

‘Desafios e oportunidades em parques: o caso britânico’

Biblioteca Semeia – Abril, 2014

Referência: baseado no texto *‘Rethinking Parks: Exploring New Business Models for Parks in the 21st Century’¹*.

A publicação busca ilustrar os desafios de diminuição do orçamento público destinado a financiamento que ameaçam os parques do Reino Unido, especialmente os espaços urbanos. Com isso, procura indicar, a partir de exemplos, aspectos que devem ser abordados na formulação de novos modelos de negócios para gestão dos parques, a fim de que possam suprir, de maneira inovadora, carências que afetem negativamente estes espaços e os serviços que eles podem oferecer como bem público. O trabalho faz parte do programa intitulado *Rethinking Parks*.

Peter Neal, autor do texto, é paisagista e arquiteto urbano. Ocupou o cargo de diretor de espaços públicos na *Commission for Architecture and the Built Environment (CABE)*² e participou do desenvolvimento do Parque Olímpico construído para os Jogos de Londres, em 2012. Atualmente, trabalha como consultor e paisagista, colaborando com a elaboração de estratégias de planejamento ambiental, pesquisa, design e administração de projetos relacionados ao tema. A fundação *NESTA*, responsável pelo *Rethinking Parks*, em parceria com o *Heritage Lottery Fund (HLF)*³ e o *Big Lottery Fund (BLF)*⁴, todas oriundas do Reino Unido, solicitou ao autor o desenvolvimento da publicação.

Para mais informações: comunicacao@semeia.org.br

¹NEAL, Peter, *“Rethinking Parks: Exploring New Business Models for Parks in the 21st Century”*. NESTA, 2013. Disponível em: www.nesta.org.uk/publications/rethinking-parks-new-business-models-parks.

²CABE foi uma comissão criada como um braço (sem as funções de um departamento) do governo do Reino Unido. Criada em 1999 a partir do Departamento de Cultura, Mídia e Esporte e do Departamento para Comunidades e Governos Locais, detinha a responsabilidade de aconselhar, influenciar e inspirar o setor público nos seguintes temas: arquitetura, design urbano e espaços públicos. Para conhecer mais sobre a comissão, visite webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110118095356/http://www.cabe.org.uk/. Ou sobre seu conselho, visite www.designcouncil.org.uk.

³O HLF é um fundo que realiza doações de recursos captados junto à *National Lottery* (Loteria Nacional) para projetos de impacto nos seguintes temas: patrimônio nacional, pessoas e comunidades. Mais informações em www.hlf.org.uk.

⁴O BLF é um fundo que realiza doações de recursos captados junto à *National Lottery* para comunidades e projetos que resultam em melhorias na qualidade da provisão de serviços de saúde, educação e meio-ambiente. Mais informações em www.biglotteryfund.org.uk.

Desafios e oportunidades em parques: o negócio britânico

Resumo

O texto em questão surge a partir da criação do programa *Rethinking Parks*, uma iniciativa criada por meio da parceria entre a fundação *NESTA*, o *Heritage Lottery Fund* e o *Big Lottery Fund*, que busca apoiar ações inovadoras para o desenvolvimento, gerenciamento e manutenção de parques públicos, em especial frente à constante pressão e diminuição do orçamento público destinado a estes espaços. O autor, em primeiro lugar, elege quatro parâmetros centrais que retratam possíveis diferenças entre parques e que afetam a formulação de modelos de gestão para os mesmos: o tipo do parque, as relações com a comunidade local, a estrutura organizacional a ser adotada e as fontes de recursos para financiamento das atividades. A partir destas considerações, o texto dedica uma seção para sugerir maneiras de atacar um dos principais desafios: a necessidade de buscar novas fontes de recursos. Desenhadas as principais considerações acerca da formulação de novos modelos de gestão e algumas fontes importantes de receitas, o autor indica as quatro principais áreas de inovação que se apresentam como oportunidade para os agentes envolvidos na gestão dos parques do Reino Unido, sendo elas: implementação de novas práticas de gestão e manutenção, redesenho da estrutura organizacional e formação de novas parcerias, busca por novas fontes de recursos e investimentos e, por fim, exploração de novas atividades e usos dentro dos espaços. A partir destas constatações, aponta que este cenário de desafios, ao mesmo tempo em que apresenta dificuldades, também oferece oportunidades de inovação e melhorias, afinal, parques não são espaços imutáveis e estáveis, mas sim espaços que devem se atualizar para atender às demandas dos consumidores do bem público. Além disso, o autor também atribui um papel fundamental às comunidades locais, apontando estas como agentes transformadores que devem atuar em parcerias tanto com o setor público, como privado, na gestão e manutenção dos parques.

Rethinking Parks: o programa¹

Desenhado para ocorrer de maneira participativa, o *Rethinking Parks* visa promover e auxiliar inovações na gestão e financiamento de parques públicos no Reino Unido. Trata-se de uma oportunidade para que inovadores, que possuem projetos para execução de melhorias em gestão e manutenção de parques e diversificação de fontes de renda que possam financiar investimentos e atividades nestes espaços, possam angariar recursos financeiros necessários para a realização de seus projetos. A ideia por trás da iniciativa é a de que indivíduos envolvidos com parques públicos (gestores, membros da comunidade local, entre outros) possuam uma plataforma para expor suas ideias e buscar apoio para implementação.

O programa buscará, até 2015², aconselhar e financiar projetos considerados inovadores e que proponham soluções para os obstáculos que serão enfrentados por estes espaços públicos vistos como

¹ Para mais informações acerca do programa, como critérios de seleção e montantes envolvidos, consulte a página da iniciativa: www.nesta.org.uk/rethinkingparks. Acessado em 13/03/2014; página em inglês.

² Ressalta-se que a fase inicial, de inscrição dos projetos, já está encerrada.

valiosos para o país. O programa visa testar e, possivelmente, expandir os modelos que venham a surgir para garantir que os parques públicos possam prosperar no curto e longo prazo.

Por que este texto é relevante para o Semeia?

O Semeia elegeu esta publicação para fazer parte da série de resumos técnicos, pois ela aponta, ainda que de maneira geral, alguns desafios e oportunidades para parques britânicos que acreditamos servirem de inspiração para o caso brasileiro. Além disso, também nos serve de inspiração diversos casos de parques localizados não somente no Reino Unido, mas em outros países, que colaboram para demonstrar que o potencial destes espaços públicos pode ser utilizado sem prejudicar a conservação e contando com o engajamento das comunidades dos entornos. Por fim, as quatro principais áreas propícias para inovações em parques públicos enunciadas pelo autor (incentivar mudanças na administração e no sistema de manutenção; encorajar novas parcerias entre os atores envolvidos; identificar novas fontes de recursos e explorar novos usos e atividades dentro de parques) estão em linha com as crenças do Semeia, no que tange o melhor aproveitamento das Unidades de Conservação (UCs) brasileiras, sempre que permitido pela legislação vigente.

Neal inicia o texto ilustrando a popularidade dos parques britânicos, como locais para lazer e recreação, convívio com a natureza, vivência em comunidade e, por fim, geradores de ganhos de saúde e bem-estar. Segundo estudo indicado pelo autor³, cerca de 90% das pessoas no país, frequentam os parques das localidades onde vivem. No entanto, apesar dos ganhos, os parques britânicos, de maneira geral, enfrentam desafios que tendem a se acentuar no futuro, entre eles, o principal é a redução de recursos oriundos do orçamento público⁴. De acordo com o autor, tal redução é explicada em grande medida por mudanças no foco de políticas públicas. A estimativa é de que os gastos públicos com serviços que não são obrigatoriamente cobertos pelo orçamento, como é o caso dos parques, deverão cair cerca de 60% até o final da década.

Para realizar um estudo sobre parques, Neal primeiro busca elucidar a diversidade dos parques do país, pois espaços com características distintas requerem práticas de gestão e iniciativas distintas para angariar recursos. Sendo assim, o autor elege quatro parâmetros centrais que retratam possíveis diferenças entre os parques e que afetam os modelos de gestão a serem implementados: (a) tipo do parque, (b) fontes de recursos, (c) relação com a comunidade local e (d) estrutura organizacional/recursos humanos. Ter noção destas distinções é um passo muito importante para a proposição de modelos de gestão de espaços públicos, uma vez que cada local possui características únicas e um modelo eficaz deve considerar tal diversidade⁴.

³ CABE, *“Community Green: using local spaces to tackle inequality and improve health”*. London: Commission for Architecture and the Built Environment, 2010.

⁴ É ilusório pensar que haverá um modelo padrão de negócios a ser seguido. Parques, assim como hospitais, estradas e outros serviços públicos, são únicos e a utilização de seu potencial deve ser feita de acordo com as características individuais.

a) *Tipo de parque*⁵

Parques no Reino Unido englobam diversos cenários, como parques urbanos, corredores verdes⁶, instalações propícias para a prática esportiva, playgrounds, praças públicas, entre outros. Segundo o autor, cada um destes espaços possuem características únicas, com usos, restrições, facilidade de acesso a recursos públicos e gama de oportunidades para geração de renda distintas. Ainda segundo Neal, devido às já enunciadas mudanças na estrutura do orçamento público, a necessidade de inovação e mudança é mais latente em parques urbanos e rurais relativamente pequenos, os quais enfrentam maiores dificuldades de acesso aos recursos públicos e cujas possibilidades de uso ainda não foram profundamente exploradas. Ele indica que examinar modelos de gestão existentes para espaços abertos dos mais variados tipos ajudam a identificar padrões que podem ser usados como inspiração.

Um caso citado pelo autor é o do Cemitério de Arnos Vale⁷, na cidade de Bristol, onde uma companhia fiduciária⁸, a *Arnos Cemetery Trust*, estabelecida em 2007, é responsável pelo levantamento de recursos e administração do local, um cemitério histórico. Criada nos moldes de “grupos de amigos”, a companhia fora responsável pela restauração de construções que servem hoje de espaço para a prática de yoga, realização de eventos, entre outros.

Baseado no caso enunciado, Neal indica que o setor privado, empresarial ou não empresarial, tem cada vez mais participado da gestão de parques e outros espaços públicos, que passam a ser administrados pelo setor em prol de benefícios públicos.

b) *Fontes de recursos*

Segundo Neal, devido à dificuldade de atribuir um valor monetário para os benefícios proporcionados e cobrá-los daqueles que são diretamente beneficiados, a grande maioria dos parques britânicos recebe recursos públicos oriundos do governo central e também do governo local para manutenção de suas atividades e implementação de melhorias. Isso ocorre, pois se acredita que os parques públicos proporcionam efeitos positivos tanto para o bem público de forma mais ampla (biodiversidade, por exemplo) como também de forma mais local (comunidade do entorno, por exemplo).

Segundo o autor, o tipo de financiamento disponível, bem como a frequência e recorrência deste financiamento para cada parque, influencia diretamente na gestão do espaço. No Reino Unido, assim como no Brasil e até mesmo nos EUA, as incertezas atreladas ao orçamento público disponível para esses espaços não contribuem para a frequência e recorrência adequada de financiamento. Ocorre, de fato, o estabelecimento de um montante para ser destinado à operação e manutenção destas áreas, porém a

⁵ Vale ressaltar que o estudo em questão tem seu foco voltado para (relativamente) pequenos espaços públicos urbanos, uma vez que o sistema de parques no Reino Unido apresenta algumas distinções em relação aos casos brasileiros e americanos. Por exemplo, existem apenas 15 parques nacionais no país, além de Áreas de Grande Beleza Natural (AONB, do inglês) e Áreas Cênicas Nacionais (NSA, do inglês), os quais englobam cerca de 4 mil monumentos naturais e outras áreas protegidas. No entanto, estes grandes pedaços de terra não são o foco do estudo. Para mais informações acerca do sistema de parques nacionais britânicos, acesse www.nationalparks.gov.uk/aboutus. Acessado em 13/03/2014; página em inglês.

⁶ Corredores verdes são espaços onde animais podem circular livremente e plantas não estão sujeitas à ação humana no que tange à sua procriação. Resumidamente, são localidades onde a vida selvagem pode ocorrer sem a intervenção humana.

⁷ O termo em inglês é *Arnos Vale Cemetery*.

⁸ O termo em inglês é *Trust Company*. Uma companhia fiduciária é, basicamente, aquela que dirige os negócios de seus consumidores.

execução não é mandatória e, portanto, parques muitas vezes acabam confrontados com prioridades como educação, saúde e segurança no que tange a distribuição do bolo de recursos governamentais, o que resulta numa “batalha” difícil de ser vencida dada a força política destes outros temas⁹. Nesse sentido, Neal afirma o interesse crescente no uso de mecanismos alternativos de financiamento como, por exemplo, rendimentos atrelados a um montante doado¹⁰ para garantir que recursos cheguem de forma mais estável.

O autor, antes de ilustrar algumas fontes de recursos que considera oportunas, indica que um preceito básico acerca do financiamento público para parques precisa ser vencido, o de que parques com grande interesse nacional devem ser financiados por recursos oriundos do governo central. A crítica a esta ideia está no fato de que muitas vezes este montante sofre concorrência ainda mais acirrada do que ocorreria se a fonte estivesse no setor privado ou até mesmo nos governos locais.

A fim de ilustrar outras opções para evitar a dependência dos recursos públicos, partimos então para os exemplos citados pelo autor acerca de questões ligadas a fontes de recursos, as quais estão divididas em três grupos: (i) concessões e eventos, (ii) financiamento de capital e manutenção, (iii) contribuições derivadas de atividades comerciais.

Para o (i) primeiro caso, o autor cita o exemplo do *Potters Fields Park Southwark*, localizado na capital inglesa, cuja administração é realizada por representantes de entidades locais e cuja fonte de recursos majoritária deriva de eventos e concessões, fazendo com que a administração do parque seja realizada sem a necessidade de recursos públicos¹¹. O autor defende que a opção por esta fonte de recursos requer um grau elevado de qualificação e especialização da mão-de-obra responsável pela gestão do parque, para execução da estratégia de arrecadação e para formulação de contratos de concessão ou *leasing*, no caso de eventos¹². Nesse sentido, ele cita como exemplo o Grupo de Amigos do *Highline* em Nova Iorque, que emprega 80 colaboradores, dos quais dez estão dedicados exclusivamente à arrecadação e desenvolvimento de parcerias.

Em (ii) relação ao segundo tipo de fonte, o autor menciona que um desafio importante em termos de arrecadação é o de garantir que, após investimentos iniciais do setor público (ou do setor privado), a arrecadação anual seja suficiente para manutenção e para pequenos investimentos de melhoria, uma vez que grandes projetos de capital têm maior apelo frente a possíveis doadores, patrocinadores ou até mesmo atores políticos em busca de votos. Vale notar que este é um desafio enfrentando não apenas no Reino Unido, mas também em outros países, inclusive no Brasil. Segundo o autor, um caminho para

⁹ Em outro resumo técnico publicado pelo Semeia, baseado no artigo *Our National Parks*, é possível conhecer algumas das motivações que levaram o National Park System a buscar recursos no setor privado. Uma das principais fora a necessidade de diminuir a dependência de recursos públicos, os quais podem sofrer cortes motivados por fatores políticos e, portanto, tendem a ser mais voláteis. Para conhecer o trabalho, acesse nosso site www.semeia.org.br.

¹⁰ O termo em inglês é *endowment*.

¹¹ Vale ressaltar que o parque é operado por uma companhia fiduciária sem fins lucrativos: a *Potters Field Park Management Trust*.

¹² Neste tema, o Semeia construiu um resumo técnico que aborda um modelo de concessões que tem sido utilizado nos EUA, intitulado *whole parks*, onde um concessionário é responsável pela provisão de praticamente todos os serviços dos parques (hospedagem, alimentação etc.). O texto aborda alguns pontos que devem constar nos contratos firmados entre concessionário e órgão público a fim de que a parceria seja proveitosa para ambos os agentes e não prejudique os objetivos de conservação. Para conhecer o trabalho, acesse nosso site www.semeia.org.br.

endereçar esta situação é garantir que os investimentos públicos iniciais gerem valor significativo e perceptível, na forma de, por exemplo, valorização das propriedades do entorno ou aumento no número de visitantes. A fim de manter e ampliar tais benefícios, o setor privado, por exemplo, teria incentivos para assegurar recursos para manutenção do parque.

Finalmente, Neal aborda a utilização de (iii) contribuições (muitas vezes mandatórias) resultantes de atividades comerciais, como possível fonte de recursos para aumentar o montante e corroborar com a maior independência financeira dos parques frente aos órgãos públicos, viabilizando sua criação e manutenção. O autor cita o caso do *Northala Fields Ealing*, em Londres, cuja criação ocorreu a partir da reutilização dos escombros resultantes da demolição do lendário *Wembley Stadium* e de um Shopping Center, localizados em outra região da cidade. E o mais importante, sem custos para o governo local. Cita também iniciativas formais, já estabelecidas nos Estados Unidos, de financiamento de parques a partir do próprio desenvolvimento imobiliário, por meio da cobrança de contribuições diretas ou compensações de futuros encargos fiscais das empresas do setor.

c) *Relação com a comunidade local*

Neal inicia esta seção indicando que um dos principais desafios que parques já enfrentam e passarão a enfrentar mais frequentemente no futuro será “estabelecer uma relação mais próxima entre parques, o contexto no qual estes estão inseridos e aqueles que se beneficiam da sua existência, pois assim, ao invés de serem vistos como um local isolado, passarão a ser considerados um ativo da comunidade local”¹³. Neste sentido, gestores de parques, em especial parques urbanos, precisarão ter plena noção do contexto social no qual seu parque está inserido.

O autor aponta que parques inseridos em locais onde há uma concentração de moradores com rendas mais elevadas muitas vezes podem contar com uma gama maior de possibilidades no que tange o levantamento de recursos junto aos próprios moradores. Um exemplo é o *Bryant Park*, localizado na cidade de Nova Iorque, e inserido dentro de um *Business Improvement District (BID)*, mecanismo utilizado para integrar a comunidade e o espaço público, no qual moradores destinam (mandatoriamente) parte dos tributos recolhidos pela propriedade de terra ao financiamento do parque. Este caso é tratado em mais detalhes no resumo técnico intitulado *Participação de Organizações Sem Fins Lucrativos na Administração de Espaços Públicos* e publicado pelo Semeia.

No entanto, para os casos de áreas relativamente mais pobres, os desafios são outros. Segundo estudo citado pelo autor¹⁴ há uma relação negativa entre áreas com menos recursos materiais e qualidade dos parques. Neal cita então o caso do *Heeley Millenium Park*, localizado em Sheffield, para defender que uma alternativa interessante, e que tem sido utilizada com êxito nestes casos, é a de empoderar os moradores da comunidade para que estes colaborem em grande escala com a gestão e manutenção do parque. No caso citado, os moradores do local formaram a companhia fiduciária intitulada *Heeley Development Trust* em 1996, tendo adquirido direitos sobre a propriedade de 3.5 hectares, por meio de

¹³ Tradução adaptada pelo autor.

¹⁴ CABE, “*Urban Green Nation: building the evidence base*”. London: Commission for Architecture and the Built Environment, 2010.

um contrato de arrendamento com duração de 125 anos. Desde então, segundo o autor, o parque passou de um local degradado para uma área verde emblemática, com ampla utilização pela comunidade.

d) *Estrutura organizacional e recursos humanos*

De acordo com Neal, a estrutura, o tipo e o tamanho das organizações privadas empresariais ou não empresariais responsáveis pela gestão de parques são parâmetros importantes a serem considerados na elaboração de um modelo de negócios. Com isso em mente, o autor expõe alguns modelos de estruturas alternativas que podem ser utilizadas com sucesso na administração de espaços públicos, entre eles: (i) administração realizada pela comunidade; (ii) sociedades mútuas; (iii) caridades, companhias fiduciárias e empreendimentos sociais.

Para o (i) primeiro caso, o autor indica que autoridades locais já se atentam para este modelo de negócio, que transfere a responsabilidade de gestão dos espaços físicos do parque à própria comunidade, a qual, em teoria, tem grande interesse em preservar o local. É possível imaginar que este tipo de organização possui maior flexibilidade operacional e atua de maneira mais solidária frente à comunidade em comparação a companhias privadas, as quais necessariamente precisam atender também os interesses de seus sócios¹⁵. O exemplo utilizado pelo autor remete ao *Lambeth Cooperative Parks*, de Londres, que opera sob direção de um conselho cooperativo, o primeiro do Reino Unido, desde 2010. Uma iniciativa recente do grupo é o *Cooperative Parks Programme* que oferece três possibilidades de envolvimento para os moradores das comunidades locais frente à administração de parques situados nas suas regiões. A primeira não permite grande participação da comunidade, já a segunda permite que parques sejam administrados pela própria comunidade, por fim, a terceira possibilidade é intitulada como 'administração cooperativa', onde decisões envolvendo a gestão do parque serão tomadas em conjunto entre o conselho, moradores e outras organizações do local, como estabelecimentos comerciais; nestes casos, ainda segundo o autor, grupos locais podem se tornar responsáveis por determinadas estruturas, como campos de futebol ou parques para crianças.

No (ii) segundo caso, de sociedades mútuas¹⁶, Neal indica que alguns grupos de funcionários públicos do setor de parques no Reino Unido estão considerando a constituição desse tipo de grupo independente para atuar como mantenedores de parques, via contratos de manutenção. O autor indica que a formação dessas sociedades ainda é inócua no Reino Unido no que tange a administração de parques. No entanto, indica que este modelo organizacional oferece potencial para provisionamento de serviços públicos, no caso, parques, como um modelo de gestão inovador.

O (iii) terceiro e último caso engloba três tipos de organizações que têm muitas características em comum - caridades, companhias fiduciárias e empreendimentos sociais. De acordo com o autor, estes tipos

¹⁵ Vale ressaltar, no entanto, que este modelo pode não ser muito aconselhável para grandes parques ou parques cuja visitação é muito ampla e numerosa, pois em geral estes espaços necessitam de uma equipe com a devida qualificação para realização de sua gestão, a qual envolverá a elaboração, por exemplo, de contratos complexos. No entanto, mesmo nestes locais, há espaço para a atuação comunitária, principalmente na entrega de serviços específicos, como, por exemplo, alimentação típica do local.

¹⁶ Sociedades mútuas têm como principal característica a não existência de sócios que recebem dividendos. Ou seja, não possui acionista. No caso, a sociedade opera em prol de seus consumidores e os aportes de capital e as decisões são tomadas por estes, os quais, em geral, operam não para maximizar os ganhos financeiros, mas para garantir que o serviço ou produto será entregue.

de arranjos podem ser construídos na forma de organizações sem fins lucrativos, as quais podem atuar em diferentes formas legais¹⁷, dependendo das características do parque e seu entorno. Neal aponta que as instituições desta categoria têm se destacado no tema de gestão de parques no Reino Unido, tanto atuando de forma individual como através de parcerias com outras organizações. Como exemplos, o autor cita os casos da *Shenley Park Trust*, em Hertfordshire, estabelecida em 1992 com o objetivo de desenvolver, manter e administrar o parque em prol da comunidade local. Assim que criada, a companhia recebeu recursos financeiros e controle sobre a infraestrutura no formato de um contrato de lease de 150 anos, tendo desde então se dedicado a montar uma estrutura básica e também formatar uma fonte de receita contínua para garantir recursos destinados à manutenção. Outro exemplo é o da organização intitulada *Thrive*, cujas atividades são realizadas no *Battersea Park*, em Londres. A *Thrive* oferece cursos de jardinagem a fim de capacitar indivíduos com necessidades especiais oriundas de deficiências mentais ou físicas. O objetivo? Melhorar a saúde dos aprendizes e, possivelmente, gerar oportunidades futuras de emprego.

Por fim, Neal aponta que, independentemente da estrutura organizacional adotada, liderança e qualificação da mão-de-obra serão aspectos centrais para o êxito de organizações responsáveis pela gestão de espaços públicos, especialmente no que tange o desenvolvimento de atividades inovadoras. Essa opinião deriva da ideia de que para vencer os desafios enfrentados pelos parques serão necessárias habilidades e competências específicas, como a capacidade de angariar recursos que não derivam do orçamento público, de gestão financeira e de desenvolvimento de modelos de negócios que integrem as comunidades locais e parceiros de gestão, uma vez que as inovações necessárias para solucionar os problemas apontados preveem modelos híbridos que combinam elementos do setor público e do setor privado.

Após indicar parâmetros que considera fundamentais na formulação de modelos de gestão de parques, o autor, em primeira instância, aponta as principais formas de financiamento atuais utilizadas pelo sistema de parques do Reino Unido. São oito, entre elas, financiamento público a partir de autoridades locais; financiamento público derivado de parcerias entre agências do setor; contribuições; oportunidades de planejamento e desenvolvimento de projetos; títulos; oportunidades de geração de renda *endowments* e envolvimento do terceiro setor¹⁸. Segundo o autor, muitas permanecem e permanecerão relevantes, no entanto, há mais espaço para envolvimento do setor privado, da comunidade local, aumento das oportunidades de geração de recursos dentro dos próprios parques através de novas atividades, além de levantamento ativo de recursos¹⁹ e iniciativas de patrocínio, principalmente frente à falta e volatilidade de recursos financeiros que os parques britânicos deverão enfrentar já nos próximos anos.

Neal cita o comentário de Tim Marshall, especialista em práticas de gestão em parques nos EUA, o qual indica que possivelmente a mistura ideal de fontes de financiamento para parques possivelmente seja

¹⁷ Para conhecer os exemplos de formas legais possíveis citadas pelo autor, consulte Neal (2013).

¹⁸ Para conhecer os termos definidos pelo autor, consulte Neal (2013).

¹⁹ O termo em inglês é *fundraising*.

um terço do setor público, um terço de concessões e atividades comerciais e outro terço de fontes privadas e doações. É possível, de fato, que esta seja uma distribuição interessante, que não coloca todo o ônus em apenas um agente, mas sim o distribuí entre diversos a fim de que o bem público seja entregue com eficácia e melhorias possam ser realizadas continuamente.

Em seguida, o autor separa quatro grandes grupos de possibilidade para geração de receita para os parques. São eles: (a) geração de receitas a partir de concessões e eventos, (b) geração de receita a partir do desenvolvimento de projetos, (c) a partir de tributos e (d) a partir da prestação de serviços ambientais.

a) Geração de receitas a partir de concessões e eventos

O autor cita este grupo como uma fonte interessante de recursos alternativos ao orçamento público, a qual inclusive já tem sido utilizada por parques no Reino Unido e também nos EUA²⁰. É plausível imaginar que receitas oriundas de concessões possam ser utilizadas para atividades cotidianas e contínuas, como manutenção, durante o tempo estabelecido pelo contrato de concessões. As receitas obtidas através da realização de eventos, como feiras, festivais e concertos, poderiam ser utilizadas para projetos e/ou melhorias pontuais no parque, dado que estas ocorrem, teoricamente, de forma mais esporádica²¹.

Esta prática, no entanto, não deixa de levantar algumas questões importantes. Parques geridos a partir de concessões muitas vezes cobram taxas de ingresso, além disso, eventos também tendem a ser destinados para o público capaz de pagar para desfrutá-los, o que gera preocupações acerca de um possível processo de elitização destes espaços. Lidar com estes desafios a fim de fazer com que os parques permaneçam locais acessíveis à grande maioria da população, no entanto, é responsabilidade dos órgãos públicos que ditam as diretrizes estratégicas do parque.

b) Geração de renda a partir do desenvolvimento de projetos

Neste grupo, o autor aloca projetos de criação e melhorias em parques, as quais possuem grande apelo frente a colaboradores e agentes públicos, uma vez que podem servir para alavancar o prestígio destes, além de provisionar uma melhor oferta para os usuários. No entanto, vale alertar que estes recursos são pontuais e a gestão do parque pode não contar com os recursos suficientes para mantê-lo, como mencionado anteriormente.

Ainda assim, apesar do risco enunciado, esta fonte pode ser extremamente importante para, por exemplo, a implementação de novos parques e realização de projetos. Uma maneira de evitar que a degradação ocorra, por exemplo, por falta de manutenção, é repassar aos participantes do projeto algumas responsabilidades e ganhos oriundos da realização deste, como é o caso citado por Neal do *Brooklyn Bridge Park*, na cidade de Nova Iorque. O parque é administrado pela companhia *Brooklyn Bridge Park Corporation*, sem fins lucrativos, responsável pela construção, manutenção e operação do parque, ou

²⁰ O autor cita como exemplos a fim de justificar o argumento de que esta fonte de recursos é uma alternativa para diversificação no financiamento de parques a realização de concessões para abertura de cafés, quiosques e lojas. Há ainda outros exemplos mais complexos, como a utilização de direitos de imagem, estabelecimento de rotas específicas e restritas dentro dos espaços e dividendos oriundos da realização de projetos.

²¹ Vale ressaltar que estas relações entre o tipo de fonte de receita (concessão ou evento) e o comportamento dela no tempo (contínuo ou esporádico) não funcionam como regras e dependem da estrutura de cada parque, no entanto, é possível imaginar que elas ocorrem em parte considerável dos casos.

seja, além de ter de realizar investimentos, a organização pode também extrair recursos que servem para manutenção da infraestrutura montada.

c) *Geração de renda a partir de contribuições e tributos*

A ideia central defendida pelo autor nesta opção está no fato de que modelos de contribuição inovadores podem auxiliar na diversificação das fontes de receita dos parques e corroborar para um aumento da participação da comunidade local no levantamento de recursos. Esta última percepção deriva da ideia de que o montante oriundo da contribuição a ser utilizado para financiar atividades ou projetos em parques resultaria da cobrança realizada junto aos proprietários de terra residentes na comunidade do entorno, uma vez que um aumento generalizado na carga tributária em prol do financiamento de parques possivelmente não faria sentido, especialmente, porque moradores de muitas regiões não possuem a mesma facilidade de acesso a estes espaços públicos que outros, mais próximos.

Um exemplo de modelo citado pelo autor e utilizado de maneira relativamente ampla nos EUA são os *Business Improvement Districts* (BIDs), instituições formadas para levantar recursos adicionais que são utilizados para a realização de melhorias em determinada região (district). O conceito por trás desta ideia é de que quanto melhor a infraestrutura no distrito, melhor será a atratividade para os negócios locais, que poderiam usufruir direta (através do aumento na qualidade do bem público) e indiretamente (através da maior atratividade do seu negócio) dos tributos mandatórios que destinam para realização de projetos e manutenção. Ainda que reconheça a dificuldade em aumentar a carga tributária ou criar contribuições mandatórias que seriam destinadas a uma instituição responsável pela manutenção dos espaços, medidas altamente impopulares, Neal propõe alguns modelos de tributação e contribuição que poderiam ser utilizados a fim de diversificar as fontes de recursos para financiamento dos parques britânicos:

- Ampliação do uso de títulos municipais
- Incremento Tributário²² que captura a nova receita e a destina especificamente para atividades relacionadas a parques
- *Real Estate transfer tax* (RETT), um modelo americano similar ao modelo britânico conhecido como *Stamp Duty*²³
- *Payments in Lieu of Tax*, um modelo americano usado para financiar a manutenção de parques
- *Business Improvement Districts*
- *Neighbourhood Improvement Districts (NID)*, um modelo similar ao anterior, no entanto, focado em desenvolver a infraestrutura em bairros residências e não comerciais
- *Park Improvement Districts (PID)*, modelo similar aos anteriores, no entanto, focado em desenvolver a estrutura especificamente de distritos que possuam parques

d) *Geração de renda a partir de serviços ambientais*

Serviços ambientais capturam os benefícios derivados de características naturais de determinado local, como produção de extratos florestais, água limpa, energia renovável, controle da emissão de gases de efeito estufa, gestão de inundações etc. O grande desafio nesses casos é atribuir valor monetário a

²² O termo em inglês é *Tax Increment Financing*.

²³ *Stamp Duty* é um tributo cobrado na realização de transferências de ativos ou imóveis.

estes serviços, mas diversas iniciativas de cobrança e mensuração dessas atividades já estão sendo realizadas globalmente.

Neal cita como um exemplo para o caso britânico o *Mayesbrook Park*, em Londres. O autor aponta que o parque fora restaurado para endereçar problemas relacionados a enchentes. Tal restauração melhorou também a atratividade do local para a população do entorno e as condições para fauna existente. Esses múltiplos benefícios, de acordo com estimativas de estudos citados pelo autor²⁴, resultaram em um retorno para a sociedade de sete libras para cada libra investida no projeto, justificando assim o investimento feito por agências públicas no parque.

Para o caso brasileiro, Medeiros & Young (2011)²⁵ buscaram precificar alguns dos serviços que as Unidades de Conservação brasileiras têm a oferecer, como abastecimento de água, extração de madeira, castanha-do-pará e borracha e resgate de carbono. As estimativas, ainda que difíceis de serem calculadas, dada a falta de preços de mercado para alguns serviços, são promissoras e dão uma importante indicação para as possibilidades de exploração sustentável, ou seja, sem inviabilizar os recursos naturais das UCs no país. De acordo com os autores, se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) explorar de maneira inteligente os recursos disponíveis, pode se tornar autossustentável.

Finalizada a exposição de possíveis fontes de renda a serem exploradas em parques britânicos, Neal aponta algumas áreas que considera prioritárias para inovação nos modelos de gestão de parques, as quais permitirão que estes espaços operem numa estrutura organizacional sólida no futuro e obtenham recursos para sua manutenção. Esta busca por estrutura mais sólida pode significar novos modelos de operação que incluam parcerias entre o setor público, privado empresarial e não empresarial. Além disso, comunidades e organizações locais podem desempenhar papel chave nesses novos modelos de negócios, segundo o autor. O objetivo central é encontrar alternativas que permitam que parques operem de maneira sustentável em termos financeiros, no longo prazo.

O autor aponta quatro das áreas mais promissoras em termos de inovação em parques e traz exemplos que podem servir de inspiração para mais países, inclusive para o caso brasileiro. Segundo Neal, são elas²⁶:

i) Necessidade de apoiar mudanças nos sistemas de gestão e manutenção

Segundo o autor, devido a maior pressão que o orçamento público tem sofrido, há uma necessidade de encarar a gestão e manutenção de parques e serviços que podem ser oferecidos por estes de maneira distinta. Novas técnicas de manutenção, revisão de contratos e desenvolvimento de novos acordos com diferentes parceiros, além do setor público, são pontos a serem considerados. Neal indica que os responsáveis pelos parques podem, ao avaliar as características do espaço e seu entorno, adotar

²⁴ *Natural England, "Mayesbrook Park – Green Infrastructure Case Study: Creating the UK's first climate change park in east London". London, Sheffield, 2013.*

²⁵ MEDEIROS, R. & YOUNG, C., C.E.F. 2011. "Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Relatório Final", Brasília: UNEP-WCMC, 120p.

²⁶ Ressalta-se que, ao final do estudo, o autor resume e qualifica cada parque ou espaço público citado de acordo com a área de inovação na qual este se destacou. Para conhecer os casos, consulte Neal (2013).

um modelo de negócios cujos princípios estão baseados ou na realização de atividades comerciais²⁷, ou seja, com provisão e cobrança de serviços, ou no contato com a natureza, onde o principal atrativo são as próprias características naturais do espaço²⁸.

Sendo assim, o autor aponta algumas das possibilidades de inovação dentro do grupo gestão e manutenção, como segue:

- Reestruturação de contratos de manutenção firmados pelas agências locais responsáveis pela gestão do parque, considerando terceirizações de serviços
- Desenvolvimento de novos regimes de manutenção para os parques, mais efetivos em termos de custos
- Realização de concessões que viabilizem a execução de diferentes, porém compatíveis com a conservação, usos e atividades
- Diversificação dos produtos comerciais, tais como a produção de comida e energia renovável

Todos estes pontos abordados oferecem oportunidades para participação de outros agentes que não somente o setor público. Segundo Neal, é preciso, baseado num conjunto de regras, permitir que entes interessados em participar da administração possam fazê-lo. Mais que isso, fornecer a capacitação necessária para que estes possam atuar de forma eficaz em prol de melhoras práticas de gestão e manutenção²⁹.

ii) A necessidade de desenhar novas estruturas organizacionais e estabelecer novos tipos de parcerias

Parques são considerados bens públicos e esta é uma das principais razões pela qual tanto no Reino Unido como em outros países, entre eles o Brasil, estes são responsabilidades do poder do público. No caso britânico esta responsabilidade é exercida pelos órgãos locais. No entanto, segundo o autor, estes últimos passam cada vez mais a buscar parcerias com organizações comunitárias³⁰ ou empresas a fim de garantir auxílio ou até mesmo delegar a responsabilidade no que tange a entrega do bem público. Um

²⁷ Como exemplo, Neal indica a *Green Estate*, em Sheffield, uma companhia formada a partir de um projeto que visava regenerar espaços verdes na região. A empresa atua de maneira a realizar atividades comerciais nos espaços sob sua responsabilidade, bem como alia-los a práticas feitas junto ao meio-ambiente, o que impulsiona a conservação. Além disso, as atividades desenvolvidas pela empresa contam com apoio de membros da comunidade local, que passam a ter um relacionamento mais próximo com os espaços e, portanto, ajudam a cuidar deles.

²⁸ O autor cita como exemplo o *Freiburg Park Service*, na Alemanha, responsável pela manutenção dos parques urbanos da cidade de Freiburg. A organização opera sob um acordo que visa manter a noção de que Freiburg é uma “cidade verde”. A estratégia de conservação dos espaços naturais gerou benefícios como a redução da necessidade de manutenção profissional, dos custos de operação, e também um aumento da biodiversidade nos parques da cidade.

²⁹ O autor sugere, ainda, que parcerias com instituições de ensino e pesquisa sejam realizadas em prol da qualificação dos envolvidos nas atividades dos espaços. Esta é uma ideia interessante, especialmente para o caso brasileiro, onde é possível imaginar que qualificação da mão-de-obra que participa da gestão das UCs nacionais seria especialmente proveitosa.

³⁰ É interessante notar como para o caso britânico a participação da comunidade local é vista como muito promissora. A razão é simples, um dos principais interessados em manter o local um ambiente agradável para visitação e gerar recursos a partir deste é a própria comunidade. O que muitas vezes falta a estes grupos é capacitação para realização das atividades necessárias para manutenção, melhoria e até mesmo expansão do espaço público. Sendo assim, este pode ser um interessante tema de investigação e, conseqüentemente, foco de esforços por parte de órgãos públicos envolvidos na gestão destes espaços públicos tanto para o caso britânico, como para o brasileiro.

exemplo citado pelo autor é o *Tuckingmill Valley*, considerado uma das regiões mais abandonadas no distrito de *West Cornwall*, cuja participação da comunidade, realizada através de uma parceria conjunta entre o grupo de voluntários (*The Conservation Volunteers*), as autoridades locais e a população, fora determinante na construção de novas estruturas no local e realização de atividades de manutenção, as quais garantiram que o espaço pudesse voltar a ser utilizado pelos locais e transformaram a área em um símbolo de regeneração.

Neal reconhece que o repasse de responsabilidades acerca da gestão de espaços públicos não é um processo fácil, a começar pela formulação de contratos complexos; No entanto, é plausível imaginar a existência de uma clara vantagem oferecida por organizações que gozem de maior flexibilidade para que, sob regras e metas estabelecidas pelo poder público, possam exercer a função de administrador do parque em prol da comunidade e eficácia na provisão do serviço.

Assim como na seção anterior, Neal aponta para alguns aspectos gerais que podem ser incluídos em novos modelos de negócios no âmbito da estrutura das organizações participantes da gestão dos parques:

- Estabelecimento de estruturas alternativas que possuam maior flexibilidade para atender às demandas das comunidades locais
- Entrega conjunta de serviços, a qual deve ser realizada a partir de sistemas de gestão integrados entre diferentes departamentos presentes na administração pública (por exemplo, secretária de meio-ambiente atuando em conjunto com a secretaria de saúde ou turismo)
- Desenvolvimento de companhias fiduciárias comunitárias e cooperativas
- Criação de parcerias público-privadas
- Apoio à criação e desenvolvimento de companhias locais interessadas em participar da gestão dos parques
- Formação de fundações e *conservancies* responsáveis pelos parques
- Criação de *Park Improvement Districts* (PIDs) como um braço dos *Business Improvement Districts* (BIDs)

Por fim, o autor defende que o desenvolvimento de ferramentas que permitam a participação de novos agentes na gestão de parques deve estar acompanhado do estabelecimento de marcos regulatórios que permitam a existência destes acordos. Além disso, é de extrema importância que seja dado auxílio aos grupos comunitários para que estes consigam atuar na gestão de riscos atrelada à administração destes espaços.

iii) Necessidade de identificação de mais fontes de receita e recursos

Fontes de recursos já foram discutidas anteriormente (concessões e eventos, tributos, desenvolvimento de projetos e serviços ambientais), no entanto, o autor pontua novamente algo que os gestores de parques precisam considerar. Angariar fundos para projetos de capital, como construção de instalações, é relativamente mais fácil que obter uma fonte contínua de receita que servirá para cobrir gastos correntes, como manutenção, por exemplo. É importante que qualquer modelo de negócio elaborado tenha este aspecto em mente, para que não incorra em garantir recursos para execução de

projetos cujos custos de manutenção não podem ser atendidos pelas receitas do órgão gestor, independentemente de sua natureza. O exemplo fornecido pelo autor, já citado anteriormente, é o do *High Line*, em Nova Iorque, que apesar de representar um projeto considerado exitoso, também sofre com este problema, uma vez que já angariou cerca de US\$ 153 milhões para investimentos em capital, mas encontra dificuldades para angariar recursos destinados à manutenção e gestão das atividades cotidianas.

O autor indica, portanto, algumas possíveis práticas inovadoras a serem adotadas para garantir a existência de recursos destinados a atividades cotidianas de manutenção dos parques, sendo elas:

- Criação de orçamentos destinados a locais específicos e que tenham cunho colaborativo (com participação da comunidade local), a fim de que estes possam atender às demandas do entorno
- Exploração do potencial de desenvolvimento de *Park Improvement Districts (PIDs)*, modelo similar ao dos *BIDs*, mas que possui foco exclusivo na manutenção e melhoria de parques em determinadas localidades
- Desenvolvimento de plataformas online para arrecadação de recursos dedicados aos parques que poderiam auxiliar na manutenção destes espaços a partir de iniciativas de *crowdfunding*
- Exploração do potencial oferecido pela prestação de serviços ambientais
- Garantir que investimentos em capital possam ser revertidos em receita contínua baseada na valorização oriunda dos investimentos nos ativos do parque

iv) Necessidade de aproveitar novos usos e atividades em parques

Neal, por fim, aponta esta como uma área com enorme potencial de inovação, afinal, aumentar a gama de serviços oferecidos em espaços públicos tende a criar um círculo virtuoso de benefícios, os quais incluem: aumento do número de frequentadores do espaço, períodos de atividade mais longos e valorização da marca e identidade do parque como um local que pode gerar diversificadas fontes de receita, senso de pertencimento e conseqüente incentivo à conservação. É verdade que muitos parques urbanos britânicos já oferecem uma gama variada de atividades, no entanto, há potencial para fazer mais. Exemplos não faltam: utilização de parques como espaços de educação e terapia, como locais de parada para realização de uma determinada atividade específica (como escalada, por exemplo), como áreas de captura de energia renovável ou até mesmo de treinamento para aprendizes dependendo das possibilidades naturais do espaço (um exemplo desta prática são cursos de jardinagem, similares aos que ocorrem no citado caso do programa do *Thrive*, no *Battersea Park*).

Para o caso brasileiro, especialmente no âmbito de parques e florestas, novamente o estudo de Medeiros & Young (2011) surge como exemplo de como diferentes usos, se devidamente aproveitados, podem ser benéficos para espaços públicos, no caso, categorias específicas de Unidades de Conservação. Neste, os autores realizam estimativas acerca do potencial de uso público nas UCs brasileiras, em especial parques, e também de uso sustentável de produtos florestais, madeireiros ou não, em florestas.³¹ Além do retorno financeiro, é possível imaginar que um aproveitamento efetivo e sustentável de nossas UCs deva resultar em inúmeros outros benefícios relacionados à conservação e desenvolvimento social.

³¹ Para conhecer mais detalhes acerca das estimativas, consulte Medeiros & Young (2011).

Neal sugere, novamente, algumas práticas que devem ser consideradas na expansão dos usos e atividades em parques urbanos britânicos:

- Instalações específicas temporárias ou permanentes para realização de atividades ao ar livre para crianças e adolescentes, como espaços para andar de skate, quadras de esportes etc.
- Provisão de espaços de encontro de negócios ou para encontros casuais como cafés, quiosques, os quais devem atender às características de cada estação
- Utilização dos recursos do parque para criação de energia (água, energia solar e eólica)
- Instalações para realização de programas educacionais e para treinamentos
- Realização de eventos privados, como encontros corporativos

Também há, segundo Neal, uma clara possibilidade para realizar atividades educacionais juntos aos jovens a fim de conscientizá-los acerca da importância da conservação dos recursos naturais nestes espaços. A realização deste tipo de atividades pode requerer um certo montante de investimento inicial em capital e infraestrutura, no entanto, cabe aos órgãos gestores encontrar uma maneira de angariar estes fundos e fazer com que estas instalações se tornem uma fonte de renda para recompensar o investidor e garantir a manutenção necessária.

É clara, para o Semeia, a relação positiva entre conservação, uso público e o número de atividades oferecidas, com responsabilidade, em espaços públicos como são os parques. Esta relação pode impulsionar uma maior integração entre as comunidades, visitantes e o meio-ambiente, que por sua vez possui valor inegável para qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos, além de contribuir para o senso de pertencimento, desenvolvimento socioeconômico e conscientização ambiental.

Conclusão

É possível concluir a partir do texto de Peter Neal, publicado pela *NESTA* em parceria com o *Heritage Lottery Fund* e o *Big Lottery Fund*, que parques, em especial parques urbanos e rurais de pequeno porte, foco do texto, não são ativos imutáveis e estáticos. Considerando isso, Neal sugere que estes parques, frente aos desafios proporcionados pelo evidente corte do orçamento público destinado a estas áreas, não devem apenas se restringir à busca de novas fontes de recursos, ainda que esta seja fundamental. É preciso encorajar os gestores destas localidades a buscarem novos modelos de negócios, que englobem não somente novas receitas, mas também novos usos e atividades; diferentes estruturas organizacionais; estabelecimento de parcerias, além de novas técnicas de gestão e manutenção.

O autor defende que, caso a gestão não encare estes desafios buscando novas soluções, é possível e até provável que o sistema de parques enfrente uma crise graças aos constantes cortes orçamentários mencionados. Ainda que alguns espaços já estejam adotando caminhos inovadores para responder aos desafios iminentes, como mostram os diversos exemplos presentes no texto, há ainda, no caso britânico, um caminho a ser percorrido. No entanto, o cenário, segundo Neal, é animador, uma vez que estes espaços apresentam uma gama de oportunidades comparativamente grande e, portanto, cabe aos agentes envolvidos incentivar, planejar e executar medidas inovadoras que avancem em áreas como as quatro principais citadas pelo autor.

Se no caso britânico há um caminho a ser percorrido para atender aos desafios enfrentados pelos parques em questão, para o caso brasileiro, imagina-se que este caminho seja ainda maior. Sendo assim, cabe ao Semeia, e a todos os interessados na causa, indagar qual seria um passo inicial para chamar a atenção de formuladores de políticas públicas, de responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de agentes do setor privado para o tema e como a iniciativa *Rethinking Parks* pode nos motivar. Inspirando-se em exemplos internacionais, diagnosticar o cenário atual dos parques, projetar os principais desafios para o futuro e propor, ainda que de forma geral, medidas possíveis de enfrentamento a estes desafios pode ser um caminho.

Qual é a situação atual do nosso sistema de UCs? Quais principais desafios este sistema enfrenta hoje e enfrentará no futuro? Como atacar estes desafios? Estas são perguntas que devem ser avaliadas para a elaboração de um plano de ações, que auxiliem os envolvidos na gestão das nossas UCs, ativos tão importantes para o país e que hoje são subutilizados. Tudo isso, à luz dos aprendizados aqui apresentados, levando em conta que cada localidade possui características únicas, bem como uma relação própria com a comunidade do entorno, agente fundamental para auxiliar neste processo.