UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA - DGP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

RUTH DELANA DE SANTANA GOMES

MODELOS DE GESTÃO DE PARQUES NO BRASIL – Um Estudo Exploratório

JOÃO PESSOA
2022

RUTH DELANA DE SANTANA GOMES

MODELOS DE GESTÃO DE PARQUES NO BRASIL – Um Estudo Exploratório

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharelado em Gestão Pública.

Orientador: Marco Antonio Castilhos Acco

JOÃO PESSOA
2022

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G633m Gomes, Ruth Delana de Santana.
Modelos de gestão de parques no Brasil? um estudo exploratório / Ruth Delana de Santana Gomes. - João Pessoa, 2022.
31 f.

Orientação: Marco Antonio Castilhos Acco.
TCC (Graduação) - UFPB/ccsa.

1. Urbanização. 2. Parques Urbanos. 3. Modelos de Gestão. I. Marco Antonio Castilhos Acco. II. Título.

UFPB/CCSA CDU 35

RUTH DELANA DE SANTANA GOMES

MODELOS DE GESTÃO DE PARQUES NO BRASIL – Um Estudo Exploratório

Trabalho de conclusão de curso submetido à Banca Examinadora designada pelo Curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba como requisito para obtenção do grau de Bacharelado em Gestão Pública

Aprovado em: 10 de Junho de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Marco Antônio de Castilhos Acco - UFPB

Avaliador: Prof. Glenda Dantas Ferreira - UFPB

Avaliador: Prof. Vanderson Gonçalves Carneiro - UFPB

RESUMO

Este artigo tem como objetivo identificar e analisar os modelos de gestão de parques urbanos encontrados no Brasil. Tendo sido realizado um estudo exploratório a respeito da origem e evolução histórica dos parques urbanos, buscou-se apresentar as premissas que culminaram a política dos parques urbanos a forma como hoje é conhecida. Através de pesquisa bibliográfica, documental e eletrônica. Seguindo uma linha lógica, foram apresentados os usos e definições dos parques na contemporaneidade no intuito de explanar o que a atual literatura propõe sobre o tema, assim como as implicações sociais e econômicas que permeiam a política. Também serão apresentados os modelos de administração pública adotados no Brasil a fim de correlatar suas práticas aos modelos de gestão de parques que são abordados em sequência. Por fim, ao enfatizar a relevância dos parques urbanos para a qualidade de vida e bem-estar social, o estudo debate os parques urbanos enquanto ferramentas de transformação e produção do espaço urbano, estando esses inseridos em um contexto de urbanização bem planejada e sustentável, destacando que quanto à suas formas de investimentos e manutenção, os interesses públicos difusos tem contribuído para o aumento dos modelos de gestão por parcerias privadas, prejudicando o uso e o acesso à esses espaços.

Palavras-chaves: Urbanização; Parques Urbanos; Modelos de Gestão; Gestão de Parques Urbanos.

ABSTRACT

This article aims to identify and analyze the management models of urban parks found in Brazil. Having conducted an exploratory study on the origin and historical evolution of urban parks, we sought to present the premises that culminated in the policy of urban parks the way it is known today. Through bibliographic, documentary and eletronic research. Following a logical line, the uses and definitions of parks in contemporary times were presented in order to explain what the current literature proposes on the subject, as well as the social and economic implications that permeate politics. The public administration models adopted in Brazil will also be presented in order to correport their practices to the park management models that are addressed in sequence. Finally, by emphasizing the relevance of urban parks for quality of life and social well-being, the study discusses urban parks as tools for transformation and production of urban space, being inserted in a well-planned and sustainable urbanization context, highlighting that as far as their forms of investment and maintenance are the diffuse public interests' has contributed to the increase of management models by private partnerships, impairing the use and access to these spaces.

Keywords: Urbanization; Urban Parks; Management Models; Urban Parks Management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....**7**

2 METODOLOGIA.....**8**

3 REFERENCIAL TEÓRICO.....**9**

3.1 Parques urbanos: breve histórico e evolução.....**9**

3.2 Parques urbanos: multiplicidade de usos e definições contemporâneas.....**12**

3.3 Modelos de Gestão - patrimonialista, burocrático, gerencial, societal.....**16**

4. MODELOS DE GESTÃO DE PARQUES URBANOS.....**21**

5. MODELOS DE GESTÃO APLICADOS A CASOS DE PARQUES URBANOS.....**26**

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....**29**

7. REFERÊNCIAS.....**30**

INTRODUÇÃO

Os Parques Urbanos se apresentam como equipamentos públicos de integração e sociabilidade para a população dentro dos ambientes urbanos. Sua importância como grandes espaços verdes se afirma através das suas contribuições para a qualidade de vida e bem-estar social. A implementação dos parques geram inúmeros benefícios para o ambiente urbano e população, como a preservação ambiental, os benefícios para a saúde, tanto física quanto mental, o acesso à cultura e à atividades de esporte e lazer, assim como a diminuição das ilhas de calor nos conglomerados urbanos e a redução da criminalidade nas localidades em seu entorno.

Resultantes do processo de urbanização, os parques possuíram forte influência da industrialização em sua origem. A industrialização trouxe diversas inovações e soluções para a sociedade e para os mercados, no entanto, junto com ela também tivemos o surgimento de novas problemáticas na sociedade, que passaram a ser consideráveis externalidades decorrentes do seu processo. Como um dos maiores exemplos dessas externalidades, temos o Êxodo Rural, que se intensificou na Europa no século XVIII no período da revolução industrial, dando origem ao processo de urbanização. No Brasil, o processo de urbanização se deu de forma acelerada em comparação aos países desenvolvidos (BRITO E PINHO, 2012, p. 7), ocasionando um crescimento urbano de forma inadequada e sem o planejamento necessário, associado a uma série de fenômenos socioeconômicos e políticos ao longo da história. Podendo citar como exemplos desses fenômenos, a influência da chegada da família real, a abolição da escravatura que ocorreu sem um plano de acolhimento aos libertos, e aos movimentos de industrialização em meados do século XX, que tornaram o país progressivamente majoritariamente urbano.

Dessa forma, além de problemas socioeconômicos como desemprego, escassez de habitação, falta de serviços de educação e saúde, alcoolismo, dentre outros, era de se esperar que tais acontecimentos também resultariam em problemas estruturais para as cidades. A constante demanda de lugares para estabelecer essa população recém-chegada fez aumentar consideravelmente o uso de espaços verdes para a construção de moradias, comprometendo a vegetação das grandes metrópoles.

Durante o processo de urbanização, o uso dos espaços verdes nos países mais desenvolvidos, se dava essencialmente para suprir o aumento das edificações, fossem para indústria ou moradia. Contudo, foi por meio da experiência dos países modelos como França, Inglaterra e Estados Unidos no final do séc. XVIII, que se começou a pensar no uso desses

espaços também como uma forma de integração das cidades, por meio de locais de sociabilidade e de contato físico e ativo com a natureza (SCOCUGLIA, 2009, p. 1-2).

Inicialmente, os parques, juntamente com as praças e jardins, passaram a ser sinônimo de embelezamento das cidades, chegando até a restringir o uso daqueles espaços públicos à uma certa elite social. Com o decorrer do tempo, seu uso começou a ser pensado também como uma função social, a partir da recreação e lazer da população.

Oriundos a partir da percepção da crescente necessidade de espaços abertos que estivessem à disposição da população, os parques públicos começaram a ganhar destaque como uma das principais formas de proporcionar à população espaços de lazer ao ar livre dentro do ambiente urbano. Com isso, a importância de uma boa gestão desses espaços tornou-se progressivamente algo essencial para a sua concepção, funcionamento e manutenção.

No entanto, ocorre que em muitos casos o desinteresse do poder público em tratar o tema com a devida relevância que a questão demanda, acaba resultando no sucateamento dos espaços, ocasionado pela falta de um modelo de gestão definido e eficiente, o que implica em enormes prejuízos e desperdício do potencial socioeconômico e ambiental que a política dos parques urbanos pode trazer para as localidades em seu entorno.

Desse modo, tem-se como principal objetivo deste artigo identificar e analisar os modelos de gestão que têm sido aplicados aos parques urbanos no Brasil. Partindo da conceituação e evolução histórica dos parques destacando a sua importância para a qualidade de vida na cidade, assim como relacionar as práticas adotadas nos modelos de gestão estatal à gestão de parques. Além de apresentar os impactos nos aspectos ambientais e socioespaciais que permeiam a política, buscando identificar os elementos que contribuem para ela ainda não ser uma prioridade na agenda do poder público.

2. METODOLOGIA

Para a produção do presente trabalho foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, a qual segundo Godoy (1995), “ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes”, o que se alinha ao objetivo de estudo almejado. Para isso, foi realizada uma pesquisa descritiva de caráter introdutório em relação ao levantamento de informações, as quais foram coletadas por meio de pesquisa bibliográfica, documental e

eletrônica. Ademais, foi feita uma análise de literatura especializada, através de atos constitucionais e legislação pertinente aos parques urbanos no Brasil.

A pesquisa do material de estudo foi efetuada através da busca pelas palavras-chaves ‘parques urbanos’, ‘gestão de parques urbanos’, ‘modelos de gestão’ em três portais acadêmicos: Scielo, Periódicos CAPES e Google Acadêmico. Para a pesquisa dos casos de parques urbanos apresentados, foram consultados (quando existentes) os Planos de Manejo Municipais, utilizando como fonte de pesquisa os sites das Prefeituras. Os casos de parques urbanos apresentados foram selecionados por terem sido mencionados em diferentes artigos durante a pesquisa, sendo esses casos relevantes e bastante conhecidos que são geridos pelo poder público em grandes cidades, sendo eles de certa forma contraponto à crescente “onda de implantação” dos modelos de privatização de parques urbanos em curso no Brasil, despertando o interesse no estudo dos seus modelos de gestão.

Para o referencial teórico primeiramente é apresentada a discussão sobre a história e evolução dos parques para a fundamentação do objeto de estudo. Logo após o tópico é subdividido em outros dois pontos principais, dado a pertinência para a pesquisa, sendo: a conceituação de Parques Urbanos e seus impactos contemporâneos, seguido do subtópico sobre o conceito de Modelos de Gestão. Na seção seguinte apresentasse a discussão sobre os Modelos de Gestão de Parques Urbanos. E por fim, a sessão com os exemplos de casos de Parques que foram usados e seus modelos de gestão.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Parques urbanos: breve histórico e evolução

Para as cidades, os parques urbanos são sinônimos de integração e transformação do ambiente urbano. Criados a partir de intervenções urbanísticas decorrentes da urbanização, em sua origem os parques urbanos são basicamente criados motivados pela estética, e progressivamente passam a incorporar em suas razões de existir alguma função social, algo que passa a ocorrer principalmente ao longo do século XX até a atualidade. Indubitavelmente, a apropriação desses espaços livres, trouxe para o ambiente urbano uma diferente perspectiva do que é a vida na cidade.

Com a crescente urbanização e modernização das cidades, ao passar dos anos, os parques também se adaptaram às mudanças da sociedade, assim como suas formas de uso pela população e pelo poder público. Embora nem sempre percebida, a contribuição dos parques urbanos para as atividades econômicas e sociais de uma cidade é inestimável, assim como, para

as áreas culturais, turísticas e ambientais. De certo, o aspecto ambiental foi um dos pontos de principal atuação da política dos parques urbanos, a qual mesmo possuindo seus pontos fracos, proporcionou consideráveis avanços e visibilidade para a pauta ambientalista urbana.

A existência dos parques se dá nos primórdios da civilização de diferentes formas. A princípio criados para suprir as necessidades da alta sociedade, esses espaços ganharam destaque no meio urbano como uma forma de embelezamento das cidades onde a contemplação à natureza surgia como uma prática comum das elites emergentes da época (ROCHA et al, 2021). Com o passar dos anos, e diante do aumento da urbanização em consequência da industrialização e outros fenômenos que induzem a expansão das cidades, se viu a crescente necessidade de espaços abertos que estivessem à disposição da população, atribuindo aos parques mais do que somente o aspecto bucólico e contemplativo, mas como também um aspecto urbanístico e social.

No Brasil[1], temos como exemplo a cidade de São Paulo, que é destaque no quesito parques urbanos. Nela, a figura do parque também apareceu inicialmente como uma vontade de embelezamento urbano e de criação de espaços para os divertimentos das classes mais favorecidas economicamente. Esta realidade viria a se alterar com os primeiros planos urbanísticos desenvolvidos para organizar o seu crescimento, sendo os parques e sistemas de parques considerados como chave do planejamento da cidade e de conexão do tecido urbano paulistano.

Desse modo, é de suma importância, e objeto desse trabalho, apresentar o processo de desenvolvimento que nos proporcionou as experiências positivas dos parques urbanos ao longo do tempo. Inicialmente, traremos aqui uma explanação da evolução dos parques urbanos de acordo com a conceituação da professora Galen Cranz, que em artigo publicado no ano de 1978, aborda a evolução dos parques americanos em quatro etapas.

A primeira etapa (1850-1900), é denominada pela autora como *Pleasure Garden* (jardim do prazer). Nela a estrutura dos parques era idealizada em um ambiente familiar, que prezava pela apreciação da natureza e pelo lazer ao ar livre dos trabalhadores, que devido a

[1] Salienta-se que o Brasil não possui um sistema de parques unificados, impossibilitando informar a quantidade de parques urbanos encontrados no país. No entanto, um estudo realizado por Macedo e Sakata (2010), apresenta diversos exemplos de parques brasileiros em suas formas e configurações. Disponível em: http://quapa.fau.usp.br/wordpress/parques-urbanos-no-brasil/.

industrialização e urbanização não possuíam mais acesso aos campos de forma prática. Entretanto, essa forma de se idealizar os parques acabou por restringir o acesso a esses espaços pelas parcelas da população mais a margem da sociedade, tanto pela sua estruturação conservadora quanto pela localização escolhida para os parques, que em sua maioria se localizavam nas áreas da cidade nas quais somente as classes média e alta frequentavam.

A etapa subsequente, intitulada *Reform Park*, ou parque da reforma, em português, no período de 1900 a 1930, caracteriza consideráveis mudanças das funcionalidades dos parques. Formados pela "necessidade de playgrounds e a necessidade de parques locais" (CRANZ, 1978), essa nova forma de se pensar os parques dentro do ambiente urbano representa o início da evolução para o que esses representam nos dias atuais. Primordialmente pensados para a utilização das crianças, os "parques da reforma" começaram a identificar diferentes necessidades de diferentes públicos que os frequentavam. O uso ativo desses espaços verdes, por meio de atividades de recreação, e pela maior acessibilidade pela população comum, influiu para se dar início à reconsideração das funções dos parques. Cranz aponta que "o conflito entre recreação ativa e passiva que continua até hoje começou nessa época" (1979, p. 2).

O período seguinte, de 1930 a 1965, se destacou pela atribuição aos parques as funcionalidades de "instalações", e com isso os "parques como instalações" passam a surgir a partir da percepção de que esses espaços abertos estavam à disposição da população e de forma livre de edificações. Foi nesse momento da história dos parques que se popularizou a tendência das práticas esportivas, na forma de recreação ativa, não só mais para o público infantil, mas como uma forma de serviço à comunidade. No entanto, é nesse momento também que as demais funções dos parques começam a ser vistas com menos relevância, visto que o aspecto recreativo ganha tanto destaque que acaba por banalizar tudo aquilo que não se encaixasse naquela padronização da época.

A última fase caracterizada por Cranz, de 1965 em diante, acaba por tornar a definição dos parques um tanto deturpada, de modo que qualquer espaço verde, livre de edificação e sem uso significasse um parque em potencial. A preocupação em atender a necessidade de empresários e trabalhadores da classe média, de forma que os atraíssem para o ambiente urbano, ocasionou a polarização dos espaços, como praças, jardins, terrenos, e até mesmo ruas, que independente do seu tamanho eram usados como forma de revitalizar as cidades.

Inicia-se então, uma ressignificação dos parques urbanos, a partir da junção dessas fases e dos modelos que contribuíram para a política dos dias atuais. Assim, fundamentando-se na

linha de pesquisa de constante evolução dos parques urbanos, será possível analisar a progressão da política, assim como os vícios e dificuldades de implementação que a permeiam.

No contexto de Brasil, a história dos parques urbanos de São Paulo na primeira metade do século XX foi abordada no artigo de André Dalben (2016). Assim, corroborando com a leitura histórica de Cranz, a pesquisa de Dalben indica que a criação dos parques públicos na maior cidade brasileira na primeira metade do século XX não era pautada por questões ambientais ou sociais:

> Em sua grande maioria, os parques construídos nesta época espelhavam a preocupação das elites em construir uma figuração urbana compatível com seus interlocutores internacionais. Nesse sentido, esses espaços adquiriam atributos singulares de uma busca de equiparação simbólica das capitais brasileiras com suas congêneres europeias. Na maioria dos casos, era a função estética do parque que se sobressaía, de construir um cenário para o deleite do olhar. (Dalben, 2016:5, citando Macedo e Sakata, 2010)

A caracterização de Dalben aos parques criados até a primeira metade do século XX na cidade de São Paulo é bastante contundente, e revela que os parques urbanos eram concebidos basicamente como espaços contemplativos, estabelecidos principalmente para a fruição das famílias dos barões do café e da nova elite urbana.

> Plantas exóticas eram misturadas às espécies nativas e elementos paisagísticos pitorescos e românticos, como estátuas e chafarizes, eram agregados ao espaço. Tratava-se sobretudo de um grande cenário, de um elemento urbano codificador de uma modernidade importada, que no caso da capital paulista se expressou principalmente nos grandes jardins que circundavam os casarões construídos pela oligarquia cafeeira e nos parques privados criados durante a passagem do século XIX para o século XX (Dalben, 2016: 5)

O autor registra ainda a reserva do espaço verde na criação da Avenida Paulista em 1891, e que anos mais tarde viria a ser o parque Trianon, como a primeira experiência de reserva de uma área verde visando primordialmente a valorização imobiliária da região. Criado inicialmente como um parque privado e situado em plena avenida paulista, o parque foi comprado pela prefeitura municipal apenas 19 anos após sua criação. Dalben chama ainda a atenção ao fato de que ter se tornado um espaço administrado pela prefeitura municipal não tornou o espaço mais democratizado, antes pelo contrário, o autor revela que os investimentos públicos no reordenamento do espaço contribuíram para sua manutenção como um espaço das elites paulistanas. O autor destaca ainda a criação de outros três importantes parques urbanos na cidade de São Paulo originados pela iniciativa privada (Parque Antártica, Parque da Aclimação e o Bosque da Saúde, o último desaparecido pela apropriação imobiliária), todos, aos seus modos, servindo a esse mesmo princípio de espaços de embelezamento e de desfrute pelas elites econômicas e políticas locais e a busca de equiparação com as principais cidades

europeias. Constata-se em todo esse período a presença do modelo patrimonialista, como veremos a seguir, marcado pelas formas de apropriação privada dos espaços e equipamentos públicos, a falta de distinção entre o que é privado e o que é público.

3.2 Parques urbanos: multiplicidade de usos e definições contemporâneas

Nesse momento, a importância dos parques urbanos para o bem-estar da população de forma geral, torna-se inquestionável. No que diz respeito a conceituação dos parques, a grande variedade de tipificações permite que alguns autores apresentem diferentes abordagens, mas que em sua maioria possuem uma concordância de direcionamentos. A professora e pesquisadora Jovanka Scocuglia (2009, p. 2), os caracteriza como sendo

> lugares de socialização para jogos e atividades esportivas. Sua provisão é função das municipalidades e, em geral, surgem a partir da existência de áreas verdes vazias nas cidades em crescimento, de sua presença nos planos urbanísticos e, ainda, da tendência contemporânea que reivindica a presença dos parques e áreas verdes como espaços propícios ao lazer saudável, à sociabilidade pública e ao equilíbrio entre meio ambiente natural e construído.

Já Macedo e Sakata (2010, p. 14) definem como parque "todo espaço de uso público destinado à recreação de massa, qualquer que seja o seu tipo, capaz de incorporar intenções de conservação e cuja estrutura morfológica é auto-suficiente". Na opinião de Marcos Gomes (2014, p. 80), os parques não podem ser definidos somente "como um 'espaço verde', criado/delimitado sem intencionalidades, mas como um equipamento urbano capaz de alterar o padrão de uso e ocupação do solo, contribuindo na mudança do preço da terra em suas imediações".

Também é interessante mencionar a diferenciação das definições de nomenclaturas dos "parques urbanos" e dos "parques naturais", por parte da gestão urbanística e da gestão ambiental brasileira. Para o direito urbanístico, parques urbanos são aqueles que se localizam dentro do perímetro urbano de um município e possuem como objetivo a integração e a promoção do lazer e bem-estar social para os cidadãos do seu entorno. Já o direito ambiental caracteriza como parques naturais aqueles espaços com alta relevância ambiental de preservação e conservação de um bem ou espaço essencial para determinada região, fundamentado pelo art. 11 da Lei no 9.985/2000 que categoriza a unidade de conservação do Parque Nacional (SAMPAIO, et al, 2016, p. 343). Sobre a normatividade que rege esses espaços, "a linha divisória entre o direito urbanístico e o ambiental é imposta pela legislação que fundamenta o instrumento de criação dessas unidades" (SAMPAIO, et al, 2016, p. 342).

No Brasil, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 versa sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, identificando-o como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (JUS BRASIL). Em todo §1° do referido artigo constitucional, incumbe ao Poder Público assegurar a efetividade desse direito cabendo destacar, no que pode ser relacionado à política dos parques urbanos em seu direito urbanístico, os incisos II, III e VI, que tratam respectivamente da preservação do patrimônio genético do país e da fiscalização das entidades responsáveis pela sua pesquisa e manipulação; da definição territorial e dos componentes a serem protegidos; e da promoção da educação ambiental. Acompanhado do art. 23, inc. VI, da CF/88, que atribui como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

No que tange a legislação do direito ambiental e criação dos parques naturais, a Lei n° 9.985/00 em seu Art. 1° institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e "estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação" (BRASIL, 2000). Outro marco legal de suma importância para a causa ambiental, foi a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Por conseguinte, tendo em vista os apontamentos dos autores supracitados, observa-se a incorporação dos parques como um mecanismo de produção do espaço urbano. Por certo, os parques urbanos ganharam espaço e relevância na produção do espaço urbano a partir dessa ressignificação das suas funções para o meio urbano e sociedade. Macedo e Sakata (2010, p. 13) apresentam que essas

> novas funções foram introduzidas no decorrer do século XX, como as esportivas, as de conservação de recursos naturais, típicas dos parques ditos ecológicos, e as do lazer sinestésico dos brinquedos eletrônicos, mecânicos e dos espaços cenográficos dos parques temáticos. Essas funções requalificam os parques e novas denominações, novos adjetivos, são atribuídos a eles como, por exemplo, parque ecológico e parque temático.

Desse modo, diante dos diferentes tipos e formas de apresentação dos parques, os parques urbanos, contribuem para com a cidade em diversos aspectos positivos, tendo destaque os impactos ambientais e socioespaciais que esses exercem no meio urbano e social.

A respeito dos seus impactos ambientais, é de conhecimento geral, a relevância do debate ambiental para a qualidade de vida no atual cenário mundial. Por mais que muitos escolham simplesmente fechar os olhos para causa, é irrefutável a importância que esta carrega

para a qualidade de vida na terra. A preocupação com o meio ambiente é um problema real e de extrema urgência. Em decorrência disso, uma das preocupações dos parques a partir do século XX, consistiu no uso de novas técnicas e materiais de conservação dos recursos naturais para adaptação às suas novas funções, que tinham como objetivo tornar as cidades mais sustentáveis e ecologicamente equilibradas (PASQUALETTO E SILVA, 2013, p. 295), pois é fato, quanto maior a qualidade ambiental, maior a qualidade de vida para todos. Tendo em vista que os parques urbanos são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e socioeconômico das cidades, a preocupação quanto ao uso desses espaços se faz presente em toda sua política, assim como o interesse do poder público em cumprir com suas atribuições administrativas.

Em relação aos impactos socioespaciais ocasionados pelos parques urbanos, identifica-se tanto as externalidades positivas quanto as negativas. Historicamente, a problemática consiste em que esses representam uma estrutura de poder daqueles que os constituíram. O que antes era usado pela alta sociedade, como uma ferramenta de segregação, hoje representam o interesse privado em se apropriar desses espaços com o intuito de gerar lucro e manter a seletividade de acesso aos parques urbanos. Segundo Marcos Gomes (2013, p. 24),

> se considera que as relações sociais e o processo de produção do espaço devem ser entendidos no contexto da lógica de (re)produção do capital e, mais ainda, no seio de uma sociedade de classes, geradora de mecanismos diferenciados de apropriação do espaço, de segregação, de desigualdades socioespacial e de acentuação das mazelas sociais.

A questão do acesso aos parques e o seu público alvo, levantam discursões de extrema relevância a respeito do uso dos parques urbanos. É de concordância na grande maioria dos estudos sobre o tema, que a atenção dada aos parques varia de acordo com a sua localização dentro das cidades. Em recente trabalho realizado, ROCHA et al (2021, p. 3, citando MACEDO et al, 2018) aponta que “raros são os existentes em áreas periféricas e em contextos com população de baixo poder aquisitivo. Nesses locais é frequente a criação de espaços informais, como os campos de futebol, construídos pela própria população para suas atividades de lazer”.

O descaso do poder público para com a criação e manutenção dos parques em áreas da cidade menos favorecidas, acaba por trazer à tona um problema para a política dos parques urbanos, pois se o uso das áreas verdes é de domínio público, logo o seu acesso não deveria e nem pode ser restrito a uma determinada parcela da população. Além disso, a questão da mobilidade também se destaca nessa problemática. O fato desses, em grande maioria, estarem localizados distantes das periferias, faz com que os usuários de baixa renda precisem se

locomover para ter acesso aos parques, o que muitas vezes não é possível por conta do custo da locomoção, colocando a equidade de acesso a se questionar. Nesses casos, é comum o nascimento dos parques por meio da participação popular, a partir da mobilização de moradores das comunidades, dada a falta de incentivos por parte das autoridades governamentais competentes.

Outro aspecto de destaque que permeia os parques urbanos e desperta o interesse privado, é a mercantilização do uso dos parques e a influência que eles têm exercido no mercado imobiliário devido suas externalidades positivas para aqueles que se situam no seu entorno. GOMES (2013, p. 60), relata que

> O discurso ambiental, ao ser incorporado como estratégia desses agentes, processo de produção do espaço urbano, impõe a compra e venda da imagem do parque. Estes equipamentos, voltando-se ao discurso do lazer, da recreação, do tempo livre, da qualidade ambiental e de vida e da estética urbana, inserem-se também no processo de produção e mercantilização da natureza, tornando-se um elemento simbólico no imaginário social.

Pensamento que é reforçado por ROCHA et al (2021, p. 9) quando colocam que "o espaço enquanto valor de uso é minimizado pelo seu valor de troca, só quem detém condições financeiras consegue usufruir e consumir o espaço na qualidade de mercadoria". Em outras palavras, não há como ignorar a contribuição dos parques para o setor imobiliário, e vice-versa, no entanto, a utilização dos parques como equipamentos de venda e troca, disfarçada por um "discurso bonito", acaba descredibilizando o seu real papel para a cidade, que consiste na qualidade da vida urbana. Por isso, se faz necessária uma gestão de parque eficiente e adequada a cada tipo de parque, balanceando a atuação do setor público e a participação dos entes privados.

Com base nisso, e seguindo a linha de análise evolutiva aqui utilizada, é de interesse que sejam apresentados os modelos de gestão da administração pública utilizados no Brasil. Dessa forma, será possível identificar as divergências e semelhanças entre esses modelos, comparando os métodos utilizados na gestão do aparelho estatal, e no que suas experiências puderam contribuir para a gestão de parques urbanos públicos.

3.3 Modelos de Gestão - patrimonialista, burocrático, gerencial, societal.

Os modelos de gestão surgem a partir da necessidade de se delimitar as ações dos governantes ao decorrer da evolução das sociedades. Historicamente, no Brasil, de acordo com a literatura especializada, a administração pública teria evoluído através de três modelos de

gestão: o Modelo Patrimonialista, o Modelo Burocrático, e o Modelo Gerencial. Um quarto modelo, o societal ou participativo, ainda estaria em configuração.

Em uma linha do tempo, temos o enfraquecimento da adoção dos métodos governamentais do modelo patrimonialista a partir da década de 1930, tendo o governo de Getúlio Vargas como referência para a implementação do modelo burocrático, o qual buscava adequar a administração pública brasileira ao desenvolvimento do cenário mundial. O modelo burocrático se mostrou útil até a percepção da necessidade de uma nova reformulação do papel do estado, dando origem ao modelo gerencial, que teve sua implementação no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), como documento de referência que deveria nortear a reforma gerencialista que se pretendia implementar. Autores como Ana Paula Paes de Paula defendem que vivemos no Brasil o advento de um quarto modelo: o Modelo de gestão Societal, oriundo basicamente das lutas de movimentos e organizações da sociedade pela participação no processo decisório das políticas públicas e da abertura que dirigentes públicos conferem a essa participação na configuração de instituições participativas como fóruns, conselhos e audiências públicas (PAULA, 2004).

O primeiro modelo, que veio junto com a chegada do estado português no período colonialista, fundamentava-se na cultura do clientelismo e do exclusivismo. Bresser Pereira (1996, p. 10) destaca que “o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma” nesse modelo, pois com o soberano detendo todo o poder sobre as práticas administrativas, as ações do Estado eram colocadas a seu serviço, assim como o poder era passado de forma hereditária, garantindo as práticas nepotistas, fazendo com que o interesse privado se sobressaísse ao púbico.

De acordo com Maicon Weippert (OLIVEIRA, s/a),

> o modelo de gestão patrimonialista caracteriza-se fundamentalmente pelo uso e apropriação do que é público, inclusive do aparelho do Estado e do próprio Estado por dirigentes de partidos políticos e elites dominantes que buscam vantagens para usufruto particular ou corporativo, por meio do predomínio de seus interesses através de benefícios e favorecimentos concedidos pelo poder público.

Do ponto de vista da gestão de parques, os casos brevemente relatados da criação dos parques paulistas, especialmente do Parque Trianon na Avenida Paulista revelam claros traços patrimonialistas, quando os setores privilegiados da elite paulista criam um espaço para o seu desfrute, característica que não será alterada após a passagem da gestão ao poder público municipal. O parque, agora público, seguiu sendo concebido como espaço de desfrute e lazer

da elite paulistana que havia criado o parque como um espelho dos parques típicos das cidades europeias.

A transição para o modelo burocrático, que se deu de forma incompleta no Brasil a partir de meados da década de 1930, partiu do entendimento de que a administração pública do país precisava se adequar ao cenário do contexto internacional. Baseado na razão, na previsibilidade dos atos e decisões, em procedimentos definidos em normas e na separação dos interesses públicos e privados, o modelo burocrático parte da necessidade da adequação da administração pública em modelo superior ao patrimonialista, onde o seu comprometimento com o cumprimento das obrigações do Estado estaria regido por leis e normas fixas, garantindo que os objetivos de governo fossem atingidos independentemente dos interesses pessoais daqueles que estivessem governando.

Entretanto, em decorrência do seu sistema rígido e engessado, um espectro negativo rodeava esse modelo, criando uma imagem de ineficiência, e colocando a burocracia como práticas que "atrasam" e "atrapalham" o desempenho dos órgãos e organizações públicas. No entanto, os defensores desse modelo, alegam que por sua característica mais inflexível, e por ser regido por princípios como a impessoalidade, o profissionalismo e o formalismo (CLP, 2018), o modelo está menos sujeito à falhas e corrupção. Max Weber, em certos sentidos, um dos grandes defensores do modelo, defende que

> a burocracia é dotada de feições legais fixas, regidas por leis ou normas administrativas; apresenta hierarquia organizada monocraticamente; o quadro de funcionários se reveste de ocupantes de cargos imbuídos de know-how para realização de tarefas pré determinadas e que atendam a procedimentos padrões; o treinamento especializado é um pressuposto; a ocupação do cargo está vinculada à plena capacidade de trabalho do funcionário; o desempenho no cargo obedece a regras gerais; a relação entre as pessoas deve se dar entre cargos; a meritocracia deve ser respeitada; e os atos devem ser passíveis de registros, prestigiando, dessa forma, o caráter formal das comunicações (CORDEIRO, 2017, p. 854).

Dentre outros defensores desse modelo, temos também grandes nomes que se opõem veementemente ao modelo burocrático, como por exemplo o professor e escritor Idalberto Chiavenato, o qual conceitua a caracterização de Weber supracitada, como as dimensões da burocracia. Em contraponto, apresenta como disfunções da burocracia, as anomalias comportamentais evidenciadas por esse modelo, sendo elas: o exagerado apego aos regulamentos; o excesso de formalismo; o excesso de papelório; a resistência às mudanças; a despersonalização do relacionamento humano assim como a sua categorização; a superconformidade às rotinas e aos procedimentos; a exibição de sinais de autoridade; e as dificuldades com clientes (CHIAVENATO, 2021).

Embora não tenhamos encontrado referências precisas sobre o tema, o modelo burocrático parece ter configurado referências importantes para a gestão de parques urbanos no Brasil, particularmente para os parques geridos pelo poder público. Suas regras e procedimentos acabaram pautando aspectos relevantes como a configuração legal e normativa dos novos parques, a gestão de compras e contratações necessárias para os parques, além da forma de recrutamento e gestão da força de trabalho necessária à manutenção dos parques públicos. Isso não significa, contudo, que as formas patrimonialistas, especialmente na concepção dos parques urbanos destinados primordialmente para o desfrute das elites econômicas e políticas das cidades tenha se alterado profundamente.

As críticas ao modelo burocrático, contudo, se fizeram sentir. No brasil, temos como marco da primeira tentativa de transição para um novo modelo, o Decreto-Lei 200, de 1967, que precedeu a reforma gerencial de meados dos 1990 e tinha como objetivo superar a rigidez burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 12), mas principalmente, estava inscrita no modelo de desenvolvimento que o regime militar pretendia instaurar no país, conferindo maior liberdade operacional especialmente para as empresas estatais. Naquele momento, a administração indireta buscava descentralizar as competências do Estado visando uma maior agilidade do setor público em atender as demandas da sociedade. No entanto, o modelo gerencial teve ao longo da história algumas tentativas falhas em sua implementação, sendo uma das mais graves o apreciável descontrole das organizações da administração indireta. No contexto da ditadura militar, então em seus anos iniciais, o Decreto-Lei 200/1967 havia estimulado a separação rígida entre as organizações da chamada administração direta (órgãos de assessoramento direto à presidência da república, ministérios e secretarias) das organizações da administração indireta (autarquias, fundações, empresas de economia mista e empresas públicas), vinculadas a algum órgão da administração direta, e que passavam a gozar de maior autonomia orçamentária e de compras e contratações, especialmente de pessoal. Em contraste, de um modo geral, as organizações da administração direta foram mantidas com regras burocráticas mais rígidas, o que acabou conduzindo à expansão desenfreada das organizações da administração indireta, dotadas de mais recursos e flexibilidades de gestão. Os sucessivos governos militares expandiram consideravelmente o número de organizações da administração indireta.

Durante o regime militar, contudo, as questões ambientais em geral, e a gestão de parques urbanos, em particular, não se encontravam no campo de atenção dos sucessivos governos militares, e não encontramos registros de que as flexibilizações proporcionadas pelo

Decreto-Lei 200/1967 tenham alcançado a gestão de parques urbanos, sendo mais provável que variantes dos modelos de gestão burocrático e patrimonialista tenham se mantido.

Assim sendo, as teses gerencialistas ganharam um novo impulso, a partir de 1995, quando passam a ser efetivadas a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O modelo gerencialista surge para reformular o modelo já ultrapassado, buscando ainda sob influência da normatização burocrática, priorizar a carreira e o bem-estar dos servidores, assim como a transparência das ações governamentais dentro do aparelho do Estado, e a clareza com os seus métodos de gestão, tendo como defensor e importante contribuinte desse modelo, o economista e cientista político Luiz Carlos Bresser Pereira, nomeado em 1995 pelo presidente para exercer o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Segundo ele, a reforma administrativa obteve o sucesso desejado no que diz respeito à remodelação da visão administrativa e às novas práticas gerenciais aderidas, destacando que "a reforma gerencial da administração pública brasileira, avançou nas três dimensões previstas pelo plano direto: a institucional, a cultural e a gerencial" (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.9). Contudo, apesar da avaliação otimista de um de seus principais formuladores, não é consenso que a reforma gerencial tenha se efetivado como o modelo hegemônico de gestão pública em nosso país, sendo, na prática, mais aceitável reconhecer o convívio, por vezes contraditório e disfuncional, dos diferentes modelos de gestão pública em nosso país.

Além desses modelos, o artigo de Paes de Paula menciona um quarto modelo, o Modelo Societal, o qual teria tido sua origem a partir dos movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes. Possuindo um projeto político que enfatiza a participação social, procura repensar o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão, focando numa dimensão sociopolítica, propondo uma abertura das instituições políticas à participação social através de um nível participativo, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular (PAULA, 2005, p. 41).

Esse modelo difere do modelo gerencialista no ponto em que busca uma maior articulação entre a sociedade civil e o governo, possuindo sua maior base de apoio nos movimentos de participação dos partidos de esquerda e centro-esquerda, com pautas que começaram a se destacar no cenário político. No entanto, o fato de não possuir uma proposta de reformulação estatal que delimite os instrumentos e métodos necessários para sua execução,

acaba gerando barreiras, contestando sua credibilidade e dificultando sua aplicação (PAULA, 2005, p. 43).

Cabe mencionar que o debate sobre os modelos participativos e autogeridos de gestão de parques e espaços urbanos encontra reverberação no debate internacional sobre a gestão dos *commons*, provocado particularmente pelo trabalho da economista Elinor Ostrom. Como se sabe, a vasta literatura sobre a gestão ou governança societal dos *commons* ressalta as formas que comunidades e associações de base comunitária se auto-organizam para fazer o manejo sustentável dos chamados *commons*, especialmente os bens comuns ambientais como águas, florestas e praias, sendo, por essa via, formas mais eficazes e efetivas (que os modos de gestão privados ou estatais) no sentido de regular e garantir a preservação e manutenção da integridade ambiental.

Com isso, podemos constatar que no que diz respeito aos modelos de gestão aplicados no Brasil posteriormente ao patrimonialismo herdado do estado português, todos ofereceram suas devidas contribuições, assim como apresentaram suas problemáticas. Por isso, não é de todo certo afirmar que esses modelos se sucedem no tempo, mas que, de fato, convivem, em medidas variáveis, nas diferentes agendas de políticas públicas. Nem mesmo o patrimonialismo foi superado, como se costuma interpretar em análises mais superficiais, antes, sendo mais correto afirmar que as formas patrimonialistas impregnam os modelos de gestão pública contemporâneos.

Em suma, vale ressaltar, que o entendimento da evolução dos modelos de gestão não parte da análise de cada modelo separadamente, e sim do seu processo de transição, assim como coloca Cranz (1978) na temática dos parques, quando diz que “a história do parque pode ser dividida em períodos, mas nenhum modelo morreu. Em vez disso, cada novo surgiu ao lado de modelos anteriores, de modo que, a qualquer momento, podemos encontrar exemplos de vários tipos”. Por isso, é preciso considerar que são os vícios de cada modelo que nos passam a ideia de que o aparelho estatal está sempre precisando ser aperfeiçoado, como um projeto inacabado.

4. MODELOS DE GESTÃO DE PARQUES URBANOS

Diante a considerável quantidade de parques espalhados pelo país, a gestão dos parques urbanos sempre foi um desafio para o poder público. Não somente no Brasil, mas como pelo mundo todo, a necessidade de aplicação de novos modelos de gestão de parque, se dá basicamente pela não priorização da agenda e pela escassez de recursos públicos para

manutenção desses espaços, resultando na busca por parcerias com as organizações sociais e o setor privado.

Nesses casos, nota-se uma forte influência do modelo de gestão social. A gestão através de parcerias dissemina a ideia de integração e participação de diferentes atores, o que vai parcialmente de encontro com a proposta do modelo societal. Logo, vale salientar que a experiência dos parques só é válida se esses são bem geridos. Ao consideramos que a gestão de parques urbanos está diretamente associada à manutenção dos espaços, cabe aos órgãos responsáveis a delegação de atribuições a cada ator envolvido, e o modelo de gestão adequado de acordo com o enfoque de cada parque.

Em geral, a gestão dos parques, em sua grande maioria, é estruturada pelos Planos Diretores Municipais, que estabelecem o ordenamento do parque na malha urbana da cidade. Esses são instituídos pelas Leis Orgânicas Municipais, no que versam sobre os aspectos ambientais de cada Município. Portanto, esse marco legal geral inscreve os parques, em alguma medida, no modelo burocrático. Contudo, como veremos, essa não é toda a história.

Dessa maneira, durante a pesquisa, foram identificados dois principais mecanismos utilizados na gestão de parques, que consistem na administração direta pelos Órgãos Públicos e nas parcerias com entidades privadas. Essas parcerias no ordenamento jurídico brasileiro se subdividem em outros quatro arranjos, aqui caracterizados como os modelos de gestão utilizados, sendo eles: as Parcerias Público Privadas (PPPs); as Concessões; as Parcerias com o Terceiro Setor; e as Adoções. Para a conceituação e caracterização desses modelos, foram utilizadas as definições estabelecidas pelo Guia Prático de Parcerias em Parques produzido pelo Instituto SEMEIA (2019). Outras referências e fontes também foram necessárias para complementar o estudo.

No primeiro modelo, a gestão dos parques é de responsabilidade total da administração pública. Nesses casos, dependendo da instância de governo, Municipal, Estadual ou Federal, a gestão dos parques fica a cargo de secretarias e outros órgãos de caráter estritamente público. Os parques de domínio municipal (os mais comuns), apresentam uma abordagem mais objetiva e direta, já que é de interesse das autoridades públicas locais manter a qualidade dos espaços de convívio e dos serviços oferecidos. Os parques urbanos estaduais, geridos pelo governo Estadual, geralmente possuem maior porte que os Municipais, podendo abranger mais de um município. Já os parques de domínio Federal, são aqueles administrados pelo governo federal,

por representarem grande relevância nacional em seus aspectos ambientais, históricos ou de conservação (MACEDO; SAKATA, 2010).

Já nos parques urbanos do segundo modelo, sua administração não é restrita somente ao poder público. Nesses modelos, a administração pública delega a gestão dos parques a demais entes, podendo ser esses de caráter privado ou organizações da sociedade civil. No primeiro modelo de parcerias, mantidas entre o poder público e o setor privado, temos duas modalidades, as Concessões, regidas pela Lei nº 8.987/1995, e as Parcerias Público Privadas (PPPs), que de acordo com o §2° da Lei Nº 11.079, de 30/12/2004, caracterizam-se como "o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa" (BRASIL, 2004).

As PPPs, são acordos gerados entre os setores públicos e privados para a prestação de um serviço/obra ou material, quando se existe um interesse em comum entre as partes e a necessidade de um maior investimento que, sozinho, o poder público não pode suprir. Por meio de um contrato de concessão, a empresa escolhida fica responsável pela execução do projeto do serviço/obra, assim como o seu custeio. No entanto, nesses casos, os recursos do particular nem sempre são suficientes, demandando assim a participação financeira do poder público.

Existem duas modalidades que constituem as Parcerias Público Privadas, a Concessão Administrativa e a Concessão Patrocinada. Na primeira, "o contrato de prestação de serviços, é firmado com o concessionário, em que a remuneração é oriunda de contraprestações públicas desembolsadas pelo Poder Concedente" (SEMEIA, 2019, p.13), ou seja, o Poder Público paga à concessionária para gerir o parque. Na PPP administrativa, não existe cobrança aos usuários pelo uso, podendo existir cobrança por outros serviços ofertados dentro dos parques, como por exemplo, alugueis de espaços, estacionamento, etc (SEMEIA, 2017). Enquanto a PPP por Concessão Patrocinada, "é uma concessão de serviços públicos em que a remuneração da concessionária advém da cobrança de tarifa dos usuários pelo serviço prestado, complementada por contraprestação pública, como forma de viabilizar economicamente o empreendimento" (SEMEIA, 2019, p.13).

Com algumas diferenças em relação ao modelo de PPPs apresentado acima, o segundo modelo de parceria, as Concessões, diferenciam-se entre: as Concessões de Serviços Públicos, e as Concessões de Uso de Bem Público. Esse modelo é regido pela Lei Nº 8.987, de 13 de Fev de 1995, que em seu caput "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências" (BRASIL, 1995). A Concessão de Serviço Público, "é o contrato administrativo por meio do

qual o Estado delega ao particular a oferta de determinado serviço público, o qual será remunerado pela cobrança de tarifas dos usuários ou por receitas complementares e acessórias" (SEMEIA, 2019, p.13). Esse modelo difere da concessão patrocinada no seu limite de prazo, sendo que na PPP Patrocinada, a lei define de 5 a 35 anos no contrato, e na concessão de serviço e uso de bem público não são estabelecidos prazos em lei, ficando a critério contratual entre as partes.

Na concessão de Uso de Bem Público, "a remuneração do particular é oriunda da exploração comercial do referido bem" (SEMEIA, 2019, p.13). O processo de contratação ocorre mediante licitação, onde a concessionária adquire o direito de exploração privativa do bem público, enquanto garanta a manutenção e conservação do mesmo (SEMEIA, 2017). Nesse modelo, a receita arrecada é autossuficiente para a gestão do parque em total responsabilidade da concessionaria, sem a participação financeira do setor público.

Um outro modelo de gestão utilizado no ordenamento jurídico brasileiro para a gestão dos parques urbanos, é formado pelas Parcerias com o Terceiro Setor. Nesse terceiro modelo de parceria, o acordo se origina a partir do interesse mútuo entre entidades de natureza privada, que possuem finalidade de caráter público, e os objetivos do poder público na realização de determinada obra ou serviço. Essas entidades podem ser Organizações da Sociedade Civil (OSC), Organizações Sociais (OS), e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Diferentemente das PPPs, essas parcerias contam com pouco investimento financeiro, ou quase nenhum, por parte do poder público. As parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, são fundamentadas pela Lei Nº 13.019, de 31 de Jul de 2014, que "institui normas gerais em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco [...]", o chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, MROSC, (BRASIL, 2014), e nas leis de criação do modelo das Organizações Sociais (Lei 9.637/1998) e das Oscip, regidas pela Lei 9790/1999. É importante salientar que muitos governos estaduais e municipais têm estabelecido suas respectivas leis para reger as relações de parceria e contratualização com as OSCs, OSs e OSCIPs, fugindo ao escopo deste trabalho analisar essas experiências. Cumpre registrar que o modelo das OSCIPs entrou em relativo desuso com a adoção do MROSC, já que o modelo das OSCIPs ainda previa a necessidade do estabelecimento de licitações, o que configura um relativo entrave ao modelo.

No âmbito do MROSC as parcerias com o terceiro setor podem ser realizadas "mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação" (BRASIL, 2014), assim como em contratos de gestão e termos de parcerias, no caso das contratualizações no modelo das OS e OSCIP, respectivamente. De acordo com o guia de modelos de gestão do Instituto SEMEIA (2019), os *Termos de Colaboração* são aqueles "utilizados para a consecução de planos de trabalho de iniciativa da Administração Pública, para celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil que envolvam a transferência de recursos financeiros".

Enquanto os *Termos de Fomento* caracterizam-se por serem "adotados para pactuação de planos de trabalho de iniciativa das Organizações da Sociedade Civil com a Administração Pública, que envolvam a transferência de recursos financeiros para o desempenho de atividades de interesse público" (SEMEIA, 2019, p.13). Portanto, diferença entre os dois modelos anteriores está na iniciativa dos planos de trabalho. Já no caso dos Acordos de Cooperação, diferentemente dos termos de Fomento e Termos de Colaboração, não ocorre transferência de recursos financeiros entre a OSC e a Administração Pública, independendo de quem tenha a iniciativa de celebração do acordo (SEMEIA, 2019).

O guia do Instituto também apresenta a definição dos Contratos de Gestão, o qual trata-se

> de um acordo operacional celebrado entra a Administração Pública e Organizações Sociais (OS) com o objetivo de atribuir direitos e deveres entre as partes, além de formas de controle para o desempenho das atividades que o parceiro deve desempenhar, como metas e limites de despesas com remuneração de pessoal (SEMEIA, 2019, p.13).

e dos Termos de Parcerias, que é apresentado como

> instrumento celebrado com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com o objetivo de fomentar e executar atividades de interesse público. Esses termos devem prever expressamente indicadores de resultado como critérios objetivos para a avaliação do desempenho. A administração Pública repassa recursos para que a entidade parceira desenvolva atividades objeto da parceria (SEMEIA, 2019, p.13).

Por último, apresenta-se o modelo das Adoções, que consiste em um "acordo para o custeio da implantação, operação e/ou manutenção de um equipamento ou área pública por uma entidade privada de forma gratuita, sem contrapartida institucional" (SEMEIA, 2019, p.13). A gestão de parques públicos por adoção, embora atuante no ordenamento brasileiro, não é tão comum de ser encontrada. O fato de partir de uma iniciativa de interesse totalmente privada, e custeada somente por doações e "boa vontade" de uma organização, ou da própria comunidade

de uma determinada localidade, dificulta a implementação e continuidade de manutenção desse modelo.

Ademais, podemos destacar que os parques também sofrem do mesmo dilema de tantas outras áreas e setores públicos, o da privatização. Portanto, é de interesse apontarmos que a apropriação privada desses espaços pode acarretar para dinâmica dos parques urbanos nas cidades, externalidades negativas. Por isso, antes de privatizar definitivamente um parque é preciso identificar quais são de fato os problemas de gestão que estão sendo apresentados; o que poderia ser feito para melhorar? O que cabe ao poder público para resolução? A privatização solucionaria totalmente esses problemas? Como ela faria para solucioná-los? Quais as garantias? Dificilmente todas essas perguntas conseguiriam ser respondidas com resultado favorável à privatização.

No mais, a seguir serão apresentados alguns casos de Parques Urbanos com a aplicação dos modelos de gestão supracitados.

5. MODELOS DE GESTÃO APLICADOS A CASOS DE PARQUE URBANOS.

Para os parques geridos pela administração pública direta, temos como exemplo o caso do Parque da Cidade em Brasília-DF. O renomado Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek, fica localizado na Asa Sul da Capital Federal e possui uma serie de atrativos recreativos se caracterizando como um dos maiores polos turísticos da cidade.

Em meados dos anos 70, a cidade de Brasília demandava espaços públicos de lazer para a população dando então, início ao primeiro projeto para criação do Parque Urbano. Entretanto, as primeiras tentativas de implementação de inúmeras propostas que foram apresentadas não obtiveram sucesso. Segundo Guerreiro (2020, p. 64), “a construção do parque seria em etapas, por esta razão, é provável que vários projetos não foram levados a diante”. Mediante isso, no ano de 1975 a SVO optou pela contratação do escritório de Burle Marx, para que fosse desenvolvido um projeto definitivo de criação do parque reunindo Lucio Costa, Oscar Niemeyer e Roberto Burle Marx para a concretização da obra do Parque Recreativo de Brasília, (TANURE, 2007, p. 104).

Assim como os envolvidos em seu projeto de criação, o Parque da Cidade, possui grande prestigio para a cidade de Brasília. O parque é um referencial para o turismo da Capital. Sua diversidade em atividades recreativas, para todas as idades e estilos atrai turistas do país inteiro,

e principalmente, fornece o lazer e o bem-estar dos moradores locais. Sua primeira administração ficou por conta da Secretaria de Viação e Obras (SVO). A SVO e a Novacap (Companhia Urbanizadora da Nova Capital) foram os dois órgãos que realizaram as construções do Parque, e após a inauguração a gestão ficou vinculada à Administração de Brasília. Em períodos recentes, o Parque teve sua administração vinculada à Secretaria de Parques e Unidades de Conservação (Comparques), que foi extinta no início do ano de 2007 (TANURE, 2007, p. 14). Atualmente, a administração do parque é inteiramente realizada pela Secretaria de Turismo do Distrito Federal.

Contudo, a infraestrutura do parque tem sofrido bastante com a falta de manutenção de algumas áreas por parte da administração pública, como a iluminação, a poda da vegetação, acumulação de lixo e a falta de zelo dos usuários. Felizmente, alguns trabalhos de recuperação já estão sendo realizados juntamente com a "Secretaria de Justiça e Cidadania, Serviço de Limpeza Urbana (SLU,), CEB, Caesb e Novacap, caracterizando uma gestão de manutenção pública" (GUERREIRO, 2020, p. 82).

A iniciativa privada vem se destacando cada vez mais na gestão de parques no Brasil. As Parcerias Público-Privadas são exemplos desse modelo de gestão, no entanto, para os parques urbanos esse modelo de parceria ainda encontra-se em fase de desenvolvimento. Durante a pesquisa, não foi identificado nenhum caso de parque urbano no Brasil gerido por PPP. Em contrapartida, grande parte dos parques naturais do país já estão inseridos nesse modelo de gestão. Trazemos como exemplo o Parque Estadual do Campos do Jordão (PECJ) em São Paulo.

O parque Estadual se classifica na categoria de Unidade de Conservação (UC). Segundo o Plano de Manejo (2015, p.28) do parque, o Instituto Florestal foi o órgão responsável por sua administração durante um longo período de tempo, tendo sido substituído, com a criação do Sistema Estadual de Florestas (SIEFLOR) em 2007, pela Fundação Florestal, que passou a ser a responsável pela administração dos Parques Estaduais de São Paulo.

A gestão do parque é hoje realizada por uma parceria entre o governo do Estado de São Paulo e a empresa Urbanes Empreendimentos. A empresa de construção civil, assumiu a administração do PECJ em 2019, "já a Fundação Florestal continua responsável pela gestão das pesquisas, fiscalização e proteção das demais áreas do Parque Estadual" (PECJ, 2021).

O parque explora as atividades recreativas voltadas para o ecoturismo, aproveitando-se do fato da cidade de Campos do Jordão ser um dos principais destinos turístico do Estado de

São Paulo. Criado em 27 de março de 1941, por meio do Decreto Estadual n° 11.908, o PECJ possui grande potencial histórico enquanto sua origem e trajetória, além de se destacar como um referencial para o turismo da cidade por sua proximidade ao centro urbano e de fácil acesso, e oferece diferentes atividades recreativas - ainda que limitadas, em decorrência do seu status de UC - para os seus usuários, sejam turistas ou munícipes (LOBO, 2014, p. 42). É cobrada uma tarifa pelo serviço e acesso ao parque que fica entorno de R$ 8,00 à R$ 16,00, configurando o parque como um modelo de PPP por concessão patrocinada.

Neste ponto, é seguro afirmar que a cidade de São Paulo, é referência no quesito parques urbanos no país. O gerenciamento dos seus parques é responsabilidade da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA. Assim, outro parque de bastante influência localizado na cidade de São Paulo é o Parque Burle Marx, que "se destaca como sendo o único em que a gestão, em si, está delegada a uma entidade privada sem fins lucrativos, e, por dispor de instrumentos de gestão consolidados que orientam o manejo da área" (SEMEIA, 2018, p. 15-16). Administrado há mais de 20 anos pela Fundação Aron Birmann em convênio com a Prefeitura, o parque foi pioneiro no modelo de gerenciamento com custeio feito inteiramente pela iniciativa privada, sem aporte financeiro do poder público (DOMINGUES, 2016, p.98).

Outros exemplos de Parcerias com o Terceiro Setor fora do país, são o *Parque El Retiro* em Madrid, que desde 2014 possui uma gestão compartilhada gerida por uma empresa terceirizada com algumas atividades de jardinagem e manutenção realizadas por trabalhadores municipais (ALBUQUERQUE, 2018, p. 32), e o famoso *Central Park*. Dando ênfase a um dos maiores exemplos de parque público da história, localizado na cidade de Nova York, o parque consiste um modelo de sucesso mundial em toda sua forma.

A história do Central Parque, é fundamentada na colaboração. Quando assolada pela crise financeira nos anos 1970, a administração do parque, na época realizada pelo Departamento de Parques da Cidade de Nova York, enfrentou extrema dificuldade em manter o parque com a falta de recursos, o que levou ao sucateamento e praticamente ao abandono do parque. Sem recursos suficientes, e falta de investimento, a manutenção do parque contava com o voluntariado de pequenos grupos para se sustentar, aponta Domingues (2016, p. 60). Foi a partir da associação desses grupos que surgiu a *Central Park Conservancy,* entidade hoje responsável pela administração do parque, e referência em todo mundo, que se dá por meio de um acordo de cooperação com a administração pública da cidade de Nova York.

O modelo de gestão por Adoção, embora pouco conhecido, tem ganhando espaço na gestão de parques, principalmente naqueles de pequeno porte. Como exemplo, o Parque das Iguanas, no bairro da Cidade dos Funcionários em Fortaleza - CE, criado pelo Decreto Municipal N° 13.285, de 14/01/2014, teve origem a partir da adesão de um grupo de moradores ao programa municipal de adoção de parques (VASCONCELOS et al. 2015). A iniciativa advinda da união de moradores dispostos a contribuir com o meio ambiente e qualidade de vida da comunidade, que tinha o intuito de preservar as áreas verdes da localidade, criou a Associação de Proteção Ambiental ao Parque das Iguanas – APAPI, que é a responsável pela gestão participativa do parque e oferece, além da manutenção do parque, serviços voltados para a preservação ambiental, e cursos de educação ambiental em sua sede.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que como mecanismos de transformação da cidade, os parques urbanos não surgem de forma simples e rápida. São equipamentos que são projetados, e não surgem de forma natural, por isso demandam um planejamento adequado, e uma gestão eficiente e contínua. Pôde-se constatar também, que assim como os modelos de gestão, a gestão de parques também evoluiu para uma forma mais suscetível à gestão social a partir de um caráter participativo e de ações integradas. No entanto, a complexidade do processo de nascimento e criação dos parques é um dos principais motivos para a pauta ainda não ser prioridade na agenda do poder público. A administração pública brasileira não possui os instrumentos de implementação e de fiscalização necessários para a manutenção apropriada desses espaços.

No mais, com a análise realizada, detectou-se uma concordância da literatura quanto a incorporação dos parques no cotidiano do espaço urbano, datando do período da revolução industrial no século XVIII. Da mesma forma que, também pudemos identificar as contribuições que a evolução da cultura dos parques trouxe para a vida urbana, do momento em que a contemplação à natureza deixou de ser somente uma prática das altas classes, até sua ressignificação como uma válvula de escape da vida urbana para toda população.

No entanto, por não se tratar somente de uma agenda ambiental, mas como também cultural, econômica e política, não podemos deixar de destacar os aspectos negativos identificados. A questão do acesso a esses espaços e sua divisão socioespacial, acabam acarretando uma problemática de interesses e prioridades. A valorização imobiliária é uma das causas dessa problemática, pois ao investir somente em determinadas áreas da cidade, o poder

público atrai o capital privado somente para essas localidades, intensificando o status de desigualdade.

Todavia, a intenção não é diminuir a contribuição e importância ambiental e social exercidas pelos parques, mas sim incentivar um pensamento crítico e levantar questionamentos sobre os interesses econômicos e políticos do poder público e do capital privado nas formas de investir nessa política por meio das privatizações. Bem como, dar a mesma atenção aos parques e espaços verdes dessas áreas economicamente mais vulneráveis da que é dada as áreas onde se localizam a parcela da população de mais alta renda.

Por fim, durante a pesquisa percebeu-se que há uma carência de informações sobre os parques nas plataformas digitais das prefeituras e do governo do Estado, abrindo o caminho para trabalhos futuros com interesse em estudar mais a fundo as ferramentas de transparência pública voltadas para a gestão de Parques Urbanos.

5. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Raquel O. **Usos dos Espaços e Manutenção dos Parques de Madrid**. Relatório (Iniciação Cientifica em Arquitetura e Urbanismo). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2018.

BRASIL. Lei n° 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brsília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 25 Abr 2022.

BRASIL. Lei n° 9.985, de 18 de Julho de 2000.
Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 21 Abr 2022.

BRASIL. Lei n° 11.079, de 30 de Dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 25 Abr 2022.

BRASIL. Lei n° 13.019, de 31 de Julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação [...]. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. 26 Abr 2022.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da Administração pública à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.1, p.7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550. Acesso em: 05 Mar 2022.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.4, p. 5-29, out./dez. 1999. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354/360. Acesso em: 05 Mar 2022.

BRITO, Fausto A; PINHO, Breno A. T. D. A Dinâmica do Processo de Urbanização no Brasil, 1940-2010. Belo Horizinte: UFMG/CEDEPLAR, 2012. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20464.pdf. Acesso em: 14 Mai 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento Organizacional - A Dinâmica do Sucesso das Organizações**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. 9788597027778. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027778/. Acesso em: 10 Mar 2022

CLP. Os modelos da Administração Pública: entenda como funcionam na prática. Disponível em: https://www.clp.org.br/entendendo-a-administracao-publica-e-seus-modelos-mlg2/. Acesso em: 09 Mar 2022

CORDEIRO, Wagner M. **Burocracia na Construção da Administração Pública do Século XXI**: Uma reflexão teórica. Disponível em: https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0851-867-burocracia-na-construcao-da.pdf. Acesso em: 09 Mar 2022.

CRANZ, Galen. Changing roles of urban parks – From pleasure garden to open space. **Landscape Magazine**, Summer 1978, Vol. 22, No. 3. Disponível em: https://www-spur-org.translate.goog/publications/urbanist-article/2000-06-01/changing-roles-urban-parks?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=op,sc. Acesso em: 07 Abr 2022.

DALBEN, André. Notas Sobre a Cidade de São Paulo e a Natureza de Seus Parques Urbanos. **Urbana CIEC/UNICAMP**, São Paulo V. 8, n.2 [13], p. 3-27, mai/ago, 2016. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8643241/pdf. Acesso em: 16 Mai 2022.

DOMINGUES, Raquel P**. Instrumentos de gestão de parques urbanos:** o caso do Parque Burle Marx. Monografia (Especialização em) - Departamento de Engenharia de Construção Civil. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016. 175 p.

GODOY, Arilda S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas,** São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29. Mai./Jun. 1995. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 03 Mai 2022.

GOMES, Marcos A. S. **Os Parques e a Produção do Espaço Urbano**. Jundiai: Paco Editorial, 2013, 176 p.

GOMES, Marcos A. S. Parques Urbanos Políticas Públicas e Sustentabilidade. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 79-90, mai/ago. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/mercator/a/jRjDjF4pBgZ4BVZNprVDRLy/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 Mar 2022.

GUERREIRO, Laura C. O. **Projeto Ambiental no Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek.** Estudo de caso sobre os componentes responsáveis pelo descaso de algumas

áreas – Brasília, DF. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Brasilia, 2020. 194 p.

JUSBRASIL. Artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10645661/artigo-225-da-constituicao-federal-de-1988. Acesso em: 21 Abr 2022.

LOBO, Heros A. S. Aspectos Gerais do Programa de uso Público do Parque Estadual de Campos do Jordão. Disponível em: https://periodicos.uff.br/uso_publico/article/view/47228. Acesso em: 29 Abr 2022.

MACEDO, Silvio S; SAKATA, Francine, G. Parques Urbanos no Brasil. 3°. São Paulo: Edusp, 2010. Disponível em: http://quapa.fau.usp.br/wordpress/parques-urbanos-no-brasil/. Acesso em: 22 Fev 2022.

MAGNOLI, Miranda M. O Parque no Desenho Urbano. Paisagem Ambiente: ensaios - n. 21 - São Paulo - p. 199 - 214 – 2006. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/paam/article/view/40250/43116. Acesso em: 04 Abr 2022.

OLIVEIRA, Maicon W. **Do Patrimonialismo ao Gerencialismo**: Uma breve análise sobre a evolução da administração pública. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/96905050/DO-PATRIMONIALISMO-AO-GERENCIALISMO-UMA-BREVE-ANALISE-SOBRE-A-EVOLUCAO-DA-ADMINISTRACAO. Acesso em: 05 Mar 2022.

PARQUE CAMPOS DO JORDÃO. Parque Estadual Campos do Jordão: Início. Disponível em: https://parquecamposdojordao.com.br/. Acesso em: 29 Abr 2022.

PASQUALETO, Antonio; SILVA, Janaína B. O caminho dos Parques Urbanos Brasileiros: Da origem ao século XXI. Goiânia. v. 40, n. 3, p. 287-298, jun./ago. 2013. Disponível em: http://revistas.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/2919 Acesso em: 07 Abr 2022.

PAULA, Ana P. P. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRxhMmCyxK7jbJz8g/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 05 Mar 2022.

ROCHA, Maria V. X. D; BORTOLO, Carlos A; PEREIRA, Anete M. Parques Urbanos Contemporâneos: uma análise dos imaginários socioespaciais na cidade de Montes Claros/MG. Geografia, Ensino & Pesquisa 25, 2021: E19. Web Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/43562/html. Acesso em: 14 Mar 2022.

SAMPAIO, Patrícia R. P; SAMPAIO, Rômulo S. R; MAGALHÃES, Laura. Questões Jurídicas Relevantes na Gestão de Parques Urbanos no Brasil: Panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379, maio/ago. 2016. Disponível em: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:0FooWvpUn5MJ:scholar.google.com/+gest%C3%A3o+de+parques+urbanos&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acesso em 21 Abr 2022.

SEMEIA. **Instituto Semeia:** Guia Prático de Parcerias em Parques. São Paulo, 2019. Disponível em:

https://semeia.org.br/arquivos/2019_Guia_pratico_de_Parcerias_em_Parques.pdf. Acesso em: 24 Fev 2022.

SEMEIA. **Modelos jurídicos aplicados à gestão de parques urbanos**: a experiência de Porto Alegre e São Paulo em parcerias com entidades sem fins lucrativos. São Paulo, 2018

SCOCUGLIA, Jovanka B. C. O Parc de la Tête d'Or: patrimônio, referência espacial e lugar de sociabilidade. Disponível em: https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arquitextos/10,113/20 Acesso em: 05 Abr 2022.

TANURE, Joana D. **O Projeto de Paisagismo de Burle Marx e Equipe para o "Parque da Cidade" em Brasília/DF.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, (UnB). Brasília, 2007. 151 p.

VASCONCELOS, Diana; BRUNO, Elias; CORDEIRO, Marilia. Adoção de espaços públicos revitaliza áreas de Fortaleza. G1, 2015. Disponível em: https://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/10/adocao-de-espacos-publicos-revitaliza-areas-de-fortaleza.html. Acesso em: 30 Abr 2022.