



Modelos jurídicos aplicados à gestão de parques urbanos:

a experiência de Porto Alegre
e São Paulo em parcerias com
entidades sem fins lucrativos



FGV Direito Rio

Diretor

Prof. Sergio Guerra

Vice-Diretor

Prof. Antônio José Maristrello Porto

Equipe Técnica

Patrícia Regina Pinheiro Sampaio
Rômulo Silveira da Rocha Sampaio
Bianca Borges Medeiros Pavão
Harllos Arthur Matos Lima

Instituto Semeia

Diretor

Fernando Pieroni

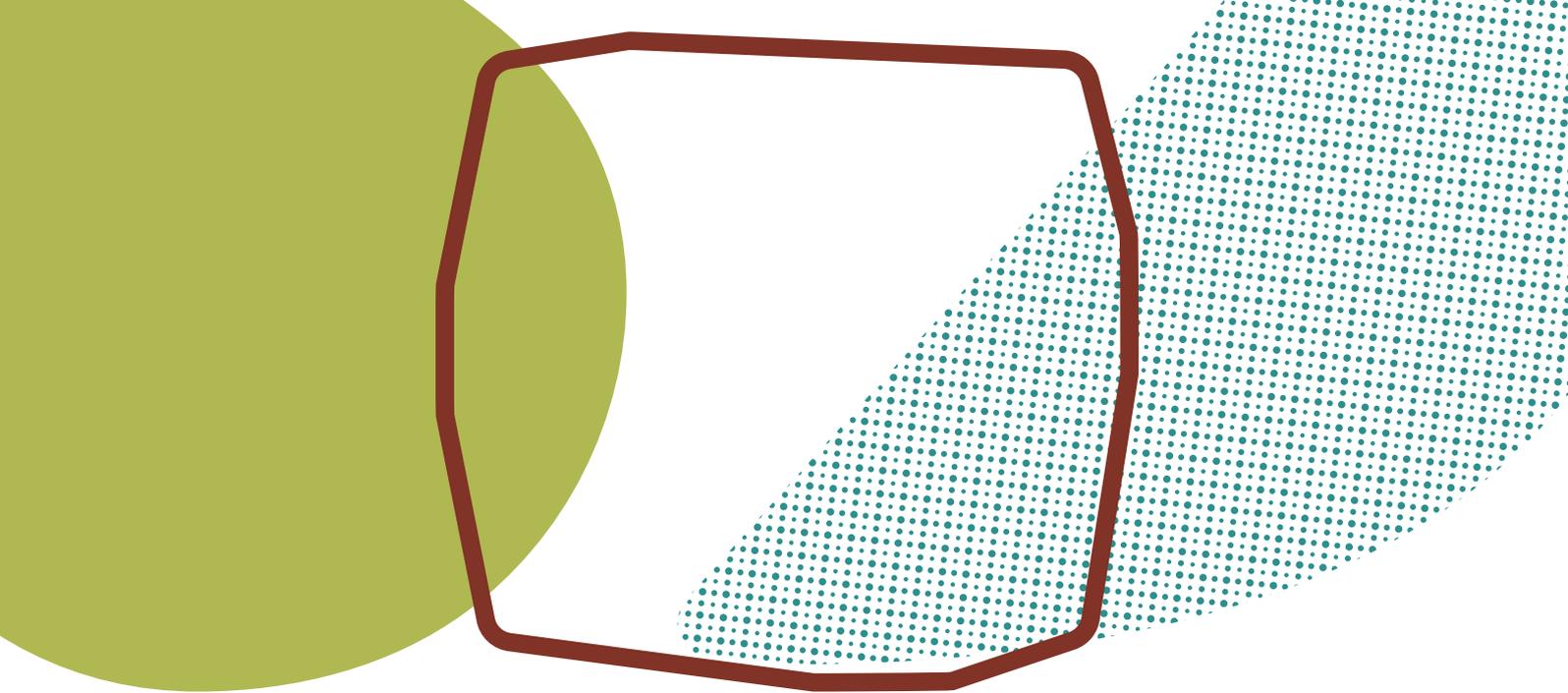
Equipe Técnica

Fernanda Meirelles
Fernanda Aidar



Sumário

1. Introdução.....	4
2. Aspectos Relevantes da Legislação Municipal.....	7
3. Modelos Aplicáveis à Gestão Associada de Parques Urbanos com a Iniciativa Privada.....	9
4. Casos Brasileiros Estudados.....	15
5. Resultados.....	20
6. Referências.....	26



1. Introdução

Este relatório visa apresentar algumas considerações resultantes de pesquisa desenvolvida sobre parques urbanos, por meio de parceria entre o Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE), da FGV DIREITO RIO, e o Instituto Semeia. Seu objetivo consistiu em discutir os modelos jurídicos possíveis de serem aplicados à gestão de parques urbanos, de forma a subsidiar os gestores municipais ao avaliarem as diferentes possibilidades de gestão e financiamento da manutenção dos parques no longo prazo. A pesquisa teve como base a análise da experiência de três parques urbanos das cidades de São Paulo e um de Porto Alegre.

Os parques urbanos, as áreas verdes e de lazer constituem importantes elementos do planejamento urbano. Há evidências de que a existência de parques urbanos e de áreas verdes podem influenciar positivamente em diversos aspectos da vida dos habitantes de determinado lugar. Eles são essenciais para maximizar a drenagem urbana, melhorar a ambiência, mitigar as ilhas de calor e proporcionar espaços de convívio social. Dessa forma, são instrumentais à concretização do princípio da função social da cidade e para a democratização do acesso ao lazer.

Encontram-se também correlações positivas entre a existência de parques urbanos e o aumento da realização de atividades físicas pela população, resultando, por exem-

plo, em melhorias na saúde. Bairros com mais espaços verdes bem cuidados tendem a abrigar população menos propensa a desenvolver doenças como depressão, ansiedade e estresse; classes sociais menos favorecidas estão sujeitas a efeitos positivos ainda mais significativos decorrentes da presença desses espaços (ROE et al., 2013).

Há, ainda, estudos que apontam para a diminuição dos índices de criminalidade das áreas do entorno dos parques urbanos dinamizados, como ilustram os casos nova-iorquinos do Bryant Park e do Central Park. Ambas as regiões, anteriormente à revitalização, apresentavam altos índices de criminalidade e tinham sua área utilizada como reduto de usuários de drogas. Com a criação dos parques, houve uma significativa revitalização dos espaços, o que teve efeitos positivos também no entorno (KAUFMAN, 2015; CPC, 2017).

No mesmo sentido, a organização não governamental Central Park Conservancy (2015) destaca que o Central Park traz diversos benefícios aos cidadãos nova-iorquinos em termos de saúde e bem-estar, assim como para a valorização econômica das áreas ao redor. O estudo demonstra que a proximidade com o parque tem atraído maiores investimentos, além de exercer influência na valorização do metro quadrado no entorno, que chega a atingir, nas zonas mais próximas a ele, cerca de 60% de maior valorização em relação às áreas mais afastadas do parque. Nesse sentido, o estudo conclui que o chamado “efeito do parque” tem impacto no valor total do mercado imobiliário de Manhattan (CPC, 2015).

Verifica-se, assim, que parques urbanos, se bem geridos, constituem fator capaz de produzir relevantes externalidades positivas à sociedade; no entanto, se abandonados, podem se tornar espaços violentos e levar à degradação da ambiência local.

Entretanto, diversas cidades ao redor do mundo já enfrentam ou preveem dificuldades em garantir recursos para cuidar adequadamente desses espaços. No Reino Unido, foi estimado que os gastos públicos em serviços considerados discricionários, como parques, reduzirão em 60% até o final da década, o que motivou a implementação da iniciativa Rethinking Parks, que busca incentivar a aplicação de modelos e iniciativas inovadoras de gestão e financiamento (NEAL, 2013).

No Brasil, a atual situação fiscal de 86% dos municípios é considerada crítica ou difícil, de acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Em 2016, mais de 700 prefeitos encerraram seus mandatos no vermelho, deixando um rombo de R\$ 6,3 bilhões

em restos a pagar para seus sucessores. Além disso, o elevado comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias, como o pagamento do funcionalismo público, especialmente em momentos de queda de receita, afeta a capacidade de investimentos e custeio em setores historicamente tratados como menos prioritários, como é o caso do meio ambiente.

Ainda que a relevância dessa discussão esteja primordialmente associada à possibilidade de oferecer mais e melhores condições para conservação do meio ambiente e serviços para a população no longo prazo, esse cenário de escassez de recursos impulsiona a busca por novos arranjos para a gestão e o financiamento dos parques. Esses arranjos passam pelo amplo diálogo e pelas parcerias com demais órgãos públicos, com a sociedade civil organizada e com o setor empresarial.

Em face dos distintos modelos possíveis de interação entre poder público e iniciativa privada, assim como das possibilidades e especificidades existentes na sua aplicação à gestão de parques urbanos, a pesquisa buscou levantar e sistematizar o conhecimento sobre parcerias entre poder público e iniciativa privada, visando contribuir para a implementação de modelos exitosos de gestão e financiamento dos parques urbanos.

As análises acerca dos parques urbanos foram realizadas a partir da metodologia de estudo de casos. A pesquisa centrou-se em modelos de parcerias sem fins lucrativos, em duas cidades nas quais identificamos diferentes modelos de gestão dos parques: São Paulo e Porto Alegre. Os parques eleitos na cidade de São Paulo foram: Parque Burle Marx, Parque Lina e Paulo Raia e Parque Mário Pimenta Camargo (Parque do Povo). Em Porto Alegre, foi analisado o caso do Parque Moinhos de Vento.

Para esses quatro parques, foram avaliadas as seguintes dimensões: legislação incidente, termos das parcerias existentes, modelagens adotadas e custeio da gestão. Com isso, o estudo buscou analisar quais são as modelagens possíveis e já em uso na gestão de parques urbanos que congreguem parcerias com a iniciativa privada. Além disso, buscamos sintetizar os elementos que o gestor público municipal deve levar em consideração no momento de tomar uma decisão sobre parceria.

Um resumo das principais conclusões dessa investigação é apresentado nas próximas seções.



2. Aspectos Relevantes da Legislação Municipal

Vários são os desafios a serem enfrentados pelo gestor disposto a empreender um projeto estruturado de gestão dos parques urbanos utilizando-se de parcerias.

Em relação à legislação que versa, direta ou indiretamente, sobre os parques e áreas verdes municipais, foram identificados os grupos de normas que merecem destaque, seja pela relevância para o planejamento das políticas urbanas, seja pela função de inserir a agenda ambiental no processo de desenvolvimento dos municípios. Há, ainda, normas que versam especificamente sobre a criação e a gestão dos parques, incluindo a definição das responsabilidades públicas por esses espaços e as possibilidades de participação da sociedade civil nesses processos.

Destacamos, em primeiro lugar, a necessidade de lidar com diferentes disciplinas jurídicas, como os direitos administrativo, ambiental e urbanístico. O direito administrativo cuida das ferramentas para instrumentalização da modelagem de parcerias e serve de referencial para as diretrizes e os institutos do segundo e do terceiro. O direito ambiental, por sua vez, apesar de pretensamente abrangente – contemplando a tutela jurídica do meio natural, artístico e também construído segundo o artigo 225 da Constituição Federal e a definição contida no artigo 3º, inc. I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – tem como objeto principal de sua tutela os ativos da natureza. O direito urbanístico, por seu turno, tem na função social da cidade, no

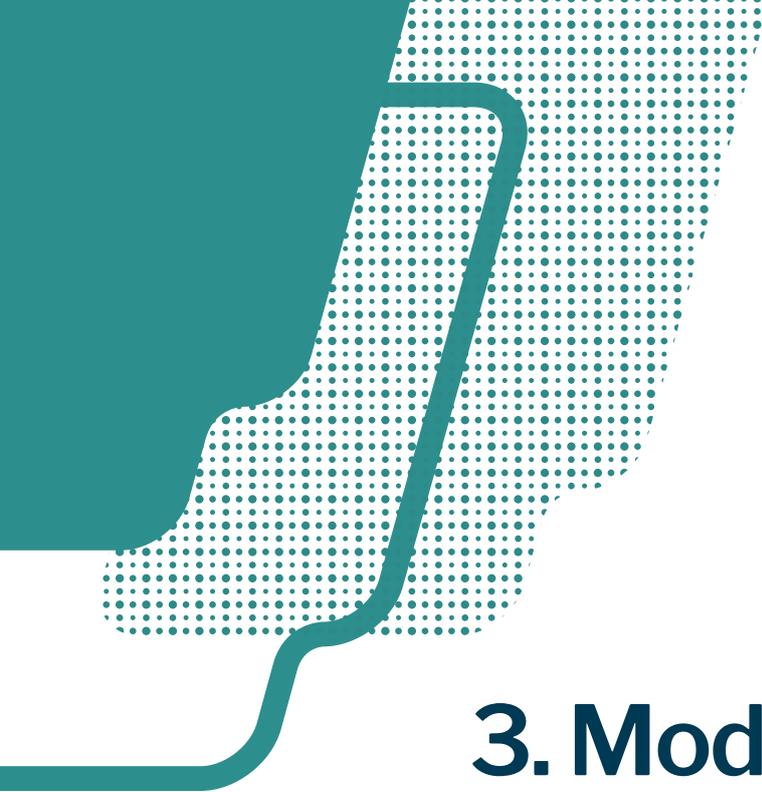
ordenamento, na ambiência e na inclusão do meio construído, alguns dos principais pilares de sustentação dos direitos e interesses que se propõe a tutelar. A combinação entre exercícios de competências legislativa e de executiva, bem como dos princípios a serem preservados e promovidos, encontra nos parques urbanos um tema de forte inter-relação entre essas disciplinas jurídicas.

Em segundo lugar, a partir do estudo realizado nos municípios de São Paulo e Porto Alegre, compreende-se que, com a finalidade de alinhar os objetivos pretendidos com eventuais limitações jurídicas presentes na legislação local, no que diz respeito às diferentes disciplinas jurídicas acima mencionadas, a análise normativa sobre a gestão de parques urbanos em cada município, deve verificar, especialmente:

- A lei Orgânica do Município;
- O Plano Diretor do Município;
- As demais legislações urbanísticas e ambientais do município;
- A legislação que rege instrumentos de parcerias com o terceiro setor ou com a iniciativa privada, como é o caso das concessões e das parcerias público-privadas.

No que diz respeito a instrumentos específicos, a legislação poderá prever, de maneira exemplificada:

- Instrumentos de participação da sociedade civil diretamente impactada pelo parque, com a instituição de conselhos gestores ou consultivos formados por representantes da Administração Pública, da comunidade local e, quando for o caso, dos agentes privados que contribuam financeiramente para o custeio e a preservação do parque;
- Instrumentos de incentivo à gestão associada de áreas verdes, como a possibilidade de utilização de contrapartida em publicidade ou algum incentivo de natureza tributária, como será adiante comentado; e
- Instrumentos de incentivo à doação de áreas verdes e de recursos para sua manutenção.



3. Modelos Aplicáveis à Gestão Associada de Parques Urbanos com a Iniciativa Privada

As parcerias entre diferentes órgãos públicos, assim como entre os setores público e privado, representam uma gama de diferentes desenhos possíveis, localizados entre os extremos da provisão de serviços ou gestão de equipamentos puramente pública, por um lado, e puramente privada, por outro. Essa escolha deverá ser orientada pelos incentivos presentes e ausentes em cada opção, em atenção à complexidade do parque, custos envolvidos na sua gestão e capacidade para supervisão da atuação privada por parte do poder público. Nesse sentido, são possíveis parceiros:

1. Órgãos públicos

É frequente que a atuação conjunta entre órgãos públicos seja feita de maneira informal. No entanto, a oficialização dessas parcerias é importante, tanto para fixar com clareza as atribuições, quanto para que orçamentariamente sejam imputados os custos e despesas relativos às funções de cada parte. Nessas situações, são utilizados convênios, com base no artigo 116 da Lei n. 8.666/93. Legislação específica pode criar subcategorias e outras denominações (o Decreto Federal 6.170/2007, por exemplo, trata de convênio da Administração Federal e diferencia Termo de Co-

peração e Contratos de Repasse). Para acordos interfederativos, a Lei 11.107/2005 prevê a possibilidade de constituição de consórcios públicos, sendo ainda possível a utilização de convênios.

2. Entidades do terceiro setor

Entidades da sociedade civil sem fins lucrativos são parceiras do poder público que, apesar de sua natureza privada, possuem finalidades de caráter público, sendo natural o seu alinhamento com os objetivos governamentais. Podem ser organizações da sociedade civil, organizações sociais (OS) ou OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público). É possível também vislumbrar parcerias com grupos não estruturados, como pessoas jurídicas (coletivos). Essas colaborações, no entanto, justamente pela baixa institucionalidade, tendem a ser mais comuns em situações pontuais (uma doação específica; um mutirão para reforma de um pequeno equipamento, por exemplo). É válido que o poder público estude formas de viabilizar esse tipo de envolvimento pontual, abrindo canais para participação e recebimento de contribuições.

3. Empresas

Pessoas jurídicas que tenham a finalidade de lucro podem ser parceiras na implementação de políticas públicas. Isso se dá tanto no exercício de atividades de responsabilidade social das empresas, quanto em ações de propaganda e investimento em imagem e reputação, ou também nas situações em que a parceria se mostra, ela própria, uma atividade econômica vantajosa para o particular.

No que tange às parcerias com atores externos à Administração Pública, ressaltam-se, como vantagens, para além da questão fiscal, a criatividade para a implantação de novos serviços, atividades, e consequente uso dos espaços pela população (conforme incentivos desenhados); o dinamismo na contratação de recursos humanos e materiais (melhor custo benefício); a segregação do parque como “unidade de gestão”, para melhor monitoramento, controle de custos e destinação de receitas; o aprimoramento na verificação e na responsabilização pelos serviços prestados; a capacidade de investimento dos atores privados e a possibilidade de desoneração, total ou parcial, do erário, com transferência de custos de manutenção e operação.

Os principais instrumentos jurídicos que podem ser aplicados para a participação privada na gestão de parques urbanos com a iniciativa privada são brevemente detalhados a seguir.

4. Concessão de serviço público ou de uso de bem público

A gestão dos parques municipais urbanos pela iniciativa privada poderá eventualmente ser enquadrada como concessão de serviço público, entendida como a provisão dos serviços necessários ao lazer da coletividade, tendo, por contrapartida, o pagamento de tarifa pelos usuários para uso desses serviços, não necessariamente relacionada à cobrança de entrada para a visitação dos parques.

Pode também ser cogitada a concessão de uso de bem público, a qual consiste em um contrato administrativo, precedido de licitação, por meio do qual a concessionária recebe o direito de explorar privativamente o bem público e, a partir dele, obter renda, com deveres adjacentes, como conservação e limpeza do bem concedido.

Muitas vezes os contratos de concessão estabelecem remuneração do parceiro público pela concessão (outorga), embora também possa haver concessões de serviço ou uso de bens públicos sem pagamento de outorga. As concessões de uso de bem público regem-se por lei própria ou, em sua ausência, subsidiariamente, pelas normas aplicáveis às concessões de serviço público¹.

As normas gerais de concessão de serviços públicos, por sua vez, encontram-se previstas na Lei nº 8.987/1995, segundo a qual a concessão de serviço público consiste na “delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou ao consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”, podendo ser ou não precedida de obra pública. A licitante vencedora assume a obrigação de prestar serviço adequado – cuja definição mais precisa depende do objeto da contratação (o serviço) e dos indicadores de qualidade previamente definidos no edital e no contrato –, em troca da tarifa paga pelos usuários do serviço. O contrato de concessão deverá prever, entre

1. “O regime jurídico da concessão de uso de bem público pode ser disciplinado por lei geral do instituto, a ser editada no âmbito do ente federativo proprietário do bem, disciplinando as regras aplicáveis a todas as outorgadas de concessão administrativa. Caso não haja lei disciplinando o regime jurídico da concessão administrativa de uso de bem público, o contrato de concessão poderá conter normas específicas para o devir da concessão e para sua extinção. Silente o contrato e inexistindo lei reitora da concessão específica, entendemos serem aplicáveis as regras gerais atinentes ao instituto da concessão que, a nosso ver, são encontradas na Lei nº 8.987 e correlatas” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens públicos – função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 351).

outros elementos, o objeto da concessão, as obrigações da concessionária, as obrigações do poder concedente, a forma de remuneração da concessionária, os indicadores de qualidade do serviço, os bens reversíveis, as hipóteses de extinção da concessão e as sanções para o caso de inexecução contratual.

Em regra, a concessão comum pressupõe que o serviço seja custeado pelos seus usuários (sem contrapartidas financeiras do poder público), por meio da cobrança de tarifas, embora se possam igualmente prever a exploração de atividades alternativas, complementares, acessórias ou projetos associados, desde que haja previsão no edital e no contrato, com objetivo de colaborar para a modicidade das tarifas.

5. Parcerias Público-Privadas (PPP)

Além da concessão comum, têm-se ainda as concessões patrocinadas e administrativas, que, juntas, perfazem o conceito de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no direito brasileiro. A Lei nº 11.079/2004 rege as modalidades de PPPs existentes no Brasil.

Na PPP patrocinada, os usuários do serviço público pagam uma tarifa, sendo a remuneração da concessionária complementada pelo poder público. No caso da PPP administrativa, não há cobrança de tarifa ao usuário do serviço, e, como regra geral, o poder público paga à concessionária para realizar a gestão do parque, como um serviço prestado à própria Administração, o que não exclui a possibilidade de cobrança de preço por alguns serviços (p. ex., o estacionamento). O custo à Administração poderá ser reduzido ou mesmo eliminado, caso haja atividades alternativas, complementares, acessórias ou projetos associados suficientes para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

6. Parcerias com o terceiro setor

Além das concessões, também é possível que a gestão de parques urbanos seja realizada por entidades do terceiro setor, isto é, fundações privadas e associações civis, com ou sem transferência de recursos públicos, para a execução de atividades de interesse das partes.

Diferentes instrumentos podem ser considerados, conforme qualificação da entidade e conteúdo da parceria: contratos de gestão (com OS – Lei nº 9.637/98), termos de parceria (com OSCIP – Lei nº 9.790/99), termos de fomento (iniciativa das organizações, com possibilidade de transferência de recursos públicos), acordos de

cooperação (sem transferência de recursos) e termos de colaboração (iniciativa da administração pública, com possibilidade de transferência de recursos). Os termos de fomento, acordos de cooperação e termos de colaboração são regidos pela Lei nº 13.019/2014.

Para além da transferência de recursos públicos, a capacidade do parceiro para aportar recursos financeiros é um fator importante para viabilidade dessas parcerias. Nesse sentido, além das possibilidades de geração de receita que serão revertidas para o parque, entidades do terceiro setor podem angariar recursos por meio de doações da iniciativa privada.

Em alguns casos, podem incidir incentivos legais à realização de doações a tais organizações. No que diz respeito a incentivos a organizações do terceiro setor envolvidas na gestão de parques urbanos, identifica-se a possibilidade de dedução do valor doado da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) do doador. De acordo com a Lei nº 9.249/95, podem ser deduzidas doações até o limite de 2% do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, efetuadas a entidades civis, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem (art. 13, I, II e III, Lei nº 9.249/95). No entanto, é preciso verificar o que dispõe a legislação estadual do ente federativo em que o parque estiver situado com relação à incidência do imposto de transmissão causa-doação.

Apesar da possibilidade anteriormente apontada, até o presente momento, tanto a dependência dos recursos públicos quanto as doações ainda figuram como relevantes entraves à gestão dos parques urbanos por entidades do Terceiro Setor – tema que merece maior aprofundamento em estudos futuros.

7. Adoção

De maneira geral, a adoção pressupõe um acordo para custeio da implementação, operação e/ou manutenção de um equipamento ou área pública por uma entidade privada de forma gratuita, sem contrapartida institucional. Ou seja, uma pessoa jurídica pode se comprometer a doar os recursos e se responsabilizar pela instalação e pela manutenção de determinados equipamentos públicos.

Embora projetos de adoção possam eventualmente ter prazo em seus termos de compromisso, possuem natureza eminentemente precária. De qualquer forma, é importante que as contrapartidas oferecidas ao adotante não sejam desproporcionais em relação a seus encargos, sob pena de descaracterizar o elemento de liberalidade essencial às adoções. O Parque Moinhos de Vento em Porto Alegre, analisado mais adiante, constitui exemplo de adoção e do equilíbrio entre encargos e direitos dos adotantes. Atividades de segurança e fiscalização do parque adotado permanecem com o poder público.

Para evitar questionamentos, a lei municipal deve dispor sobre os requisitos, procedimentos e conteúdo dos termos de adoção, garantindo-se transparência e imparcialidade na celebração desse arranjo.



4. Casos Brasileiros Estudados

Após a revisão da legislação aplicável e das possíveis estruturas jurídicas disponíveis, foram analisados quatro parques urbanos brasileiros, localizados em São Paulo e Porto Alegre, em que há algum grau de parceria entre a Administração Pública e a iniciativa privada, ou a gestão compartilhada com associações e organizações da sociedade civil organizada.

Em relação aos estudos de caso, observou-se, individualmente, a legislação aplicável a cada parque; o histórico de sua criação; os termos das parcerias existentes, o seu modelo de gestão; e a fonte de recursos. A seguir são apresentadas as peculiaridades identificadas nos parques estudados².

Parque Burle Marx, São Paulo

O histórico de criação do Parque Burle Marx esteve associado à construção da Chácara Tangará, cuja concepção do projeto foi realizada por arquitetos como 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. Em 1995, o parque Burle Marx foi, então, criado.

Dentre os parques urbanos estudados na cidade de São Paulo, o Parque Burle Marx se destaca como sendo o único em que a gestão, em si, está delegada a uma entidade

2. Este capítulo traz uma apresentação meramente descritiva das experiências encontradas e não realiza qualquer análise jurídica das experiências observadas face à legislação que lhe seja aplicável. A equipe não prestou qualquer consultoria jurídica aos projetos descritos nesta seção.

privada sem fins lucrativos, e, por dispor de instrumentos de gestão consolidados que orientam o manejo da área. O Parque conta com um Decreto de regulamentação de uso da área e dispõe de um Plano Diretor elaborado pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente em conjunto com a Fundação Aron Birmann, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O Plano pode ser considerado um importante instrumento para a promoção de uma gestão adequada do espaço, pois permitiu o zoneamento do Parque em quatro áreas 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 possui ampla atuação no Parque Burle Marx, por meio de um convênio para gestão e custeio do Parque, firmado em 1995, com prazo de vigência até 2020, podendo ser prorrogado. Tal convênio estabelece as obrigações da Fundação, cabendo destaque para as obrigações de manutenção e conservação das áreas verdes e equipamentos do Parque e para a responsabilidade pela obtenção dos recursos financeiros necessários ao financiamento da gestão da área, uma vez que não recebe recursos públicos para realização das atividades. A segurança e a fiscalização da área do Parque são de responsabilidade da Prefeitura, ainda que a Fundação arque também com a segurança patrimonial do espaço.

Conforme dados disponíveis no site do Parque, também administrado pela Fundação³, estima-se que os recursos para a gestão do Parque sejam 75% autossustentáveis. O orçamento para viabilizar a sua gestão é composto por receitas internas, cabendo listar as receitas provenientes da cobrança por estacionamento adjacente ao Parque, operado por empresa privada e revertido para a Fundação, bem como recursos provenientes da promoção de eventos, locações e projetos no parque. As doações representam cerca de 15% da receita usada para a gestão da área; o restante é decorrente de doações da mantenedora da Fundação.

A Fundação é responsável por apresentar periodicamente relatórios de desempenho do Parque, conforme previsto no convênio, o que funcionaria como um compromisso de manutenção da qualidade da gestão da área.

3. Disponível em: <http://parqueburle marx.com.br/>

Parque Mário Pimenta Camargo (Parque do Povo), São Paulo

A experiência do Parque Mário Pimenta Camargo, conhecido popularmente como Parque do Povo, localizado no bairro Itaim Bibi, na cidade de São Paulo, ilustra outro modelo de gestão dos parques urbanos apoiada por organização da sociedade civil.

O histórico desse parque esteve associado à realização das atividades de futebol de várzea, principalmente ao final dos anos 1930, que resultou mais tarde, no tombamento histórico da sua área. Contudo, nos anos 1970, intensificaram-se os conflitos em torno dos usos destinados à área do Parque, e o discurso sobre a necessidade de requalificação daquela área se fortaleceu. Mais tarde, em 2008, o Parque foi reformulado e reinaugurado. O tombamento do Parque partiu de uma demanda fruto de um movimento organizado envolvendo, além de seus usuários, alguns políticos e associações ambientalistas. A Associação Amigos do Parque do Povo, que congregava representantes dos clubes, do teatro, do circo e dos moradores da área, foi um ator central na mobilização em defesa da requalificação da área do Parque (SCIFONI, 2013).

A gestão do Parque é realizada pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo (SVMA), em cooperação com a Associação Parque do Povo, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), firmada por meio da assinatura de um Termo de Cooperação que prevê as obrigações da OSCIP.

Nesse Termo são previstas como obrigações da Associação o custeio de atividades de manutenção e melhorias na área do parque, além do manejo das áreas verdes. Essas atividades deverão ser realizadas sob a fiscalização da Secretaria do Verde. No Termo é previsto o orçamento mensal de R\$150.000 (cento e cinquenta mil reais) para o custeio de tais atividades, totalizando R\$1.800.000 (um milhão e oitocentos mil reais), referentes aos dozes meses de vigência do Termo. As atividades de segurança e fiscalização da área são de responsabilidade da Prefeitura. Como contrapartida ao custeio das atividades promovidas pela Associação, ela poderá fixar placas com a sua logomarca indicativas da cooperação, que deverão atender aos parâmetros previstos no Termo de Cooperação.

No momento, 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 qualquer tipo de geração de receita no Parque proveniente de atividades da Associação.

Parque Lina e Paulo Raia, São Paulo

O Parque Lina Raia, localizado no distrito do Jabaquara, representa um tipo de 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.

Na experiência analisada, a gestão do Parque é realizada pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo (SVMA) e foi firmado um Termo de Cooperação entre um banco privado e o município, visando à manutenção dos equipamentos existentes no Parque. Esse Convênio objetivava firmar as obrigações do Banco em relação à área, de cuidar da manutenção dos equipamentos existentes, da segurança e da jardinagem do Parque, como forma de promover uma compensação dos impactos causados por projeto imobiliário realizado por aquela instituição financeira. A cooperação foi ajustada por tempo indeterminado, podendo ser rescindida pelas partes de forma parcial ou total, mediante aviso prévio de 30 dias por escrito.

Parque Moinhos de Vento, Porto Alegre

Por fim, é importante destacar a experiência do Parque Moinhos de Vento, localizado em Porto Alegre, conhecido popularmente como Parcão. A sua história tem origem no século XVIII, quando foi construído um moinho de vento na região onde o parque atualmente se localiza. Embora a construção do moinho tenha sido modernizada com a transformação da área em parque, ela foi mantida com o intuito de remeter à paisagem do século XVIII, quando a cidade se destacava como principal produtora de trigo do país.

A gestão do Parque é realizada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Alegre (SMAM-POA) em parceria com a iniciativa privada, em um modelo denominado “adoção de espaços públicos”. O modelo permite que investimentos financeiros de empresas, associações e Organizações Não Governamentais (ONGs) sejam realizados em espaços públicos. Em contrapartida, o espaço adotado pode ser utilizado para realização de divulgação da marca do empreendedor. Trata-se, portanto, de um instrumento por meio do qual as pessoas jurídicas colaboram financeiramente na manutenção e na renovação de áreas públicas, recebendo como contrapartida a possibilidade de fazer publicidade, que ocorre principalmente por meio da instalação de placas e/ou da promoção de eventos no local do investimento.

O Parcão é adotado por quatro atores distintos, todos eles com suas sedes ou parte de suas operações localizadas nos arredores do parque, sendo uma OSCIP, a Associação Hospitalar Moinhos de Vento, e três atores da iniciativa privada, o Grupo Zaf-fari, o Melnick Even, e o Grupo Dimed, por meio da celebração de Termo de Adoção, assinado pela Associação, as empresas e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM). No Termo, assinado em março de 2017, são previstas as obrigações dos adotantes quanto aos serviços de melhoria e manutenção da área. A segurança e a fiscalização do Parque é de responsabilidade da Prefeitura de Porto Alegre.

O Termo, que tem vigência de quarenta e cinco meses, também prevê a criação de um Conselho Gestor, a ser formado por representantes de cada um dos adotantes, um representante da SMAM e um representante da Associação do Bairro Moinhos de Vento, com objetivo de gerenciar a execução dos serviços previstos no Termo, bem como identificar eventuais demandas da manutenção da área. Importante também destacar que o Termo prevê a possibilidade de agregar novas empresas parceiras com objetivo de apoiar alguns espaços do Parque, mediante aprovação do Conselho Gestor.

Os recursos para a manutenção do Parcão são oriundos dos adotantes, em montante a ser destinado no valor total de R\$1.725.000,000 (um milhão, setecentos e vinte cinco mil reais) ao longo dos quarenta e cinco meses de vigência do termo, que poderão ser gastos conforme demanda, acrescidos de correção monetária anual a partir da sua vigência. O Termo de Adoção prevê, ainda, que a Prefeitura de Porto Alegre destine o montante de R\$ 300.000,000 (trezentos mil reais), decorrente da recompra da área efetuada por um dos proponentes da Adoção, para utilização no custeio de outras melhorias no Parque, a serem definidas conjuntamente entre os adotantes e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, que não estejam contempladas no Termo de Adoção.



5. Resultados

Dentre os parques urbanos estudados, apenas um deles é efetivamente gerido por uma entidade do Terceiro Setor – o Parque Burle Marx, localizado em São Paulo, administrado pela Fundação Aron Birmann. Trata-se de experiência que, apesar das dificuldades enfrentadas, cumpre a tarefa de, há mais de duas décadas, oferecer um espaço verde cuidado, com natureza conservada, para o uso da população, sem cobrança de ingresso aos usuários.

Existem ainda, na cidade de São Paulo, outras experiências de colaboração entre o poder público municipal e a sociedade civil organizada, como a Associação Parque do Povo, que arrecada a doação de fundos de empresas vizinhas para a manutenção do Parque do Povo, cooperando com a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Essa colaboração, contudo, não atribui à Associação Parque do Povo a efetiva gestão do parque, diferenciando-se, neste aspecto, do modelo colaborativo encontrado no Parque Burle Marx.

Outra forma de colaboração com a iniciativa privada em São Paulo foi observada no Parque Lina e Paulo Raia: a gestão é da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, mas um Banco adjacente ao parque financia parte de sua manutenção, em decorrência de ação de compensação por projeto imobiliário. Nesse caso, também, a participação

privada sem finalidade lucrativa ocorre sem assunção da gestão, tal como se dá com o Parque do Povo.

Vale notar que, em todos os casos estudados, as parcerias sem fins lucrativos estiveram ou estão associadas, em alguma medida, a instituições que cumpriam acordos de compensação com o poder público e/ou beneficiam-se diretamente das externalidades positivas dos parques bem cuidados, por estarem localizadas próximas a eles. Esse é um aspecto relevante a ser levado em conta pelo gestor público, ao considerar possíveis parceiros para a implementação, a gestão e o financiamento dos parques urbanos.

No caso de Porto Alegre, o modelo de adoção se apresenta como uma alternativa interessante de cooperação entre a iniciativa privada e a Administração Pública. Por outro lado, nos casos de São Paulo, observou-se a possibilidade de parceria entre a iniciativa privada e a gestão pública como forma de compensação relacionada a intervenções imobiliárias, igualmente de forma associada, sem finalidade lucrativa. Assim, caberá ao gestor público dialogar com a sociedade civil, avaliar as possibilidades e especificidades de cada parque e as previsões normativas existentes, ao optar por um modelo que melhor acomode suas necessidades.

O estudo não abordou experiências envolvendo transferência da gestão de parques para a iniciativa privada por meio de instrumentos com finalidade lucrativa, como concessões. Entretanto, essa já é uma realidade no que toca parques naturais, e os municípios de São Paulo (SP)⁴, Cuiabá (MT)⁵ e Nova Petrópolis (RS)⁶ têm desenvolvido iniciativas pioneiras nesse sentido.

Quanto à governança da gestão dos parques, identificamos que as parcerias representam oportunidades para uma gestão descentralizada, mais próxima à realidade de cada parque e de cada comunidade por ele atendida. A descentralização, no entanto, somente será efetiva, quando implementada em ambiente de ampla transparência e diálogo público, e, caso as entidades gerenciadoras do parque possuam uma gestão

4. Ver <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/parques/>. Acesso em março de 2018.

5. Ver <https://sic.tce.mt.gov.br/47/home/download/id/79503>. Acesso em abril de 2018.

6. Ver <http://www.novapetropolis.rs.gov.br/licitacoes.php?tipo=1&ano=2016> e http://www.novapetropolis.rs.gov.br/noticias_int.php?id=5812. Acesso em abril de 2018.

profissional e boas regras de governança. Nessa perspectiva, 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 a regulação da atividade, com ênfase na fiscalização e na normatização do funcionamento dos parques urbanos.

Adicionalmente, o setor público, quando se coloca como parceiro do setor privado na consecução de uma atividade de interesse comum, deve apresentar qualidades que não coincidem com aquelas comuns às funções de autoridade. Ainda que detenha prerrogativas justamente por sua natureza pública, suas capacidades de composição, negociação e compromisso são mais relevantes que aquelas atinentes ao poder de polícia e monopólio da força que mais frequentemente associamos às figuras estatais.

Portanto, o sucesso de uma parceria depende também da capacidade de o setor público se mostrar um parceiro informado, transparente e confiável. Neste sentido, municípios que desejam avançar na agenda de parcerias em parques devem atentar para algumas qualidades desejáveis ao setor público.

Capacidade de diagnóstico

Os interessados na parceria devem possuir as informações necessárias para compreensão do problema a ser enfrentado e estimativas dos recursos humanos e materiais que deverão ser dispendidos. Neste sentido, é fundamental que a Administração detenha e disponibilize todos os dados, estudos, estimativas e documentos para diagnóstico do serviço, área ou equipamento objeto da parceria. No caso da gestão de parques, são elementos de diagnóstico a identificação de necessidades e vocação de cada parque. A elaboração de um Plano Diretor do respectivo parque ou de diretrizes gerais análogas é de suma importância, pois neles serão previstos os usos e destinações compatíveis com a sua natureza. Há parques com maior ou menor relevância ambiental e, portanto, sujeitos a maiores ou menores restrições a usos comerciais que possam impactar flora e fauna.

Clareza de objetivos

As parcerias contêm uma delegação de atividades ou serviços de uma parte a outra, exigindo que os objetivos e os resultados pretendidos sejam corretamente descritos e compreendidos pelos envolvidos. Quando há confusão sobre esse ponto, o risco de

desvios e ineficiência é elevado. É importante ter-se em conta que diferentes objetivos podem entrar em conflito (por exemplo: “aumentar a frequência de usuários” e “manter determinado padrão paisagístico”; “reduzir gastos públicos” e “oferecer apenas atividades gratuitas”).

Capacidade de garantir segurança jurídica

Para que se tenha real compromisso das partes, é fundamental que a parceria esteja adequadamente formatada sob o ponto de vista jurídico. Isso significa (i) oferecer embasamento legal e normativo para a parceria, que deverá ser celebrada por meio de instrumento jurídico pertinente; e (ii) avançar na elaboração dos documentos ou diretrizes que organizam a situação jurídica dos parques, tais como os já mencionados Planos Diretores ou instrumentos análogos, regimentos de uso, entre outros.

Capacidade de seleção do parceiro

O poder público deve ser capaz de selecionar o parceiro mais adequado. Para tanto, em um primeiro momento, é necessário considerar que tipo de agente (público, privado, terceiro setor) teria mais condições de atender aos objetivos pretendidos. Em seguida, há que se definir os critérios de seleção entre aqueles interessados e qual o peso a ser dado para cada critério. Por exemplo: será exigida demonstração de capacidade de investimento? Que tipo de experiência deverá ser demonstrada pelo parceiro? Haverá alguma avaliação qualitativa do plano de trabalho proposto pelo interessado? O formato jurídico eleito exige a realização de procedimento licitatório ou chamamento público? Essas questões estarão refletidas no processo de licitação ou de chamamento público que antecede a celebração da parceria.

Clareza quanto às possibilidades de geração de receitas

Os instrumentos contratuais que venham a ser firmados para transferência da gestão dos parques à iniciativa privada devem disciplinar, com o detalhamento necessário, as atividades remuneradas permitidas em cada parque. A geração de receitas é fundamental para se garantir a autonomia e a sustentabilidade dos parques urbanos no longo prazo, mesmo nas parcerias sem fins lucrativos. Tais receitas podem advir de diversas fontes.

Uma delas refere-se à doação de pessoas jurídicas e físicas situadas no entorno, que seriam os beneficiários mais diretos das externalidades positivas produzidas pelo

parque, tanto no que tange à ambiência agradável e ao lazer, como à valorização imobiliária. Também são as primeiras a serem prejudicadas pelas externalidades negativas decorrentes de parques abandonados ou mal geridos. As experiências estudadas sinalizam nesse sentido, pois recebem contribuições das instituições localizadas no seu entorno. Adicionalmente, a legislação tributária prevê a possibilidade de benefícios de redução de base de cálculo do IRPJ e da CSLL, em alguns casos, como contrapartida para doações de empresas que seja tributado pelo lucro real pelas entidades sem fins lucrativos, ainda que a pesquisa não tenha identificado largo uso dessa possibilidade.

As experiências nas cidades de Porto Alegre e São Paulo apontam que a geração de receitas nos parques é possível, porém enfrenta dificuldades. A realização de eventos privados, exploração de estacionamentos, cobrança por direitos de uso de imagem por profissionais na realização de fotos e vídeos profissionais são algumas das possibilidades de geração de receita. No entanto, necessidades de aprovação pública nas modalidades de parcerias vigentes, questões relacionadas a tombamento e demais providências burocráticas podem dificultar o efetivo uso dessas ferramentas de geração de receita. Além disso, nos parques urbanos com relevância ambiental faz-se primordial cuidar para que não haja impactos negativos à fauna e à flora, como, por exemplo, explorações que provoquem ruído ou luminosidade incompatíveis com os espécimes do local.

Capacidade de fiscalização

É fundamental que as obrigações assumidas pelos parceiros estejam baseadas em parâmetros objetivos e monitoráveis, sejam eles procedimentos, insumos ou resultados. O poder público deve contar com uma estrutura de fiscalização compatível com o desafio de monitoramento imposto. Por outro lado, deve-se cuidar para que a delimitação das obrigações e sua forma de checagem seja compatível com a estrutura à disposição do poder público. Muitas vezes é mais vantajoso adotar critérios mais simples, ainda que menos precisos, porém visíveis e facilmente monitoráveis.

Observadas as qualidades desejáveis ao setor público, diante da janela de oportunidade e da premência por se avançar no estudo das possibilidades de utilização de recursos privados para se garantir a gestão e o financiamento dos parques urbanos

no longo prazo, sugere-se que o gestor público empenhado em empreender a agenda das parcerias em parques atente-se para:

- Os diferentes objetivos públicos almejados para cada parque que componha o sistema de parques local e a possibilidade de priorizá-los, fazendo escolhas quando necessário;
- A disponibilidade de recursos públicos, visto que alguns modelos podem pressupor o repasse de recursos financeiros do setor público para o parceiro privado;
- As eventuais peculiaridades da legislação local que propiciem ou restrinjam essas possibilidades;
- As implicações políticas, uma vez que não se pode desprezar o contexto político onde se inserem iniciativas de parcerias, seja pela eventual necessidade de apoio do poder legislativo para a promoção de alterações em leis quando estas sejam necessárias, seja pela relevância da percepção pública sobre as parcerias e suas implicações;
- A escolha do instrumento jurídico mais apropriado, tendo atenção às características, à complexidade de cada parque e aos potenciais conflitos, por exemplo, entre cobrança de tarifas e universalidade do acesso, bem como a possibilidade de superar tais conflitos com a geração de receitas a partir do aproveitamento comercial de atividades acessórias e projetos associados. Ademais, parques menores podem ter instrumentos mais precários; parques maiores ou com custeio mais elevado podem requerer instrumentos jurídicos que confirmem maior estabilidade ao gestor privado;
- A redação adequada do instrumento de parceria ou contrato, com identificação clara do objeto, obrigações de cada parte, indicadores de qualidade, fatores de financiamento ou fontes de receitas, consequências de eventual inadimplemento e hipóteses de rescisão, bem como os casos em que licitação ou chamamentos públicos são exigíveis pela legislação em vigor;
- A relevância da participação dos usuários e da sociedade civil organizada na discussão e na efetiva fiscalização da gestão pela participação em conselhos gestores ou consultivos;
- A atratividade ao setor privado, uma vez que o sucesso das parcerias depende, não apenas do esforço do setor público para criar um ambiente propício, mas também do setor privado para desempenhar as atividades que lhes seriam atribuídas e assumir os riscos inerentes a elas;
- A estruturação adequada do poder público municipal para fiscalizar a execução dos termos de cooperação ou contratos firmados que deleguem a gestão dos parques urbanos a atores privados, garantindo os melhores resultados para o meio ambiente e para a população.

6. Referências

CENTRAL PARK CONSERVANCY (CPC). **Park History**. Disponível em: <<http://www.central-parknyc.org/visit/park-history.html>>. Acesso em Agosto 2017.

CENTRAL PARK CONSERVANCY (CPC). **The Central Park Effect: Assessing the Value of Central Park's Contribution to New York City's Economy**, nov, 2015. Disponível em: <<http://www.metropolismag.com/cities/landscape/who-really-benefits-from-central-park/>>. Acesso em Agosto 2017.

KAUFMAN, E. **Bryant Park as a Site of Production: Revenue and Social Control**. *Oñati Socio-legal Series* [online], 5 (5), 1236-1260, 2015.

KONIJNENDIJK, C. C. et al. **Benefits of Urban Parks A systematic review: A Report for IFPRA**. 2013. Disponível em: <https://www.worldurbanparks.org/images/Newsletters/IfpraBenefitsOfUrbanParks.pdf>. Acesso em Agosto 2017.

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

NEAL, P. **Rethinking Parks: Exploring new business models for parks in the 21st Century**. 2013.

ROE, J. et al. **Green Space and Stress: Evidence from cortisol measures deprived urban communities**. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 10, p. 4086-4103, 2013. Doi:10.3390/ijer-ph10094086. SCIFONI, S. Parque do Povo: um patrimônio do futebol de várzea em São Paulo. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 125-151, jul./dez. 2013.

7. Lista de imagens

1. Imagem de capa: Parque Moinhos de Vento, Porto Alegre, RS. *Saturnalia0*. Creative Commons CC0 1.0.

2. Imagem da página de sumário: Parque do Povo, São Paulo, SP. *Vitória Salatine*, 2016. Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International.