

Cidade da Criança: um estudo de gestão sob o regime de permissão no cenário da cultura e do lazer no Brasil

Child city: a study of management under the permission regime in the cultural scene and leisure in Brazil

Elísio Oliveira Menezes Junior*
Universidade Metodista de São Paulo

RESUMO

A pesquisa busca contribuir para uma visão mais clara do modelo de gestão por permissão levado à prática nesta organização, bem como os desafios e as possibilidades advindos desta prática. O estudo acerca desse tipo de parceria no campo das ciências administrativas se realiza pela demanda sobre o assunto, que visa compreender melhor a dinâmica gerencial em níveis de desempenho e resultados que um projeto de parceria em gestão por permissão pode proporcionar. Dessa forma, este estudo aborda o tema da gestão em parceria a partir de uma experiência prática de gerenciamento em modelo de permissão implementada no parque Cidade da Criança, em São Bernardo do Campo, região do Grande ABC Paulista. Como resultados, constatou-se que a gestão em seu caráter multifacetado apresenta vertentes políticas e ideológicas, que se misturam aos aspectos jurídicos e normativos, de que resulta outra perspectiva quando concatenada a variáveis tais como: economia, capitalismo, liberalismo e burocracia.

Palavras-chave: parceria público-privada; políticas de cultura e lazer; Cidade da Criança

ABSTRACT

The research aims to contribute to a clearer view of the management model for permission operationalized in this organization, as well as the challenges and opportunities resulting from this practice. The study of this type of partnership in the field of administrative sciences is held by the demand on the subject of better understanding the dynamics in managerial levels of performance and results that a partnership project in permission management can provide. Thus, this study addresses the issue of management in partnership from a practical experience in management permission model implemented in the Children's Town Park in Sao Bernardo do Campo, Greater ABC Paulista region. As a result, it was found that the management in its multifaceted character has political and ideological aspects, which blend with the legal and regulatory aspects, resulting in another perspective when concatenated to variables such as: economy, capitalism, liberalism and bureaucracy.

Keywords: public-private partnership; culture and leisure policies; Child City

* Elísio Oliveira Menezes Junior é Mestre em Administração (2012) pela Universidade Metodista de São Paulo.
e-mail: elisiooliveira@ig.com.br

1. INTRODUÇÃO

Os processos de desenvolvimento que ensejam melhorias de desempenho gerencial têm fomentado no Brasil, nas últimas décadas, consecutivas mudanças e reformas na prestação de serviços e na consecução de infraestrutura. Dentre esses processos transformadores, um expoente tem se destacado no cenário socioeconômico, no campo acadêmico e mais precisamente nas várias vertentes midiáticas divulgadas por meio de expressões como Lei de permissão, Lei de concessão e Lei de PPP (Parceria Público-Privada).

Essas parcerias visam solucionar, de uma forma clara e socialmente eficaz, a relação entre investimento privado e infraestrutura pública em áreas de altíssima relevância social. Assim, este estudo busca analisar os aspectos gerenciais aplicados no parque **Cidade da Criança**, localizado no município de São Bernardo do Campo, e que no decorrer de sua história adotou de forma empreendedora o modelo de gestão por permissão.

A pesquisa busca contribuir para uma visão mais clara do modelo de gestão por permissão levado à prática nesta organização, bem como os desafios e as possibilidades advindos desta prática. O estudo acerca desse tipo de parceria no campo das ciências administrativas se realiza pela demanda sobre o assunto, que visa compreender melhor a dinâmica gerencial em níveis de desempenho e resultados que um projeto de parceria em gestão por permissão pode proporcionar a este parque. Assim, qual a importância e o real valor que este modelo de parceria gerencial representa para o poder público, aos gestores, acionistas, bem como à população nos cenários pertinentes à gestão, economia e qualidade nos serviços prestados à sociedade?

Os processos de modernização da sociedade proporcionaram uma ampla gama de planejamentos teóricos e práticas de negócios, fomentando reformas, adequações, mudanças e inovações em vários níveis e setores da sociedade. Esse cenário social imerso em ondas de transformações e melhorias constantes, mais assertivamente no universo gerencial das organizações, fez surgir um novo conceito de gestão em acordo e parceria contratual legal: as parcerias de gestão entre os agentes públicos e privados.

Rocha e Horta (2005) esclarecem essa questão:

O poder público percebeu a possibilidade de se melhorar a qualidade de serviços prestados à sociedade, ao mesmo tempo em que estancava-se a sangria de recursos já tão parcos e escassos. Ao mesmo tempo, o setor privado identificou neste cenário uma ótima oportunidade de investimento, com atenuada propensão a riscos e forte garantia no retorno final. O Estado, incapaz de realizar sozinho, os investimentos necessários à implementação de grandes projetos essenciais ao cumprimento de sua finalidade, requer o auxílio do setor privado abrindo, a este, possibilidades de negócios tornados economicamente atrativos em razão da participação do próprio Estado.

Destarte, surge a chance de se identificar padrões de comportamentos e ações administrativas que expliquem os processos desenvolvidos e executados, convergentes ou divergentes nas estruturas de parceria em gestão, apontando resultados e conclusões que esclareçam e contribuam a este debate rumo a possíveis progressos para o estudo em gestão organizacional. Assim, por intermédio de pesquisa qualitativa, será apresentado um estudo histórico-descritivo da organização, a par da pesquisa bibliográfica sobre gestão em parceria, aplicação de entrevistas e verificação de documentação primária pertinente ao assunto.

Cabe a questão: Poderia a gestão em parceria sob o regime de permissão fazer frente às demandas e desafios gerais da organização, rumo aos objetivos de crescimento e desenvolvimento almejados?

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO

O terreno de 48.400m, na verdade configurava um bosque e que mais tarde seria ocupado como cenário de novela e posteriormente se tornaria a Cidade da Criança. Pertenceu à Vera Cruz, um estúdio brasileiro de cinema que produziu direta e indiretamente mais de quarenta filmes longa-metragens.

A Companhia Cinematográfica Vera Cruz foi palco para a realização da filmagem da novela “Redenção”, em 1966, pela extinta TV Excelsior. Com o fim da novela em 1968, o bosque se tornaria o que hoje se denomina como parque temático, mas que naquele momento não era descrito desta forma. Essa grande área passa então a ser dividida em três grandes áreas: a “Área Central”, onde há a cidade cenográfica da novela, a “Área Amazônica”, onde se localizavam o Teatro Amazonas, o Rio Amazonas e a Ferrovia Madeira Mamoré e a “Área Espacial”, onde se localizava um foguete, denominado Luar I, que simulava uma viagem entre os planetas.

Fídia Zamboni, considerado o “pai” da Cidade da Criança, por ter arquitetado a construção de suas áreas internas, assim como os projetos dos brinquedos e prédios, disse ao jornalista Fabio Gomes que viajou várias vezes ao exterior e também à Amazônia, para se inspirar na criação do parque.

Em se tratando de números, Ortiz (2012) afirma que no período de 1970 a 1975 o parque chegou a receber 45 mil visitantes aos finais de semana. Segundo Gomes (2009), na década de 70 a febre turística pela Cidade da Criança era tal que alavancou diversos setores. As agências de turismo trabalhavam com receptivos e os hotéis estavam sempre lotados. O comércio também era beneficiado e a “Rota do Frango com Polenta” era o ponto gastronômico principal das famílias que traziam as crianças para se divertirem no parque. Aos domingos, a média de 160 ônibus estacionavam ao lado dos portões da Cidade – quase um milhão de visitantes/ano, para ver as atrações da Cidade da Criança.

O parque chegou a ter cerca de 30 permissionários, sempre com um ou dois maiores, isto é, aqueles que detinham um maior número de brinquedos. Com a retração e declínio do parque, o número foi reduzido para menos da metade. A mudança mais brusca aconteceu em 2005 quando, já fechado, o parque começou a ter seus brinquedos retirados. Muitos deles foram sucateados, sem nenhum cuidado, no Piscinão da Paulicéia.

Reconstruído, o Parque refez os espaços, perdeu atrações e ganhou outras atividades voltadas exclusivamente ao lazer. Tornou-se, assim, um espaço com uma proposta educativa para estudantes em excursões escolares. Em 2008, a Cidade da Criança foi reinaugurada e pouco depois fechada novamente. O projeto do então Secretário da Educação e atual Vereador Ademir Ferro, de transformar o parque numa instituição com caráter lúdico educacional foi rechaçado pela atual gestão municipal que defende o projeto inicial que concebe o parque como uma instituição de lazer e entretenimento público. A gestão atual acredita que os gastos na Cidade da Criança, poderiam ter grandes dificuldades para ser inseridos na legislação, segundo a qual a prefeitura deve gastar pelo menos 25% dos seus recursos auferidos de impostos e repasses com a Educação. Foram necessárias várias adequações e mudanças na configuração funcional interna para que a prefeitura de São Bernardo do Campo, na gestão Luiz Marinho, entregasse a Cidade da Criança apta para a recepção do público, em janeiro de 2010.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 Gestão em parceria

A ambiguidade da sigla PPP nutriu muitas concepções generalistas a respeito da realidade do gerenciamento de parcerias. Assim, qualquer tipo de relacionamento contratual, a longo prazo entre a iniciativa privada e o poder público, gerava a ideia de que ali estava sendo realizada uma PPP. Na realidade uma Parceria Público-Privada é constituída, de fato, quando alguns elementos singulares e peculiares, entre os poderes público e privado, dialogam.

Algumas vezes, as PPPs configuram aspectos que podem ser confundidos com outros contratos de ordem parecida, a exemplo dos contratos de concessão comum. Cumpre, neste momento, fazer uma delimitação desses conceitos que permitam uma melhor compreensão sobre o assunto, para que essas realidades não se confundam, ou sejam rotuladas como o mesmo fenômeno. Ambos os contratos, tanto de PPPs como os de Concessão objetivam a prestação de serviço público delegada pelo Estado a um particular, sendo este precedido ou não, do ato de construção de obra pública. (ROCHA e HORTA, 2005)

Neste âmbito, os aspectos remuneradores advêm das fontes pertinentes a cada caso. No caso da Concessão a remuneração do particular se origina das receitas oriundas da utilização e do uso de serviços pelos usuários. Pode-se citar como exemplo no Estado de São Paulo, a concessão de rodovias, como a Anchieta - Imigrantes administrada pela Ecovias.

Entretanto, no caso de uma PPP a remuneração do particular advém da receita obtida pelo pagamento dos serviços prestados, mais o adicional de receita advinda do Estado (concessão patrocinada). As receitas podem também ser obtidas com pagamentos oriundos do Estado, o que se denomina concessão administrativa.

O nascimento de um projeto de PPP se inicia nos órgãos públicos competentes onde são adequadamente elaborados os editais das respectivas licitações, tendo como base os devidos trâmites e suportes legais, obedecendo aos decretos federais que regem esse fenômeno em particular.

O Brasil é um país que apresenta aspectos de precariedade em vários setores da sociedade, sendo percebidos diretamente nos níveis administrativo, jurídico e econômico vigentes. No entanto, é observável que algumas melhorias têm sido alcançadas em algumas áreas sociais, e neste caso, os projetos de PPPs possuem um papel relevante, com um definido e rígido protocolo legal que assume alta importância para que tais acordos respondam à altura e proporcionem os resultados esperados.

Em 2002, iniciou-se um estudo no escritório do professor Carlos Ari Sundfeld que gerou a primeira minuta de projeto da lei de PPP. No início de 2003, o Ministério do Planejamento elaborou uma nova minuta de lei que foi negociada dentro do governo e submetida a uma consulta pública em outubro do mesmo ano. Já em novembro de 2003 o poder executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Anteprojeto de lei de PPP que se tornou o Projeto de Lei (PL) 2.546/2003.

Assim, em 18.2.2004, o projeto de lei (PL) foi aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, tendo como relator o deputado do PT do Paraná, Paulo Bernardo e, logo após, aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 17.3.2004.

No Senado Federal, o PL recebeu o n. 10/2004 e foi aprovado em 4.5.2004, na Comissão de Infraestrutura, tendo como relator o senador João Tenório, do PSDB do Estado de Alagoas. Em 9.12.2004, o PL, já com nova redação, foi aprovado na Comissão de

Constituição e Justiça, tendo como relator o senador Rodolfo Tourinho e, logo após, em 21.12.2004, foi aprovado no Plenário do Senado.

A sanção presidencial da lei de PPP aconteceu em 30/12/2004. Assim, nascia oficialmente a Lei Federal 11.079/2004 ou Lei de PPP.

3.2 Cidade da Criança: uma gestão de muitos governos

O relato histórico da gestão do parque Cidade da Criança repercute nesta pesquisa como o assunto chave, pois será a partir da combinação da apreciação dos acontecimentos passados, correlacionados com os da atualidade que se poderá criar uma possível descrição dos principais fatos, acontecimentos e eventos ocorridos durante as sucessivas mudanças de gestão. Por conseguinte, será preciso resgatar historicamente os primeiros anos da existência do parque, os momentos importantes vivenciados após sua criação e como a sua administração se encontrava naquela época.

Segundo o jornalista e historiador Fabio Gomes que, em 2009, trabalhava na Secretaria de Turismo de São Bernardo do Campo, em 1970 a febre turística pela Cidade da Criança era tão grande que alavancou o crescimento e desenvolvimento em diversos setores da economia municipal, como já observado. Para Ortiz (2012), em 1975, a PROTUR – Turismo de São Bernardo do Campo S.A. – uma empresa de economia mista, investiu e trouxe para o parque novas atrações como a Casa Maluca e o Submarino, tornando o parque ainda mais famoso. Nessa época, o parque chegava a receber, aos finais de semana, até 45 mil visitantes entre população local, das cercanias e turistas. Afirma-se que até a década de 80 o perfil do parque era promissor, passível de angariar a atenção e o interesse de investidores e possíveis aliados rumo à tarefa de construir e promover desenvolvimento e crescimento cada vez maior à instituição.

Na década de 80, iniciou-se uma grave crise administrativa entre a PROSBC – Progresso de São Bernardo do Campo - empresa de economia mista que representava a prefeitura na parceria acordada e os empresários, detentores dos equipamentos. Este embate resultou numa profusão de denúncias, protestos e ações administrativas de caráter judicial entre as partes. Conforme matéria publicada pelo Diário do Grande ABC, em Julho de 1984, a administração do prefeito Tito Costa, sem um motivo claramente anunciado, protelou a renovação dos contratos com os permissionários até a finalização de seu mandato. Com o advento das eleições e a posse do prefeito Aron Galante, a nova administração identificou os pagamentos em atraso e por intermédio do presidente da PROSBC, Valdir dos Santos, acionou juridicamente uma ação de despejo contra os permissionários. Recentemente, em entrevista concedida a esta pesquisa, Santos comentou: “Era difícil conciliar os interesses, pois, eu estava lá para defender o interesse público, e os permissionários queriam defender seus interesses, seu lucro, seus cofres”.

Na época, em entrevista ao Diário, os permissionários disseram que antecipadamente à chegada da nova gestão entraram em contato com a PROSBC com o objetivo de saldar os débitos existentes, mas esta mostrou-se indiferente e inegociável negando-se a receber as taxas em atraso.

A reportagem do Diário ouviu o permissionário Nesces Gaspar Alexandre, proprietário de vários brinquedos e um dos pioneiros no parque, que na época era o presidente da comissão de empresários da Cidade da Criança. Segundo o permissionário, a prefeitura não demonstrava interesse em resolver a situação da renovação dos contratos que permaneciam vencidos, apesar de continuar descontando os 20% dos borderôs dos empresários. Além dos 20%, a PROSBC recebia 5% das vendas dos bilhetes destinados ao fundo de promoção, ficando também com a arrecadação total da portaria e do

estacionamento. Na época, Nesces Alexandre criticou o fato da PROSBC não utilizar a verba destinada ao investimento em propaganda como deveria, além de administrar mal seu próprio dinheiro. Segundo o permissionário, a Cidade da Criança sofria consequências e prejuízos orçamentários devido ao fato de ter que sustentar a PROSBC que havia se tornado um elefante branco.

Em entrevista, durante a realização desta pesquisa, ao abordar a parceria entre prefeitura e permissionários, Nesces afirmou realmente ter havido sérias dificuldades em definir objetivos e interesses comuns. Nas palavras do permissionário: “A administração do parque era precária, não havia um trabalho de marketing para o parque, nem investimento em propaganda. Fechavam o parque nos feriados, pois os funcionários públicos não podiam trabalhar. Nós fomos vencidos porque éramos particulares e eles, funcionários públicos, eram protegidos”.

Em 2009, segundo reportagem do Diário do Grande ABC, havia ainda uma relação de animosidade entre o presidente da PROSBC, Valdir dos Santos e a comissão de permissionários que o acusavam de agir de forma arbitrária e tendenciosa, e que este dizia possuir respaldo da prefeitura para agir conforme achasse correto.

Observa-se que, historicamente, o modelo de gestão do parque foi desde o início uma parceria entre a Administração Pública e a Iniciativa Privada, em um formato definido e estruturado como o é atualmente. Os brinquedos faziam parte do conjunto atrativo do local, mas eram de propriedade privada, cabendo à prefeitura uma parcela dos dividendos, ficando a mesma com a responsabilidade do ato fiscal e regulador das atividades exercidas. Como citado anteriormente, os proprietários dos brinquedos trabalhavam como permissionários, isto é, possuíam autorização para trabalharem no local e eram remunerados em um montante de 25% sobre o movimento de venda bruta de ingressos

Em entrevista com o Secretário de Desenvolvimento (gestão 2013-2016), Trabalho e Turismo de São Bernardo do Campo, Jefferson José da Conceição, verificou-se que perdura até hoje a forma de administração interna e de manejo dos equipamentos, comprovando deste modo a mesma configuração de 44 anos atrás, cabendo ao parceiro público o papel de acompanhamento e fiscalização das atividades outorgadas. Nas palavras de Conceição: “Não mudou praticamente nada, a não ser o conteúdo dos editais, que possuem elementos novos, mas, o instrumento jurídico da permissão, sua aplicação e operacionalidade continuam praticamente a mesma”. Desta forma, observa-se nesta pesquisa que, desde a criação do parque até o presente momento houve 11 mandatos municipais com duração de quatro anos cada, sem terem efetivamente ocorrido modificações de caráter mais expressivo no que toca à administração do parque.

Segundo Ortiz (2012), a questão principal a respeito das permissões relacionadas à Cidade da Criança, seria a divergência entre o interesse público e privado, tornando a gestão do parque turbulenta, o que motivou a sua decadência. A autora defende a fragilidade do contrato quanto à outorga das responsabilidades: fatores como limpeza, segurança, e manutenção eram deixados de lado por ambas. O planejamento não recebia atenção: “começavam a surgir acidentes com crianças, reclamações no atendimento e nos preços abusivos. Pais começavam a fugir dos passeios, pois não era possível contentar as crianças, uma vez que não havia brinquedos gratuitos e os ingressos custavam caro (ORTIZ, 2012).

Ao verificar este cenário, mirando outro ângulo da questão, é preciso salientar que a Cidade da Criança não constitui um projeto de arremedo, pois se configurou de forma devida como o primeiro parque brasileiro de fruição infantil, o que, na atualidade, se denomina parque temático. Com o passar dos anos, foram criados no Brasil outros espaços de lazer e entretenimento e a Cidade da Criança sofreu um impacto na redução da demanda

por seus serviços, oriundo do trabalho dos novos parques, seus concorrentes diretos no mercado.

Conforme Trigo (2002), foram dezoito os parques de diversão construídos entre 1968 e 1999. Destes, seis estão localizados no Estado de São Paulo. Alguns dos mais conhecidos parques temáticos como o *Play Center*, o *Hopi Hari* e o Parque da Mônica são atualmente os mais requisitados pela população quando da utilização destes serviços.

De acordo com Ortiz (2012), dados fornecidos pelo Sindicato de Parques Temáticos e Atrações Turísticas - SINDEPAT - referentes ao ano de 2009 informam que o setor faturou R\$ 802 milhões, crescendo 23% em relação ao ano anterior, tendo recebido cerca de 12 milhões de visitantes naquele ano. Segundo o sindicato, em 2010, o número de visitantes subiu para 15 milhões, com faturamento de R\$ 1 bilhão, com milhares de empregos sendo gerados direta e indiretamente.

Observa-se a expressiva ascensão do setor nos últimos anos, sendo a divulgação e o *marketing* práticas costumeiras do dia a dia em sociedade. A demanda deste setor não está cerceada somente a temporadas, mas de forma efetiva e intensa durante todo o ano, quando escolas, comunidades e empresas se organizam e fretam de ônibus rumo a excursões pelos mais diversos parques situados em várias regiões do Brasil.

O turismo promovido pela demanda de lazer e entretenimento, por exemplo, tem proporcionado mudanças positivas nos índices econômicos das regiões onde se localizam os diversos parques da atualidade. Conforme estudos realizados pela ADIBRA - Associação das Empresas de Parques de Diversões do Brasil - os diferentes parques de fruição adulto e infantil existentes no Brasil foram responsáveis, nas duas últimas décadas, por investimentos que ultrapassam R\$ 2,5 Bilhão. Nesta conjuntura, o turismo brasileiro conseguiu, por meio deste segmento, alcançar patamares de crescimento nunca antes vistos em nossa economia. Apesar das últimas pesquisas do IBGE (2010) divulgarem números que mostram a gradativa diminuição dos nascimentos no país, os modernos parques de entretenimento têm mantido a normalidade de suas atividades, e por vezes registram um aumento destas, talvez por atenderem outros públicos além do infantil. O planejamento e a estratégia de negócio implantados pelos empresários e executivos da área abrangem e buscam atingir a população como um todo, isto é, o foco é para o público total, independentemente do fator idade. Este seria um dos motivos para o segmento ter se consolidado positivamente no mercado num movimento empreendedor crescente em várias regiões do Brasil.

Em sequência, o gráfico e quadro 01 ilustram o resultado de uma pesquisa realizada em 2010 pela ADIBRA e que informa importantes dados sobre o mercado de lazer e entretenimento no Brasil, naquele momento:

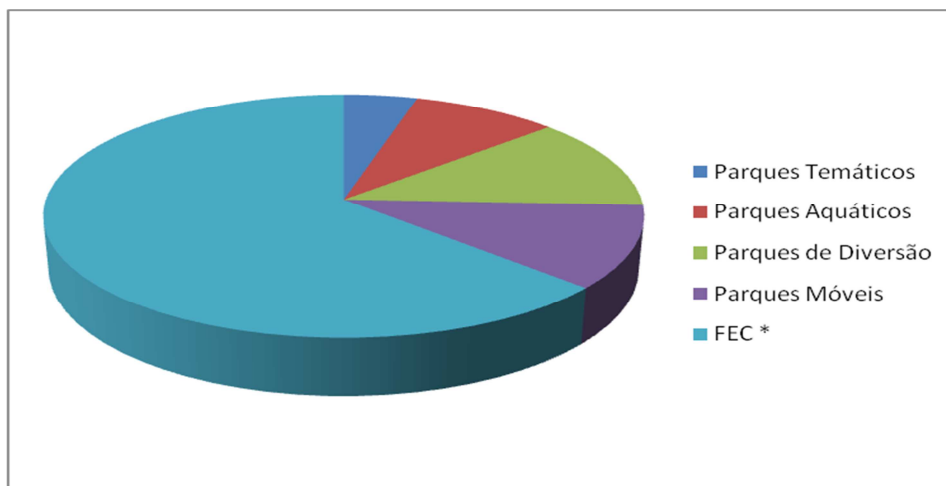


Gráfico 01 - Quantidade de parques catalogados em 2010 divididos por especialidades

Fonte: ADIBRA – Associação das Empresas de Parques de Diversões do Brasil

No que concerne à Cidade da Criança, um movimento contrário ao dos outros parques era observado à guisa de um declínio que aumentava com o passar dos anos. Conforme Ortiz (2012), em 1982, os próprios moradores da região já não visitavam o parque, problemas com direitos autorais retiraram a importante atração infantil que era a Turma da Mônica. Entretanto, o *Play Center*, aberto desde 1973, se consagrava o melhor e principal parque da Região Metropolitana de São Paulo, naquela época.

Pesquisa do setor mercado Brasil – 2010				
ADIBRA 2010		Faturamento Anual (R\$ x1000)	Empregos	Visitação Anual x1000
Empreendimentos	Qtd.		Diretos	
Parques Temáticos	11	260.310	2.930	5.730
Parques Aquáticos	22	105.938	2.508	4.617
Parques de Diversão	30	128.250	1.782	5.300
Parques Móveis	27	73.250	1.520	2.600
FEC *	155	235.020	3.306	16.974
Total	245	802.768	12.046	35.221

Quadro 01 - Pesquisa 2010 do setor de Mercado no Brasil

Fonte: ADIBRA – Associação das Empresas de Parques de Diversões do Brasil

Algumas das tentativas feitas com o objetivo de poder salvar o parque da derrocada final foi a criação, em 1990, de uma lei municipal que conferia à instituição, através de ato administrativo, a designação de bem de valor cultural do município. De acordo com Ortiz (2012), o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural de São Bernardo do

Campo aprovou a Lei nº 3.496, de 01/06/1990, que considerou o antigo cenário da novela Redenção como “Bem Cultural Tombado” do município. Em 2000, foi criado o Fórum Regional em Defesa da Cidade da Criança, constituído por permissionários, moradores da região, funcionários do parque e professores.

Representantes desse Fórum chegaram a apresentar um planejamento em prol do salvamento do parque. Chegaram a ir a Brasília e até discursaram na Câmara dos Deputados sem, no entanto, alcançarem resultados mais significativos. Na fala de Vanderlei Beltrão, então presidente do Fórum, a gestão pública da época já cogitava o fechamento do parque, não apresentando disposição para resolução da situação em outro nível (ORTIZ, 2012).

Os anos se seguiam e a gestão aos moldes de Permissão continuava sem conseguir se desvencilhar do cortejo de prejuízos e perdas de toda estirpe quando, segundo a prefeitura, a situação se tornara insustentável, com riscos de agravar-se ainda mais se algo não fosse feito de imediato. Finalmente, no dia 02 de outubro de 2005, o parque teve suas portas fechadas.

3.3 Cidade da Criança: O *Marketing* de um Sonho

As atividades de planejamento e *marketing* no que tange aos trabalhos de promoção e publicidade da Cidade da Criança como local de lazer e entretenimento no Brasil devem ser atribuídas à inventividade e ao notório empenho pessoal do desenhista e artista plástico João Alberto Tessarini. Foi ele que, após ser contratado pela prefeitura em 1972, passou a coordenar o departamento de promoções, e desta forma a dirigir ações importantes na história do parque como criar o logotipo, folhetos e cartazes para a divulgação junto às agências de viagens. Também foram importantes as contribuições do trabalho de Tessarini, o planejamento da programação visual e ambientação de brinquedos. Estes eram, na época, os meios disponíveis e acessíveis para se criar, fortalecer e divulgar no mercado de forma efetiva a imagem das empresas e organizações.

Antes de Tessarini, dois outros publicitários haviam trabalhado em atividades de promoção e divulgação do parque. O artista plástico acreditava que a força de atração popular do parque em muito estava inserida em seu nome “Cidade da Criança”, que por sua vez, foi uma ideia de Rubens Freire ao lado de Fidia Zamboni que, em 1968, projetaram e arquitetaram o parque.

Iniciados os trabalhos em 1972, sempre com o apoio entusiástico de Freire, Tessarini criou o logotipo que trazia a figura de uma criança com uma cartola, imagem que traduzia a ideia de que no Brasil havia uma “Cidade da Criança” governada por um “Prefeito Mirim”, eleito diretamente pelo povo. Numa época de repressão militar, o sonho e o ideal de democracia se tornavam reais naquele ato, naquele momento, na eleição de um prefeito ainda que “mirim” para o parque. Conforme entrevista que o artista nos concedeu, naquele momento o parque deixava de ser um produto a ser comercializado, que estava além da missão de trazer lucro para São Bernardo do Campo e para seus investidores. Valores como a liberdade, a ética e a verdade traziam um novo papel social ao parque, que no ato da eleição do prefeito mirim traduzia a ânsia e o ideal de um povo naquele momento. Na primeira eleição para prefeito mirim, um comboio de 120 ônibus saiu da Baixada Santista em direção a São Bernardo do Campo com aproximadamente 5.400 crianças para votar de forma democrática. Este fenômeno foi na época impresso em capas de jornais e transformou-se em manchetes de revistas, bem como noticiadas pelos diversos canais televisivos.

No mais, Tessarini informou que na década de 70 o *marketing* da Cidade da Criança era sustentado por um fundo de promoções entre a prefeitura e os permissionários. Em suas

palavras: “Eram noticiados eventos nos jornais da cidade, o Diário do Grande ABC, rádios AM, TV, filipetas nos restaurantes da Rota do Frango com Polenta (equipe acompanhada dos bonecos e pessoas vestindo fantasias e da banda Cidade da Criança) para divulgar as atrações previstas em um calendário anual de promoções. Havia também uma ação constante de Relações Públicas junto a jornalistas e outros formadores de opinião”.

3.4 Cidade da Criança: Divergências Políticas no setor Público

Um dos indícios da divergência política entre as administrações que sucedem periodicamente no executivo do município de São Bernardo do Campo pode-se destacar o projeto articulado e implantado pela gestão do prefeito William Dib. Na ocasião, sob a responsabilidade da Secretaria de Educação, o parque se tornaria um núcleo educativo ou parque escola. Tal projeto exigiu do município um expressivo investimento.

Em 2009, o ex-prefeito Dib concedeu uma entrevista ao Diário do Grande ABC, na qual afirmou que as discordâncias político-partidárias da administração que o sucedeu motivaram de forma determinante a rejeição do projeto criado em sua gestão. Nas palavras de Dib: “Terminamos a obra e deixamos pronto para funcionar, só faltava contratar os professores e funcionários, mas como estávamos no período posterior às eleições, pela lei, não pudemos levar adiante”. Para Admir Ferro, ex-secretário da educação na gestão de William Dib, houve descaso com o projeto educativo planejado para o parque. Nas palavras de Ferro: “A atual gestão abandonou completamente o projeto de parque educativo. Tentou retomar o modelo anterior de gestão com permissionários, mas o resultado é pífio e a Cidade da Criança começa a deteriorar novamente”.

Segundo o Diário do Grande ABC, em 2009, a administração posterior, comandada pelo prefeito Luiz Marinho, defendeu e fundamentou suas ações administrativas a partir do fato de que o orçamento do município, elaborado e aprovado na gestão anterior, estava equivocado, pois somente R\$ 1 milhão estaria disponível e destinado à manutenção do parque, apesar de serem necessários R\$ 9 milhões para a contratação de pessoal, acabamentos no espaço e manutenção da Cidade da Criança naquele ano. Em entrevista ao DGABC, a atual gestão afirmou que mudou a responsabilidade da administração do parque para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico Trabalho e Turismo, pois acredita que, de maneira objetiva e prática, a Cidade da Criança não conseguiria subsistir economicamente como parque educativo, como planejava e pretendia fazer a gestão anterior.

A partir destas informações, a prefeitura finalizou a entrevista ao Diário do Grande ABC dizendo que, mediante a conjuntura orçamentária do município naquele momento, a saber, 2009, foi verificada a indisponibilidade de verbas públicas para manter o parque aberto efetivamente, visto que muito ainda havia para ser feito em reestruturações internas e reformas em geral.

Em 2010, a Cidade da Criança foi reinaugurada e, em outubro, foi realizado um processo legal de licitação. Uma das exigências do contrato ora firmado foi que o vencedor teria que cumprir e instalar novos brinquedos, bem como reinstalar 10 das 35 atrações históricas do parque que representassem os anos 60. A partir deste momento, o parque passou por um processo de revitalização e renovação, momento em que, 21 novos equipamentos foram adicionados, promovendo um novo atrativo à população. No dia 12 de outubro de 2010, na ocasião do feriado do dia da Criança, o parque recebeu quase 20 mil pessoas, conforme reportagem realizada pelo DGABC.

Em entrevista ao jornal ABCD Maior em 2012, o secretário de Desenvolvimento Econômico Trabalho e Turismo, Jefferson José da Conceição, disse que esta reestruturação

foi viabilizada por intermédio de um projeto entre a prefeitura e a iniciativa privada, que exigiu investimentos de aproximadamente R\$ 8 milhões, sendo R\$ 3 milhões dos cofres públicos e R\$ 5 milhões do setor privado. Atualmente o parque possui três permissionários e um total de 48 brinquedos em atividade. O parque é aberto de terça a domingo e possui entrada gratuita. A partir de 2010, quando da última reabertura, a Cidade da Criança vem renovando e inovando seu conceito de lazer e entretenimento. Em 2011, foi inaugurada, no espaço interno do parque, a “Cidade da TV”. Trata-se de um espaço criado para comemorar os 61 anos da TV brasileira e também resulta de uma parceria da Associação Pró-TV com o Aquário de São Paulo, e o apoio da Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciar o texto final deste trabalho pode-se enfatizar que o assunto gestão em parceria ora submetido, não é menos complexo e substancial que tantos outros temas inseridos ao campo das ciências sociais aplicadas, das quais a administração faz parte e possui papel de fundamental importância. A gestão em seu caráter multifacetado apresenta vertentes políticas e ideológicas, que se misturam aos aspectos jurídicos e normativos, de que resulta outra perspectiva quando concatenada a variáveis tais como: economia, capitalismo, liberalismo e burocracia. Por este motivo, não foi objetivado nesta pesquisa responder sobre os mais diversos aspectos técnico- administrativos de todas as modalidades de parcerias em gestão, mas objetivou-se tentar trazer informações que respondessem mais diretamente as principais indagações da pesquisa, a saber, os aspectos de funcionalidade, de valoração e de viabilidade do regime gerencial por permissão implementado pelo parque Cidade da Criança.

Ficou ilustrado por intermédio da pesquisa bibliográfica que o regime de parceria em gestão por permissão não condiz nem compactua com o modelo de gestão articulado e regido sob a sigla PPP. Assim, é importante ressaltar que o modelo de permissão não constitui uma Parceria Público Privada, visto que, em termos técnicos e legais, não versam nem obedecem à mesma sistemática estrutural; portanto, não convergem para os mesmos fins ou resultados. Sendo a permissão um contrato unilateral de natureza precária, constrói administrativamente um cenário peculiar de parceria entre o público e o privado, não existindo garantias mais substanciais de negócio em prol do parceiro privado, o que pode se tornar um fator crítico passível de ocasionar danos e prejuízos à parceria e aos resultados finais.

O deferimento promovido pela abertura comercial e as políticas neoliberais implantadas pelo Estado trouxeram consigo inúmeras vantagens à economia, desde o acolhimento massivo de capital estrangeiro, que de grande forma foi o responsável pela industrialização brasileira, e a partir daí por melhoramentos excepcionais na infraestrutura urbana, contribuindo desta forma para o desenvolvimento do Brasil, tornando-o uma das maiores economias do mundo.

No entanto, fatores de mercado, como a concorrência exacerbada e a rigorosa busca por melhoria contínua dos recursos alocados, sustentado por um viés econômico de caráter estritamente capitalista, trazem em seu bojo um rastro de sucessos e derrocadas, crescimento e subdesenvolvimento nas estruturas organizacionais. Em cenários econômicos de instabilidade e flutuações de mercado cada vez maiores, nenhum setor nele inserido se encontra livre de sofrer impactos e influências proporcionais ao contexto no qual se está imerso. A companhia Vera Cruz é um exemplo histórico de que não basta produzir com excelência técnica e espírito empreendedor; de fato, é preciso ir além do que já existe de

melhor e agir de forma sistemática rumo a uma justa combinação de forças e oportunidades, não subestimando os riscos e fraquezas existentes.

Ao se tratar do quesito competitividade e concorrência, Trigo (2002) comenta que, após o advento da Cidade da Criança em 1968, foram criados até 1999, dezoito novos parques destinados excepcionalmente ao lazer e ao entretenimento no Brasil, todos oriundos do planejamento e investimentos privados. Estes acontecimentos retratam fidedignamente que o movimento ascensional deste setor se deu por mérito e trabalho responsável da iniciativa privada, que identificou um nicho de mercado rico em possibilidades e precário em opções. A partir deste fato, se confirma a hipótese de que a gestão pública no Brasil não considera plausível a disponibilidade direta de seus recursos para este setor, sustentando de forma inflexível seu foco estratégico de investimentos para outras áreas de fruição social de maior emergência, seja para educação, saúde, segurança, ou outras, conforme as políticas ideológicas neoliberais acreditam e defendem em seus princípios básicos.

A Cidade da Criança, por ser um parque público, está sujeita a rigorosas exigências legais, a saber: Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações, Tribunal de Contas, Estatuto da Criança, Normas de Segurança para Parques, dentre outras. Ao enfatizar de forma pragmática os aspectos e critérios de gestão burocrática, percebe-se que a gestão por permissão, foco dessa pesquisa, está de acordo e obedece aos rigorosos processos de aparato gerencial e normativo contidos nos contratos ora firmados pelos parceiros público e privado. Este modelo de gestão configurada a uma espécie de atavismo gerencial levou à história do parque uma profusa sucessão de ações administrativas que circunscreveram a instituição a um patamar de inércia e estagnação, culminando em ações de fechamentos e reaberturas durante sua história.

Numa sociedade refém do conceito modernidade em que a tecnologia, assume a forma de computadores, vídeo games e celulares, conquistando espaços cada vez maiores em todas as áreas do viver humano, o inovador apelo tecnológico dos parques concorrentes propiciaram enorme discrepância ao modelo convencional, rígido e submisso a volumosos protocolos gerenciais, ostentado pela Cidade da Criança. É válido salientar que a ameaça desses concorrentes, aliada ao inconfessado desinteresse público em ao menos mitigar o processo de estrutural estagnação da Cidade da Criança, efetivamente ratificou o movimento de decadência do parque.

As diferentes formas de pensar política pública, observadas no decorrer da pesquisa quando da sucessão de uma prefeitura por outra, nos remete a fazer neste momento um cabível apontamento. Tais observações indicam que uma gestão pode, em sua essência, possuir os subsídios ideológicos e estruturais que concatenem com a solução dos apelos e das demandas sociais existentes, e, apesar disto, sofrer boicotes por intermédio de mecanismos administrativos de ordem arbitrária, alheios a sua vontade. Assim, uma mudança de gestão pública ocorrida na realização de nova eleição pode execrar um planejamento ou projeto social ordenado, que por vezes significaria um progresso ou melhoria a determinado setor da sociedade.

Outra possibilidade seria a de uma gestão que, ao assumir o poder, se depare com um quadro de fracasso orçamentário e precariedade social em vários setores. Ao administrar este ônus, a nova gestão será impelida a emitir ordens de socorro emergencial a áreas mais críticas em detrimento de outros setores de inegável carência. Destarte, este é um discurso deveras rebuscado pelos responsáveis da gestão em esfera pública. Ao absorver o comando de tal cidade ou organização, o poder doravante em ativa, invariavelmente protesta e fundamenta sua defesa afirmando que a organização ora assumida se encontrava à beira da falência, ou a um passo do colapso final, e que para reverter um quadro tão deficitário, será

preciso um segundo mandato, ou um volumoso recurso pecuniário de ordem federal. As transformações e mecanismos de autopromoção, por outro lado, são também infalivelmente percebidas. Quando ocorre a reeleição da gestão, a retórica se inverte e a gestão anterior, ou seja, ela própria, está de parabéns pela estrutura arrojada ostentada, e pela farta musculatura de recursos existentes e disponíveis.

Sobre os novos permissionários que chegaram após a última licitação em 2010, ficou claro nas entrevistas que existe uma perspectiva positiva a respeito do futuro do parque e uma percepção satisfatória com o momento presente. As dificuldades percebidas e identificadas a partir da execução das atividades pertinentes ao que foi acordado com o poder público, estão ligadas ao incentivo em investimentos entre as partes envolvidas, prefeitura e empresários, no sentido de promover uma maior atração de público ao parque. Uma ação de publicidade e marketing passou a ser cumprida a partir de divulgações do parque na televisão, internet, jornais, revistas e até em outdoors fixados nos principais bairros de São Bernardo do Campo.

Conforme o maior permissionário do parque, responsável por praticamente 90% das atividades de permissão, a Expoáqua (Exposição de aquários de São Paulo Ltda), os equipamentos (brinquedos) trazidos e instalados no parque são importados e possuem um altíssimo custo de aquisição, assim como de manutenção. O executivo Anael Fabel, da empresa Expoáqua, explicou que os investimentos aplicados na Cidade da Criança possuem um retorno programado a longo prazo. Nas palavras de Fabel: “Já faz dois anos que estou trabalhando com mais de trinta brinquedos em atividade e o parque ainda não se pagou”. Este seria um dos motivos por não se manter um preço mais acessível ao passaporte que dá direito ao comprador a fruição de todos os brinquedos lá existentes. Este passaporte é convencionalmente vendido a R\$ 45,00, ao passo que o bilhete por unidade, isto é, que concede o direito à fruição de um só brinquedo, é vendido por R\$5,00. Em julho de 2012, com o advento das férias estudantis, este passaporte teve seu preço posto em promoção, num valor de R\$25,00, momento este em que a visitação do parque cresceu de forma expressiva durante toda a semana.

Ainda conforme entrevista concedida durante esta pesquisa, o permissionário Anael Fabel acredita que há uma tendência da Cidade da Criança crescer e melhorar de forma progressiva, pois a seu ver o Brasil é um país carente de entretenimento e lazer, e que se houvesse mais incentivo do poder público no que concerne à redução de impostos para importação de equipamentos, ou seja, brinquedos, avanços mais significativos poderiam ser alcançados neste setor.

Observa-se que, durante os dois últimos anos que marcam a nova fase da história do parque o mesmo modelo de gestão em Permissão tem produzido resultados satisfatórios para ambos os parceiros. Levando-se em conta o fato da parceria com os antigos permissionários ter perdurado por décadas, mesmo diante da evidente estagnação e obsolescência estrutural instalada, e que o contrato de permissão possui caráter precário, isto é, pode ser desfeito a qualquer momento isento de indenização, é justo concluir que outros fatores ou motivos impediram o parceiro público de dirimir a parceria, apesar das sucessíveis crises enfrentadas.

Ao analisar a Cidade da Criança sob uma perspectiva empresarial, é importante salientar algumas contingências ou fatores que delimitam o desempenho de resultados finais. A lentidão na implantação de mudanças, às quais as políticas públicas tecnicamente se circunscrevem e a flagrante ausência de empresários possuidores de uma visão estratégica do negócio, bem como da real capacidade financeira para fazer frente aos investimentos

indispensáveis à organização, corroboraram o movimento de declínio progressivo ao qual foi submetido o parque durante quase três décadas.

Observa-se que a atual gestão do parque tem demonstrado interesse em programar ações e medidas capazes de solucionar ou atenuar estes problemas, em razão dos consequentes resultados que potencialmente podem trazer a organização. Estudos futuros sobre o parque e sua administração, poderão trazer em seus resultados novas contribuições que se confrontados com esta pesquisa, proporcionem novas descobertas sobre o tema ora tratado.

5. REFERÊNCIAS

ADIBRA. **Associação das Empresas de Parques de Diversão do Brasil**. Disponível em <http://www.adibra.com.br/adibra.asp>. Acesso em: 07 de junho de 2012.

BRASIL, Lei Estadual nº 846/98. Dispõe sobre a realização de Convocação Pública a que alude o § 3º, do Artigo 6º, da Lei Complementar nº 846, de 04 de junho de 1998.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Novo Código Civil Brasileiro. Legislação Federal**. Sítio eletrônico: www.planalto.gov.br.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Novo Código Civil Brasileiro. Legislação Federal**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 28 de junho de 2012.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Novo Código Civil Brasileiro. Legislação Federal**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 24 de março de 2012.

_____. Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995. **Novo Código Civil Brasileiro. Legislação Federal**. Sítio eletrônico: www.planalto.gov.br. Acesso em 28 de junho de 2012.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Novo Código Civil Brasileiro. Legislação Federal**. Sítio eletrônico: www.planalto.gov.br. Acesso em 28 de junho de 2012.

_____. Lei nº 9.074. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm. Acesso em 24 de março de 2012.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRUNELLI, C. **Cidade da Criança ganhará 23 novos brinquedos**. In: **Diário do Grande ABC**. Reportagem de 13 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.dgabc.com.br/News/5834741/cidade-da-crianca-ganhara-23-novos-brinquedos.aspx>. Acesso em 23 de junho de 2012.

CANTARES, C.; PUERTAS, L. **Cidade da Criança vira objeto político em São Bernardo**. In: **Diário do Grande ABC**. Reportagem de 30 de outubro de 2009. <http://www.dgabc.com.br/News/5775201/cidade-da-crianca-vira-objeto-politico-em-sao-bernardo.aspx>. Acesso em 20 de junho de 2012.

COMISSÃO GESTORA MUNICIPAL de Parcerias Público-Privadas (CGMPPP) http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns2/pqt_container_novo2.asp?srcpg=ppp&area=ppp&tipo=Apresentação&unidade=ppp. Acesso em 23 de março de 2012.

GOMES, F. S. **A Cidade da Criança**. Artigo Inédito do jornalista, memorialista, historiador e auxiliar técnico da Secretaria de Turismo e Eventos da Prefeitura de São Bernardo do Campo

no ano de 2007, e que trabalha atualmente no Jornal União do ABC. Escrito em 2009 e cedido cordialmente como instrumento em impresso.

GONÇALVES, M. R. Companhia **Cinematográfica Vera Cruz: inspiração europeia e discurso de brasilidade**. In: **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v.33, n.1, p. 127-144, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.veracruzcinema.com.br/>. Acesso em 12 de maio de 2012.

ORTIZ, M. F. G. **De volta à infância: O Caso do Parque Cidade da Criança em São Bernardo do Campo**, São Paulo: USP, 2011, 66 p. Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação em Lazer e Turismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, V. **Cidade da Criança reabre com 21 novos brinquedos**. In **ABCD Maior**. Reportagem em 26 de Novembro de 2012. http://www.abcdmaior.com.br/noticia_exibir.php?noticia=25668. Acesso em 21 de junho de 2012.

ROCHA, G. E. M; HORTA, J. C. M. **Parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Prax, 2005.

RUSSO, G. **Cidade da Criança ainda não foi aberta de fato ao público**. In: Diário do Grande ABC. Reportagem de 17 de outubro de 2009. <http://www.dgabc.com.br/News/5772883/cidade-da-crianca-ainda-nao-foi-aberta-de-fato-ao-publico.aspx>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

SANTOS, T. **Do Terror à Esperança: auge e declínio do neoliberalismo**. São Paulo: Ideias & Letras, 2004.

SUNDFELD, C. A. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1993.

TRIGO, L. G. G. **Viagem na memória: guia histórico das viagens e do turismo no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2002.