, prone to criminal activity, and virtually abandoned by most users.” (FOSTER, 2011, p. 60).

Tendo em vista que o agente econômico não consegue se apropriar privadamente dos efeitos decorrentes da existência de parques urbanos, novamente se observa a necessidade do braço indutor do Estado para que esses espaços existam, seja por meio da sua construção e operação públicas, seja mediante a elaboração de mecanismos que incentivem particulares a investir.

1.2 Riscos de falhas de governo na contratação da gestão de parques públicos com a iniciativa privada

A economia sugere que mercados que apresentam falhas devem ser regulados para se maximizar o bem-estar social. Pelo que se expôs até aqui, resta claro que há falhas de mercado que obstaculizam a provisão de serviços públicos adequados no que diz respeito aos parques urbanos brasileiros. Daí decorre a necessidade de uma regulação eficiente.

No direito brasileiro, existe uma ampla regulação dos parques urbanos. Entretanto, essa regulação não resolve, necessariamente, as falhas de mercado acima apontadas.

Em primeiro lugar, o direito distingue parques públicos e privados. Os públicos são aqueles de uso comum do povo, situados em bens igualmente públicos, geralmente de dominialidade municipal, por se situarem em área urbana. A dominialidade municipal e a afetação ao uso comum de todos torna esses bens inalienáveis, não oneráveis e não passíveis de aquisição por usucapião (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1169). A afetação a uso comum do povo, por sua vez, determina que o uso desses espaços seja franqueado aos indivíduos de forma indistinta (MARQUES NETO, 2009, p. 201). Todavia, o fato de o parque público ser de uso comum do povo não significa que será necessariamente de acesso gratuito, embora essa seja a regra geral.¹⁵

Parques privados, por outro lado, são desenvolvidos em terrenos privados, pela iniciativa privada, como expressão da liberdade econômica ou de atos de liberalidade. Podem ser abertos à visitação gratuita ou ter o acesso dependente de cobrança.

No caso dos parques urbanos públicos, sua organização e funcionamento são designados ao poder público municipal como expressão da competência de organizar o espaço urbano local (Constituição Federal, art. 30, VIII), e em geral têm previsão de existência, de forma genérica, nos planos diretores da cidade, no capítulo atinente às áreas verdes municipais. Podem ou não ser considerados individualmente na legislação, a depender de seu tamanho e relevância. São, por isso, dependentes de uma rede de divisões burocráticas e enfrentam as dificuldades inerentes ao costumeiro choque de visões entre servidores públicos concursados e agentes políticos eleitos. Isso

¹⁵ Nesse sentido, dispõe o Código Civil: “Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.”

dificulta a gestão e torna mais difícil o seu controle social. Esse problema de falha de governo é agravado pela competição dos escassos recursos públicos necessários para a manutenção dos parques com outras políticas públicas (MURRAY, 2010).

O fato de as áreas verdes urbanas públicas serem de domínio estatal não significa, todavia, que precisem ser diretamente geridas pelo poder público - elas podem ter sua conservação delegada à sociedade, seja por meio de parcerias com as organizações da sociedade civil, seja por meio de instrumentos de delegação contratual com finalidade lucrativa, como é o caso das concessões de uso de bem público. Parques de menor complexidade podem, ainda, ser objeto de atos meramente autorizativos e precários, como projetos de adoção.

Todavia, a decisão de transferir a gestão de parques para a iniciativa privada deve vir conjugada com preocupações em combater as falhas de governo. A literatura sobre regulação econômica mostra que, por vezes, a Administração Pública (e mesmo o Poder Legislativo) pode ser capturada, de modo a se subverter a relação agente-principal que deve existir entre a concessionária e o poder concedente. Em situações de captura, o agente deixa de buscar os interesses pretendidos pelo principal, e passa a cuidar do próprio interesse ou do grupo de que faz parte (STIGLER, 1971; SAMPAIO, 2013).

Para evitar a subversão da relação agente-principal, a questão institucional importa. É preciso primeiramente colocar de forma clara as regras do jogo, ou seja, direitos e deveres das partes contratantes. No caso de uma política pública, como é a política urbanística nas cidades, é preciso cuidar da elaboração de um claro diagnóstico, seguido da formulação de uma política que seja responsiva aos problemas inicialmente verificados. Em seguida, faz-se necessário proceder à redação dos instrumentos de parceria ou contrato, que devem ter clareza na atribuição de funções, nas fontes de obtenção de receita para custeio do parque, nos indicadores de qualidade de funcionamento e nas consequências ou sanções a incidirem em caso de descumprimento do avençado.

Além disso, deve-se montar um aparato estatal preparado para fiscalizar a execução do contrato ou dos termos de parceria, com capacidade para responder de forma tempestiva e embasada aos desafios que se colocarem durante a execução da avença. Acordos são necessariamente incompletos, de modo que o procedimento e a presença de regras de transparência para reger os momentos em que sua repactuação se fizer necessária são fundamentais para assegurar a resiliência dos modelos de parceria com a iniciativa privada no longo prazo.¹⁶

¹⁶ Especificamente sobre esse aspecto de falha governamental, Field & Field destacam: "It is important to recognize another type of failure, however, that makes the outcome of public policy somewhat problematic. This is called **governmental failure**, which refers to systematic tendencies and incentives within legislatures and regulating agencies that work the attainment of efficient and equitable public policy. (...) The policy process

Em pequenas cidades, possivelmente a capacitação do corpo técnico da secretaria encarregada dos assuntos urbanísticos seja suficiente; cidades de grande porte como São Paulo, que conta com mais de uma centena de parques públicos, podem cogitar de aparatos institucionais mais sofisticados, como eventualmente a instituição de uma agência reguladora.

A liberação de recursos orçamentários para a gestão de espaços urbanos, quando se fizer necessária, deve igualmente apoiar-se em regras de previsibilidade e transparência, bem como segurança na previsibilidade de aporte diuturno de recursos.

2 A LEGISLAÇÃO ESTRUTURANTE DA DISCIPLINA DOS PARQUES URBANOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Na seção anterior foram apresentadas as questões relevantes à compreensão do contexto da regulação econômica dos parques. Neste momento, serão apresentadas as condicionantes jurídicas, com vistas a verificar se estão endereçando adequadamente os pontos identificados, contribuindo para a criação de um ambiente institucional favorável ao cuidado dos parques urbanos no longo prazo. Como visto, trata-se de tema de competência eminentemente local, destacando-se, portanto, a legislação municipal da cidade de São Paulo, a qual será relevante para a compreensão dos estudos de casos realizados na sequência.

2.1 Parques urbanos no contexto da Lei Orgânica

Antes de se proceder à apresentação dos estudos de caso que foram objeto dessa investigação, faz-se necessário contextualizar o contexto normativo e institucional em que se encontram inseridos. Para esse fim, inicia-se com a Lei Orgânica Municipal de São Paulo (LOM-SP)¹⁷ aprovada em 1990 e que determina, em seu artigo 148, que a política urbana de São Paulo tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Em relação ao meio ambiente, a LOM-SP estabelece, nos artigos 180 a 190, as diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública municipal. O artigo 180 dispõe que o município, “em cooperação com o Estado e a União, promoverá a preservação, a conservação, a defesa, a

is a political phenomena as well as a problem-solving one. As such, policy outcomes are also affected by the vagaries of the political struggle, by the continuous attempts to accumulate and wield influence, and by simple grandstanding and political theatrics. What comes out of this process may not resemble anything like informed, rational public policy that advances the welfare of society.” (FIELD; FIELD, 2013, p. 187).

¹⁷ A Lei Orgânica do Município de São Paulo está disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

recuperação e a melhoria do meio ambiente” (art. 180, LOM-SP). Desse modo, o município fica encarregado, entre outras responsabilidades, de formular a política municipal de proteção ao meio ambiente; planejar e zonear a cidade; criar normas, critérios e padrões para a Administração Pública de qualidade ambiental; conscientizar a população para a educação ambiental, e, definir, implantar e controlar espaços territoriais para receberem proteção especial. O Poder Executivo municipal também deve prestar contas anuais à Câmara Municipal apresentando metas para a preservação, a defesa, a recuperação, a conservação e a melhoria do meio ambiente (artigo 181, *caput*, incisos e parágrafo único, LOM-SP).

Ainda na seção sobre o meio ambiente, o artigo 185 da LOM-SP estabelece que "os Parques Municipais, o Parque do Povo, a Serra da Cantareira, o Pico do Jaraguá, a Mata do Carmo, as Represas Billings e Guarapiranga, a Área de Proteção Ambiental do Capivari-Monos, a Fazenda Santa Maria, outros mananciais, os rios Tietê e Pinheiros e suas margens, nos segmentos pertencentes a este município, constituem espaços especialmente protegidos" (artigo 185, LOM-SP).¹⁸ Além disso, a LOM-SP impõe ao poder público o dever de recuperar e promover o aumento de áreas verdes, adotando como princípio para construção ou reestruturação de projetos viários a necessidade de plantio e a conservação de árvores (artigo 186, LOM/SP).¹⁹

2.2 Parques urbanos e o Plano Diretor Estratégico

A Lei municipal nº 16.050/2014 aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), substituindo, assim, o antigo Plano Diretor, que vigia desde 2002. O PDE divide o território do município de São Paulo em duas macrozonas: a de Proteção e Recuperação Ambiental e a de Estruturação e Qualificação Urbana. Em ambas as macrozonas, o PDE define macro áreas e aponta diretrizes a serem seguidas pela Lei de Uso e

¹⁸ Ainda sobre espaços especialmente protegidos, o art. 181 da LOM-SP afirma que “o Município, mediante lei, organizará, assegurada a participação da sociedade, sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para coordenar, fiscalizar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, no que respeita a: [...] V - definição, implantação e controle de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a sua alteração e/ou supressão permitidos somente através da lei específica”.

¹⁹ "Art. 186 - O Município deverá recuperar e promover o aumento de áreas públicas para implantação, preservação e ampliação de áreas verdes, inclusive arborização frutífera e fomentadora da avifauna. Parágrafo único - O Município adotará, como critério permanente na elaboração de novos projetos viários e na reestruturação dos já existentes, a necessidade do plantio e a conservação de árvores." Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

Ocupação do Solo e os Planos Regionais,²⁰ que, por sua vez, são responsáveis por elaborar a política de sustentabilidade em escala local (BONDUKI, 2014).

O atual Plano Diretor de São Paulo ficou conhecido por trazer inovações ao planejamento urbano, tendo, inclusive, ganhado prêmio de melhores práticas urbanas.²¹ Em relação ao meio ambiente, a Prefeitura de São Paulo divulgou que o PDE pretende inserir a agenda ambiental no processo de desenvolvimento do município, por meio de estratégias como a recriação de uma nova zona rural no município (artigo 189 e seguintes); a demarcação de 167 novos parques municipais²², os quais se somariam aos 105 já existentes na cidade, tornando-os, todos, Zonas Especiais de Preservação Ambiental (ZEPAM) (artigo 69 e seguintes);²³ a criação do Fundo Municipal de Parques (FMP), a funcionar com um mecanismo inovador de cofinanciamento, em que a cada real doado pela população a Prefeitura realizará doação de mesmo valor (artigo 289);²⁴ a criação do sistema de Pagamento por Prestação de Serviços Ambientais (PPSA),²⁵ que beneficia quem preserva a vegetação

²⁰ Os artigos 344 e 346 preveem a elaboração dos Planos Regionais e foram regulamentados pelo Decreto Estadual nº 57.537/2016. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/legislacao/decreto-no-57-537-de-16-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em: 10 jun. 2017. Cada plano funciona como instrumento de planejamento das Prefeituras Regionais para articulação de políticas urbanas setoriais previstos no Plano Diretor Estratégico.

²¹ O Plano Diretor da cidade de São Paulo foi uma das quatro iniciativas municipais premiadas em concurso promovido conjuntamente pela ONU-Habitat, pela rede Mercociudades, pela Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas (FLACMA), pelo governo da Espanha e pelo Fórum Ibero-Americano de Melhores Práticas de melhores práticas urbanas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/plano-diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>>. Acesso em: 10 jun.2017. O Plano Diretor do Município de São Paulo recebeu o prêmio MobiPrize da Universidade de Michigan, nos EUA, em 2014. Disponível em: <<http://mobi-platform.com/drum-roll-please-enterprising-citystate-mobiprize-winner-for-2014-is/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

²² Art. 375. Ficam desde já enquadradas como ZEPAM: I - os parques urbanos municipais existentes; II - os parques urbanos em implantação e planejados integrantes do Quadro 7 e Mapa 5 desta lei; III - os parques naturais planejados.

²³ Compõem as ZEPAM tanto as Unidades de Conservação, regidas pela Lei nº 9.985/2000, quanto os parques urbanos, nos termos do artigo 69 do novo PDE.

²⁴ O Fundo Municipal de Parques (FMP), criado pelo artigo 289 do PDE, também é abordado pela Lei nº 16.402/2016 (Lei de Uso e Ocupação do Solo). Nesta, em seu artigo 33 e incisos, apresenta-se o FMP como uma das contrapartidas ambientais existentes, porém, ressalva que, até que seja implementado, a contrapartida financeira que iria para o FMP irá para o Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o FEMA. A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelece ainda que o órgão municipal competente é responsável por definir as diretrizes para atendimento das contrapartidas ambientais (art. 33, §1º).

²⁵ De acordo com a Prefeitura de São Paulo, o ora designado “Pagamento por Prestação de Serviços Ambientais”, ora chamado “Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)”, consiste em um “instrumento ambiental baseado no princípio protetor-receptor” [...] “possibilitando a retribuição, monetária ou não, a proprietários ou possuidores de imóveis que preservem suas áreas consideradas fundamentais para a sustentabilidade da cidade por seus atributos ambientais e reconhecidos serviços ambientais prestados, como manutenção, recuperação e recomposição de remanescentes florestais, nascentes, matas ciliares, áreas de reserva legal e conservação da fauna silvestre, da biodiversidade, entre outros” (SÃO PAULO, 2017). Disponível em:<<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-incorporar-a-agenda-ambiental-ao-desenvolvimento-da-cidade-2/>>. Acesso em: 10 jul. 2017. Em relação ao financiamento do PSA, o PDE estabelece que a fonte de recurso deve receber, no mínimo 10% dos recursos arrecadados pelo Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) (art. 160, §1º). Além disso, o PDE prevê a criação do

original ou promove a recuperação de ecossistemas, como as matas ciliares dos rios (artigo 158 e seguintes); e a conformação de políticas setoriais de gestão ambiental, criando articulação entre os sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e o sistema de gestão integrada de resíduos sólidos.²⁶ Além de orientar no sentido da criação de mais parques e mais áreas verdes, o PDE prevê a criação de novos tipos de parques, como os Parques de Vizinhança, ou *pocketparks*, que são "áreas verdes inseridas no tecido urbano, de apropriação coletiva, públicas ou particulares, planejadas e mantidas em conjunto com a comunidade" (artigo 284, I, b, PDE).

O PDE inclui os parques públicos do município de São Paulo no denominado *Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres* (SAVAPEL). Esses espaços são caracterizados como "locais de interesse público para o cumprimento de funcionalidades ecológicas, paisagísticas, produtivas, urbanísticas, de lazer e de práticas de sociabilidade" (artigo 265, §2º, PDE). O SAVAPEL abrange as áreas protegidas pela legislação ambiental, as terras indígenas, as áreas prestadoras de serviços ambientais e dos parques públicos, bem como os "espaços vegetados e de espaços não ocupados por edificação coberta, de propriedade pública ou particular" (artigo 265, *caput*, PDE).

2.3 A Lei de Uso e Ocupação do Solo

A Lei municipal nº 16.402/2016 disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo de acordo com os princípios norteadores estabelecidos pelo PDE. A lei de 2016 reflete uma reforma no zoneamento da cidade que se pretende mais inclusiva, sustentável e harmônica com as modernas diretrizes de ordenamento do território urbano.

Nesse sentido, a Lei de Zoneamento organiza o território do município de São Paulo em três grupos de zonas, chamados de territórios. Ao todo, são três territórios: os territórios de transformação; os territórios de qualificação; e os territórios de preservação. Os parques urbanos municipais estão localizados nas ZEPAMs, que, por sua vez, estão localizadas nos chamados *territórios de preservação*, que são, de acordo com a Lei de Zoneamento, "áreas em que se objetiva a preservação de bairros consolidados de baixa e média densidades, de conjuntos urbanos específicos e territórios destinados à promoção de atividades econômicas sustentáveis conjugada com a preservação ambiental, além da preservação cultural" (art. 6º, *caput*, Lei de Zoneamento).²⁷

Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais, que deve detalhar a aplicação do PSA (art. 160, §2º).

²⁶ Informação disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-incorporar-a-agenda-ambiental-ao-desenvolvimento-da-cidade-2/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

²⁷ Conforme mencionado, os outros dois tipos de territórios, além dos territórios de preservação, são: os territórios de transformação e os territórios de qualificação, cujas definições estão dispostas no art. 6º, I e II, Lei de Zoneamento.

De acordo com a Prefeitura, houve um incremento de cerca de 40% das áreas de ZEPAM e de Zonas de Especial Proteção (ZEP) em relação ao zoneamento anterior.²⁸ A Lei de Zoneamento define o SAVAPEL "para fins de aplicação dos parâmetros estabelecidos nesta lei" (artigo 27), o qual foi criado pelo PDE, conforme anteriormente mencionado. O SAVAPEL, por sua vez, é formado pelas Áreas Verdes Públicas (AVP); pelas Áreas Livres (AL); pelas Áreas Institucionais e Bens de Uso Especial (AI); e pelas áreas públicas ou privadas ocupadas por clubes esportivos sociais, clubes de campo e clubes náuticos (artigo 27, incisos I, II, III e IV, Lei de Zoneamento). Os parques pertencem à primeira categoria, às Áreas Verdes Públicas, que são divididas em AVP-1 e AVP-2.²⁹

Para a Lei de Zoneamento, são consideradas áreas verdes: "I - aquelas assim previstas em parcelamento do solo posterior à Lei nº 9.413, de 30 de dezembro de 1981; II - os espaços livres que, embora anteriores à Lei nº 9.413, de 30 de dezembro de 1981, tenham sido afetados como áreas verdes públicas; III - áreas desapropriadas ou doadas que tenham sido afetadas como áreas verdes públicas" (artigo 27, §1º, incisos I, II e III, Lei de Zoneamento).

O novo zoneamento também prevê regras específicas para as áreas pertencentes ao SAVAPEL, tais como compensações ambientais em caso de implantação de equipamento público social em áreas verdes públicas. Nessas áreas, aplicam-se parâmetros próprios para o parcelamento, uso e ocupação do solo (artigo 28, Lei de Zoneamento). Nos parques urbanos municipais, assim como nos parques lineares, em implantação ou já existentes, aplica-se o que for estabelecido para a ZEPAM e a admissão de instalação de equipamentos públicos sociais municipais deverá ocorrer "mediante análise caso a caso e deliberação do órgão municipal ambiental competente, ouvido o Conselho Gestor do respectivo parque ou, na ausência deste, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES)" (artigo 28 §6º, Lei de Zoneamento).³⁰

²⁸ Segundo a Prefeitura de São Paulo, "o Zoneamento também amplia as zonas ambientais (ZEP, ZEPAM e ZPDS). Apenas a ZEPAM teve incremento em 50%, atingindo 250 km², ou cerca de 16% da superfície de todo o município. A lei ainda estabelece a prerrogativa desse número aumentar a partir da conclusão do Plano Municipal da Mata Atlântica, cujo objetivo é o mapeamento dos seus remanescentes" (p. 7, Cartilha Ilustrada da Lei de Zoneamento). Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/GEST%C3%83O-smdu-zoneamento_ilustrado_cartilha.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

²⁹ A organização do SAVAPEL está disposta no artigo 27 da Lei de Zoneamento.

³⁰ A inclusão de equipamentos públicos para valorizar usos múltiplos do parque para além de um espaço natural dentro de um meio artificial, visão essa que prevaleceu nos primórdios da concepção de parques urbanos, constitui premissa de fundamental importância para o sucesso dessas áreas dentro das grandes cidades. Nesse sentido, em artigo que conta a história do Golden Gate Park, em São Francisco, Terence Young destaca: "Park advocates focused on the natural aspects of the physical environment and argued that the problems resulted from the alienation of urban residents from nature. The problems did not arise because people were evil but because they were out of touch with external nature. When urban society was once again brought into contact with nature, many of the problems would be alleviated." (...) "With goodness now extrinsic to nature, parks became increasingly important as the ideal arenas for other good or virtue-generating activities. As the landscape architect George Burnap (1916,58) stated it, parks in the new era needed both 'beauty and utility...[P]arks must serve many purposes of use as well as pictorial pleasure... [P]ark design must

2.4 A exigência legal de existência de Conselhos Gestores

Entre as inovações previstas na legislação paulistana, merece menção a aprovação da Lei nº 15.910/2013,³¹ que cria e organiza os Conselhos Gestores dos parques urbanos da cidade de São Paulo.³² De acordo com essa Lei, o Conselho Gestor de cada parque tem como incumbência a participação no “planejamento, na gestão, na avaliação e no controle da execução das atividades do parque e da política de meio ambiente e sustentabilidade em sua área de abrangência” (artigo 1º, *caput*, Lei nº 15.910/2013). Além disso, os Conselhos Gestores possuem “caráter permanente e funções deliberativas, consultivas, normativas ou fiscalizadoras” (artigo 1º, §2º, Lei nº 15.910/2013), exercendo tais atividades em articulação com o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) e os Conselhos Regionais de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz (art. 2º, *caput*, Lei nº 15.910/2013).

Em relação às competências dos Conselhos Gestores, a Lei nº 15.910/2013 apresenta um rol extenso no artigo 10 e seus incisos. De modo geral, os Conselhos Gestores dos Parques Municipais possuem competências (i) estratégicas, articulando os parques com os programas intersetoriais do município ou acompanhando e propondo medidas de organização dos parques; (ii) de organização e gestão do uso dos espaços, pois são os Conselhos que analisam os pedidos de autorização da utilização dos parques para a realização de shows e outros eventos; (iii) de engajamento e educação ambiental da população, visto que cabe aos Conselhos Gestores a promoção de debates sobre questões ambientais locais com a população de abrangência de cada parque; e (iv) de fiscalização, pois os Conselhos devem acompanhar a execução do orçamento dos parques, por exemplo.³³

attain pictorial agreeableness without disregard of the practical service which it must render.” It was fairly easy for rationalistic designers to create new specific-use spaces in an existing romantic park, because its older arrangements were generic. For the advocates of the new park spaces, a great deal was gained and little was lost by the addition of features such as new ornamental plant species, children’s play, and athletics.”(YOUNG, , 1995, pp. 537, 39.

³¹ A Lei nº 12.910 de 27 de novembro de 2013, do município de São Paulo, revogou a Lei nº 13.539 de 20 de março de 2003. A nova legislação está disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28112013L%20159100000>. Acesso em: 20 abr. 2017.

³² A Lei Municipal nº 16.212/2015, por sua vez, dispõe sobre a gestão participativa das praças do município de São Paulo. Esta Lei, em seu artigo 5º, inciso VI, dispõe que um dos princípios norteadores da gestão das praças é sua articulação com os parques. Veja: “VI – a integração entre as praças, parques urbanos, parques lineares, unidades de conservação, demais áreas verdes públicas e particulares e a arborização urbana, considerando as diferentes escalas e paisagem, e observado o disposto no Plano Diretor Estratégico, nos Planos Regionais, nos Planos de Bairro e no Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres”. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/comp/?pId=10146>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

³³ A imposição legislativa de conselhos deliberativos que incluem a participação da sociedade civil reflete o reconhecimento governamental de uma demanda social para participar e decidir sobre as melhores formas de gestão dos parques. Amplia, com isso, a equidade e aumenta também o controle social sobre políticas públicas de gestão. Experiências similares à constatada em São Paulo pode ser observada em Paris, conforme menciona Michèle Jolé: “On the other hand, at a political level, laws promoting consultation and public participation were

2.5 O programa Adote uma Praça

Ainda dentro do marco legal vigente na cidade de São Paulo, merece menção o Decreto nº 57.583/2017, que instituiu o Programa Adote Uma Praça, estabelecendo regras para a celebração de termos de cooperação com a iniciativa privada para a execução do programa, e revogando o Decreto nº 55.610, de 20 de outubro de 2014, que instituía o Programa Praças Mais Cuidadas. O objetivo principal do programa é o de aprimorar a prestação de serviços de manutenção, zeladoria, conservação, execução e manutenção de melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas de praças e áreas verdes do município de São Paulo que possuam área de até 10.000m² (dez mil metros quadrados).

Uma novidade trazida pelo Decreto nº 57.583/2017 para a consecução de seu objetivo está disposto em seu artigo 5º, que autoriza as Prefeituras Regionais a celebrarem termos de cooperação com a iniciativa privada, cabendo a elas avaliarem a oportunidade, a conveniência e o cumprimento dos requisitos dos requerimentos de adoção (artigo. 7º, Decreto nº 57.583/2017).³⁴

Os termos de cooperação celebrados entre a Prefeitura Regional e o interessado terão prazo de 3 (três) anos contados a partir da data da assinatura do termo, sem renovação automática, devendo o interessado, caso haja interesse em continuar a parceria, realizar novo pedido (artigos 10 e 11, Decreto nº 57.583/2017). Além disso, prevê-se a colocação de mensagens indicativas de cooperação, que deve obedecer a parâmetros específicos dispostos no Decreto, como, por exemplo, a inserção de placas com dados da cooperação celebrada (artigos 12 e 13, Decreto nº 57.583/2017).³⁵ Eventual encerramento do termo de cooperação pode ser realizado por ato unilateral do Prefeito competente em razão do interesse público ou por solicitação do cooperante (artigo 16) e, encerrada a cooperação, as melhorias passam a integrar o patrimônio público municipal (artigo 17).

promoted in the 2000s (see SRU 2000, the law of solidarity and urban renewal, see the 2002 law establishing the *conseils de quartier* – ‘grassroots’ based neighborhood councils). This legislation reflects the recognition of a social demand and the taking of involvement practices held at the community level into account” (JOLÉ, 2008, p. 169).

³⁴ De acordo com o art. 9º do Decreto nº 57.583/2017, quando há mais de um interessado em realizar termo de cooperação com a Prefeitura Regional, esta deve escolher, em 30 dias contados da data do recebimento da proposta, aquela que melhor atender ao interesse público, não sendo admitidas "propostas que resultem em restrição de acesso à área objeto da cooperação ou que impliquem alteração de seu uso" (§2º). Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57583-de-23-de-janeiro-de-2017/>>. Acesso em: 10 jun. de 2017.

³⁵ A inserção de mensagens indicativas deve seguir o que está disposto na Lei Municipal nº 14.223/2006, que estabelece regras sobre a ordenação da paisagem urbana do Município de São Paulo. De todo modo, o próprio Decreto nº 57.583/2017 estabelece regras sobre as mensagens indicativas da cooperação em seus artigos 12 e 13.

3 ESTUDO DE CASO DE PARQUES URBANOS PAULISTANOS COM ALGUM ENVOLVIMENTO DA INICIATIVA PRIVADA

Após circunscrever as questões econômicas e jurídicas relacionadas à regulação dos parques urbanos, nesta seção apresentamos três estudos de casos de parques que funcionam na cidade de São Paulo, em maior ou menor escala, beneficiando-se de parcerias com a iniciativa privada. A escolha de São Paulo pautou-se no elevado número de parques urbanos presentes no seu território, , muito poucos, todavia, com a presença de agentes privados em sua gestão. Os parques foram eleitos em razão da identificação de algum tipo de parceria, sendo que não havia sido observada, até o momento da finalização dos estudos de caso (anterior a dezembro de 2019), a existência de concessões ou outras modalidades de participação da iniciativa privada com finalidade lucrativa já implementadas.

A pesquisa teve como enfoque a análise de quatro dimensões principais: (i) a legislação aplicável a cada parque, (ii) o histórico de sua criação, (iii) o modelo de gestão vigente e (iv) a(s) fonte(s) de recursos. A primeira dimensão restringiu-se ao levantamento normativo sobre as leis, os decretos e outras normas aplicadas à gestão dos respectivos parques na cidade de São Paulo. A segunda dimensão, de caráter documental, teve como fonte principal os documentos disponíveis sobre a gestão dos parques no site da Secretaria do Verde, além de pesquisas publicadas sobre os parques. Além destas, também foram consultados, quando existentes, os sites dos respectivos parques. A terceira dimensão teve como principais fontes de informação os termos das parcerias firmados com os particulares e os planos de manejo ou diretor (quando existentes). Por último, a quarta dimensão teve como principal fonte as informações orçamentárias disponibilizadas nos sites dos parques ou pelos responsáveis encarregados de sua gestão.

Os documentos e as informações citados foram analisados com intuito de possibilitar identificar a existência e eficácia dos instrumentos de gestão e das formas de viabilidade do custeio da gestão destas áreas, a partir dos modelos de gestão adotados nestes diferentes parques urbanos.³⁶

3.1 Descrição dos casos analisados

3.1.1 Parque Burle Marx

No momento do estudo (2018-2019), entre os 107 parques urbanos existentes na cidade de São Paulo, o Burle Marx se destacava por ser o único parque em que a gestão se encontrava

³⁶ Os parques a serem estudados foram levantados até dezembro de 2017.

efetivamente delegada a uma entidade privada sem fins lucrativos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018). Além disso, dispunha de instrumentos de gestão já consolidados, os quais orientam o manejo da sua área. Trata-se do caso que mais se assemelha à exitosa experiência já bastante estudada do Central Park, em Nova York.

O Parque foi inaugurado em 1995, idealizado a partir de uma proposta contemplativa e, por isso, não possui áreas para a realização de esportes ou outras atividades similares. Por essa característica, o Burle Marx se assemelha aos parques do movimento romântico do final do século XIX, nos Estados Unidos, ao privilegiar a natureza e renegar os serviços e equipamentos assessoriais de lazer (YOUNG, 1995). O histórico da sua criação esteve associado à construção da Chácara Tangará, cuja concepção do projeto foi realizada pelos arquitetos Oscar Niemeyer e Roberto Burle Marx. Nos anos 1990, quando foi discutido o tombamento da Chácara, parte do seu terreno foi doado à prefeitura para a criação de um parque urbano, fazendo parte do Projeto Urbanístico Panamby.

No mesmo ano de criação do Parque foi firmado um convênio para a gestão e o custeio do Parque entre a Secretaria do Verde e a Fundação Aron Birmann, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O convênio foi assinado com prazo de vigência até 2020, podendo ser renovado. A Fundação tem ampla atuação na gestão da área, cujas obrigações previstas no convênio firmado entre as partes incluem as atividades de manutenção e conservação das áreas verdes e dos equipamentos. A segurança e a fiscalização da área do Parque são de responsabilidade da prefeitura de São Paulo. A Fundação, no entanto, arca com a segurança patrimonial do espaço.

A regulamentação do uso da área do Parque está prevista no Decreto nº 35.537/95, e o Parque também dispõe de um Plano Diretor. O Burle Marx foi o primeiro parque da cidade a dispor de regulamento. O Plano Diretor do Parque, elaborado pelo Departamento de Parques e Áreas Verdes, da Secretaria do Verde, consiste em um importante instrumento para a orientação de uma gestão adequada do espaço. Permitiu o zoneamento da área do Parque em quatro seções principais: área de uso e circulação intensa (entrada do parque), área das jabuticabeiras (trecho de arbustos onde começa a trilha), área de preservação (área de mata) e o jardim de Burle Marx.

A Fundação Aron Birmann não recebe recursos públicos para gerir o Parque. O convênio firmado para gestão e custeio da área estabelece que são obrigações da Fundação obter os recursos financeiros necessários à sua gestão. Segundo dados dos anos 2016 e 2017 disponíveis no sítio eletrônico do Parque, a gestão do Parque vem sendo viabilizada por meio de receitas obtidas por duas fontes principais: cerca de 57% dos recursos são provenientes de receitas internas, e cerca de 43% dos recursos são provenientes de contribuições. As receitas são provenientes de cobrança do estacionamento do Parque (18%), taxa para realização de foto e filmagem na área do Parque (10%),

recursos provenientes da promoção de eventos (8%), além de outros³⁷. No caso dos recursos externos, as fontes foram: Aporte Fundação Aron Birmann (36%), endividamento (5%), Programa Amigos do Parque (0,5%), outros (1,5%)³⁸.

A experiência do Parque Burle Marx é um indicativo da possibilidade de promoção de uma gestão exitosa pela sociedade civil organizada. A Fundação é responsável por apresentar relatórios de desempenho do Parque periodicamente, conforme previsto no convênio de gestão, o que funciona como um incentivo ao compromisso de manutenção da qualidade da gestão da área. Murray (2010), ao analisar dois casos dos EUA, o Central Park e o Bryant Park, ambos em Nova York, sustenta ser esse modelo de gestão privada por entidade sem fins lucrativos mais eficiente do que a de gestão pública.

Resumidamente, sustenta o autor que esse modelo de gestão privada, por ser mais centralizador do que os estamentos burocráticos difusos de controle, diminui os custos de transação na administração do parque e aumenta o controle social sobre o gestor da área. Murray intitula esse modelo de “Amigos do Parque” (BOONE *et al*, 2009).

As principais fragilidades constatadas na experiência referem-se à dependência das doações para angariar os recursos financeiros necessários para custear a manutenção do parque. Como forma de contornar esta questão, ações de divulgação dos equipamentos do Parque são promovidas. Contudo, elas não têm sido capazes de sozinhas oferecerem o aporte de recursos necessários para viabilizar a gestão da área.

3.1.2 Parque Lina e Paulo Raia

O Parque Lina e Paulo Raia está localizado na Vila Guarani, na zona sul da cidade de São Paulo. Ele representa uma experiência que resulta do investimento em melhoria, conservação, manutenção e limpeza de um espaço público pela iniciativa privada, como contrapartida a título de compensação urbanística.

A gestão do Parque é realizada pela Secretaria do Verde em cooperação com um banco privado, por meio da assinatura de um Termo de Cooperação. Esse Convênio objetivava firmar as obrigações do banco em relação à área visando à manutenção dos equipamentos existentes no Parque, como forma de promover uma compensação dos impactos causados por projeto imobiliário realizado pela instituição financeira. A cooperação foi ajustada por tempo indeterminado, podendo ser rescindida pelas partes de forma parcial ou total, mediante aviso prévio de trinta dias por escrito.

³⁷ Dados disponível em: <<http://parqueburlemarx.com.br/prestao-de-contas>>. Acesso em: 24 jul. 2018

³⁸ Dados disponível em: <<http://parqueburlemarx.com.br/prestao-de-contas>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

O orçamento disponibilizado pelo banco para o cumprimento das atividades previstas no Termo tem como base o histórico de despesas do Parque apresentado pela Secretarial do Verde anteriormente à oficialização do convênio (WHATELY, 2008). De acordo com o convênio, o banco tem competência para a manutenção dos equipamentos disponíveis no Parque, mas não para a aquisição de novos. Contudo, segundo os administradores e responsáveis pelo Parque, a aquisição de novos equipamentos não vem sendo negada pelo banco.

Essa forma de custeio assemelha-se muito mais a uma compensação de impacto urbanístico do que a uma gestão privada de espaço público propriamente considerada. Trata-se de instrumento adicional possível de ser previsto em legislação municipal para fomentar o investimento em parques urbanos. Uma possibilidade seria via outorga onerosa do direito de construir, conforme previsto pelo artigo 31 c/c artigo 26, incisos V-VIII, da Lei nº 10.257/2001 – “Estatuto da Cidade”. Outra, seria via instrumento de custeio semelhante ao previsto para parques naturais conforme previsto pelo artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Neste caso, com natureza de compensação por impacto, a necessitar, muito provavelmente, de ajuste na legislação de referência.³⁹

3.1.3 Parque do Povo

O Parque Mário Pimenta Camargo, conhecido como Parque do Povo, localiza-se na zona oeste da cidade de São Paulo. A história da criação do Parque esteve associada à realização de atividades de futebol de várzea na região. As atividades eram realizadas desde os anos 1930, resultando, mais tarde, no tombamento histórico da área que atualmente é ocupada pelo Parque. Nos anos 1970 houve uma intensificação dos conflitos acerca dos usos destinados ao Parque, fortalecendo o discurso sobre a necessidade de requalificação da área. Em 2008 o Parque foi então requalificado e reinaugurado. A Associação Amigos do Parque, uma OSCIP, foi um dos atores centrais na mobilização em defesa da requalificação da área do Parque do Povo (SCIFONE, 2013).

³⁹ A institucionalização do modelo adotado pelo Parque Lina e Paulo Raia se assemelharia em muito ao instituto do “*developer funding of infrastructure*” do direito urbanístico norte-americano. Nas palavras de Julian Juergensmeyer e Thomas E. Roberts, “[a] common concern of most growth management programs is the availability and financing of public facilities. In the past, general revenues, special assessments and service districts, and ad hoc negotiations with developers have been the usual methods of finance. An ever increasing number of local governments – even those without full scale growth management programs – have adopted policies and programs designed to make new development and not existing residents bear the cost of new capital improvements such as schools, roads, parks, public safety facilities, and sewer and water treatment facilities necessitated by the new development. Three major categories of developer funding requirements can be identified: (1) Required Dedications, (2) Impact Fees, and (3) Linkage and Mitigation Fees.” JUERGENSMEYER and ; ROBERTS, 2012, p. 530).

A gestão é realizada em cooperação entre a Secretaria do Verde e a Associação Amigos do Parque. A cooperação foi firmada por meio de um termo assinado pelas partes, no qual são previstas como obrigações da Associação o custeio das atividades de manutenção e melhorias na área do parque e o manejo das áreas verdes. O Termo ressalta que, entre as obrigações da cooperada, não estão incluídas benfeitorias, mas apenas atividades de manutenção preventiva.

A realização das atividades previstas no Termo deverá ser fiscalizada pela Secretaria. O Termo prevê valores mensais a serem pagos pela Associação para o custeio das atividades de manutenção do Parque, que deverão ser pagas em parcelas de R\$150.000 (cento e cinquenta mil reais), com duração de doze meses. Como contrapartida às atividades realizadas pela Associação na área do Parque, pode haver fixação de placas com a sua logomarca indicando a cooperação, as quais deverão atender aos parâmetros fixados no Termo. Não há previsão no Termo de Cooperação sobre a obrigação de a Associação apresentar prestação de contas indicando os valores gastos referentes às atividades de manutenção da área.

Os recursos direcionados ao custeio da manutenção do Parque são provenientes de doações de três grupos empresariais situados em seu entorno, que se reúnem na Associação Parque do Povo. Não há, no entanto, qualquer tipo de geração de receita no Parque proveniente de atividades da Associação. O modelo, tal como implantado, assemelha-se com o Programa Adote uma Praça, instituído pelo Decreto nº 57.583/2017 analisado acima, mas em maior dimensão territorial, considerando que naquele programa há limitação de 10.000 m².

3.2 Análise conjugada dos três estudos de caso acima

A análise dos três casos acima narrados mostra que apenas um parque é efetivamente gerido pela iniciativa privada: o Parque Burle Marx. As demais experiências envolvem parcerias com a iniciativa privada, mas sem a transferência da gestão das áreas, que permanece sendo realizada pelo poder público. A gestão do Parque Burle Marx pode ser citada como uma experiência exitosa que, apesar das dificuldades enfrentadas, tem sido bem-sucedida em oferecer aos cidadãos paulistanos um espaço verde e bem cuidado para lazer, sem cobrança de ingresso ao usuário.

Nos tópicos que se seguem são apresentados os principais achados dos três estudos de caso realizados.

3.2.1 Dificuldades enfrentadas na geração de receitas

O estudo das experiências de São Paulo permitiu constatar que a geração de receitas nos parques urbanos é possível, porém enfrenta diversas dificuldades. Essa constatação corrobora as reflexões que vêm sendo realizadas por estudos com enfoque em experiências internacionais (MURRAY, 2013). A realização de eventos privados, exploração de estacionamento, cobrança por direitos de uso de imagem na realização de fotos e vídeos profissionais são algumas das possibilidades de geração de receitas. No entanto, conforme observado no caso do Parque Burle Marx, a promoção dessas atividades, em alguns casos, não é capaz de gerar renda suficiente para custear todas as despesas necessárias para a gestão do Parque.

A geração de receitas é fundamental para se garantir a autonomia e a sustentabilidade dos parques urbanos em longo prazo. Os dados referentes à prestação de contas para o ano de 2018 pela Fundação Birmann demonstram que as fontes geradoras de receitas internas, como a cobrança de estacionamento, valores cobrados para a realização de foto e filmagem na área do Parque e cessão do espaço para realização de eventos, representaram 68,8% do valor correspondente ao total de gastos, de modo que a Fundação ainda contribuiu com cerca de 22,2% das despesas. Outras fontes, com menor relevância, como a doação de terceiros (2,8%) e receitas não recorrentes, advindas de TACs e serviços ambientais (6,2%) complementam a receita do Parque.⁴⁰

No caso do Parque do Povo, as instituições do entorno da área do Parque realizam doações para o financiamento da execução das atividades previstas no Termo de Cooperação. O fato de a principal fonte geradora de recursos financeiros ser advinda de doações denota vulnerabilidade à sustentabilidade financeira do parque em longo prazo.

Além das hipóteses identificadas nas experiências estudadas, também podem dificultar a geração de receitas a necessidade de sua prévia aprovação pública (por exemplo, a possibilidade de realização de eventos), as questões relacionadas a tombamento e providências burocráticas. Para superar essas questões, os Termos de Cooperação ou instrumentos contratuais que venham a ser firmados para transferência da gestão dos parques à iniciativa privada poderiam já disciplinar, com o detalhamento necessário, as atividades remuneradas permitidas em cada parque e a destinação desses recursos à conta vinculada da entidade privada gestora, segregando-os do orçamento público.

Adicionalmente, as experiências de colaboração entre o governo e a sociedade civil organizada observadas desfrutam de natureza bastante precária. Os Termos de Cooperação firmados também apresentam fragilidades.

⁴⁰ Os relatórios orçamentais da gestão do Parque pela Fundação Aron Birmann estão disponíveis em: <<http://parqueburlemarx.com.br/afundacao>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

No caso do Parque Lina e Paulo Raia, o tempo de duração do termo não é determinado, não há exigências quanto à apresentação de relatórios de desempenho por parte da cooperada, o termo não prevê canal de comunicação entre as partes para eventuais diligências que se apresentem como necessárias e não instrui a cooperada em relação aos valores que deverão ser gastos na manutenção do Parque.

3.2.2 Incipiência dos instrumentos de planejamento e gestão e do monitoramento das áreas

Outro aspecto observado refere-se à frequente ausência de instrumentos de planejamento e gestão, como Plano Diretor e regulamento dos parques. Estes instrumentos são importantes elementos de diagnóstico, pois possibilitam identificar as necessidades e a vocação de cada parque, tendo em consideração as suas especificidades. Eles também podem servir para orientar os gestores a identificar o montante de recursos que será necessário para o financiamento das atividades de gestão dos parques urbanos sob sua tutela.

A ausência de documentos de planejamento e gestão decorre de uma dificuldade em se levantar e sistematizar as informações sobre os parques urbanos, compondo a realidade da deficiente capacidade do poder público em gerar estatísticas de caráter urbano-ambiental (BRESSERMAN, 2003). Esse obstáculo acarreta lacunas quanto à orientação sobre quais deverão ser as ações prioritárias na gestão e manutenção da área dos parques urbanos, dificultando a identificação de estratégias de aperfeiçoamento da sua gestão, bem como da realização do seu monitoramento.

Dos casos analisados, apenas o Parque Burle Marx detém Plano Diretor. Contudo, inicialmente não foi previsto para este Parque nem para os demais analisados um sistema de indicadores que possa aferir de forma periódica o monitoramento da gestão destas áreas. Em 2020, a Fundação Aron Birmann, gestora do Burle Marx, iniciou um projeto piloto de formulação e acompanhamento de indicadores para os parques urbanos para São Paulo. Trata-se de iniciativa interessante da Fundação, em uma espécie de autorregulação do tema, o que sugere que o acompanhamento de indicadores de qualidade não precisa necessariamente decorrer de iniciativa estatal.

Os próprios *stakeholders* dos parques, em especial, os seus usuários e respectivos conselhos gestores ou consultivos podem atuar para fazer com que os administradores de parques possam ter incentivos em criar e monitorar indicadores de qualidade. A necessidade de auferir receita com algumas atividades para viabilizar a sua manutenção também sugere o interesse que os agentes

privados possam ter na instituição desses mecanismos de controle da qualidade da infraestrutura, serviços e experiências ofertados nos parques.⁴¹

A avaliação da gestão dos parques por meio dos indicadores de qualidade de desempenho pode exercer um importante papel, tanto no apoio ao alcance de uma gestão mais efetiva destas áreas, quanto no cumprimento do papel fiscalizador do poder público. Para tanto, é necessário que a Administração Pública se capacite para enfrentar tal realidade. O próprio processo de construção das variáveis a comporem os indicadores de avaliação de desempenho exerce importante papel na apreensão e aprendizado do poder público sobre as potencialidades e as deficiências da área sob a sua tutela (KOTHENCZ; BLASCHKE, 2017).

4. A pioneira tentativa de concessão

Em maio de 2017, a prefeitura de São Paulo procedeu à abertura do edital para o recebimento de propostas de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI), visando a coletar estudos para subsidiar o desenho do modelo de concessão à iniciativa privada de catorze (14) parques urbanos⁴² localizados na cidade de São Paulo. O PMI teve como intuito coletar estudos que abrangessem propostas de modelagem econômico-financeira, jurídica, de engenharia e de arquitetura para a revitalização, a modernização, a operação, a manutenção e a gestão dos parques.

Segundo estudo realizado pelos Instituto Semeia e Radar PPP (2015), a opção pelo PMI apresenta diversas vantagens, como a possibilidade de discussão de ideias sem gerar custos orçamentários para o setor público e se evitar a tomada de decisão unilateral, possibilitando a incorporação das ideias recebidas por agentes representantes de diversos segmentos da sociedade no edital de concessão.

O PMI aberto pela Prefeitura possibilitava o recebimento de propostas vindas tanto de empresas nacionais, como estrangeiras, além de pessoas físicas. Como requisitos, as propostas deveriam considerar o custeio integral da gestão dos parques, além de prever investimentos em prol da melhoria das áreas. Foram vedadas as propostas que previssem cobranças de tarifas ou taxas para a entrada nos parques. Como formas de angariar recursos poderiam ser propostos a cobrança pelo uso de estacionamento e a promoção de serviços, como bares e restaurantes. Como resultado, o procedimento recebeu dezessete (17) estudos elaborados por dez (10) agentes distintos.

⁴¹ Disponível em: <<https://www.fundacaoaronbirmann.org.br/downloads/indicador-parques-urbanos-sp-versao2019.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2020.

⁴² Aclimação, Anhanguera, Buenos Aires, Carmo - Olavo Egydio Setúbal, Cemucam – Centro Municipal de Campismo, Chácara do Jockey, Chuvisco, Cidade Toronto, Ibirapuera, Independência, Jardim da Luz, Trianon – Tenente Siqueira Campos, Vila Guilherme – Trote, Vila Prudente – Ecológico Profª. Lydia Natalizio Diogo.

Os estudos recebidos por PMI subsidiaram a elaboração do Edital nº 01/SVMA/2018, que estabeleceu o modelo de concessão da gestão dos parques urbanos da cidade de São Paulo à iniciativa privada. A Prefeitura de São Paulo optou pela concessão em bloco, sendo o primeiro lote composto por seis parques urbanos: Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade. Esta modelagem implica que a empresa ou consórcio ganhador deverá arcar com a responsabilidade pela gestão dessas seis áreas. O tipo de licitação foi definido como sendo o de maior oferta, ou seja, o ganhador será aquele que oferecer maior valor de parcela fixa a ser paga ao poder concedente, e o período de concessão previsto no Edital é de 35 anos.

A publicação do Edital foi precedida de consulta pública, com intuito de coletar contribuições da sociedade civil visando ao aprimoramento dos documentos que compõem a concorrência pública. Ao todo foram recebidas 372 contribuições e, após o período da consulta, a prefeitura tornou públicas por meio de relatório as contribuições recebidas e as respostas oferecidas a cada uma delas⁴³.

Os indicadores de desempenho já vêm sendo utilizados para avaliar a concessão de outras atividades à iniciativa privada na cidade de São Paulo, como, por exemplo, a concessão de obra pública para a construção do Circuito das Compras do município⁴⁴. O governo do estado de São Paulo também utilizou essa ferramenta para a concessão das áreas de uso público do Parque Estadual da Cantareira.⁴⁵

A licitação foi ultimada e o contrato de concessão relativo ao 1º bloco de parques concedido foi assinado em dezembro de 2019. O licitante vencedor pagou R\$ 70,5 milhões pelo direito de explorar 6 parques urbanos pelo prazo de 35 anos. A concessão inclui, além do Ibirapuera, outros cinco parques: Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lajeado e Jardim Felicidade. O valor mínimo da outorga fixa era de R\$ 2,1 milhões, de modo que foi de 3.257% o ágio da proposta financeira vencedora. O poder concedente informou que “o benefício total para a Prefeitura de São Paulo, ao longo dos 35 anos da concessão, é da ordem de R\$ 1,694 bilhão, cálculo que inclui, além da outorga fixa, a outorga variável, quanto a Prefeitura deixa de gastar do os parques, os investimentos e impostos”.⁴⁶

⁴³ O relatório está disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/parques/edital_parques/index.php?p=250577>. Acesso em: 29 ago. 18.

⁴⁴ O contrato está disponível em: <<http://e-negociosidadesp.prefeitura.sp.gov.br/DetailEvento.aspx?l=GtCt8omsmGA%3D&e=zZhpENc3bdY%3D>>. Acesso em: 29 ago. 18.

⁴⁵ Informações sobre a concessão estão disponíveis em: <<http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detail/132>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁴⁶ Informações disponíveis em <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-e-vencedor-da-licitacao-do-ibirapuera-assinam-contrato>. Acesso em: 03 jun 2020.

4.1 Inovações colhidas da experiência de licitação para concessão e suas dificuldades

Alguns itens do Edital nº 01/SVMA/2018, que resultou na assinatura do primeiro contrato de concessão de parques urbanos em São Paulo, merecem reflexão. Em primeiro lugar, a concessão dos parques em bloco oportuniza reunir em um mesmo lote parques com maior e menor atratividade à iniciativa privada. No caso paulistano, o Parque Ibirapuera foi considerado no ano de 2015 pelo jornal britânico *The Guardian* como um dos dez melhores parques do mundo⁴⁷, integrando o bloco de concessões ao lado de parques que despertam, via de regra, menor atratividade.

A modelagem por lotes também proporciona a geração de ganhos por escala, na qual as estratégias de gestão e os serviços a serem desenvolvidos e fomentados podem ser partilhados entre os seis parques que integram a concessão, respeitando, obviamente, as particularidades de cada área. A opção por blocos possibilita ainda ampliar a desoneração do poder público de forma mais ágil, reunindo em um mesmo contrato de concessão mais de uma área.

Segundo a apresentação realizada pela prefeitura de São Paulo no lançamento do PMI⁴⁸, a concessão dos catorze (14) parques que originalmente integravam a proposta resultaria em uma desoneração de cerca de 40% do total do orçamento previsto para a gestão dos 107 parques urbanos da cidade de São Paulo.

Quanto às dificuldades, alguns elementos podem ser citados. A cidade de São Paulo promulgou a Lei nº 15.910/2013⁴⁹, que cria e organiza os Conselhos Gestores dos parques urbanos da cidade. Contudo, essa particularidade adiciona uma necessidade de se antever as estratégias que possam garantir a participação democrática na gestão desses parques, ainda que sua gestão tenha sido delegada à iniciativa privada.

Neste caso, a composição desses Conselhos precisará ser adaptada à realidade de cada parque e das entidades envolvidas nas atividades de gestão e manutenção destas áreas, possivelmente, integrando em seu corpo de membros⁵⁰ representantes da empresa ou

⁴⁷ O Parque Ibirapuera apareceu ao lado de parques importantes de grandes cidades mundiais, como o Hampstead Heath, em Londres, e o Olmsted Parks, em Nova Iorque. O periódico deu ênfase à arquitetura de Oscar Niemeyer e ao paisagismo projetado por Roberto Burle Marx. A matéria completa está disponível em: <<https://www.theguardian.com/culture/2015/aug/07/10-best-parks-urban-green-spaces-high-line-new-york-hampstead-london-park-guell-barcelona>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

⁴⁸ A apresentação está disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/parques>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

⁴⁹ A Lei nº 12.910 de 27 de novembro de 2013, do município de São Paulo, revogou a Lei nº 13.539 de 20 de março de 2003. A nova legislação está disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28112013L%20159100000>. Acesso em: 26 ago. 2018.

⁵⁰ A Lei prevê que os membros dos Conselhos sejam compostos com participação de 50% de conselheiros da sociedade civil, sendo os outros 50% provenientes do Poder Executivo municipal, sendo compostos por no mínimo 8 membros titulares (art. 3º e 4º, Lei nº 15.910/2013).

concessionária à qual foi delegada a sua gestão. O Parque Ibirapuera, integrante do 1º lote de concessão, já possui um Conselho Gestor instituído, com seu regulamento interno aprovado⁵¹.

A concessão de parques à iniciativa privada requer a capacidade de o poder concedente fiscalizar e acompanhar as atividades que estão sendo desenvolvidas nas áreas concedidas. A criação de indicadores de desempenho constitui uma importante ferramenta para auxiliar nesse processo, possibilitando que sejam realizadas comparações de qualidade e de eficiência quanto à gestão das áreas.

Não há consenso na literatura sobre quais são os melhores indicadores para avaliar a qualidade da gestão de parques urbanos, especialmente em face da incipiência de produção científica nesse campo. No entanto, uma quantidade maior de trabalhos vem sendo desenvolvida visando a discutir a efetividade da gestão de parques naturais, tomando como base, por exemplo, os indicadores propostos pela OCDE (1993). Os esforços já realizados reiteram as dificuldades atinentes à aferição de tais indicadores, tanto na realidade de parques naturais quanto nos urbanos, pois esta medição requer um esforço periódico de coleta de dados (monitoramento), além de uma capacidade técnica para sistematização das informações de diferentes naturezas sobre uma determinada área que se pretende avaliar (KOTHENCZ; BLASCHKE, 2009).

A construção e a aplicação de indicadores podem exercer um importante papel para subsidiar medidas de planejamento, controle, recuperação, preservação e conservação do ambiente em estudo, auxiliando na definição das melhores políticas e práticas a serem adotadas naqueles espaços. Os casos de concessão da gestão dos parques urbanos à iniciativa privada se mostram oportunos para aplicação da ferramenta, em face da necessidade de acompanhamento da qualidade das atividades desenvolvidas pelos concessionários nessas áreas. Além disso, são os indicadores de qualidade que possibilitam o aprimoramento da gestão dos parques, de forma a embasar, em momento futuro, a sua aplicação pelo poder público para os demais parques urbanos sob sua tutela e para o monitoramento da gestão dos parques urbanos.

CONCLUSÃO

A presença de parques urbanos pode influenciar positivamente diversos aspectos na vida da comunidade em seu entorno. Eles permitem maximizar a drenagem urbana, melhorar a ambiência, mitigar as ilhas de calor e proporcionar espaços de convívio social. Contudo, se mal geridos, podem ser fonte de sérias e graves externalidades negativas como aumento da criminalidade e

⁵¹ Disponível em: <<https://parqueibirapuera.org/cgpi/regimento/Regimento%20aprovado%20versao%2013-abr-2016.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

desvalorização imobiliária do entorno. Por isso, é fundamental uma gestão capaz de maximizar as externalidades positivas destes espaços públicos.

A possibilidade de parcerias entre o poder público e os particulares representa oportunidade para uma gestão descentralizada, mais próxima à realidade de cada parque e de cada comunidade por ele atendida. Os estudos demonstraram, no entanto, que a descentralização somente será efetiva, caso as entidades gerenciadoras do parque possuam boas regras de governança e de previsibilidade de recursos. Nesse cenário, o Poder Executivo não perde relevância, mas muda sua principal atuação no processo, que passa de uma função executora para uma função primordial de fomento a parcerias e regulação da atividade, com ênfase na fiscalização e na normatização do funcionamento dos parques urbanos.

Os casos estudados ilustram que, até o lançamento da PMI que culminou na assinatura do contrato de concessão mencionado na Seção 4, o município de São Paulo tinha apenas uma experiência de efetiva transferência à iniciativa privada da gestão de parques urbanos. As outras duas se mostraram situações meramente de cooperação parcial, sem transferência das decisões gerenciais sobre o parque.

Analisar os três casos, de todo modo, permitiu constatar que faz parte de um processo exitoso de governança que as regras aplicáveis a cada parque sejam claras, com definição de seus objetivos, usos permitidos, custos e possibilidades de geração de receitas.

A geração de receitas visando a subsidiar a manutenção destes espaços é um dos principais desafios observados. O estudo dos casos sugere que as doações podem ser uma fonte importante na geração de recursos para situações de parcerias com entidades do terceiro setor, e que se conjugadas com a realização de eventos privados, exploração de estacionamentos e outras atividades a serem exploradas na área dos parques, poderão ser as principais fontes de receita para o custeio da gestão destas áreas. Contudo, é fundamental que os termos de cooperação contenham cláusulas que ajudem a assegurar a sustentabilidade financeira do parque em longo prazo. Caso contrário, a sua gestão poderá ficar comprometida em momentos de crise.

As experiências mostraram ainda que o estabelecimento de acordos de cooperação, especialmente aqueles com intuito de compensar impactos (de natureza urbanística e ambiental) que tenham sido ocasionados por uma ou mais instituição, seja direta ou indiretamente relacionados às áreas dos parques urbanos, pode ser um instrumento a ser mais bem explorado, visando ao aperfeiçoamento da gestão dos parques. O caso do Parque Lina e Paulo Raia ilustra um exemplo em que esta potencialidade foi explorada.

Da mesma forma, as regras e os objetivos de manejo do parque devem estar previstos nos termos de cooperação ou nos contratos que venham a ser firmados entre poder público e

particulares. Quanto a este aspecto, há uma interligação com outro desafio identificado nos parques estudados, que se refere à incipiência ou ausência de instrumentos de planejamento destas áreas. Para que as áreas possam ter sua gestão delegadas aos particulares, é fundamental que se tenha conhecimento acerca das vocações de cada parque além, claro, dos custos necessários à sua manutenção. Assim, os instrumentos jurídicos desenhados em apoio às eventuais cooperações e delegações da gestão dos parques que venham a ser firmadas com os particulares devem ser capazes de se antever a estes aspectos, considerados fundamentais para propiciar uma gestão e governança adequadas destas áreas.

Por fim, a realização de uma auditoria (*due diligence*) rigorosa sobre a dominialidade e normas que regem as áreas que compõem os parques urbanos a serem objeto de parcerias poderá evitar problemas na realização das respectivas contratações, evitando-se que o poder público municipal licitante venha a ser surpreendido pelo reclamo de áreas por outros entes federativos, como ocorreu no caso de São Paulo, ou mesmo por outros entes públicos ou privados.

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, Nabil. **A construção da sustentabilidade não se restringe à proteção das áreas prestadoras de serviços ambientais nem à criação de parques.** 2014. Disponível em: <<https://old01.cartacapital.com.br/sociedade/os-avancos-ambientais-do-plano-diretor-3453.html>>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- BOONE, Christopher *et al.* **Annals of the Association of American Geographers**, v. 99, n. 4, oct./2009.
- BRESSERMAN, Sérgio. *Indicadores: a lacuna de informações ambientais.* In: TRIGUEIRO, André (coord.). *Meio ambiente no século XXI.* Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 91-105.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2014.
- CENTRAL PARK CONSERVANCY. **Site.** Disponível em: <<http://www.centralparknyc.org/about/>>. Acesso em: 9 jan. 2019.
- FEINERMAN, Eli *et al.* *Distributional Welfare Impacts of Public Spending: The Case of Urban versus National Parks.* **Journal of Agricultural and Resource Economics**, Vol. 29, No. 2 (August 2004), p. 370-386.
- FIELD, Barry; FIELD, Martha. **Environmental Economics – An Introduction.** McGraw-Hill Irwin: Nova York, EUA. 6a ed., 2013.
- FOSTER, Sheila. *Collective Action and the Urban Commons.* **87 Notre Dame L. Rev.**, 57, 2011.
- INSTITUTO SEMEIA; RADAR PPP. **PMI como ferramenta para a conservação de parques no Brasil.** São Paulo: Instituto Semeia. 2015. Disponível em:

<www.semeia.org.br/admuploads/uploads/PMI_Conservacao_Parques.pdf>. Acesso em 25 ago. 2018.

JOLÉ, Michèle. **The public of parks**: in between observation and action. The example of Paris. *Urbaniziv*, Vol. 19, No. 2, Mestne zelene povrsine / Urban green spaces, 2008.

JUERGENSMEYER, Julian Conrad; ROBERTS, Thomas. **Land Use Planning and Development Regulation Law**. West, 3ª Ed., 2012.

KOTHENCZ, Gyula; BLASCHKE, Thomas. Urban parks: Visitors' perceptions versus spatial indicators. *Land Use Policy*, n. 64, p. 233–244, 2017.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos – função social e exploração econômica**: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MURRAY, Michael. Private Management of Public Spaces: nonprofit organizations and urban parks. *Harvard Environmental Law Review*, v. 34, p. 179-255, 2010.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Organization for economic cooperation and development: coreset of indicators for environmental performance reviews**; a synthesis report by the group on the state of the environment. Paris: OCDE, 1993.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente**. 2018. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/programacao/index.php?p=144010>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e Concorrência**: a Atuação do Cade em Setores de Infraestrutura. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

SCIFONE, Simone. Parque do Povo: um patrimônio do futebol de várzea em São Paulo. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 21, n. 2, jul-dez 2013.

SILVEIRA, Daniel. Situação fiscal é crítica ou difícil em 74% dos municípios do país, aponta Firjan. **G1**, 31/10/2019. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/31/situacao-fiscal-e-critica-ou-dificil-em-74percent-municipios-do-pais-aponta-firjan.ghtml>. Acesso em: 25 abr 2021.

STIGLER, George. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n 1, Spring, p. 3-21, 1971.

TURNER, Robert. Market failures and the rationale for national parks. *The Journal of Economic Education*, v. 33, n. 4, p. 347-356, out. 2002.

WHATELY, Marussia. (Org.) *et al.* **Parques urbanos municipais de São Paulo**: subsídios para a gestão. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA). 2008. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10367.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2018.

YOUNG, Terence. Modern Urban Parks. **Geographical Review**, v. 85, n. 4, oct., 1995.

Trabalho enviado em 16 de junho de 2020

Aceito em 15 de junho de 2021