

‘Participação de organizações sem fins lucrativos na administração de espaços públicos’

Biblioteca Semeia – Abril, 2014

Referência: baseado no texto *‘Private Management of Public Spaces: Nonprofit Organizations and Urban Parks’*, escrito por Michael F. Murray e publicado no *journal Harvard Environmental Law Review*.

O texto em questão foi elaborado a partir do objetivo do autor de fornecer um novo arcabouço teórico para os modelos vigentes que buscam explicar a formação e atuação de organizações sem fins lucrativos (NPOs, do inglês *Nonprofit Organizations*). O ponto central da nova teoria exposta por Michael Murray é a chamada “tomada de responsabilidade”, que, segundo ele, implica na redução de custos de monitoramento das atividades desempenhadas por estas organizações, que as torna uma opção atrativa para exercer a gestão de espaços públicos, no caso, parques urbanos, em comparação à administração pública.

Murray é bacharel em artes, formado na Universidade de Princeton, e Doutor em Ciências Jurídicas, pela Yale.

Para mais informações: comunicacao@semeia.org.br

Participação de organizações sem fins lucrativos na administração de espaços públicos

Baseado no texto: *Private Management of Public Spaces: Nonprofit Organizations and Urban Parks*^{1 2}

Resumo

O texto em questão foi elaborado a partir do objetivo do autor de fornecer um novo arcabouço teórico para os modelos vigentes que buscam explicar a formação e atuação de organizações sem fins lucrativos (NPOs). O ponto central da nova teoria exposta por Michael Murray é a chamada “tomada de responsabilidade”, que, segundo ele, implica na redução de custos de monitoramento das atividades desempenhadas por estas organizações, que as torna uma opção atrativa para exercer a gestão de espaços públicos, no caso, parques urbanos, em comparação à administração pública. O autor utiliza dois casos como evidência empírica de sua nova teoria, intitulada “modelo refinado”, o do *Central Park*, gerido pela *Central Park Conservancy* (CPC), uma NPO financiada majoritariamente por doações, e do *Bryant Park*, cuja administração é feita pela *Bryant Park Restoration Corporation* (BPRC), uma NPO comercial. Como conclusão principal, o autor aponta que o modelo refinado explica em grande parte a atuação exitosa de organizações sem fins lucrativos na administração de espaços públicos. Segundo ele, portanto, deve-se incentivar, a partir de reformas políticas e legais, a “tomada de responsabilidade” por parte das NPOs, pois, ainda que estas entidades privadas não sejam a solução para todos os espaços públicos, evidências apontam que o modelo poderia ser replicado com sucesso, quando pertinente.

¹ MURRAY, Michael F., “Private Management of Public Spaces: Nonprofit Organizations and Urban Parks (Maio, 2008)”. *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 34, p. 179, 2010. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1338583>.

² Os direitos autorais contidos na *Environmental Law Review* são de propriedade de *President and Fellows of Harvard College* e os direitos autorais contidos no artigo são de propriedade do autor.

Escrito por Michael F. Murray³ e publicado no *Journal Harvard Environmental Law Review*, o artigo busca redefinir os modelos vigentes sobre a formação e manutenção de organizações sem fins lucrativos (NPOs⁴) a fim de incluir um novo aspecto de atuação destas entidades: a “tomada de responsabilidade”⁵. Segundo Murray (2008), este é um aspecto explicativo importante para elucidar o porquê das NPOs substituírem, com êxito, entidades governamentais na administração de certos espaços públicos, como ilustram os casos da *Central Park* e *Bryant Park*, ambos localizados na cidade de Nova Iorque.

Por que este texto é relevante para o Semeia?

O Semeia selecionou esta publicação para fazer parte da série de resumos técnicos, pois ela fornece um arcabouço teórico qualificado que ilustra as razões pelas quais instituições com diferentes características jurídicas e geridas por atores privados, como NPOs, podem participar da gestão de espaços públicos, no caso parques urbanos, trazendo resultados eficientes. Quando permitido, pertinente e aplicável, mostra-se possível a oferta de um bem público pelo ente privado, empresarial ou não empresarial, de forma mais eficiente, o que está de acordo com o que visionamos para as Unidades de Conservação (UCs) brasileiras. Além disso, o que torna o trabalho em questão ainda mais atraente para o Semeia é o fato de que este não se restringe apenas ao plano teórico, uma vez que utiliza exemplos de dois parques urbanos novaiorquinos para ilustrar o êxito das NPOs na gestão destes espaços, além de sugerir esboços de políticas públicas e reformas jurídicas que poderiam facilitar a atuação destes órgãos. Cabe ressaltar que o Semeia não acredita em “fórmula mágica”, aplicável ao sistema como um todo, mas no entendimento de diferentes alternativas que, quando permitidas, pertinentes e aplicáveis, podem colaborar para que nossas UCs sejam fonte riqueza e de orgulho para todos os brasileiros.

O autor inicia o artigo com a exposição de duas tendências identificadas para o caso estadunidense no que tange à atuação de administradores privados sem fins lucrativos na gestão de espaços públicos, ilustradas na formação de (a) *Business Improvement District* (BID, do inglês)⁶ e estruturação de (b) *Grupos de Amigos*⁷.

a) *BIDs*

Originados no ano de 1970, em Toronto, estas organizações chegaram aos EUA nos anos 80 e podem ser encontradas em outras regiões como o Reino Unido, África do Sul, Jamaica e Sérvia. O autor explica que cada BID possui características únicas, as quais respeitam as especificidades locais, e alguns aspectos são universais. Entre os aspectos universais estão os fatos de que (i) os BIDs financiam-se a partir de contribuições territoriais cobradas compulsoriamente junto a proprietários de espaços comerciais

³ *Bachelor of Arts.*, 2006, *Princeton University*; *Juris Doctor*, 2009, *Yale Law School*.

⁴ *Nonprofit Organizations*, do inglês. A sigla NPO será utilizada no restante do texto.

⁵ O termo em inglês, utilizado pelo autor, é *taking responsibility*.

⁶ BIDs podem ser caracterizados, de maneira geral, como áreas específicas dentro de uma cidade que são controladas e geridas por uma entidade sem fins lucrativos que está amparada em uma legislação específica.

⁷ O termo em inglês, utilizado pelo autor, é *Friends Groups*.

localizadas no distrito onde estão inseridos⁸. Além disso, (ii) BIDs são regidos pela legislação local, a qual determinará sua formação, funcionamento, poderes e limitações, o que implica num certo grau de controle governamental. Ainda, (iii) a formação destas instituições é um processo complexo, uma vez que os contribuintes podem participar do procedimento de criação. Por último, o autor indica que (iv) BIDs em geral não estão adequados dentro do ideal de “uma pessoa-um voto”, uma vez que suas decisões majoritárias são tomadas por um conselho eleito pelos proprietários da localidade.

Além destas características gerais, Murray (2008) ilustra que BIDs realizam cinco tipos de função. Primeiramente, estas instituições implementam ou fiscalizam melhorias de capital, como renovações de praças ou construções. Em segundo lugar, BIDs conduzem a manutenção dos espaços sob sua responsabilidade. Terceiro, são responsáveis pela formação da equipe de segurança do local, devendo realizar tarefas como contratação de profissionais especializados. Quarto, BIDs impulsionam as atividades comerciais no distrito a fim de angariar recursos para sua própria manutenção. Quinto e último, implementam atividades que alcancem todos os indivíduos da região em que estão inseridos, incluindo moradores de rua, por exemplo.⁹

Murray ainda ilustra diversas explicações possíveis e coexistentes, defendidas por outros autores, para o surgimento destas entidades, como as mudanças nos padrões sociais a partir da segunda metade do século XX, o nascimento de um movimento intitulado Novo Urbanismo¹⁰, o qual prega a centralização geográfica e a solidariedade comunitária e também uma diminuição na assistência pública oferecida a localidades específicas. No entanto, a ideia central que o autor destaca acerca do surgimento e crescimento de BIDs é de que estas organizações surgem devido ao aumento da demanda por serviços públicos, neste caso, o aproveitamento e uso de parques urbanos.

Por fim, o artigo expõe benefícios e críticas que os BIDs têm encontrado entre acadêmicos. Quanto aos benefícios, o autor cita estudos que apontam uma diminuição na criminalidade em regiões controladas por essas organizações, sem que o crime migre para localidades vizinhas. Aponta ainda que estas instituições são em grande parte responsáveis pelo aumento no valor das propriedades locais e no número de residentes (não apenas estabelecimentos comerciais), além de indicar outros benefícios, como a capacidade de solucionar problemas antigos nunca antes endereçados. No que tange as críticas, o autor indica cinco principais vertentes: falta de *accountability*, uma vez que os BIDs não operam no modelo “uma pessoa-um voto”; ineficiência devido aos altos custos administrativos¹¹; violação de direitos individuais;

⁸ Segundo WARD (2006), BIDs podem ser consideradas “parcerias público-privadas nas quais proprietários e empresários em uma determinada área geográfica optam por realizar uma contribuição coletiva compulsória para a manutenção, desenvolvimento e promoção do seu distrito comercial”. WARD, Kevin. “‘Policies in motion’, urban management and State restructuring: the trans-local expansion of Business Improvement Districts”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, p. 54-75, 2006.

⁹ O autor destaca que estas funções são relativamente semelhantes a funções amplamente consideradas como de responsabilidade da administração pública, o que já permite uma visualização das NPOs como gestores e provedores de serviços públicos.

¹⁰ O termo em inglês é *New Urbanism*.

¹¹ A ideia da falta de *accountability*, derivada da ausência do modelo uma pessoa-um voto, prega que esta ocorre pois no âmbito dos BIDs as decisões são tomadas pelo conselho de proprietários, os quais não necessariamente prestam contas à comunidade. Além disso, não obrigatoriamente as decisões tomadas refletem as preferências da maioria dos moradores locais. Isto não necessariamente é verdade, uma vez que a existência de um mecanismo de prestação de contas (por exemplo, relatórios

tratamento de indivíduos apenas como consumidores; e a criação de um mecanismo dual onde aqueles que de fato se beneficiam do surgimento de BIDs são os indivíduos ou organizações capazes de pagar mais impostos de propriedade, ou seja, os mais ricos. Como será possível visualizar no decorrer do presente texto, estas críticas são, em grande medida, infundadas, segundo o autor.

b) *Grupos de Amigos*

Esta expressão deriva do fato de que nos EUA, assim como no Brasil em outros países, grupos que se formam e se tornam responsáveis por cuidar de algum local, neste caso, parques, muitas vezes se intitulam “Amigos do Parque X”, como é o caso do grupo Amigos do Parque da Tijuca, por exemplo. Estes grupos, segundo o autor, têm crescido nos Estados Unidos, como é o caso das cidades de São Francisco, Boston, Filadélfia e Washington, D.C., além da cidade de Nova Iorque, onde cerca de 50% dos parques municipais são administrados por este tipo de organização, onde a atuação dos grupos de amigos não se restringe apenas a grandes parques centrais como o *Central Park*, mas também se proliferam em espaços menores e localizados nos subúrbios.

A fim de caracterizar estes grupos, Murray (2008) aponta que eles podem assumir diversas formas, as quais o autor classifica de acordo com o nível de formalidade. O primeiro grupo é o informal, no qual os indivíduos participantes não formam uma organização claramente definida e em geral realizam pequenos projetos, como mutirões de limpeza. O segundo é o semiformal, que possui uma estrutura organizacional, porém não tem nenhum acordo oficial firmado com a administração do parque, devido a este fato, estes grupos em geral participam do processo decisório dos parques e organizam alguns projetos, no entanto, o fazem de maneira informal. O terceiro e último grupo é, portanto, o formal, que possui estrutura organizacional e um acordo oficial com a administração local, como é o caso do *Central Park*, onde o *Central Park Conservancy* (CPC) é o grupo responsável pela gestão do parque.

Quanto à maneira como estes grupos buscam recursos para seu funcionamento, o autor destaca três: doações privadas, que se originam desde vizinhos até patrocinadores; recursos públicos, oriundos de doações ou receitas contratuais de prestação de serviços (concessões); ou “doações” de trabalho e tempo dos membros do grupo, que atuam de forma voluntária. É importante destacar que estas fontes não são exclusivas, podendo atuar de maneira conjunta no que tange o financiamento dos grupos de amigos.

Murray (2008) aponta que os grupos de amigos são muitas vezes elogiados pelo produto que entreguem, ou seja, pela melhora na situação dos parques, mas criticados pelos meios que utilizam para chegar a tal resultado. O elogio, segundo o autor, deriva da crença de que recursos privados são, de fato, necessários para suplementar recursos públicos na administração de parques. As críticas decorrem principalmente do efeito conhecido como *reverse crowding out*¹², ainda que nos casos estudados este

anuais) é comum entre BIDs e, conseqüentemente, há um incentivo para que estes conselheiros considerem às preferências de outros agentes no que tange ao bem público, no caso do texto, os parques.

¹² Este termo deriva de outro, intitulado *crowding out*. O *crowding out* ocorre quando a injeção de recursos públicos incorre numa redução no aporte de investimentos por parte do setor privado, uma vez que este visualiza como de menor importância aportar recursos ou até mesmo encara o governo como um possível competidor. No caso do *reverse crowding out*, como o nome sugere, o efeito é contrário, a entrada de recursos privados poderia resultar numa diminuição do aporte de recursos públicos, exceto quando o ente privado sujeite seu investimento à continuação da participação financeira do setor público, afinal, a ideia central é de que o investimento privado deve suplementar o público e não substituir.

efeito seja inexistente devido a proteções contratuais feitas pelas organizações gestoras. Além desta vertente de criticismo, outras quatro, que de certa forma se assemelham às restrições relacionadas aos BIDs, são apontadas pelo autor: ocorrência de privatização de um espaço público, uma vez que os críticos, segundo o estudo, acreditam que os doadores acabam tendo suas preferências refletidas de maneira exclusiva na administração do parque; criação de conflitos de classes, uma vez que alguns indivíduos detêm algum controle acerca das decisões tomadas no parque; excessiva comercialização do parque, que resultaria da necessidade dos grupos em levantar recursos; e, por último, a criação de um dualismo entre parques pobres e parques ricos, a qual derivaria, em tese, do fato de que os administradores públicos, a partir do sucesso que alguns parques obtêm graças à atuação de grupos de amigos, não destinam a devida atenção para problemas enfrentados por outros que não contam com este auxílio. Estas críticas, que possuem alguma validação empírica, no entanto, são questionáveis.

Em seguida, Murray (2008) ilustra duas teorias que buscam explicar a formação e operação de NPOs. O autor considera dois trabalhos¹³ como sendo as bases teóricas para a discussão acadêmica a que se propõe. O primeiro faz uso da (a) teoria dos bens públicos, enquanto que o segundo utiliza a (b) teoria das falhas de contrato.

a) Teoria dos bens públicos

A primeira teoria é a dos bens públicos. Nela, Burton A. Weisbrod (1975) argumenta que organizações sem fins lucrativos preenchem lacunas existentes na demanda por bens públicos. A teoria esta pautada no conceito do eleitor mediano¹⁴, o qual é o foco dos formuladores de política no que tange a oferta de bens públicos. Segundo Weisbrod, há uma demanda, a qual ele intitula de residual, de alguns eleitores que preferem mais ou menos de determinado bem público em comparação com o eleitor mediano. As NPOs surgem, neste contexto, para suprir esta demanda (que no caso é positiva), ou seja, ofertam um bem público¹⁵ cuja necessidade é real, porém não representada pelo eleitor mediano.

A teoria também explica, em parte, qual é a motivação para a existência de doadores que suportem estas organizações. Os doadores são os eleitores cujas demandas por mais bem público não são supridas pelo governo e que, crentes na capacidade da NPO em ofertar o bem, investem recursos.

Murray (2008), então, aponta duas limitações deste modelo. A primeira é de que a teoria dos bens públicos não explica a origem de NPOs que ofertam bens privados, como é o caso das NPOs comerciais, que vendem produtos e serviços para obter receita, ao invés de buscarem doações. Em segundo lugar, o autor aponta que a teoria não explica porque são empresas sem fins lucrativos que se formam para ofertar o bem público, ao invés de empresas com fins lucrativos.

b) Teoria das falhas de contrato

¹³ São eles: *Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy*, de Burton A. Weisbrod (1975), e *The Role of Nonprofit Enterprise*, de Henry Hansmann (1980).

¹⁴ O eleitor mediano, segundo teóricos da área de ciência política, é aquele que define uma eleição e, portanto, os formuladores de política definem a oferta de bem público de acordo com as preferências deste indivíduo idealizado. Este comportamento geraria uma demanda residual por bem público daqueles que não são representados pela figura do eleitor mediano.

¹⁵ Neste caso, espaços públicos como parques urbanos são os bens públicos considerados.

A segunda teoria aborda as falhas de contrato. Desenvolvida por Henry Hansmann (1980), ela busca corrigir a segunda restrição do modelo desenvolvido por Weisbrod, ou seja, explicar porque organizações sem fins lucrativos se formam para suprir uma demanda residual por bem público e não empresas com fins lucrativos. A base da teoria identifica que, em algumas situações, os consumidores não são capazes de avaliar a qualidade dos bens que eles adquirem, o que os leva a incertezas sobre a qualidade dos ofertantes de bens, acentuada pelo fato de que os custos para eliminar a incerteza são considerados altos. Nestas situações, a proibição que as NPOs enfrentam no que tange à distribuição dos seus lucros para seus membros oferece determinado grau de proteção aos consumidores, uma vez que o conflito entre os interesses financeiros dos membros da organização e a qualidade do bem não ocorre ou é severamente acentuado¹⁶. Em resumo, organizações sem fins lucrativos corrigem a falha de contrato oriunda da assimetria de informação e conseqüente oportunidade que se oferece aos administradores de organizações com fins lucrativos, para tirarem vantagem dos consumidores, o que também ilustra a razão pela qual a teoria de Hansmann é chamada de “hipótese da confiança”¹⁷.

Assim como na teoria dos bens públicos, Murray (2008) indica algumas limitações na teoria de falha dos contratos. Entre elas, segundo o autor, a ausência de explicação sobre o que leva os consumidores a não confiar no governo como um provedor de serviços, já que este também, teoricamente, não encontra restrições relacionadas à distribuição de lucros.

c) Um terceiro modelo: o modelo sintetizado (a partir das duas teorias acima)

A partir, portanto, das duas teorias enunciadas, Murray (2008) ilustra um modelo sintetizado¹⁸ que agrega as principais conclusões de ambas as teorias acima. No entanto, apesar de considerar este modelo sintetizado um importante passo em prol da formação de uma teoria de atuação para as NPOs e o seu papel na administração de espaços públicos, o autor aponta três falhas.

A primeira delas indica que o modelo sintetizado não explicita o porquê os eleitores que não se enquadram no grupo mediano decidem destinar seus recursos para uma NPO e não para o próprio governo, a fim de que este oferte o bem público desejado. A segunda crítica diz respeito aos diferentes estilos de gestão entre organizações governamentais e não governamentais, que se assemelham no que tange à distribuição dos seus lucros. A última crítica indica que há uma falha no modelo em explicar o surgimento e comportamento de um dos aspectos mais importantes na gestão de NPOs, as doações restritas¹⁹. Segundo a teoria das falhas de contrato, doadores confiam nos administradores de NPOs, pois essas não sofrem de incentivos perversos já ilustrados, no entanto, este aspecto não é puramente verdadeiro, dada a existência de doações restritas, as quais evidenciam uma certa desconfiança por parte

¹⁶ Este conflito deriva do fato de que, teoricamente, bens podem ser produzidos a menores custos, porém com qualidade inferior, mas com mesmo preço, o que corrobora para uma maior lucratividade do empresário. No caso de uma NPO, os gerentes da organização não têm incentivos para realizar tal prática, uma vez que os lucros não são redistribuído dentro da própria organização (prática ilegais excluídas), o que acentua a incerteza do consumidor acerca da qualidade do produto.

¹⁷ O termo, em inglês, é *trust hypothesis*.

¹⁸ O termo, em inglês, é *synthesized model*.

¹⁹ Doações restritas (*restricted donations*, do inglês) são aquelas nas quais o doador destina seus recursos para um determinado fim claramente estabelecido, em geral, projetos. Por exemplo, uma doação feita especificamente para construção de um centro de visitantes, no qual o montante de recursos necessários é claramente estabelecido. As doações não restritas são aquelas na qual a NPO decide como utilizar o recurso recebido, sem intervenção do doador. Para o caso de doações restritas, entende-se que é diminuída a possibilidade de má gestão dos recursos por parte das organizações receptoras.

do doador, que opta por restringir as possibilidades de uso dos seus recursos a fim de ter uma garantia maior de que estes serão devidamente implementados. Segundo o autor, o problema central é acompanhar o “caminho” que percorre este recurso.

d) *O modelo refinado*²⁰

Pautado nestas três críticas²¹, o autor então busca desenhar um novo modelo teórico. Murray (2008) defende que as três deficiências surgem do fato de que o modelo sintético não incorpora um aspecto fundamental do comportamento das NPOs: a “tomada de responsabilidade” dos espaços públicos e suas vantagens.

Em primeiro lugar, o autor indica que NPOs assumem o que ele intitula de responsabilidade física pelo espaço público (no caso, parques, por exemplo), o que as torna responsáveis pelo sucesso ou falha da gestão da área, ou seja, elege-se alguém que pode ser culpado (*accountable*) tanto pelos resultados positivos, quanto, principalmente, por qualquer resultado negativo que o local apresente. Esta linha clara de responsabilidade, segundo Murray (2008), contrasta com o que ocorre na administração pública, onde a burocracia cria uma linha que separa servidores públicos dos cidadãos, criando um incentivo negativo para realização do trabalho. Portanto, a centralização da responsabilidade reduz os custos de monitoramento por doadores e torna NPOs mais atrativas que os governos como possível ofertante de um bem público cuja demanda não é satisfeita, o que ataca a primeira crítica enunciada pelo autor.

Em seguida, ele argumenta que as NPOs também assumem responsabilidade pelo levantamento de recursos para o financiamento dos espaços. Com isso, cria-se uma relação de proximidade direta e de dependência com doadores (pessoas físicas e/ou organizações) e uma necessidade de resposta aos desejos destes atores. Essa realidade contrasta com o comportamento de agentes públicos, que não possuem uma conexão tão próxima junto aos seus eleitores e, portanto, não enfrentam tal necessidade de forma tão explícita.

Este arcabouço, segundo Murray (2008), implica em dois resultados. O primeiro indica que as NPOs são incentivadas a criar projetos produtivos e eficientes, pois caso estes falharem, os doadores podem simplesmente deixar de destinar seus recursos à organização. O segundo, de acordo com o trabalho, demonstra que os doadores desejam que suas doações sejam efetivas, ou seja, querem que o seu dinheiro gere algum resultado. Para que isso aconteça, em geral, um montante mínimo²² é necessário. A responsabilidade de arrecadação centralizada em um ente, ao invés de diversos, como por exemplo, prefeitura, comissão de parque, gestor do parque, etc., faz com que o monitoramento do processo por parte dos doadores seja menos custoso e facilita doações privadas.

Antes de finalizar a seção, o autor ilustra como a “tomada de responsabilidade” também elucida as razões que fazem com que doações restritas ocorram com maior frequência do que doações irrestritas, no caso dos parques urbanos estudados. Segundo o autor, as próprias doações restritas já representam uma

²⁰ O termo, em inglês, é *refined model*. O autor também intitula o modelo de *responsability model*.

²¹ As críticas apontam, de maneira resumida, como o modelo sintético falha em explicar porque doadores financiam organizações não governamentais ao invés de destinar os recursos ao governo, falha também em explicar porque estas organizações operam de maneira diferente do governo e, finalmente, não explica porque doações restritas prevalecem.

²² O termo, em inglês, é *critical mass*.

maneira das NPOs assumirem responsabilidade, pois diminuem os custos de monitoramento por parte dos doadores, que apenas precisam verificar se um projeto está sendo executado e não toda a gestão organizacional.

Murray (2008) conclui que a atuação de administradores privados de um espaço público (no caso, NPOs) é mais fácil de monitorar do que a atuação de administradores públicos, pois os primeiros contam com o aspecto da “tomada de responsabilidade” e, portanto, apresentam menos custos de monitoramento²³. De maneira mais específica, administradores privados possuem incentivos para serem mais responsáveis que administradores públicos por duas principais razões: primeiramente são mais fáceis de serem responsabilizados, pois os resultados de sua administração são mais facilmente atribuídos a eles do que no caso de administradores públicos. Em segundo lugar, dependem de recursos financeiros via doações ou taxas cobradas de usuários, o que os incentiva a (i) oferecer serviços de qualidade, (ii) obter níveis de financiamento estáveis frente ao governo sem que ocorra o efeito de *reserve crowding out* e (iii) fornecer informações para que futuros financiadores sintam-se incentivados a doar.

O autor resume, portanto, o novo modelo - intitulado modelo refinado - em quatro passos:

1. Há uma demanda residual que deseja melhorias de espaços públicos, o que é tratado como bem público.
2. Esta demanda é suprida a partir da formação de uma organização não governamental, uma vez que esta entidade tem melhores resultados que organizações governamentais, pois apresenta menores custos de monitoramento, os quais derivam da capacidade de “tomada de responsabilidade” física de um espaço, bem como responsabilidade pelo seu financiamento.
3. Falhas de contrato fazem com que estas organizações não governamentais operem na forma de organizações sem fins lucrativos (NPOs).
4. As NPOs operam com doações restritas, pois estas corroboram com a diminuição dos custos de monitoramento uma vez que as NPOs são responsáveis por alcançar um nível mínimo de recursos para realização de um projeto.

O modelo indica que administradores privados são mais eficazes na oferta de um bem público, no caso, parques urbanos, não por serem necessariamente mais preparados que administradores públicos, mas sim por estarem inseridos em um contexto de incentivos relacionados à “tomada de responsabilidade”. Ao descrever este cenário, é plausível acreditar que o mesmo pode ocorrer na realidade brasileira. Os exemplos estadunidenses detalhados a seguir podem servir de inspiração para possíveis aprimoramentos na oferta de um bem público cuja demanda residual existe, ou seja, o melhor aproveitamento do potencial oferecido por Unidades de Conservação brasileiras, sempre que permitido, pertinente e aplicável.

Na sequência, o autor expõe os casos do *Central Park* e do *Bryant Park*, localizados em Nova Iorque, a fim de ilustrar a validade empírica do seu modelo. Segundo Murray (2008), nos dois casos as NPOs

²³ Vale aqui ressaltar que o autor não está indicando que administradores privados são melhores ou piores, apenas que possuem incentivos para serem mais responsáveis que administradores públicos. Isto faz com que o monitoramento seja menos custoso, o que possivelmente trará resultados positivos no que tange à manutenção e financiamento de espaços públicos.

responsáveis pela administração dos parques urbanos tomaram responsabilidade física e financeira dos espaços e também certas práticas que acentuam a “tomada de responsabilidade”.

Central Park

O surgimento do *Central Park* data da metade dos anos 1800 e, segundo o autor, até o ano de 1980, quando o *Central Park Conservancy* (CPC) fora criado, o estado do parque era de deterioração da estrutura física, especialmente nos anos 70, resultado de repetidos cortes orçamentários e envolvimento difusos de agentes privados^{24 25}.

Segundo o autor, foram diversas as razões administrativas que resultaram neste cenário. Em primeiro lugar, nenhum indivíduo ou entidade em particular era, de fato, responsável pelo parque. Além disso, o espaço não contava com um orçamento específico e, para piorar, as divisões de construção e manutenção dentro do departamento dos parques de Nova Iorque não se comunicavam, resultando em projetos grandiosos, porém cuja manutenção era inviável. Por volta do final dos anos 70, além de não contar com um administrador central e sofrer com a ineficiência administrativa dos escassos recursos que possuía, o parque enfrentava baixa aprovação do público e falta de coordenação das iniciativas privadas existentes.

Surgiu então, em 1980, o *Central Park Conservancy*, que buscava, de acordo com o autor, centralizar a responsabilidade pelo parque e, conseqüentemente, amenizar o primeiro problema relatado: falta de uma liderança. Com uma entidade responsável pelo parque, o custo de monitoramento das atividades desta seriam mais baixos em comparação com a difusa divisão de responsabilidade originada na administração pública anterior.

Do ponto de vista organizacional, diversos foram os esforços a fim de incluir administradores privados na gestão da NPO. Elizabeth Barlow Rogers fora apontada como administradora do *Central Park*, sem que este fosse um cargo público, uma vez que a própria CPC era a responsável pelo pagamento dos salários. Com isso, a atenção acerca do comportamento da administração do parque poderia se focar em uma só pessoa. Em seguida, outro personagem importante na história da organização, William Beinecke, executivo aposentado, que morava nos arredores do parque, tornou-se presidente do conselho da CPC e ajudou a selecionar 34 indivíduos influentes e de importante reputação para este conselho, incluindo, por exemplo, membros do setor público e executivos de empresas listadas na Fortune 100, contribuindo para reputação e financiamento da *Conservancy*.

²⁴ A exceção, segundo Murray (2008), fica para o período entre 1934 e 1960, quando Robert Moses fora apontado como Comissário dos Parques na cidade. Ele foi o grande responsável por certo grau de melhoria na situação dos parques da cidade. No entanto, todos os ganhos estavam atrelados, principalmente, ao próprio Moses. Como era de se esperar, assim que este se aposentou, o sistema de parques municipais novamente declinou, uma vez que não havia uma política bem estabelecida para manutenção dos espaços, mas sim um esforço pessoal centralizado. Além disso, os recursos responsáveis pela renovação dos parques eram de origem pública e, portanto, sujeitos à volatilidade do orçamento.

²⁵ Segundo o autor, não faltaram investidas do setor privado para recuperar o prestígio do *Central Park*, especialmente nos anos 60 e 70, após a aposentadoria de Moses. No entanto, as organizações não atuavam de maneira coordenada e não gozavam de ganhos de escala. Com isso, o que ocorreu, de maneira geral, a despeito de alguns avanços, fora um processo ineficiente de levantamento de recursos e atuação de voluntários, além de criticismo frente à administração. Este último oriundo do fato de que a maioria dos recursos doados para o parque durante o mandato de Moses vinha das classes mais ricas da região, que eram acusadas de doarem os recursos a fim de elitizar o parque e evitar que as classes mais pobres pudessem desfrutar do local.

Além disso, como primeiro grande passo, o conselho CPC formalizou, junto ao prefeito de Nova Iorque, uma carta de compromisso, assegurando que as doações privadas não resultariam no fenômeno de *reverse crowd out*, ou seja, que se estabeleceriam garantias relacionadas à manutenção de recursos públicos para o parque, complementares aos aportes de recursos privados. Outra iniciativa de Beinecke foi a formação de um conselho de fundadores da CPC, formado por pessoas de alto poder aquisitivo, como por exemplo, Jaqueline Kennedy Onassis, interessados em apoiar financeiramente a organização, criando uma massa crítica de recursos para sua operação.

Em resumo, os compromissos firmados logo no início da gestão da NPO criaram um ambiente favorável para o levantamento de recursos. Este cenário, segundo Murray (2008), está de acordo com a sua teoria: a CPC tornou-se a responsável central pelo estado físico e financeiro do parque, diminuindo os custos de monitoramento. Os resultados iniciais foram positivos: em 18 meses de funcionamento, a organização fora capaz de angariar cerca de US\$ 2 milhões, além de financiar um estudo de planejamento de longo prazo para o *Central Park*.

Em seguida, Murray (2008) aborda o funcionamento interno da *Central Park Conservancy*, que em três décadas foi capaz de levantar cerca de US\$ 400 milhões, atingindo um orçamento anual de cerca de US\$ 37 milhões²⁶, passando de dez para mais de 300 funcionários. Neste período, praticamente todo o parque foi renovado. A CPC tornou-se responsável pelos programas oferecidos aos visitantes, shows de verão e eventos de *fundraising* e também pelas atividades diárias de manutenção do parque, a partir de contratos firmados com a prefeitura da cidade. O autor, a fim de ilustrar o funcionamento da CPC em prol de confirmá-la como uma boa evidência empírica para o modelo teórico desenhado, utiliza duas discussões: a primeira acerca do (i) controle operacional exercido pela entidade sobre o parque e a segunda acerca (ii) do papel que as doações restritas exercem sobre a administração.

a) Controle operacional

Segundo o autor, a CPC é a responsável central e final por todas as operações realizadas no parque, uma vez que, ainda que alguma atividade não tenha sido realizada pela organização, esta é responsável pelo seu resultado. Sendo assim, o texto indica que a *Conservancy*, além de adquirir um controle inicial, buscou aumentar este controle com o passar do tempo, aumentando também sua credibilidade frente ao seu público e doadores. Tal controle foi formalizado junto à municipalidade. O principal acordo, segundo Murray (2008), é recente, de 1998, e determina, além da responsabilidade pelas atividades diárias a serem realizadas no parque, outros aspectos interessantes, entre eles o de que a organização não necessariamente deve empregar funcionários públicos nas atividades que desenvolve²⁷.

Há, ainda, aspectos financeiros importantes no acordo firmado em 1998, um deles está no fato de que a CPC disfrutaria pela primeira vez de parte dos lucros obtidos em concessões realizadas no parque²⁸. Soma-se a isso o fato de que, além de já possuir um acordo que evitava a ocorrência do *reverse crowding out*, a entidade fora capaz de obter uma garantia de financiamento anual por parte do município.

²⁶ Dados de 2012.

²⁷ Este último aspecto possui significativa importância no desenvolvimento das atividades da organização. Assim como no Brasil, os contratos empregatícios de funcionários públicos são menos flexíveis e muitas vezes apresentam custos mais elevados do que aqueles vigentes no mercado privado. Com isso, a CPC passa a disfrutar de maior flexibilidade para realização de suas atividades.

²⁸ No acordo, no caso de lucros acima de US\$ 6 milhões, 50% ficaria com a organização.

Outro aspecto interessante do acordo está no fato de que o Departamento de Parques da cidade não se tornou alheio às atividades do *Central Park*. A CPC tem por obrigação responder às leis de conservação definidas pelo município e atuar em conformidade com os padrões de desempenho estabelecidos pelo departamento, que passa a ocupar um papel de fiscalizador e formulador de políticas, em detrimento do papel de gestor das atividades diárias e dos projetos do parque. Projetos considerados grandes (cujo custo supera US\$ 25 mil), inclusive, precisariam de aprovação do departamento, que também exige que a CPC realize um edital e solicite no mínimo três lances para projetos entre US\$ 2500 e US\$ 25 mil. Além disso, a NPO precisa submeter seu orçamento anual à aprovação do departamento e a cidade detém poder de veto no que tange à indicação do administrador do parque.

Murray (2008), no entanto, aponta que, na prática, estes aspectos não restringem a realização de atividades diárias e projetos por parte da organização. Um exemplo disso está no fato de que grande parte das atividades realizadas pela instituição, como manutenção e pequenas restaurações, segundo o autor, incorre em custos menores que US\$ 25.000, o que dispensa aprovação. Além disso, o mínimo de três lances, na prática, pode ser renunciável. Além disso, Murray (2008) aponta que o orçamento da organização, até a data da publicação, nunca fora rejeitado. Ou seja, há um indício de que, apesar de possuir controle parcial sobre algumas atividades da CPC, o Departamento de Parques não se apresenta como um entrave à operacionalização, mantendo apenas seu papel de regulador e fiscalizador.

Em resumo, o autor explicita a atuação da CPC à luz de seu modelo. Em primeiro lugar, a formação da CPC, a partir de uma demanda residual por um bem público, o próprio *Central Park*, que sofria com um cenário de deterioração antes do surgimento da organização, permitiu a tomada de responsabilidade. A “tomada de responsabilidade” pela situação física do espaço centralizou e permitiu o uso de técnicas mais modernas de administração. Além disso, a centralização da responsabilidade financeira, incluindo acordos firmados com o poder público, proporcionou segurança aos doadores que, a um baixo custo, poderiam monitorar a eficácia de suas doações, além de possíveis efeitos de *reverse crowding out*. Em suma, a CPC, através do processo de “tomada de responsabilidade” que se acentuou com o tempo foi capaz de garantir a eficácia da implementação dos recursos recebidos.

Este sucesso é comprovado pelo gráfico a seguir, que evidencia um aumento no montante doado ao *Central Park*, especialmente após a assinatura do acordo de 1998. Vale ressaltar, é claro, que há outros fatores que influenciaram este aumento. O autor utiliza outros indicadores como evidência para o sucesso da *Central Park Conservancy* como administradora do Central Park: o número de visitantes aumentou de 14 milhões em 1989 para 25 milhões em 2007; o montante de doações recebidas aumentou, inclusive, doações restritas, vistas como fruto de possível desconfiança, diminuíram em comparação com as irrestritas. A quantidade de doares também aumentou, passando de 12 mil em 1988 para 40 mil em 2007. Sendo assim, ainda que estes números sejam apenas evidências, é plausível atribuir grande parte do sucesso na revitalização do *Central Park* à atuação da NPO, que conseguiu reduzir seus custos de monitoramento, inspirando confiança.

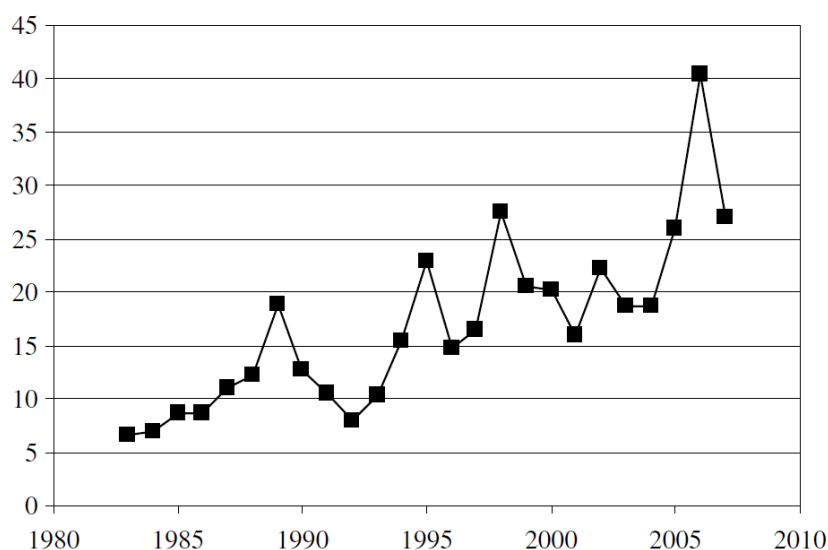


Gráfico 1 – Doações. Fonte: Murray (2008). O montante doado, no eixo vertical, está em milhões de dólares.

b) Doações restritas

Segundo o autor, o montante de doações restritas, que financiam projetos específicos como a recuperação de um jardim, a restauração de uma estátua ou despesas recorrentes como o salário de um jardineiro, em comparação com as irrestritas, como doações genéricas de visitantes, tem apresentado queda nos últimos tempos. No entanto, doação restrita ainda é a principal fonte de recursos da organização. Murray (2008) nota que, ainda que esta fonte seja essencial para o funcionamento da organização, ela representa uma restrição na escolha de projetos²⁹.

A própria CPC deseja mudar este cenário, a fim de aumentar o número de doações irrestritas em detrimento das restritas com intuito de apagar a imagem de que a organização e, conseqüentemente seus interesses, são controlados por elites. No entanto, de onde deriva esta noção? Doações restritas, conforme argumenta o texto, denunciam uma determinada desconfiança dos doadores frente à capacidade da NPO de realizar projetos eficazes e esta pode partir de dois tipos de doadores: aqueles considerados puramente altruístas e aqueles não altruístas, que são descritos a seguir.

No primeiro caso, o argumento para que doações restritas sejam feitas concentra-se no fato de que os doadores acreditam que a organização não é capaz de executar projetos da maneira mais eficaz possível e, portanto, condicionam à doação a termos estabelecidos a fim de garantir que o bem público seja ofertado. Estes podem ser considerados doadores puramente altruístas, pois não desejam obter recompensas pessoais para suas doações e buscam ainda contribuir com a redução nos custos de monitoramento, uma vez que garantem que os projetos serão de fato implementados. O segundo caso é o dos doadores que não são puramente altruístas, estes, além de doar para garantir que o bem público seja ofertado de maneira eficaz, também buscam algum retorno privado pelo seu investimento, seja em contar com uma vizinhança mais bonita, seja com uma valorização de seu imóvel, que pode ficar próximo ao parque. Segundo o autor, este tipo de doador não é necessariamente ruim.

²⁹ Vale aqui destacar uma regulamentação apontada pelo autor. Todos os recursos oriundos de doações restritas devem ser depositados em uma conta especial, dificultando qualquer desvio por parte da organização e facilitando o monitoramento.

Sendo assim, doações restritas podem trazer benefícios, caracterizados pela redução nos custos de monitoramento, porém também podem resultar em um problema, que ocorre quando o interesse privado domina o interesse público. Esta dominação deriva do fato de que pessoas mais ricas são capazes de doar mais e, portanto, possuem maior influência sobre a escolha de projetos. Caso estes doadores atuem de maneira não puramente altruísta, haveria uma distorção da oferta do bem público, que passaria a ser focada numa minoria não representativa. Algumas evidências práticas apontadas por Murray (2008) demonstram que este processo pode estar ocorrendo no *Central Park*, por meio da concentração de projetos nas proximidades de regiões habitadas por moradores mais ricos, entre eles grandes doadores. Por exemplo, há reclamações de que a CPC tem sido mais vagarosa em realizar projetos nas partes próximas ao bairro do *Harlem*, conhecido por ser menos abastado, em relação à realização de projetos nas partes sul e leste, regiões onde os moradores mais abastados se encontram.

A partir do que fora exposto, acerca da história e atuação do *Central Park Conservancy* na revitalização do *Central Park*, o autor conclui que a CPC de fato assumiu responsabilidades pelo parque (especialmente pela propriedade física e pelo desempenho financeiro) e que isto corroborou para reduzir os custos de monitoramento das atividades, além de evitar efeitos de *reverse crowding out*. Com isso, a organização tornou-se uma ofertante capaz de suprir a demanda residual pelo bem público com êxito. Sendo assim, Murray (2008) afirma que a evidência fornecida pela atuação da CPC é consistente com o modelo refinado.

Bryant Park

Criado inicialmente como um campo ceramista em 1823 no centro de Nova Iorque, o parque foi mencionado pelo *New York Times* na década de 30 como “um desastre”. Em 1934 gozou, assim como o *Central Park*, de certa revitalização, ainda que não sustentável, oriunda da administração de Robert Moses como Comissário dos Parques da cidade. A revitalização, no entanto, segundo Murray (2008) acabou não tendo o efeito esperado³⁰. Nos anos 70 o parque encontrava-se novamente numa situação delicada, sem recursos para manutenção, abrigando um alto índice de criminalidade, pontuado também por muitos casos de estupro.

Surgiu então, em 1980, a *Bryant Park Restoration Corporation* (BPRC), uma NPO que, assim como a *Central Park Conservancy*, buscava centralizar a gestão e a responsabilidade acerca do levantamento de recursos para o parque. No entanto, o autor aponta que as motivações que nortearam o surgimento da BPRC foram distintas da CPC: o fundo *Rockefeller Brothers Fund* recusou-se a arcar com os custos de restauração da famosa biblioteca do local, caso o parque não fosse renovado. Com isso, o responsável pela Biblioteca decidiu então contratar Daniel Biederman, recém-graduado da *Harvard Business School*, para dirigir a BPRC. Nesse momento, um *Business Improvement District* (BID) foi formado para financiar parcialmente a BPRC.

³⁰ O autor aponta que a filosofia que permeava a estruturação dos parques estava pautada na redução da visibilidade, aumento de locais com sombras e alguma dificuldade de acesso a fim de definir o parque como um refúgio da cidade. Porém, os resultados foram nefastos, uma vez que tal isolamento colaborou para o aumento da criminalidade, em especial do número de estupros, no local.

No início, a principal preocupação da BPRC era com a renovação do *Bryant Park*, cujo custo estava estimado em US\$ 17 milhões. Para atingir tal montante, foram necessários esforços conjuntos, em forma de parceria, entre setor público, que arcou com metade do montante, e privado, que financiou a outra metade. Mais especificamente, a cidade de Nova Iorque contribuiu com US\$ 6 milhões; doações representaram o montante de US\$ 4 milhões; empréstimos bancários financiaram US\$ 4 milhões. De forma bastante inovadora, os US\$ 4 milhões restantes vieram de investimentos de fundos de *Venture Capital*. Como se pode notar, os recursos do BID não foram suficientes para as restaurações iniciais necessárias.

A partir da renovação, então, a BPRC começa a agir como gestora do parque, atuando em duas frentes que, conforme o autor, estão de acordo com o modelo refinado. Em primeiro lugar, a NPO obteve total controle da administração e das finanças do parque. Em seguida, obteve garantias acerca da contribuição do município para com o financiamento das operações, a fim de evitar o *reverse crowding out*. A BPRC agiu de maneira muito similar³¹ à CPC: tomando responsabilidade física e financeira sobre o espaço e garantindo que os recursos públicos não ficassem comprometidos com a entrada de novos recursos privados. Além disso, a partir de um acordo com o município, em 1985, a BPRC garantiu independência à organização frente à possível necessidade de contratar funcionários públicos.

O acordo de 1985 também garantiu significativa estabilidade no que tange ao financiamento das atividades do parque por parte de recursos públicos. O município colaboraria com US\$ 250 mil por ano e também seria responsável por cobrir possíveis quedas temporárias nas receitas da BPRC. Outra parte do acordo apontava que o município deveria manter o mesmo nível de policiamento e proteção a possíveis incêndios. Caso os órgãos públicos não cumprissem com estas obrigações, a organização detinha o direito de romper com suas contrapartidas. Em suma, garantiu-se que não ocorreria nenhum efeito de *reverse crowding out*. Assim como no caso do *Central Park*, os órgãos públicos continuaram detendo o poder fiscalizador e regulatório do parque, porém sem afetar significativamente a independência operacional da BPRC.

Sendo assim, o autor aponta que o surgimento da BPRC está de acordo com o seu modelo. Indica, primeiramente, a existência de uma demanda residual por um bem público que não estava sendo suprida e que o financiamento das atividades do espaço, em especial pelo setor privado, era quase inexistente, graças aos altos custos de monitoramento da administração. A NPO surge então para centralizar esta responsabilidade e diminuir os custos de monitoramento, garantindo aos contribuintes, neste caso, indivíduos que pagam impostos compulsórios devido à formação de um BID, que os recursos seriam destinados, de fato, à realização de atividades e manutenção do *Bryant Park*. Além disso, a capacidade da BPRC de garantir que o *reverse crowding out* não aconteceria colaborou para assegurar a eficácia dos recursos, tornando o monitoramento do nível de financiamento ainda mais fácil³².

³¹ Não é possível afirmar que ambas agiram da mesma maneira, pois, uma vez que, como a BPRC atuava na forma de um BID e não um grupo de amigos, os contribuintes desta eram pagadores de impostos, os quais não poderiam deixar de contribuir, enquanto que no caso da CPC, os doadores atuavam de maneira voluntária.

³² Em seguida, o autor aponta para as diferenças na formação do BPRC, um BID, e CPC, um grupo de amigos. É possível verificar os detalhes em Murray (2008). O autor aponta que apesar de existirem diferenças significativas, estas não alteram a conclusão

Em seguida, Murray (2008) busca ilustrar os moldes de operação da BPRC, a qual passou de uma NPO instituída por doações para uma NPO comercial. Segundo o autor, esta mudança não está prevista no seu modelo teórico, no entanto, ainda sim pode ser adaptada sem grandes prejuízos, uma vez que a “tomada de responsabilidade” ainda é um fator explicativo fundamental das operações da organização. É possível afirmar que uma NPO comercial, caso da BPRC, também assume responsabilidades. A diferença é que a responsabilidade é tomada frente ao mercado e não mais aos doadores, como no caso da CPC.

Ao longo dos anos, as fontes de receitas da BPRC foram sendo substituídas, das contribuições públicas, via mecanismos do BID, por outras contribuições relacionadas a programas de serviços, taxas de uso e concessões esparsas. Em 1992, 40% dos recursos eram provenientes de mecanismos do BID e contribuições públicas. Em 2007, tais contribuições somavam apenas 10% do total. Outros 70% das receitas vinham das arrecadações relacionadas ao mercado comercial, conforme ilustra o gráfico abaixo a seguir.

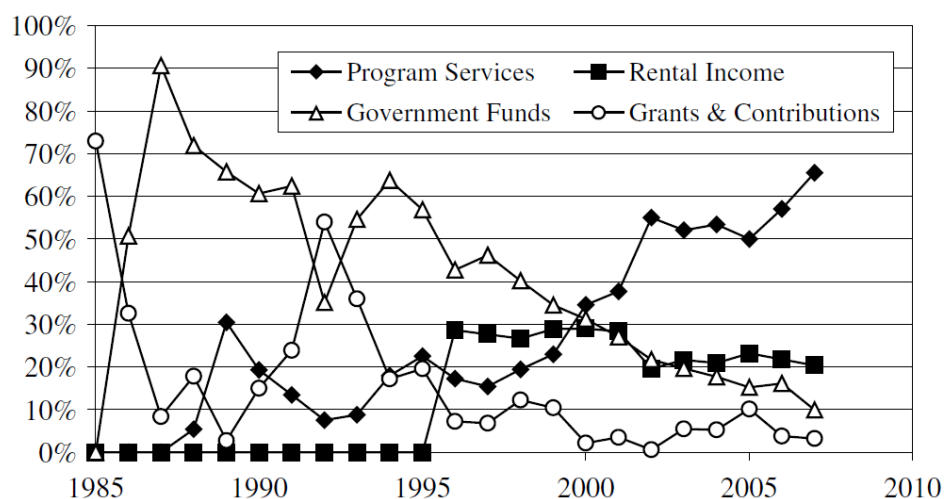


Gráfico 2 - Percentual das Receitas por Tipo. Fonte: Murray (2008)

Conforme aponta o autor, o foco na “tomada de responsabilidade” não deixa de existir. Se a administração passa a ser avaliada pelo mercado e não está satisfatória, é de se esperar que as receitas da organização sejam reduzidas. Segundo o autor, no caso da BPRC, as receitas são uma evidência ainda mais clara do êxito da gestão, uma vez que recursos oriundos de taxas de uso, concessões e alugueis, que têm aumentado, têm uma relação direta com a atratividade do parque. Em suma, tomar responsabilidade frente ao mercado tem efeitos similares a quando esta é feita frente a doadores. Alguns exemplos são citados pelo autor: no início da década de 90, o parque recebia por volta de cinco solicitações de uso para eventos por ano. No final dos anos 90, eram dez solicitações por dia³³. A frequência em horários de almoço no final da década de 70 era de mil pessoas. No início dos anos 2000, em horários de pico diário quatro mil pessoas usavam o parque.

O autor ressalta também a visão positiva acerca do BID em si. Nada menos do que 85% dos proprietários ao redor do parque concordavam, em 2001, que as condições tinham melhorado significativamente nos últimos 10 anos e 90% acreditavam que o papel do BID nessa mudança foi e

final do argumento que busca utilizar o sucesso da NPO na revitalização do Bryant Park como evidência empírica do seu modelo de responsabilidade.

³³ Para saber mais, consulte Murray (2008).

continuará sendo parte muito importante, ressaltando aspectos relacionados à segurança e limpeza. Do ponto de vista imobiliário, os valores dos aluguéis da região aumentaram em 60% e imóveis comerciais do entorno se destacavam pelo valor imobiliário, aumento da demanda e facilidade de crédito, em relação a áreas similares. Além disso, o *Bryant Park* virou sinônimo de uma marca. Pesquisas demonstraram também a queda na criminalidade no local³⁴.

Em resumo, de acordo com o que fora ilustrado acerca da criação e desenvolvimento da *Bryant Park Restoration Corporation*, o autor aponta algumas conclusões. Segundo ele, a BPRC tomou responsabilidade, assim como no caso do *Central Park*, tanto pela administração dos espaços físicos quanto pela gestão financeira, garantindo que a entrada de recursos privados não resultaria num efeito de *reverse crowding out*. Este processo reduziu os custos de monitoramento de desempenho e dos níveis de financiamento, tornando a NPO mais atrativa que um ente público para angariar recursos. Por fim, aponta a diferença no tipo de administração entre a CPC e a BPRC, indicando que no caso da primeira, o fato da NPO ter de responder aos seus doadores gera um incentivo para gestão efetiva, de forma similar ao caso da segunda, que ao responder para o mercado, é incentivada a manter altos níveis de gestão.

Conclusão

O artigo escrito por Michael F. Murray fornece, portanto, como objetivo central, uma nova proposta de modelo teórico para explicar o surgimento e operação de organizações sem fins lucrativos (NPOs), em especial aquelas que administram espaços públicos. No arcabouço desenhado pelo autor, incorporam-se às principais teorias vigentes sobre a “tomada de responsabilidade”, física e financeira, que estas organizações realizam e que, segundo o ele, colaboram para a redução dos custos de monitoramento por parte de doadores ou, no caso de uma NPO comercial, agentes privados. Esta redução explica em grande medida as razões que levam algumas NPOs a obterem melhores resultados na gestão de espaços públicos do que aqueles encontrados na administração pública, como ilustram os casos do *Central Park* e *Bryant Park*, parques urbanos na cidade de Nova Iorque.

Como resultado das conclusões apontadas pelo autor, o Semeia propõe alguns questionamentos. É plausível imaginar que, nas diferentes esferas administrativas do governo brasileiro, há condições regulatórias, financeiras, entre outras, para implantar de maneira exitosa modelos similares, a partir de organizações sem fins lucrativos? Esse modelo é permitido, pertinente e aplicável à luz da realidade brasileira? Há recursos suficientes por parte do setor público para financiar parte da operação destes modelos?

Entendemos que não existe uma solução única. Entretanto, o entendimento, a discussão e o questionamento de diferentes alternativas para a gestão das Unidades de Conservação brasileiras, levando em consideração suas peculiaridades, são essenciais para que, no longo prazo, nossas UCs sejam fonte de riqueza e de orgulho para todos os brasileiros.

³⁴ Para saber mais, consulte Murray (2008).