

‘Um Modelo de Gestão Alternativo para Parques Estaduais dos Estados Unidos’

Biblioteca Semeia – Fevereiro, 2014

Referências:

GILROY, Leonard et al. “Parks 2.0: Operating State Parks Through Public-Private Partnerships”. Conservation Leadership Council & Reason Foundation: 2013.

MEYER, Warren. “A Tale of Two Parks”. Property and Environment Research Center (PERC): 2013.

Este resumo busca, a partir de outros estudos, apontar como parques estaduais dos Estados Unidos têm lidado com as restrições orçamentárias que severamente afetaram o sistema a partir da crise econômica de 2008. Uma das alternativas para evitar o fechamento de tais parques e que se constitui como tema central do trabalho é o modelo de Parceria Público-Privada (PPP), baseado em concessões e comumente conhecido como whole park. Nessa modalidade, um ente privado assume responsabilidades operacionais e a manutenção do parque como um todo. Descreve-se, primeiramente, o modelo para, então, apontar os principais benefícios extraídos da sua utilização. Sugestões de moldes contratuais para a concretização da parceria entre setor público e privado, conforme estudos que tratam do modelo whole park, também são aqui expostos, bem como um exemplo que explica como o estado da Califórnia, de maneira exitosa, começa a utilizar o modelo whole park para evitar o fechamento de alguns de seus parques estaduais deficitários. Finalmente, conclui-se que o modelo, para o caso dos Estados Unidos, é uma alternativa considerável de transformação dos parques estaduais em ativos ambientais públicos autossustentáveis.

Para mais informações: comunicacao@semeia.org.br

Um Modelo de Gestão Alternativo para Parques Estaduais dos Estados Unidos

Parques nacionais e estaduais, ao redor do mundo, além de servirem a propósitos fundamentais relacionados à conservação ecológica e histórica de um local com características singulares, representam também uma oportunidade para o desenvolvimento econômico e social de seus entornos.

Nos Estados Unidos, de acordo com estudo estatístico publicado pela *National Association of State Parks Directors*, em 2012, parques estaduais receberam cerca de 741 milhões de visitantes em 7.975 localidades¹. A situação enfrentada pelos parques americanos (especialmente os estaduais) será tratada neste artigo, uma vez que a recente crise econômica e consequente restrição orçamentária em termos de recursos públicos representam um desafio a essas áreas de interesse público.

Como aponta Duane Parrish, diretor do Departamento de Recreação e Turismo da Carolina do Sul: “Quando o sistema de parques estaduais é confrontado com educação, saúde e segurança pública, adivinha quem fica em quarto na lista de prioridades? (...) Quanto menos dependermos do dinheiro oriundo do orçamento público, mais nos isolaremos de possíveis crises econômicas futuras”². Tal constatação ilustra o cenário de vulnerabilidade que resulta na ameaça de fechamento que diversos parques estaduais vêm enfrentando nos Estados Unidos. Além dessa incerteza, há outro problema existente desde antes de situações de crise, que é potencializado em momentos de turbulência econômica: a manutenção inadequada e deficitária dos parques americanos³.

É nesse cenário de popularidade frente ao público e de dificuldades administrativas que, em trabalho publicado no início de 2013, pesquisadores da *Reason Foundation*, em parceria com o *Conservation Leadership Council*⁴, renomadas instituições que trabalham analisando políticas públicas, indicaram o seguinte questionamento: considerando seus custos para a administração pública, principalmente em períodos de cortes orçamentários, é possível transformar em benefícios os custos dos parques estaduais para a administração pública? Segundo os autores, uma forma de manter os parques estaduais abertos, sem encargos suplementares para o contribuinte, é através de Parcerias Público-Privadas (PPPs). O modelo defendido é o *whole park*, por meio do qual companhias oriundas do setor privado tornam-se responsáveis pela administração do parque como um todo, e não somente pela prestação de serviços pontuais como alimentação, hospedagem e outras atividades comerciais.

O estudo inicia-se, portanto, com uma definição resumida acerca do funcionamento de uma PPP para parques estaduais nos Estados Unidos, apontando em seguida benefícios oriundos do modelo. O passo seguinte é expor sugestões sobre a definição dos termos do contrato de uma operação de parque a

¹ NATIONAL ASSOCIATION OF STATE PARKS DIRECTORS (2012).

² CONNOR (2012).

³ De acordo com estudo realizado em 2010 pelo National Park Service (NPS), órgão estratégico de nível nacional, os estados americanos carregavam um déficit de financiamento de cerca de US\$ 18,5 bilhões no que tange aos recursos destinados a parques e recreação. No mesmo ano, o National Trust for Historic Preservation pontuou que mais da metade dos parques estaduais administrados por órgãos públicos estavam “em risco”, ou seja, sujeitos a sofrer cortes orçamentários significativos, que prejudicariam o funcionamento rotineiro dessas unidades. Desde 2010 a situação não apresentou melhora significativa.

⁴ GILROY et al (2013).

partir dessas parcerias. Finalmente, utiliza-se o exemplo do estado da Califórnia para ilustrar os impactos que uma PPP pode ter sobre a sustentabilidade econômica de parques estaduais, finalizando-se então com uma conclusão sobre as oportunidades que esse modelo de gestão apresenta.

As principais razões que levam o Instituto Semeia a elaborar este resumo técnico, baseado no exemplo americano, são: o mercado de Parcerias Público-Privadas em parques (em especial estaduais) no país é relativamente maduro, especialmente quando comparado com o caso brasileiro; estudos já publicados oferecem exemplos viáveis, os quais apresentam oportunidades de aprendizado; e, finalmente, este, como sabido, é um tema considerado fundamental para o Semeia. Além disso, desenvolver e publicar conhecimento sobre temas como este é um dos seus pilares de atuação.

1. Um novo papel para o setor privado na gestão dos parques estaduais

Segundo Gilroy et al (2013), hoje, em nível estadual, é do setor público a responsabilidade pela operação da maioria dos parques nos Estados Unidos, com concessões privadas para serviços pontuais de alimentação, hospedagem e outras atividades comerciais. Há casos, ainda, em que organizações não governamentais sem fins lucrativos, a partir de acordos de prestação de serviço, oferecem programas de educação ambiental nessas unidades.

Exemplos emblemáticos nos quais a operação (parcial ou total) é feita pelo setor privado são: (i) áreas de lazer (campings, parques) de propriedade do U.S. Forest Service (USFS), onde o modelo de concessão vigente é o de *whole park*; (ii) *Central Park* e *Bryant Park*, ambos em Nova Iorque, administrados por organizações do terceiro setor, as quais executam tarefas diárias, investem na ampliação do capital e fornecem recursos financeiros para o funcionamento dos parques; e (iii) *Grand Canyon*, *Yosemite*, *Yellowstone* e outras joias da coroa⁵ do *National Park System*, que fazem uso extensivo do setor privado para oferecer serviços para os visitantes. O modelo que receberá atenção neste artigo é o *whole park*, no qual companhias privadas operam os parques sob concessão e, com isso, tornam-se responsáveis pela viabilidade econômica da unidade como um todo e por garantir que os serviços entregues aos visitantes atinjam um patamar estabelecido de qualidade sem, no entanto, prejudicar a conservação ecológica e o habitat natural das espécies presentes no espaço.

2. O modelo de concessão

A primeira pergunta que surge ao tratar o tema é: *qual o desenho de uma PPP whole park (para o parque inteiro)?*

De maneira simples, uma PPP pode ser definida como um contrato firmado entre um órgão do setor público e uma entidade privada, a qual se compromete a oferecer serviços de gestão. Ela poderá ser remunerada tanto pela cobrança de tarifas dos usuários beneficiários diretos (no caso de parques, cobrança de entradas), quanto por pagamentos feitos a ela diretamente pelo governo. No caso do modelo *whole park*, o contrato firmado busca estabelecer uma parceria de longo prazo, onde a operação e a manutenção do parque são realizadas de maneira holística e implementadas com base em indicadores de

⁵ Joias da coroa são os parques considerados com maior potencial de desenvolvimento e geração de recursos para o país. Um exemplo voltado para o Brasil seria o Parque Nacional do Iguaçu, operado pela companhia Cataratas S/A.

desempenho definidos pelo agente público, que é o responsável pela fiscalização das atividades e conservação, estratégia e instalações das unidades.

Nesse modelo, a propriedade do parque é do Estado, que também mantém o papel de controlador das políticas públicas destinadas à unidade, como faixa de preço cobrado nos ingressos e planejamento dos investimentos realizados em infraestrutura. Assim, resta ao agente privado operacionalizar as “tarefas que representam a maior parte do dinheiro público gasto pelos órgãos estaduais americanos”⁶, como manutenção de instalações (por exemplo, limpeza de banheiros), paisagismo, remoção de resíduos, administração do quadro de funcionários. Há a oportunidade para que o concessionário participe de projetos de investimento em capital no parque, mas em geral isso acontece quando os contratos firmados são de longa duração.

Nos Estados Unidos, as concessões nos moldes *whole park* têm duração inicial típica de 5 a 10⁷ anos, nos quais o concessionário tem sua receita baseada na cobrança de ingressos de entrada para financiar os custos operacionais e de manutenção. No entanto, se há necessidade de investimentos em ampliação do capital e infraestrutura, a extensão é de 15 a 20 anos. Como nesse modelo não são necessários recursos públicos, o que ocorre, na maioria dos casos, é o pagamento, por parte do agente privado ao agente público (por exemplo, ao USFS), de um aluguel anual oriundo de parte das receitas e fomentado pela competição que ocorre durante o edital⁸.

Um caso de utilização exitosa desse modelo está no estado do Arizona, onde o *Crescent Moon Ranch* apresenta estrutura, visitação e receitas similares ao seu vizinho *Red Rock State Park*, porém, enquanto o último sofre com a ameaça de fechamento e necessidade de recursos públicos para operar, o primeiro é autossustentável e ainda gera, como em 2010, quando o valor alcançou cerca de US\$ 45 mil, receitas de aluguel ao USFS, agência que detém a área⁹.

3. Benefícios do modelo

Pautado pela experiência do USFS, que iniciou a implementação de PPPs há cerca de 25 anos e cujas áreas de lazer sob esse modelo de gestão já representam metade das unidades que são de propriedade do agente¹⁰, é possível realizar algumas inferências sobre os benefícios do modelo.

Autossuficiência financeira na operação de parques

Numa concessão, o agente privado é responsável pela viabilidade financeira operacional do parque. Isso praticamente anula a concorrência por recursos orçamentários enfrentada por parques estaduais americanos frente a outras prioridades públicas, seja educação, programas como o Medicaid e segurança pública, conforme mencionado anteriormente. Além disso, também gera um ambiente propício para que o parque torne-se autossustentável.

⁶ GILROY et al (2013). Tradução livre.

⁷ Devido a regras americanas que restringem a aquisição de áreas de interesse público, as agências públicas proprietárias de parques, especialmente o USFS, encontram uma maneira de implementar o modelo a partir de “permissões especiais de uso”, que são, de modo simplificado, contratos de licença para operação em áreas de lazer. Em geral a licença inicial é de cinco anos, com possível extensão para dez, de acordo com o desempenho do concessionário.

⁸ Idem.

⁹ MEYER (2013).

¹⁰ GILROY et al (2013).

Esse argumento fundamenta-se no fato de que, ao se transferir a responsabilidade de gerir as tarefas operacionais ao concessionário e garantir que as receitas oriundas da cobrança de ingressos sejam também administradas por ele, cria-se um incentivo natural para que o gestor privado instaure um plano de sustentabilidade para o seu negócio, algo tangível dada a capacidade inerente aos agentes privados de reduzir custos. Esse incentivo, segundo Gilroy et al (2013), é ainda mais acentuado pelo fato de que o setor público, quando garante ao ente privado direitos de utilização, retira os subsídios financeiros dos quais a grande maioria dos parques estaduais americanos sob administração do estado é refém.

No caso do *Crescent Moon*, no Arizona, o concessionário privado (*Recreation Resource Management – RRM*) paga todas as despesas operacionais e de manutenção com os recursos coletados a partir dos ingressos de entrada, retirando esse fardo do agente público, o USFS. Com as receitas de aluguel oriundas do concessionário (cuja determinação está no contrato da parceria), o órgão utiliza parte dos recursos (não somente no *Crescent Moon*, mas em outros parques e áreas públicas sob sua tutela) em investimentos destinados ao próprio parque, colaborando para sua autossuficiência¹¹.

Otimizando a contratação e a operação do quadro de funcionários

Um dos principais benefícios resultantes da operação de um parque a partir de uma concessão *whole park* é o desenvolvimento de incentivos para que ele viabilize suas operações rotineiras de maneira autossustentável, sem necessidade de recursos públicos. Um dos expoentes para alcançar esse objetivo é a gestão mais eficiente do quadro de funcionários que o concessionário privado é capaz de executar.

Tal constatação tem origem no fato de que companhias privadas, quando operando parques estaduais nos Estados Unidos, baseiam-se primariamente em mão de obra temporária, contratada a uma fração do custo atribuído ao setor público¹². Um estudo realizado em 2012 pela *Washington State Parks and Recreation Commission* cita, inclusive, fatores adicionais ao modelo de contratação (temporário ou integral), como barganhas coletivas, que tendem a aumentar os custos operacionais em parques operados por um agente público¹³. Sendo assim, o setor privado, não restrito às regras de contratações e demissões enfrentadas pelo setor público, pode atuar de maneira mais ágil e simplificada na contratação de seu quadro de funcionários, com foco nas atividades de fato demandadas.

Padrões e garantias de qualidade

O órgão público goza de poder para determinar padrões de manutenção e qualidade dos serviços oferecidos no contrato de concessão de acordo com o próprio diagnóstico acerca do parque estadual, e também para fiscalizar e monitorar as atividades do concessionário a fim de assegurar que os padrões estabelecidos sejam cumpridos e que as características naturais do local estejam sendo conservadas. No entanto, além do contrato em si, a estrutura de operação no modelo *whole park* provê fortes incentivos para a manutenção de um alto padrão de qualidade, pois, assim como restaurante e hotéis, o objetivo do concessionário é atrair visitantes e fazer com que eles retornem ou recomendem a visita à sua rede de contatos¹⁴.

¹¹ MEYER (2013).

¹² Segundo Gilroy et al (2013), agências públicas, quando responsáveis pela administração do quadro de funcionários, em geral contratam empregados em regime integral por um ano, cujas credenciais (e, conseqüentemente, salário) ultrapassam os requisitos da posição. Além disso, enfrentam regras trabalhistas mais rígidas que beneficiam funcionários contratados por um órgão público. Vale ressaltar que o mesmo ocorre também no Brasil.

¹³ WASHINGTON STATE PARKS AND RECREATION COMMISSION (2012).

¹⁴ GILROY et al (2013).

Responsabilidades

Parcerias Público-Privadas no modelo *whole park* aumentam o *accountability* em comparação com o *status quo*. Isso se dá, principalmente, porque parques administrados por órgãos públicos (no caso americano, os estaduais em especial), estão sujeitos a um conflito de interesses causado pelo fato de um mesmo órgão agir como executor e fiscalizador das mesmas atividades. Ao separar essas funções, é possível ao ente privado focar em inovação e qualidade dos serviços entregues, enquanto o agente público provê regulação e fiscalização de maneira mais efetiva.

Aprimoramento da Gestão de Riscos

No caso dos Estados Unidos, vale ressaltar, um benefício para todas as partes envolvidas na utilização pública de um parque sob concessão (concessionário, órgão público e usuário) é a permissividade que PPPs – em especial para o parque inteiro – usualmente garantem de transferir riscos operacionais e financeiros do setor público (e, conseqüentemente, do contribuinte) para o privado. Gilroy et al (2013) apontam que, no caso americano, os principais riscos transferidos são: (i) risco de receita/demanda, relacionado ao número mínimo necessário de visitantes para manter o parque operando; (ii) risco operacional; (iii) risco legal, uma vez que o concessionário é responsável por se proteger com um seguro frente a possíveis processos de usuários; e (iv) risco de projeto. Esse último só ocorre quando há algum tipo de investimento de capital (como novas instalações) e, portanto, o concessionário é responsável pela entrega do projeto.

Situação “Ganha-Ganha”¹⁵¹⁶

A *Recreation Resource Management*, concessionária de parques estaduais na Califórnia e em outros estados dos Estados Unidos, estima que a cada dólar de receita que recebe, aproximadamente 92 centavos são convertidos em benefícios diretos ao público (29 centavos em retornos ao governo e 63 em custos com manutenção e aprimoramento das atividades do parque). Os oito centavos restantes cobrem despesas legais, de contabilidade e outras, além de garantir lucros pós-impostos¹⁷. Essa situação exemplifica a situação “ganha-ganha” proporcionada por concessões nos moldes *whole park*.

Nos Estados Unidos, dado o sucesso obtido pelo USFS com a utilização de concessões, outros estados começam a seguir o mesmo caminho. O *California Legislative Analyst’s Office* publicou, em 2012, um artigo que propôs ao governo estadual uma série de reformas, incluindo permitir que empresas privadas operassem alguns parques estaduais¹⁸. A *American Society of Civil Engineers* também recomendou, numa publicação lançada em 2009, que autoridades públicas “criem parcerias entre agências públicas e grupos privados de entretenimento e conservação a fim de prover benefícios ao público a um custo mais baixo”, como alternativa para melhorar a situação dos parques no país¹⁹.

¹⁵ O Instituto Semeia, em um dos seus trabalhos já publicados, expande a situação de “ganha-ganha” para “ganha-ganha-ganha”, onde o contribuinte, potencial visitante do parque, também é incluído no contexto, um vez que é beneficiado com uma melhor estrutura dos parques para recebê-lo.

¹⁶ No artigo, Gilroy et al (2013) utilizam o exemplo do USFS e a evolução da implementação do modelo de concessão *whole park* como caso para ilustrar os benefícios que o sistema trouxe aos parques estaduais e outras áreas de lazer sob propriedade do agente público.

¹⁷ RECREATION RESOURCE MANAGEMENT (2012).

¹⁸ LEGISLATIVE ANALYST’S OFFICE (2012).

¹⁹ AMERICAN SOCIETY OF CIVIL ENGINEERS (2009).

4. Sugestões de contrato para implementação do modelo

Parques podem desempenhar diversos papéis, como promover espaços externos para lazer e recreação, conservação de habitats naturais de espécies e também a criação de um ambiente propício à pesquisa. Sendo assim, faz-se importante garantir que esses espaços possam desempenhar tais papéis independentemente do órgão responsável por sua operação e manutenção, sendo ele público ou privado. A estruturação de contratos, claros e abrangentes, ainda que complexos, é fundamental nesse processo.

Gilroy et al (2013), a partir do exemplo da implementação de concessões nos moldes *whole park* do U.S. Forest Service, expõem cinco elementos-chave nos contratos firmados por agências americanas:

- *Taxas de ingressos*: a autoridade pública deve definir, em contrato, a faixa de preço das taxas cobradas pelo concessionário. Entretanto, essa definição deve contemplar alguma flexibilidade e pode ser revisada com base em argumentos sólidos.
- *Especificações de serviços e instalações*: o contrato deve ser claro no que tange à especificação dos serviços que serão oferecidos pela agência pública e aqueles a serem providos pela concessionária. O mesmo deve ocorrer na determinação do responsável pela operação das instalações do parque.
- *Restrições em relação a modificações nas instalações*: determinar no contrato quais são os limites para modificar (ou até mesmo melhorar) uma instalação é extremamente importante, assim como ressaltar que a aprovação prévia da agência pública é necessária.
- *Temporada e horário de funcionamento*: em geral, estes termos são especificados por instalação ou área do parque, uma vez que nem todo o território está sujeito às mesmas regras de sazonalidade e horário.
- *Indicadores e metas para a qualidade do serviço oferecido*: a autoridade pública é responsável por incluir no contrato expectativas e objetivos no que tange à qualidade do serviço oferecido ao consumidor. Pesquisas de satisfação, políticas de reembolso, limpeza e manutenção de instalações são exemplos de itens que deverão ser contemplados.

Vale ressaltar que essas indicações oferecidas pelos autores são apenas um guia e os termos reais para cada parque são únicos e deverão variar de acordo com a visão estratégica de longo prazo que os oficiais responsáveis pelas políticas públicas relacionadas aos parques definem.

Os autores da *Reason Foundation* apontam ainda itens mais específicos que constam nos contratos de concessão americanos:

- Divisão das responsabilidades acerca das manutenções;
- Coordenação com a agência pública em relação ao desenho dos programas de passe/desconto;
- Percentual do déficit de manutenção (se existente) com o qual o concessionário deverá arcar ao assumir o controle do parque;
- Planos de emergência (no caso americano, mais especificamente, planos de evacuação para tornados e incêndios);
- Coordenação da aplicação das leis nacionais, federais e municipais;
- Capacidades financeiras mínimas para casos de custos inesperados;
- Definição clara de processos operacionais;
- Condições de banheiros e lixeiras;
- Níveis de conservação da vegetação próxima a estradas de acesso;
- Programas educacionais que serão oferecidos;

- Sinalização/orientação ao visitante;
- Planos de marketing e divulgação em mídias sociais;
- Programas e materiais em mais de uma língua;
- Lixeiras resistentes a ataques de ursos;
- Boias e linhas determinando áreas onde é permitido nadar;
- Remoção de árvores consideradas perigosas, bem como tocos oriundos da poda;
- Sinalização da entrada do parque com informações para contato;
- Programas de reciclagem;
- Fornecimento de churrasqueiras e grelhas para o público;
- Iniciativas em prol de uma alimentação saudável;
- Eventos especiais e participação em programas públicos;
- E muitos outros aspectos dependendo das características do parque.

Há mais um ponto a ser destacado no modelo aplicado nos Estados Unidos que identifica algumas limitações dos contratos de concessão – mesmo daqueles bem estruturados. Existem alguns *trade-offs* que deverão ser analisados, em última instância, pelos formuladores de políticas públicas, estando além do âmbito de decisão dos agentes de parques e, conseqüentemente, do ente privado. Um exemplo é o que ocorre com parques em áreas selvagens do país, os quais estão sujeitos ao *The Wilderness Act*, de 1964. Essa legislação define esse tipo de área como “subdesenvolvida, retentora de características primordiais e sem a presença de melhorias permanentes e habitação humana, a qual é protegida e administrada a fim de manter suas condições naturais”²⁰.

Um parque operado na forma de concessão no estado da Flórida, por exemplo, não aceita a presença de veículos motorizados devido às leis que protegem esses locais. Restrições jurídicas como essa diminuem o escopo de operação do concessionário, independente dos termos do contrato e, portanto, podem diminuir o número de agentes privados interessadas no edital ou até mesmo o repasse na forma de aluguel recebido pelas agências públicas²¹. Nesses casos, talvez seja aconselhável revisar algumas leis que gerem custos quase fixos implícitos no contrato.

5. Califórnia: um exemplo

No trabalho de Gilroy et al (2013), o estado da Califórnia é apresentado como exemplo da crise atual que enfrentam os parques estaduais americanos. Além dos cortes orçamentários de cerca de US\$ 11 milhões em 2010, são esperados outros cortes, na casa de US\$ 22 milhões, para anos futuros²². Essa situação, somada a outros empecilhos oriundos da crise econômica iniciada em 2008, fizeram com que 70 parques estaduais (o que representa um quarto do total) estivessem, em 2011, ameaçados de fechamento.

Como resposta a esse prognóstico ruim, o *California Department of Parks and Recreation*, departamento do órgão público *California State Parks* (CSP), iniciou uma busca por parcerias com prefeituras, organizações não governamentais e instituições privadas que poderiam colaborar para manter esses parques abertos. Os arranjos propostos envolveram desde doações e parcerias sem fins lucrativos até a utilização do modelo de concessão *whole park*.

²⁰ THE WILDERNESS ACT OF 1964.

²¹ GILROY et al (2013).

²² CALIFORNIA STATE PARKS FOUNDATION (2010).

A reviravolta foi rápida e já em 2012 foi anunciado que 69 de 70 parques que seriam fechados permaneceriam abertos ao público no curto prazo, graças a um orçamento extra aprovado com o intuito de manter os parques em funcionamento durante o período de prospecção de parcerias. À época do anúncio, acordos de parcerias já tinham sido assinados em 41 parques estaduais, entre os quais:

- 20 operados pelo CSP sob acordos com doadores externos;
- 11 operados por governos municipais sob acordos de operação intergovernamentais;
- 5 sob PPPs que designariam a administração do parque a concessionárias privadas;
- 3 permaneceriam abertos, porém com significativa redução na prestação de serviços;
- 2 seriam operados por organizações não governamentais.

Para os 24 parques restantes, seriam abertas negociações:

- 11 operados pelo CSP sob acordos com doadores externos;
- 7 operados por organizações não governamentais;
- 2 operados sob PPPs que designariam a administração do parque a concessionárias privadas;
- 2 operados por governos municipais sob acordos de operação intergovernamentais;
- 1 permaneceria aberto graças a um acordo do financiamento entre as agências;
- Outras opções seriam estudadas para o parque restante.

Cinco outros parques ainda não possuíam parcerias, doações ou acordos de concessão em vigor quando fora realizado o anúncio. Possivelmente, quatro permaneceriam abertos no curto prazo enquanto a CSP buscava parcerias. Um dos parques precisou ser fechado.

PPPs para Parques Estaduais da Califórnia

Apesar de manter os parques em funcionamento, grande parte das resoluções encontradas são somente prévias, com contratos temporários de 1 a 2 anos firmados com instituições que não necessariamente visionam uma política de longo prazo para a sustentabilidade do parque. O CSP, ciente da situação, emitiu em 2012 um pedido para aprovação da possibilidade de firmar contratos de concessão de cinco anos para operação de cinco parques no *Central Valley*, sendo eles: (i) *Turlock Lake SRA*, (ii) *Woodson Bridge SRA*, (iii) *Brannan Island SRA*, (iv) *McConnel SRA* e (v) *George J. Hatfield SRA*. O modelo utilizado foi o de *whole park*.

Após retirar os dois últimos parques da formulação do contrato, o departamento de parques do órgão estadual definiu um limite mínimo de aluguel anual a ser pago pelos concessionários em potencial, permitindo que o agente privado apresentasse propostas agrupando um ou mais parques. Os objetivos adotados pelo departamento para justificar a PPP foram:

- Manutenção dos locais de acampamento, uso diário, instalações de lazer e sinalização;
- Garantir a construção de um quadro de funcionários que maximize o uso e proteção das instalações, incluindo estradas e trilhas;
- Cobrar taxas de hospedagem e uso;
- Garantir a segurança e comodidade dos visitantes;
- Proteger os recursos naturais e culturais do estado.

Já em junho de 2012 um vencedor foi selecionado para o pacote de três parques: a *American Land & Leisure*, operadora de parques presente em 12 estados daquele país. Os principais pontos dessa concessão foram:

- Contrato de cinco anos;
- Concessionária seria responsável por arcar com pequenas melhorias e reparos diários. Para trabalhos de manutenção, todas as receitas destinadas ao estado seriam depositadas em um fundo de manutenção, o qual seria utilizado com aprovação do estado;
- Concessionária obrigatoriamente deveria obter um título de desempenho cobrindo 100% dos pagamentos de aluguel para os próximos cinco anos. A agência californiana buscou, com isso, se proteger de riscos de demanda;
- Trabalhadores que não permaneceriam contratados quando a concessionária assumisse o controle das operações seriam transferidos para outros parques do sistema a fim de assegurar seus empregos;
- A *American Land & Leisure* deveria prover o quadro de funcionários responsável pela manutenção das atividades do parque, enquanto o xerife do condado seria responsável pela aplicação das leis vigentes;
- A concessionária deveria arcar com os custos de seguros;
- A concessionária seria requisitada a manter trilhas, estradas, instalações, mobília e equipamentos em boas condições, de acordo com os padrões da agência e as provisões contratuais. Além disso, deveria criar um plano operacional para cada unidade, o qual definiria como os serviços seriam oferecidos e as instalações mantidas durante a concessão.

Dada a significativa pressão orçamentária enfrentada pelos parques estaduais da Califórnia nos últimos anos, Gilroy et al (2013) acreditam ser encorajador avaliar que os parques estaduais estão assumindo uma postura proativa para aumentar o poder das concessões *whole park* e, assim, manter parques funcionando e com sucesso. Os autores indicam que talvez mais importante ainda para o país como um todo seja o fato de a Califórnia, estado considerado chave no que tange ao tema de parques estaduais, dar um passo em direção à exploração de concessões nesse modelo – o que pode levar à sustentabilidade fiscal nos parques americanos.

6. Conclusão

Os parques estaduais dos Estados Unidos, como abordado neste resumo técnico, têm enfrentado dificuldades que se acentuaram com a crise econômica de 2008. Frente a outras prioridades públicas, os parques se tornaram vítimas de cortes orçamentários, o que resultou no fechamento de algumas dessas áreas e na redução dos serviços prestados aos visitantes. Apesar de compreender a dificuldade que esses espaços enfrentam para angariar recursos públicos frente à competição imposta por outros interesses da sociedade, é possível se questionar porque o mesmo não ocorre com, por exemplo, estradas, as quais são de propriedade de órgãos públicos, mas operadas por empresas privadas e cujo funcionamento não é prejudicado frente a cenários econômicos recessivos. Dada as características distintas entre ambos, entende-se que é preciso reduzir a dependência dos parques estaduais americanos em relação a recursos públicos para assim evitar que eles sejam fechados ou gerem um ônus considerável ao contribuinte, principal usuário desses espaços.

Nesse cenário, uma alternativa que tem apresentado resultados positivos nos Estados Unidos é a utilização de concessões *whole park*, as quais transferem responsabilidades, especialmente operacionais, dos órgãos públicos para agentes privados. Esses agentes operam os parques orientados por contratos desenhados pelos órgãos públicos com o objetivo de instituir um acordo que acomode interesses públicos e uma oportunidade atrativa de investimento para o concessionário em potencial.

O modelo pode oferecer (e tem oferecido nos Estados Unidos, vide exemplo do *U.S. Forest Service* e do *California State Parks*) benefícios consideráveis para os parques, entre eles a sustentabilidade financeira, utilização mais eficiente do quadro de funcionários, melhor qualidade dos serviços oferecidos ao público, otimização na gestão de riscos, maior *accountability* para os resultados alcançados e maior capacidade de investimentos. Como é possível perceber, formuladores de políticas públicas e dirigentes de agências proprietárias de parques estaduais americanos têm dedicado maior atenção ao modelo, considerado uma ferramenta capaz de transformar parques deficitários em ativos ambientais públicos autossustentáveis.

Outras Referências

AMERICAN SOCIETY OF CIVIL ENGINEERS, “Report Card for America’s Infrastructure: Parks and Recreation”. 2009.

NATIONAL ASSOCIATION OF STATE PARKS DIRECTORS, “Statistical Report of State Parks Operations: 2011-2012”. 2012. www.pt.scribd.com/doc/143049558/Statistical-Report-of-State-Park-Operations-2011-2012. Acessado em 05/12/2013.

CALIFORNIA STATE PARKS FOUNDATION, State Parks and Wildlife Conservation Trust Fund Act of 2010. 2010. Fact Sheet: www.calparks.org/takeaction/spap-fact_sheet.html. Acessado em 05/12/2013.

CONNOR, Eric. “State Parks Turn to Fees to Survive”. *The Greenville [SC] News*, Agosto, 2012.

LEGISLATIVE ANALYST’S OFFICE, “The 2012-13 Budget: Strategies to Maintain California’s Park System”. Sacramento, CA. 2012.

NATIONAL PARK SERVICE LAND AND WATER CONSERVATION FUND, “Land and Water Conservation Fund: State Assistance Program 2010 Annual Report”. 2010. www.nps.gov/ncrc/programs/lwcf/LWCF_2010_Report.pdf. Acessado em 05/12/2013.

NATIONAL TRUST FOR HISTORIC PRESERVATION, “11 Most Endangered Historic Places: America’s State Parks and State-Owned Historic Sites”. 2010.

RECREATION RESOURCE MANAGEMENT, “How Is Your Recreation Fee Used?”. 2012. www.camprrm.com/how-is-your-recreation-fee-used. Acessado em 05/12/2013.

THE WILDERNESS ACT OF 1964 PUBLIC LAW 88-577 (16 U.S.C. § 1131-1136)

WASHINGTON STATE PARKS AND RECREATION COMISSION, “State of State Parks 2012: The Quest for a Healthy Park System”. Olympia, WA, 2012.