

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

**NEIVA MENEZES VIANA**

**PARCERIA PÚBLICO PRIVADA E A GESTÃO DE PARQUES URBANOS NO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: percepção de especialistas**

**São Paulo**

**2019**

**Neiva Menezes Viana**

**PARCERIA PÚBLICO PRIVADA E A GESTÃO DE PARQUES URBANOS NO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: percepção de especialistas**

**PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP AND THE MANAGEMENT OF URBAN PARKS  
IN THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO: expert perceptions**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito para obtenção do grau de **Mestre** em Administração - Gestão Ambiental e Sustentabilidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Paula B. do Nascimento  
Co-orientador: Prof. Dr. Diego de Melo Conti

**São Paulo**

**2019**

**PARCERIA PÚBLICO PRIVADA E A GESTÃO DE PARQUES URBANOS NO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: percepção de especialistas**

**Por**

**Neiva Menezes Viana**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração - Gestão Ambiental e Sustentabilidade, apresentada à Banca Examinadora formada por:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Paula B. do Nascimento – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

---

Prof. Dr. Diego de Melo Conti – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

---

Prof. Dr. Luciano Ferreira da Silva – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

---

Prof. Dr. Ricardo Mergulhão – Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR

São Paulo, 27 de fevereiro de 2019.

## Agradecimentos

A Deus em primeiro lugar e acima de tudo, por me dar forças, sabedoria e paciência, nesta caminhada tão cheia de obstáculos e limitações.

À Universidade Nove de Julho pela bolsa concedida, por incluir na grade do curso o Módulo Internacional em Frankfurt-AL

À minha “mãe” acadêmica, orientadora e Professora Dra. Ana Paula do Branco Nascimento, pela paciência, disponibilidade, acessibilidade, inteligência, dedicação e principalmente por ser detalhista. Pelas madrugadas que você passou comigo me ajudando na finalização deste trabalho, mesmo depois de um dia cansativo. Não encontro palavras para externar meus agradecimentos. A você meu eterno carinho e gratidão.

Ao meu co-orientador Prof. Dr. Diego Conti, pelas ricas contribuições na pesquisa.

Ao Prof. Dr. Luciano da Silva, por sua tranquilidade e gentileza em disponibilizar horas do seu precioso tempo para me ensinar a ferramenta *ATLAS T.I.*

Ao corpo docente, principalmente aos professores Dra Heidy Ramos, Dra. Amarílis Gallardo e Dr. Fábio Shibao, pelo compartilhamento das experiências, pelas duras sugestões feitas nos seminários, na composição da banca de qualificação, pelos ensinamentos, os quais foram incentivos para minha caminhada.

Ao Prof. Dr. Mauro Ruiz, por estar na coordenação do Programa de Mestrado Profissional em Administração e Sustentabilidade-GeAS, por ser sempre solícito com os alunos.

Aos meus filhos Thamires, Thiago, Miguel e Júnior, vocês sempre serão minha inspiração e força para lutar pelos nossos objetivos.

Ao meu esposo Franklin Menezes, por sua paciência e seu amor comigo, por ser o mentor financeiro desta conquista tão sonhada e planejada por nós.

A minha mãe que sempre orou por mim e sempre me incentivou a ter garra para ir em busca dos sonhos.

Aos meus dois pais Francisco (biólogo) e Edmilson (coração), pelo exemplo de dignidade que vocês me deram. Principalmente pelo meu curso de inglês ter sido pago pelo meu pai do coração. Hoje tem me auxiliado nas pesquisas e viagens internacionais.

A minha irmã Nívia, minha branquela, que mesmo de longe vibra com as minhas conquistas e tem orgulho de mim.

Aos meus queridos sobrinhos Eduardo, Neandro e Luciano.

Aos meus colegas que participaram do módulo internacional, passamos dias intensos e podemos nos conhecer, sorrir e compartilhar conhecimentos, em especial: Raquel, Taty, Fábio Richard, Fábio (pelas fotos), Fernando (tradutor titular), Leonardo, Marcelo, Jeferson e Jane.

A minha amiga Ócleres Harkot, por ter sido a minha melhor companhia nos momentos mais difíceis que passamos durante o curso. Suas palavras de incentivo me fortaleceram.

E por fim, não menos importante, aos especialistas entrevistados que aceitaram participar desta pesquisa.

## Resumo

A utilização do modelo de Parcerias Público-Privadas está crescendo no Brasil, destacando-se inúmeros projetos no país em fases de planejamento, em execução e já finalizados. De acordo com a literatura as parcerias buscam alcançar eficiência na gestão resultando em economia para cofres públicos e aprimoramento da Administração Pública. Espaços verdes, como parques públicos, trazem muitas contribuições para a população, sendo uma das mais importantes a melhoria da qualidade de vida, contemplando aspectos sociais e psicológicos. Dentre os problemas ambientais causados pelas atividades humanas está a redução de áreas verdes, indicando que quanto maior a urbanização maior a redução destes espaços. Neste contexto a prefeitura de São Paulo alcançou sua meta de atingir o número de 100 parques municipais até o ano de 2012. No entanto, a gestão e manutenção destes espaços tornou-se um desafio para a administração pública, em que a solução está voltada para uma parceria público e privada. Neste sentido o presente trabalho analisou a percepção de especialistas para o cenário atual de uma Parceria Público Privada, bem como avaliou a percepção desses especialistas para as contribuições das PPP's para a gestão de Parques Urbanos. Uma das técnicas de pesquisa utilizada para a coleta de dados foi entrevista estruturada com especialistas utilizando-se o método *snowball*. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas pela autora e posteriormente analisadas no *Software ATLAS. TI*. A análise de conteúdo consistiu em uma pré-análise das falas dos especialistas, e em um segundo momento os trechos das falas foram categorizados. Dentre os principais resultados, destaca-se que na percepção dos especialistas os benefícios das PPP's estão relacionados a uma melhoria na qualidade dos serviços prestados e redução dos custos públicos, uma vez que os riscos são compartilhados. De acordo com a percepção dos especialistas o presente estudo aponta que as PPP's têm inúmeros benefícios no Brasil e também para a gestão de parques em São Paulo no modelo de concessão comum. A pesquisa pode auxiliar o governo a ter um melhor diálogo e transparência com a população, bem como melhorar a qualidade dos serviços prestados.

**Palavras chave:** Parques Urbanos. Concessão. Parceria Público Privada. Gestão Pública.

## **Abstract**

The use of the Public-Private Partnerships model is growing in Brazil, highlighting innumerable projects in the country in the planning stages, in execution and already finalized. According to the literature, the partnerships seek to achieve efficiency in management resulting in savings for public coffers and improvement of Public Administration. Green spaces, such as public parks, bring many contributions to the population, one of the most important being the improvement of the quality of life, contemplating social and psychological aspects. Among the environmental problems caused by human activities is the reduction of green areas, indicating that the greater the urbanization the greater the reduction of these spaces. In this context, the city of São Paulo reached its goal of reaching the number of 100 municipal parks by the year 2012. However, the management and maintenance of these spaces has become a challenge for public administration, where the solution is geared towards a public and private partnership. In this sense, the present study analyzed the perception of specialists for the current scenario of a Public Private Partnership, as well as evaluated the perception of these experts for the contributions of PPP's to the management of Urban Parks. One of the research techniques used for data collection was a structured interview with specialists using the snowball method. All the interviews were recorded and transcribed by the author and later analyzed in the ATLAS T.I Software. The content analysis consisted of a pre-analysis of the expert's speeches, and in a second moment, the excerpts of the speech were categorized. Among the main results, it is worth noting that in the experts' perception the benefits of PPP's are related to an improvement in the quality of the services provided and reduction of public costs, once the risks are shared. According to the experts' perception, the present study points out those PPP's have numerous benefits in Brazil and also for the park management in São Paulo in the common concession model. The research can help the government to have a better dialogue and transparency with the population, as well as better the quality of services provided.

**Keywords:** Urban Parks. Concession. Public-Private Partnership. Public Management.

## Lista de Figura

<b>Figura 1.</b>	Parques municipais selecionados para o Edital de Licitação de 2018. Zona Norte: Parque Jacintho Alberto, Parque Tenente Brigadeiro, Parque Jardim Felicidade; Zona Leste: Parque Lajeado; e Zona Sul: Parque Ibirapuera e Parque dos Eucaliptos.....	25
<b>Figura 2.</b>	Conversas informais via telefone, gravadas e transcritas, para compreender mais sobre o assunto (PPP e parques), e propor um roteiro mais consolidado.....	27
<b>Figura 3.</b>	Caracterização da proposta da parceria público privada.....	28
<b>Figura 4.</b>	Especialistas em Parceria Público Privada: setor público, privado e academia.....	29
<b>Figura 5.</b>	Caracterização dos especialistas entrevistados, de acordo com a formação, cargo e experiências.....	30
<b>Figura 6.</b>	Seções da dissertação, com o roteiro estruturado elaborado após investigação documental, bibliográfica e conversas informais com gestores públicos de parques.....	31
<b>Figura 7.</b>	Palavras interpretadas nas falas de especialistas, que refletem a percepção destes sobre o cenário de parcerias público privadas [PPP] no Brasil.....	33
<b>Figura 8.</b>	Cenário das Parcerias Público Privadas no Brasil na percepção dos especialistas entrevistados.....	34
<b>Figura 9.</b>	Percepção dos benefícios da Parceria Público Privada para o Brasil na percepção de especialistas entrevistados, com destaque para os pontos positivos.....	36
<b>Figura 10.</b>	Percepção dos riscos e ameaças da Parceria Público Privada para o Brasil, de acordo com a percepção de especialistas entrevistados.....	38
<b>Figura 11.</b>	Percepção dos desafios da Parceria Público Privada de especialistas entrevistados.....	40
<b>Figura 12.</b>	Percepção de entraves da Parceria Público Privada no Brasil.....	41
<b>Figura 13.</b>	Percepção de especialistas sobre Concessão, Parceria Público Privada e Privatização.....	43
<b>Figura 14.</b>	Percepção em relação a uma Parceria Público Privada de sucesso no Brasil	45

<b>Figura 15.</b>	Descrição das categorias, propriedades e evidências dos dados coletados....	47
<b>Figura 16.</b>	Benefícios da PPP em parques para a população, de acordo com os especialistas entrevistados.....	49
<b>Figura17.</b>	Percepção de especialistas sobre os benefícios das PPP's para a Biodiversidade em parques urbanos.....	52
<b>Figura 18.</b>	Percepção de especialistas sobre os desafios da Parceria Público Privada para parques urbanos.....	54
<b>Figura 19.</b>	Percepção sobre a PPP para o Parque Ibirapuera .....	56
<b>Figura 20.</b>	Percepção de especialistas de PPP sobre o Edital de concessão de 35 anos para parques urbanos em São Paulo.....	58

## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b> .....	10
1.1	Objetivos .....	11
1.2.1	<i>Objetivo geral</i> .....	11
1.2.2	<i>Objetivos específicos</i> .....	12
1.2	Justificativa para estudo do tema .....	12
1.3	Estrutura do trabalho .....	13
<b>2</b>	<b>Referencial Teórico</b> .....	10
2.1	Parceria Público Privada .....	14
2.1.1	<i>Parcerias Público Privadas em outros países</i> .....	16
2.1.2	<i>Privatização no Brasil e Legislação</i> .....	18
2.2	Percepção, uso e gestão de parques urbanos .....	18
2.2.1	<i>Gestão de parques no Brasil e na cidade de São Paulo</i> .....	19
2.2.2	<i>Percepção e uso de parques</i> .....	21
2.2.3	<i>Parceria Público Privada em parques urbanos</i> .....	23
<b>3</b>	<b>Metodologia de Pesquisa</b> .....	60
3.1	Delineamento da pesquisa .....	25
3.1.1	<i>Coleta de dados</i> .....	25
3.1.2	<i>Análise dos dados</i> .....	31
<b>4</b>	<b>Análise e Interpretação de Resultados</b> .....	10
4.1	Caracterização da Parceria Público Privada .....	33
4.2	Percepção de especialistas sobre PPP .....	35
4.3	Percepção especialistas sobre PPP para a gestão de parques .....	48
	<b>Considerações finais</b> .....	60
	<b>Referências</b> .....	60
	<b>ANEXO A – Conversas Informais</b> .....	72

## 1 Introdução

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

Atualmente, a valorização e contato com a natureza tem se tornado importante para o ser humano, pois este tem demonstrado interesse em uma reaproximação física. Neste sentido, locais com áreas verdes, como praças e parques, são espaços urbanos que trazem sentimentos topofílicos à população (Tuan, 2012; Lima, & Lamano\_Ferreira, 2015). Além disso, a conservação destes espaços é uma necessidade, em grandes cidades, uma vez que contribuem para a qualidade de vida dos munícipes.

Os primeiros parques urbanos foram criados em paralelo à formação das cidades, na Europa e também nos Estados Unidos (Silva, & Pasqualetto, 2013). Parques são espaços verdes que apresentam benefícios ecológicos e sociais. São áreas voltadas ao lazer, esporte, descanso e contato com a natureza, as quais devem ser utilizadas e conservadas pela população (Dorigo, & Lamano-Ferreira, 2015). Dessa forma, estes espaços, além de exercerem a função de atender as necessidades de lazer da população, também tem a função de proporcionar a conservação da natureza.

Em maio de 2017, a Prefeitura do Município de São Paulo publicou o edital de Procedimento de Manifestação de Interesse [PMI]. O documento se refere a concessão de 14 parques municipais. A partir desta publicação, a Prefeitura recebeu dezoito estudos de modelagem operacional, jurídica, econômico-financeira e de engenharia e arquitetura. Esses estudos serviram para definir o modelo de concessão a ser aderido pela gestão pública. O modelo de concessão baseou-se na Lei n. 16.703, de 4 de outubro, 2017, que disciplina as Concessões e Permissões de Serviços. As obras e bens públicos serão executados dentro do Plano Municipal de Desestatização [PMD]. A Lei n. 16.703 incorpora mudanças à Lei n. 16.211/2015.

De acordo com informações públicas, divulgadas em palestras, a proposta do atual prefeito era iniciar a concessão a partir de agosto de 2018. Buscando analisar a proposta de

Parceria Público Privada [PPP] para seis parques urbanos na cidade de São Paulo e as implicações e percepções dos envolvidos no Parque Ibirapuera.

### **1.1 Problema de pesquisa**

São Paulo é uma cidade resultante de crescimento rápido e desordenado, com poucas áreas verdes, em relação aos 12,176 milhões de habitantes (IBGE, 2018). Os espaços verdes existentes na cidade são fragmentos de Mata Atlântica ou ambientes construídos, como as praças, as quais não possui a maior parte da vegetação composta por espécies nativas. Estes dados são resultados do projeto “Atributos ecológicos de praças públicas da cidade de São Paulo”, em desenvolvimento pela orientadora deste trabalho.

Várias ações têm sido desenvolvidas para melhorar a redução de espaços verdes causados pela urbanização e, como exemplo, pode-se citar o programa “100 Parques para São Paulo”. Essa proposta assumida pelo prefeito de São Paulo foi finalizada em 2012. Entretanto, muitos dos parques criados, até esta data, não contam com áreas verdes que forneçam aos frequentadores benefícios como: sombreamento, melhorias na qualidade do ar, entre outros (Szeremeta & Zannin, 2013). Totalizando-se 106 parques municipais na cidade, 103 desses são administrados pela gestão pública e apenas 03 parques municipais possuem gestão privada, são eles: Burle Marx, Alfredo Volpi e Parque do Povo (SVMA, 2018).

Nesse sentido, o conhecimento sobre os benefícios oferecidos pelos parques da cidade de São Paulo para os frequentadores é de suma importância. Tornou-se importante entender de que forma é percebida as Parcerias Público Privadas para a gestão de parques urbanos, uma vez que, estudos sobre a percepção referentes a áreas verdes contribuem com soluções para os desafios dos gestores, além, de dar respostas às aspirações da comunidade (Costa, & Colesanti, 2011; Dorigo, & Lamano-Ferreira, 2015; Régis, 2016). Nos últimos anos tem-se aprofundado discussões sobre os problemas ambientais. Esse tema tem sido obrigatório em estudos sobre áreas verdes e se tornou o principal assunto para a sua preservação uma vez que o espaço verde não acompanha o crescimento urbanístico (Loboda & De Angelis, 1995).

**Questão de Pesquisa:** Qual a percepção de especialistas em relação às Parcerias Público e Privada no Brasil e para a Gestão de Parques Urbanos?

## **1. 2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Analisar a percepção de especialistas em relação à Parceria Pública Privada no Brasil, como também suas implicações para a Gestão de Parques Urbanos.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- (a) caracterizar a diferença entre concessão, parceria público privada e privatização, considerando o cenário do Brasil, na percepção de especialistas;
- (b) avaliar a percepção de especialistas sobre os benefícios, riscos, desafios e entraves da PPP;
- (c) analisar a percepção de especialistas do setor público e privado sobre as contribuições da PPP para a gestão de parques urbanos.

## **1.3 Justificativa para estudo do tema**

A aplicabilidade das Parcerias Público Privadas, já é uma prática no Brasil, bem como em outros países. O atual cenário no Brasil está vivenciando uma maturidade política para as consolidações das PPP's e para diversas formas de contratações públicas, seja ele um contrato de PPP ou de Concessão. Igualmente, se faz necessária à discussão de fatores importantes, tais como os benefícios, desafios, entraves, riscos e ameaças, que podem ser determinantes para uma PPP ou Concessão bem-sucedida ou não. Para isto, especialistas em PPP's de diversos setores como público, privado e academia foram capazes de dar suas perspectivas para o aprofundamento do assunto estudado.

O estudo foi feito em dois momentos, com base na percepção dos especialistas. O primeiro momento está focado na percepção dos especialistas, em relação às PPP's em um contexto geral do Brasil. O objetivo desse primeiro momento foi entender o cenário PPP no Brasil. O segundo momento foi saber sobre a percepção dos atores em relação a gestão de parcerias para parques urbanos no município de São Paulo. Para isto, foi importante ter um primeiro momento para saber do cenário político em relação as PPP's no Brasil, para entender sobre os benefícios e desafios de uma gestão PPP, em parques urbanos, em São Paulo.

Esses espaços públicos, de uso comum, têm dificuldades em relação a manutenção e zeladoria. Dessa forma, tem-se estudado as Parcerias Público-Privadas, como um instrumento para melhoria e funcionamento dos parques. Além das dificuldades de se implantar novos parques, existe também um investimento alto para a manutenção e zeladoria destes espaços, o

que dificulta a gestão pública nos parques, uma vez que os espaços são frequentados pela população (Souza, 2013).

Tendo em vista, que o Parque Ibirapuera é o espaço que foi escolhido para ser avaliado, por ser o primeiro parque, em São Paulo, no processo licitatório para uma concessão comum. Sendo assim, as áreas verdes do município de São Paulo possuem gestão descentralizada (Benchimol, Lamano-Ferreira, Ferreira, Cortese & Ramos, 2017). Os 106 parques Municipais são divididos em três categorias: parques urbanos, com função da biodiversidade e lazer para a população; parques lineares: proteção das margens de rios e córregos; parques naturais: que são unidades de conservação [SNUCS] e têm a função de preservar a fauna e a flora (PMSP, 2017).

Em uma entrevista realizada com os administradores dos parques em São Paulo, eles acreditam que a gestão privada poderia facilitar no trabalho burocrático, problemas como o de manutenção e zeladoria poderiam ser amenizados por meio de uma PPP (Souza, 2013).

O Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis [PAVS] do Programa das Nações Unidas e Meio ambiente [PNUMA], articula para integração do estado com o setor privado e propõe a expansão entre o Estado e as iniciativas privadas para a gestão de parques em São Paulo (ONU, 2018). Por meio de uma PPP, os serviços de infraestrutura, construção e manutenção ficam sob a responsabilidade da iniciativa privada, diminuindo os gastos para os cofres públicos e, com isso, o Estado deixa de estar diretamente envolvido nos custos com os serviços dos parques (Sarmiento, 2016).

Este estudo pretende avaliar a percepção de especialistas, em relação às Parcerias Público Privadas para a gestão de parque urbano do Município de São Paulo. Cabe ressaltar, que a percepção pode ser importante para as tomadas de decisão, em relação às estratégias utilizadas numa gestão.

#### **1.4 Estrutura do trabalho**

O trabalho foi dividido em três partes: a próxima seção apresenta o contexto teórico que envolve pesquisas sobre a gestão de uma parceria público e privada para parques num contexto macro e micro. Na segunda parte são apresentados os métodos e as técnicas de pesquisa, apresentação e análise dos resultados. Feito isto, são apresentadas as contribuições para a prática e as considerações finais.

## 2 Referencial teórico

Para a construção do referencial teórico do presente estudo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica em bases de dados como *Scopus e Google* acadêmico. Foram levantados os principais autores e principais artigos publicados com as palavras chave: Parques Urbanos, Gestão, Privatização, Concessão, Parceria Público Privado.

### 2.1 Parceria Público Privada

Para compreensão sobre a Parceria Público Privada é relevante aprofundar conceitos relacionados a parceria, concessão e privatização. São vários os modelos de contrato com as PPP's que podem ser aderidos entre as gestões. Os tipos são caracterizados como: concessão, permissão, autorização, parceria público privada e parcerias com organizações da sociedade civil. Essa variedade de modelos independe dos objetivos a serem alcançados, pois ambas as gestões têm a mesma finalidade, que é alcançar a eficiência na execução dos serviços prestados (Di Pietro, 2005, p. 21).

No âmbito da literatura acadêmica as Parcerias Público Privadas são nomeadas de várias formas. Pode-se observar e logo entender as abordagens feitas, nas quais apresentam especificidade na utilização da nomenclatura que varia de acordo com cada país. Além da utilização de “parceria”, são empregados outros termos como colaboração, articulações, alianças, coalizões, cooperações, intersetorialidades, complementaridades, consórcio, contratações, terceirizações, dentre outros (Bryson, Crosby & Stone, 2015).

Já entre o setor público e o privado também se faz uso de vários termos, dentre eles os mais frequentes Parceria Público Privada [PPP], Parcerias Sociais [PS], Colaborações Intersetoriais [CIS] e Parcerias Trisetoriais [PTS]. Os termos não diferem seus conceitos, porém existem complementos na adoção conforme cada governo (Assis, 2016). Especificamente aqui será utilizado o termo mais comum e conhecido que é a “Parceria Público Privada” e algumas situações “concessão”.

Para Munhoz (2015) as Parcerias Público Privadas [PPP's] nada mais é que o contrato de concessão feito entre gestão pública e privada, onde o setor privado será responsável pela infraestrutura e execução de serviços no decorrer do contrato. Essas parcerias passaram a fazer parte de uma reforma administrativa no ano de 1990, sendo conhecida como *Private Finance Initiative* [PFI]. A ideia era dividir os investimentos de infraestrutura com o setor privado. A partir de 1990, vários países Europeus, EUA, Canadá, Japão e Austrália, se basearam no modelo britânico e cada um desses países passou a desenvolver seus próprios modelos de parcerias público-privada (Greve e Hodge, 2010). Para Sarmiento (2016) não existe uma única definição

do que é PPP, no entanto, ele também descreveu como sendo um contrato entre o setor público e o privado, o Estado sendo concedente e o privado como concessionário.

Para alguns países as PPP's tiveram diferentes finalidades. No Reino Unido as parcerias tiveram sua importância para a implementação das políticas sociais, nas quais iriam viabilizar a restauração das áreas urbanas. Já na Hungria, as parcerias foram interpretadas de outra maneira, iriam reestruturar o serviço público de acordo com as necessidades sociais e o crescimento da sociedade civil, após o fim do regime comunista. Para a União Europeia por meio das parcerias foram criadas ferramentas de integração e enfrentamento da exclusão social. Para os EUA foram direcionadas para recuperar comunidades urbanas (Osborne, 2002).

As PPP's, no Brasil, passaram a fazer parte da estratégia do governo, por ser um país incluído no grupo dos "países de terceiro mundo". O Brasil estava também passando por crises econômicas, nas quais, levaram o país a mudanças para um novo conceito de política Neoliberal. Assim, para corte de gastos adotou-se o modelo de privatização, que foram se ajustando ao longo desses anos até os dias de hoje (Assis, 2016). Cabe ressaltar que o principal interesse dos países em adotar o modelo de parceria privada, são o de reduzir ao máximo gasto público e aumentar os recursos do Estado (McCann, & Thiboutot, 2012).

Atualmente, tem-se vivido uma transformação na gestão pública, que por sua vez tem refletido na área de prestação de serviços. Dentro dos aspectos econômicos o governo cada vez mais está buscando as PPP's para execução de determinados serviços, dentre eles estão as Unidades de Conservação, Parques e Praças. Como por exemplo o Parque Burle Marx na cidade de São Paulo (Brito, 2017) e Praça Victor Civita (Marques, Viana & Lamano-Ferreira, 2017). Esse novo modelo de gestão privada está associado a Globalização (Pasquali, 2006).

A PPP de uso de um Bem Público é um contrato realizado pela gestão pública, no qual concede à esfera privada a utilização de determinada propriedade pública, em que o propósito específico no contrato será de o governo passar a execução de seus serviços para uma gestão privada. A Concessão Comum de Serviços Públicos está prevista no artigo n. 175, da Constituição da República de 1988, e regulamentada pelas Leis Federais n. 8.987/95 e n. 9.074/95, que são leis integrais das Concessões de Serviços Públicos.

As ferramentas legais que comandam e orientam a prestação de serviços em parques nacionais, são a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Lei de Licitações - e que cita Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 - Lei das Concessões - e a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 - Lei das Parcerias Público Privada. Geralmente o contrato é realizado com prazo determinado, porém, por um período prolongado, o que difere a parceria público privada da lei de concessão são os contratos, ou seja, na PPP o contrato não pode ser inferior a vinte milhões,

e sua duração mínima é de cinco e no máximo 35 anos, acordado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. Já na Lei de Concessão Comum, o pagamento é feito com base nas tarifas cobradas pelos serviços concedidos aos usuários (Brasil, 2018).

No Brasil, os problemas com a infraestrutura, questões econômicas bem como o interesse da gestão pública de compartilhar os riscos, tem fortalecido o modelo de concessão dos serviços públicos para a esfera privada. Este modelo também pode ser chamado de concessão comum ou Parceria Público Privada [PPP]. Todavia o maior intuito é de economia e também proporcionar bem-estar social a população (Munhoz, 2015).

### **2.1.1 Parcerias Público Privadas em outros países**

Referindo-se ao contexto internacional, nos Estados Unidos, em 1961 na cidade de Nova Iorque foi criado os *Privately Owned Public Spaces* [POPS] (espaços públicos de propriedade privada), um exemplo de parceria público privada, decretado por meio do Plano de Diretor da Cidade (Laredo, 2014). O acordo autorizava a empresa, além do que era permitido pela percentagem de ocupação, adicionar mais andares aos edifícios. Em troca, essas empresas iriam construir espaços públicos dentro ou fora do empreendimento.

O parque *High Line*, construído em cima de uma linha férrea elevada na cidade de Nova Iorque, foi inaugurado em 2009, sua gestão é privada. A administração do parque é responsável pela contratação dos serviços de jardinagem, limpeza e manutenção. Essa parceria tem um contexto diferenciado, pois dois moradores do entorno do espaço público viram ali a possibilidade de construir um parque. Em Nova Iorque é garantido por lei municipal a participação e aprovação da comunidade para escolhas de projetos. Foi quando esses dois moradores montaram uma organização não governamental [ONG] e começaram a fazer campanha com o propósito de angariar fundos para a construção do parque. Um tipo de PPP que deu certo para a construção de um espaço público em um local que antes era uma linha férrea abandonada (David & Hammond, 2013).

Em Berlin, os espaços públicos, tem um modelo próprio de contrato para PPP para a recuperação ou manutenção de áreas verdes. Este contrato é semelhante ao termo de cooperação utilizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo (Fleury, 2010). Em Paris, a PPP, acontece com um fundo adquirido por meio de um conselho que tem recursos próprios, chamado de “*funds de participation des habitants*”. A política de espaços públicos conta com a participação da população incorporada diretamente a um conselho, que discute ações para infraestrutura dos bairros, ações para reconstrução de espaços públicos inclusive elaboração de projetos (Fleury, 2010). Na Inglaterra a mudança de gestão, ocorreu com a privatização, tendo em vista que o

país não concordava com a parte de gerar riquezas, obter lucros e o exercício da atividade econômica. Para a Inglaterra esta função teria que pertencer a gestão privada (Souto, 1999).

Alguns modelos de concessão, a partir de iniciativa privada e governo podem ser aplicados em parques nacionais. Podendo apontar como referência três grandes parques, localizados nos Estados Unidos, são eles: Yellowstone, Yosemite e Grand Teton, buscando explorar os aspectos negativos e positivos de cada modelo, entre setor público e privado. No ano de 1995, teve um importante marco, o *Concession Policy Act*, Lei de concessão, deu início para que empresa aprovada gerenciasse os parques nacionais, dando aos visitantes serviços como de apoio, tais como alimentação, hospedagem, transporte entre outros. No tocante ao momento, o setor privado avaliava esse tipo de mercado, bastante arriscado, justamente devido as más condições dos parques, então, requereu-se que fosse elaborado um contrato, onde houvesse vantagens para os concessionários, constando exclusividade da concessão, longo prazo e direitos de renovação exclusivas (Semeia, 2014).

Ainda de acordo com o Semeia (2014), para o poder público os maiores benefícios das parcerias, é ter concessionários de grande porte com recursos técnicos e financeiros, em que eles serão responsáveis pelas áreas de conservação dos parques. A população do entorno tem vantagens, como residir próximo a uma área verde que, por sua vez, está tendo todos os cuidados necessários de proteção, oferecimento de empregos e estabilidade para os funcionários. Cada vez que há renovação dos contratos a maioria dos funcionários continua exercendo seu trabalho no parque. Podem haver propostas mais atraentes para concessionários e soluções criativas, entretanto, o que deve prevalecer é o cuidado com a infraestrutura do parque.

Dentre os desafios a serem alcançados neste modelo, a disputa na prestação de serviços no interior dos parques é o que pode prejudicar a qualidade dos serviços e o aumento dos preços para os seus visitantes. Outra que se destaca é a demora em se obter retorno, a qual acontece por falta de experiência dos concessionários. Isso quando assumem pela primeira vez a responsabilidade com os serviços dos parques, deixando a desejar na rapidez dos serviços prestados aos visitantes. Esses problemas fazem com que o poder público renove os contratos sempre com os mesmos concessionários, evitando que haver alterações na atuação dos gestores, pois isso atrapalha o monitoramento da gestão pública nos parques e esse é um dos motivos para que haja uma renovação dos contratos (Semeia, 2014).

### **2.1.2 Privatização no Brasil e Legislação**

No Brasil, a privatização teve início no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PDRAE, 1995). Nessa época a palavra “privatização” não era vista com bons olhos, houve muitas críticas e isso levou o governo a adotar a palavra “desestatização”. Para Souto (1999) desestatização “é a retirada da presença do estado de atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada (princípio da livre iniciativa) ou dos setores em que ela possa atuar como maior eficiência (princípio da economicidade); é o gênero, do qual são espécies a privatização, a concessão e a permissão e a terceirização”. Assim, o Estado atua no gerenciamento e fiscalização dos serviços públicos repassando para uma gestão privada, minimizando sua preocupação com a execução de alguns serviços. Com essa iniciativa o governo proporciona a competência do setor privado na execução de projetos, favorecendo tanto o setor público quanto o privado (Coelho, 2017).

### **2.2 Percepção, uso e gestão de parques urbanos**

Parques são espaços verdes que apresentam benefícios ecológicos e sociais. São áreas voltadas ao lazer, esporte, descanso e contato com a natureza, as quais devem ser utilizadas e conservadas pela população (Santos, Regis & Lamano-Ferreira, 2017; França, Lamano-Ferreira, Ruiz, Quaresma, Kniess, Ramos & Ferreira, 2016; Dorigo & Lamano-Ferreira, 2015).

Estes espaços públicos, considerados florestas urbanas, além de exercerem a função de atender as necessidades de lazer da população, também oferecem diferentes serviços ecossistêmicos a sociedade (Muñoz & Freitas, 2017). Estes estão relacionados desde a proteção da biodiversidade e recursos hídricos como na ciclagem de nutrientes, relacionados a sustentabilidade urbana (Ferreira, Ribeiro, Albuquerque, Lamano-Ferreira & Figueira, 2017).

Atualmente não cabe apenas a gestão pública assumir as responsabilidades de alguns serviços, dentre eles, os parques urbanos. O intuito é prestar um serviço eficaz e de qualidade para a população, por intermédio de um contrato de gestão, que permitirá ao Estado diminuir suas funções, deixando de ser exclusividade da administração pública (Santos Braga, 2018). Lima (2016) relata que com o aumento populacional, fica evidente a incapacidade da gestão pública de executar algumas demandas de infraestrutura, políticas públicas e serviços públicos, fazendo-se necessário contratar os serviços de uma gestão privada.

### 2.2.1 Gestão de parques no Brasil e na cidade de São Paulo

No Brasil os parques foram criados para o lazer da população que faziam parte da alta sociedade. No ano de 1783 foi construído, na cidade do Rio de Janeiro, o Passeio Público, primeiro parque urbano ajardinado no Brasil (Macedo & Sakata, 2002).

O parque urbano no Brasil, no ano de 2000 adquire uma nova característica com a criação da Lei n. 9.985, pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação [SNUC]. Desde então, a sua função é preservar e/ou conservar a biodiversidade, para o uso da sociedade. Os parques passam a ser locais de admiração, preservação ambiental e bem-estar para os que frequentam ou para os que vivem no entorno. Dentro dessa nova perspectiva a Lei do SNUC aborda a necessidade de envolver a gestão do parque com a sociedade civil, apresentando um novo modelo de gestão (Costa Cardoso, Vasconcellos Sobrinho, M., & de Albuquerque Vasconcellos, 2015).

Como já mencionado, o município de São Paulo as áreas verdes possuem gestão descentralizada, ou seja, os parques são administrados pela Secretaria do Verde e Meio Ambientes [SVMA], enquanto as praças públicas, pelas 32 Prefeituras Regionais (Benchimol et al., 2017). Os 106 parques municipais são divididos em três categorias: parques urbanos, com função de proteção da biodiversidade e lazer da população; parques lineares: proteção das margens de rios e córregos; e parques naturais: que são unidades de conservação [UCs], com objetivo de preservar a flora e fauna silvestre (PMSP, 2017).

No dia 28 de fevereiro de 2019, a Prefeitura de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias lançou o Edital de Licitação para a concessão do primeiro lote, com seis parques urbanos municipais, a concessionária ganhadora da licitação deverá assumir a gestão de todos os seis parques, sendo eles: o Ibirapuera, Eucaliptos, Jacintho Albertos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Jardim Felicidade, Lajeado Izaura Pereira de Souza Franzolin.

As parcerias acontecem de duas maneiras: ”parcerias tradicionais no turismo, nas quais o setor privado utiliza a propriedade pública” para viabilizar os serviços, para a geração de lucro, por meio dos serviços de hospedagem, alimentação, lojas de *souvenirs* e “parcerias para o manejo da biodiversidade”, para qual a representatividade do setor privado em nome do governo é cuidar dos bens naturais públicos dentro das áreas protegidas (Saporiti, 2006, p. 1).

Os parques urbanos são situados dentro da cidade e se caracterizam por proteger trechos de mata dentro do perímetro urbano. Sua programação é voltada para a proteção da biodiversidade, porém é um parque que oferece lazer é aberto ao público em geral. Em 2008 o

município de São Paulo possuía 50 parques, em 2012 esse número dobrou para 100 parques. Atualmente já totaliza 106 parques municipais PPS (SVMA, 2018).

A Praça Victor Civita, considerado um espaço verde, foi um exemplo de gestão privada, inaugurada em 2008, foi realizado um contrato de parceria público-privada que teria uma duração de 20 anos. Porém, devido os problemas econômicos no país, em 2015 houve o rompimento do contrato e atualmente o espaço está sob a gestão pública (Bortoloti et al., 2016; Laredo & Somekh, 2013; Veiga, 2016).

Estes espaços públicos de uso comum têm dificuldades em relação a manutenção e zeladoria. Dessa forma tem-se estudado as PPP's, como um instrumento para melhoria e funcionamento dos parques. Além das dificuldades de se implantar novos parques, existe também um investimento alto para a manutenção e zeladoria destes espaços, o que impossibilita ter uma gestão pública eficiente nos parques, uma vez que os espaços são frequentados e utilizados pela população (Souza, 2013).

O Projeto Ambiente Verde e Saudável [PAVS], do Programa das Nações Unidas e Meio ambiente [PNUMA], articula para integração do Estado ao setor privado, a expansão entre o Estado e as iniciativas privadas para a gestão de parque em São Paulo (ONU, 2018). Por meio de uma PPP, os serviços de infraestrutura, construção e a manutenção ficam sob a responsabilidade da iniciativa privada, diminuindo os gastos para os cofres públicos, com isso o Estado deixa de estar diretamente envolvido nos custos com os serviços dos parques (Sarmiento, 2016).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE, 2018) a população de São Paulo tem aproximadamente 12.106.920 de habitantes. É apontada por Adler e Tanner (2015) como uma das dezoito megacidades do mundo. Assim como toda cidade populosa São Paulo também enfrenta problemas ambientais, dentre eles, a quantidade e distribuição de áreas verdes por habitante.

Desde 2005 São Paulo vem buscando seguir os passos da ONU, de incorporar o desenvolvimento sustentável como uma das diretrizes básica no seu planejamento urbano, proposta feita no Encontro Mundial Rio/1992. Referente à biodiversidade, a ampliação da fauna silvestre, plantio de árvores nativas da mata atlântica e a criação de parques naturais (GPMSP, 2012). Estes parques são três tipos: parques urbanos (conservação da biodiversidade e lazer da população), lineares (tem a função de proteger as margens de córregos e rios) e naturais (preservar flora e fauna silvestre).

Os parques urbanos são situados dentro da cidade e se caracterizam por proteger trechos de mata dentro do perímetro urbano. Sua programação é voltada para a proteção da

biodiversidade, porém é um parque que oferece lazer e é aberto ao público em geral. Em 2008 o município de São Paulo possuía 50 parques, em 2012 esse número dobrou para 100 parques. Atualmente já totaliza 106 parques municipais PPS (SVMA, 2018).

### **2.2.2 Percepção e uso de parques**

A percepção envolve a vida social do indivíduo, ou seja, o significado de cada coisa e seus valores e o modo de como são percebidos pelas pessoas cada item a sua volta. Pode também levar em consideração a maneira de fazer parte de uma comunidade, por meio de julgamentos percebidos pelo ser humano (Tuan, 2012). De acordo com o autor “duas pessoas não veem a mesma realidade”, dessa forma perfis sociais diferentes avalia de formas diferentes o mesmo ambiente, pois a percepção está relacionada a idade, escolaridade e experiências individuais.

Para Oliveira (1996, p. 3) a percepção é “um processo mental de interação do indivíduo com o meio ambiente que se dá através de mecanismos perceptivos propriamente ditos e, principalmente cognitivos”. De acordo com Tuan (1980), “os indivíduos, no decorrer de sua vivência, percebem, reagem e respondem diferentemente frente às ações do meio à que estão expostos, considerando assim, os fatores educativos, culturais, emotivos e sensitivos”.

A necessidade de compreender a relação homem-natureza, problemas urbanos e o meio ambiente, nos leva a buscar meios para que se possa investigar a percepção que a sociedade tem do ambiente em que vive (Silva, 2014). A boa qualidade social e física de espaço de lazer, como por exemplo, infraestrutura adequada, segurança, facilidade de acesso, baixa poluição, e outros fatores positivos, aumentam a possibilidade de frequência das pessoas.

As mudanças provocadas ao meio ambiente pelas atividades humanas estimulam os seres humanos a repensarem suas atitudes em relação ao ambiente natural e como este estará no futuro (Marcomin & Sato, 2016). Rodrigues, Malheiros, Fernandes e Darós (2012) entenderam que, desse modo, a percepção passa a ser um importante fator para melhoria da qualidade ambiental (Quadro 2), pois a percepção ambiental abrange a maneira do indivíduo olhar o ambiente. Segundo Marcomin e Sato (2016), a natureza atua na conduta dos seres humanos influenciando no seu modo de vida.

Para Cardoso, Vasconcellos Sobrinho e Albuquerque Vasconcellos (2015), os parques urbanos são locais que proporcionam bem-estar para aqueles que os utilizam, além de serem considerados pelos frequentadores, locais de conservação ambiental, contato com a natureza, dentre outras funcionalidades. Conservar parques urbanos se faz importante por beneficiarem as cidades ambientalmente, pois essas áreas conservam espécies da fauna e da flora nativa,

melhoram a qualidade do ar e da água, além de proporcionarem equilíbrio climático e consequentemente conforto térmico.

Priego, Breuste e Rojas (2008), relataram que o contato com a natureza, realizado em parques urbanos, contribui para a melhoria da qualidade de vida, por proporcionar aos cidadãos citadinos a oportunidade de relaxar da agitação urbana, contemplar e desfrutar do tempo livre em um ambiente natural. Ainda, segundo os autores, é importante que essas áreas verdes satisfaçam os anseios dos moradores urbanos, que precisam estar em contato com a natureza, e essa necessidade deve ser refletida nas políticas de planejamento urbano.

Compreender as interações estabelecidas pelos seres humanos com a natureza torna-se necessário para que, a partir da percepção ambiental, se obtenha dados que podem auxiliar na elaboração de projetos visando à preservação do meio ambiente urbano, a fim de minimizar os problemas ambientais existentes nas grandes cidades, conforme destaca Souza, Silva e Araújo (2015).

### **2.2.3 Parceria Público Privada em Parques Urbanos**

A escolha dos concessionários de forma geral é pautada em um modelo de licitação, que é viabilizada a partir de uma proposta lançada pelo órgão público. Logo o contrato de concessão é feito com uma ou mais empresas privadas, na qual, a gestão privada irá executar os serviços por longo prazo, neste caso, são os parques. As informações variam desde número de visitantes, infraestrutura existente, um guia com a atividade sugerida, entre outras (Semeia, 2014).

Compreender as características das modalidades de prestação de serviços é fundamental para o planejamento das atividades de uso público. Em relação aos parques deve-se enfatizar aspectos econômicos, perfil de visitantes, vocação da área, impactos, entre outros (Rodrigues & Godoy, 2013). Em alguns casos o frequentador do espaço assume uma parte dos custos. Os valores que devem ser pagos pelos visitantes dos parques, têm que estar de acordo com os gastos da concessionária, com isso, vale aqui destacar a reflexão de Meirelles (2000, p. 362):

O serviço concedido deve ser remunerado por tarifa e não por taxa. A tarifa deve permitir a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão do serviço, assegurando o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Daí, impõe-se a revisão periódica das tarifas, de modo a adequá-las ao custo operacional e ao preço dos equipamentos necessários à manutenção e expansão do serviço. A revisão das tarifas é ato privativo do poder concedente, em acordo com o concessionário, que deverá demonstrar a renda da empresa, as despesas do serviço e a remuneração do capital investido ou a ser investido nas ampliações necessárias.

No dia 8 de fevereiro de 2018, aconteceu no município de São Paulo, uma reunião pública para esclarecimentos sobre a Concessão de Parques Paulistas, a reunião foi para tratar de assuntos referentes ao processo de licitação do Parque Estadual da Cantareira. A modalidade do contrato é com base na Lei Estadual n. 6.260, de 29 de junho de 2016, obedecendo as normas gerais da Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993 e no que couber a Lei Federal n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. O prazo dessa concessão será num período de 20 (vinte) anos, a partir da data de concessão, podendo ser prorrogado por 10 (dez) anos.

Em maio de 2017 a prefeitura do município de São Paulo publicou o edital de Procedimento de Manifestação de Interesse [PMI], o documento se refere a concessão de 14 parques municipais. A partir desta publicação a Prefeitura recebeu 18 estudos de modelagem operacional, jurídica, econômico-financeira e de engenharia e arquitetura. Esses estudos serviram para definir o modelo de concessão a ser aderido pela gestão pública.

O modelo de concessão baseia-se na Lei n. 16.703 de 4 de outubro de 2017- Disciplinas as Concessões e Permissões de Serviços. As obras e bens públicos serão executadas dentro do Plano Municipal de Desestatização [PMD]. A lei incorpora mudanças na Lei n. 16.211/2015. Foram modificados os artigos 2º, 3º, 5º e 6º da Lei n. 16.703. Que enfatiza o termo “desestatização” para ambas as finalidades de gestão privada.

Art. 2º Ficam sujeitas ao regime desta lei as desestatizações de serviços e bens da Administração Direta ou Indireta, passíveis de alienação, concessão, permissão, parcerias público-privadas e parcerias em geral, bem como direitos a eles associados.

Art. 3º Considera-se desestatização para os fins desta lei:

I - A alienação ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis de domínio municipal;

II - A transferência, para a iniciativa privada, da gestão e execução de serviços explorados pela Administração Direta ou Indireta;

III - a celebração de parcerias com entidades privadas.

Art. 5º A desestatização sujeita ao regime desta lei será precedida de estudos de viabilidade elaborados com base na análise de seus aspectos técnico-operacionais, econômico-financeiros e jurídicos, sem prejuízo da elaboração de outros estudos que se mostrem necessários, a critério da Administração Pública Municipal.

Parágrafo único. Cada processo de desestatização, obedecidos os termos desta lei e sem prejuízo dos demais dispositivos legais que lhe forem aplicáveis, gozará de ampla publicidade, inclusive da justificativa para a desestatização.

O Art. 4º da Lei n. 16.703 diz o seguinte: As desestatizações sujeitas ao regime desta lei poderão ser realizadas nos seguintes modelos:

I - alienação, arrendamento, locação, permuta e cessão de bens, direitos e instalações, bem como concessão administrativa de uso, concessão de direito real de uso resolúvel e direito de superfície;

II - Concessão, permissão, parceria público-privada, cooperação, gestão de atividades, bens ou serviços, bem como outras parcerias e formas associativas, societárias ou contratuais.

### **3 Metodologia de pesquisa**

A finalidade deste capítulo é relatar os métodos e técnicas de pesquisa utilizados para atingir os objetivos propostos. Inicia-se o capítulo com o delineamento da pesquisa e apontando as formas utilizadas para caracterizar o estudo. Em seguida são mostradas as etapas realizadas no constructo do instrumento da pesquisa.

#### **3.1 Delineamento da pesquisa**

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

##### **3.1.1 Coleta de dados**

Os dados coletados foram por meio de: (a) pesquisa documental, (b) pesquisa bibliográfica, (c) conversas informais com gestores públicos e (d) entrevistas com especialistas. Desta forma, foram realizados levantamentos em fontes primárias (entrevistas) e secundárias (documentos e pesquisa bibliográfica) (Marconi & Lakatos, 2006).

###### **a) Pesquisa documental**

Os documentos pesquisados foram todos de arquivos públicos, como editais e contratos de concessão de parques municipais legislação das parcerias e das concessões. A maioria dos documentos consultados está disponível nos sites da Prefeitura Municipal de São Paulo [PMSP], Secretaria do Verde e Meio Ambiente [SVMA] e Secretaria de Desestatização e Parcerias.

Cabe destacar que, para a elaboração do roteiro, foi importante obter as informações contidas no Edital de Licitação do primeiro lote de parques, lançado pela Prefeitura Municipal de São Paulo. De acordo com o edital, “É o primeiro edital de concessão do Plano Municipal de Desestatização a ir para rua. Além disso, estamos fazendo algo inédito no Brasil, a concessão de Parques Urbanos. Vamos desonerar a Prefeitura e dar mais qualidade de serviço nesses equipamentos”. A Figura 1 demonstra os seis parques selecionados para este primeiro modelo de concessão para parques no Brasil.

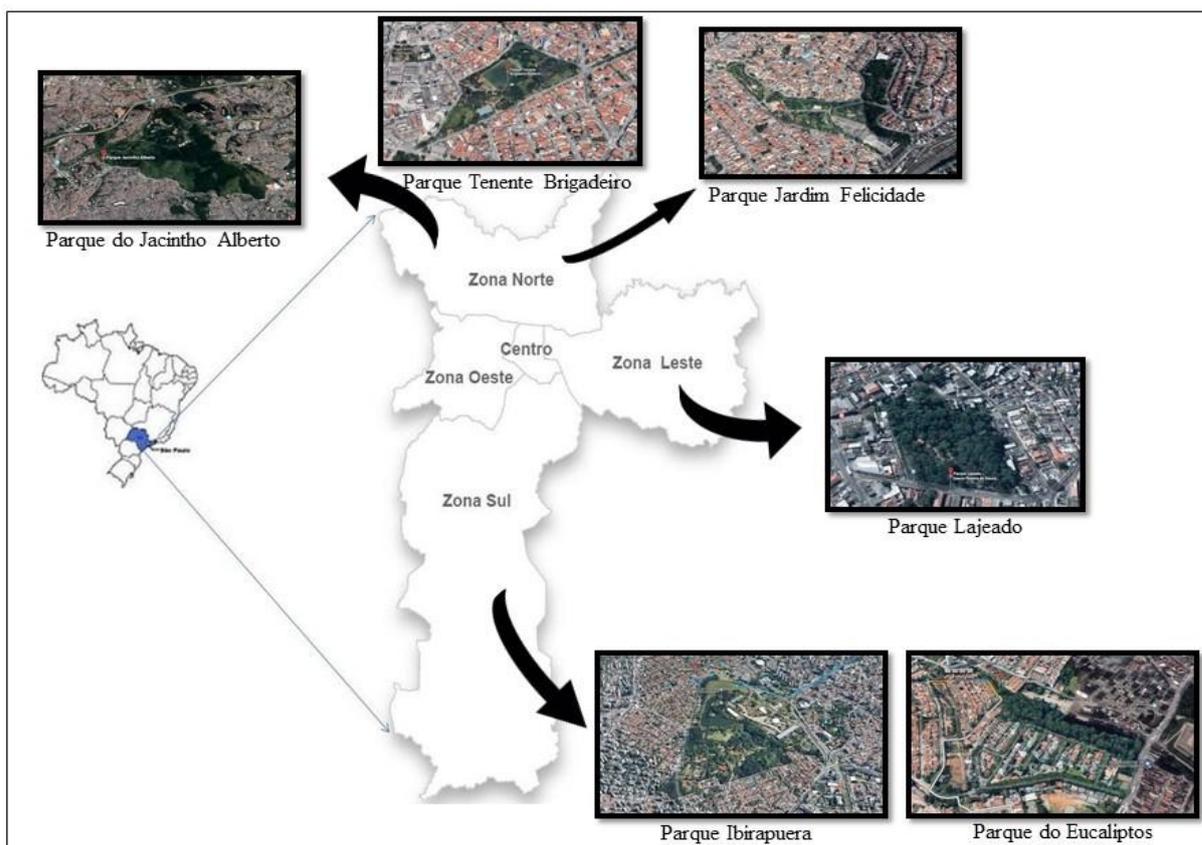


Figura 1: Parques municipais selecionados para o Edital de Licitação de 2018. Zona Norte: Parque Jacintho Alberto, Parque Tenente Brigadeiro, Parque Jardim Felicidade; Zona Leste: Parque Lajeado; e Zona Sul: Parque Ibirapuera e Parque dos Eucaliptos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do *google Earth*, 2018.

O Secretário Municipal do Verde e Meio Ambiente afirmou que a concessão trará melhorias em manutenção e lazer para os frequentadores destes espaços (PMSP, 2018). A concessão está relacionada à prestação dos serviços, gestão, operação e manutenção dos Parques, precedidas de obras e serviços de engenharia. E de acordo com o edital terá três fases: 1. Preparação: concessionária reúne documentação e elabora estudos; 2. Operação Assistida: concessionária continua fase 1 e acompanha o cotidiano da operação dos parques, em conjunto com SVMA; e 3. Operação de Transição: concessionária assume a operação com apoio de SVMA.

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

### b) Pesquisa bibliográfica

As bases de dados acadêmicas pesquisadas foram: *Scopus* e *google scholar*. Para o levantamento da produção científica com o tema selecionado, foi realizada uma revisão sistemática criteriosa para a inclusão de palavras relacionadas às parcerias público privadas, gestão e parques urbanos. Dentre as palavras pesquisadas relacionam-se: concessão, privatização e convênios. Investigou-se, por meio da literatura, casos de parques públicos com administração privada, tanto no Brasil, como em outros países.

### c) Conversas informais

Realizaram-se conversas informais com funcionários da PMSP, SVMA e gestores de parques municipais de São Paulo. O intuito foi compreender melhor o processo da PPP, principalmente, em parques urbanos no município de São Paulo, antes da elaboração do roteiro para entrevistas com especialistas (Figura 2). Investigaram-se, nas conversas, outras formas de parcerias atuais ou passadas, para se conhecer mais sobre este cenário.

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

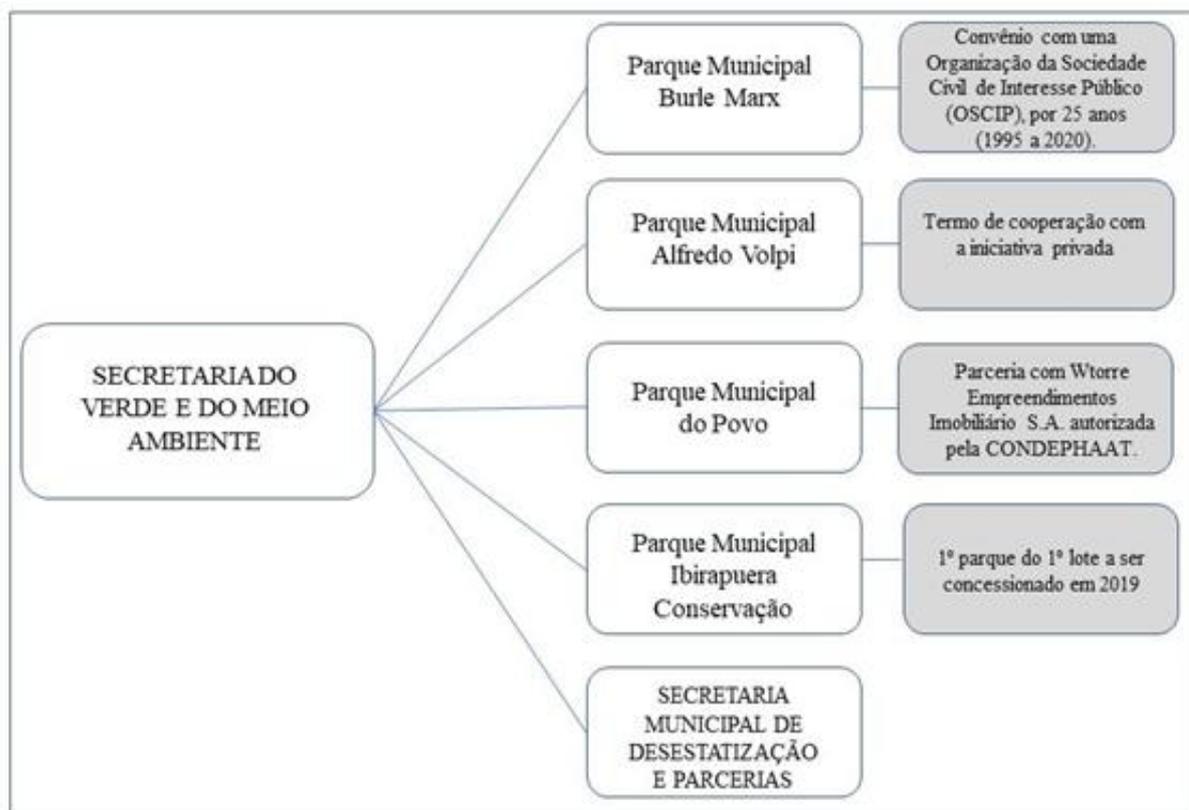


Figura 2. Conversas informais via telefone, gravadas e transcritas, para compreender mais sobre o assunto (PPP e parques), e propor um roteiro mais consolidado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019

O Parque Municipal Mario Pimenta Camargo (conhecido como Parque do Povo), foi reinaugurado em 2008, com novo paisagismo e presença de diversos equipamentos, todos muito bem avaliados pelos frequentadores (Santos, Regis & Lamano-Ferreira, 2017). Da mesma forma, o Parque Burle Marx é avaliado como bem conservado, uma vez que existe um regulamento que impõe regras mais rígidas para seu uso, que outros parques municipais (Brito, 2017). O parque foi concessionado por 25 anos com possibilidade de mais 25 anos pela Fundação Aron Birmann.

Antes de coletar os dados, foi desenvolvido um levantamento de informações sobre PPP's para a gestão de Parques Urbanos no município de São Paulo (Figura 3). A partir deste levantamento chegou-se ao roteiro das entrevistas semiestruturadas, que foram realizadas com especialistas em PPP. Este roteiro está descrito na Figura 3.

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

Figura 3. Caracterização da proposta da parceria público privada

Fonte: Elaborado pela autora.

#### d) Entrevistas

Quanto à abordagem metodológica, adotou-se a qualitativa do tipo descritiva e exploratória. Essas escolhas auxiliaram para nortear a triagem de técnicas de coleta e análise dos dados, pois buscou-se maior proximidade com o fenômeno observado (Bêrni & Fernandez, 2012).

Como salientaram Denzin e Lincoln (2006), na pesquisa qualitativa, o pesquisador utiliza um conjunto de práticas interpretativas, transformando em uma série de representações, que auxiliarão na obtenção da resposta ao problema de pesquisa. Adotar uma abordagem qualitativa contribuiu para maior liberdade do pesquisador em explorar a parcialidade na fala dos entrevistados (Miles & Huberman, 1994).

A técnica de pesquisa escolhida para este estudo foi a entrevista semiestruturada (Vergara, 2012). As entrevistas foram feitas com nove especialistas em PPP's, incluindo-se representantes dos setores público, privado e Academias. As entrevistas continham 13 perguntas, sendo as perguntas de 01 a 07 foram voltadas à percepção dos especialistas sobre as PPP's no Brasil; as perguntas de 08 a 13, foram direcionadas à percepção dos especialistas em relação às parcerias público privada em parques urbanos no município de São Paulo. Cada entrevista teve duração mínima de 45 minutos e máxima de 1:20h. As entrevistas foram padronizadas, sendo seguido um roteiro previamente estabelecido e com pessoas indicadas, no estilo *snowball* (Biermackie & Waldorf, 1981). Esta técnica garantiu que os entrevistados fossem especialistas no tema parceria público privada e descreveram suas percepções sobre a

PPP para gestão de parques. As entrevistas se encerraram quando começaram a se repetir as indicações entre os entrevistados, sendo que o E9 (entrevistado 9) não indicou mais nenhum especialista para participar da entrevista (Figura 4).

As entrevistas foram agendadas de acordo com a disponibilidade dos especialistas. A partir do primeiro informante (E1), criou-se uma rede de indicações, em que cada entrevistado indicou um ou mais especialistas para responder as perguntas do estudo. As setas na Figura 4, demonstram as indicações, ressaltando que o E8 (entrevistado 8), foi indicado por três outros especialistas.

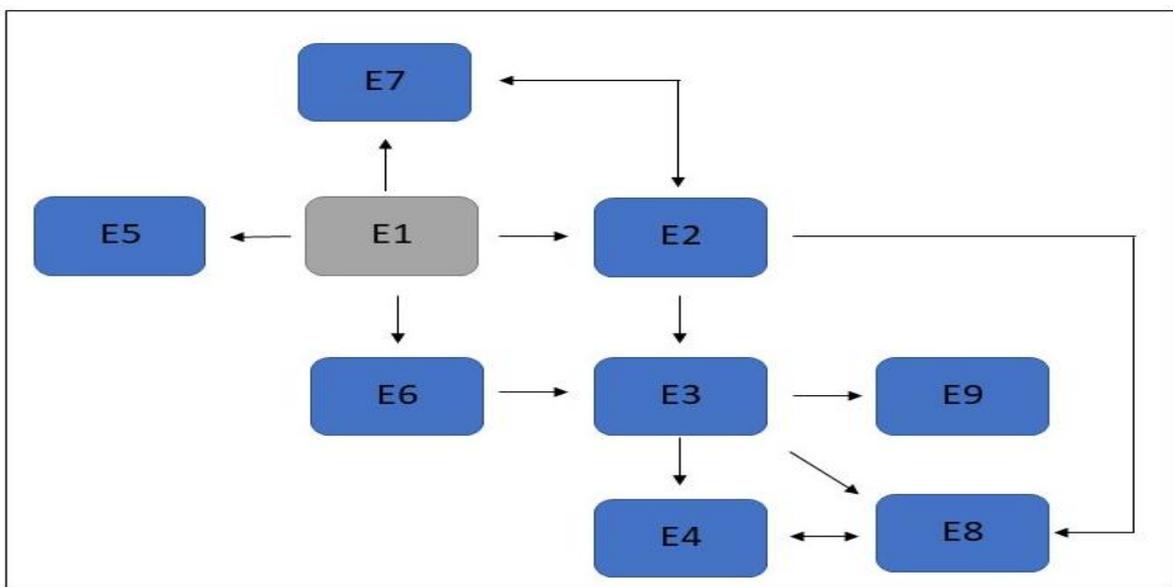


Figura 4. Especialistas em Parceria Público Privada: setor público, privado e academia  
Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

A pesquisa foi direcionada para especialistas em PPP, sendo três especialistas do setor público, três especialistas do setor privado e, por último, três especialistas atuantes na academia, o que consistiu em mera coincidência serem três de cada setor, pelo fato de a entrevista ter seguido uma linha de indicações feitas pelos próprios entrevistados. Ao final de cada entrevista, foi perguntado ao entrevistado se poderia indicar outro especialista em PPP para participar da pesquisa, sendo feita essa indicação, o próprio entrevistado fazia uma apresentação por *e-mail* da pesquisadora com o especialista indicado e daí seguia para as marcações de datas e horários para a entrevista.

A pesquisa investigou a percepção de especialistas para a gestão de PPP's em Parque Urbanos em São Paulo. Cabe destacar que o roteiro foi previamente testado com dois gestores de parques urbanos, entretanto, os resultados não são descritos neste trabalho. Na figura 4, é possível observar o perfil dos especialistas em PPP's entrevistados.

Cargo e Instituição	Titulação	Setor que atua	Código para Identificação
Sócio Fundador na Híria	Mestre em Administração de Empresas.	Academia	E1
Sócio-Diretor na ESPM	Doutor em Economia	Academia	E2
Diretor Executivo do Instituto SEMEIA	Mestre em Economia e Política energética e especialista em infraestrutura e Parcerias Público-Privadas pela <i>Harvard Kennedy School of Government</i> .	Empresarial	E3
Gestor do Programa de Parcerias Público Privadas	Mestre em Parcerias Público Privadas	Governo	E4
Diretor de Programas na LSE <i>Custom Programmes</i>	Mestre em Administração Pública	Academia em Parcerias Público Privadas e infraestrutura	E5
Secretário de Articulação Para Investimentos e Parcerias do Programa de Parcerias da Presidência da República	Graduado em Direito	Governo	E6
Advogado e Consultor em Direito Público	Doutor em Direito do Estado	Empresarial	E7
Presidente da Instituição Aron Birmann na Fundação Aron Birmann	<i>Advocacy</i> do Bom Urbanismo e Gestão de Espaço Público	Empresarial	E8
Coordenador de Concessões na Fundação Florestal	Especialista em Meio Ambiente Graduado em Administração de Empresas	Governo	E9

Figura 5. Caracterização dos especialistas entrevistados, de acordo com a formação, cargo e experiências  
Fonte: Elaborado pela autora.

O roteiro de entrevistas foi dividido em dois momentos (Figura 6). As perguntas 1 a 7, foram direcionadas para saber o cenário das PPP's no Brasil, abordando benefícios, riscos e ameaças, desafios e entraves. Nas perguntas 8 a 13, sobre PPP's, foram direcionadas para a gestão de parques urbanos no município de São Paulo. Todas as perguntas foram gravadas e transcritas na íntegra. É importante destacar que a pesquisa documental e conversas informais auxiliaram muito na elaboração do roteiro.

Seção	Objetivo	Questões	Método
A. Percepção de gestores sobre PPP	Avaliar a percepção de gestores públicos e privados sobre as contribuições da parceria público privada no Brasil	1. Qual o cenário das PPP's no Brasil?	Entrevista estruturada gravadas com especialistas
		2. Quais os <b>benefícios</b> das PPP's?	
		3. Na sua percepção quais os <b>riscos e ameaças</b> ?	
		4. Qual seu entendimento quais os <b>desafios</b> ?	
		5. Na sua percepção quais os <b>entraves</b> da PPP?	
		6. Na sua percepção qual a diferença entre Concessão, PPP e Privatização?	
B. Percepção de gestores sobre a PPP para parques urbanos	Avaliar a percepção de gestores públicos e privados sobre as contribuições da parceria público privada para a gestão de parques urbano	7. Na sua percepção quais seriam os benefícios da parceria público privada para parques municipais?	Entrevista estruturada gravadas com especialistas
		8. Na sua percepção quais os benefícios da parceria em parques para a população?	
		9. Um dos objetivos dos parques urbanos é a proteção da biodiversidade. Na sua percepção quais seriam os benefícios da PPP para a proteção da biodiversidade?	
		10. Na sua percepção quais seriam os desafios da parceria público privada para parques urbanos?	
		11. Qual sua percepção sobre a PPP para o parque Ibirapuera?	
		12. Qual sua percepção sobre o edital de concessão e o tempo de 35 anos?	

Figura 6. Seções da dissertação, com o roteiro estruturado elaborado após investigação documental, bibliográfica e conversas informais com gestores públicos de parques.

Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.1.2 Análise dos dados

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

Na primeira etapa, a pré-análise, buscou-se nas falas dos especialistas o trecho que mais respondia às perguntas do roteiro semiestruturado. Desta forma, montou-se um quadro para cada uma das doze perguntas do roteiro semiestruturado, contendo a resposta dada pelos nove especialistas entrevistados. Na segunda etapa, nomeada de categorização, cada figura contém trechos selecionados do conteúdo de cada entrevistada, havendo nova análise. Daí determinou-se categorias para pontos das respostas que melhor respondiam as perguntas.

A parte que merece maior dedicação é a categorização, pois cabe à pesquisadora ser subjetiva e ao mesmo tempo interpretar o sentido da resposta, não apenas as palavras. Cada entrevista possui uma codificação axial, que examina as relações entre as categorias para determinar as proposições. De acordo com Godoy (1995), a análise de conteúdo parte do pressuposto de que por trás de um discurso aparente pode haver um sentido, que convém desvendar.

As análises textuais da transcrição da fala mostram-se relevantes materiais para se analisar opiniões e percepções em relação a um determinado fenômeno. De acordo com Bandeira-de-Mello (2006), o discernimento da pesquisadora, seu envolvimento e sensibilidade teórica determinarão a consistência e a relevância dos resultados. Desta forma, nesta parte da pesquisa houve dedicação e leitura, muitas vezes as falas e categorias foram revisitadas para garantir resultados fidedignos e consistentes.

O uso de *softwares* específicos para análises de textos tem sido mais presente na literatura acadêmica (Benchimol *et al.*, 2017). Para este estudo o *software* escolhido para a organização e análise de conteúdo e separação das categorias foi o *Atlas/TI* (Frieze, 2014). O *Atlas/TI* foi desenvolvido no contexto de um projeto multidisciplinar (1989-1992) na universidade de Berlim. A sigla *Atlas* em alemão pode ser traduzida por “arquivo para tecnologia, o mundo e a linguagem cotidiana” e a sigla *TI* significa “interpretação de texto” (Bandeira-de-Mello, 2006). Este *software* foi desenvolvido para dar flexibilidade ao pesquisador, em que cada um pode desenvolver seu processo de análise assim como técnicas mais apropriadas a sua pesquisa.

## 4 Análise e interpretação de resultados

### 4.1 Caracterização da Parceria Público Privada

As falas dos especialistas, sobre o cenário das PPP's no Brasil, demonstram que a percepção está sendo consolidada, conforme representado de forma geral na Figura 1. As palavras que mais refletem nos discursos dos entrevistados estão relacionadas à gestão, sendo a PPP percebida como um instrumento inovador, promissor e desafiador. Isto significa que ainda está no início, pois muitas falas mencionam que as PPP's no Brasil, estão acontecendo há dez anos. E alguns dos entrevistados enfatizam que em alguns setores já existe uma consolidação, como por exemplo, contratos de concessão envolvendo rodovias e saneamento (E6).



Figura 7. Palavras interpretadas nas falas de especialistas, que refletem a percepção destes sobre o cenário de parcerias público privadas (PPP) no Brasil.

Fonte: [www.menti.com](http://www.menti.com).

Na Figura 8, foi descrita parte das respostas de cada especialista que respondeu às perguntas sobre sua percepção em relação ao cenário atual das PPP's no Brasil. De acordo com o especialista (E1), a falta de capacidade de investimento por parte do poder público para consolidar a implementação das PPP's e o seu funcionamento de maneira mais ágil, pode estar atrelado a situação financeira do país. O momento atual das PPP's no Brasil é algo que ainda está iniciando, exemplo disto são os, pouco mais de cem contratos existentes em todo o país. Segundo os especialistas entrevistados, o número ainda é bem baixo e a instabilidade econômica do Brasil faz com que a consolidação das PPP's caminhe de forma mais lenta.

Cenário das PPP's no Brasil		Categorias
E1	As PPP's passam aí por um momento de duas faces, por um lado muitas pessoas acreditam que as PPP's são uma solução para os problemas do Brasil, já que o poder público não tem capacidade de investimento, e como o Brasil é muito defasado em infraestrutura, seja ela na infraestrutura social ou não, as PPP's surgiram, tem 10 anos a lei de PPP. São mais de 100 contratos assinados aqui no Brasil e ela passa por um momento de euforia, porque de um lado os gestores públicos enxergam das PPP's um caminho para solucionar os principais problemas das cidades, dos estados e da federação, e por outro lado você tem um conjunto de investidores que a gente pode chamar do setor privado, que tem apetite por esses projetos.	Inovador
E2	Porque o cenário hoje é, curva de aprendizado que é muito íngreme, já passou da fase mais íngreme, e está entrando para uma fase dos tipos de projetos de relativa estabilidade, esse é o cenário hoje de PPP's.	Estabilidade
E3	Então vê que alguns setores têm avançado para a agenda de PPP no sentido stricto sensu porque existem recursos diferenciados para ela, para a administração pública. Então eu vejo esse momento de uma consolidação dessa agenda, um empurrão muito forte das concessões, uma questão fiscal, e uma talvez, tirando casos isolados de PPP com recursos carimbados, uma retração das PPP no sentido stricto sensu.	Consolidado
E4	Eu acho importante mencionar que quando a PPP surge em 2004 como uma lei federal, ela vem para suprir uma carência de infraestrutura pública num cenário de pouca reserva financeira por parte dos governos, então as PPP's servem para viabilizar essas estrutura por meio de serviços[...] hoje o cenário sobre PPP's no Brasil eu diria que é incerto, por vários motivos o instrumento PPP não foi plenamente utilizado, estamos aqui no município de São Paulo e tem mais de 10 anos de lei de PPP, a lei de PPP e de 2007 no município, passando dez anos a gente não tem nenhum contrato assinado.	Incerto
E5	Eu acredito que o cenário hoje, é um cenário de aguardar, o que vem, mas certamente é muito promissor, considerando os benefícios que esse instrumento traz, seja do ponto de vista de dar um fôlego fiscal para estados e municípios, mas também para o federal, mas sobre tudo pela eficiência que pode trazer.	Eficiente e Inovador
E6	Eu acho que PPP tem desenvolvido bastante principalmente no nível subnacional principalmente nos estados e municípios, a gente ainda não tem um cenário consolidado de PPP no sentido stricto, no âmbito federal, embora, se a gente levar em conta a parceria público privado no sentido mais amplo como contrato de concessão, como contrato de parceria aí sim, a gente já tem um histórico muito mais abrangente no governo federal e outros estados que a gente está com plano de concessão de saneamento, está com plano de concessão de rodovia, concessão de outro empreendimento, logística com aeroportos, rodovias, portos, depende do contexto, depende do recorte que a gente atribui a essa expressão PPP.	Incerto
E7	Eu acho que a gente tem uma experiência muito incipiente com as PPP's, estamos com um pouco mais de cem contratos pelo país e isso é muito pouco, e acho que tivemos momentos melhores e piores em relação as PPP's, tivemos boas e más perspectivas em relação ao desenvolvimento desse mercado por assim dizer, mas eu acho que atualmente, estamos acabando de sair de uma crise política, digo acabamos de sair por conta das eleições, há uma expectativa de que o novo presidente seja ele quem for, tenha a legitimidade necessária pra poder implementar um programa de construção de PPP's.	Inovador
E8	Eu acho que é um desafio no Brasil essas entidades sem fins lucrativos gente que queira fazer isso é desafio, mas é mais fácil encontrar algumas entidades que deem para ela essa condição dela gerar alguma renda, também tem muito preconceito contra comercio...	Desafiador
E9	Então a gente tem vários instrumentos jurídicos diferentes para você formalizar essa parceria e no Estado de São Paulo é algo mais recente que começou a ganhar mais força agora em 2016 e esse ano a gente deve ter aí o primeiro projeto de concessão sendo lançado, que é na Cantareira no Parque Estadual Cantareira e no Parque Estadual Campos do Jordão.	Inovador

Figura 8. Cenário das Parcerias Público Privadas no Brasil na percepção dos especialistas entrevistados.

Fonte: Elaborado pela autora

Para o especialista (E2) as PPP's no Brasil ainda estão em fase de aprendizagem, pois o setor público ainda busca mecanismos de ajustes para o desenvolvimento das PPP's, talvez seja por isso, que exista essa demora nos avanços. As PPP's alteram suas configurações de acordo com o setor em que será implementada, o que pode ocasionar variação na forma do investimento. Entende-se, com isto, que as PPP's são instrumentos usados também para buscar recursos.

As implementações das PPP's compreendem uma necessidade no Brasil, pois é perceptível uma escassez de recursos públicos, o que causa carência na infraestrutura do país e denotam questões que viabilizam a parceria entre o setor público e o privado. De acordo com o E1 é uma novidade na gestão e no Brasil ainda é um instrumento novo (E1), que vem se desenvolvendo para possibilitar a capacidade de o Estado atender as demandas de políticas, econômicas e sociais (da Silva, Senna, & Júnior, 2013).

Para o Brasil, as PPP's são instrumentos favoráveis em decorrência do fator econômico do país, pois os recursos não são suficientes para atender à necessidade dos serviços de infraestrutura composto por setores da educação, transporte, assistência médica e hospitalar, tratamento e abastecimento de água. A gestão privada é mais eficiente do que a pública na parte de custo (E4), manutenção de longo prazo e financiamento. O modelo PPP se ajusta muito bem ao Brasil, levando em consideração a necessidade de melhoria dos serviços prestados pelo setor público em diversas áreas como educação e cultura (FGV, 2014).

## **4.2 Percepção de especialistas sobre PPP**

Para a percepção dos especialistas entrevistados sobre a PPP no Brasil, as respostas foram divididas em seis categorias: 1. Benefícios da PPP; 2. Riscos e ameaças; 3. Desafios da PPP; 4. Entraves da PPP no Brasil; 5. Concessão, Parcerias Público Privadas; e 6. Elementos para Estruturação de Sucesso no Brasil.

### **4.2.1 Benefícios**

Na Figura 9, são descritos trechos das falas dos especialistas, os quais demonstram suas percepções sobre os benefícios das PPP's para o Brasil, assim como a categoria de resposta avaliada pela autora. Dentre os benefícios, estão melhoria e eficiência na prestação de serviços públicos a população (E2 e E7), gestão mais profissionalizada (E1) com tecnologia e inovação (E5), como também “sistemas de controle mais rígidos” (E1). De maneira geral, melhoria na gestão (E6), com flexibilidade, responsabilidade (E3), transparência (E2) e parceria na gestão (E9). Destacam-se também os recursos financeiros que a iniciativa privada traz como contribuição (E1, E4 e E7).

Benefícios das PPP's para o Brasil		Categorias
E1	A PPP, além de ter uma preocupação de longo prazo, uma fase de planejamento da construção e da operação do empreendimento mais bem feito, mais preocupada com os resultados, ela tem uma gestão mais profissionalizada que visa um resultado, uma contraprestação financeira. Então eu acho que a gente pode colocar essas duas como assim vantagens desse histórico de PPP aqui no Brasil.	Gestão
E2	São os benefícios de economia fiscal, que é muito importante, você tem benefícios na deficiência na prestação do serviço público, dos vários seguros públicos, você tem benefícios de competitividade decorrentes determinados serviços, benefícios sociais por causa da melhor entrega e qualidade de serviços públicos de todas as áreas, e você tem benefícios de transparência, primeiro que por onde comecei que é o de se tornar as coisas mais claras.	Transparência
E3	Então essa perspectiva de ciclo de vida traz uma racionalidade maior porque você fica responsável por todas as fases, quanto da construção como o da operação, eu acho que isso é uma vantagem importante. Uma outra vantagem importante que eu vejo é mudar a relação de forças entre o poder público e o poder privado.	Responsabilidade
E4	Então o benefício maior de PPP e que ela viabiliza ela tem a capacidade de viabilizar construções de infraestruturas de interesse social de interesse público, sem a necessidade que os governos tenham os recursos integrais para o custeio dessas obras	Recursos financeiros
E5	O primeiro deles é o aumento na própria eficiência contratual, que quando você faz uma contratação ou um projeto de licitações ao trazer a iniciativa privada [...] normalmente isso está atrelado a trazer novas tecnologias, a trazer mais inovação, não que isso seja garantido, mas, isso aumenta a possibilidade de utilizar a expertise do setor privado na prestação de serviço público, que a gente sabe que a reclamação da qualidade da prestação do serviço público no Brasil causa.	Inovação
E6	Especialmente melhoria da gestão, porque você consegue convocar um particular, tem menos custo de transação, tem mais flexibilidade da gestão do empreendimento para poder liberar aquele projeto. Então eu vejo que o principal ganho de eficiência está em melhoria de serviço e redução do custo da prestação do serviço.	Flexibilidade
E7	Pelo menos há dois benefícios muito evidentes, primeiro, melhorar a eficiência na prestação dos serviços, tanto nos serviços públicos, como nos serviços da administração. Segundo eu acho que a remuneração por desempenho é o sistema de pagamento para os indicadores de serviço que funcionam para melhorar as performances do contrato por outro lado.	Eficiência
E8	Os benefícios das PPP's é que já tem uma previsão de um pagamento do governo, é você transferir para uma gestão privada todos os serviços prestados pelo público, para que se tenha uma eficiência e não deixe a desejar para a população.	Responsabilidade
E9	O principal benefício é o estado poder concentrar o foco dele atuação nas áreas de conservação, proteção e fiscalização e o setor privado focar naquilo que ele é melhor que é a gestão de negócios, prestação de serviços [...] então o benefício principal é esse cada ator envolvido na parceria foca naquilo que ele sabe fazer de melhor, então acho que isso gera um melhor resultado para o trabalho, considerando que o estado tem uma limitação de recursos.	Parceria

Figura 9. Percepção dos benefícios da Parceria Público Privada para o Brasil na percepção de especialistas entrevistados, com destaque para os pontos positivos.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Dentre os principais benefícios das Parcerias Público Privadas, estão o compartilhamento de riscos da gestão pública com a gestão privada, eficiência e a melhoria na qualidade dos serviços prestados (Radar PPP, 2018). O Banco Mundial em 2017 emitiu um

relatório, no qual relata que as PPP's têm a capacidade de diversificar e de inovar os serviços que são ofertados pelo setor privado e, em detrimento disto, traz maior eficiência no uso dos recursos (Banco Mundial, 2017). Isto reforça que as estruturas de PPP ofereçam uma enorme flexibilidade em termos de planejamento e mudanças na demanda futura.

A transparência é ferramenta essencial de informação para a comunidade, é um instrumento em que as partes interessadas vão utilizar para se ter um diálogo em relação a operação e realização da PPP. A boa gestão e a transparência formam duas bases, as quais vão dar garantia o melhor retorno possível para o corpo social na efetivação de um empreendimento. Ainda sobre a transparência, a lei preconiza que os contratos sejam disponibilizados ao público (Pasin, 2012).

#### **4.2.2 Riscos e ameaças**

Trechos das falas sobre riscos e ameaças das PPP's percebidos por especialistas são demonstrados na Figura 10. De acordo com a fala do especialista E1, a falta de informação e transparência por parte do setor público para a sociedade é um risco. As parcerias são uma forma de o governo confiar a iniciativa privada, tornando reais os objetivos da gestão, ou seja, cumprindo sua obrigação de atender aos anseios da população. O poder público deve atender interesses da sociedade, enquanto que o parceiro privado deve cooperar com a missão do governo. Dessa forma, analisar a percepção de representantes da sociedade é muito importante para o sucesso de uma gestão, pois é possível diagnosticar lacunas, as quais podem ser resolvidas.

Percepção sobre os riscos e ameaças das PPP's		Categorias
E1	Nessa experiência que eu tenho de 10 anos de relacionamento com o poder público e investidores ligados em infraestrutura, existe um cenário de pouca informação e de pouca transparência, onde os interesses privados, privados no sentido dos indivíduos, ou partidários, se sobressaem aos interesses da comunidade, da sociedade. Então você tem uma corrente de pessoas que afirmam que fazer PPP é privatizar, é uma coisa pública que virou privada, e se virou privada vai ter tarifa e vai ser caro. Então uma ameaça para o aumento do número de PPP no Brasil seriam as falhas de comunicação entre os envolvidos e a sociedade.	Transparência Gestão social
E2	As ameaças são parecidas. Tem um risco importante fiscal [...]a lei de PPP ela assume outorga negativa, porque na verdade é contra a legislação, então ao assumir essa outorga negativa se é contra a prestação, você expõe o setor público a risco.	Risco fiscal
E3	Os contratos precisam ser bem desenhados [...]um outro aspecto que eu vejo é a questão da mensuração de desempenho, não adianta ter um contrato de mensuração de desempenho se quando chega lá no setor público eu não tenho um bom fiscalizador do contrato, eu tenho que ter um governo preparado para olhar esse contrato e fazer as fiscalizações.	Gestão (mensuração de desempenho e fiscalização)
E4	Se o contrato não for bem feito existe seriamente um risco de judicializar, de uma das partes abrir um processo, de fazer um equilíbrio de contas e o governo com isso perder muito dinheiro. Então precisa ser muito, muito, muito bem feito. E a ameaça, ameaças PPP's, não vejo nenhuma ameaça clara, eu acho que ameaça eventualmente crise econômica e uma ameaça por que o governo tem que ter capacidade de honrar com seus pagamentos. Eu acho também que as PPP's mal feitos são uma ameaças para as futuras PPP's.	Gestão; Crise econômica
E5	Olha na minha percepção o principal risco fiscal, é (inaudível) que eu estava te dizendo, de os governos começarem a usar PPP e concessão simplesmente porque não tem dinheiro em caixa para fazer investimentos públicos.	Risco fiscal
E6	O principal risco é o risco de inadimplência e o risco de o poder público não conseguir honrar as obrigações que assumir. Mas outro risco que a gente pode colocar também e o risco fiscal e risco de os entes públicos assumirem mais obrigações no longo prazo do ele tem condições de pagar.	Risco fiscal
E7	Então eu acho que os riscos e ameaças estão relacionados a falta de capacidade técnica e institucional das administrações públicas, primeiro de gerar bons projetos e segundo em relação a gestão das PPP's, gestão da execução das PPP's, a administração pública depois ela vai ter que acompanhar a execução das PPP's e administrar ali, todo o controle que se estabelece sobre a prestação de serviços direto aos PPP.	Gestão
E8	A parte financeira é um risco, porque o governo não dá garantia de absolutamente nada e tem a parte jurídica numa complexidade que falta confiança. E as ameaças estão ligadas aos riscos, o que de fato isso vai dar garantia para a entidade privada, e o que a entidade pode ofertar para a população, o governo não quer saber se está entrando ou não dinheiro para manter aquele determinado espaço, tem que fazer, mas para isso ele também precisa cumprir com a parte dele e mudar um pouco o arcabouço jurídico e todos ganham, ganha a população principalmente.	Gestão financeira
E9	Você tem um risco da própria natureza do negócio, então o setor privado ele apresenta uma proposta, um plano de negócio, mas as vezes por fatores externos ou mesmo de gestão dele, ele não consegue ser inerente ao negócio, então do ponto de vista de riscos a gente tem vários no ponto de vista ambiental, econômico, o social. E ameaças aí a gente pode ter ameaças que estão um pouco relacionadas aos riscos também.	Gestão

Figura 10. Percepção dos riscos e ameaças da Parceria Público Privada para o Brasil, de acordo com a percepção de especialistas entrevistados.

Fonte: Elaborado pela autora.

O especialista E2 afirmou que as ameaças e os riscos são bem parecidos, mas que uma outorga negativa expõe o setor público ao risco. O risco fiscal também é mencionado por especialistas (E2; E5 e E6) e, para alguns, a crise econômica no país está relacionada aos riscos que a mesma oferece, resultando em inadimplência falta de equipe técnica e em bons fiscalizadores de contratos (E3, E4, E6). A complexidade jurídica e a falta de confiança também são consideradas riscos e/ou ameaças pelos entrevistados (E7, E8, E9).

Parcerias entre o setor público e o privado tem o propósito de planejar, conceber, financiar, construir e operar projetos. Um dos aspectos importantes e que diferencia as contratações de PPP's, em relação aos contratos comuns, é a gestão compartilhada de riscos. Esta parceria deve propiciar este compartilhamento de responsabilidade durante a vigência do contrato (Webb, & Pulle, 2002).

Todos os fatores de risco apresentados pelos especialistas estão ligados a uma boa gestão, plano de negócio bem elaborado e equipe técnica qualificada. A matriz de risco é um dos elementos fundamentais para o contrato de concessão e de PPP. Esses riscos, sendo identificados e analisados, é que causarão efeito sólido garantindo manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. É responsabilidade da administração identificar os riscos, por isso é importante uma equipe técnica bem capacitada à frente da implementação de uma PPP (Guimarães, 2016). Por este motivo é muito importante avaliar os riscos dos contratos de PPP, tendo em vista a sua complexidade e longo prazo.

#### **4.2.3 Desafios da PPP**

Na Figura 11, são demonstrados trechos selecionados pela análise da autora que melhor reflete a percepção dos especialistas sobre os desafios da Parceria Público Privada para o Brasil. Os desafios apontados pelos especialistas estão relacionados a ausência de debate; a comunicação entre o setor público e a sociedade é fundamental, pois é importante que a sociedade tenha uma opinião, seja ela contra ou a favor dos projetos implementados (E1). Outros desafios relatados pelos especialistas estão relacionados a escala de instrumento (E2); garantias de um contrato bem feito, com uma matriz de risco bem definida (E3 e E4); segurança jurídica, estudo técnico antecipado, capacitação dos gestores e criação de um ambiente de estabilidade econômica no Brasil (E5, E6; E7 e E8). Na percepção dos especialistas é enfático que as PPP's precisam superar vários desafios para que haja uma larga escala de contratos no país.

Desafios das PPP's		
E1	Eu acho que vai levar um tempo para isso se resolver, são questões complexas que dependem de aprofundamento de debates, a sociedade precisa participar entender. Então eu acho que estamos no caminho certo, que é colocar esse tema a mesa, é promover encontros, debates sobre esse tema, para que as pessoas conheçam e possam opinar, ou favoravelmente, ou contrariamente, o que tem hoje no Brasil é uma ausência de debate.	Informação (falta) Transparência
E2	Eu acho que o grande desafio é escalar o instrumento tem várias questões tem que ser endereçadas, uma que é claramente o de garantia de conseguir melhores modelos de garantias, outra é de validar modelos de negócios com a aceitação de órgãos de controle.	Órgãos de controle
E3	Como o poder público muitas vezes deixa de pagar, ele quer ter maior garantia. Mas isso é um desafio muito mais para viabilizar as parcerias do que necessariamente após a assinatura de um contrato, porque se você não tem essas garantias você não consegue nem atrair o seu parceiro porque ele vai achar que tem risco demais, talvez uma coisa um pouco mais específica, mas eu acho que para crescer a agenda de PPP no sentido stricto sensu, isso é uma coisa que o Brasil vai olhar também, vai ter muito mais concessões do que PPP.	Contrato
E4	Eu acho que os desafios maiores são contratos bem feitos, para fazer bem feito o contrato se precisa de uma equipe qualificada, você precisa de muito cuidado, conhecer profundamente todos os detalhes técnicos do projeto que você está envolvido. Você precisa fazer um modelo econômico muito bem respaldado ne, um plano de negócios sólido com estimativas reais de receitas ne, de custos matriz de risco bem definida, então acho que os desafios maiores são do ponto de vista da elaboração dos contratos.	Contrato
E5	Eu acho que tem 3 grandes desafios, o primeiro desafio, é o desafio da capacitação técnica [...] um outro desafio são os meios de financiamentos para essa estrutura, com a redução da participação do BNDS, na concessão de subsídios, para a infraestrutura. O terceiro desafio é o ambiente de segurança jurídica para o investimento privado em infraestrutura, a gente ainda no Brasil tem muita mudança de regra, você assume um contrato e depois muda.	Contrato
E6	Um dos desafios que existe e da capacitação dos gestores públicos, e o da capacidade de o poder público estruturar projetos de qualidades e é de o mercado também está preparado, a gente ter atores no mercado com visão de longo prazo, visão de financiado, que consigam ingressar nesse tipo de projeto e entregar ne a sua execução ao longo da vigência do contrato.	Projeto x contrato
E7	As dificuldades relacionadas com a crise macroeconômica na qual ainda não saímos, acho que há chance de termos medidas de curto prazo que possam funcionar para acautelar o mercado, oferecer mais segurança, criar um ambiente de maior estabilidade econômica que também é necessário para a gente desenvolver PPP's e concessões para atrair investimentos e etc.	Crise macroeconômica.
E8	O maior desafio que eu vejo, eu acho que esse assunto está na pauta, é encontrar um arcabouço jurídico que permita a experimentação, que faça um estudo técnico antes.	Estudo antecipado
E9	Então os desafios eles estão associados a essa área de negócio novo e que faz parte do processo de aprendizado, então superar tudo vai ser aí o principal desafio dos gestores tanto do setor público quanto do privado.	Inovação

Figura 11. Percepção dos desafios da Parceria Público Privada de especialistas entrevistados.

Fonte: Elaborado pela autora.

O período de aprendizagem da legislação PPP no Brasil foi longo, durou mais de uma década e o número de contratos assinados ainda é bem pequeno. Levando em consideração o número de projetos executados no Brasil, afirma-se que as dificuldades são variadas e envolvem

questões estruturais, institucionais, financeiras e até mesmo culturais (CBIC, 2016). Outro grande desafio é flexibilizar a legislação, para incentivar o uso das PPP's. A desconfiança entre os setores público e privado é outro desafio que precisa ser superado, suspeitas de deslealdade implica em elevados custos sociais e inviabiliza a implementação de projetos de parceria (FGV, 2014).

#### 4.2.4 Entraves

Na Figura 12 destacam-se trechos das falas dos especialistas em relação a percepção destes, sobre os entraves de PPP's no Brasil. Os principais entraves destacados pelos especialistas (E1, E2 e E3) estão relacionados a contratos de longo prazo, falta de qualificação profissional dos funcionários públicos, lentidão e falta de informação. Para os especialistas (E4, E5 e E6) dentre os entraves estão a falta de informação e isso acaba gerando um desentendimento entre os envolvidos; as PPP's carecem de projetos de boa qualidade e um bom relacionamento entre os setores. Na percepção dos entrevistados (E7, E8 e E9), o principal entrave a ser vencido é o cenário jurídico das PPP's. Eles reforçam que existe uma dificuldade para fazer essas interpretações jurídicas e, principalmente, porque falta equipe técnica preparada que faça essa análise um pouco mais minuciosa.

Percepção sobre entraves da PPP		Categorias
E1	Contratos de longo prazo com a quantidade de dinheiro que envolve projetos dessa magnitude, ele precisa de garantias públicas e privadas financeiras para ser financeiras. Então eu acho que o mercado de financiamento de garantias no Brasil é pouco desenvolvido. O outro que eu acredito que seja também é a pouca qualificação dos funcionários públicos, quando digo funcionários públicos, digo também do legislativo, acho que o legislativo ou das cidades, ou estadual ou dos estados ou federal, não está preparado não tem conhecimento para legislar sobre PPP	Contratos de longo prazo Financeiras
E2	Então infelizmente no ambiente de PPP a coisa tem que evoluir muito lentamente. Você fala em mais de décadas do que em anos, que até o modelo ser testado, ser validado, funcionar para novos projetos daquilo ali, são muitos anos.	Lentidão
E3	A equipe técnica falta conhecimento, de estar olhando uma PPP mas está na cabeça uma lei de concessões que é um outro regime e ai começa a fazer perguntas porque está olhando para a lente errada o instrumento, e você vê que tem muitos projetos que param em 6 a 8 meses para responder questionamentos que alguns são muito pertinentes e outros são frutos de desinformação por desentendimento do próprio instrumento.	Desinformação;
E4	Eu acho que é uma boa relação, uma boa comunicação com órgão de contas também e algo que supera um entrave, eu acho que o entrave poderia ser a falta de comunicação entre governo e cortes de contas	Desentendimento
E5	Na hora de fazer o projeto, o programa de PPP e concessão falta muita capacitação técnica, isso vale no setor público e no setor privado está, mas é mais planejado no setor público.	Capacitação
E6	Os entraves? Acho que tem a ver com um pouco do desafio e dos riscos são então eu diria que a gente precisa de projetos com boa qualidade, a	Projetos de boa qualidade

	gente precisa de mercado amadurecido, acho que tem uma convergência muito grande com os apontamentos sobre os riscos e sobre os desafios.	
E7	O principal entrave é a questão jurídica que é muito burocrático.	Jurídico
E8	O jurídico é o entrave principal, acho que juridicamente o contexto amarrado não existe contrato de longo prazo para entidades sem fins lucrativos, só existe contrato de curto prazo, lucrativo tem em longo prazo que é a PPP.	Jurídico Contrato de longo prazo
E9	Com relação aos entraves das PPP's eu diria que são do ponto de vista de legislação, por mais que a gente tenha uma legislação hoje de procedimentos estabelecidos para você desenvolver as parcerias ainda existem lacunas né, existem dúvidas com relação a forma como o governo implementa isso, a gente está desenvolvendo um projeto piloto.	Jurídico

Figura 12. Percepção de entraves da Parceria Público Privada no Brasil.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

De acordo com as percepções dos especialistas entrevistados, nota-se que em suas falas, destaca-se a falta de informação e comunicação, falta de conhecimento e a necessidade de mais experiência, desde a elaboração de um contrato de PPP, até a avaliação de desempenho. É notório que os avanços das PPP's no Brasil, dependem de muitas questões a serem bem interpretadas pelos atores envolvidos, mas o que vai dar um salto para a consolidação das parcerias é o cenário jurídico. Uma vez que a política do país se prolonga em uma legislação rígida e não muito aplicável (FGV, 2014).

A participação da sociedade civil nesse novo processo é, sem dúvida, primordial, levando em conta o tempo em que a gestão privada assumirá o controle de algum setor. Por esse motivo, é necessário que a população tenha espaço para se manifestar sobre os projetos que se pretendem realizar (Athayde, Gusmão, & Silva, 2006).

Uma das soluções apontadas pelo especialista E5 é capacitação, mas, para isso, as informações precisam ser consolidadas. É necessário que tenha uma equipe técnica qualificada para entender dos procedimentos das PPP's e é preciso estudar os instrumentos que compõe uma PPP, para que se tenha melhor diálogo entre os envolvidos.

#### 4.2.5 Concessão, Parceria Público Privada e Privatização

Na Figura 13 estão trechos das falas dos especialistas sobre a diferença de concessão, PPP e privatização. Todos os especialistas explicitaram que o que difere uma concessão de uma PPP é a legislação (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8 e E9). Alguns responderam que PPP é um tipo de concessão, na qual existe três modalidades que vão dar um direcionamento para o contrato. Dois dos entrevistados explicitaram em detalhes os modelos que compõem uma PPP, existe a concessão comum, concessão administrativa e concessão patrocinada (E2 e E7). Para cada uma delas tem um tipo de contrato. Em relação a privatização, foi unânime a resposta de

todos os entrevistados e afirmaram que privatização é o Estado vender um bem público, que nunca mais voltará para a gestão pública (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8; E9).

A legislação conceitua dois tipos de PPP's: a concessão administrativa e a patrocinada. Na PPP administrativa o serviço é prestado diretamente ao público, com cobrança tarifária e tem um complemento financeiro por parte do setor público e que, provavelmente, será feita cobrança de tarifas aos usuários. Porém a gestão pública é usuária de forma direta ou indireta dos serviços (Moreira & Guimarães, 2012).

Na concessão patrocinada, o poder público vai auxiliar o setor privado nas prestações dos serviços, ou seja, haverá aí um investimento do poder público para complementar a prestação de serviços ao público em geral (Moreira & Guimarães, 2012). Na concessão comum, o setor público não pagará valor algum e a concessionária assumirá os riscos (Guimarães, 2017).

As privatizações, ocorrem quando o governo vende empresas pertencentes ao estado para uma iniciativa privada, normalmente isso ocorre quando uma empresa estatal não está gerando lucros e sem condição de competir no mercado, ou mesmo quando passa por sérios problemas de finanças. No Brasil, esse modelo ganhou destaque nos anos 90, quando o governo da época lançou o Plano Nacional de Desestatização [PND] (Pinheiro, Giambiagi, & Moreira, 2001).

Concessão, Parceria Público Privada e Privatização		Categories
E1	Entendo que PPP é um tipo de concessão, e aí você tem questões técnicas que diferem uma da outra, que são participação de contraprestação pública ou privada, eu acho que você já deve ter passado por essa fase de entender o que é um o que é outro. Privatização é diferente de PPP, porque a privatização é quando você pega um ativo e vende ele, passa o seu controle para o privado e não tem mais nenhum mandato sobre isso e lá passa a ter outro dono.	Concessão
E2	Concessão e PPP são a mesma coisa. No Brasil, por força da legislação brasileira e da política em que a PPP foi editada, você tem a separação em três modalidades, três tipos de conta: a concessão comum, a concessão administrativa e a concessão patrocinada. A privatização ela é diferente: é um 'animal' que não contem a figura dos bens reversíveis das três modalidades de concessão disponível no Brasil.	Concessão
E3	Concessão e PPP você não tem a transferência da posse, você tem a pactuação com a parceria público privada que dentro das regras do contrato e durante a vigência do contrato cumpre com determinado papel que foi pactuado com o poder público. Privatização é você alienar o bem, é você vender o bem, bom, parques não podem ser privatizados.	Concessão Alienar
E4	Quando a gente fala de PPP, PPP é um tipo de concessão ne, tanto como quanto PPP são na verdade contrato de prestação de serviços PPP e contratar um serviço. Privatização não é nada mais nada menos que vender algo público ne, desafetar um imóvel, vender um imóvel ou uma empresa pública, privatizar e isso.	Concessão Desafetar
E5	NO ponto de vista lato, macro, a parceria pública privada no sentido, por exemplo, como é o entendimento no reino unido, ela envolve diversas formas de colaboração entre o setor público e o setor privado, na prestação, na construção da infraestrutura, na prestação do serviço público, no caso da privatização não, a	Concessão

	propriedade deixa de ser do setor público e passa a ser do setor privado, e isso é bom porque existe muita confusão conceitual sobre isso.	Vender
E6	O que diferencia uma PPP de uma concessão é o fato de que na PPP eu tenho participação de capital, de recursos públicos a pagar o concessionário e a concessão ela que se sustenta sozinho com tarifas do usuário. Em relação a privatização, aí a gente não está falando mais de um contrato de gestão, um contrato com prazo determinado, o que a gente tem e a mera transferência do controle e empresa estatais para um particular, e aí a empresa não precisa nem prestar um serviço público, pode ser por exemplo o caso da Vale do Rio Doce, pode ser o caso da Embraer, sendo que o ente público ele abre mão do controle acionário que tem de uma empresa que permite que um particular possa assumir à sua gestão.	Concessão
E7	Concessão, é um contrato de longo prazo cuja a principal diferença em relação as PPP's que também são contratos de longo prazo, é que a gente tem três tipos de concessão no Brasil. Concessão comum, patrocinada e administrativa, a concessão patrocinada e administrativa, são consideradas PPP's, são qualificadas como PPP. Pela lei privatização é um termo que não tem sentido técnico específico, as pessoas costumam usar, o termo privatização, a venda de artigos estatais, por exemplo a venda de uma empresa, tira a empresa do domínio da administração pública.	Concessão
E8	Então PPP e concessão você está transferindo um artigo da cidade para ser gerido para uma entidade privada. A privatização é que vendeu o artigo, nessa conversa dos parques, não é privatizar os parques é privatizar a gestão dos parques, o parque é público não pode ser vendido.	Concessão
E9	Você tem vários formatos de parceria, mas a diferença básica da concessão é que na concessão o parceiro privado ele detém o direito de uso de uma área específica. Concessão e privatização, são coisas totalmente diferentes, então para deixar claro na concessão o bem continua do estado e o privado ele tem o direito de uso de parte de área do estado, terminou o contrato de concessão o bem volta para a mão do estado e privatização não o bem deixa de ser do estado.	Concessão Vender

Figura 13. Percepção de especialistas sobre Concessão, Parceria Público Privada e Privatização  
Fonte: Elaborado pela Autora, 2019

#### 4.2.6 Estruturação de PPP no Brasil

Na Figura 14 a seguir, estão trechos de discursos de especialistas que relatam suas percepções sobre PPP de sucesso no Brasil. Estes trechos de falas dos entrevistados, avaliados pela autora, forma os que melhor respondiam à pergunta de pesquisa. Os (E1 e E2) relataram que, para se ter uma PPP de sucesso no Brasil é necessário que se tenha uma segurança jurídica e que os números de contratos cresçam. Os entrevistados (E3 e E4) reforçaram que a PPP, por ser um projeto de políticas públicas, é necessário que o governo dialogue com a sociedade civil. Mais uma vez, nas falas dos entrevistados (E5 e E6) houve referência à equipe técnica qualificada, para que os contratos sejam bem apreciados; a gestão pública tem que estar bem aparelhada. Indicadores de serviços, equipe qualificada (E7, E9). O entrevistado (E8) afirmou não conhecer os elementos necessários para que uma PPP seja bem-sucedida.

Na sua opinião quais os elementos necessários para estruturação de uma Parceria Público Privada de sucesso no Brasil		Categoria
E1	Acho que a gente pode falar sobre o contexto de mercado de PPP, que já que são contratos de longo prazo, eles precisam ter a famosa segurança jurídica, e em uma véspera de eleição e ainda mais uma eleição imprevisível, como essa em que o Brasil terá agora em outubro, colocam as PPP também num cenário de espera, porque os investidores também querem entender a visão dos próximos gestores, sejam eles estaduais ou gestor federal.	Segurança jurídica;
E2	Uma boa técnica e a importância desse elemento se torna maior na medida que o número de contratos avança porque no ambiente atual ainda é pequeno, tipicamente o setor público vai buscar as PPP's em ambientes em situações que são as mais propícias as PPP's, quer dizer os primeiros contratos fazem todo o sentido na medida que você avança em um número de contratos em amplitude setorial em título de contratos as PPP's vão fazendo cada vez bem menos sentido.	Gestão
E3	Só pensando que isso é um projeto de política pública você tem que dialogar com a sociedade. O segundo ponto é que os governos carecem de capacidade técnica, você tem Banco Mundial ajudando, você vê a ONU ajudando, você vê o BNDS ajudando, entidades como Semeia e outros parceiros do semeia ajudando, porque as vezes o poder público tem dificuldade e aí ele vai querer contratar um consultor pra ajudar, vai contratar pela lei de licitações ai fica dois anos pra contratar.	Gestão
E4	Eu acho que um plano de negócio sólido, uma matriz de riscos bem definida, um sistema de mensuração de desempenho também muito bem feito que seja fácil de ser aferido, um contrato muito bem elaborado, um caderno de encargos que definam com clareza quais são as responsabilidades de cada parte, então eu acho que esses são na verdade os principais aspectos que eu abordaria como elementos importantes para a estruturação dos projetos.	Responsabilidade
E5	É muito importante montar na parte de estruturação de projetos, que é onde hoje é colocado mais esforço uma boa equipe, seja se você vai fazer isso por conta própria dentro do governo, ter uma equipe disciplinada, o que geralmente é muito difícil, justamente por aquele gargalo de capacitação técnica, ou saber contratar consultores, no caso, de apoio direto aos governos, ou saber apreciar os projetos, então essa fase de estruturação, é uma fase chave, porque no fundo é ela que vai gerar o edital de licitação e de seus anexos que vão pra concorrência,	Responsabilidade
E6	Acho que é o poder público ter capacidade de o estruturar projetos de qualidades e de o mercado também está preparado, qualificado.	Gestão
E7	Primeiro eu acho que tem que ter algum projeto, um projeto bem elaborado, em segundo lugar, a administração pública tem que estar devidamente equipada e aparelhada para a execução de projetos, acompanhar a execução dos projetos, em terceiro lugar, com relação aos PPP's o primeiro do nível da disposição a risco dos investimentos pelos investidores do capital privado, nós temos que ter uma estrutura de garantia bem montada e que dê conta de acautelar os riscos de cárcere privado, em quarto lugar, as PPP's tem que ter um sistema de pagamento bem conectado aos indicadores de serviço, e indicadores de serviço que sejam tecnicamente adequados, sem muita complexidade e que sejam monitoráveis pelo poder público.	Gestão
E8	Não me lembro, teria que ver.	Não tem
E9	O Brasil precisaria ter uma equipe qualificada para a estruturação e elaboração dos projetos de acordo com as legislações e vários outros pontos complexos existentes para implantar uma PPP.	Gestão

Figura 14. Percepção em relação a uma Parceria Público Privada de sucesso no Brasil  
Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A remuneração para o parceiro privado será feita de acordo com a sua eficiência no serviço prestado, o contato por si só já tem um Quadro de Indicador de Desempenho [QID], que vão garantir que os serviços sejam efetivamente prestados. Neste quesito, contém itens que

serão fiscalizados pela gestão pública e a qualidade da atuação, por parte da gestão privada, ou seja, quanto maior sua eficiência, maior será sua remuneração (Pereira, 2013).

A estruturação de uma PPP envolve a participação de integrada e atribuição de responsabilidades documentadas e regulamentadas, a serem cumpridas por cada parte envolvida. Ficou evidente, pelas declarações de cada especialista entrevistado, que a desconfiança e excesso de processos burocráticos, celebrados por meio de contratos com dificultosa interpretação, compreendem obstáculos na organização da PPP. Nesse sentido, Barbosa e Malik (2015) ratificaram que, de acordo com as características da implantação, diferentes medidas de solução das situações devem ser adotadas, de maneira que garantam a isonomia contratual.

A PPP, além da estabilidade macroeconômica, requer clareza e transparência do marco regulatório. O primeiro passo para uma PPP de sucesso é definir quais os objetivos que precisam ser alcançados pelo Estado, em consequência, escolher a forma mais eficiente e a demanda que vai beneficiar a comunidade. Outro fator muito importante é que a PPP requer um período longo de negociação. Para isto os setores públicos e privados precisam ter uma equipe bem qualificada e amadurecida para darem seguimento sem perder tempo em aprendizados, para que tenha uma lucratividade para as partes envolvidas (Araújo, Peduti, & Rover, 2017).

#### **4.2.7 Propriedades: Institucional, Eficiência Administrativa e Ambiente de incertezas**

Para o primeiro bloco da entrevista, que foi direcionada para a percepção dos especialistas em relação às PPP's no Brasil, foi identificada uma categoria que é Parceria Público Privadas e Concessões. Com base nos dados levantados, foram identificados três componentes principais, que são as propriedades: Institucional; Eficiência Administrativa e Ambiente de incertezas. Essas propriedades são compostas por outros códigos identificados nas falas dos especialistas. Esses códigos são características importantes no estudo sobre as PPP's no Brasil, eles estão descritos na Figura 15.

<b>Categorias</b>	<b>Propriedades</b>	<b>Descrição e características</b>	<b>Evidências</b>
PPP's e Concessões	Institucional	Estabilidade. Contrato. Órgãos de Controle. Arcabouço Jurídico. Contratos de Longo Prazo. Lentidão. Edital para 35 anos. Responsabilidade. Parceria. Jurídico. Segurança Jurídica. Capacitação.	Autores e Entrevistados (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9)  Meyer; Rowan (1992);  Fiani, R. (2016).
	Eficiência Administrativa	Inovador. Gestão Social. Mensuração de Desempenho. Gestão. Transparência. Flexibilidade. Qualidade. Benefícios. Qualidade de Serviço. Percepção de Benefícios para Biodiversidade. Consolidado.	Autores e Entrevistados (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9)  Guimarães (2017);  Souza, Silva & Araújo (2015)  Tang, Cheng e Shen (2010),
	Ambiente de Incertezas	Incerteza. Riscos. Ameaças. Risco Fiscal. Crise econômica. Crise macroeconômica. Compartilhamento de riscos. Entraves. Desafiador. Desafios. Desinformação. Desentendimento. Recebimento financeiro.	Autores e Entrevistados (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9)  Peroni, & Caetano (2012)  (Da Silvera, & Borges, 2007).

Figura 15. Descrição das categorias, propriedades e evidências dos dados coletados  
Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

### Institucional

As organizações estão sobrepostas em um cenário formado por regras, crenças e valores, as quais se consolida com a participação da sociedade. Contudo, para que haja uma continuação, é necessário que sejam atendidas as orientações, coletivamente compartilhadas. As organizações disputarão o alcance da legitimidade institucional, sendo assim, suas práticas ficarão cada vez mais homogêneas ou parecidas (Meyer & Rowan, 1992; Scott, 1987, 1992).

Fiani (2018) analisou os problemas que afetam essa modalidade de PPP e considerou que as fontes potenciais de conflitos inibem o desenvolvimento normal dos projetos e resultam em custos de transação. Os especialistas entrevistados ressaltaram que a nova realidade, com a extensão da PPP na gestão pública, traz intrínseca a proposta de eficiência, na administração pública, tornando-a transparente em suas medidas regulatórias, nas diferentes escalas. Pimentel Neto (2016), evidenciou o papel dos governos na coordenação e tomada de decisão para “estabelecer processos de gerenciamento-atuação em diferentes focos da ação pública”.

Conforme Fiani (2018), “é necessário compreender os problemas intrínsecos do arranjo representado pelas próprias PPP's, antes mesmo de considerar fatores relativos ao modelo brasileiro de parceria e também ao ambiente institucional”. Grandes questões envolvendo as PPP's, já estão sendo discutidas, principalmente em relação à qualidade dos projetos públicos, da mesma maneira, referente aos diálogos dos setores públicos e privados, bem como, a

racionalização dos recursos que demandam parceria. O intuito é ampliar e melhorar o desenvolvimento do ambiente institucional, para que as PPP's sejam bem-sucedidas (Fiani, 2016) e a racionalização dos recursos demandados nas parcerias. Grandes questões, entretanto, precisam ser equacionadas no curto prazo, a fim de se incrementar a melhoria do ambiente institucional necessário ao desenvolvimento bem-sucedido.

### Eficiência Administrativa

De acordo com Tang, Cheng e Shen (2010), a qualidade e eficiência ofertadas pelos serviços públicos podem alcançar melhorias quando passam a ser empreendidas pelo setor privado, que ao gerenciar com a sua competência, experiência, tecnologia e inovação, oferece um serviço mais qualificado, que tende a ser satisfatório. É visível que a capacidade financeira do setor privado também contribui para melhor execução dos serviços.

Nóbrega (2009) reforçou que, na concessão administrativa de uma PPP, trata-se de um contrato de prestação de serviços, com demandas que visam o equilíbrio econômico e financeiro da administração pública.

A PPP exige uma estabilidade macroeconômica, clareza e transparência da parte regulatória do projeto, o que se reflete em outra parte importante da PPP, a credibilidade para definição dos objetivos a serem alcançados. O serviço prestado pela PPP tem que ser da forma mais eficiente possível, pois irá atender a comunidade, portanto, é preciso um período maturidade de negociação e na tomada de decisão (Da Silvera, & Borges, 2007).

### Ambiente de incertezas

Quando não se sabe dos riscos que vão aparecer, a gestão privada tende a não apresentar propostas atrativas nas licitações e, geralmente, presumem que terão de suportar todos os riscos que não foram claramente repartidos no contrato. Deve-se ressaltar que os riscos serão compartilhados entre a gestão pública e privados, elevando consideravelmente suas propostas financeiras. A incerteza na aplicação de riscos tem, portanto, um custo, e quem paga essa conta é a sociedade (Peroni, & Caetano, 2012).

Na prática, os desafios já estão sendo confrontados pelos autores, os quais, já estão utilizando o modelo das PPP's. Mesmo que esses experimentos ainda sejam fragilizados, no que, ainda consistem em um ambiente de incertezas em decorrência dos recursos e da utilização dos fundos setoriais aplicados para cada projeto, esses fundos irão mitigar os riscos das PPP's de alguma forma (Da Silvera, & Borges, 2007).

### 4.3 Percepção especialistas sobre PPP para a gestão de parques

Este segundo bloco dos resultados demonstra a percepção de especialistas sobre PPP para a gestão de parques urbanos. A Figura 16 contém trechos das respostas dos especialistas sobre a percepção de cada um, em relação aos benefícios da Parceria Público Privada em parques para a população. Para a maioria dos especialistas entrevistados, eles acreditam que o setor privado tem maior condição e mais possibilidades de investimentos do que o setor público, a maioria considera que os parques, por terem áreas de convivência, requerem melhor conservação, iluminação, segurando, melhorando assim a qualidade dos serviços ofertados para seus frequentadores (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E9). Para o especialista (E9), o objetivo é ter uma gestão privada num parque, na qual a autossustentabilidade dos negócios irá contribuir para os cuidados dos parques, uma vez que a concessionária poderá empreender, melhorando também os serviços para os frequentadores. Já o especialista (E8) afirma, que PPP's, por ser um conceito de empresa lucrativa, não se aplica em parques.

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

E8	É um arcabouço já existente, mas é uma concessão, PPP é um conceito de empresa lucrativa o que não se aplica para parques.	Não se aplica em parques
E9	Do ponto de vista da população é aquilo que eu falei poder usufruir de uma qualidade melhor de serviços de infraestrutura, um espaço onde vai contribuir para o aprendizado dele, para a questão da conscientização ambiental, então os benefícios eles estão associados a essa área de lazer, a essa área de aprendizado, de conhecimento, pesquisa, então o maior benefício é esse, a população ela vai ter um espaço melhor para usufruir, então esse seria o maior benefício da parceria.	Qualidade nos serviços

Figura 16. Benefícios da PPP em parques para a população, de acordo com os especialistas entrevistados.  
Fonte: Elaborado pela autora.

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

Na percepção dos especialistas, o setor privado está mais bem equipado e fornece serviços de forma mais eficiente do que o setor público. As PPP's são vistas como uma forma de os governos aproveitarem o financiamento e o conhecimento técnico do setor privado para fornecer serviços de qualidade ((Forrer, Kee, Newcomer, & Boyer 2010, p. 475).

No entanto, todos os atores envolvidos (Estado, concessionária, usuário). Possuem o mesmo objetivo, que é a boa qualidade do serviço prestado. Desta forma, se o empreendimento atender aos padrões de qualidade, o lucro se torna legal para a concessionária, porém, inviabiliza a busca pela vantagem econômica por parte da gestão pública (Cabral, Lazzarini, & De Azevedo, 2013).

Evidência da incapacidade de investimentos do poder público, a estruturação e implementação de um modelo economicamente viável, em uma PPP, preconiza a adoção de parcerias que atuem na manutenção, conservação e gestão dos parques públicos (Vieira, 2017). Contudo, a regulação da concessão deve ser bem definida e obedecer aos princípios de gestão e prestação de contas ao poder público. Pelo equilíbrio entre o poder público e privado é possível otimizar os custos e assegurar a qualidade e eficiência na prestação de serviços.

A origem das colaborações público-privadas está presa à insuficiência financeira enfrentada por entidades governamentais. Por este motivo surgiram as PPP's para parques sem fins lucrativos. Esta parceria para parques é justamente atribuída às dificuldades econômicas por parte do setor público. Igualmente, o subsídio para manutenção de parques, cada vez mais sofre ameaça porque o governo prioriza outros serviços, como segurança pública, saúde e desenvolvimento urbano (Joassart-Marcelli, 2010).

A implementação das PPP's para o provimento e financiamento de serviços é um modelo que deve ser visto como uma possibilidade para fornecer vantagens socioeconômicas (*value for many*) e um prestador de serviços de qualidade. O público é essencial para execução e adequação do modelo. Isso quer dizer que as PPP's alcancem sua influência, não somente nas gestões pública e privada, mas também que o setor público seja envolvido nesse processo (Guimarães, p. 240, 2012). Lima (2016) relatou que, com o aumento populacional, fica evidente a incapacidade da gestão pública de executar algumas demandas de infraestrutura, políticas públicas e serviços públicos, fazendo-se necessário contratar os serviços de uma gestão privada.

Na Figura 17 estão parte das falas dos especialistas em relação aos benefícios das PPP's para a Biodiversidade. O especialista E1 afirmou desconhecer que esse assunto exista em contratos de PPP's para parques, ele sugere que seja um tema a ser abordado nos editais de contratos, inclusive com a promoção de cursos para a conscientização das pessoas sobre a importância dos parques. Para o especialista E2, a biodiversidade em parques está em um contexto e reforça que o serviço seja transparente e estável. Para o E3, cuidar de parques para o setor público seria um desafio ou até mesmo cuidar de outros equipamentos.

Para o especialista E4, é importante que, num contrato de PPP para parques, conste no contrato uma lista de obrigações para a concessionária fazer, sendo uma delas o cuidado com a fauna e flora. O especialista E5 afirmou que pode ter uma conversão para indicadores de desempenho definidos pelo poder público e reforça que a PPP pode sim, ser um algo positivo para a biodiversidade. Os especialistas E6 e E7 relataram que podem ser criadas obrigações para a concessionária manter a biodiversidade e a preservação da flora. Entretanto, o E8 discorda que parques sirvam para a proteção da Biodiversidade, segundo ele, parque é para descontração do homem e que a biodiversidade tem que estar no campo e não no meio ambiente urbano. Para o especialista E9 é o estado quem tem que focar na preservação da Biodiversidade; ele defende que o estado tem uma maior vocação para a proteção do meio ambiente.

Na sua percepção quais os benefícios da PPP para a Biodiversidade?		Categorias
E1	Eu sugiro que isso seja um tema a ser abordado nos editais e nos contratos, mas confesso que esse assunto eu nunca li sobre, nos projetos dos parques. Mas acho que é fundamental que sejam escritas as regras para promover essa proteção, inclusive poderia quem ficar com a concessão do Ibirapuera, promover cursos com escolas para a conscientização das pessoas sobre a importância de se ter os parques.	Conscientizar
E2	Parque traz biodiversidade num contexto difuso para o benefício privado, pode até aproveitar benefício privado, mas o benefício social do equipamento ele é difuso, nós temos que [inaudível] para ver se a gente consegue pagar pelo serviço de uma forma transparente e clara, estável.	Desafio
E3	Acho que é um maior desafio da administração pública, seja para cuidar de parques, seja para cuidar de outros equipamentos, seja para pensar na conservação ou uso público do parque acho que está dentro da mesma dificuldade referente ao poder público.	Desafio
E4	É importante dizer que o contrato de PPP num parque ele tem um caderno de encadernado que uma lista de obrigações que a concessionária tem que prestar, incluindo obviamente por exemplo cuidado a fauna e a flora em grande nível de detalhe	Indicador de desempenho
E5	Isso pode ser convertido em indicadores de desempenho, e quem define esse indicador de desempenho é o governo, então eu acho que a PPP pode sim ser um instrumento que ajuda a biodiversidade	Indicador de desempenho
E6	Você tem condições de criar obrigações específica para aquele concessionário, para aquele parceiro privado de manter a biodiversidade a preservação da flora né, os ativos ambientais que estiverem naquele parque então acho que é benéfico.	Indicador de desempenho
E7	Eu acho que no caso de gestão de parques por via de PPP há uma série de regras uma série de condições que serão previamente estabelecidas no contrato e devem orientar ali a prestação de serviços a forma de gestão, de atendimento ao usuário, então a biodiversidade tem um valor a ser pesado pela gestão de parques, seja uma gestão estatal, seja uma gestão privada, então não acho que tenha uma relação direta das PPP's na proteção da biodiversidade.	Indicador de desempenho
E8	Eu não concordo que parques urbanos seja a proteção da biodiversidade, acho que é o parque é uma cidade de meio ambiente para o homem e não para a biodiversidade, a biodiversidade tem que está no campo, você tem uma contradição, você tem um meio ambiente urbano e no meio tem um parque nele, para dar aquele contraste, mas não concordo que seja a função desse espaço manter a biodiversidade porque não é um local adequado para isso.	Nenhum
E9	O benefício seria o Estado poder focar mais tempo e nas áreas de conservação e proteção, que é uma especialidade do Estado. O privado ele também pode fazer atividades nessa área, mas o estado tem uma maior vocação para isso, mais tempo de atuação nessa área, então o benefício para proteção seria a decorrência de maior dedicação para as ocorrências de proteção, então isso melhora a conservação dos parques e a proteção da biodiversidade.	Nenhum

Figura 17. Percepção de especialistas sobre os benefícios das PPP's para a Biodiversidade em parques urbanos.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Segundo Siqueira (2010) grande parte da Biosfera está se perdendo, essas perdas se dão pelas atividades do homem, que contribui para a destruição dos *habitats* de animais e plantas. A biodiversidade é um patrimônio da biosfera, devido a sua limitação têm surgido novos conflitos, que envolvem a negociação da divisão e apropriação dos recursos naturais.

O serviço e as características dos parques urbanos se diferem conforme a gestão ambiental e o crescimento das cidades. Com isso, alguns parques, são planejados com o intuito de atender o maior número de pessoas e outros parques estão estruturados para a conservação ambiental. Ambos têm a mesma finalidade, colaborar com a qualidade de vida da população que vive na área urbana (Cardoso, Vasconcellos Sobrinho e Albuquerque Vasconcellos, 2015). Na percepção dos especialistas, a biodiversidade, deveria constar no contrato como um indicador de desempenho para a gestão privada, porém alguns dos especialistas ressaltam que nunca leram sobre a conservação da biodiversidade nos contratos.

Na Figura 18 foi separado trechos das falas dos especialistas que mais se relacionam com os desafios das PPP's para parques. Na fala do especialista E1, dentre os principais desafios estão: o equilíbrio dos interesses públicos e privados e contemplar todos os parques e não somente o Ibirapuera. Para o especialista E2, a falta de informação à população, por parte do governo, é o maior desafio, para ele, acredita-se que uma PPP é uma privatização, ou seja, a venda de um parque para uma empresa privada. Na visão do E3, as Leis de PPP's precisam ser bem pensadas, pois aplicam apenas para projetos acima de vinte milhões e dá um exemplo de uma praça em Buenos Aires, em que o valor necessário, por lá, seja de apenas um milhão. Para ele, o projeto de PPP precisa ser pensando também para projetos abaixo do valor estipulado no contrato. Para o Entrevistado E4, esse tipo de contrato traz uma série de dúvidas, pois trata-se de um modelo inédito no Brasil, uma vez que nunca foi estruturado nenhum contrato de PPP para parques urbanos. Na fala do E5, ele reforça que é um tipo de contrato que gera investimento e que, hoje, o setor público acaba deixando os parques abandonados.

Outro desafio apontado pelo E6 é a importância de sensibilizar a população em relação as PPP's para parques. O especialista E6 evidenciou que, para viabilizar uma PPP, é necessário que haja no espaço uma exploração dos negócios, que vão gerar receitas para a concessão, para que se tenha uma sustentabilidade financeira. O especialista E8 acredita que o principal desafio de uma PPP é saber o que, de fato, o parque representa para o usuário que frequenta o parque todos os dias. Na fala do especialista E9, o desafio de uma PPP para parques está ligado à gestão e também a falta de entendimento das pessoas, pois elas não têm informação sobre os diferentes instrumentos de uma PPP.

Na sua percepção quais os desafios das PPP's para parques urbanos?		
E1	Um desafio é equilibrar os interesses privados e os interesses públicos, o outro é conseguir que todos os parques sejam contemplados, porque como eu disse o Ibirapuera todo mundo quer, mas os parques que tem menos usuários, ou usuários com poder aquisitivo menores são menos atrativos	Contrato
E2	Eu acho que o primeiro, é novo, as pessoas acham que vai privatizar o parque, o pessoal espalha boato de que agora vai ter que pagar para entrar no parque, espalha propositadamente, eu acho que o primeiro ponto é a sociedade entender isso, que não é simples, entender os benefícios, e aí testar modelos. Não tem um diálogo entre o estado e a população, que é o maior desafio de uma democracia.	Diálogo: estado e população
E3	A referência que nós temos em termo de parceria, elas tão muito baseadas num instrumento ainda muito pesados que foram constituídos pra parcerias de grande porte, então essas leis que regem essas parcerias, por exemplo a própria lei de PPP's, eu não sei se é o valor do contrato ou do investimento, mas diz que ela só pode ser aplicada para projetos com mais de vinte milhões. Se eu for para a praça de Buenos Aires, o investimento que eu precise ali talvez seja apenas de um milhão, então o instrumento ele está pensado para grandes projetos de capitais intensivos de infraestruturas, então eu acho que o avanço depende de você pensar em instrumentos mais leves, mais flexíveis.	Contrato flexibilidade
E4	Acho que o principal desafio é o ineditismo, a gente não tem nenhum contrato de PPP de parque urbano no Brasil, isso hipótese alguma diz respeito ao fato que não deve ser assinado o contrato de PPP em parque urbano no Brasil, precisa ser assinada, mas o ineditismo traz uma série de dúvidas em questões que precisam naturalmente ser superadas.	Contrato
E5	E no caso dos parques especificamente a gerar uma condição de investimento que hoje o setor público não tem e acaba deixando os parques abandonados, mas é a mesma lógica que eu falei antes.	Compartilhamento
E6	Acho que a sensibilização da população em relação a importância desse tipo de parceria e da mesma maneira ao preparo né do poder público, do ente público para tocar esse tipo de assunto.	Diálogo: estado e população
E7	Eu acho que para viabilizar as PPP's é você ter ali, negócios de exploração de atividades e negócios em potencial que possam gerar receita para a concessão e aproximar o projeto ali da sustentabilidade financeira, deveria ter um investimento público, claro que isso é uma questão que deverá ser analisada, qual é o orçamento que se faz na gestão de parques? Qual é o orçamento que o poder público pode endereçar no parque? Num cenário de PPP's, uma comparativa que se faz também em outras questões que podem gerar benefícios aos usuários dentro de uma PPP, num contexto de gestão privada.	Compartilhamento
E8	O que o parque representa para aquela pessoa, tem gente que vai todo dia no parque que formou amizade no parque, a vida social dele é no parque, então tudo isso é um desafio.	Social diálogo: estado e população
E9	Então o desafio ele está associado a gestão, a parte regulatória, o desafio ele está associado ao entendimento da população do que é uma parceria, então como a gente estava falando aqui, as pessoas não sabem a diferenciação dos diferentes instrumentos de parceria e as vezes isso é ruim para a percepção do potencial que elas têm para a melhoria da gestão das áreas públicas, então o desafio ele é de informação e de divulgação para a sociedade do potencial das áreas protegida	Diálogo: estado e população

Quadro 18. Percepção de especialistas sobre os desafios da Parceria Público Privada para parques urbanos.  
Fonte: Elaborado pela autora.

Projetos de investimentos e implementações que envolvam os setores públicos e privados, ainda é algo bem recente no Brasil, quer seja na forma de concessão comum ou sob

o regime de PPP's. Decorrente a isto, é importante ressaltar que a gestão de uma PPP para todo o parque, ainda está em ajustes aqui em São Paulo. Um dos principais desafios de uma PPP no Brasil ainda é a criação de um ambiente que incentive e descomplice os contratos de parcerias entre os atores públicos e privados (FGV, p. 79, 2014).

O que pode implicar nas PPP's, é o estudo de engenharia detalhada, os prazos curtos para o privado analisar com cuidado o processo de licitação, isso diminui a competitividade, isso causa um grande atraso na conclusão do financiamento e entrega do projeto (Banco Mundial, 2017). A falta de conhecimento técnico, de uma equipe qualificada para se fazer o estudo do projeto, para ambos os setores, esse é outro desafio apontado pelos especialistas. Pois causa um grande atraso, até que se entenda o que consta nos contratos já gerou sérios desentendimentos.

Os principais desafios apontados pelos especialistas, é que o governo não estabelece um diálogo com a população, e com a falta de esclarecimento é evidente que tem muitos conflitos entre sociedade, poder público e privado. O entendimento por parte da população é de que o parque será privatizado e que terá que pagar para ter acesso ao parque, e com isso se tem sérios problemas para a implantação da gestão de uma PPP principalmente para parques.

A gestão dos parques urbanos envolve diversos desafios que se sobrepõem ao aspecto administrativo da parceria e regulação da atividade, com fiscalização do funcionamento por parte do poder público. Sampaio, da Rocha Sampaio e Magalhães (2016, p. 342) ressaltaram que “a linha divisória entre o urbanístico e o ambiental é imposta pela legislação, que fundamenta o instrumento de criação dessas unidades”. Deste modo, os aspectos ambiental e urbanístico precisam ser contemplados na governança dos parques, uma vez que representam parte do compromisso assumido pelos municípios em seus planos diretores.

Uma vez que o Plano diretor do município orienta em favor de se privilegiarem as áreas verdes, o sucesso de uma PPP dependerá, dentre outras coisas, da transparência e capacidade de fiscalização do setor público, pois cada parque tem as suas peculiaridades ambientais e o uso comercial deve ser pensado de forma a minimizar os impactos na fauna e flora locais.

A Figura 19 compõe trechos das falas dos especialistas em relação a percepção sobre a PPP para o Parque Ibirapuera. Na visão do especialista E1, é bastante positiva a possibilidade da concessão do parque, pois acredita que vai trazer melhor qualidade nos serviços oferecidos ao usuário, sem contar na exploração do comércio no interior do parque e, para a gestão privada, isso será bom, pois vai gerar receitas. No entendimento do especialista E2, esse projeto de parceria, já veio tardio para o parque, levando em consideração que o poder público não dispõe

de recursos para investir na sua conservação. Por ser um bem público, a gestão pública não dá importância ao fato de o parque perder recursos.

O especialista E3 disse que PPP não se aplica ao Ibirapuera e isso já foi decidido pela gestão pública. Afirma que a concessão é mais adequada e correta para o parque Ibirapuera. No ponto de vista do E4, por mais que seja uma concessão simples, ela usará um instrumento da PPP, é um parque capaz de gerar sua própria receita, tem um sistema de mensuração de desempenho, tem a matriz de risco bem definida, tudo isso vai garantir que o serviço prestado no parque seja de boa qualidade. O especialista E5 entendeu que será bom, pelo fato de o lote abranger outros parques que ficaram abandonados. Os especialistas E6 e E7, afirmaram ser positivo para a manutenção do parque essa parceria com o privado. O especialista E8 discordou do modelo do projeto para o parque Ibirapuera, pois acredita que poderia ser implantado um outro modelo de sucesso para o Brasil e que este não é adequado para o parque. Na percepção do especialista E9 ele considerou positiva a PPP para o parque, pois existem outras prioridades, como saúde, habitação e transporte que a gestão pública possa direcionar os recursos.

Qual sua percepção sobre a PPP para o Parque Ibirapuera?		<i>Categorias</i>
E1	O parque do Ibirapuera, eu vejo como positiva a possibilidade da concessão do parque para a iniciativa privada, porque acredito que isso vai trazer uma melhor qualidade para o serviço para os usuários. Então por ele ser um parque muito movimentado, acredito que vai acontecer, e eu acho que vai ser bom para o poder público que vai pegar esse recurso que ele usa hoje e vai colocar em outras coisas prioritárias, e para os usuários que vão ter um parque melhor e para o privado que vai poder explorar comercialmente aqueles parques.	Qualidade dos serviços
E2	É uma PPP tardia, porque o Ibirapuera é claramente um exemplo desse fenômeno que eu entrei, talvez um dos melhores exemplos do país, de que alocar o orçamento público em conservação de parques é algo que tende a sofrer uma economia política perversa, não tem benefícios políticos proporcionais ao recurso empregado. Então o parque perde recurso, perde e deixa assim mesmo, está lá é público e deixa assim. Então é uma concessão mais do que bem-vinda.	Qualidade dos serviços
E3	Ali é uma concessão, eu acho que é dada as premissas do poder público eu acho que é um caminho correto, pensar a potencialidade que ainda não existe, a questão da celeridade dentro do patamar de gestão da área, eu acho que a concessão é um instrumento adequado. O secretário de finanças com o prefeito decidiu que não vai, não poderia ser uma PPP ali.	Positiva
E4	O parque Ibirapuera é um parque capaz de gerar receitas suficientes para o seu custeio integral, é um modelo de concessão simples, que por mais que seja uma concessão simples ela usa elementos de PPP, tem um sistema de mensuração de desempenho, tem um caderno de encargos sólidos, tem uma matriz de risco também muito bem definida no sentido que garante que o serviço prestado no parque seja de boa qualidade, seja de ótima qualidade, na verdade a concessão ela vai visar a ter um único contrato.	Qualidade dos serviços
E5	A minha percepção é muito positiva, acho que esse é um projeto, que também vai passar para todos os outros parques, que não são tão importantes quanto o Ibirapuera, e ficou muito mais abandonados, você pega Ibirapuera, mas também pega os outros parques menores, eu acho isso muito importante, eu acho que assim super a favor de que seja, que o Ibirapuera seja concedido	Positiva

E6	Eu conheço pouco o projeto, mas eu imagino que você consiga dá um choque de gestão na operação, na condução desse equipamento público, eu acho que seria benéfico.	Qualidade dos serviços
E7	De forma geral bastante positiva dentro da proposta da lei de concessão, para isso eu teria que dar uma olhada no edital.	Positiva
E8	O parque Ibirapuera tem a chance de ser o modelo de gestão do Brasil inteiro, mas isso se implantasse lá um modelo de sucesso, mas esse modelo que eles estão adotando, não é o modelo está errado. Porque ele também não é retificado, e o Brasil inteiro olha para São Paulo.	Gestão
E9	A minha percepção é positiva, eu entendo que a parceria será importante para o parque, porque o município ele tem um recurso limitado, existem desafios para gestão em outras áreas como saúde, habitação, transporte, então quando você tem um parceiro privado te ajudando a fazer gestão de uma área que você é responsável, você pode direcionar o teu recurso para outras áreas importantes para o município e isso é benéfico para a sociedade como um todo, então	Positiva

Figura 19. Percepção sobre a PPP para o Parque Ibirapuera

Fonte: Elaborado pela autora.

A Parceria Público-Privada é uma oportunidade de prestar serviços e ou na operação de bens públicos. Outrossim, ela só é viável se a geração de recursos for possível. Para que uma PPP funcione de maneira satisfatória, é necessário que se tenha um equilíbrio entre os setores público e privado. Tanto quanto, a sociedade em geral também precisa aceitar a qualidade dos serviços prestados (FGV, p. 93, 2014). A PPP é um projeto, na qual, é formada de muitas variantes, a aplicabilidade da sua legislação varia de acordo com a cultura de cada país. Sendo a PPP utilizado em vários países, e já foi provado que a gestão da PPP é mais eficiente para investimentos na infraestrutura, bem como, melhorar as políticas de cunho social (BNDS, 2003).

Na percepção dos especialistas as PPP's para o parque Ibirapuera é vista como um projeto positivo, tanto para melhorar os serviços quanto para economia dos cofres públicos, podendo o governo fazer outros investimentos na saúde, educação e segurança. Porém, é necessário que o governo esclareça para a população os benefícios das PPP's para a gestão de parques. O governo precisa estabelecer um bom diálogo com a sociedade, para que haja um entendimento em relação as PPP's.

O Parque do Ibirapuera destaca-se como o mais importante parque do município de São Paulo, tendo sido reconhecido pelo jornal Inglês The Guardian, como o melhor parque do mundo (Stefanelli, 2018), recebe cerca de 1,1 milhão de visitantes por mês. Esses dados são importantes para dar ao leitor a dimensão da importância do parque, bem como as vantagens e consequências da sua administração à iniciativa privada.

Conforme Stefanelli (2018), a demanda de visitação já está consolidada, fato que assegura aos futuros administradores o retorno positivo do investimento. Embora a administração seja delegada ao setor privado, o setor público mantém-se responsável pelo controle de qualidade dos serviços oferecidos aos usuários, bem como, regulação e

monitoramento do contrato, em conjunto com o setor privado, Ministério Público, Tribunal de Contas, Associações de Moradores e sociedade.

Na Figura 20, foram incluídos trechos das respostas dos especialistas em relação ao edital de concessão de 35 anos. Para o especialista E1, devido ao fato de o investimento de um parque ser menor do que em uma ferrovia, ele acredita que 35 anos é muito tempo e que esse período deveria ser menor. O especialista E2 disse desconhecer qual o melhor modelo para parques e por isso não quis opinar. Já o especialista E3, disse acreditar que está certo esse tempo, principalmente pensando que o lote inclui parques da periferia, que demoram mais tempo para amortizar os investimentos.

Qual sua percepção sobre o edital de 35 anos?		<i>Categorias</i>
E1	Eu acredito que um investimento necessário em um parque é menor do que em uma ferrovia, então eu acho a princípio que 35 anos muito tempo, eu acho que até para ficar de uma forma mais palatável para a população, esse período deveria ser menor.	Muito tempo
E2	Não conheço o projeto nesse nível para opinar sobre qual seria o melhor modelo tempo de concessão de 35 anos para um parque não tenho opinião também, dependendo da modelagem, não consigo avaliar os níveis de investimentos e de parâmetros para pensar e entender o tipo de concessão.	Sem opinião
E3	Acho que 35 anos está certo, e o que aponta a realidade, principalmente quando eles pensam em colocar o Ibirapuera cuidado de parques mais da periferia que acabam sendo mais custos que demore mais tempo que haja amortização dos investimentos, eu acho que aí o tempo que encaixou	Depende do parque
E4	Então os 35 anos do contrato proposto pelo Ibirapuera ele se dá por uma série de fatores baseado principalmente num modelo de negócios, modelo de negócios que define o prazo da concessão e o retorno do investimento por que o parque Ibirapuera tem uma parte de investimento obrigatórios muito grande está, então você precisa desse prazo, então 35 anos é uma conta a partir do modelo de negócio, da modelagem econômica que foi feito.	Adequado
E5	O grande lance do prazo tanto para o Ibirapuera quanto para qualquer outro projeto, é que ele seja capaz, de fazer com que o privado possa amortizar um investimento, que ele vai fazer, os custos de manutenção e lógico lucro, então normalmente quando se tem investimentos muito grandes, e você consegue fazer isso com contratos de longo prazo.	Modelo de Negócio Adequado
E6	Eu acho que o prazo me parece relativamente razoável né, claro que isso vai variar caso a caso não é possível você ver todos os contratos tem que ter 35 anos, mas me parece um prazo razoável até para permitir o revezamento, vamos chamar assim dos parceiros privados né a não perpetuação do contrato na mão de uma única pessoa.	Razoável
E7	Então exige toda uma engenharia econômica e financeira, responsável pela delimitação do prazo de uma concessão, então não dá para dizer teoricamente se um prazo de 35 anos para uma concessão de parque por exemplo é bom ou ruim, depende das características do contrato, pode ter concessão de 35 anos? Pode! Tem várias, mas teria que analisar aí a características do contrato.	Depende
E8	Eu acho fundamental, para fazer um negócio superimportante não pode ficar a cada cinco anos para ficar trocando de gestão. Sem contrato de longo prazo você não consegue resolver nada no Brasil, nos Estados Unidos não precisa, porque lá gera uma consistência, não muda, a sociedade lá está muito envolvida, o contrato lá são dez anos acabou renova e pronto, aqui no Brasil o governo está ali, a sociedade está cá. Acho que o Brasil futuro precisa muito de PPP, mas não para parques, para parques teria que ser outro tipo de parcerias, tem que rever a	Não se adequa

	lei de concessão, em minha opinião ainda não se adequa para parques a lei de concessão ela é menos exigente que a PPP.	
E9	Então o prazo ele está associado a essa necessidade de você poder ter um maior investimento, que isso é benéfico pra área, ele gera um ganho maior pro Estado e uma qualidade melhor de infraestrutura, então eu não vejo isso como um problema, até porque você vai ter um contrato onde as condições desse contrato vão sendo atendidas e essa relação, essa parceria ela pode ser encerrada, então ele não é um contrato onde 35 anos o privado vai cuidar de uma área e fazer o que ele quer, então isso não é verdade, ele vai ter que seguir um contrato e se ele não cumprir o contrato essa parceria pode acabar em menos de 1 ano, então não é o fato de ser em 35 que vai ser ruim, muito pelo contrário.	Adequado

Figura 20. Percepção de especialistas de PPP sobre o Edital de concessão de 35 anos para parques urbanos em São Paulo.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme ponto de vista dos especialistas E4 e E5, o tempo de 35 anos condiz com um modelo de negócio, para que se tenha o retorno dos investimentos, uma vez que, quando se tem grandes investimentos, o retorno acontece em contratos de longo prazo. Para o E6 é relativamente razoável esse tempo de 35 anos, mas variável, já que cada caso é um caso. Na fala do E7, ele enfatizou que não dá para dizer que o prazo de 35 anos para a concessão vai ser bom ou ruim, isso vai depender das características do contrato. O especialista E8 reforçou que 35 anos é um tempo ideal para se resolver as coisas no Brasil, que não dá para ficarem trocando de gestão a cada cinco anos. Porém ele posicionou-se contra a PPP e contra a lei de concessão para parques, ele afirmou não ser adequado, pois é menos exigente que a lei de PPP. Na compreensão do especialista E9, esse prazo está associado à necessidade de se fazer maior investimento e com isso terá mais tempo para se gerar ganho maior para o Estado. Acrescentou que o setor privado terá que cumprir as regras do contrato, pois o não cumprimento pode acarretar no encerramento em menos de um ano.

As concessões, assim como as permissões e autorizações, preveem a prestação de serviço adequado. A fiscalização e monitoramento das condições estabelecidas em contrato mantém-se sob responsabilidade e controle da concedente. Em caso de descumprimento por parte da concessionária, o Estado poderá, inclusive, rescindir o contrato (Di Pietro, 2005). No Brasil a instabilidade financeira, provoca dúvidas no setor privado. A falta de confiança no governo gera um cenário de maiores exigências de garantias por parte do privado. Sem contar que as PPP's exigem contratos de longo prazo, o que representa, por si só, elevado risco, embora seja esse, um dos critérios reguladores dos contratos de prestação de serviços e uso do bem público a estabilidade econômica (FGV, 2014).

As Parcerias Público-Privadas tornaram-se realidade no atual cenário brasileiro. Com efeito, resta que as experiências, a maturação das legislações e a atuação dos órgãos de controle sejam aprimoradas, a fim de nortear uma gestão eficiente e eficaz deste modelo de contratação.

Por um lado, o tempo de 35 anos para um contrato de concessão, na percepção dos especialistas é viável, pois se torna vantajoso para a concessionária. A gestão privada terá mais tempo para ter lucratividade, uma vez que no modelo de concessão, o projeto é autossustentável, por meio das tarifas que usuários pagarão, pelos serviços ofertados dentro do parque.

Ainda que se tenham diversas vantagens, como a economia de recursos públicos, que poderão ser direcionados a outros setores, o impacto causado pelas PPP's pode representar efeitos positivos ou negativos, dependendo da maneira como forem conduzidas as providências burocráticas, administração profissional e regras de governança do setor privado, tendo em vista a relevância ambiental de cada parque, fato que deve ser priorizado e determinante para estabelecer-se as condições de permissão ou restrição do uso comercial.

## Considerações Finais

De acordo com os especialistas, o contrato de Parceria Público Privada possui três modalidades, que são a Concessão Administrativa, Concessão Patrocinada e a Concessão Comum. O contrato da concessão comum é considerado diferente porque concede o direito da exploração dos serviços, ou seja, o usuário será cobrado por tarifas.

A diferença entre os conceitos de concessões está relacionada ao arcabouço jurídico, porque todas são consideradas parcerias, entretanto, algumas envolvem investimentos do Estado e outras não. O que vai diferenciar a parceria público privada da lei de concessão são os contratos que a determinam. Um exemplo que define a PPP está nas condições de contrato, que não pode ser inferior a vinte milhões, com duração mínima de 5 anos e máxima de 35 anos, a ser acordado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. Já na Lei de Concessão Comum, o pagamento é feito com base nas tarifas cobradas pelos serviços concedidos aos usuários; outra diferença da PPP é que na concessão comum o governo não concede nenhum tipo de subsídio financeiro, pois é viável que haja uma autossustentabilidade econômica para o suprimento dos serviços que serão prestados pela concessionária.

É importante ressaltar que no Brasil, os problemas com a infraestrutura, questões econômicas e os interesses da gestão pública no compartilhamento desses riscos, tem fortalecido o modelo das Parcerias Públicas Privadas ou Concessão. Contudo, ficou claro que o intuito é economizar, tendo em vista o cenário de instabilidade econômica no país, mas também assegurar a oferta serviços de melhor qualidade para a população. Já as privatizações, representam algo divergente dos contratos de PPP's. Neste caso, o Estado, após identificar que determinada estatal não está sendo rentável para a economia do País, adota providências de venda desse bem, em uma negociação definitiva, sem possibilidade de retorno futuro, dessa empresa estatal, para administração do governo.

Foi identificada falha de comunicação entre o setor público e população, sobre os principais benefícios de uma PPP. Esse fato gera desconforto e resistência dos usuários para aceitar a nova modalidade de administração, tendo a compreensão clara das verdadeiras contribuições da gestão privada. Como exemplo estão os ganhos com reformas, infraestrutura e segurança, advindos das especificidades contratuais e regulação dos termos, para aumento da qualidade da prestação de serviço à população. Vale ressaltar que a falta de transparência parte do poder, isso gera sérios problemas para a implantação das PPP's, principalmente em parques.

Na percepção dos especialistas, os principais benefícios de PPP's são melhoria na qualidade dos serviços prestados, o que inclui (operação, manutenção e inovação) e redução de

custos para os cofres públicos, uma vez que há compartilhamento de riscos nos contratos de concessão. Outros benefícios que os contratos pressupõem estão alinhados com a remuneração por desempenho e a medição de indicadores de serviços. Nas PPP's existem mecanismos de remuneração que vão estimular o operador a atingir metas mais exigentes do contrato. Desta forma, o contrato de concessão garante que será entregue um serviço de melhor qualidade.

Dentre os riscos das PPP's, percebidos pelos especialistas, que também estão relacionados às ameaças, está à falta de capacidade técnica e institucional da administração pública, o que leva o andamento das PPP's para um cenário bastante crítico. Destaca-se como entrave de uma PPP, o ambiente de incertezas, causado por entraves, como a própria legislação, tida como um fator relevante para os investidores, pois contribui para a tomada de decisão, em investir em projetos de infraestrutura no Brasil. Outra questão que se torna um entrave para o crescimento das PPP's no Brasil são os contratos de longo prazo, isso causa uma série de riscos e que devem ser muito bem analisados.

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

Sendo assim, a gestão privada terá mais capacidade de melhorar as condições referentes à manutenção dos serviços e equipamentos do espaço público, tais como, limpeza, segurança, iluminação e serviços de zeladoria dos parques, com isso, a qualidade do serviço ofertado aos seus frequentadores, será muito mais satisfatória.

Concluiu-se, com este estudo, que é indispensável adotar-se termos contratuais exclusivos para cada parceria, tendo em vista as especificidades de cada parque e estabelecendo-se as regras para gestão, manutenção, conservação e exploração dos serviços ofertados. O papel do setor público ficou evidenciado, uma vez que as parcerias não o isentam da responsabilidade fiscalizadora das obrigações assumidas pelos parceiros. Para tal, é determinante que os parâmetros estabelecidos em contrato tenham estrutura de fiscalização e monitoração compatíveis com as ferramentas disponíveis.

A continuidade da pesquisa será de grande valia para compreensão do processo burocrático e contratual estabelecido pelas PPP's, bem como as vantagens, desvantagens e benefícios advindos da transação. Neste sentido, sugere-se aprofundamento em alguns pontos não contemplados nesse estudo, sendo: 1) avaliação da percepção de frequentadores dos

parques que terão a PPP em sua gestão; 2) realizar levantamento da infraestrutura desses parques para saber se houve melhora na manutenção e conservação dos equipamentos existentes; 3) fazer uma avaliação dos serviços prestados pela gestão privada, identificando e relacionando os benefícios acrescidos a população usuária do parque.

Este estudo traz uma contribuição peculiar ao meio profissional, pois reúne a opinião de especialistas sobre a percepção de especialistas em relação às Parcerias Público e Privada no Brasil e para a Gestão de Parques Urbanos, respondendo à pergunta de pesquisa proposta. Foi caracterizada a diferença entre concessão, parceria público privada e privatização, considerando o cenário do Brasil, na percepção de especialistas. Em seguida, foi avaliada a percepção de especialistas sobre os benefícios, riscos, desafios e entraves da PPP, bem como a percepção de cada especialista do setor público e privado, sobre as contribuições da PPP para a gestão de parques urbanos.

A contribuição acadêmica está fundamentada no levantamento criterioso da bibliografia, em bases de pesquisa, e associada a um tema relevante para o estudo dos princípios da gestão pública municipal.

A compreensão do objetivo de uma parceria público privada pela população, principalmente pelos frequentadores dos parques que serão concessionados é importante para a gestão destes espaços. De acordo com a percepção de especialistas o diálogo entre estado e população devem ser estimulados, assim como a transparência. O estudo poderá auxiliar na mediação diálogo entre gestão pública, privada. Os resultados podem ser utilizados como um preceptor na elaboração de estratégias e práticas de uma boa gestão.

## Referências

- Adler, F. R., & Tanner, C. J. (2015). *Ecosistemas Urbanos, princípios ecológicos para o ambiente construído*. São Paulo; Oficina de textos.
- Assis, M.C.D (2016). Elementos de estrutura e governança das parcerias entre o setor público e o setor privado: um estudo de caso sobre o Programa Água Para todos.
- Athayde, L. A. V., Gusmão, G. A. L. D., & Silva, M. A. D. B. (2006). Parcerias público-privadas.
- Bandeira-de-Mello, R. (2006). Softwares em pesquisa qualitativa. In: Godoi, C.K., Bandeira-de-Mello, R. & Silva, A.B. Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos. Saraiva, 460p.
- Barbosa, A. P., & Malik, A. M. (2015). Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. *Rev. Adm. Pública: Rio de Janeiro*, 49(5), 1143-1165.
- Bardin, L. (2006). Análise de conteúdo (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70. (Original, 1977).
- Cabral, S., Lazzarini, S. G., & De Azevedo, P. F. (2013). Private entrepreneurs in public services: A longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(1), 6-25.
- CBIC. (2016). PPP's e Concessões: Propostas para Ampliar em Estados e Municípios. Brasília-DF.
- CBIC, 2016. Guia para as Concessões e Parcerias Públicas.
- Benchimol, J.F.; Lamano-Ferreira, A.P.N.; Ferreira, M.L.; Ramos, H. R.; Cortese, T.T.P. (2017). Decentralized management of public squares in the city of São Paulo, Brazil: Implications for urban green spaces. *Land Use Policy*, 63, 418-427.
- Bortoloti, G., Marques, K. K. M., & Lamano-Ferreira, A. P. N. (2016). Levantamento qualitativo e quantitativo da infraestrutura de um espaço sustentável: praça Victor Civita, Pinheiros–SP. *Revista Científica ANAP Brasil*, 9(14), 2016.
- Bêrni, D. D. A., & Fernandez, B. P. M. (2012). Métodos e técnicas de pesquisa–modelando as ciências empresariais. São Paulo: Saraiva.
- Brasil, Recuperado em: 29 de janeiro de 2018, de: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Brito, E.N. (2017). Estudo comparativo da percepção ambiental dos frequentadores dos parques municipais do Guarapiranga e Burle Marx da cidade de São Paulo, SP. São Paulo, 2017. 84 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental e Sustentabilidade) - Programa de Mestrado

- Profissional em Administração - Gestão Ambiental e Sustentabilidade, Universidade Nove de Julho.
- Cardoso, S.L.C., Vasconcellos Sobrinho, M.V., & Albuquerque Vasconcellos, A.M.A. (2015) Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management) Belém - PA, 7(1), 74-90.
- Coelho, D. D. S. (2017). Contratação de parcerias público-privadas sob concessão administrativa: um estudo comparativo.
- Costa Cardoso, S. L., Vasconcellos Sobrinho, M., & de Albuquerque Vasconcellos, A. M. (2015). Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 7(1).
- Costa, R. G. S., & Colesanti, M. M. (2011). A contribuição da percepção ambiental nos estudos das áreas verdes. Raega-O Espaço Geográfico em Análise, 22.
- Da Silva, R. M., Senna, E. T. P., & Júnior, O. F. L. (2013). Utilização da parceria público-privada em projetos de plataforma logística no Brasil.
- Da Silvera, A. M., & Borges, L. F. X. (2007). A definição de PPP–parceria público privado no Brasil. Revista de Negócios, 8(3).
- David, Joshua; Hammond, Robert (2013), HIGH LINE: The inside story of New York’s City Parkin the Sky. Nova Iorque.
- Denzin, N. K.; Lincoln, Y. S. (2006). *A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed
- Dorigo, T.A.; Lamano-Ferreira, Ana Paula do Nascimento. (2015). Contribuições da Percepção Ambiental de Freqüentadores sobre Praças e Parques no Brasil (2009-2013): Revisão Bibliográfica. Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, (4), 31-45.
- Di Pietro, M. S. Z. (2005). Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. Atlas.
- Ferreira, M.L.; Ribeiro, A.P.; Albuquerque, C.R.; Lamano-Ferreira, A. P.N.; Figueira, R.C. (2017). Air contaminants and litter fall decomposition in urban forest areas: The case of São Paulo - SP, Brazil. Environmental Research (New York, N.Y. Print), 155, 314-320.
- Fiani, R. (2016). O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura (2261).
- Fiani, R. (2018). Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privados. repositorio.ipea.gov.br, 113-136.
- FGV Projetos. (2014). Parcerias Público- Privadas No Brasil.
- Fleury, A. (2010). Public/privé: la (re)distribution des rôles dans la production des espaces publics à Paris et à Berlin. Recuperado em: 23 de fevereiro de 2018, de: <http://journals.openedition.org/metropoles/4346>.

- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public administration review*, 70(3), 475-484.
- França, J.U.B.; Lamano-Ferreira, A.P.N.; Ruiz, M.S.; Quaresma, C.C.; Kniess, C.T.; Ramos, H.R.; Ferreira, M. L. (2016). Ecological knowledge about protected areas in the east zone of São Paulo, SP: implications for sustainability in urban area. *Holos* (Natal. Impresso), 3, 174-185.
- Friese, S. (2014). *Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti*. Sage, 2ed. 279.
- Godoy, A.S. (1995). Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 35(3), 20-29.
- Guimarães, F. V. (2012). *Parceria Público Privada*. Editora Saraiva.
- Guimarães, F. V. (2016). *Guia para as concessões e Parcerias Público-Privadas*. VG&P – SENAI – CBIC.
- Guimarães, F. C. V. (2017). *Parceria público-privada*. Editora Saraiva.
- GPMS - Guia dos Parques Municipais de São Paulo, 3ª Edição Atualizada e Revisada. Recuperado em: 3 de abril de 2018, de: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio\\_ambiente/arquivos/publicacoes/guia\\_dos\\_parques\\_3.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/publicacoes/guia_dos_parques_3.pdf).
- Greve, C., & Hodge, G. (2010). *Public-private partnerships and public governance challenges*. In *New Public Governance?* Routledge. 149-162
- Harari, Y. N. (2015). *Sapiens: uma breve história da humanidade*. L&PM: Porto Alegre, 3. ed. 457p.
- Joassart-Marcelli, P. (2010). Leveling the playing field? Urban disparities in funding for local parks and recreation in the Los Angeles region. *Environment and Planning A*, 42(5), 1174-1192.
- Laredo, Roberta. *Construindo o espaço público contemporâneo: o caso da Praça Victor Civita*. (2014). 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- Laredo, R., & Somekh, N. (2013). Gestão compartilhada na manutenção dos espaços públicos da cidade: um olhar sobre a subprefeitura de Pinheiros em São Paulo. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, 1(4), 8-14, 27-38.
- Lima, J. V. C. (2016). *Parcerias Público-Privadas (PPP's): Experiência No Âmbito Educacional Brasileiro*.
- Lima, L.F.B. & Lamano-Ferreira, A.P. N. Praças Públicas de Nova Luzitânia-SP e seus elementos topofílicos e topofóbicos. (2015). *Organizações e Sustentabilidade*, 3, 147-165.
- Loboda, C. R., & De Angelis, B. L. D. (2005). Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. *Ambiência*, 1(1), 125-139.

- Macedo, S. S., & Sakata, F. G. (2002). Parques urbanos no Brasil. In Coleção Quapá. Edusp.
- Marconi, M. A.; Lakatos, E. M. (2006). Fundamentos de metodologia científica. 6.ed. São Paulo: Atlas, A. J. A comunicação científica. Brasília- DF.
- Marcomin, F.E. & Sato, M. (2016). Percepção, paisagem e educação ambiental: uma investigação na região litorânea de Laguna- SC, Brasil. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, 32(2), 159-186.
- Marques, K. K. M., Viana, V. N., Lamano-Ferreira, A. P. N. (2017): Gestão de Espaços Públicos: Percepção e Uso da Praça Victor Civita por Frequentadores. In: IV SINGEP-Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade. São Paulo: Anais do VI SINGEP.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1992). *Organizational environments: Ritual and rationality*. Sage Publications, Inc.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1992). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In J. W. Meyer & W. R. Scott (ed.), *Organizational environments: ritual and rationality*. London: Sage Publications.
- McCann, J., & Thiboutot, M. (2012). Méthodologie d'analyse conceptuelle appliquée: Comment définir le concept de 'partenariat public-privé' dans une perspective juridique et transdisciplinaire? *Social Science Information*, 51(2), 280-300.
- Meirelles, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- Miles, M.B., Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Londres: Sage.
- Moreira, E. B., & Guimarães, F. V. (2012). *Licitação pública*. São Paulo: Malheiros.
- Munhoz, C.P (2015). Contratos de parcerias público-privadas na gestão de resíduos sólidos urbanos-estudos de caso. *Revista de Direito Sanitário*, 16(3), 57-74.
- Muñoz, A.M.M.; Freitas, S.R. (2017). Importância dos Serviços Ecossistêmicos nas cidades: Revisão das publicações de 2003 a 2015. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS*. 6: 89-104.
- Nóbrega, M. (2009). Contratos incompletos e infraestrutura: contratos administrativos, concessões de serviço público e PPP's. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, (18), 1-16.
- ONU, 2018. Recuperado em: 24 de maio de 2018, de: <https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente>.
- Osborne, S. (2002). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. *Routledge*. Recuperado em: 29 de janeiro de 2018, de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)
- Pasquali, R (2006). *Parcerias Público Privada na Gestão dos Serviços Turísticos em Parques Nacionais: Possibilidade para o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães-MT*

- Pasin, J. A. B. (2012). Caminhos e Desafios das PPP's Patrocinadas no Brasil.
- Peroni, V. M. V., & Caetano, M. R. (2012). Redefinições no papel do Estado: Terceira Via, Novo Desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. *Revista da FAEEBA-Educação e Contemporaneidade*, 21(38).
- Pimentel Neto, J. G. (2016). Arranjos institucionais e gestão urbana: uma análise do desenvolvimento local-regional na Região Metropolitana do Recife—o legado da Copa do Mundo Fifa de 2014.
- Pinheiro, A. C., Giambiagi, F., & Moreira, M. M. (2001). Brazil in the 1990s: a successful transition?
- Plano Diretório da Reforma do Aparelho do Estado, 1995 <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> recuperado em fevereiro de 2019.
- PMSP. Prefeitura de São Paulo (2017). Recuperado em: 29 de maio de 2018, de: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/parques/programacao/index.php?p=144010](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/programacao/index.php?p=144010).
- PMSP. (2017). Contratos e Convênios. Recuperado em: 2 de fevereiro de 2019, de: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=208640](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/ acesso_a_informacao/index.php?p=208640).
- PMSP. (2018). Prefeitura publica edital final de concessão do primeiro lote de parques. Recuperado em: 3 de fevereiro de 2019, de: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-publica-edital-final-de-concessao-do-primeiro-lote-de-parques>.
- PMSP. (2019). Prefeitura de SP inicia processo para concessão de parques municipais. Recuperado em: 3 de fevereiro de 2019, de: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/press\\_release\\_pmi\\_parques\\_1494437890.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/press_release_pmi_parques_1494437890.pdf).
- Priego, C.; Breuste, J. H.; Rojas, J. (2008) Perception and value of nature in urban landscapes: A comparative analysis of cities in Germany, Chile and Spain. *Landscape Online*, (7).
- Régis, M. D. M. (2016). Percepção ambiental e uso de Parques Urbanos por frequentadores do Parque Jardim da Conquista, São Paulo/SP.
- Rodrigues, M.L.; Malheiros, T.F.; Fernandes, V.; & Darós, T.D. (2012) A Percepção Ambiental Como Instrumento de Apoio na Gestão e na Formulação de Políticas Públicas Ambientais. *Saúde Soc. São Paulo*, 21(3), 96-110.
- Sampaio, P. R. P., da Rocha Sampaio, R. S., & Magalhães, L. (2016). Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. *Revista de Direito Administrativo*, 272, 339-379.
- Santos Braga, R.C. (2017). Parcerias da administração pública com as organizações sociais na prestação do serviço público de saúde. *Revista de Direito da Administração Pública*. 2(2): 37-74.

- Santos, T.B.; Régis, M.M.; Lamano-Ferreira, A.P.N. Uso e Percepção Ambiental de Frequentadores sobre o Parque Municipal Mário Pimenta Camargo (Do Povo), São Paulo – SP. (2017). In: Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade, VI. Anais do VI Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade. São Paulo: SINGEP, UNINOVE. 1-14.
- Saporiti, N. Managing National Parks: How public-private partnerships can aid conservation. Public Policy for the Private Sector. Note Number 309. Recuperado em: 30 de janeiro de 2018.
- Sarmiento, J. M. (2016). *Parcerias público-privadas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Semeia. (2014). Modelos de concessão em parques norte-americanos. Biblioteca Semeia.
- Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Silva, J. B., & Pasqualetto, A. (2013). O caminho dos parques urbanos brasileiros: da origem ao século XXI. *Estudos*, 40, 287-298.
- SILVA, E. L. (2014). Avaliação da percepção ambiental de estudantes do ensino médio em Seropédica–RJ (Doctoral dissertation, Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Psicologia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro). Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling. 10(2), 141-163
- Souto, M. J. V. (1999). Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, 216, 125-162.
- Souza, E. F., Silva, W. A. C., & Araújo, E. A. T (2015). Identificação das várias determinantes da eficácia de uma concessão pública, segundo a percepção de seus usuários. *REGE- Revista de Gestão*, 22(3), 315-336
- Souza, F. S. D. (2013). A produção de espaços públicos pela iniciativa privada: a criação de parques urbanos por empreendedores imobiliários.
- Stefanelli, V. (2018). A privatização como opção para otimizar a administração de patrimônios públicos no Brasil.
- SVMA – Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Recuperado em: 3 de abril de 2018, de: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/parques/index.php?p=49467](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/index.php?p=49467).
- Szeremeta, B., & Zannin, P. H. T. (2013). A importância dos parques urbanos e áreas verdes na promoção da qualidade de vida em cidades. *Raega-O Espaço Geográfico em Análise*, 29, 177-193.
- Tang, L., Shen, Q., & Cheng, E. W. (2010). A review of studies on public–private partnership projects in the construction industry. *International Journal of Project Management*, 28(7), 683-694.
- Tuan, Y. F. (2012). *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. Tradução: Oliveira, L. *SciELO-EDUEL, São Paulo: Difel*.

Veiga, E. (2016). Abril encerra parceria na Praça Victor Civita.

Vergara, S. C. (2012). *Métodos de coleta de dados no campo*. 2. Ed. São Paulo: Atlas.

Vieira, P. H. A. (2017). Crise da meia idade? O processo de parceria público-privada no parque da cidade dona Sarah Kubitschek. [bdm.unb.br](http://bdm.unb.br)

Webb, R., & Pulle, B. (2002). *Public private partnerships: An introduction*. Department of the Parliamentary Library.

## **ANEXO A – Conversas Informais**

**Diálogo 01: Conversa informal com a gestora da assessoria de imprensa da Secretaria do Verde e Meio Ambiente. Foi perguntado pra ela, sobre o lote de parques no modelo de concessão e se havia outros parques antes desse primeiro lote com seis parques, anunciado pela prefeitura já com esse modelo implantado.**

Gestora: Tem o Burle Marx ele é privatizado é da administração da prefeitura sempre foi, ele foi criado pra isso, não é de agora não é dessa gestão passada é coisa velha, já está lá faz tempo desde que ele foi criado, não é concessão é outra coisa e o outro que é o Alfredo Volpi que possui Termo de Cooperação que não é nem um nem outro, o Alfredo Volpi é só uma parceria que a gente fez com uma empresa que tá lá pra ela manter o parque e algumas coisas, então concessão não tem em nenhuma nem nunca teve. Mas essa parte específica eu recomendo você procurar a Secretaria de Desestatização de Parcerias porque eles é quem comandam toda a situação de concessão, de privatização dessa gestão, então por exemplo é uma secretaria igual a minha, só que eles cuidam disso de privatização e parcerias e eles estão cuidando de todas as privatizações e concessão dos municípios, todas desde do Anhembi até os parques, entendeu, então eles são os caras que conseguem te dar os termos e as informações travadas mesmo do que você precisa, pra entender a diferença de um pro outro, quanto ao termo de cooperação você consegue encontrar no site, no nosso site, um texto enorme bem descritivo como funciona, pra que serve, que tipo de doação de cooperação de parcerias que existem, tudo isso tem no nosso site. Ali você consegue entender direitinho quanto ao termo de cooperação e termo de parceria.

**Diálogo 02: Parque Municipal Urbano Burle Marx, diálogo informal via telefone sobre a concessão de parque e a privatização.**

A primeira pergunta informação a ser pedida foi sobre o modelo de privatização do parque, pois a princípio tive a informação de uma gestora da assessoria de comunicação da Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVM) que o parque era totalmente privatizado.

Gestora: “A gestão dos parques, os pagamentos dos gastos, dos investimentos nós que fazemos da Fundação Aron Birma é diferente de utilizar a palavra de privatização para os parques está errado como conceito, porque privatização é uma empresa, porque privatização é uma empresa como a Petrobrás a Odebrecht que o governo vendeu, vendeu uma empresa pública, um bem, privatizar a rodovia, mas assim, não tem como você privatizar um espaço público, uma área verde, as pessoas confundem muito a privatização com concessão, acha que o governo que a prefeitura está vendo a área verde pro concessionário, não é verdade, quem é dono desse espaço continua o poder público, só a gestão dele que passa a ser privado, entendeu( interrogação). Por exemplo você vai pegar a Petrobrás e vai vender pra uma empresa americana, entendeu a posse é dele entendeu, a concessão é diferente, que aquele espaço continua sendo um bem das pessoas, só que a gestão é concedida para um ente privado, para pagar as contas e fazer investimentos. É diferente, eu não usaria esse termo de privatização pra áreas verdes. Por isso estou falando pra você, aliás esses trabalhos é muito importante pra explicar pra população as diferenças que as pessoas parecem que elas não entendem que não é venda da terra pública, o Mac Donalds vai ser dono de um parque, não é isso, por exemplo outra empresa, ela vai ser dona de um espaço, não, ela não vai ser dona do parque, ela vai simplesmente explorar um quiosque, fazer um restaurante, e ela não vai dona daquele espaço, ela simplesmente vai utiliza-lo para seu negócio, ela ter a concessão daquela lanchonete, mas ela não é dona daquela lanchonete dentro do parque, entendeu, é diferente.

**Quando perguntado pra gestora se ela sabia de um outro parque em São Paulo que tinha parceria público privada:**

Gestora “Por exemplo o Alfredo Volpi, quem faz a gestão lá, acho que é o Hospital São Luiz, se eu não me engano que ele continua público, mas a gestão lá também é privada, é que lá acho que por exemplo o parque do Povo também, acho que é o Banco Santander, não sei... que eles dão dinheiro pro parque pra pagar os gastos do parque, entendeu ai, aqui a diferença qual que é, aqui é nós criamos receitas dentro do parque, então por exemplo a gente aluga espaços pra eventos, a gente tem um quiosque que vende coisas, a gente faz filmagem de vídeos, de filmes,

entendeu pra empresas, cinema, a pessoa quer ensaio fotográfico ela paga uma taxa, a gente vende produtos, então é assim, é um parque público mas a gente se pagar a gente cria receitas aqui dentro é diferente de um modelo de empresa pra portar o dinheiro, por isso que o nosso modelo é um pouco diferenciado realmente dos outros porque a gente cria o dinheiro aqui dentro a través dos serviços entendeu”.

**Quando perguntado se a gestão do parque paga alguma contrapartida pra prefeitura:**

Gestora: “Outorga não, esse modelo que a gente fez a gente não teve que pagar, só se exonerar ( 5:30 inaudível) o parque, o modelo que está sendo proposto agora, hoje em dia pelo Dória prevê um pagamento de outorga de um ponto nove (1.9) milhões de reais pra prefeitura, então é um modelo bem diferente, é muito mais pesado o modelo que eles tão querendo agora, eu não sei porque”.

**Foi perguntado sobre a opinião do gestor em relação a nova proposta apresentada pela prefeitura: Gestora:**

“Eu critico muito o modelo apresentado, por que assim, eu vou te ser muito sincera, a gente gera aqui dentro 70% das receitas, os gastos, a gente consegue pagar com as receitas que a gente faz, mas sobra ainda 30% que a gente não consegue pagar, entendeu, então assim, o parque o espaço público ele tem demanda de investimento infinito, a gente tem espaço tombado que a gente tem que reformar, a gente as vezes tem uma infiltração no banheiro, a gente tem uma casa de taipas aqui dentro que a gente tem que fazer os restauros, então assim é infinito o que a gente tem que fazer, as vezes cai uma árvore, tem que deslocar a árvore, então é sempre muita coisa pra fazer, como que eu posso parar tipo uma hora e pensar assim ai que eu não vou mais arrumar o espaço e vou pôr o dinheiro no meu bolso, primeiro que a gente não pode porque aqui a gente é uma Fundação a gente é sem fins lucrativos aqui, então a gente não pode lucrar com esse espaço, mas pelo modelo que está sendo agora proposto pelo prefeito, é um modelo de lucro, então realmente o espaço primeiro vai virar quase um shopping center, segundo, que momento que o gestor vai falar agora vamos parar de investir nesse parque e vou lucrar não vou tirar do meu bolso, então é um modelo muito complicado que estão propondo, eu acho que o modelo que a gente faz aqui é um modelo muito mais adequado, porque assim, tudo que a gente arrecada ele é reinvestido no próprio espaço, entendeu, ele vai pro nosso bolso, ele não, não, não, a gente não paga outorga pra prefeitura, simplesmente desonera os cofres públicos, eu acho que é um modelo que devia ser, porque realmente São Paulo em 2006, deixa eu ver tinha 56 parques e um orçamento de 300 milhões, hoje em dia tem 107 parques com orçamento de 200 milhões, então realmente não tem como eles darem conta de pagar todos os parques, porque o orçamento deles diminuiu muito e dobrou o número de parques que eles fizeram, entendeu, a zeladoria mínima não é feita entendeu, eu sou a favor que as entidades do terceiro setor sem fins lucrativos assumirem essa gestão dos espaços públicos que elas vão ter, vão ser parceiras da prefeitura, mas entrar uma empresa que visa o lucro é muito complicado, eu acho que não para de pé a situação, primeiro que não é o objetivo do espaço, o espaço público tem que ter recreação pra população, não tem que dar dinheiro pro empresário e segundo que eu acho que não dar certo, porque não vai lucrar nesse espaço é muito difícil ainda mais que a prefeitura está cobrando outorga tá querendo que a pessoa entre com seis milhões de reais pra ( inaudível) as obras em quatro anos, então é muito difícil entendeu.

-Foi perguntado há quanto tempo que eles estão na gestão do parque nesse modelo de concessão: “23 anos, é até engraçado que agora a gente tá fazendo um livro do parque, porque ninguém sabe que a gente faz essa gestão há 23 anos e essa tema assim é muito discutido...”ai não tem ninguém que faz”, a gente faz, a gente faz há 23 anos uma gestão do espaço público com uma gestão privada sem fins lucrativos, então a gente também quer receber o mérito, que ninguém não falado entendeu”.

**Perguntado: O parque é uma Parceria Público Privada?**

Gestora: “É uma concessão, na verdade é uma concessão é que na época era diferente assim sabe, foi uma concessão direta não teve que passar por licitação essas coisas todas. Não teve que passar por licitação porque assim aqui, o que aconteceu, aqui o Parnambi foi resultado de um loteamento né de uma área natural etc, daí as empresas que fizeram, construíram os edifícios aqui, ela compra uma área tem que doar pra prefeitura 20% em área verde, entendeu, então o parque que foi essa contrapartida de doação, daí um dos empresários que era o seu Rafael Birman que é o presidente da Fundação, ele falou assim olha vocês quiserem gostaria de experimentar aqui um tipo de ação inovadora de fazer a gestão desse espaço que é privada através da minha fundação, daí prefeitura aceitou e fez a concessão direta com ele pra fazer a gestão desse espaço que era 25 anos mais 25 dando uma

condição de ao todo 50 anos, mais de 25 com mais 25 anos renovados então daqui dois anos a gente vai ter que renovar na prefeitura, é... e foi uma concessão direta porque era uma coisa muito nova né, imagina 23 anos atrás isso, hoje em dia já não é mais assim, hoje em dia qualquer concessão tem que passar por uma licitação prévia e etc. entendeu”.

**Pergunta aleatória: Nessa nova gestão eles não quiseram que o parque passasse por um processo de licitação?**

Gestora: “Então eles não fizeram na época, porque era uma coisa muito nova ninguém tinha interesse de fazer isso, sabe assim é... a questão era parque é público e ninguém não tinha essa consciência de uma fundação sem fins lucrativos vai fazer a gestão, vai tocar, entendeu, não tinha isso, na época era muito novo tudo isso, agora é que tá se discutindo, o que tem que fazer, se é uma licitação, se é uma concessão e etc, então realmente foi dessa forma, como o parque BM foi fruto de empreendimento, eu acho que dessa forma foi facilitado, não era um parque que já existia, entendeu, ele já nasceu sendo gerida por uma fundação, então é por isso que eu acho que o processo que se deu foi de uma forma diferente, hoje em dia não é mais possível fazer dessa forma sem licitação”.

Pergunta: Se o parque BM ofertava atividade para os frequentadores e quais os tipos:

Gestora: “Então nós temos yoga gratuita, dois tipo tem a *the rose* e uma outra yoga, a gente tem capoeira, a gente tem recreação livre uma empresa que vem fazer quase todo final de semana, tem aula de tai shi shuan, tem um espaço durante a semana de pique nique livre que as pessoas podem vim fazer pique nique, é a gente agora tá criando um programa de educação ambiental que vai fazer pro parque, a gente tem aos domingos chama música aberta SP, que vem bandas tocar aqui tipo de graça para os frequentadores, a gente tem *Food Truck* aos finais de semanas para as pessoas fazerem alimentação, ah tem muitas coisas (risos).

**Pergunta: O que ela como gestora achava dessa mistura dos termos concessão e privatização?**

Gestora “O nosso trabalho através do livro é conscientizar as pessoas dessa gestão diferenciada que realmente é algo muito novo e está em voga agora né, está sendo falado há pouquíssimo tempo, fora que a gente quer trazer a luz também essas notícias que as pessoas realmente não sabem não conhece. Na verdade, o Dória fez um pacote de privatização que incluía edifícios né que pega o autódromo e parques, só que parques é outra gaveta ele é concessão ele não é privatização, nenhum momento tá envolvido a venda de uma área verde pública para uma empresa, simplesmente querem jogar pra uma empresa fazer a gestão desse espaço e desonerar dos cofres públicos o gasto que o espaço envolve é praticamente isso.

**Foi comentado com ela sobre os noticiários do primeiro lote de concessão dos seis parques municipais em São Paulo, o que ela achava:**

Gestora“ é até errado falar isso porque já foi realizado, já foi feito então, mas não citam, ninguém cita, infelizmente a gente até quando a fundação entrou a gente entregou um estudo arquitetônico econômico na ( p e bi) dos parques do Dória agora, a gente entregou um estudo, a gente não sabe se vai entrar na licitação pra concorrer a gestão do Ibirapuera por todos esses motivos que eu te falei que financeiramente é muito pesado, é mas é isso a gente já era modelo que hoje tá falando assim, então basicamente é isso (risos).