ADOÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS DE LAZER E TURISMO: DISCUSSÕES SOBRE PLANEJAMENTO E PERCEPÇÃO DE USUÁRIOS

Fernanda Costa da Silva

RESUMO: Este trabalho versa sobre parcerias público-privado do tipo Adoção, que ocorram em espaços abertos urbanos de lazer e turismo. Apresenta resultados de pesquisa na área de estudos Ambiente-Comportamento, realizada entre 2011 e 2013, a qual suscita a discussão sobre o papel do Estado brasileiro contemporâneo no contexto das parcerias público-privado, bem como a necessidade de se considerar a percepção dos usuários nessa dinâmica de planejamento. De acordo com a percepção dos usuários, os resultados indicam: haver aceitabilidade das intervenções privadas; não haver relação entre avaliação de desempeno e aceitabilidade dos investimentos privados; não ser expressivo o interesse dos usuários pelo modo como os serviços são providos; e que o Estado ainda é a esfera sobre a qual incide e/ou deveria incidir a responsabilidade pelo amparo às áreas públicas abertas de lazer e turismo.

Palavras-chave: Adoção; Lazer; Turismo; Espaços Públicos; Planejamento Urbano.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os investimentos do setor privado aplicados em espaços públicos nas cidades não constituem práticas inovadoras de planejamento urbano e regional (WETTENHALL, 2005). O surgimento das dinâmicas de associação oficial entre Estado e setor privado situa-se no século XVII, na França, quando investidores proviam serviços de infraestrutura, como estradas e pontes, mediante recolhimento de taxas para utilização desses aportes (CASTRO; TIMM, 2006; GRIMSEY; LEWIS, 2007). Ao longo dos séculos, sob as diversas denominações, essas operações para gestão urbana em parceria entre Estado e setor privado foram realizadas em distintos países, para diversos segmentos de serviços ao público e em proporções crescentes. Contemporaneamente, em decorrência dessa dinâmica, alguns autores indicam estar havendo um encolhimento do Estado, de forma que se instaure, cada vez mais, uma “administração pública gerencial” (BENTO, 2003; SELBY, 2004).

Nesse contexto, é possível haver tanto sentimento de aceitabilidade, como de rejeição quanto aos espaços planejados e geridos sob alguma modalidade de parceria público-privado. Tal sentimento adverso pode ocorrer em duas esferas: no âmbito físico e no simbólico. O sentimento de rejeição, por parte dos usuários, pode decorrer da presença de marcos referenciais provenientes de tais parcerias, então interpretados como uma interferência indevida no espaço público. Em adição, o sentimento contrário pode decorrer da simbologia dessa forma de planejamento e gestão espacial, ou seja, do que representa, para o usuário, a interferência de investimentos do setor privado em um espaço público (HATHAWAY, 201; KENT, 2004).

Na realidade brasileira, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, contempla uma série de participações do setor privado sob a denominação de "operações consorciadas". Desse modo, segundo o § 1° do Artigo 32,

> Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001).

O Estatuto estaria se referindo, assim, às formas mais corriqueiras e consolidadas de compartilhamento para gestão espacial verificadas no Brasil, quais sejam, Autorização, Concessão e Permissão (FRANÇA, 2010). Mais recentemente, tendo-se firmando essa tendência de compartilhamento no planejamento e na gestão espacial, o governo brasileiro sancionou a Lei 11.079/04 (BRASIL, 2004), que oficializa as Parcerias Público-Privadas (PPPs) – mais diretamente correlatas às *Public-Private Partnership* em âmbito internacional.

Segundo a Lei 11.079/04, as PPPs consistem em contratos administrativos de concessão com duração entre cinco e 35 anos, definidos pelo Estado, o qual determina os serviços prioritários para execução de projetos, visando especialmente aos serviços de infraestrutura (TALAMINI; JUSTEN, 2005). A celebração de uma PPP somente ocorre quando os contratos têm valor igual ou superior a 29 milhões de Reais, o que sinaliza para a diferenciação desse tipo de acordo em relação a

outros anteriores à Lei em questão, a qual trata, portanto, de projetos de grande porte.

No Brasil, a Adoção (Figura 1) constitui outra importante forma de se oficializar a parceria entre investimentos do setor privado e o Governo para a prestação de serviços e a realização de obras de variados portes, voltadas à infraestrutura pública. Nesse País, não há legislação específica em âmbito nacional que dê conta de sua totalidade, por isso, esse tipo de parceria é regida pelo poder estadual ou municipal, sendo este um dos reflexos da Constituição de 1988, a qual estabeleceu o sistema de repartição de competências entre entidades da Federação, promovendo, assim, ampliação da autonomia de estados e municípios (BRASIL, 1988).

FIGURA 1 – Indicativo de Adoção de praça, por uma imobiliária, em Porto Alegre, RS, Brasil

Fonte: Autora, 2012.

Genericamente, a Adoção de um espaço público no Brasil ocorre quando um investidor privado despende uma quantidade de investimento monetário pré-acordada com o setor público pertinente, visando à manutenção de um espaço específico – cujos itens a serem mantidos também variam de acordo com cada contrato formalizado. Firmado o acordo, como contrapartida do Estado ao poder

privado, a marca deste é relacionada ao espaço adotado, onde o parceiro privado passa a ter o direito de realizar ações pontuais que o promovam, estando estas, também, possibilitadas mediante autorização do órgão público competente. As Adoções são decorrência, ainda, de contrapartidas do setor privado em face de algum uso do solo que cause significativo impacto ambiental. De acordo com o tipo de projeto e os valores envolvidos, essas parcerias entre governo e empresariado podem ser estabelecidas mediante cartas convite ou outro processo mais simplificado de escolha do parceiro privado por parte do Poder Público.

Nesse contexto, partindo-se da percepção dos usuários, este trabalho estuda o papel do Estado brasileiro contemporâneo, mediante as operações consorciadas para o meio urbano, bem como a percepção desses usuários em relação a espaços públicos urbanos que sirvam concomitantemente ao lazer e ao turismo, em um contexto no qual se verifique parcerias público-privado do tipo Adoção. Para tanto, ilustra-se parte de uma pesquisa realizada entre os anos de 2011 e 2013, cujo objetivo geral foi o de contribuir para se indicar uma tendência de percepção contemporânea da sociedade civil em relação ao papel do Estado brasileiro, levando-se em conta o crescente número de parcerias estabelecidas entre o Poder Público e o setor privado, para a gestão dos espaços urbanos de uso irrestrito. Para tanto, realizou-se estudo comparativo em três espaços adotados, localizados na cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, os quais são relevantes tanto no contexto do lazer local, como no contexto turístico[1].

Salienta-se a relevância que possui o debate sob o ponto de vista do planejamento urbano, pois, mais do que se versar sobre espaços que possam servir à divulgação de marcas, a dinâmica de Adoções refere-se, em uma instância mais profunda, à discussão acerca do valor do espaço para o lazer público, destinado tanto ao residente como ao visitante. Ressalta-se ainda que as intervenções do setor privado geralmente ocorrem, em maiores proporções, nas regiões não periféricas das cidades, nas quais o espaço é mais valorizado, em relação a outras áreas mais distantes do centro cujos equipamentos sejam equivalentes (SOUZA, 2010). Nesse

[1] O trabalho completo, intitulado “Adoções de Espaços Públicos de Lazer e Turismo Urbanos: do planejamento à percepção dos usuários”, pode ser consultado no portal do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Rio Grande do Sul (<http://www.ufrgs.br/propur>).

sentido, uma vez que a construção dos territórios dá-se “como parte indissociável de processo identitário” (ARAUJO, 2007, p. 31), pelo jogo entre material e imaterial, eles são primeiro a constituição de um valor, tanto cultural como político e econômico, e subentendem tanto a apropriação simbólica como a dominação funcional por meio do espaço (SERPA, 2007).

Admitindo-se que o processo de planejamento urbano deva ser uma via de diálogo entre sociedade e Estado, é imperativo que este conheça as necessidades dos usuários em relação aos espaços públicos de lazer e turismo. Portanto, não basta haver ambientes públicos de qualidade. Importa, “[...] indiscutivelmente, o modo como os espaços públicos são geridos” (SHAFTOE, 2008, p. 132). Por conseguinte, não há razão em se alicerçar um planejamento que não considerem as impressões dos usuários e suas formas de apropriação dos espaços ofertados a eles no âmbito do domínio público. É a partir do entendimento dos processos de percepção desses usuários em relação ao meio ambiente que se poderão fornecer espaços bem planejados.

A urgência da análise de espaços que amparem concomitantemente as práticas de lazer e turismo também se respalda no fato de que o acesso ao turismo é importante indicador de qualidade de vida, conclusão alcançada por ocasião da Conferência de Manila, já em 1980. Nesse âmbito, a percepção de um turismo reservado apenas a quem disponha de tempo livre e recursos econômicos para praticá-lo deu lugar à visão de que o turismo é uma necessidade e um direito humano (DIAS, 2008).

O DISCURSO DAS OPERAÇÕES CONSORCIADAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Como analisa Charaudeau (2006, p. 19), o espaço de discussão que determina os valores responde a outro, denominado “espaço de persuasão”. É nessa dimensão política, que se utiliza de argumentos ligados à razão e à emoção, que os aparatos estatais tentam fazer a instância cidadã aderir às suas ações. Nesse sentido,

> [...] a palavra intervém no espaço de discussão para que sejam definidos o ideal dos fins e os meios da ação política; a palavra intervém no espaço de ação para que sejam organizadas e coordenadas a distribuição das tarefas e a promulgação das leis, regras e decisões de todas as ordens; a palavra intervém no espaço de persuasão para que a instância política possa convencer a instância cidadã dos fundamentos de seu programa e das decisões que ela toma ao gerir os conflitos de opinião em seu proveito (CHARAUDEAU, 2006, p. 21).

Partindo-se, assim, do princípio de que todo discurso pressupõe uma persuasão, a mesma prática se aplica ao campo do discurso político:

> O discurso político como sistema de pensamento é o resultado de uma atividade discursiva que procura fundar um ideal político em função de certos princípios que devem servir de referência para a construção das opiniões e dos posicionamentos (CHARAUDEAU, 2006, p. 40).

No que tange aos discursos empregados para a difusão, aceitabilidade e emprego de parcerias entre o setor público e o privado, também cabe se pensar no discurso político como forma de sustentação para tais tendências de planejamento e gestão do meio urbano. No Brasil, por exemplo, são comumente utilizadas alegações chave como decisivas para estabelecimento das parcerias, entre elas a crise fiscal e a falência do paradigma de planejamento modernista, bem como argumentos neoliberais, os quais possuem demasiada força em nesta cultura. Esses aparatos de retórica, que envolvem aspectos da política e da economia, são utilizados como os principais motivadores para que as intervenções privadas sejam vistas como formas de amparo e iniciativas seguras para muitas prefeituras, sejam elas conservadoras ou progressistas (MARICATO; FERREIRA, 2002; PASTORI, 2007).

No âmbito das Adoções, recorre-se ao mesmo princípio. Faz-se oportuno, também por isso, analisarem-se não apenas os exemplos, mas alguns dos elementos discursivos que envolvem tais práticas de planejamento e gestão das cidades, como forma de se ter um cenário mais completo de como as Adoções são perpetradas contemporaneamente.

Primeiramente, é relevante analisar-se a própria etimologia do termo “adoção”, tal como empregado neste trabalho. Derivado do verbo latino *ad-opto*, adoção (*adoptione*, em latim) refere-se à ação ou ao efeito de adotar, de aceitar

alguém ou algo (BUSSARELLO, 1998). Na língua portuguesa utilizada no Brasil, o verbo “adotar”, com o sentido aqui trabalhado, refere-se a “aceitar por um período relativamente extenso ou permanente [...] optar por, assumir, [...] fazer uso temporário de, dar preferência a, escolher. Tomar como próprio” (FERREIRA, 1999, p. 55). Nesse sentido, se por um lado a adoção pressupõe a aceitação de um ator por outro, ou, no caso desta discussão suscitada, a aceitação de um ator em relação a um determinado espaço, por outro lado, o ato de adotar pressupõe, necessariamente, situações nas quais se verifica abandono e falta de aceitação. Assim, quando se utiliza um discurso acerca da Adoção de espaços, intrinsecamente está se fazendo uma relação entre abandono/descaso e aceitabilidade/responsabilidade. Necessariamente, subentende-se que determinado espaço esteja em tal situação de abandono, que se faz urgente seu cuidado por parte de outro ator, que não o responsável atual.

Nessa analogia discursiva, o poder privado tem ratificada sua condição de “bom cidadão comunitário” (BENNET, 1993, p. 19). Em contrapartida, firma-se o discurso da ineficiência do Estado ou, ainda, da impossibilidade de o Estado assumir, por meio dos governos e da Administração Pública, determinados compromissos, de tal forma que somente atores externos à esfera do Poder Público possam colaborar de modo eficiente para a solução do abandono. Nesse contexto, com base no discurso da necessidade de haver Adoções de espaços públicos abertos, e mediante as práticas em si dessas parcerias, o Estado não apenas afirma já não poder ser o provedor universal do cuidado do bem público, como também ratifica seu papel de administrador gerencial (FRANÇA, 2010), instaurando, ele próprio, um novo imaginário social (CHARAUDEAU, 2006, p. 204) acerca de sua condição perante a sociedade. Em adição, note-se que tal discurso assume um grau de legitimidade também política (CHARAUDEAU, 2006, p. 204), por alinhar-se a uma tendência mundial contemporânea de planejamento e gestão dos espaços públicos abertos do meio urbano, estando estes inseridos no contexto das cidades competitivas.

No caso de espaços que servem ao lazer, mas especialmente aos que atendem a uma demanda turística, a relação entre Poder Público e privado é historicamente mais estreita. Assim, o processo de Adoção que envolve áreas para

provimento de lazer e turismo, ainda que públicas e abertas – portanto inicialmente sob a responsabilidade do Estado –, tende a ser tratado como corriqueiro, sem passar, na maioria das vezes, por discussões mais aprofundadas entre esferas amplas da sociedade.

Especialmente a partir dos anos 2000, independente do método empregado para a gestão espacial do meio público compartilhada entre Estado e empresariado, observou-se que as parcerias afirmaram-se sob o discurso das políticas de governança. Processo de administração pública compartilhada entre Estado, mercado e sociedade civil (WETTENHALL, 2005; DREDGE; JENKINS, 2011), a governança pressupõe haver a interdependência entre essas instâncias, e seu foco situa-se nos processos, muito mais do que nas instituições em si (BULT-SPIERING; DEWULF, 2007). Em determinados segmentos da economia, por exemplo, a política de governo mediante sistemas de governança é fortemente incentivada, tal como ocorre no setor de Turismo brasileiro (BRASIL, 2009).

ADOÇÕES EM ESPAÇOS PÚBLICOS DE LAZER E TURISMO NO BRASIL

O setor turístico brasileiro vem se destacando como líder no contexto da América Latina, e seu crescimento superou a média mundial no primeiro trimestre de 2012 (Quadro 1)[2]. Com ambiente favorável à aplicação de investimentos privados em espaços públicos, bem como a oferta de incentivos fiscais para investidores internacionais visando ao desenvolvimento econômico do setor, o quadro positivo do turismo brasileiro também é resultado do aperfeiçoamento da legislação do País para o setor, além da profissionalização dos trabalhadores do ramo.

[2] Os números de referência do crescimento turístico dispostos no Quadro 1 embasam-se no Produto Interno Bruto (PIB) gerado por empresas que operam diretamente com turistas (como hotéis, agências de viagens, companhias de transporte e empresas de bens e serviços de lazer e do setor gastronômico).

QUADRO 1 – Taxas de Crescimento Turístico: Destaque para Países da América Latina e Comparativo Brasileiro com Média Mundial

Contribuição Direta de Viagens e Turismo para PIB		2012 % Crescimento
11	Venezuela	9.6
21	**Brasil**	7.8
38	Costa Rica	6.2
62	Chile	4.7
72	Guatemala	4.4
80	Argentina	3.7
84	Peru	3.6
87	Equador	3.4
97	México	2.7
	Média Mundial	2.7
111	Cuba	2.2

Fonte: Adaptação de *WTTC – Travel & Tourism: economic impact, 2012 – Brazil*.

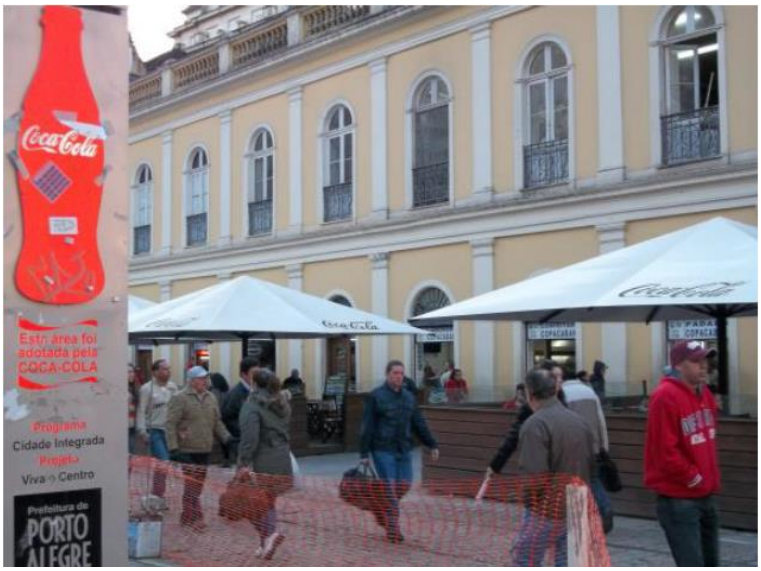
Nesse cenário, o turismo tanto se expande em virtude de sua organização nacional, agora atrativa para investidores, como também devido aos investimentos privados, que o ratificam como segmento mais sólido (BARROS, 2011). Igualmente por isso, é relevante a avaliação de celebrações das parcerias de gestão em espaços que sejam reconhecidamente atrativos turísticos ou atrativos em potencial, posto que elas vem concretizando alguns dos principais investimentos privados no contexto brasileiro de planejamento e gestão pública.

Nas cidades brasileiras nas quais o segmento do Turismo Urbano e suas variáveis tem se desenvolvido mais expressivamente e contribuído para a economia local, verifica-se haver substancial emprego de Adoção de espaços públicos, sob o discurso da necessidade de amparo a eles e das vantagens dessa modalidade de parceria para tais espaços. Uma das mais significativas formas de Adoção verificadas na realidade brasileira pode ser constatada em Belo Horizonte, com o desenvolvimento do Projeto “Adote o Verde”. Atualmente, o Projeto contabiliza mais de trezentos espaços, entre eles dez parques administrados sob essa modalidade de gestão espacial. Curitiba, no Paraná, que também desenvolve o Turismo Urbano como segmento importante da economia, celebrou em 2009 a Adoção do Jardim Botânico, um de seus principais atrativos turísticos. Outra cidade na qual as Adoções vêm adquirindo substanciais proporções é Florianópolis, no litoral de Santa

Catarina. Nessa cidade, onde o Turismo é um dos principais setores da economia, amparando-se especialmente em suas áreas públicas, as Adoções são concretizadas pelo “Programa de Adoção de Áreas Verdes Públicas”, regulado pela Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis – FLORAM.

Em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, as Adoções de espaços públicos também vêm se estabelecendo como formas expressivas de gestão espacial (Figura 2 e Figura 3). Nessa cidade, a prática das Adoções originou-se no “Programa Adote uma Praça”, criado pelo governo Alceu Collares (1985- 1988), por meio da Lei Complementar 136, de julho de 1986, e atualmente é regida pela Lei Complementar 618, de junho de 2009. Sob o nome “Adote uma Praça”, o programa de Adoções de espaços públicos da Capital é gerenciado pela Secretaria do Meio Ambiente, e estabelece que qualquer entidade civil pode assumir a responsabilidade por área verde pública do Município, a saber, canteiros, rótulas, jardineiras, parques e praças.

FIGURA 2 – Largo Jornalista Glênio Peres – Adoção feita pela Vonpar Refrescos S.A., em Porto Alegre, RS, Brasil



Fonte: Autora, 2011.

FIGURA 3 – Quadra esportiva na Orla do Lago Guaíba – Adoção feita pela Pepsi-Cola Industrial da Amazônia Ltda., em Porto Alegre, RS, Brasil

Fonte: Autora, 2011.

Em instância legal superior à Lei das Adoções, de acordo com a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, para a promoção da vida digna dos habitantes, o espaço deve ser administrado com base em compromissos fundamentais, entre eles, a participação popular nas decisões (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, 1990, Título I, Cap I, Art. 6º). Com relação ao tema aqui tratado, faz-se importante destacar o que Lei expressa:

> O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso, atendido o interesse público, coletivo ou social [...] Em qualquer hipótese, o Poder Público promoverá ampla discussão com a comunidade local (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, 1990, Tít. I, Cap. I, Art. 15°).

Como se observa, de acordo com a legislação pertinente, a intervenção privada no espaço público porto-alegrense prevê a participação da população, em nível de debate, ressaltando por isso a importância do usuário residente para o processo de gestão espacial urbana. Acerca da relevância desse tipo de participação no âmbito do planejamento urbano, França (2010, p. 104-105) ratifica que, em se tratando da administração pública,

> [...] é a sociedade que deve atuar nas primeiras trincheiras de defesa daquilo que é comum, da execução e gerenciamento das atividades estatais e de toda ação do Estado que, de alguma forma, reflete em suas vidas. Destarte, o controle social da Administração desponta como a atividade proativa de quem é cidadão [...]. A situação passiva e inerte do cidadão diante da atividade estatal abre perigosas brechas para que aquele que detém o poder possa abusar do mesmo. A operacionalização desse meio de controle da Administração é arma importante da luta contra o desvio do poder, da garantia do exercício do ideal de justiça no Estado onde vive e do almejado desenvolvimento socioeconômico dos participantes desse Estado.

Em consonância com esse autor, Bramwell e Lane (2000) afirmam que, no que tange aos espaços que sirvam ao lazer e ao turismo, a participação dos usuários é cada vez mais necessária, na medida em que se verifica haver a tendência de os atores privados compartilharem do planejamento espacial. Nesse sentido, todos os atores do processo em questão – os *stakeholders* – devem contribuir para a construção de arranjos colaborativos ou parcerias, visando ao desenvolvimento das ações de políticas públicas.

Sobre o lugar reservado aos usuários no processo de planejamento urbano, cabe destacar que, em Porto Alegre[3], verifica-se uma participação na instância da gestão do espaço, mais especificamente, de aplicação dos recursos do Município, e não no planejamento amplo da cidade. Assim, tal participação ocorre, ainda no nos dias atuais, em instância indireta, mediante as consultas para o programa de Orçamento Participativo, instrumento que posicionou a capital gaúcha como a cidade brasileira executora de um dos quarenta melhores modelos de gestão pública democrática do País, de acordo com o Programa Habitat da Organização das Nações Unidas – ONU[4], como aponta a Prefeitura Municipal da cidade.

Pelos exemplos expostos, na conjuntura brasileira dos investimentos privados em espaços públicos, independentemente da abrangência econômica dos contratos e da interferência espacial do setor privado, o importante é que o debate e a análise acerca das Adoções não são invalidados. Ao contrário, no que concerne tanto à concessão territorial parcial, como à total, a gestão do setor privado em

[3] Trabalho completo sobre a percepção dos usuários em relação às Adoções ocorridas em Porto Alegre pode ser conferido em publicação da dissertação desta autora, no link <http://www.ufrgs.br/propur/teses_dissertacoes/Fernanda_Costa_2013.pdf>.

[4] Dados informados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em seu site oficial, no qual também se encontram demais informações sobre o Orçamento Participativo: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op>.

substituição ao público ou em parceria com este é passível de análise em relação à percepção espacial dos usuários, visto que, em última instância, as intervenções são destinadas a eles.

A discussão quanto à prática das Adoções refere-se, assim, ao fato de os cidadãos tornarem-se detentores do conhecimento acerca dos projetos que envolvam seu cotidiano, mais especificamente, seus espaços urbanos. Essa possibilidade de diálogo entre Estado e sociedade civil é que poderá torná-la uma "sociedade cidadã", a qual "reúne indivíduos que tem consciência de um papel a desempenhar na organização política da vida social" (CHARAUDEAU, 2006, p. 60). A partir dessa perspectiva, é que se fará possível a instauração de projetos que efetivamente atendam o coletivo:

> De fato para que a decisão seja coletiva é preciso, inicialmente, que os diversos indivíduos que compõem o coletivo entendam-se para a elaboração de um projeto comum, decorrente de um objetivo comum, o que supõe a existência de um espaço de discussão onde se elabore esse projeto comum. Em seguida, é preciso que o compromisso de ação, sempre sob responsabilidade do coletivo, seja firmado por um seu representante. Finalmente, é necessário que os meios escolhidos também tenham sido discutidos, a fim de que se estabeleça qual deles deverá ser utilizado pelo representante. Por sua vez, esse representante é obrigado a prestar contas de seus atos perante a coletividade, que deve prever mecanismos de controle dos atos praticados por seus representantes [...] Daí resulta uma organização da ação política que compreende um espaço de discussão dos objetivos a definir [...] um modo de acesso à representação do poder [...] e modalidades de controle [...] (CHARAUDEAU, 2006, p. 18).

A questão referente à participação dos usuários no planejamento e gestão do meio urbano, sob a égide de parcerias público-privadas do tipo Adoções, legitima-se no âmbito do debate público, aberto. Juntamente com a possibilidade da discussão, a elaboração de trabalhos que viabilizem a avaliação do uso e da satisfação dos indivíduos em relação ao seu meio produz dados concretos, os quais demonstram um cenário de como os usuários veem e elaboram seu meio, bem como apontam a forma de como eles gostariam que os espaços fossem planejados e geridos.

ESTUDO DE CASO: PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE AS ADOÇÕES DE ESPAÇOS PÚBLICOS DE LAZER E TURISMO

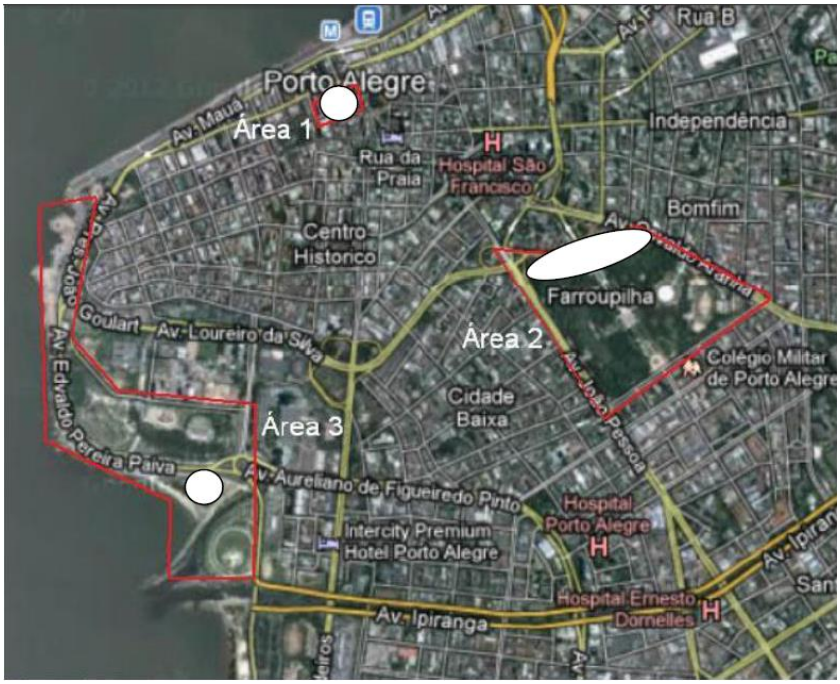
Visando colaborar com a análise dos procedimentos de planejamento e gestão afetos às parcerias do tipo Adoção, entre os anos de 2011 e 2013 foram examinados espaços públicos urbanos de lazer e turismo, cujas alterações pudessem ser visualmente referenciadas por elementos identificadores provenientes de investimentos do setor privado, em parceria com o setor público. Como forma de se analisar o tema em relação à percepção espacial, foi aplicada pesquisa na cidade brasileira de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

O estudo estabeleceu duas hipóteses norteadoras: a) o grau de aceitabilidade das intervenções privadas, por parte dos usuários, associa-se ao entendimento que estes detêm quanto à relevância das parcerias público-privadas, para provimento de lazer e turismo em espaços públicos abertos no meio urbano; e b) em espaços adotados, quanto mais positiva for a avaliação de desempenho referente a eles, tanto maior será o nível de aceitabilidade, por parte dos usuários, em relação aos investimentos privados destinados a espaços públicos abertos, que sirvam ao lazer e ao turismo.

Até o ano de 2010, segundo a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), os espaços adotados de Porto Alegre somavam 41, totalizando 89.009m2 em área. Até 2012, os espaços adotados da cidade somavam 187, entre praças, parques, canteiros e rotatórias, indicando crescimento de 78% no período 2010-2012, para a execução de Adoções na cidade.

Nesse contexto, para fins de estudo de caso, foram analisadas três áreas na cidade de Porto Alegre (Figura 4), todas elas classificadas como atrativos turísticos (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2010), quais sejam: Área 1 - totalidade do Largo Jornalista Glênio Peres (LJGP); Área 2 - contida no Parque Farroupilha (PF); e Área 3 - contida na Orla do Lago Guaíba (OLG), na extensão pertencente ao Parque Maurício Sirotsky Sobrinho. A Área 1 é uma Adoção realizada pela empresa Vonpar Refrescos S.A. e a Área 2 e a Área 3 estão contidas em espaços adotados pela empresa Pepsi-Cola Industrial da Amazônia Ltda., componentes do Projeto “Eu Amo Porto”.

FIGURA 4 – Localização em Mapa das Áreas de Estudo



Fonte: Adaptação de Google Earth, 2012.

Levando-se em conta que o uso de múltiplos métodos de coleta de dados tende a conferir mais credibilidade, confiabilidade e qualidade às pesquisas (LAY; REIS, 2005), os métodos selecionados foram qualitativos e quantitativos, quais sejam, levantamento de arquivo e levantamento de campo. A metodologia empregada baseou-se na área de estudos Ambiente-Comportamento (LANG, 1987).

Ao passo que o levantamento de arquivo investigou fontes primárias e secundárias, o levantamento de campo abrangeu: entrevistas com gestores públicos (seis), representantes das empresas adotantes dos espaços (dois) e trabalhadores dos espaços investigados (seis); mapas mentais com entrevistas (39), aplicados aos usuários dos espaços; e questionários (155), também dirigidos aos usuários dos espaços. As entrevistas foram analisadas qualitativamente, mediante transcrição. Os dados provenientes dos mapas mentais foram tabulados, partindo-se do tipo e da incidência das inferências feitas pelos entrevistados em relação às Áreas estudadas. As informações obtidas por meio dos questionários foram tabuladas utilizando-se o programa estatístico *Statistical Package for Social Sciences* – SPSS.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

De acordo com a percepção dos usuários, constatou-se que a dinâmica de investimentos do setor privado em parceria com o Poder Público é tida como necessária, tanto em um contexto amplo, como em um caso específico, então sob a forma de Adoção. Isso porque, mesmo abalizando pontos críticos nas parcerias público-privadas, relacionados ao tema da pesquisa, expressiva maioria dos respondentes indicou a importância dos investimentos privados para o provimento de espaços públicos abertos, que atendam ao lazer e ao turismo.

Quanto à avaliação das Adoções, por parte dos setores público e privado, os resultados qualitativos oriundos das entrevistas confirmam o que indica a literatura pertinente (e.g. PASTORI, 2007) em referência aos objetivos de se estabelecerem as parcerias público-privado no contexto urbano. Verificou-se que, na visão do setor empresarial, este tem em vista o estabelecimento de uma imagem de “bom cidadão comunitário” (BENNET, 1993), além do incremento na rentabilidade de seu(s) produto(s), levando-se em conta que este setor opta por investir em lugares de alta visibilidade e uso intenso, portanto de público significativo já estabelecido, e em potencial. Já o Poder Público, tende a concretizar as Adoções sob a égide do discurso da crise, de maneira que as parcerias sejam apontadas como práticas seguras (MARICATO; FERREIRA, 2002). Apoiando o que afirma Pastori (2007), essa esfera administrativa indica de forma recorrente as restrições orçamentárias e a burocracia como responsáveis, em grande parte dos casos, pela ineficiência da prestação dos serviços públicos, em oposição à agilidade dos privados.

Ainda foi possível observar-se que os gestores públicos, também de forma unânime, acreditam estar havendo um encolhimento do papel do Estado para o provimento de serviços públicos, não apenas no que se refere aos espaços de uso irrestrito, ou ao lazer e ao turismo em específico. Os discursos sinalizaram a possibilidade de o Estado transferir gradualmente as funções executivas ao setor privado. Assim, o Estado estaria sobrepujando seu status de provedor universal e de executor direto, tal como sinalizavam, já no início deste século, Bento (2003) e Selby (2004).

No tocante à comparação entre os serviços públicos e privados, verificou-se que os serviços públicos são avaliados como piores, quando comparados aos mesmos serviços do setor privado, para a maior parte dos respondentes. Contudo, a avaliação dos usuários em relação aos espaços adotados foi predominantemente positiva, e tal julgamento foi emitido, na maioria dos casos, mediante o entendimento dos usuários de que estavam utilizando uma área pública sem investimentos privados – em especial na Área 2. Ou seja, a percepção quanto à qualidade das Áreas, entendidas como geridas totalmente pela esfera pública, não foi negativa, mas o contexto geral de prestação do serviço público o foi.

Ao contrário do que evidenciaram os discursos dos gestores públicos, a percepção dos usuários ainda aponta o Estado como sendo aquele sobre o qual incide a responsabilidade pelo amparo às áreas públicas abertas de lazer e turismo, mesmo que a esfera pública tenha sido avaliada como pior, comparada à privada, quanto à prestação de serviços. Da mesma forma, os usuários entendem o Estado como sendo a esfera que de fato deveria ter tal responsabilidade. Ainda assim, é importante destacar a expressiva parte de respondentes que já sinaliza o setor privado como aquele que de fato investe em espaços públicos, e como aquele que deveria ter a responsabilidade de tais investimentos urbanos. Tal percepção pode sugerir haver uma compreensão, por parte dos usuários, da situação transitória do papel do Estado, indicada pela literatura (e.g. BENTO, 2003; BRAMWELL; LANE, 2000; BULT-SPIERING; DEWULF, 2007; GEDDES, 2005; SELBY, 2004) e evidenciada pela avaliação dos gestores públicos entrevistados.

Em relação à primeira hipótese, averiguou-se existir aceitabilidade das intervenções privadas em consonância com a relevância atribuída a esta prática de investimento no espaço público. Ou seja, existe parcela de usuários que aceita as Adoções, da mesma forma que também as considera relevantes para os espaços públicos urbanos de acesso irrestrito, os quais atendam ao lazer e ao turismo.

A esse respeito, de acordo com a percepção dos respondentes, verificou-se que o sentimento para uso de espaços, os quais apresentem intervenções privadas em parceria com as públicas, é correlato à importância do estabelecimento de tais investimentos. Portanto, indivíduos que se sentem mais à vontade em espaços com

intervenções privadas, tendem a atribuir maior importância a esse tipo de investimento, e vice-versa.

Em complemento, verificou-se que elementos identificadores das Adoções não são relevantes para alguns usuários, enquanto marcos referenciais dos espaços nos quais estão contidos, embora sejam intensamente utilizados. Em compensação, para outros usuários, as Adoções são relevantes no contexto amplo dos espaços onde ocorrem, mas não estão alistadas à aceitabilidade de seu estabelecimento. Ao contrário, neste caso, a relevância dessas parcerias é conectada à rejeição, por parte dos usuários, especialmente no que se refere ao nível simbólico, ou seja, ao que as intervenções privadas representam na dinâmica de planejamento e apropriação dos espaços públicos nos quais ocorrem.

Quanto à segunda hipótese, verificou-se que a avaliação de desempenho não está relacionada à aceitação dos investimentos privados, nos espaços em que a pesquisa foi aplicada. Em contrapartida, observou-se que a percepção dos usuários pode ser influenciada, positiva ou negativamente, em relação a algumas das variáveis de análise do desempenho do espaço, na medida em que elas são associadas a investidores privados.

De forma geral, constatou-se não ser expressivo o interesse dos usuários pelo modo como os serviços são providos nos espaços públicos abertos, de lazer e turismo, contanto que o resultado final seja satisfatório ao propósito desses espaços. Quanto à segunda hipótese, portanto, esses resultados corroboram, em certa instância, o que conclui Geddes (2005), em relação à avaliação dos consumidores do espaço, referentemente ao estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto na realidade brasileira, como na conjuntura mundial, cada vez mais as parcerias entre os poderes público e privado, categorizadas em modalidades diversas, concretizam projetos, os quais evidenciam uma ligação clara entre visibilidade de um investidor e um ideal político vigente no espaço público. O estudo dessas formas de consorciamento urbano permite ratificar o que afirma Serpa

(2007), o qual afirma que antes de se tornar espaço de lazer e/ou de turismo, esses ambientes constituem-se em uma ideia, ligados, sobretudo, a uma vontade política. Também por isso, os espaços públicos abertos, assim como seu planejamento, a cargo do Estado, poderiam ser caracterizados como um meio de controle social.

Nesse contexto, esta pesquisa vai ao encontro de diversos estudos que versam sobre parcerias entre os setores público e privado. Como fator relevante, adiciona ao debate a avaliação sobre uma modalidade específica de consorciamento urbano, qual seja, a Adoção, tratada à luz da área Ambiente-Comportamento.

Como sugestão para estudos complementares, indica-se averiguar, de forma mais aprofundada, principalmente com entrevistas, se de fato há um entendimento, por parte dos usuários, sobre a transição do papel do Estado, de provedor universal a órgão gerenciador. Essa investigação tenderia a ser mais bem sucedida, caso fosse estabelecida de maneira sistemática, levando-se em conta que o estudo versa sobre campos de conhecimento em constante alteração, quais sejam, práticas de planejamento urbano, turismo, política e percepção de usuários.

Recomenda-se, ainda, a aplicação de estudos que mantenham o tema deste trabalho, porém que adotem um teor comparativo, utilizando-se também outras cidades para o emprego da pesquisa, especialmente levando-se em conta que o objeto suscitado apresenta trato relativamente novo no contexto brasileiro. Contudo, ressalta-se que a generalização para outros lugares deva ser cautelosa, na medida em que se faz necessário considerar as especificidades econômicas e socioculturais dos usuários, bem como as características físico-espaciais e as políticas de gestão dos lugares estudados. Por fim, pondera-se haver relevância na ampliação da pesquisa desenvolvida mediante aplicação de estudos similares também em países de sistema capitalista da América Latina. Esse estudo tenderia a evidenciar se as Adoções são modelos de consorciamento urbano particulares ao Brasil, ou se também se aplicam em países vizinhos, cujas economias e os regimes políticos sejam similares aos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Frederico Guilherme Bandeira de. Identidades Territoriais: Entre a Multiterritorialidade e a Reclusão Territorial (Ou: Do Hibridismo Cultural à Essencialização das Identidades). Rio de Janeiro: Access, 2007. In: HAESBAERT, Rogério. **Identidades e Territórios**: Questões e Olhares Contemporâneos.

BARROS, José Augusto. **Malhe de Graça e ao Ar Livre**. Diário Gaúcho, Porto Alegre, 15 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/diario-gaucho/19,0,3352470,Malhe-de-graca-e-ao-ar-livre.html>. Acesso em: 01 nov. 2011.

BENNET, Robert J. O Desenvolvimento Econômico Local: Teoria e Prática no Caso da Grã-Bretanha. In: LODOVICI, E. Samek; G. M. Bernareggi (Org.); FINGERMANN, Henrique (Org. Ed. Brasileira). **Parceria Público-Privado**: Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e a Administrações Públicas Locais. São Paulo: Summus, 1993.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**: entre Eficiência e Democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BRAMWELL, Bill; LANE, Bernard. **Tourism Collaboration and Partnerships**: Politics, Practice and Sustainability. Aspects of tourism. N°2. Great Britain: Biddles Ltd, 2000.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Câmara Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 02 nov. 2011.

BRASIL. Lei 5788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de **Turismo. Programa de Qualificação à Distância para o Desenvolvimento do Turismo**: Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

BULT-SPIERING, Mirjam; DEWULF, Geert. **Strategic Issues in Public-Private Partnerships**: An International Perspective. S/l: JOHN WILEY PROFESSIO, 2007.

BUSSARELLO, Raulino. **Dicionário Básico Latino-Português**. 4.ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1998, p. 13.

CASTRO, José Augusto Dias de. TIMM, Luciano Benetti. **Estudos sobre Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: IOB Thomson, 2006.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso Político**. São Paulo: Contexto, 2006.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo**: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DREDGE, Dianne; JENKINS, John. **Stories of Practice**: Tourism Policy and Planning; New Directions in Tourism Analysis. Great Britain: MPG Books Group, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: O Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999, p. 55.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública**: Tutela Jurisdicional, Regulação Econômica e Desenvolvimento. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka. **Turismo, Políticas Públicas e Cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GEDDES, Michael. **Making Public Private Partnerships Work**: Building Relationships and Understanding Cultures. Grã-Bretanha: Ashgate USA, 2005.

GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. **Public Private Partnerships**: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Grã-Bretanha: Biddles Ltd., 2007.

HATHAWAY, Dennis. **Public/Private Partnerships**: Will Commercialization Save our City Parks? Los Angeles, 05 de maio de 2011. Disponível em: <http://banbillboardblight.org/?p=6536>. Acesso em: 1° nov. 2011.

KENT, Ethan. **When Bad Things Happened to Good Parks**. Project for Public Spaces. Nova Iorque, 1° de setembro de 2004. Disponível em: <http://placemaking.pps.org/info/newsletter/september2004/september2004_bryant>. Acesso em: 1° nov. 2011.

LANG, Jonny; BURNETTE, C.; MOLESKI, W.; VACHON, D. **Designing for Human Behaviour**: Architecture and the Behavioural Sciences. Stroudsburg: Dowden, Hutchinson & Ross, 1987.

LAY, Maria Cristina; REIS, Antônio Tarcísio. **Análise Quantitativa na Área de Estudos Ambiente-Comportamento**. Revista Ambiente Construído, Porto Alegre, v.5, n.2, p.21-36, 2005.

LEI ORGÂNICA do Município de Porto Alegre. Porto Alegre, 03 de abril de 1990.

MARICATO, Erminia; FERREIRA; João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento de Desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.); FABRIS, Sergio Antonio.

Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre/São Paulo: 2002.

PASTORI, Antonio. As PPPs como Ferramentas para Viabilizar Projetos de Infraestrutura de Transporte Ferroviário sobre Trilhos. **Revista do BNDES.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 93-120, dez. 2007.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre Turismo. **Perfil do Turista Nacional na Cidade de Porto Alegre**: Relatório de Pesquisa 2010. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2010.

SELBY, Martin. **Understanding Urban Tourism**: Image, Culture & Experience. New York: I. B. Tauris & Co. Ltd., 2004.

SERPA, Angelo. **O Espaço Público na Cidade Contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2007.

SHAFTOE, Henry. **Convival Urban Space**: Creating Effective Public Spaces. Londres: Earthscan, 2008.

SOUZA, Felipe Silveira de. A Adoção de Parques Urbanos na Cidade de Porto Alegre: Publicidade e Reprodução do Capital da Iniciativa Privada através de Espaços Públicos. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS. **Anais**... Porto Alegre: 2010. 1 CD-ROM.

TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia. **Parcerias Público-privadas**: Um Enfoque Multidisciplinar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

WETTENHALL, Roger. The Public-private Interference: Surveying the History. In: HODGE, Graeme A; GREVE, Carsten. **The Challenge of Public-Private Partneerships**: Learning from International Experience. S/l: Edward Elgar, 2005.

WTTC – World Travel & Tourism Council. **Progress and Priorities 2006/07**: Annual Report. 2006. Disponível em: <http://www.wttc.org/frameset5.htm>. Acesso em: 25 jan. 2009.