

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA POLITÉCNICA

Cinthya Pereira Marques

**Análise da gestão de concessões em parques públicos: o caso do Parque
Estadual Alberto Löfgren**

São Paulo
2025

CINTHYA PEREIRA MARQUES

**Análise da gestão de concessões em parques públicos: o caso do Parque
Estadual Alberto Löfgren**

Versão Corrigida

Monografia apresentada à Escola
Politécnica da Universidade de São Paulo,
para obtenção do título de Especialista em
Gestão de Projetos na Construção

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Andrade
Romero

São Paulo
2025

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação-na-Publicação

Marques, Cinthya

Análise da gestão de concessões em parques públicos: o caso do Parque Estadual Alberto Löfgren / C. Marques -- São Paulo, 2025. 109 p.

Monografia (Especialização em Gestão de Projetos na Construção) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Poli-Integra.

1.Gestão 2.Parques 3.Concessão I.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Poli-Integra II.t

Dedico esta Monografia aos meus avós, que na década de 1970 escolheram a Vila Amélia para construir sua vida. Foi nesse espaço, entre ciprestes dourados no inverno e cigarras cantando no verão que cresci e desenvolvi um profundo amor pelo Horto Florestal. A cada lembrança, reencontro o legado de carinho e pertencimento que me deixaram, por esses caminhos brinquei, aprendi, explorei e me desenvolvi. Que esta pesquisa seja uma forma de honrar sua memória e contribuir para a preservação deste lugar tão especial.

AGRADECIMENTOS

À Universidade, pela oportunidade de ampliar meus conhecimentos e desenvolver este trabalho.

Ao meu orientador, Professor Marcelo de Andrade Romero, pela orientação generosa, pelo olhar crítico e pelo incentivo constante à pesquisa.

À professora Roberta, por se colocar à disposição durante o processo e compor a banca de avaliação.

Ao Professor Fábio Mariz, por aceitar compor a banca e pelas orientações que precederam este curso.

Aos professores da pós-graduação, pelas valiosas contribuições ao longo da formação.

Ao Edson, do suporte do curso, e à Ana, da monitoria, pela prestatividade diária e à equipe da Secretaria da pós-graduação, pelo apoio em todas as etapas do percurso acadêmico.

Aos colegas de trabalho, pelas trocas construtivas e em especial à Ana Carvalho, por compartilhar generosamente seu profundo conhecimento sobre concessões.

À minha família – Mãe, Pai, Marido e Irmão – pelo apoio incondicional, por acreditarem em mim, por estarem sempre presentes e por me ajudarem nos momentos em que mais precisei.

A todos, meu sincero agradecimento.

RESUMO

MARQUES, C.P. Análise da Gestão de Concessões em Parques Públicos: O Caso do Parque Estadual Alberto Löfgren. 2025. Monografia (Especialidade em Gestão de Projetos na Construção) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

Esta monografia analisa criticamente a aplicação do modelo de concessão à iniciativa privada na gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (PEAL), localizado na zona norte da cidade de São Paulo. Considerando o avanço das parcerias público-privadas no setor de áreas verdes urbanas, a pesquisa discute os efeitos dessa forma de gestão sobre a função pública do parque, a conservação ambiental e o acesso da população aos serviços ofertados. A metodologia adotada combina levantamento bibliográfico, análise documental do contrato de concessão vigente e coleta de dados empíricos por meio de questionários aplicados aos usuários do parque. Os resultados apontam que, embora a concessão tenha contribuído para melhorias na infraestrutura e nos serviços, persistem desafios relacionados à transparência das informações, à delimitação das responsabilidades entre os entes envolvidos e à ausência de mecanismos efetivos de participação social. A pesquisa conclui que a concessão do PEAL reflete as tensões entre o interesse público e a lógica de mercado, destacando a importância de aprimorar os instrumentos contratuais e de governança para garantir uma gestão equilibrada, democrática e ambientalmente responsável dos parques urbanos.

Palavras-chaves: Gestão de projetos. Análise. Concessões. Parques. Parque Estadual Alberto Löfgren.

ABSTRACT

MARQUES, C.P. Analysis of Concession Management in Public Parks: The Case of the Alberto Löfgren State Park. 2025. Monograph (Postgraduate Program in Project Management in Construction) – University of São Paulo, São Paulo, 2025.

This monograph aims to critically analyze the implementation of the private concession model in the management of the Alberto Löfgren State Park (PEAL), located in the northern region of São Paulo. Considering the growing adoption of public-private partnerships in the management of urban green areas, this study discusses the effects of this governance model on the park's public function, environmental conservation, and users' access to services. The methodological approach combines bibliographic review, documentary analysis of the current concession contract, and empirical data collection through questionnaires applied to park visitors. The results indicate that, although the concession has contributed to improvements in infrastructure and services, challenges remain regarding information transparency, the definition of responsibilities among involved parties, and the absence of effective mechanisms for public participation. The study concludes that the PEAL concession reflects the tensions between public interest and market logic, highlighting the need to improve contractual instruments and governance structures to ensure a balanced, democratic, and environmentally responsible management of urban parks.

Key words: Project management. Analysis. Concessions. Parks. Parque Estadual Alberto Löfgren.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Concessões de parques naturais e urbanos no Brasil (1998-2021).....	13
Figura 2 – Fluxograma da pesquisa	16
Figura 3 – Localização do Parque Estadual Alberto Löfgren	31
Figura 4 – Tombamento do Horto Florestal.....	32
Figura 5 – Mapa Sara Brasil com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais	33
Figura 6 – Mapa VASP Cruzeiro com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais	34
Figura 7 – Mapa extraído do Plano de Manejo - Tipos vegetacionais.....	35
Figura 8 - Ortofoto de 1958 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais	35
Figura 9 - Publicação de 1988 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais	36
Figura 10 – Ortofoto de 2017 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais	37
Figura 11 – Ortofoto de 2004 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais	37
Figura 12 – Ortofoto de 2020 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais	38
Figura 13 – Zoneamento do PEAL	40
Figura 14 – Áreas Administrativas sobre Zoneamento.....	41
Figura 15 – Área de Uso Público.....	42
Figura 16 – Portão de Acesso a Área Institucional.....	42
Figura 17 – Área do Arboreto da Vila Amélia	43
Figura 18 – Zona de Recuperação sobre Mapa Área da Concessão.....	44
Figura 19 – Zona de Recuperação - Arboreto da Vila Amélia sem sinais de manejo e com indícios de incêndio.....	45
Figura 20 – Sub-Zona Histórico-Cultural do Arboreto	46
Figura 21 – Área do Arboreto – Administração do Instituto - Gradil violado e lixo dentro do PEAL	47
Figura 22 – Foto do lago maior	48
Figura 23 – Quadras esportivas	49

Figura 24 – Palácio de Verão do Governador	50
Figura 25 – Fachada do Museu Florestal Octávio Vecchi	51
Figura 26 – Interior do Museu Octávio Vecchi.....	51
Figura 27 – Lago do Museu com sinais graves de assoreamento	52
Figura 28 – Mapa sobre a área da concessão	55
Figura 29 – Zoneamento do Parque.....	56
Figura 30 – Arboretos PEAL.....	57
Figura 31 – Gráfico sobre a faixa etária dos respondentes	71
Figura 32 – Gráfico sobre frequencia de visitas ao parque	72
Figura 33 – Gráfico sobre meios de transporte utilizados para acesso.....	72
Figura 34 – Gráfico sobre Motivo principal da visita.....	73
Figura 35 – Gráfico sobre Avaliação das trilhas e caminhos.....	74
Figura 36 – Gráfico sobre a avaliação da Infraestrutura e atrativos	74
Figura 37 – Gráfico sobre avaliação dos serviços oferecidos no parque	75
Figura 38 – Gráfico sobre os preços dos serviços e atrações.....	75
Figura 39 – Gráfico sobre a acessibilidade do parque para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida	76
Figura 40 – Gráfico sobre a limpeza e manutenção do parque.....	77
Figura 41 – Gráfico sobre ações de preservação ambiental	77
Figura 42 – Gráfico sobre atividades de educação ambiental no parque.....	78
Figura 43 – Gráfico sobre a valorização do meio ambiente pelo parque	79
Figura 44 – Gráfico sobre a importância de espaços como o parque para a preservação ambiental	79
Figura 45 – Gráfico sobre a administração do Parque	80
Figura 46 – Gráfico sobre a experiência nos últimos 3 anos no Parque	80
Figura 47 – Gráfico sobre outros núcleos do Parque	81
Figura 48 – Gráfico sobre os núcleos conhecidos.....	81
Figura 49 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)	101
Figura 50 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)	102
Figura 51 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)	103

Figura 52 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)	104
Figura 53 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)	105
Figura 54 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)	106
Figura 55 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)	107

LISTA DE SIGLAS

AVCB	Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDPED	Conselho Estadual do Patrimônio dos Parques Estaduais
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
CONPRESP	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PEAL	Parque Estadual Alberto Löfgren
PEC	Parque Estadual da Cantareira
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPP	Parceria público-privada
SMA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UC	Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	JUSTIFICATIVA	13
1.2	OBJETIVOS	14
1.2.1	Objetivos gerais	15
1.2.2	Objetivos específicos	15
2	MÉTODO DE PESQUISA	16
2.1	FLUXOGRAMA DA PESQUISA	16
2.2	MÉTODOS E TÉCNICAS ADOTADOS	17
3	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	20
3.1	AS TENSÕES ENTRE OS INTERESSES PÚBLICO E PRIVADO	20
3.2	CONCESSÕES URBANAS: CONCEITO, ORIGEM E DIFERENCIADA EM RELAÇÃO À PRIVATIZAÇÃO.....	21
3.3	A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO E O DIREITO A CIDADE	23
3.4	MODELOS DE GESTÃO DE PARQUES URBANOS	24
3.5	AS FRAGILIDADES DAS CONCESSÕES	26
3.6	FERRAMENTAS CONTRATUAIS NAS CONCESSÕES DE PARQUES.....	27
3.7	LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	28
4	O ESTUDO DE CASO: O PARQUE ESTADUAL ALBERTO LÖFGREN ..	31
4.1	LOCALIZAÇÃO E GEOGRAFIA	31
4.2	HISTÓRICO	31
4.3	CONSOLIDAÇÃO DO TERRITÓRIO	33
4.4	DUALIDADE FUNCIONAL	38
4.5	AVALIAÇÃO DO PLANO DE MANEJO.....	39
4.6	ZONEAMENTO – ARBORETO DA VILA AMÉLIA	43
4.7	ZONEAMENTO – ÁREA DE USO PÚBLICO	47
5	AVALIAÇÃO DO CONTRATO DO PEAL.....	53
5.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	53
5.2	ÁREA DA CONCESSÃO	54
5.3	CADERNO DE ENCARGOS	58

5.4	CADERNO DE ENGENHARIA	60
5.5	INDICADORES DE DESEMPENHO	62
5.6	DIRETRIZES DE CONVIVÊNCIA ENTRE CONCESSIONÁRIA E INSTITUTO	63
5.7	CADERNO DE FISCALIZAÇÃO E PENALIDADES	65
5.8	POLÍTICA DE INGRESSOS	67
5.9	DIRETRIZES DE PRESERVAÇÃO PATRIMONIAL E AMBIENTAL ..	69
6	AVALIAÇÃO COMPORTAMENTAL DOS VISITANTES	71
6.1	PERFIL DOS VISITANTES.....	71
6.2	FORMAS DE ACESSO E MOTIVAÇÕES DE USO	72
6.3	AVALIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA	73
6.4	ACESSIBILIDADE E MANUTENÇÃO	76
6.5	SUSTENTABILIDADE E EDUCAÇÃO AMBIENTAL.....	77
6.6	PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO	79
6.7	OUTROS NÚCLEOS ABERTOS A VISITAÇÃO	81
6.8	AVALIAÇÃO DAS RESPOSTAS ABERTAS DO QUESTIONÁRIO ..	82
7	CONSIDERAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO COMPORTAMENTAL.....	84
8	RECOMENDAÇÕES PARA O PEAL.....	87
8.1	DIREITO AO ESPAÇO PÚBLICO.....	87
8.2	REFORÇO DA FISCALIZAÇÃO	89
8.3	GESTÃO ESPACIAL	90
9	CONCLUSÕES	92
REFERÊNCIAS		95
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO POR PLATAFORMA DIGITAL.		101
APÊNDICE B – RESPOSTAS SOBRE PERGUNTAS ABERTAS.....		108

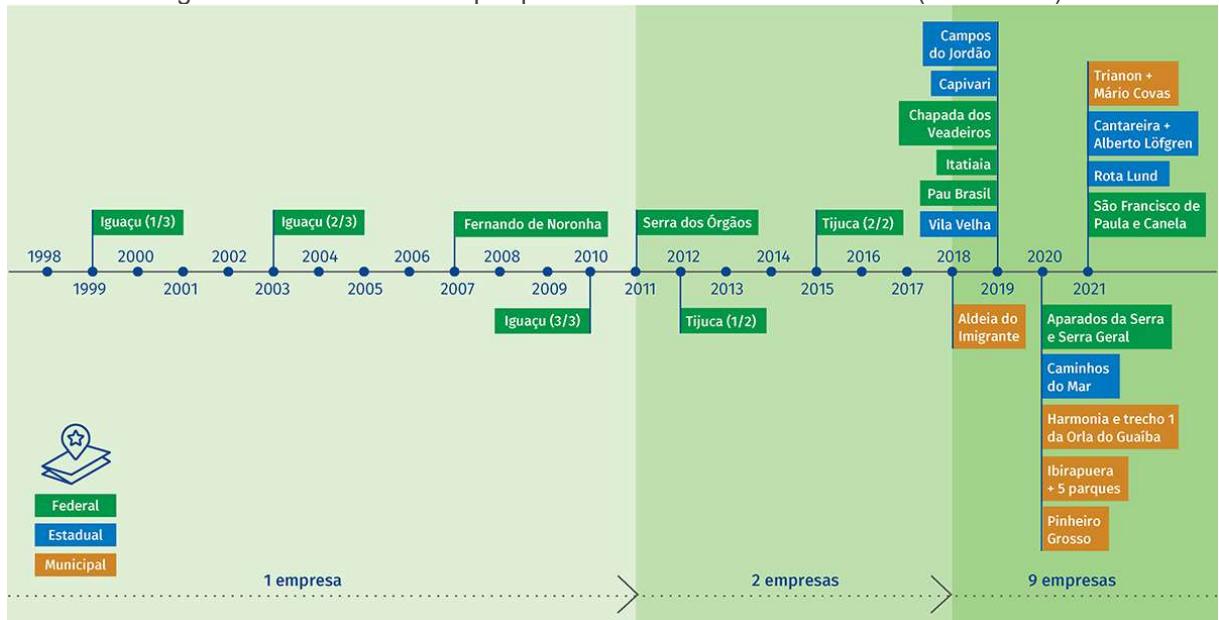
1 INTRODUÇÃO

1.1 JUSTIFICATIVA

A gestão eficaz de parques urbanos e de conservação tornou-se um dos grandes desafios contemporâneos no planejamento das cidades. Mais do que equipamentos de lazer, esses espaços são infraestruturas verdes essenciais para a qualidade de vida urbana, conservação ambiental e construção do espaço público. Por outro lado, diante das limitações orçamentárias do setor público, observa-se uma tendência crescente de delegação da gestão desses parques à iniciativa privada, por meio de concessões e parcerias público-privadas.

No Brasil, desde o final dos anos 1990, observa-se uma tendência crescente de parcerias público-privadas para a gestão desses espaços (Figura 1). De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (apud BNDES), cerca de 500 parques são elegíveis para esse tipo de convênio, dos quais, até 2021, apenas 30 estavam concedidos.

Figura 1 – Concessões de parques naturais e urbanos no Brasil (1998-2021).



Fonte: BNDES (2021)

A presente monografia concentra-se na análise da concessão do Parque Estadual Alberto Löfgren (PEAL), também conhecido como Horto Florestal, situado na zona norte da cidade de São Paulo. O PEAL apresenta características híbridas: de

um lado, atua como Unidade de Conservação (UC), com áreas de proteção ambiental e biodiversidade; de outro, é amplamente utilizado como espaço de lazer e convívio da população urbana. Essa sobreposição de funções torna sua gestão particularmente complexa, exigindo o equilíbrio entre interesses ecológicos, sociais e econômicos.

A concessão do PEAL à iniciativa privada, firmada nos últimos anos, levanta uma série de questões sobre os impactos dessa forma de gestão. Embora ofereça oportunidades para a melhoria da infraestrutura e dos serviços oferecidos à população, também suscita preocupações quanto à preservação da função pública do espaço e ao acesso democrático a seus benefícios.

Neste sentido, analisar a concessão do PEAL não se resume a avaliar um contrato administrativo, mas a compreender os sentidos atribuídos ao parque por diferentes agentes e como esses sentidos se traduzem em práticas de gestão e uso do espaço. Buscou-se, portanto, investigar criticamente os efeitos da concessão sobre a gestão do parque, os mecanismos contratuais envolvidos e a percepção dos usuários frente às transformações ocorridas, oferecendo contribuições para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à gestão de parques urbanos no Brasil.

Ainda que existam tensões entre a lógica privada e a função pública dos parques, este trabalho parte da hipótese de que a adoção de modelos de concessão não é, em si, incompatível com o interesse público. Contudo, para que essa coexistência seja possível, são necessárias revisões nos instrumentos contratuais, na governança, nos indicadores de desempenho e na mediação dos conflitos socioambientais presentes no território.

1.2 OBJETIVOS

Este estudo concentra-se na avaliação dos impactos e desafios decorrentes da concessão do PEAL à iniciativa privada, com foco na integração entre conservação ambiental e atendimento às necessidades sociais. O objetivo principal é analisar a gestão do parque pela iniciativa privada e propor práticas que promovam melhorias, equilibrando interesses econômicos, ecológicos e comunitários.

1.2.1 Objetivos gerais

- a) Examinar modelos de gestão adotados em outros parques que passaram pelo processo de concessão à iniciativa privada;
- b) Realizar um estudo sobre a gestão do PEAL sob administração privada, entendendo as vantagens e os desafios do cenário atual.

1.2.2 Objetivos específicos

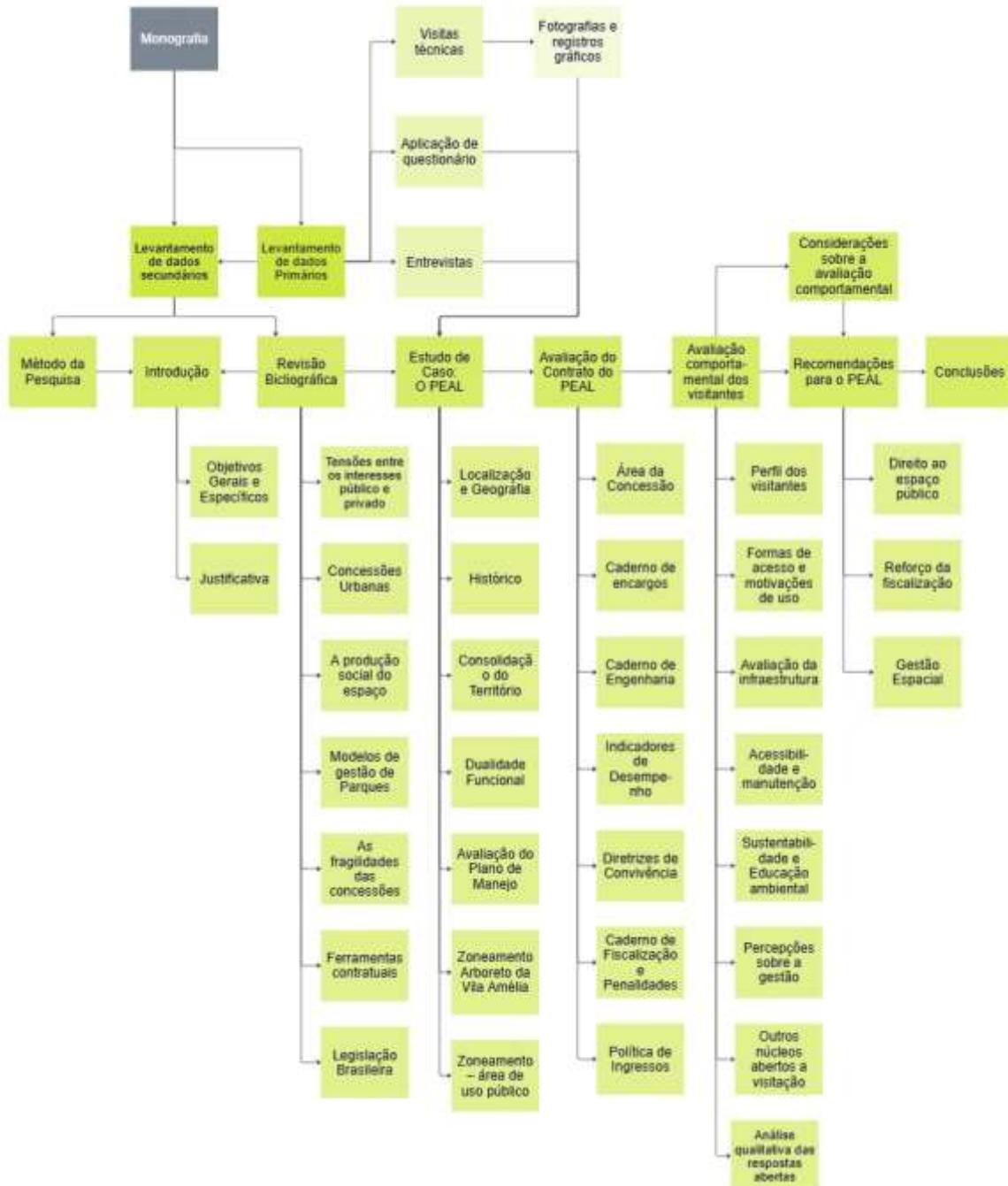
- a) Avaliar o modelo de concessão implementado no PEAL, com base na análise do contrato, cadernos técnicos e instrumentos de governança, identificando suas características e metas estabelecidas.
- b) Analisar a percepção dos usuários do parque a partir de aplicação de pesquisa, identificando impressões quanto às mudanças na infraestrutura dos serviços, acessibilidade e na função pública do espaço.
- c) Propor recomendações para aprimorar a gestão de concessões em parques públicos, com base nas lições aprendidas a partir da experiência com o PEAL.

2 MÉTODO DE PESQUISA

2.1 FLUXOGRAMA DA PESQUISA

Este item apresenta o fluxograma da pesquisa e todas as etapas em dados primários e secundários.

Figura 2 – Fluxograma da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

2.2 MÉTODOS E TÉCNICAS ADOTADOS

A metodologia empregada nesta pesquisa foi estruturada para permitir uma análise dos impactos e desafios associados à gestão da concessão do PEAL, inserindo-a no contexto mais amplo das concessões de parques públicos no Brasil. O estudo adotou uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos, com o objetivo de garantir uma compreensão profunda da gestão do parque.

A pesquisa iniciou-se com o levantamento de dados primários, que foram coletados por meio de métodos diretos de investigação, como observações *in loco*, entrevistas informais com atores-chave envolvidos na gestão do parque, e diálogos com colegas e especialistas que possuem conhecimento sobre o funcionamento de concessões. Essas interações proporcionaram uma aproximação inicial com o objeto de estudo e favoreceram o contato com instituições relevantes atuantes na área, como o Instituto Semeia, organização sem fins lucrativos dedicada à qualificação de parcerias entre os setores público e privado na gestão de parques e áreas protegidas. Embora os materiais produzidos pela instituição não tenham sido diretamente utilizados como fonte na presente monografia, contribuíram para o aprofundamento inicial do interesse pelo tema das concessões em unidades de conservação. Além disso, desde o início e durante todo o desenvolvimento do trabalho, foram realizadas visitas técnicas ao PEAL, com o intuito de familiarizar-se com a geografia, a infraestrutura e o cotidiano do parque. Essas visitas foram importantes para a compreensão das características físicas e funcionais do espaço, bem como sobre as interações entre os frequentadores e o ambiente.

Após a coleta de dados primários, deu-se início à fase de revisão bibliográfica, que teve como objetivo fornecer o embasamento teórico necessário para a pesquisa. Para tanto, foi realizado o levantamento de dados secundários, que incluiu a coleta de informações já documentadas sobre a gestão de parques urbanos no Brasil e nos Estados Unidos, com ênfase nas experiências de concessão. Fontes acadêmicas de referência foram consultadas, como os portais SCIELO (*Scientific Electronic Library Online*) e Google Acadêmico, além de teses e dissertações que abordam temas relacionados à gestão de parques urbanos e concessões à iniciativa privada. A revisão bibliográfica permitiu contextualizar o estudo dentro do debate acadêmico existente, ainda que com algumas limitações. A escassez de trabalhos que tratem

especificamente da gestão de concessões em parques públicos urbanos exigiu o diálogo com diferentes campos de estudo, como a literatura sobre gestão de parques urbanos, políticas públicas de concessão e o direito à cidade, compondo um arcabouço teórico interdisciplinar que sustentou a análise desenvolvida.

Paralelamente, iniciou-se uma busca por legislações e documentos específicos do PEAL, como o contrato da concessão e o Plano de Manejo. Um dos pilares centrais da pesquisa foi a análise da legislação brasileira pertinente às concessões de parques públicos. Para tanto, foram examinados marcos legais, como a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e a Lei nº 16.260, que dispõe sobre as parcerias entre o setor público e o privado a nível estadual. Além disso, foram analisados decretos, portarias e normativas específicas que regulamentaram a concessão do PEAL. Essa etapa foi essencial para garantir um entendimento aprofundado do contexto legal que rege as concessões de parques públicos, identificando os instrumentos jurídicos disponíveis e os desafios associados à sua aplicação.

Com base na estrutura teórica e jurídica construída, a pesquisa avançou para o estudo de caso, que se concentrou no PEAL. Essa etapa envolveu uma análise detalhada de diversos aspectos do parque, incluindo sua localização geográfica, histórico de gestão, transformações ao longo do tempo e a consolidação do território. Um dos elementos centrais dessa análise foi a dualidade funcional do PEAL, que apresenta características tanto de parque urbano, voltado para o lazer e a recreação, quanto de Unidade de Conservação, com foco na preservação ambiental. Outro aspecto fundamental foi a análise do Plano de Manejo do parque, que estabelece as diretrizes para o uso e a conservação do espaço. O zoneamento do PEAL, que define áreas de uso intensivo, extensivo e de preservação, foi examinado em detalhes, permitindo compreender como a concessão impactou a gestão dessas áreas. Além disso, foram avaliados os termos do contrato de concessão, com ênfase nas diretrizes estabelecidas para a gestão e operação do parque, bem como nos mecanismos de monitoramento e fiscalização.

Para complementar a análise, um questionário foi aplicado aos frequentadores do PEAL, através da plataforma Formulários Google. O instrumento de coleta de dados foi elaborado com o objetivo de captar a percepção dos usuários sobre as mudanças ocorridas após a concessão, avaliando aspectos como a qualidade dos serviços, a infraestrutura, a conservação ambiental e a satisfação geral com o parque.

O documento foi divulgado nas mídias sociais da pesquisadora, entre os dias 30 de março de 2025 e 10 de abril de 2025, e obteve 41 respostas. Os resultados obtidos foram analisados de forma crítica e contribuíram para a reflexão sobre a gestão do espaço. O questionário completo e as respostas à pergunta aberta estão disponíveis nos Apêndices A e B, respectivamente. Por se tratar de amostra não probabilística, obtida por meio de divulgação em redes sociais e formulários online, os resultados refletem a percepção de grupos que têm acesso a essas ferramentas e não podem ser generalizados estatisticamente.

A monografia dedicou-se, ainda, a uma análise crítica dos impactos e desafios decorrentes da concessão do PEAL. Foram examinadas a percepção dos usuários sobre as mudanças ocorridas na infraestrutura do parque, na conservação dos recursos naturais e na acessibilidade. Além disso, foram identificadas as principais dificuldades enfrentadas pela concessionária, como questões relacionadas à manutenção, à segurança e à integração entre as atividades de lazer e conservação.

A metodologia adotada nesta pesquisa permitiu uma análise abrangente da concessão do PEAL, contribuindo para o debate sobre a gestão de parques públicos no Brasil e oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes e sustentáveis. O desenvolvimento do estudo seguiu uma abordagem sistemática e integrada, garantindo que todos os aspectos relevantes fossem considerados, desde a coleta de dados primários e secundários até a análise crítica dos impactos e desafios da concessão.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1 AS TENSÕES ENTRE OS INTERESSES PÚBLICO E PRIVADO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as concessões têm se consolidado como alternativas estratégicas para a gestão de parques urbanos, especialmente em contextos nos quais o poder público enfrenta limitações de ordem orçamentária, institucional e operacional. Segundo Nascimento, Viana e Conti (2021), essas parcerias emergem como resposta direta às dificuldades enfrentadas pelas administrações públicas em manter a infraestrutura e os serviços essenciais oferecidos por esses espaços, permitindo que o setor privado atue na operação, manutenção e até mesmo na ampliação dos equipamentos, enquanto o ente público exerce funções de regulação, fiscalização e definição de diretrizes.

As barreiras à atuação eficiente do setor público são múltiplas. O estudo de Krinsky e Simonet (2023) destaca que a administração direta de equipamentos urbanos frequentemente sofre com processos lentos, estruturas hierárquicas rígidas e baixa capacidade de inovação, além de déficits de financiamento contínuo. Esses entraves comprometem a manutenção de áreas públicas como os parques urbanos, especialmente diante da crescente demanda por serviços de lazer, cultura, meio ambiente e bem-estar nas cidades.

Visto isso, analisar uma parceria, seja ela PPP ou concessão, torna-se especialmente complexo. De um lado, encontramos o setor público, que defende os direitos sociais; para além do que a população quer, o estado entra como o defensor daquilo que a população precisa. Do outro, o setor privado, que em primeiro plano visa o lucro.

A concessão de parques públicos à iniciativa privada, embora se apresente como alternativa à crise de financiamento do setor público, insere-se em um contexto mais amplo de transformação das cidades sob a lógica neoliberal. David Harvey (2008) argumenta que a cidade contemporânea tem sido moldada cada vez mais por interesses do capital, promovendo a mercantilização de espaços anteriormente públicos e coletivos. Nesse processo, o direito à cidade — entendido como o direito coletivo de moldar os espaços urbanos segundo necessidades sociais — é constantemente ameaçado por iniciativas que priorizam a rentabilidade em detrimento da inclusão e da justiça espacial. A apropriação de áreas verdes, como os parques

urbanos, revela-se um elemento central nesse debate, sobretudo quando sua gestão passa a ser regulada por contratos que buscam eficiência econômica, mas nem sempre garantem a equidade de acesso e a valorização do território como bem comum.

Nesse sentido, Ana Fani Carlos (1992) reforça a compreensão de que o espaço urbano é uma construção social, resultado de múltiplos interesses em disputa. Para a autora, a cidade não é apenas um cenário, mas o próprio conteúdo das relações sociais, sendo marcada por contradições que se expressam na forma como os espaços são apropriados, controlados e utilizados. No caso do PEAL, localizado em uma região limítrofe entre a Serra da Cantareira e o tecido urbano denso, essa contradição se expressa de forma evidente: o parque é simultaneamente patrimônio ecológico, espaço de lazer e objeto de concessão. A análise crítica dessa sobreposição de funções exige compreender que as concessões, mais do que modelos de gestão, são também instrumentos que refletem e moldam o projeto de cidade que está sendo construído e, portanto, devem ser avaliadas à luz de seus efeitos sobre o direito coletivo ao espaço urbano.

3.2 CONCESSÕES URBANAS: CONCEITO, ORIGEM E DIFERENCIAÇÃO EM RELAÇÃO À PRIVATIZAÇÃO

Apesar de sua crescente adoção, o modelo de concessão aplicado a parques públicos demanda análise crítica quanto aos seus limites estruturais. Embora mantenha formalmente a titularidade estatal, a concessão transfere à iniciativa privada a operação de bens coletivos com base em lógicas empresariais, o que pode conflitar com os princípios de universalidade, gratuidade e participação social. Como argumenta a literatura crítica (Harvey, 2014; Krinsky e Simonet, 2023), a gestão privada de espaços públicos tende a reproduzir formas sutis de exclusão e hierarquização de usos, especialmente em contextos urbanos marcados por desigualdade. Assim, a avaliação de tais modelos não deve se restringir à sua viabilidade jurídica ou administrativa, mas considerar seus impactos sobre a função pública e o direito coletivo ao espaço urbano.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2024), a concessão é um contrato administrativo pelo qual a administração pública delega a uma entidade privada a prestação de determinado serviço público ou a gestão de

determinado bem de uso comum. Esse modelo possui prazo determinado, condições previamente estabelecidas, transferência dos riscos operacionais e remuneração baseada na exploração do serviço ou da infraestrutura. Em última instância, “concessões são uma forma de contratação de serviços públicos” (p. 28).

As concessões também se distinguem das privatizações por sua natureza jurídica. Enquanto a privatização implica a alienação definitiva de ativos estatais ao setor privado, as concessões mantêm a propriedade do bem com o Estado, delegando apenas sua operação por tempo determinado. Como enfatiza o próprio IPEA (2024), a concessão representa uma forma de reorganização da ação estatal, baseada em contratos com metas de desempenho, indicadores de resultado e mecanismos de controle. Dardot e Laval (2016, *apud* IPEA, 2024) observam que esse modelo faz parte de um novo regime de governança pública que enfatiza a contratualização da ação estatal, sem necessariamente esvaziar sua função reguladora.

No Brasil, o modelo de concessão ganhou força a partir da década de 1990, em meio ao processo de reestruturação do Estado. Desde então, as concessões vêm sendo aplicadas em diversos setores, incluindo transporte, saneamento, iluminação pública e, mais recentemente, parques urbanos. A adoção dessas parcerias é impulsionada pela necessidade de modernização da gestão pública e pela escassez de recursos para investimentos diretos, sem que isso implique renúncia do Estado à titularidade ou à responsabilidade pelo serviço público concedido (IPEA, 2024).

No caso do Parque Estadual Alberto Löfgren, a proposta de concessão surgiu formalmente durante a 221^a Reunião Ordinária do Conselho Estadual do Patrimônio dos Parques Estaduais (CDPED), realizada em 19 de outubro de 2016. Na ocasião, foi apresentada a intenção de conceder à iniciativa privada a gestão de três parques localizados na Região Metropolitana de São Paulo: o Parque Estadual Cantareira (PEC), o Parque Estadual Jaraguá e o PEAL, cuja proposta foi encaminhada pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA). O documento destacou os equipamentos e espaços potencialmente concessionáveis e sugeriu a necessidade de aprofundamento dos estudos, considerando sinergias entre as propostas e a possibilidade de concessão conjunta dos três parques (Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2016).

Essa proposta inicial antecipa a adoção de um modelo de concessão híbrido e seletivo, no qual apenas parte da infraestrutura e dos serviços de uso público do parque seria delegada à gestão privada, enquanto a área de preservação integral, a

fiscalização ambiental e as diretrizes de conservação continuariam sob responsabilidade direta do poder público, por meio da Fundação Florestal e dos órgãos ambientais estaduais. A menção, na ata da reunião, à necessidade de aprofundar os estudos e avaliar possíveis sinergias entre os parques da região já indicava uma tentativa de desenvolver um modelo de gestão regional articulado, baseado em ganhos operacionais e estratégicos. Essa intenção se materializou posteriormente com a concessão conjunta do PEC e do PEAL, consolidando uma abordagem que busca eficiência contratual e integração entre unidades próximas e com características complementares. Embora o contrato tenha se consolidado de maneira conjunta, o estudo concentrou-se na gestão isolada do PEAL.

3.3 A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO E O DIREITO A CIDADE

O debate sobre a gestão de parques públicos por meio de concessões exige uma abordagem crítica que ultrapasse os aspectos técnicos e jurídicos, considerando os espaços urbanos como construções sociais atravessadas por disputas. Henri Lefebvre (2001), ao propor o conceito de “direito à cidade”, chama atenção para a necessidade de reconquistar o espaço urbano como obra coletiva, produzida não apenas pelas forças do capital e do Estado, mas também pelas práticas cotidianas e pelas aspirações da vida urbana.

Segundo Lefebvre, o espaço urbano não é um dado natural, mas sim um produto social, formado a partir das relações de poder e das estratégias de reprodução do capital. Essa perspectiva permite compreender que os parques públicos, ainda que tratados frequentemente como “equipamentos urbanos”, são também territórios de encontros, memória e resistência. Ao serem submetidos a processos de concessão, esses espaços passam a responder a lógicas privadas de gestão e eficiência, o que pode restringir a sua função enquanto bens comuns acessíveis e simbólicos.

David Harvey (2008), dialogando diretamente com Lefebvre, reforça que o direito à cidade não se limita ao acesso físico aos espaços, mas envolve o direito de participar da sua produção e transformação. Em sua análise crítica das políticas urbanas neoliberais, Harvey argumenta que a urbanização contemporânea tem sido marcada pela apropriação do espaço público como ativo econômico, o que transforma parques, praças e áreas verdes em oportunidades de negócio, frequentemente desconectadas das necessidades sociais.

Ana Fani Carlos (1992) complementa essa análise ao considerar que o espaço urbano expressa as contradições da sociedade. Para a autora, as cidades são campos de disputa simbólica e material. Com isso, é possível inferir que os parques públicos configuram-se como expressões dessas tensões. Sua apropriação — seja pela população local, pelos visitantes ou por agentes privados — revela o projeto de cidade que está em produção, muitas vezes excludente e orientado por interesses que não representam a coletividade.

Autores como Lefebvre (2001), Carlos (1992) e Harvey (2014) contribuem para compreender os riscos de mercantilização do espaço público e das formas de apropriação desigual da cidade. No entanto, este trabalho dialoga com essa crítica sem, contudo, assumir que o modelo concessivo seja, por definição, incompatível com a função pública. Nesse sentido, a análise da concessão do Parque Estadual Alberto Löfgren deve considerar se o modelo adotado promove de fato melhorias, garantindo o amplo direito à cidade, favorecendo o uso público, a conservação ambiental e o pertencimento social, ou se reforça a lógica de fragmentação territorial e apropriação desigual dos espaços urbanos.

3.4 MODELOS DE GESTÃO DE PARQUES URBANOS

No campo da gestão de parques urbanos, os modelos de administração são múltiplos, no Brasil e no Mundo. O IPEA (2024) destaca que a aplicação das concessões demanda flexibilidade institucional e capacidade regulatória por parte do poder público, uma vez que os arranjos podem variar desde concessões formais – com contrato administrativo de longo prazo e responsabilidades claramente definidas – até parcerias mais informais, como termos de cooperação ou apoio financeiro eventual por parte de empresas e organizações da sociedade civil.

Exemplos emblemáticos desse processo são observados na cidade de São Paulo, onde, a partir de 2017, a Prefeitura lançou um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para concessão de parques municipais. Segundo Sampaio, Sampaio e Pavão (2021), a partir dessa iniciativa, diferentes propostas de gestão passaram a ser formalizadas por meio de concessões. Contudo, já existiam modelos anteriores, como o do Parque Burle Marx, cuja gestão é realizada, desde os anos 1990, por uma fundação privada sem fins lucrativos mediante convênio com o poder público.

Domingues (2016), analisa instrumentos de gestão através da experiência do Parque Burle Marx. Inaugurado em 1995, o parque é gerido pela Fundação Aron Birmann. A fundação utiliza doações e eventos como principais fontes de financiamento, preservando o caráter ambiental e cultural do parque. Esse modelo, apesar de bem-sucedido, foi implementado antes de haver uma legislação específica para concessões e difere dos modelos de PPPs aplicados nas concessões de parques mais recentes. Contudo, é importante avaliar como a dependência de recursos privados pode influenciar o acesso e a inclusão social nesses espaços. Outros modelos, como o do Parque do Povo — apoiado por uma associação de empresas do entorno, e o do Parque Lina e Paulo Raia — que conta com patrocínio de uma instituição financeira — foram incorporados ou reconhecidos como experiências complementares à agenda de concessões, antes do PMI de 2017.

Essas experiências evidenciam que não existe um modelo único de concessão aplicável a todos os parques, mas sim uma multiplicidade de arranjos institucionais que devem ser adaptados ao perfil de cada parque e ao seu entorno. A presença de conselhos gestores, a compatibilização com planos de manejo e a participação da comunidade são fatores essenciais para o sucesso dessas parcerias, como também mostra a experiência do Central Park Conservancy, em Nova York. Wilson (2011) demonstra como a governança compartilhada entre o poder público e uma organização sem fins lucrativos, financiada por doações e eventos, possibilitou a revitalização e manutenção sustentável do parque, sem perda de seu caráter público.

Em contraponto, o caso do Parque Ecológico Gunnar Vingren, analisado por Cardoso, Sobrinho e Vasconcellos (2017), evidencia os riscos da ausência de participação social e de um modelo de gestão estruturado. A frágil atuação do conselho gestor e a limitada capacidade do município para implementar políticas integradas permitiram a degradação ambiental do parque e a sua apropriação irregular por interesses particulares.

No caso do PEAL, cuja concessão envolve uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, o desafio é ainda maior. A concessão parcial da gestão deve respeitar os limites legais impostos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), ao mesmo tempo em que busca viabilizar a manutenção e o uso público sustentável. A análise comparativa entre as experiências internacionais e a de São Paulo permite compreender as especificidades do modelo adotado no PEAL,

seus riscos e oportunidades, especialmente no que se refere à dualidade funcional do parque como área de lazer e espaço de conservação ambiental.

3.5 AS FRAGILIDADES DAS CONCESSÕES

Apesar dos benefícios frequentemente associados às concessões e parcerias público-privadas na gestão de parques urbanos, como a ampliação da capacidade de investimento e a melhoria dos serviços prestados, é fundamental reconhecer os possíveis impactos negativos desses arranjos, especialmente quando não acompanhados de mecanismos adequados de controle público, transparência e participação social.

Krinsky e Simonet (2023) argumentam que as PPPs não apenas se integraram à gestão pública, mas se tornaram parte do seu modelo normativo, naturalizando uma lógica de mercado na administração de bens coletivos. Isso pode resultar na diluição da responsabilidade do Estado e na redução da transparência, uma vez que os contratos muitas vezes são tecnicamente complexos e de difícil acesso e compreensão por parte da sociedade. Além disso, há o risco de que os interesses comerciais dos concessionários se sobreponham ao interesse público, especialmente em espaços de uso gratuito e caráter inclusivo, como os parques urbanos.

A experiência internacional reforça essa preocupação. Em seu estudo sobre cinco parques norte-americanos, Wilson (2011) destaca que, embora modelos como o do Central Park Conservancy e do Discovery Green, em Houston, tenham alcançado altos padrões de qualidade, esses espaços passaram a depender fortemente de financiamento privado e iniciativas de arrecadação como eventos pagos e patrocínios corporativos. Isso pode gerar processos de elitização do uso, exclusão de determinados grupos sociais, além de criar ambientes urbanos voltados prioritariamente para os interesses de investidores e visitantes de maior poder aquisitivo.

No Brasil, esse risco também é perceptível. Domingues (2016), ao analisar a gestão do Parque Burle Marx em São Paulo, destaca que a captação de recursos por meio de eventos, patrocínios e parcerias institucionais é fundamental para a sustentabilidade da gestão privada. Contudo, o Parque Burle Marx está inserido em um bairro nobre da cidade de São Paulo, e Domingues (2016) alerta que esse modelo pode não ser replicável em contextos em que o entorno não apresenta forte

capacidade de mobilização de recursos ou o parque não possui atrativos turísticos ou imobiliários que interessem patrocinadores.

A situação do PEAL exige atenção redobrada nesse sentido. Trata-se de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, regida pela Lei nº 9.985/2000 (SNUC), o que impõe restrições legais ao uso econômico do espaço. Ao contrário de modelos como o do Burle Marx, que são juridicamente mais flexíveis por não estarem inseridos em unidades de conservação federais ou estaduais, o PEAL possui objetivos específicos de preservação da biodiversidade e de promoção da educação ambiental, o que limita o potencial de exploração comercial direta.

Além disso, a dualidade funcional do PEAL — que combina aspectos de parque urbano com os de uma unidade de conservação — agrava os desafios de gestão, pois exige conciliar a pressão por uso público recreativo com a necessidade de preservar áreas sensíveis e controladas. Esse conflito estrutural pode ser intensificado se os instrumentos contratuais da concessão não forem suficientemente claros quanto aos limites de atuação da concessionária e aos critérios de monitoramento ambiental e social.

3.6 FERRAMENTAS CONTRATUAIS NAS CONCESSÕES DE PARQUES

A eficácia de qualquer modelo de concessão depende diretamente da robustez e clareza dos instrumentos contratuais que o estruturam. No caso de parques urbanos — especialmente quando se trata de áreas ambientalmente sensíveis —, o contrato de concessão deve ser compreendido como uma ferramenta estratégica para equilibrar eficiência operacional e a preservação do interesse público. Conforme destaca o IPEA (2024), os contratos devem ir além da simples delegação de responsabilidades, incorporando instrumentos de regulação, monitoramento, avaliação de desempenho e instâncias de participação social.

Em São Paulo, como demonstram Sampaio, Sampaio e Pavão (2021), os contratos de concessão mais recentes incluem elementos como: termos de referência detalhados, cadernos de encargos com obrigações operacionais específicas, planos de manutenção e planos de manejo simplificados, além de indicadores de desempenho. Esses instrumentos visam garantir que a concessionária cumpra padrões mínimos de qualidade e mantenha a integridade ambiental e social dos parques sob sua gestão.

O estudo do IPEA (2024) aponta os seguintes elementos como fundamentais para contratos de concessão bem estruturados:

- a) Definição clara do objeto da concessão, com metas e resultados mensuráveis;
- b) Plano de investimentos e cronograma físico-financeiro de execução;
- c) Indicadores de desempenho (qualitativos e quantitativos), com mecanismos de recompensa e sanção;
- d) Regras objetivas para a exploração de receitas acessórias, com limites para evitar a comercialização excessiva;
- e) Previsão de governança participativa, por meio de conselhos gestores, audiências públicas e comitês de acompanhamento.

Esses elementos são particularmente relevantes para o PEAL. Por se tratar de uma UC, seu contrato deve ser compatível com o Plano de Manejo vigente e com as diretrizes do SNUC, que exigem a priorização do uso público sustentável e da educação ambiental. A ausência de metas claras, indicadores mensuráveis e regras para a revisão contratual pode comprometer a transparência e a eficiência da concessão.

Domingues (2016), ao estudar a gestão do Parque Burle Marx, aponta que a compatibilidade entre os instrumentos de gestão contratual e os instrumentos de planejamento ambiental — como o Plano Diretor e o Plano de Manejo — é condição indispensável para o equilíbrio entre a lógica financeira e os objetivos ecológicos do parque. No PEAL, isso implica que os contratos devem não apenas delimitar obrigações operacionais, mas também incorporar compromissos com a conservação da biodiversidade, a recuperação de áreas degradadas, a ampliação do acesso público e a valorização do patrimônio ambiental e cultural do parque.

3.7 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A concessão de parques estaduais, como o PEAL, insere-se em um contexto jurídico e político que visa equilibrar a conservação ambiental com a participação da iniciativa privada na gestão de áreas protegidas. Algumas leis são marcos relevantes na consolidação do entendimento sobre a importância dos parques brasileiros e o papel estratégico da iniciativa privada na sua administração.

Instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, o SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação no

Brasil. Os Parques Estaduais são classificados como unidades de proteção integral, cujo objetivo principal é preservar a natureza, permitindo uso público com restrições determinadas pelo Plano de Manejo.

Além de ser o órgão responsável pelo monitoramento, proteção e fiscalização de UCs federais, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) também desempenha papel estratégico no fomento à pesquisa e no planejamento da gestão dessas áreas. Um de seus instrumentos mais relevantes nesse sentido é o “Roteiro Metodológico de Revisão de Planos de Manejo” (ICMBio, 2018), desenvolvido como diretriz para unidades federais de conservação. Embora voltado principalmente para o contexto federal, esse roteiro oferece fundamentos conceituais e metodológicos que podem ser aplicados, com as devidas adaptações, à gestão de áreas verdes em todas as esferas de governo.

No estado de São Paulo, a Fundação Florestal é a responsável pela administração dos Parques Estaduais. A legislação estadual complementa as diretrizes federais, estabelecendo normas específicas para a gestão e concessão dessas áreas. A Lei nº 6.884, de 1962, por exemplo, dispõe sobre a criação e administração de parques estaduais, florestas e monumentos naturais. Seu artigo 4º já previa a possibilidade de concessões a pessoas físicas ou jurídicas para a construção e operação de atividades voltadas à visitação pública, como hotéis, restaurantes, clubes e museus. No entanto, essa mesma legislação impõe limites rigorosos: o artigo 6º estabelece que ao menos 30% da área total do parque deve permanecer livre em um único contínuo, e que a soma de todas as concessões não pode ultrapassar 1% da área total do parque (São Paulo, 1962).

É somente em 2016 que a Assembleia Legislativa do Estado sanciona a Lei 16.260, que autoriza a concessão e exploração parcial ou total de áreas estaduais por um período de até 30 anos. A lei estabelece o plano de manejo como instrumento orientador das diversas responsabilidades da concessionária e apresenta diretrizes para a elaboração dos contratos, além de incluir uma lista com 25 áreas abrangidas pela legislação (São Paulo, 2016).

Embora a propriedade continue pública, a transferência da operação à iniciativa privada pode resultar em barreiras sutis, porém significativas, ao uso democrático dos parques, como a excessiva comercialização de áreas estratégicas, a segmentação do público atendido e a elitização do espaço (IPEA, 2024). A Lei nº 16.260/2016 estabelece condicionantes relevantes, ao vincular as concessões ao respeito ao Plano

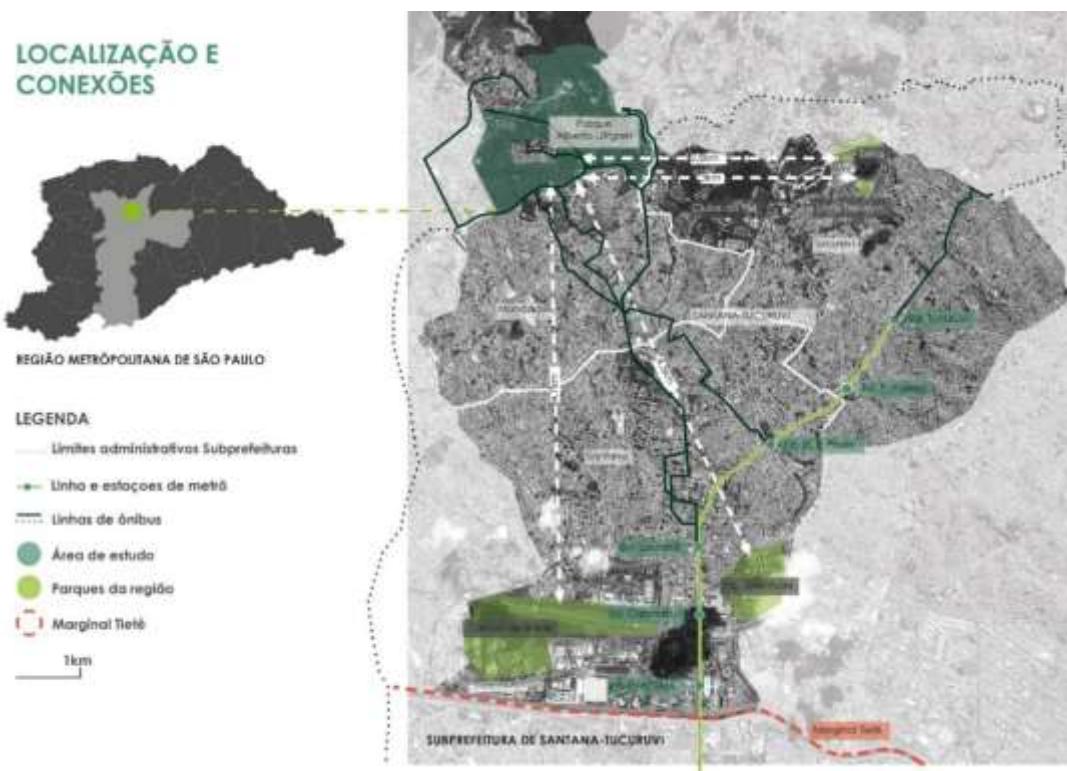
de Manejo e à legislação ambiental vigente, bem como à obtenção de aprovações pelos órgãos competentes e conselhos das unidades de conservação. Determina que os concessionários realizem investimentos em infraestrutura, manutenção, manejo e restauração florestal sustentável, aplicando os recursos provenientes da concessão na gestão e conservação da unidade, conforme definido em contrato. Esses dispositivos buscam assegurar que as concessões preservem o caráter público das áreas e contribuam para a melhoria da infraestrutura e da gestão do bem concessionado, embora sua eficácia dependa da forma como são implementados e fiscalizados.

4 O ESTUDO DE CASO: O PARQUE ESTADUAL ALBERTO LÖFGREN

4.1 LOCALIZAÇÃO E GEOGRAFIA

O Parque Estadual Alberto Löfgren está situado na Zona Norte de São Paulo, entre os distritos de Cachoeirinha, Tucuruvi, Mandaqui e Tremembé (Figura 3). O parque ocupa uma área de 187 hectares, com um perímetro de 7.663 metros.

Figura 3 – Localização do Parque Estadual Alberto Löfgren



Fonte: Base Ikonos – CESAD com composição pela autora (2019)

4.2 HISTÓRICO

O Parque Estadual Alberto Löfgren, foi idealizado muito antes da sua fundação, pelo naturalista sueco que hoje nomeia o parque. Em 1896, Löfgren consegue a desapropriação, através do decreto 335, de 174 hectares para a fundação do que seria o Horto Botânico na época (Rocha; Cavalheiro, 2001, p. 580 *apud* Persiani, 2012).

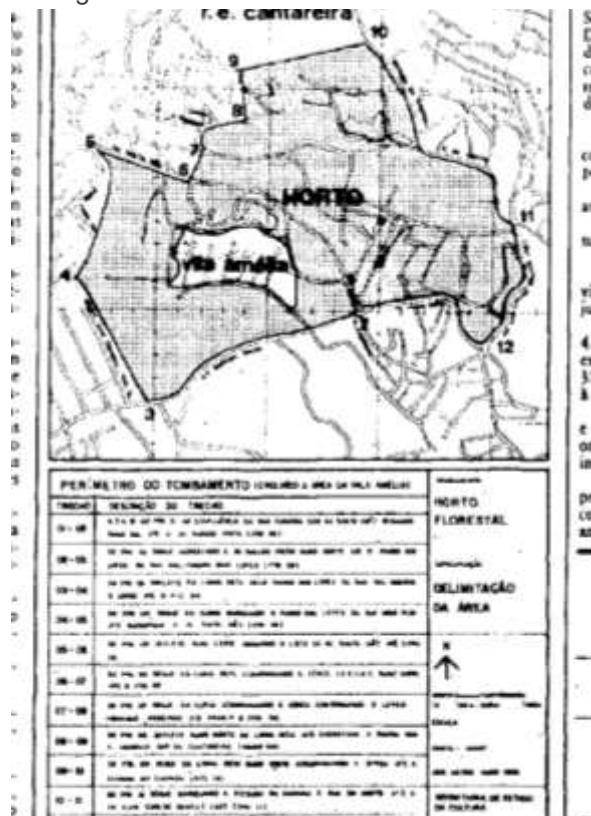
Originalmente, o PEAL era destinado à preservação de espécies vegetais nativas e exóticas. Ao longo das décadas, o parque passou por várias transformações, que alteraram seu nome e sua gestão. Embora o nome “Horto Florestal” ainda seja amplamente utilizado, a Lei Estadual nº 8.212, de 1993, renomeou a área como Parque Estadual Alberto Löfgren, em homenagem ao naturalista sueco que foi fundamental em sua fundação. O parque tornou-se o núcleo do Instituto e da Fundação Florestal e, em 1983, foi tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico (CONDEPHAAT) (Figura 4).

A gestão do PEAL passou por mudanças significativas nos últimos anos, especialmente com a promulgação da Lei Estadual nº 17.293 de 2020, que extinguiu o Instituto Florestal e transferiu suas atribuições. De acordo com o Artigo 64, as atividades de pesquisa foram destinadas à nova unidade que unificou os Institutos de Botânica e Geológico, enquanto as demais atividades foram transferidas à Fundação Florestal. Esse processo visou integrar as funções administrativas dos institutos, centralizando-as na Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, o que impactou diretamente a gestão do PEAL.

Em 2021, o Decreto Estadual nº 65.796 transferiu a administração do Parque Estadual Alberto Löfgren para a Coordenadoria de Parques e Parcerias, também vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Essa reorganização aconteceu simultaneamente ao fechamento do contrato de concessão, em consonância com as novas diretrizes estaduais para a administração de áreas sob concessão privada.

Embora sua fundação esteja intimamente associada a estudos e a um ideal de conservação do meio natural, o estado de preservação do parque sofreu diversos

Figura 4 – Tombamento do Horto Florestal



Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo (1983)

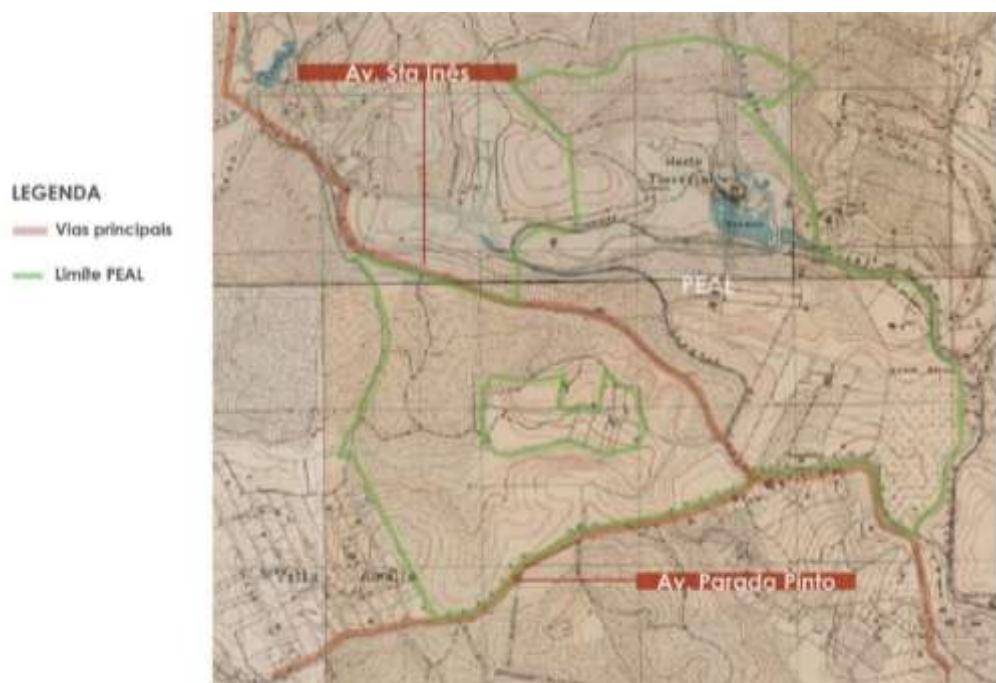
desgastes ao longo dos anos. Essas alterações, apesar de importantes à época, dificultam o rastreamento de orçamentos e investimentos destinados ao parque, além de complicar a investigação e a atribuição de responsabilidades pelo abandono que o parque sofreu ao longo do tempo. Portanto, é essencial compreender como o parque se estruturou ao longo dos anos e como se encontra atualmente.

4.3 CONSOLIDAÇÃO DO TERRITÓRIO

A análise de publicações e mapas históricos permite observar como o processo de plantio no território do PEAL evoluiu ao longo dos anos e como seu perímetro foi se consolidando, mantendo-se em grande parte semelhante à sua configuração original. Para ilustrar essa evolução, foram utilizadas ortofotos e mapas históricos, como o Sara Brasil (1930) e o VASP Cruzeiro (1954), que destacam os principais elementos que ajudaram a formar os limites do parque, como os conhecemos hoje.

No mapa Sara Brasil (Figura 5), a área pontilhada indica a vegetação, mostrando que o plantio estava se consolidando, mas ainda não abrangia todo o perímetro atual do parque. É possível perceber o papel de grandes avenidas, como a Avenida Parada Pinto e a Avenida Santa Inês, que já atravessavam e delimitavam o parque desde sua fundação.

Figura 5 – Mapa Sara Brasil com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais



Fonte: Composição da autora sobre mapa Sara Brasil Geosampa (2024)

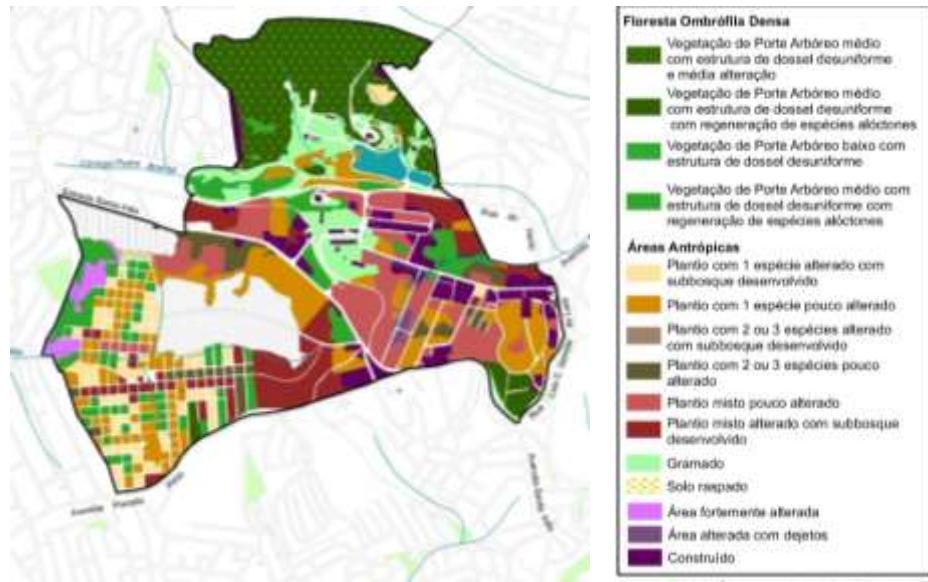
Figura 6 – Mapa VASP Cruzeiro com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais



Fonte: Composição da autora sobre Mapa VASP Cruzeiro Geosampa (2024)

No mapa VASP Cruzeiro (Figura 6), embora o perímetro do parque não esteja completamente representado, é evidente o uso do “loteamento” para organizar e mapear a vegetação, destacada em áreas verdes. A estruturação do plantio é detalhada no Plano de Manejo atual do parque, que preserva a lógica inicial de organização do espaço (Figura 7).

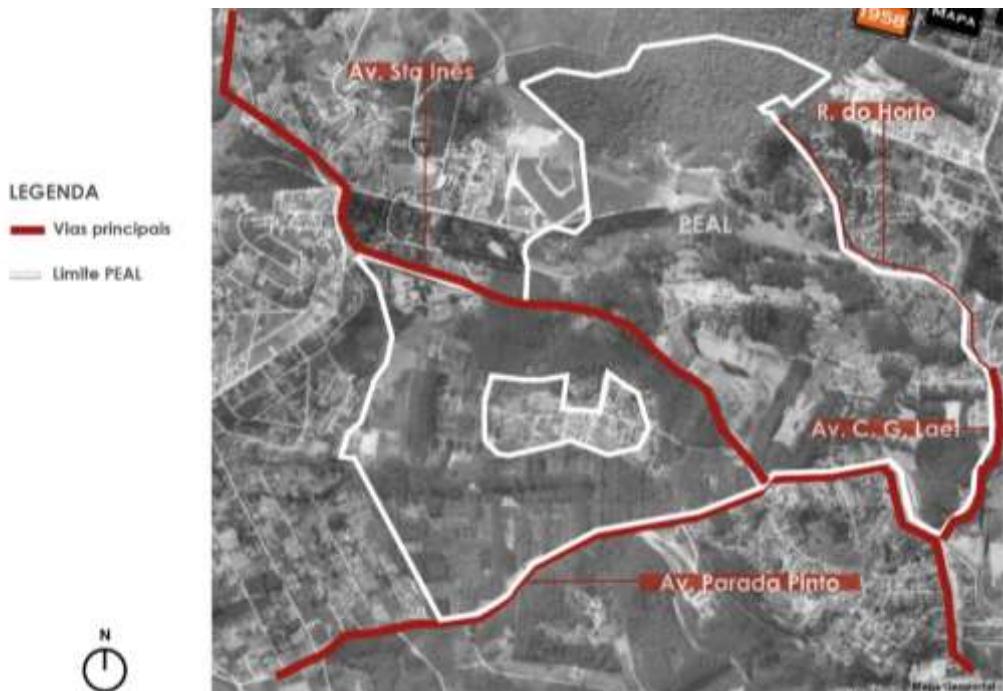
Figura 7 – Mapa extraído do Plano de Manejo - Tipos vegetacionais



Fonte: Geosampa (2024)

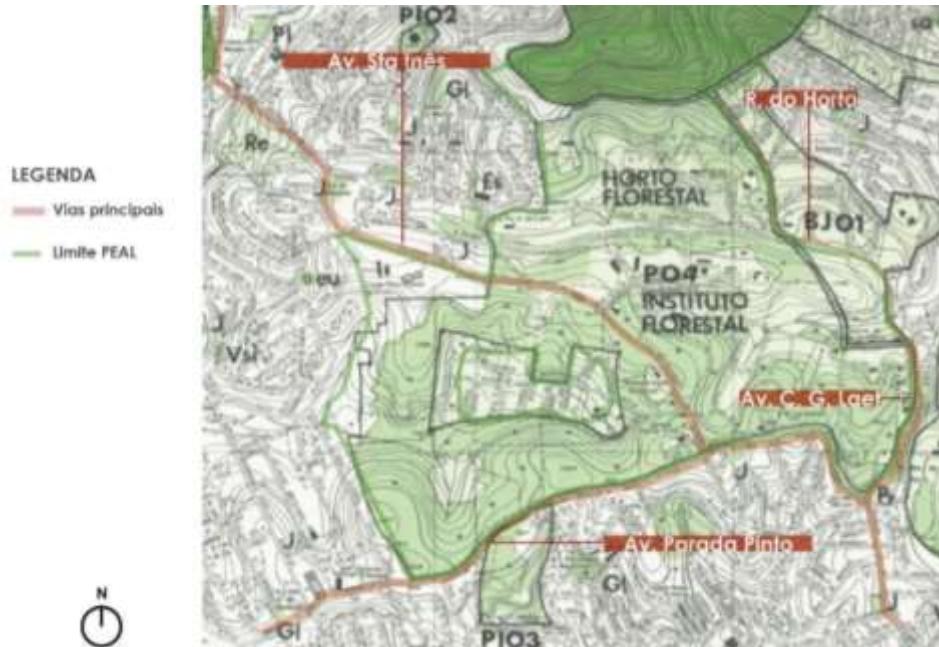
O Geoportal Memória Paulista oferece imagens de 1958 da região metropolitana de São Paulo (Figura 8), nas quais é possível perceber a consolidação do plantio no território do parque. Essas imagens também mostram o surgimento de novas vias, como a Avenida Carlos Gentili de Laet e a Rua do Horto, que também ajudaram a estruturar os limites do parque.

Figura 8 - Ortofoto de 1958 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais



Fonte: Composição da autora sobre ortofoto Geoportal Memória Paulista (2024)

Figura 9 - Publicação de 1988 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais



Fonte: Composição da autora sobre mapa “Publicação 1988 – Vegetação” Geosampa (2024)

No Geosampa, plataforma digital da prefeitura de São Paulo, há uma base de dados intitulada "Publicação 1988 – Vegetação" (Figura 9), que mapeia a vegetação declarada como "Patrimônio Ambiental do Município". Essa publicação revela o perímetro consolidado à época como o Horto e Instituto Florestal, ligeiramente menor do que a área reconhecida atualmente como o parque.

Por fim, as Ortofotos disponíveis no Geosampa, referentes aos anos de 2004 (Figura 10), 2017 (Figura 11) e 2020 (Figura 12), permitem observar como o limite do parque se consolidou ao longo do tempo, mantendo-se praticamente inalterado nessas últimas décadas. Esses registros históricos e visuais reforçam o caráter contínuo da preservação do território do PEAL e a importância de suas delimitações para a gestão e conservação ambiental.

Figura 11 – Ortofoto de 2004 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais



Fonte: Composição da autora sobre Ortofoto Geosampa (2024)

Figura 10 – Ortofoto de 2017 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais



Fonte: Composição da autora sobre Ortofoto Geosampa (2024)

Figura 12 – Ortofoto de 2020 com demarcação do perímetro do PEAL e vias principais



Fonte: Composição da autora sobre Ortofoto Geosampa (2024)

4.4 DUALIDADE FUNCIONAL

O Parque apresenta uma dualidade peculiar ao combinar as características de uma Unidade de Conservação de proteção integral com as de um parque urbano. O próprio Plano de Manejo do Parque Estadual Alberto Löfgren destaca essa peculiaridade:

O Parque Estadual Alberto Löfgren, também conhecido como Horto Florestal, caracteriza-se como uma das poucas opções de ambiente natural na região em que está inserido, a zona norte da cidade de São Paulo. Embora seja uma UC de proteção integral, sua identidade está fortemente associada à prática de recreação, diferenciando-a das demais unidades de conservação de mesma categoria, confundindo-a, muitas vezes, com um parque urbano (São Paulo, 2012, p. 23).

No entanto, no mesmo documento, o parque é referido como um Parque Urbano:

As características gerais da região norte e a grande carência de equipamentos sociais de cultura e de lazer transformaram o Parque Estadual Alberto Löfgren em um grande parque urbano e de lazer, com visitação intensa (São Paulo, 2012, p. 10).

Novamente, em outro trecho:

Este parque urbano, com a sua longa permanência no tempo, integra a história do lazer na cidade de São Paulo, pois se percebe desde a sua constituição que ele se insere no meio urbano como local de entretenimento. (São Paulo, 2012, p. 147).

Segundo o SNUC, as unidades de Proteção Integral têm como objetivo a preservação da natureza, permitindo apenas o uso indireto de seus recursos naturais, o que implica em regras e normas mais restritivas (Brasil, 2000). Em contraste, parques urbanos são espaços públicos voltados para o lazer, com áreas verdes que promovem atividades recreativas, esportivas e de convivência social.

Essa sobreposição de funções gera um conflito natural: o Parque, enquanto UC, deveria priorizar a preservação de seus ecossistemas, limitando o uso humano devido ao impacto gerado. No entanto, sua área de uso público, classificada como Zona de Uso Intensivo, atrai uma alta demanda por lazer, com uma visitação estimada em 1.600.000 no ano de 2019, segundo o contrato de concessão. Nessas áreas, encontram-se trilhas, lagos, equipamentos de esporte, o Museu Florestal e o Palácio de Verão do Governador. São recursos paisagísticos e históricos que representam muito mais do que simples elementos de preservação ambiental, mas também fazem parte da história e da cultura de lazer da cidade.

Dessa forma, o Parque Estadual Alberto Löfgren enfrenta constantemente o desafio de equilibrar a preservação ambiental, exigida pela legislação das unidades de conservação, com as expectativas e demandas de lazer da população. Esse cenário torna a gestão do parque complexa, pois qualquer concessão privada deverá encontrar soluções que conciliem a proteção da biodiversidade com o papel recreativo que o parque desempenha para os usuários do parque e habitantes da região.

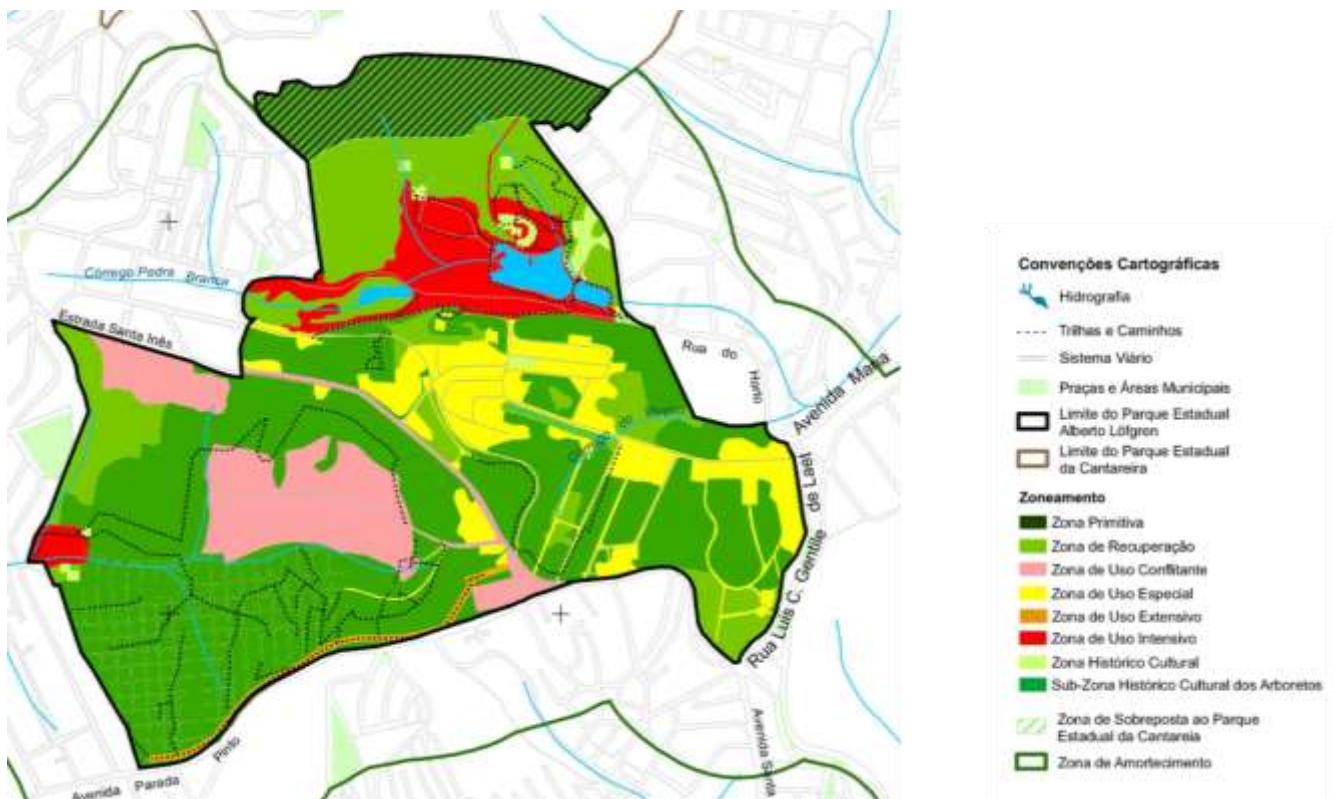
4.5 AVALIAÇÃO DO PLANO DE MANEJO

O Plano de Manejo do PEAL foi publicado em 2012. Segundo o site do Ministério do Meio Ambiente, “[t]oda UC deve ter um plano de manejo, que deve ser elaborado em função dos objetivos gerais pelos quais ela foi criada” (Ministério do Meio Ambiente, 2024). O documento define diretrizes para o uso e manejo dos recursos naturais da UC, incluindo seu entorno. Ele também pode prever a implantação de estruturas físicas na UC para minimizar impactos negativos, preservar processos ecológicos e evitar a simplificação dos sistemas naturais.

Uma de suas principais ferramentas é o zoneamento, que organiza a UC em zonas com diferentes níveis de proteção e regras de uso. Além disso, o plano busca integrar a UC à vida econômica e social das comunidades vizinhas, fator essencial para sua implementação eficaz. Também é nesse documento que são estabelecidas as regras de visitação (Ministério do Meio Ambiente, 2024).

O documento reflete um esforço para equilibrar a conservação ambiental e o uso público do espaço, mas enfrenta desafios devido às restrições impostas pelas regulamentações. A divisão do parque em diferentes zonas de uso (Figura 13), traz diretrizes específicas para cada delimitação. Estabelece áreas com diferentes graus de intervenção humana e tipos de uso, com o objetivo de organizar as atividades de acordo com a preservação dos recursos naturais e a promoção de atividades recreativas e educativas.

Figura 13 – Zoneamento do PEAL



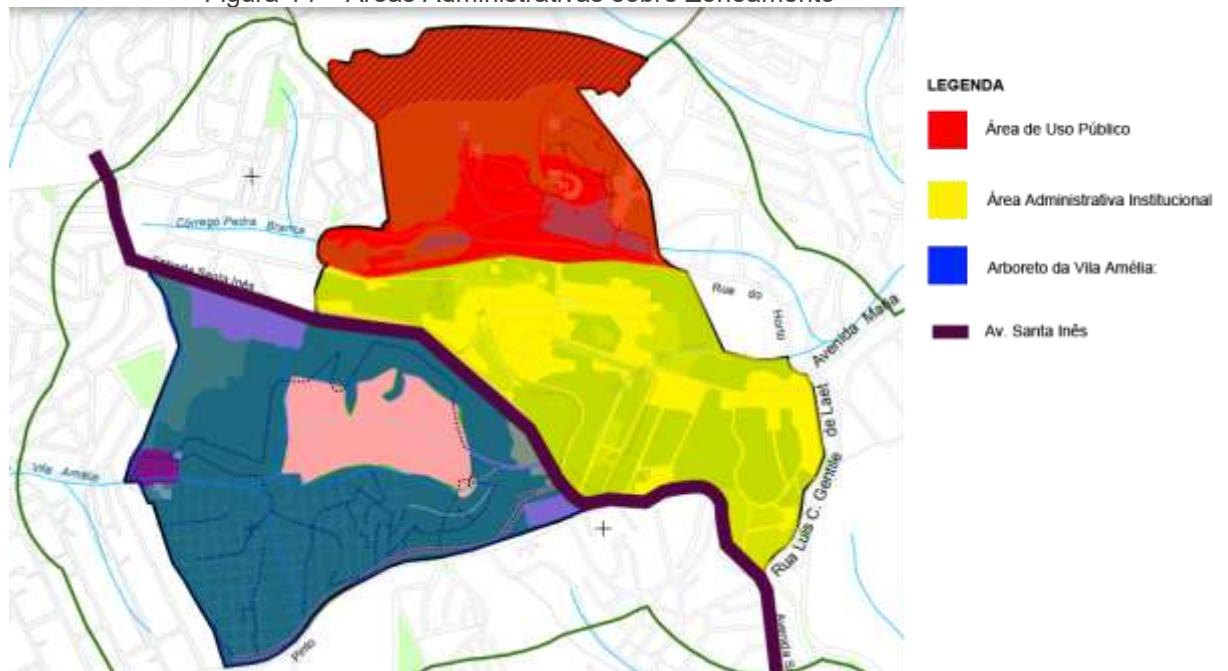
Fonte: Plano de Manejo (2012)

O Plano estabelece que a gestão do PEAL é dividida em três grandes áreas: Área de Uso Público, Área Administrativa Institucional e Arboreto da Vila Amélia. Cada uma dessas áreas desempenha funções específicas, alinhadas aos objetivos de conservação e uso público do parque.

- 1. Área de Uso Público:** Localizada na porção norte, esta área é destinada a atividades recreativas e recebe intensa visitação. Trilhas, lagos, o Museu Florestal e o Palácio de Verão do Governador estão situados nesta zona, que é classificada como Zona de Uso Intensivo.
 - 2. Área Administrativa Institucional:** Situada na porção central, abriga as sedes do Instituto Florestal e da Fundação Florestal, além de outros departamentos e infraestruturas administrativas e residências de funcionários do parque. Esta área é classificada como Zona de Uso Especial, destinada a atividades de administração e pesquisa científica.
 - 3. Arboreto da Vila Amélia:** Esta área, na porção sul do parque, é menos acessível ao público e focada em atividades de conservação e recuperação ambiental. O arboreto é uma importante zona histórico-cultural e serve como espaço para o monitoramento e estudo da flora e fauna locais.

O Plano de Manejo descreve esses perímetros de acordo com o zoneamento, mas não mapeia o que seriam essas áreas, e isso abre margem para interpretação. Seguindo a descrição do plano de manejo e conhecendo o local, a divisão mais coerente para a autora seria conforme a Figura 14.

Figura 14 – Áreas Administrativas sobre Zoneamento



Fonte: Plano de Manejo com composição pela autora (2025)

A delimitação da área de Uso Público (Figura 15) é consenso, é a área de maior visitação, que contém os lagos e mais infraestrutura. Já a divisão da Área Administrativa Institucional para a Área do Arboreto da Vila Amélia, na visão da autora, é consequência das características de ocupação e da Avenida da Santa Inês, que atua como uma barreira física entre as duas áreas. A área institucional (Figura 16) é de acesso restrito, inclui residências de funcionários e edifícios institucionais integrados ao parque e sem divisões físicas claras como muros, mas com controle de acesso e fiscalização nos portões. Já a Área do Arboreto (Figura 17), por sua vez, é caracterizada pela presença de poucas edificações, apenas em suas extremidades, com acesso direto à avenida; a área não possui restrição nem controle de acesso.

Figura 15 – Área de Uso Público



Fonte: Acervo próprio (2024)

Figura 16 – Portão de Acesso a Área Institucional



Fonte: Acervo próprio (2019)

Figura 17 – Área do Arboreto da Vila Amélia



Fonte: Acervo próprio (2024)

4.6 ZONEAMENTO – ARBORETO DA VILA AMÉLIA

O Arboreto da Vila Amélia (Figura 14) é uma área de grande valor histórico, cultural e ambiental, mas enfrenta desafios significativos devido às restrições impostas pelo zoneamento e à falta de intervenções adequadas. Apesar de conter zonas de Uso Intensivo, de Recuperação e de Uso Extensivo, a sua maior parte está categorizada como Zona Histórico-Cultural, e a regulamentação atual limita as possibilidades de uso e manejo, resultando em um estado de estagnação, que dificulta melhorias substanciais e a integração plena dessa área às demais dinâmicas do parque.

A Zona de Uso Intensivo (Figura 13), localizada na região oeste do arboreto, é a única com maior flexibilidade para uso e ocupação. Contudo, essa área é limitada a uma pequena extensão, restringindo oportunidades de exploração e desenvolvimento que poderiam tornar o arboreto mais atrativo e funcional.

Por sua vez, a Zona de Recuperação (Figura 18) concentra áreas significativamente degradadas, demandando intervenções para restaurar o equilíbrio ambiental. No entanto, as diretrizes rígidas restringem o manejo à abertura de trilhas para fins exclusivamente técnicos, como fiscalização, pesquisa ou monitoramento. Essa abordagem não considera a importância de criar atrativos que incentivem o uso público responsável e desestimulem atividades informais e prejudiciais. Atualmente, a

única interação permitida com a comunidade local é por meio de atividades de educação ambiental. Essa limitação, combinada com a ausência de infraestrutura básica, como trilhas acessíveis ou equipamentos de apoio, dificulta tanto a fiscalização quanto a construção de uma cultura de valorização e cuidado com o espaço público. Sem atrativos ou incentivos claros para a comunidade, a zona de recuperação permanece vulnerável ao vandalismo e ao descarte inadequado de resíduos (Figura 19). Essa área não foi concedida junto ao restante da Concessão do PEAL e atualmente encontra-se isolada entre áreas concedidas, como destacado na imagem abaixo:

Figura 18 – Zona de Recuperação sobre Mapa Área da Concessão



Fonte: Composição da autora sobre Contrato de Concessão (2025)

Figura 19 – Zona de Recuperação - Arboreto da Vila Amélia sem sinais de manejo e com indícios de incêndio.



Fonte: Acervo próprio (2019)

A Zona de Uso Extensivo (Figura 13) restringe-se a uma faixa destinada à ciclovia próxima à Avenida Parada Pinto, e apresenta potencial para atividades recreativas de baixo impacto. Entretanto, as regulamentações rígidas, como a proibição do uso de outros equipamentos recreativos além de bicicletas e a restrição à instalação de lixeiras, inibem sua capacidade de atrair e engajar visitantes. Atividades coletivas e eventos que poderiam fomentar a apropriação do espaço também são proibidos, restringindo ainda mais sua utilidade e acessibilidade.

As áreas classificadas como de Uso Conflitante, como o bairro da Vila Amélia e a Igreja de Santa Cruz (Figura 13), trazem ainda mais complexidade à gestão do arboreto. Embora o Plano de Manejo proponha a retirada desses “objetos de conflito” das áreas do PEAL, há uma evidente desconexão entre as delimitações históricas e os usos estabelecidos, desconsiderando a existência de uma comunidade consolidada com mais de 300 famílias e um patrimônio cultural de relevância regional. A tentativa de desclassificar essas áreas ignora seu valor histórico, social e comunitário, agravando os desafios de gestão integrada do parque.

A Zona Histórico-Cultural e a Sub-Zona Histórica do Arboreto (Figura 13), que correspondem à maior área do parque, possuem um potencial significativo para a valorização do patrimônio histórico e ambiental, mas também se encontram subutilizadas devido às restrições impostas pelo plano (Figura 20). Embora essas

zonas permitam atividades como educação ambiental e recreação, não é autorizada a instalação de estruturas ou equipamentos que possam ampliar a interação comunitária ou possibilitar parcerias para a captação de recursos. Mesmo ações simples, como a colocação de placas informativas patrocinadas, são inviabilizadas, limitando as oportunidades de melhorar o espaço e promover sua preservação.

Figura 20 – Sub-Zona Histórico-Cultural do Arboreto



Fonte: Acervo próprio (2019)

Embora o zoneamento tenha como propósito proteger as características do arboreto, a maneira como está consolidada restringe iniciativas que podrían não apenas mitigar os impactos atuais, mas também transformar a área em um espaço de convivência e aprendizado ambiental.

Esses desafios se refletem na dificuldade de implementar ações de revitalização, o que resulta em um estado de estagnação, com o arboreto sendo alvo de práticas informais, como vandalismo e descarte inadequado de lixo (Figura 21). A falta de infraestrutura e de possibilidades de melhoria impede que o local se torne um espaço atrativo para visitantes e parceiros que poderiam contribuir para sua preservação e revitalização.

4.7 ZONEAMENTO – ÁREA DE USO PÚBLICO

A Área de Uso Público do PEAL (Figura 14), amplamente reconhecida pela população como o tradicional “Horto Florestal”, desempenha papel central na dinâmica do parque por concentrar os principais atrativos turísticos, culturais e recreativos. Esta porção do parque, localizada predominantemente na sua extremidade norte, destaca-se não apenas pela alta visitação, mas por ser o foco principal das intervenções previstas no contrato de concessão firmado com a iniciativa privada.

Figura 21 – Área do Arboreto – Administração do Instituto - Gradil violado e lixo dentro do PEAL



Fonte: Acervo próprio (2024)

Figura 22 – Foto do lago maior



Fonte: Acervo próprio (2019)

O zoneamento desta área é estruturado em quatro zonas específicas, conforme definido pelo Plano de Manejo: Zona de Uso Intensivo, Zona Primitiva, Zona Histórico-Cultural e Zona de Recuperação. Cada uma delas responde a funções distintas, alinhadas aos objetivos de conservação, uso público, educação ambiental e valorização do patrimônio natural e histórico-cultural.

A Zona de Uso Intensivo (Figura 13) concentra a experiência recreativa do parque. Sua infraestrutura é adaptada para receber elevado fluxo de visitantes e viabilizar múltiplas formas de lazer e contemplação. São características marcantes dessa zona os caminhos asfaltados, os três lagos do parque (Figura 22), áreas de convivência e espaços para atividades físicas ao ar livre. O grau de intervenção permitida nesta zona é mais flexível, o que favorece investimentos em infraestrutura, serviços e equipamentos voltados à melhoria da experiência dos usuários.

Figura 23 – Quadras esportivas



Fonte: Acervo próprio (2019)

Do ponto de vista da concessão, esta é a área com maior atratividade econômica e viabilidade operacional, sendo o núcleo de atividades comerciais, como cafés, aluguel de bicicletas, quiosques e eventos culturais. É nessa zona que ficam “os serviços oferecidos ao público”, como os sanitários, o estacionamento e o centro de visitantes, espaço dedicado a dar suporte ao usuário. Essa flexibilidade torna a Zona de Uso Intensivo o ponto focal para geração de receitas que viabilizem a manutenção e a conservação das demais áreas do parque.

Para além de receber o usuário, o objetivo da Zona de Uso Intensivo é fornecer ao visitante conhecimento sobre questões ambientais e históricas, através de exposições, folders e ações educativas. Para este fim, o centro de visitantes constitui um dos principais equipamentos de apoio a visitação em unidades de conservação, desempenhando papel estratégico na educação ambiental e na promoção da sensibilização para a conservação da biodiversidade. De acordo com o ICMBio, tais estruturas são recomendadas em zonas de uso intensivo por contribuírem para qualificar a experiência do visitante e minimizar impactos negativos ao meio ambiente, além de funcionarem como pontos de apoio logístico e integração comunitária. (ICMBio, 2018).

A Zona Histórico-Cultural (Figura 13) abriga alguns dos principais marcos simbólicos e arquitetônicos do PEAL. Destacam-se o Palácio de Verão do Governador do Estado (Figura 24), edificação de relevância histórica e arquitetônica, atualmente

utilizada como sede da administração da concessão, e o Museu Florestal Octávio Vecchi, exemplar único de museu, com um histórico notável de educação e pesquisa. Segundo o Plano de Manejo, é nesta zona que estão localizadas as edificações que são patrimônio histórico-cultural e que devem ser “preservadas, estudadas, restauradas e interpretadas para o público, servindo a pesquisa, educação e uso científico” (São Paulo, 2012, p. 208).

Figura 24 – Palácio de Verão do Governador



Fonte: Acervo próprio (2025)

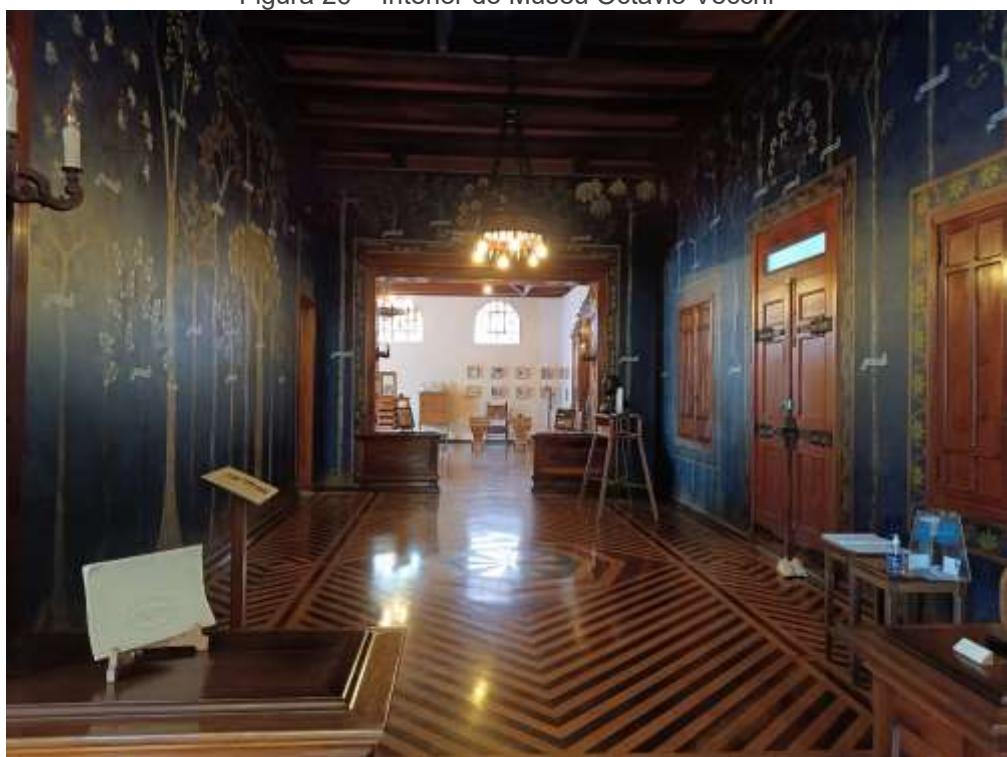
O Museu Florestal Octávio Vecchi (Figura 25) foi inaugurado em 1931, tendo sido concebido já com a finalidade museológica, pelo então diretor do Serviço Florestal, que deu nome ao edifício (Contrato da Concessão Anexo I, 2021). E em 2021, o CONDEPHAAT “aprovou por unanimidade a abertura de processo de tombamento do Museu Florestal Octávio Vecchi” (Diário Oficial de São Paulo, 2021). Vale ressaltar que a presença de um imóvel tombado na área de concessão impõe desafios adicionais à gestão da Concessionária, em razão das exigências específicas de preservação. Ainda assim, trata-se de um avanço relevante para a proteção e valorização da memória histórica do parque.

Figura 25 – Fachada do Museu Florestal Octávio Vecchi



Fonte: Acervo próprio (2025)

Figura 26 – Interior do Museu Octávio Vecchi



Fonte: Acervo próprio (2025)

Localizada no extremo norte da Área de Uso Público, a Zona Primitiva (Figura 13) estabelece conexão direta com o Parque Estadual da Cantareira, compondo um importante mosaico de continuidade ecológica e corredor de biodiversidade. Trata-se de uma área de vegetação mais conservada, com baixos níveis de intervenção antrópica e elevada relevância ecológica. Esta zona tem o uso limitado à pesquisa científica, educação ambiental e visitação de baixo impacto.

A Zona de Recuperação (Figura 13) corresponde às áreas da Unidade de Conservação significativamente alteradas ou com vegetação em estágio inicial de regeneração. Essas áreas, após recuperadas podem reintegrar às zonas permanentes do parque, ou seja, elas são um marco temporal de como o parque se encontrava na época da elaboração do Plano de Manejo e, portanto, evidenciam a necessidade de revisão regular do plano. Um exemplo disso é o lago localizado próximo ao museu, área que originalmente foi classificada no Plano de Manejo como Zona de Uso Intensivo, porém hoje se encontra com graves sinais de assoreamento, como mostra a Figura 27.

Figura 27 – Lago do Museu com sinais graves de assoreamento



Fonte: Acervo próprio (2025)

As estratégias previstas para esta zona incluem o controle de espécies invasoras, estabilização do solo em processo de erosão e implantação de sistemas de monitoramento ambiental. Ações extremamente importantes para a preservação do espaço, mas que podem mudar significativamente ao longo dos anos.

5 AVALIAÇÃO DO CONTRATO DO PEAL

O projeto de concessionar o PEAL se inicia em 2016, em reunião ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, na qual o representante da Secretaria do Meio Ambiente apresentou um conjunto de propostas de concessão de três parques, incluindo o PEAL. O processo seguiu com diversas reuniões e estudos e culminou na assinatura do contrato em janeiro de 2022. (Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

Conforme mencionado anteriormente, o contrato de concessão do PEAL está atrelado à concessão do Parque Estadual da Cantareira. Apesar da proximidade geográfica, os parques têm características peculiares, e esta pesquisa optou por se concentrar exclusivamente na análise do PEAL.

5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O contrato firmado entre o poder concedente e a concessionária estabelece regras e diretrizes que orientam a gestão e a exploração do Parque Estadual Alberto Löfgren ao longo de 30 anos de concessão. Entre os aspectos mais relevantes estão as disposições relacionadas à remuneração, à exploração econômica e aos mecanismos de revisão e reequilíbrio contratual, que são fundamentais para a manutenção da viabilidade do contrato em casos de alterações significativas, como revisões no plano de manejo ou mudanças na área concessionada.

A remuneração ao poder concedente é feita de duas formas principais: o pagamento de uma outorga fixa, quitada como condição para a assinatura do contrato, e a destinação de 0,5% da receita bruta auferida pela concessionária, a partir do 25º mês de vigência do contrato. Esses valores são estabelecidos para toda a duração da concessão e refletem o compromisso financeiro assumido pela concessionária.

Para garantir o uso público gratuito de áreas essenciais do parque, a Cláusula 10.3 do contrato impõe restrições à exploração econômica pela concessionária. É vedada a cobrança de ingressos para o acesso às áreas de lazer, esporte e contemplação, dado o caráter público do parque, e para edificações ou serviços que não tenham sido submetidos a melhorias ou adequações específicas para atividades de ecoturismo ou uso público. No entanto, o contrato permite a exploração econômica de atividades específicas, como a cobrança de ingressos para visitação ao Museu

Florestal e a realização de eventos privados, incluindo casamentos e batizados, desde que em conformidade com as diretrizes contratuais.

Os ajustes contratuais necessários são realizados por meio de revisões ordinárias e extraordinárias. As revisões ordinárias ocorrem a cada quatro anos, a partir da assinatura do Termo de Entrega do Bem Público, e têm como objetivo ajustar indicadores de desempenho, encargos, planos de seguros e outras condições operacionais, refletindo as mudanças percebidas ao longo do período. Já as revisões extraordinárias são acionadas em casos excepcionais, como eventos imprevistos que impactem significativamente o contrato, incluindo mudanças no plano de manejo ou demandas adicionais do poder concedente. Esses mecanismos são essenciais para garantir que o contrato permaneça adequado às condições econômicas, operacionais e ambientais ao longo do tempo.

Além disso, o contrato estabelece procedimentos específicos para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, aplicáveis sempre que houver alteração significativa das condições originalmente pactuadas. O pedido de ajuste contratual pode ser formulado tanto pela concessionária quanto pelo poder concedente, desde que devidamente fundamentado e apresentado de forma tempestiva, com a demonstração clara do evento que ocasionou o desequilíbrio.

Esses mecanismos contribuem para que a concessão se mantenha ajustada a eventuais variações de contexto ao longo de seus 30 anos de vigência, promovendo estabilidade, eficiência operacional e sustentabilidade financeira ao longo do tempo.

O contrato de concessão é composto por 17 anexos, todos devidamente consultados ao longo desta monografia. No entanto, para fins de aprofundamento analítico, destacam-se os seguintes documentos: Anexo I – Área da Concessão; Anexo II – Caderno de Encargos; Anexo III – Caderno de Engenharia; Anexo IV – Indicadores de Desempenho; Anexo VI – Diretrizes de Convivência entre a Concessionária e o Instituto; Anexo VII – Caderno de Fiscalização e Penalidades; Anexo IX – Política de Ingressos; e Anexo XVII – Diretrizes de Preservação Patrimonial e Ambiental.

5.2 ÁREA DA CONCESSÃO

Diferentemente da divisão administrativa proposta pelo Plano de Manejo, o Anexo I do Contrato propõe a delimitação da área concessionada do PEAL em quatro

glebas principais: Horto Florestal, Olaria, Polo Eco Cultural e Arboreto Vila Amélia (Figura 28). Essas glebas estão classificadas como áreas de uso público e correspondem a 40% dos 186 hectares do parque. As glebas possuem características diversas e diferentes graus de infraestrutura.

Figura 28 – Mapa sobre a área da concessão



Fonte: Contrato da concessão – Anexo I (2022)

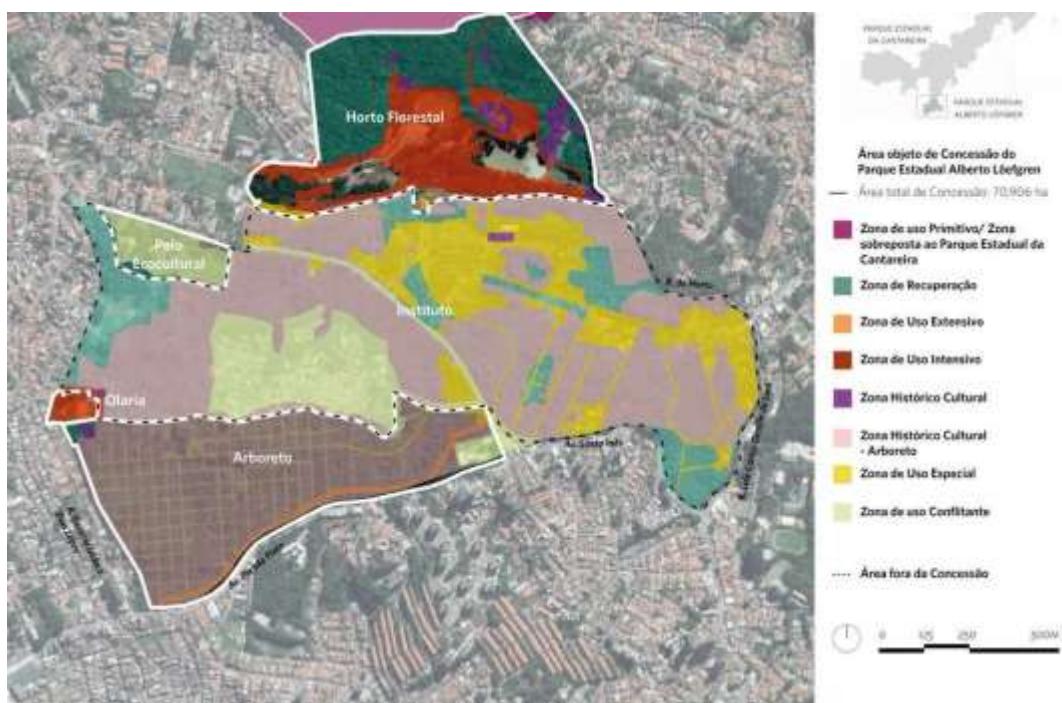
A Gleba Horto Florestal corresponde a área de Uso Público do Plano de Manejo. Inclui o Museu Florestal Octávio Vecchi, o Palácio de Verão do Governador e áreas recreativas, como quadras esportivas e parques infantis. Já a Gleba Olaria coincide com a área de Uso Intensivo dentro do Arboreto da Vila Amélia; predominantemente utilizada por moradores locais, oferece quadras esportivas, bosque e aparelhos de ginástica; essa área se encontra em estado ruim de preservação com relatos de casos de vandalismo e furtos de equipamentos.

Distintivamente da interpretação prévia do Plano de Manejo (Figura 14), o contrato reduz a área do Arboreto Vila Amélia, removendo um trecho da concessão e classificando-o como Área Institucional. Ainda, segundo o contrato, essa área é

focada na conservação de coleções arbóreas, e incentiva o uso público em trilhas e atividades educativas.

Na área da Gleba Polo Eco Cultural funcionou por muitos anos o Clube Paulista de Tiros e, apesar de ter saído do local em 2010 (SÃO PAULO ANTIGA, 2018), ainda estava classificada como Área de Conflito pelo Plano de Manejo (SÃO PAULO, 2012). No contrato a área abriga eventos comunitários e uma academia e carece de maior exploração turística e cultural.

Figura 29 – Zoneamento do Parque



Fonte: Contrato da Concessão (2022)

O Anexo I também apresenta uma revisão da planta de zoneamento do Plano de Manejo (Figura 29), destacando a área concessionada e apresentando novamente a área do Arboreto da Vila Amélia dividida.

Além das delimitações e das descrições das quatro glebas administrativas, o Anexo I traz informações relevantes sobre os arboretos. Nesse contexto, explica o conceito de arboreto como coleções de espécies arbóreas, tanto nativas quanto exóticas, utilizadas para conservação, pesquisa e disseminação de conhecimento ambiental. Também apresenta um mapa detalhando os dez arboretos principais do PEAL (Figura 30).

Figura 30 – Arboretos PEAL



Fonte: Contrato da Concessão (2022)

No mapa, observa-se que a área correspondente ao Arboreto nº 9 está dividida em duas partes: uma pertencente à concessionária e outra ao poder concedente. Apesar dessa divisão administrativa, ambas as partes compartilham a mesma classificação no zoneamento, sendo enquadradas como Zona Histórico-Cultural dos Arboretos. A incoerência reforça o argumento da necessidade de ajustes na delimitação da área concessionada.

A exclusão de parte do Arboreto da Vila Amélia da área concedida não se justifica tecnicamente como zona destinada exclusivamente à conservação, uma vez que apresenta o mesmo padrão de zoneamento e características ecológicas das áreas incluídas na concessão. Essa decisão levanta questionamentos relevantes sobre os critérios utilizados para a delimitação espacial dentro de uma Unidade de Conservação no contexto de concessão, além de evidenciar a necessidade de que o Plano de Manejo seja revisado e atualizado antes da abertura de processos desse porte.

A fragmentação institucional do território — com zonas submetidas a regimes distintos de gestão, embora fisicamente contínuas e socialmente integradas pelo uso comunitário — compromete diretamente os princípios do manejo integrado e a função socioambiental do espaço. O fato de o contrato excluir justamente os territórios

socialmente mais sensíveis revela uma deficiência no desenho dos instrumentos jurídicos atualmente utilizados, que tendem a priorizar áreas com maior potencial de retorno econômico. Esse padrão, no entanto, não é inerente ao modelo de concessão em si, mas sim consequência de escolhas contratuais que podem e devem ser revistas.

5.3 CADERNO DE ENCARGOS

O Anexo II do Contrato de Concessão, intitulado “Caderno de Encargos”, constitui um documento fundamental para a compreensão da gestão do PEAL sob o regime de concessão privada. Ele consolida as obrigações da concessionária e explicita os parâmetros que devem guiar a atuação da iniciativa privada, permitindo não apenas a avaliação da viabilidade técnica da concessão, mas também a análise da sua aderência aos princípios de uso público, sustentabilidade ambiental e interesse coletivo.

Os objetivos da concessão visam aprimorar a prestação de serviços relacionadas ao ecoturismo e ao uso público dos parques. Entre os principais, destacam-se a melhoria dos serviços de ecoturismo e uso público, o ordenamento do fluxo de visitantes, a garantia da qualidade e segurança dos serviços e infraestruturas, e a adoção de práticas baseadas na sustentabilidade ambiental.

Para garantir o cumprimento desses objetivos, o documento detalha quatro planos e projetos que a concessionária deve elaborar e implementar. O primeiro deles é o Plano de Gestão e Operação, que deve ser apresentado em até 90 dias após a assinatura do contrato. Este plano abrange todas as atividades necessárias para a execução das obrigações contratuais, incluindo subplanos como o Plano de Riscos e Contingências, Plano de Emergência Contra Incêndio, e Plano de Gestão de Resíduos Sólidos. Em seguida, o Plano de Intervenções deve ser apresentado em até 180 dias, detalhando as intervenções a serem realizadas na área de concessão, com um *masterplan*, cronograma físico-financeiro e um plano de mitigação de impactos ambientais.

Outro plano essencial é o Plano de Comunicação, Divulgação e Educação Ambiental, que deve ser elaborado em até 180 dias. Este plano aborda ações de educação ambiental, interpretação ambiental, e engajamento comunitário, visando sensibilizar os usuários e a população do entorno sobre a importância da conservação

ambiental. Por fim, o Plano Museológico, específico para o Museu Florestal localizado no Horto Florestal, deve ser apresentado em até 240 dias, detalhando a missão, visão, e programas a serem desenvolvidos no museu.

A gestão da concessão envolve uma série de responsabilidades operacionais e administrativas. A concessionária deve se cadastrar no Sistema de Cadastro do Ministério do Turismo (CADASTUR), conforme exigido pela legislação federal. Além disso, deve apresentar relatórios anuais consolidando as atividades desenvolvidas, bem como relatórios operacionais mensais com estatísticas de utilização dos atrativos, faturamento, e avaliação de desempenho. A transparência operacional é um requisito fundamental, com a concessionária sendo obrigada a fornecer informações sobre demanda de usuários, faturamento, execução de encargos e indicadores de desempenho. Para garantir uma gestão eficiente, a concessionária deve implantar um Sistema de Controle e Gestão (SCG) para gerenciar receitas, custos, despesas e indicadores de desempenho, com acesso disponível ao concedente.

No que diz respeito ao uso público e ecoturismo, o documento estabelece diretrizes para promover a recreação de forma sustentável. A concessionária deve garantir o funcionamento mínimo dos parques, com horários de abertura e fechamento definidos e a possibilidade de ajustes conforme a demanda e as condições de segurança. Serviços como bilhetagem, estacionamento, alimentação e atividades de aventura, como circuitos de arvorismo e tirolesa, devem ser oferecidos, sempre respeitando as normas ambientais e de segurança. Além disso, a integração entre o Parque Estadual da Cantareira e o Parque Estadual Alberto Löfgren deve ser promovida, com a implantação de um sistema de transporte interno, abertura de um portão entre os parques e a reforma do estacionamento na gleba Horto Florestal.

A educação ambiental é um dos pilares da concessão, com a concessionária sendo responsável por promover campanhas e ações de sensibilização, conscientização e engajamento comunitário. Temas como a conservação da biodiversidade, a valorização do patrimônio histórico-cultural e a importância da Mata Atlântica são destacados. A concessionária deve desenvolver exposições permanentes nos centros de visitantes e realizar eventos temáticos em datas comemorativas relacionadas ao meio ambiente.

A manutenção e reforma das infraestruturas existentes nos parques também são de responsabilidade da concessionária. Isso inclui edificações, trilhas, sinalização, e sistemas de segurança. Serviços como segurança patrimonial, combate a incêndios,

limpeza e manutenção das áreas de uso público e controle de pragas devem ser prestados de forma contínua. Além disso, a concessionária deve garantir o fornecimento de água, energia e gás, além de monitorar a qualidade da água dos lagos utilizados para atividades aquáticas.

A integração com as comunidades do entorno é outro aspecto enfatizado no documento. A concessionária deve promover a geração de renda e emprego local, priorizando a utilização de mão de obra e produtos regionais. Feiras e eventos que valorizem a economia local e a sustentabilidade devem ser incentivados, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região.

A análise do “Caderno de Encargos” revela a tentativa do poder público de estruturar um modelo de concessão que vá além da simples transferência de responsabilidades, buscando assegurar padrões mínimos de qualidade, sustentabilidade e articulação com a sociedade local. No entanto, a efetividade desse instrumento dependerá da capacidade de fiscalização do poder concedente, da transparência na execução contratual e da contínua revisão dos planos e metas estabelecidas.

5.4 CADERNO DE ENGENHARIA

O “Caderno de Engenharia”, é o Anexo III do contrato e estabelece as diretrizes e procedimentos para a implementação de intervenções e investimentos mínimos iniciais no parque, a serem realizados pela concessionária. Este documento é essencial para entender como o contrato estrutura a requalificação da infraestrutura do parque, contemplando tanto edificações quanto sistemas de apoio e equipamentos.

Entre os elementos centrais do anexo, destaca-se o mapeamento dos ativos existentes em cada gleba do parque, incluindo o estado de conservação atual — classificado como precário, razoável ou bom — e a definição das intervenções obrigatórias para cada caso. As reformas previstas abrangem coberturas, pisos, revestimentos, esquadrias, sistemas elétricos e hidráulicos, bem como adaptações para garantir acessibilidade universal.

Um exemplo emblemático é a situação do Palácio de Verão do Governador, classificado como em estado precário, exigindo intervenções estruturais relevantes. Já o Museu Florestal Octávio Vecchi, considerado em estado razoável, também demanda adequações, mas de menor complexidade. O anexo estabelece prazos

específicos para a execução dessas reformas, que variam de 36 a 72 meses, conforme o grau de intervenção necessário.

O documento também prevê a requalificação dos acessos ao parque. Os portões existentes devem ser restaurados ou substituídos, com a instalação de guaritas e sistemas de controle de entrada que assegurem segurança, fluidez e rastreabilidade dos visitantes. Em complemento, está prevista a implantação de um sistema de transporte interno, com pontos de parada cobertos e sinalizados, visando à integração entre as glebas e à acessibilidade dos atrativos.

A requalificação das trilhas e vias internas representa outro eixo importante das intervenções. O anexo determina a manutenção e melhoria das trilhas, com inclusão de guarda-corpos, degraus, pontes e sinalização interpretativa. As vias pavimentadas e não pavimentadas devem ser adaptadas com soluções de drenagem superficial e infraestrutura de apoio, garantindo segurança e conforto para o uso público.

As melhorias de infraestrutura técnica — como abastecimento de água, esgotamento sanitário e fornecimento de energia elétrica — são abordadas de maneira sistemática. Em áreas onde esses serviços não estão disponíveis ou são insuficientes, cabe à concessionária providenciar a implantação ou a adequação conforme as normas técnicas vigentes, assegurando a funcionalidade do parque.

O Anexo também prevê a manutenção de equipamentos de lazer e uso coletivo, como quadras poliesportivas, estações de ginástica, áreas de piquenique e parques infantis. Esses elementos devem ser reformados com materiais sustentáveis e integrados paisagicamente, respeitando as características ambientais e culturais do parque.

As diretrizes técnicas para construção e reforma enfatizam a sustentabilidade como princípio orientador. Determina-se o uso de materiais de baixo impacto ambiental, o respeito à vegetação existente e a integração harmônica das novas estruturas à paisagem. A acessibilidade universal é tratada como exigência transversal a todas as intervenções.

A implementação dessas diretrizes exige não apenas planejamento técnico e financeiro, mas também articulação entre os entes envolvidos: concessionária, poder público e comunidade. A execução adequada das intervenções é fundamental para garantir que os objetivos da concessão sejam cumpridos sem comprometer os valores ambientais e culturais do PEAL.

5.5 INDICADORES DE DESEMPENHO

A gestão por concessão de parques públicos no Brasil tem sido estruturada com base em modelos de mensuração de desempenho, que garantem a execução eficiente dos serviços e a manutenção dos ativos ambientais e estruturais. No caso do PEAL, o Anexo IV do contrato de concessão estabelece os Indicadores de Desempenho que orientam a fiscalização e a avaliação da concessionária. Esses indicadores impactam diretamente a determinação da Outorga Variável e refletem a qualidade da gestão da unidade de conservação. O valor da Outorga Variável é calculado com base nas fórmulas disponíveis no capítulo, e pode variar entre 0,50% e 5,00% das receitas da concessionária, dependendo do desempenho anual.

Os indicadores estão organizados em quatro grupos principais: gestão, integração local, visitação e manutenção. Os indicadores, descritos a seguir, possuem periodicidade quadrienal, com exceção do último indicador que possui periodicidades que variam de 3 a 12 meses.

- a) **Indicador de Segurança Patrimonial e do Usuário (Isu) – 20%:** avalia a segurança do parque por meio da operação de postos de vigilância, capacitação da brigada contra incêndios, validade dos Autos de Verificação do Corpo de Bombeiros (AVCB) e controle de acessos a áreas restritas;
- b) **Indicador de Limpeza e Gestão de Resíduos (ILR) – 15%:** mede a eficiência da gestão de resíduos por meio da condição de lixeiras, armazenamento de resíduos, higiene de sanitários, disponibilidade de produtos de higiene e manutenção das áreas verdes;
- c) **Indicador de Integração Local (ILL) – 15%:** avalia a relação da concessionária com a comunidade local por meio da oferta de capacitação técnica e ambiental para moradores do entorno e da qualificação da equipe de treinamento;
- d) **Indicador de Qualidade de Serviços Prestados (Iqs) – 20%:** analisa a qualidade do atendimento ao público, sinalização, tempo de fila para sanitários e funcionamento dos canais de ouvidoria;
- e) **Indicador de Satisfação do Visitante (Isv) – 20%:** baseia-se em pesquisas de satisfação com os visitantes do parque, abrangendo infraestrutura, higiene, atendimento, sinalização e avaliação geral;
- f) **Indicador de Manutenção de Ativos e da Área de Concessão (IMA) – 15%:** mede a conservação das instalações elétricas, hidráulicas, estruturas de

combate a incêndios, segurança, pavimentação e mobiliário urbano, com base em vistorias técnicas.

O modelo de indicadores do PEAL, apresenta uma complexidade importante de ponderação de variáveis. Avalia itens essenciais para garantir a qualidade dos serviços e a manutenção dos ativos ambientais e estruturais. A adoção de um verificador independente para apuração dos dados aumenta a transparência do processo e minimiza conflitos entre concessionária e poder concedente.

Além disso, a vinculação da Outorga Variável à nota final incentiva a concessionária a manter padrões elevados de qualidade e a corrigir falhas rapidamente. É importante que a implementação desses indicadores seja acompanhada de mecanismos de fiscalização eficazes, garantindo que os padrões estabelecidos sejam cumpridos.

A metodologia adotada permite uma avaliação quantitativa e objetiva do serviço prestado, fomentando a melhoria contínua na gestão do parque. O acompanhamento desses indicadores deve ser aprimorado periodicamente para refletir as necessidades do público e as boas práticas de gestão ambiental e patrimonial.

5.6 DIRETRIZES DE CONVIVÊNCIA ENTRE CONCESSIONÁRIA E INSTITUTO

O Anexo VI do contrato de concessão tem como objetivo formalizar as diretrizes de convivência entre a concessionária e o Instituto Florestal, estabelecendo parâmetros para o compartilhamento de espaços, ativos e responsabilidades no Parque Estadual Alberto Löfgren. Esse documento torna-se particularmente relevante diante da divisão territorial da gestão do parque, que permanece parcialmente sob responsabilidade do poder público, sobretudo no que diz respeito às áreas institucionais e às atividades de pesquisa e preservação do acervo museológico.

No contexto do PEAL, a coexistência entre uma gestão público-privada e funções estatais remanescentes, como a pesquisa científica e a preservação patrimonial, exige diretrizes claras de comunicação, operação e governança. Contudo, ao se analisar o conteúdo do Anexo VI, observa-se um desvio de foco em relação ao que se espera de um documento voltado à gestão compartilhada: há uma ênfase desproporcional na reforma da sede do Instituto, enquanto faltam diretrizes operacionais mais robustas para o dia a dia da convivência institucional.

As diretrizes formalmente previstas no anexo se concentram em quatro eixos principais:

- a) **Requalificação da sede do Instituto:** a concessionária deve elaborar e executar projeto de reforma do edifício institucional, com o objetivo de alcançar um nível de conservação “satisfatório”, conforme parâmetros do Anexo III;
- b) **Gestão compartilhada do Museu Florestal Octávio Vecchi:** estão previstas ações de manutenção do acervo, protocolos de acesso por pesquisadores, e a realização de atividades culturais e educacionais, como as “Caminhadas Históricas”;
- c) **Compatibilização entre atividades de pesquisa e exploração cultural:** o anexo orienta a harmonização entre o manejo florestal e as atividades operacionais da concessionária, respeitando as diretrizes do Plano de Manejo;
- d) **Mitigação de riscos decorrentes da convivência institucional:** São indicadas medidas gerais para prevenir conflitos operacionais e sobreposições de responsabilidade.

A concessionária, nesse modelo, assume uma série de obrigações operacionais, como:

- a) Reformar e manter a sede do Instituto;
- b) Manter o inventário do acervo museológico atualizado;
- c) Garantir o acesso de pesquisadores ao museu mediante agendamento;
- d) Promover atividades culturais e de educação ambiental;
- e) Executar o manejo dos arboretos, conforme as diretrizes técnicas do parque.

Por sua vez, o Instituto Florestal atua como instância técnico-científica, cabendo-lhe:

- a) Avaliar os projetos de reforma;
- b) Supervisionar as atividades de pesquisa e o manejo florestal;
- c) Identificar e orientar pesquisadores quanto ao uso do acervo;
- d) Apoiar a atualização do inventário do museu.

Apesar dessas previsões, o documento revela importantes lacunas operacionais. A mais evidente delas é a ausência de protocolos formais de comunicação entre as partes. Não há previsão de canais, instâncias ou metodologias para resolução de conflitos, coordenação de agendas, ou alinhamento técnico-operacional. Da mesma forma, o anexo deixa de apresentar instrumentos gerenciais básicos, como fluxogramas de processos, formulários padronizados ou planos de

trabalho compartilhados, comprometendo a eficácia da governança entre as instituições.

Um documento de diretrizes de convivência deveria fornecer, além de orientações gerais, um repertório prático de procedimentos e ferramentas de gestão. Ao não atender a essa necessidade, o Anexo VI compromete a clareza na divisão de responsabilidades e a previsibilidade das interações entre os entes envolvidos. A lacuna pode gerar insegurança institucional, riscos operacionais e conflitos recorrentes na execução cotidiana da concessão.

Assim, recomenda-se que o documento seja reformulado para incorporar:

- a) **Canais e instâncias formais de comunicação institucional;**
- b) **Procedimentos operacionais padronizados** (acesso, solicitação, relatórios conjuntos);
- c) **Modelos de deliberação e resolução de conflitos** que promovam a corresponsabilidade e a gestão colaborativa.

Somente com uma estrutura clara de governança e comunicação será possível garantir que a gestão compartilhada do PEAL ocorra de forma harmoniosa, eficiente e em consonância com os princípios da conservação ambiental e da valorização do patrimônio público.

5.7 CADERNO DE FISCALIZAÇÃO E PENALIDADES

O “Caderno de Fiscalização e Penalidades”, Anexo VII do contrato de concessão do PEAL, estabelece as diretrizes para o monitoramento da execução contratual e a aplicação de sanções em caso de descumprimento de obrigações por parte da concessionária. Trata-se de um instrumento normativo essencial para a garantia da *accountability* no modelo de concessão, funcionando como base para a atuação fiscalizatória do poder concedente e para a regulação da conduta da concessionária.

Dividido em seis seções, o anexo abrange desde disposições gerais até a tabela detalhada de infrações e penalidades. Seu objetivo central é definir as condutas infratoras, os critérios de dosimetria e os valores de multas, assegurando a responsabilização da concessionária sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas ou legais adicionais.

A base contratual para aplicação das penalidades está prevista na Cláusula Quadragésima Terceira do contrato, que regulamenta a incidência de sanções administrativas por descumprimento das obrigações. Um aspecto relevante é a previsão de que o concedente pode exigir a devolução de quaisquer valores indevidamente auferidos pela concessionária, evitando o enriquecimento ilícito decorrente de condutas irregulares. Essa cláusula reforça o caráter preventivo e dissuasório do sistema de penalidades.

As infrações estão organizadas em três grandes categorias:

- a) **Infrações pontuais**: aquelas cuja prática se exaure no ato infracional (ex: omissão de informações, fraude documental);
- b) **Infrações por mora**: relacionadas ao descumprimento de prazos contratuais (ex: entrega de planos e obras);
- c) **Infrações com efeitos continuados**: infrações cujos efeitos perduram no tempo até que a concessionária tome providências corretivas (ex: ausência de licenças, inexecução de medidas compensatórias).

O documento apresenta um sistema de avaliação da penalidade em duas fases:

- a) **Determinação do valor-base da multa**, com base nos danos causados ao concedente, ao patrimônio público, aos usuários e ao meio ambiente, além de eventual proveito econômico obtido pela concessionária;
- b) **Aplicação de fatores agravantes ou atenuantes**, como reincidência, omissão de medidas mitigadoras ou, inversamente, reconhecimento voluntário da infração e adoção de medidas corretivas.

A reincidência é tratada com rigor, resultando em acréscimos progressivos: 25% para a primeira reincidência, 50% para a segunda, e 100% para as subsequentes.

A Tabela de Infrações é um dos pontos centrais do anexo, classificando condutas infratoras em categorias temáticas (entrega de planos, meio ambiente, fiscalização, operação dos serviços, entre outras), com suas respectivas faixas de penalidades expressas em percentuais da receita bruta da concessionária. Por exemplo:

- a) **Infrações ambientais**: multas de 0,1% a 1,5% da receita;
- b) **Infrações contra a fiscalização**: de 0,01% a 1,5%;

c) **Infrações operacionais:** como falhas na prestação contínua de serviços, também com multas na mesma faixa.

Além das multas, o anexo prevê sanções administrativas mais severas, como:

a) **Suspensão temporária do direito de licitar** por até dois anos;

b) **Declaração de inidoneidade** enquanto perdurarem os motivos que a justificaram.

Essas medidas são aplicáveis em casos de infrações reiteradas ou de impacto severo ao interesse público.

Em síntese, o “Caderno de Fiscalização e Penalidades” representa um avanço no arcabouço de governança da concessão, ao estabelecer um sistema claro e estruturado de controle contratual. A tipificação objetiva das infrações, os critérios de dosimetria e a previsibilidade das sanções contribuem para a transparência e o equilíbrio na relação entre concedente e concessionária.

No entanto, a eficácia desse sistema depende diretamente da capacidade institucional do poder público em exercer fiscalização constante, técnica e imparcial. A ausência de quadros especializados ou de rotinas de acompanhamento pode comprometer a aplicabilidade do anexo e esvaziar seu efeito regulatório. Por outro lado, cabe à concessionária adotar postura proativa e preventiva, assumindo o compromisso com a conformidade contratual e a excelência na prestação dos serviços.

Portanto, o Anexo VII não apenas disciplina sanções, mas também constitui um elemento-chave para a sustentabilidade da concessão e a proteção do patrimônio natural, cultural e social do PEAL. Sua correta aplicação é condição essencial para que a exploração econômica do parque se mantenha em conformidade com os princípios do interesse público, da legalidade e da conservação ambiental.

5.8 POLÍTICA DE INGRESSOS

O Anexo IX do contrato de concessão estabelece que a entrada no PEAL deve ser gratuita, vedando expressamente a cobrança de ingresso para acesso ao parque. Essa diretriz visa assegurar o amplo acesso da população ao espaço público, respeitando sua função social e ambiental enquanto “parque urbano”.

Além da gratuidade, a concessionária está obrigada a manter os níveis de serviço estabelecidos no contrato, o que inclui padrões mínimos de infraestrutura,

atendimento, segurança, sinalização e qualidade das atividades de ecoturismo. A manutenção desses padrões é essencial para garantir uma experiência satisfatória aos visitantes e preservar os valores ambientais e culturais do parque.

No caso específico do Museu Florestal Octávio Vecchi, localizado no interior do PEAL, a concessão prevê a possibilidade de cobrança de ingresso, respeitando regras de isenção tarifária e meia-entrada. Têm direito à isenção total: crianças de até 3 anos, pesquisadores e funcionários do Instituto Florestal, grupos de ensino superior promovidos pelo Instituto e o público geral em um dia gratuito por mês. Já a meia-entrada aplica-se a crianças de 3 a 14 anos, estudantes, professores, idosos e jovens de baixa renda, conforme previsto em legislação federal e diretrizes contratuais.

Outro mecanismo de inclusão previsto é o plano de adesão para moradores do entorno, o qual deve oferecer condições diferenciadas, como descontos ou benefícios de fidelidade, com o objetivo de ampliar a acessibilidade à população local e estimular o uso contínuo e democrático do parque.

A gratuidade no acesso ao PEAL, embora seja um princípio fundamental de inclusão, impõe desafios à sustentabilidade financeira da concessão. Diante disso, o contrato prevê que a viabilidade econômica da operação deverá ser garantida por meio de outras fontes de receita, tais como:

- a) **Exploração de serviços e comércio** dentro da área de concessão: incluindo alimentação, estacionamento, atividades de aventura (como arvorismo e tirolesa) e lojas de souvenirs;
- b) **Parcerias com o setor privado e instituições** para execução de projetos de infraestrutura, eventos, educação ambiental e ações culturais;
- c) **Realização de eventos temáticos, cursos e programas de educação ambiental pagos**, que promovam engajamento da comunidade e novas oportunidades de receita.

Adicionalmente, a concessionária deve cumprir exigências de transparência operacional, fornecendo mensalmente ao poder concedente relatórios detalhados sobre o número de visitantes, isenções aplicadas e valores arrecadados com a cobrança de ingressos em equipamentos permitidos, como o museu.

A política de ingressos do PEAL reflete uma tentativa de conciliar o acesso gratuito à natureza com a necessidade de geração de receita para a manutenção e qualificação dos serviços ofertados. Embora a gratuidade contribua para a inclusão social, ela não elimina o risco de processos de elitização simbólica ou exclusão

indireta, que podem ocorrer por meio da mercantilização de atividades secundárias ou da segmentação de públicos consumidores.

Em síntese, a política de ingressos e o modelo de sustentabilidade financeira do PEAL ilustram os desafios e potenciais da gestão por concessão em parques públicos. A preservação do caráter inclusivo e público do parque depende não apenas da gratuidade de acesso, mas também da diversificação de receitas, da qualidade dos serviços e da efetiva implementação de políticas de inclusão territorial e socioeconômica.

5.9 DIRETRIZES DE PRESERVAÇÃO PATRIMONIAL E AMBIENTAL

O Anexo XVII do contrato de concessão estabelece as diretrizes a serem observadas pela concessionária no que diz respeito à preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental do PEAL. Tais diretrizes foram definidas por órgãos de proteção ao patrimônio — Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP) e CONDEPHAAT — considerando o tombamento das áreas envolvidas e seu valor geológico, geomorfológico, hidrológico, paisagístico e histórico-cultural.

As intervenções realizadas pela concessionária devem respeitar os valores protegidos, mantendo a integridade dos bens tombados, promovendo a valorização do acervo natural e construído, e assegurando a compatibilidade entre conservação, uso público e atividades operacionais.

O PEAL está inserido em uma área tombada tanto pelo CONDEPHAAT (Resolução SC nº 18/1983) quanto pelo CONPRESP (Resolução nº 31/1992). O tombamento reconhece o valor múltiplo da área como espaço de preservação da biodiversidade da Mata Atlântica, banco genético, regulador climático e reserva estratégica de recursos hídricos para a Região Metropolitana de São Paulo.

As diretrizes destacam que toda intervenção no parque deve:

- a) **Preservar a integridade estrutural** dos edifícios e elementos tombados;
- b) **Valorizar a ambiência** histórica e paisagística, incluindo perspectivas visuais e o dossel arbóreo;
- c) **Respeitar as características originais dos materiais e tipologias construtivas;**

- d) **Garantir acessibilidade universal** com soluções compatíveis com o patrimônio, evitando intervenções invasivas;
- e) **Evitar a descaracterização do entorno** e promover integração visual e funcional com as áreas vizinhas.

Além disso, são estabelecidas orientações para o manejo da cobertura vegetal, que deve seguir o Plano de Manejo vigente, com atenção à conciliação entre biodiversidade, paisagem e áreas de uso público.

O Anexo XVII também detalha que a Reforma do Museu Octávio Vecchi, exige anuênci a dos órgãos de patrimônio. Deve ser acompanhada de estudos técnicos, projetos de arquitetura compatíveis com o tombamento e avaliações de impacto, além de contar com a aprovação prévia do CONDEPHAAT e/ou do CONPRESP.

A incorporação das diretrizes dos órgãos de patrimônio no contrato de concessão do PEAL representa um avanço importante na articulação entre preservação e gestão. Ao incluir obrigações específicas de compatibilização entre as intervenções e os valores protegidos, o contrato busca assegurar que a modernização da infraestrutura e a oferta de novos serviços não ocorram em detrimento da memória, da identidade cultural e do valor ambiental do parque.

Contudo, a efetividade dessas diretrizes dependerá da qualidade dos projetos executivos apresentados pela concessionária, da atuação diligente dos órgãos de controle e da capacidade técnica do poder concedente em monitorar e exigir conformidade.

6 AVALIAÇÃO COMPORTAMENTAL DOS VISITANTES

Este capítulo apresenta a avaliação dos dados obtidos por meio do questionário aplicado aos usuários do Parque Estadual Alberto Löfgren, com o objetivo de compreender o perfil dos visitantes, sua percepção sobre a infraestrutura, serviços, gestão e aspectos ambientais do parque. A coleta de dados foi realizada por meio de um formulário digital, com perguntas fechadas e abertas, abrangendo dimensões quantitativas e qualitativas. As análises foram organizadas por eixos temáticos, com destaque para os principais resultados e interpretações.

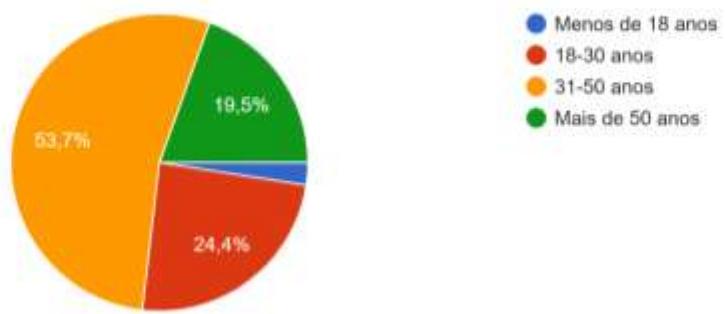
6.1 PERFIL DOS VISITANTES

O questionário revelou que a maioria dos visitantes do PEAL pertence à faixa etária de 31 a 50 anos (53,7%), seguida por jovens de 18 a 30 anos (24,4%) e pessoas com mais de 50 anos (19,5%) (Figura 31). Esses dados revelam uma predominância de adultos em idade economicamente ativa entre os frequentadores do parque.

Figura 31 – Gráfico sobre a faixa etária dos respondentes

1. Qual é a sua idade?

41 respostas



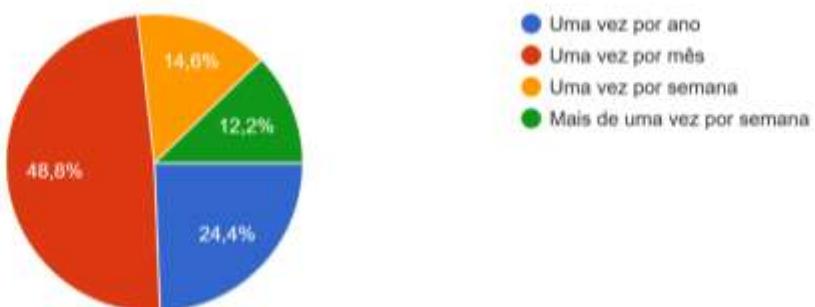
Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Em relação à frequência de visitas (Figura 32), o parque é frequentado principalmente de forma esporádica: 48,8% dos respondentes o visitam uma vez por mês e 24,4% uma vez por ano. Um grupo menor, porém significativo (26,8%), o visita semanalmente. Isso indica que o parque atende não só a usuários ocasionais mas também a visitantes habituais.

Figura 32 – Gráfico sobre frequência de visitas ao parque

2. Com que frequência você visita o parque?

41 respostas



Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

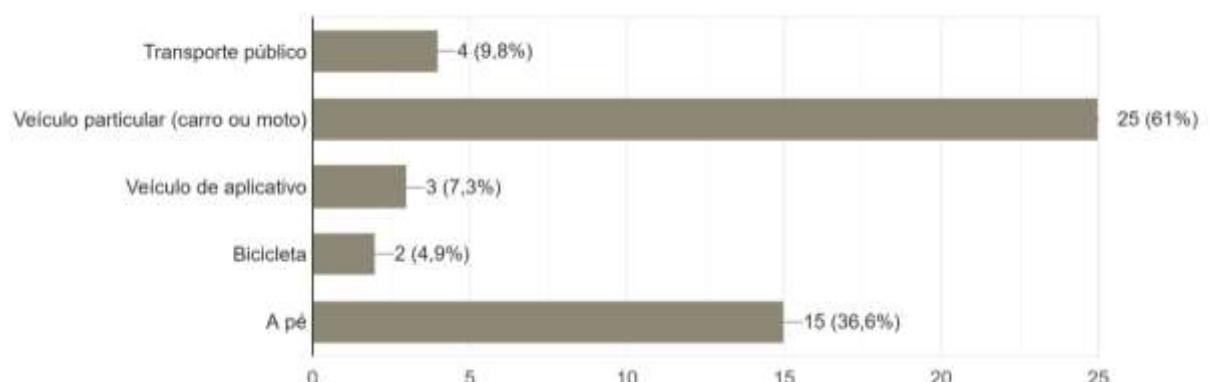
6.2 FORMAS DE ACESSO E MOTIVAÇÕES DE USO

Nessas questões, os respondentes poderiam escolher mais de uma opção. A maioria dos visitantes chega ao parque por meio de veículo particular (61%) (Figura 33), evidenciando a predominância do transporte individual como principal forma de acesso. Em contrapartida, 41% dos respondentes afirmaram chegar ao parque a pé ou de bicicleta, o que sugere que uma parcela significativa dos usuários reside nas imediações do parque. Já o uso do transporte público foi apontado por apenas 9,8% dos participantes, o que pode indicar limitações na oferta ou na integração do sistema de transporte coletivo com a localização do parque.

Figura 33 – Gráfico sobre meios de transporte utilizados para acesso

4. Como você chega no parque?

41 respostas



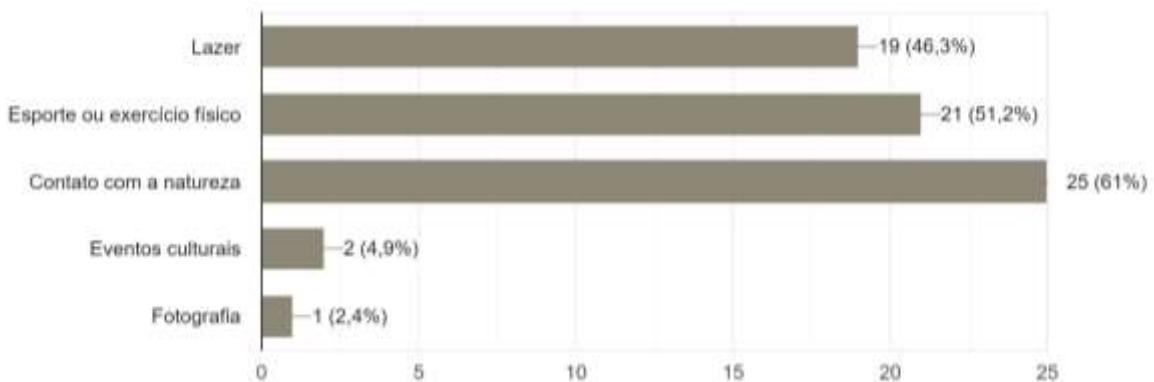
Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Quanto ao principal motivo da visita, o “contato com a natureza” foi o mais citado (61%), seguido por “esporte ou exercício físico” (51,2%) e “lazer” (46,3%) (Figura 34). Esses dados indicam que o parque cumpre uma função multifacetada, com destaque para sua vocação como espaço de reconexão com o ambiente natural — elemento central no contexto de uma Unidade de Conservação. Além disso, reforça-se seu papel como promotor de saúde e bem-estar, ao oferecer infraestrutura adequada para a prática de atividades físicas e momentos de lazer.

Figura 34 – Gráfico sobre Motivo principal da visita

3. Qual é o principal motivo da sua visita?

41 respostas



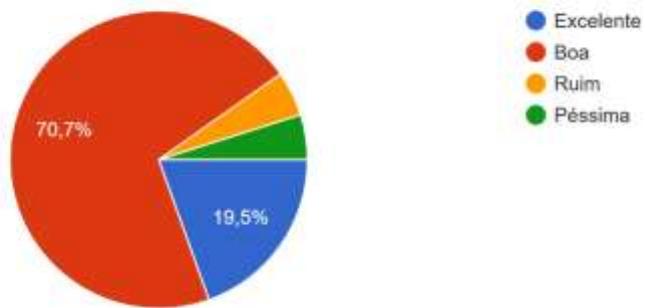
Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

6.3 AVALIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

As trilhas e caminhos do parque foram bem avaliadas, com 70,7% considerando-as “boas” e 19,5% como “excelentes” (Figura 35). A infraestrutura geral, incluindo banheiros, museu e parquinho, também obteve avaliação positiva, com mais de 70% considerando “boa” ou “excelente” (Figura 36).

Figura 35 – Gráfico sobre Avaliação das trilhas e caminhos

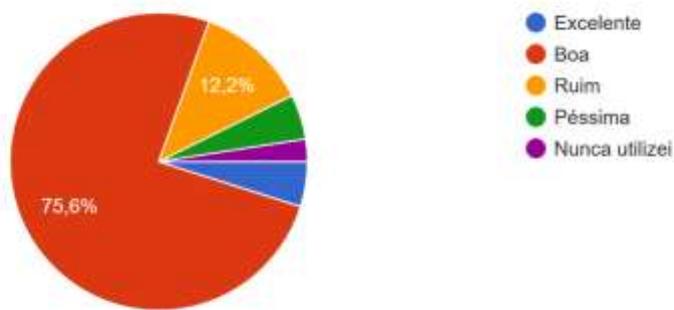
5. Como você avalia as condições de caminhos e trilhas do parque? (trilhas, áreas de lazer, etc.)
41 respostas



Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Figura 36 – Gráfico sobre a avaliação da Infraestrutura e atrativos

6. Como você avalia as condições de infraestrutura e atrativos? (Banheiros, parquinho, museu, etc.)
41 respostas

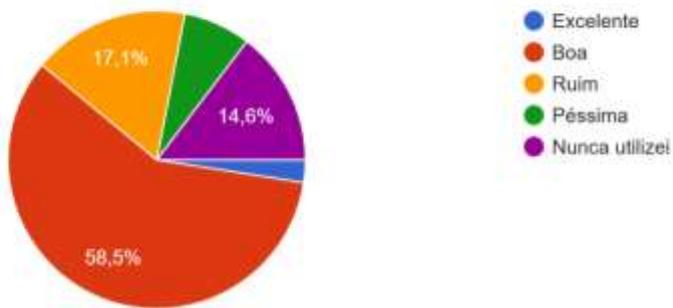


Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Entretanto, os serviços oferecidos no parque — como aluguel de bicicletas, lanchonetes e guias — demonstraram baixa taxa de utilização, com 14,6% dos respondentes afirmando nunca tê-los utilizado. Entre aqueles que já usufruíram desses serviços, a maioria os avaliou de forma positiva: 58,5% os classificaram como “bons” e 2,4% como “excelentes”. Por outro lado, 24,4% atribuíram avaliações negativas, considerando-os “ruins” ou “péssimos”, o que aponta para uma percepção de qualidade ainda desigual e oportunidades de aprimoramento na oferta e execução desses serviços.

Figura 37 – Gráfico sobre avaliação dos serviços oferecidos no parque

7. Como avalia os serviços oferecidos no parque? (aluguel de bicicletas, lanchonetes, guias, etc.)
41 respostas

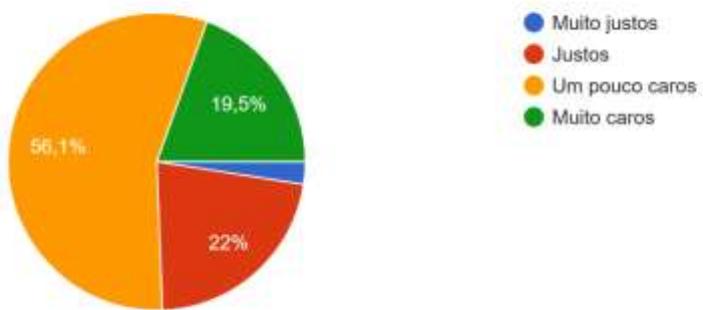


Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

A percepção sobre os preços é crítica: 58,1% consideram os valores “um pouco caros” e 19,5% os julgam “muito caros” (Figura 38). Apenas 24,4% disseram que os preços são “muito justos” ou “justos”, reforçando uma visão de encarecimento que aparece também nas respostas abertas.

Figura 38 – Gráfico sobre os preços dos serviços e atrações

8. Na sua opinião, os preços dos serviços e atrações são:
41 respostas



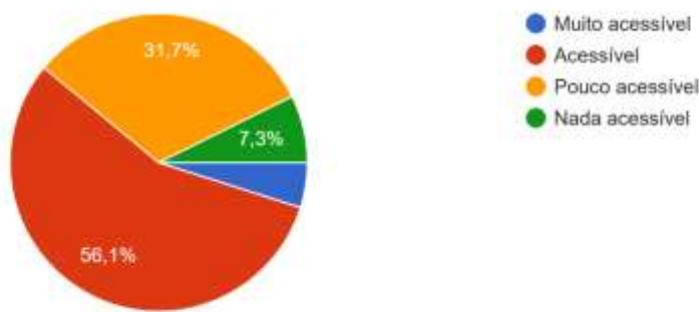
Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

6.4 ACESSIBILIDADE E MANUTENÇÃO

A acessibilidade do parque para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida foi considerada “acessível” por 56,1% dos respondentes, apesar de que 39% tenham assinalado “pouco acessível” ou “não acessível” (Figura 39). Embora a maioria reconheça condições minimamente adequadas, os dados revelam que há importantes limitações percebidas por uma parcela expressiva dos usuários, indicando a necessidade de investimentos contínuos em acessibilidade universal, de modo a garantir inclusão plena e equidade no uso do espaço público.

Figura 39 – Gráfico sobre a acessibilidade do parque para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida

9. Como você avalia a acessibilidade do parque para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida?
41 respostas



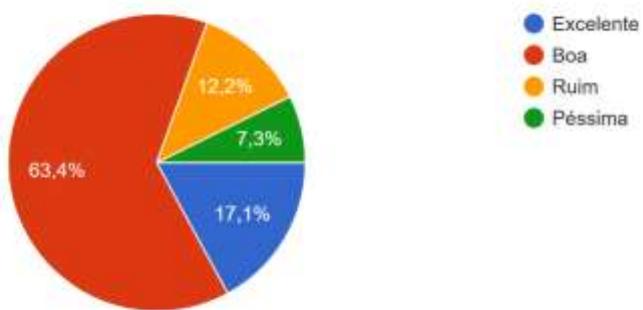
Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

A limpeza e manutenção foram avaliadas como “boas” por 63,4% e “excelentes” por 17,1%, reforçando a imagem de um parque cuidado. Contudo, 12,2% julgaram como “ruim” e 7,3% como “péssima” (Figura 40), indicando que ainda há espaço para melhorias pontuais.

Figura 40 – Gráfico sobre a limpeza e manutenção do parque

10. Como você avalia a limpeza e a manutenção do parque?

41 respostas



Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

6.5 SUSTENTABILIDADE E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

No que se refere às ações ambientais, 51,2% dos visitantes acreditam que o parque realiza “algumas ações de preservação” e 9,8% reconhecem a existência de “muitas ações”. Entretanto 21% consideram que há poucas ou nenhuma ação (Figura 41).

Figura 41 – Gráfico sobre ações de preservação ambiental

11. Na sua opinião, quantas ações de preservação ambiental são realizadas no parque?

41 respostas



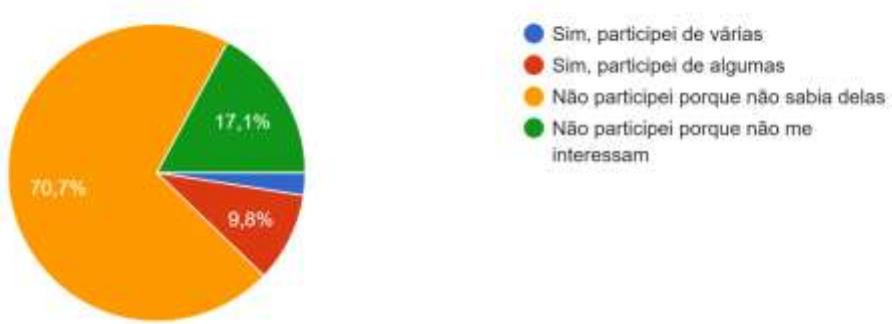
Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Apesar de 61% acreditarem que há algumas ou muitas ações de preservação realizadas no parque, apenas 7,3% dos respondentes participaram de atividades de educação ambiental (Figura 42). A maioria (70,7%) não participou porque não tinha conhecimento da oferta dessas atividades, o que evidencia uma falta de oferecimento desses serviços ou uma falha de comunicação institucional.

Figura 42 – Gráfico sobre atividades de educação ambiental no parque

12. Já participou de atividades de educação ambiental promovidas no parque?

41 respostas



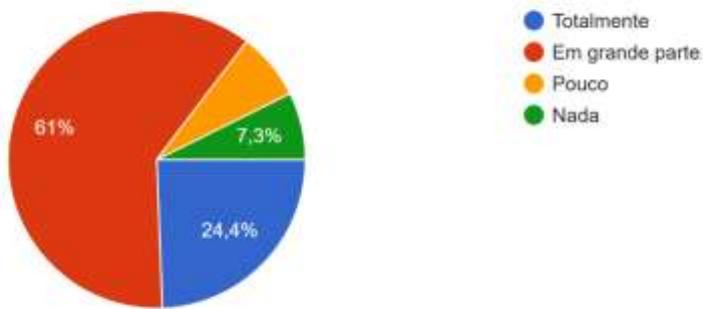
Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Quanto à valorização ambiental, 48,8% acreditam que o parque respeita o meio ambiente “em grande parte” e 41,5% afirmam que o faz “totalmente”. Apenas 7,3% consideraram que o parque respeita “parcialmente” (Figura 43). A importância do parque para a preservação ambiental é praticamente unânime: 92,7% consideram que é “muito importante” (Figura 44).

Figura 43 – Gráfico sobre a valorização do meio ambiente pelo parque

13. O quanto o parque respeita e valoriza o meio ambiente?

41 respostas

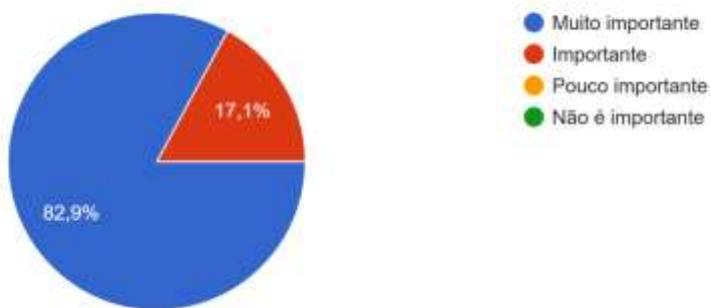


Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Figura 44 – Gráfico sobre a importância de espaços como o parque para a preservação ambiental

14. Qual a importância de espaços como o Parque Horto Florestal para a preservação ambiental?

41 respostas



Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

6.6 PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO

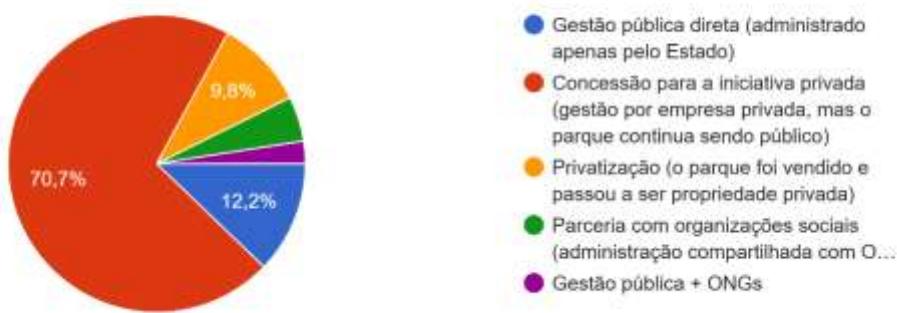
Em relação ao tipo de gestão do parque, 70,7% dos respondentes identificaram o modelo como uma concessão à iniciativa privada, enquanto 9,8% acreditam se tratar de uma privatização (Figura 45). Esses dados demonstram um certo grau de compreensão do arranjo institucional adotado, mas também revelam indícios de confusão conceitual, especialmente quanto à distinção entre concessão e privatização — um ponto que reforça a necessidade de maior transparência e comunicação institucional sobre o modelo vigente.

Por fim, a avaliação da experiência dos visitantes nos últimos três anos foi majoritariamente positiva: 78,1% relataram alguma forma de melhoria, seja significativa ou moderada, enquanto 12,2% afirmaram perceber piora, ainda que parcial (Figura 46). Esses resultados sugerem uma percepção geral de avanço na gestão do parque, mesmo diante das críticas pontuais levantadas.

Figura 45 – Gráfico sobre a administração do Parque

15. Qual você acredita ser o tipo de administração do Parque?

41 respostas

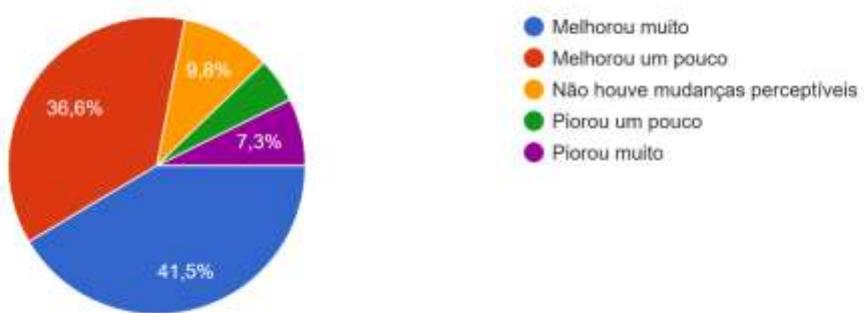


Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Figura 46 – Gráfico sobre a experiência nos últimos 3 anos no Parque

16. Como está a experiência no Parque nos últimos 3 anos?

41 respostas

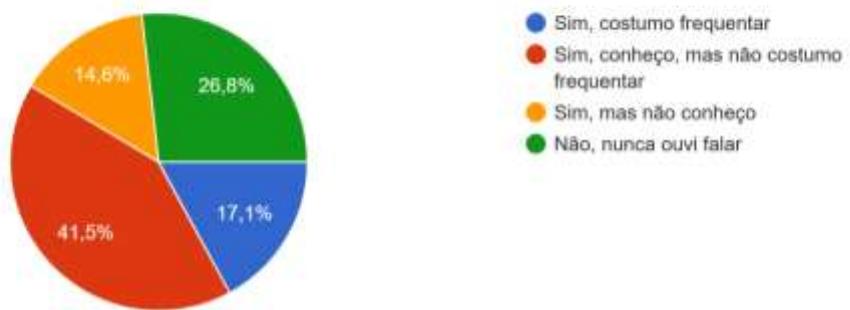


Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

6.7 OUTROS NÚCLEOS ABERTOS A VISITAÇÃO

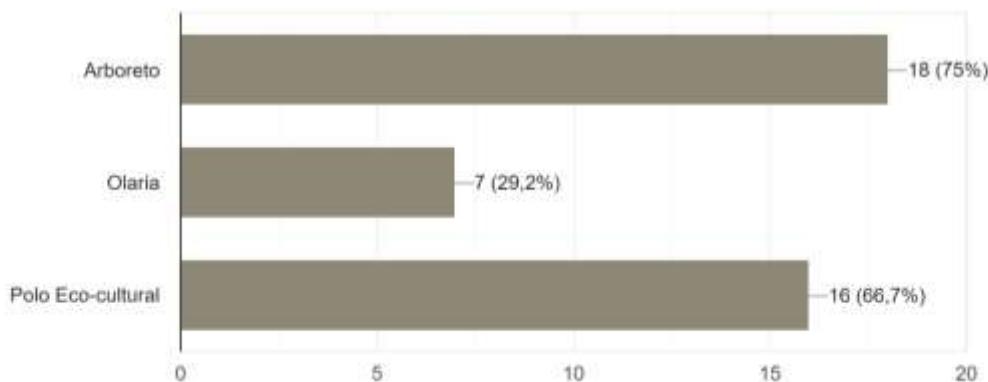
Em relação às demais áreas abertas ao público sob regime de concessão, apenas 17,1% dos respondentes afirmaram frequentá-las, enquanto 26,8% nunca sequer ouviram falar dessas áreas (Figura 47). Esses dados sugerem uma possível deficiência na divulgação institucional dos atrativos e dos eventos promovidos nesses espaços, o que pode limitar seu uso e reconhecimento por parte da população. Por outro lado, esse cenário também revela um potencial estratégico para o desenvolvimento de novas vocações e investimentos direcionados, capazes de ampliar o aproveitamento e a diversidade funcional de cada núcleo. Entre os que conhecem ou já ouviram falar dessas áreas, os núcleos mais mencionados foram: Arboreto (75%), Polo Eco Cultural (66,7%) e, por último, a Olaria (29,2%) (Figura 48).

Figura 47 – Gráfico sobre outros núcleos do Parque
 17. Você sabia que existem outros núcleos do Parque?
 41 respostas



Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

Figura 48 – Gráfico sobre os núcleos conhecidos
 18. Se respondeu SIM, qual(is) núcleo(s) frequenta ou já ouviu falar:
 24 respostas



Fonte: Extraído do Google Forms (2025).

6.8 AVALIAÇÃO DAS RESPOSTAS ABERTAS DO QUESTIONÁRIO

A utilização de pergunta aberta na etapa final do questionário, associada ao anonimato do instrumento aplicado, permitiu a obtenção de uma diversidade de respostas espontâneas, oferecendo uma compreensão mais aprofundada das percepções, críticas e sugestões dos usuários. Essas manifestações revelam aspectos subjetivos da experiência no parque que não são plenamente capturados pelas perguntas fechadas, funcionando, portanto, como insumos valiosos para o aprimoramento da gestão.

Ao todo, foram registradas onze contribuições discursivas na pergunta final, que indagava se os respondentes gostariam de deixar comentários ou sugestões adicionais. A análise de conteúdo dessas respostas permitiu a identificação de cinco eixos principais de interpretação, que estruturam criticamente as percepções dos usuários e apontam demandas relevantes para a gestão do PEAL:

- a) **Custo e exclusão socioeconômica:** uma parcela significativa dos comentários manifesta críticas ao encarecimento dos serviços e atrações do parque, com destaque para a trilha da Pedra Grande, cujo valor foi considerado inacessível para famílias de baixa renda. Embora esta monografia não trate diretamente da concessão do Parque Estadual da Cantareira — onde está localizada a referida trilha — é importante ressaltar que o PEAL e a Cantareira foram concedidos em conjunto, sob a mesma empresa administradora. Tal associação de imagem pode explicar a recorrência dessa crítica nas respostas. Um dos comentários, inclusive, evidencia uma preferência por consumir nos comércios do entorno em detrimento das opções internas, devido aos preços elevados;
- b) **Crítica à concessão e privatização:** Alguns visitantes associam diretamente o aumento dos preços e a descaracterização do espaço natural ao modelo de concessão à iniciativa privada. Há menções explícitas à perda do caráter público do parque, à mercantilização da natureza e ao distanciamento entre gestão e população. Um visitante afirma: “parabéns por eliminar todos indivíduos que não podem pagar de um parque PÚBLICO”;
- c) **Infraestrutura e ordenamento do espaço:** Ainda que melhorias na limpeza e manutenção tenham sido mencionadas, há reclamações sobre o uso do espaço para fins que contradizem a vocação natural do parque, como a instalação de

grama sintética, a poluição visual provocada por intervenções recentes e a criação de novas áreas de estacionamento, vistas como excessivas. Uma crítica específica foi direcionada ao uso de trilhas como circuitos de estacionamento, interferindo negativamente na experiência de caminhada;

- d) **Segurança e conservação ambiental:** Foram feitas sugestões para o reforço da vigilância em áreas menos frequentadas, como o Arboreto e a Vila Amélia — esta última mencionada nos comentários como “Bairro do Coxo”, denominação popular entre os moradores. A região foi descrita como “abandonada” e “inacessível”, evidenciando a necessidade de atenção da gestão também aos núcleos periféricos do parque;
- e) **Valorização da experiência, apesar das críticas:** Um dado interessante observado nas respostas é que, mesmo entre os visitantes críticos ao modelo de gestão, há reconhecimento das melhorias promovidas desde a concessão, especialmente em relação à manutenção, limpeza e dinamização das atividades. Tal constatação revela uma ambivalência entre a percepção de eficiência administrativa e a crítica à lógica mercadológica aplicada a um bem público e ambiental.

As respostas abertas evidenciam a importância de canais de escuta qualificada na gestão de parques públicos sob concessão. As manifestações espontâneas dos visitantes revelam tensões significativas entre os avanços operacionais percebidos — como a melhoria da limpeza e da manutenção — e os efeitos adversos associados à mercantilização do espaço público, ao aumento dos custos e ao risco de exclusão simbólica de determinados segmentos da população.

A presença de críticas recorrentes ao modelo de concessão e à elitização do acesso, mesmo diante do reconhecimento de benefícios práticos, demonstra que a legitimidade social da concessão está fortemente condicionada à sua capacidade de promover inclusão, equilíbrio territorial e transparência. Nesse sentido, os comentários analisados funcionam como um termômetro da percepção pública sobre a transformação do parque, oferecendo subsídios relevantes para o aprimoramento da governança e para o redesenho de estratégias de comunicação, participação e integração com o entorno.

7 CONSIDERAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO COMPORTAMENTAL

A análise das respostas ao questionário evidencia a complexidade da experiência dos visitantes no PEAL, revelando tanto avanços reconhecidos quanto desafios persistentes na gestão sob o regime de concessão. Este capítulo busca interpretar os resultados à luz dos objetivos da pesquisa, articulando os dados levantados com uma reflexão crítica sobre o modelo de gestão adotado e suas repercussões na função pública do parque.

Os dados também revelam que uma parcela significativa dos visitantes acessa o parque a pé ou de bicicleta, indicando que o PEAL é frequentado por muitos moradores do entorno. Essa proximidade geográfica tende a gerar uma relação mais estreita e afetiva com o espaço, consolidando o parque como parte do cotidiano e da identidade local. Nesse contexto, os frequentadores não apenas usufruem das áreas e serviços, mas podem atuar como agentes ativos na conservação, propondo melhorias, sinalizando problemas e contribuindo para o progresso contínuo da gestão. Reconhecer e fortalecer esse vínculo é fundamental para uma governança mais participativa, que valorize o conhecimento e a vivência daqueles que mais conhecem e experienciam o parque no dia a dia.

Nota-se uma tendência geral de avaliação positiva da infraestrutura, das trilhas e da manutenção. Esse reconhecimento aponta para um impacto concreto da concessão na qualificação da experiência do visitante, o que é coerente com os objetivos de eficiência e melhoria operacional que fundamentam o modelo. No entanto, essa visão não é unânime nem suficiente para sustentar, por si só, a legitimidade do processo.

Há uma clara ambivalência nas percepções: os visitantes reconhecem melhorias, mas manifestam insatisfação com os rumos tomados em aspectos simbólicos e políticos da gestão do parque, especialmente no que se refere ao direito ao espaço público e à inclusão social. A crítica ao aumento dos preços, à padronização de usos e à mercantilização de elementos da paisagem natural tensiona a imagem de um parque voltado para todos.

As percepções sobre os preços, tanto nas questões fechadas quanto nos comentários espontâneos, são um alerta importante. A ocorrência de termos como "caro", "elitização" e "privatização" revela uma percepção de que o parque se tornou

menos acessível, não apenas financeiramente, mas também em termos simbólicos e afetivos.

Mesmo com a existência de diretrizes de isenção previstas no contrato de concessão, a percepção pública sugere falhas não apenas na comunicação dessas medidas, mas possivelmente na própria concepção dos instrumentos de inclusão. Questiona-se, por exemplo, a eficácia de medidas limitadas, como a gratuidade restrita ao ingresso do Museu Florestal, um atrativo relevante, porém menos visitado em comparação às demais áreas do parque.

As políticas de isenção não se estendem, de forma clara, aos novos atrativos que surgem sob a lógica da concessão, muitos dos quais passam a representar o principal motivo de visitação. Reconhece-se que o contrato foi elaborado em um contexto inédito, sem precedentes consolidados para esse tipo de parceria em parques estaduais, o que justifica, em parte, a ausência de diretrizes mais amplas. No entanto, considerando a existência de revisões periódicas previstas contratualmente, esse aspecto deveria ser revisto.

A incorporação efetiva das percepções e demandas dos usuários nas revisões quadriennais é fundamental para que o parque se torne, de fato, mais inclusivo e responsável às necessidades do público que o frequenta. A confiança no modelo de gestão não pode estar ancorada apenas a metas de desempenho técnico; é indispensável que critérios de equidade, transparência e justiça territorial estejam no centro das decisões que moldam o presente e o futuro do parque.

A baixa participação em atividades de educação ambiental e o desconhecimento das demais áreas concessionadas sugerem limitações nos canais de comunicação da concessionária com os usuários. A escuta qualificada, realizada de maneira pontual neste estudo, mostra o quanto ainda se faz necessária uma estratégia institucional mais eficaz de diálogo com os frequentadores.

O desconhecimento sobre os demais núcleos, como a Olaria, o Arboreto e o Polo Eco Cultural, também reforça o diagnóstico de que a gestão está mais centrada em determinadas áreas — possivelmente as mais rentáveis ou visíveis — enquanto outras permanecem periféricas, tanto no território quanto na gestão.

Esses achados reforçam que a qualidade da gestão de um parque público sob concessão não pode ser aferida exclusivamente por indicadores operacionais ou pela atratividade dos serviços oferecidos. A legitimidade e a sustentabilidade social desse modelo dependem, sobretudo, da sua capacidade de dialogar com as múltiplas

dimensões do espaço público, como o pertencimento, o acesso equitativo e o reconhecimento da diversidade de seus usuários.

O Parque, ao ser objeto de um processo pioneiro de concessão, enfrenta o desafio de incorporar continuamente as lições aprendidas, promovendo ajustes e aprimoramentos que evitem a reprodução de estereótipos associados à gestão pela iniciativa privada. A escuta qualificada das percepções dos visitantes, aliada à disposição institucional para revisar práticas e ampliar os instrumentos de inclusão, será determinante para que o parque se consolide como um bem comum urbano acessível, democrático e socialmente legítimo.

8 RECOMENDAÇÕES PARA O PEAL

O PEAL desempenha um papel fundamental como espaço de conservação ambiental, lazer e educação. Apesar de avanços possíveis pela concessão, há oportunidades para aprimorar sua gestão e garantir um futuro sustentável. Com base nas avaliações realizadas, este capítulo apresenta recomendações específicas para o aprimoramento da gestão do PEAL, considerando as lições aprendidas e os desafios identificados ao longo da pesquisa.

8.1 DIREITO AO ESPAÇO PÚBLICO

A concessão do parque, embora represente avanços na gestão e conservação do espaço, levanta questões importantes quanto ao direito à cidade e à garantia do acesso equitativo ao espaço público. Parques urbanos são reconhecidos como bens públicos não-excludentes e não-rivais, ou seja, devem estar acessíveis a todos, independentemente da renda, origem ou capacidade de consumo (Sampaio, Sampaio e Pavão, 2021).

Segundo Harvey (2008), o “direito à cidade” não se limita ao acesso físico aos espaços urbanos, mas compreende a possibilidade de moldar e participar ativamente das decisões sobre seu uso e desenvolvimento. Essa visão crítica entende a cidade como obra coletiva e espaço de convivência, e não como mero objeto de consumo. Assim, a mercantilização do espaço urbano, por meio da privatização ou concessão de sua gestão, pode restringir esse direito, sobretudo se acompanhada de lógicas excludentes de acesso.

No caso do PEAL, a minuta do contrato de concessão estabelece, de forma expressa, a gratuidade de acesso às áreas de lazer, contemplação e uso comum do parque, vedando a cobrança de ingressos para entrada nas áreas abertas (São Paulo, 2021). Essa cláusula representa um avanço relevante na proteção do caráter público do espaço. Todavia, ainda que o acesso formal permaneça gratuito, custos indiretos associados à permanência no parque — como alimentação, participação em atividades pagas, estacionamento e eventos — podem constituir barreiras reais ao uso pleno por parte de segmentos socialmente mais vulneráveis.

Esse aspecto foi evidenciado na aplicação do questionário com usuários do PEAL, realizado no âmbito desta pesquisa. Um dos resultados mais expressivos foi a

reclamação recorrente sobre os preços praticados no interior do parque, sobretudo em relação à alimentação e ao estacionamento. Muitos respondentes apontaram a incompatibilidade entre os valores cobrados e o perfil socioeconômico dos frequentadores, sinalizando uma percepção de elitização do espaço. Essas percepções revelam um descompasso entre a proposta de acesso público gratuito e a experiência real dos visitantes, reforçando a sensação de que o parque vem sendo apropriado por uma lógica mercantil.

Esse fenômeno é também discutido por Sampaio, Sampaio e Pavão (2021), que observam que, mesmo juridicamente definidos como bens públicos, parques urbanos podem operar de maneira excludente na prática, especialmente quando sua estrutura de serviços e atividades passa a ser moldada por uma lógica de mercado, favorecendo a apropriação por classes médias e altas.

Diante disso, a avaliação da concessão do PEAL deve considerar não apenas o cumprimento formal das cláusulas contratuais, mas também a percepção dos usuários e a efetividade do acesso pleno e democrático. Políticas tarifárias previstas no contrato precisam ser efetivamente monitoradas e aplicadas, para garantir que não haja distorções ou práticas que inibam o uso por parte das populações de menor renda.

Recomenda-se, portanto:

- a) Que o órgão concedente e o Conselho Gestor realizem fiscalização ativa sobre os preços praticados, assegurando o cumprimento das políticas de isenção e meia-entrada já previstas contratualmente;
- b) Que haja transparência e ampla divulgação das regras de acesso gratuito e tarifas reduzidas, com mecanismos acessíveis ao público;
- c) Que a concessionária mantenha instrumentos de escuta e diálogo com os frequentadores, permitindo ajustes de sensibilidade social;
- d) Que se considere a criação de um fundo de acesso social, para ações voltadas à educação ambiental e inclusão de grupos comunitários.

É preciso reconhecer que o PEAL, além de unidade de conservação, é um equipamento urbano relevante no tecido da cidade. Sua gestão deve responder às diretrizes estabelecidas pelo SNUC, mas também às exigências de uma cidade inclusiva, equitativa e participativa.

Ainda que a concessão possa introduzir melhorias operacionais e de infraestrutura, preservar o caráter público do PEAL exige mais do que cláusulas

formais: demanda o enfrentamento das contradições entre a lógica mercantil e o uso comum do espaço. A justiça socioambiental, nesse contexto, depende de instrumentos de governança democrática que frequentemente estão ausentes ou esvaziados nos modelos concessionários vigentes. Assim, o sucesso da concessão deve ser avaliado não apenas por indicadores de desempenho, mas por sua capacidade real de assegurar o direito à cidade e a proteção dos bens comuns.

8.2 REFORÇO DA FISCALIZAÇÃO

O contrato de concessão do Parque Estadual Alberto Löfgren prevê mecanismos formais de monitoramento por parte do órgão concedente, incluindo a exigência de relatórios periódicos, a supervisão técnica das ações da concessionária e a verificação de metas estabelecidas por indicadores de desempenho. Contudo, é fundamental ampliar a concepção de monitoramento para além da esfera institucional, incorporando outros atores relevantes no processo de fiscalização e avaliação da gestão.

Entre esses atores, destacam-se os Conselhos Consultivos dos parques, cuja existência é reconhecida no Anexo II do contrato, mais especificamente no item 5.2 do “Caderno de Encargos”. De acordo com esse dispositivo, a concessionária deve acompanhar as reuniões dos conselhos e registrar, em relatório anual, os temas debatidos e encaminhamentos realizados. No entanto, essa previsão se restringe ao acompanhamento e à produção de relatórios, sem conferir poder deliberativo aos conselhos ou garantir que suas recomendações sejam incorporadas efetivamente às decisões de gestão.

A ausência de instâncias de governança mais robustas, como audiências públicas periódicas, comitês ou fóruns de escuta contínua, representa uma limitação relevante no desenho contratual. O modelo atual centraliza as decisões em estruturas técnicas e operacionais, afastando-se do princípio da gestão democrática previsto na legislação ambiental brasileira, especialmente no âmbito do SNUC. Assim, mesmo havendo formalmente um espaço de governança participativa, sua efetividade como instrumento de controle social permanece reduzida.

Para fortalecer o monitoramento e assegurar maior legitimidade à gestão, recomenda-se a ampliação da composição dos Conselhos Consultivos, com maior divulgação e inclusão de representantes da comunidade local, organizações

ambientais, coletivos culturais e pesquisadores acadêmicos. A diversidade de perfis pode enriquecer o debate e garantir que os múltiplos interesses sociais, ambientais e territoriais que incidem sobre o parque sejam considerados de forma equitativa.

Além disso, os indicadores de desempenho previstos contratualmente — hoje com foco predominante em metas operacionais — poderiam incorporar métricas que considerem o conselho consultivo, ou seja, o grau de satisfação dos visitantes. Esses dados devem ser tornados públicos, com linguagem acessível, permitindo seu acompanhamento por qualquer interessado.

Por parte da concessionária, é recomendável a implementação de auditorias externas e independentes, conduzidas por entidades qualificadas e imparciais, a fim de garantir avaliações isentas sobre o cumprimento dos objetivos do contrato. A internalização do monitoramento, sem controle cruzado, gera riscos de conflito de interesses e fragiliza a transparência dos processos. A abertura dos dados e a inspeção pública devem ser compreendidas não como entraves, mas como garantias de legitimidade e continuidade sustentável da concessão.

8.3 GESTÃO ESPACIAL

A conformidade com o conjunto de legislações e políticas públicas é essencial para a gestão eficaz do PEAL. A concessão do parque à iniciativa privada deve assegurar que as atividades desenvolvidas estejam alinhadas com os objetivos de conservação estabelecidos no Plano de Manejo, respeitando as diretrizes do SNUC e outras normativas pertinentes.

Na formulação do contrato de concessão, uma porção significativa do Arboreto foi classificada como Área Institucional, mesmo sem a existência de uma divisão física que a separe do restante do conjunto e apresentando características estruturais e ambientais bastante similares. Essa decisão introduz desafios de gestão, uma vez que há continuidade espacial e funcional entre áreas submetidas a regimes administrativos distintos, dificultando a coerência na implementação das ações de manejo e uso público.

O Plano de Manejo do parque foi elaborado em 2012, portanto anterior à celebração do contrato de concessão. Apesar do esforço técnico envolvido em sua formulação, torna-se necessária sua revisão, de modo a incorporar diretrizes atualizadas que reflitam a nova realidade de gestão do parque e orientem ajustes nas

delimitações espaciais e funcionais. Trata-se de um território dinâmico, cujas demandas de uso público, conservação e infraestrutura vêm se transformando com a implantação do novo modelo de gestão. Assim, a atualização periódica do Plano de Manejo é essencial para assegurar a efetividade da gestão e a compatibilidade entre os objetivos de conservação ambiental e as novas formas de ocupação e uso do espaço.

Além disso, a participação da comunidade local e de outros atores sociais no processo de revisão do plano, conforme orientado pelo “Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais” (ICMBio, 2018), é fundamental para garantir transparência, legitimidade e efetividade na gestão do parque. Ainda que esse documento se aplique às UCs federais, suas diretrizes metodológicas oferecem um referencial técnico relevante para revisões de plano de manejo.

Simultaneamente à atualização do plano, seria recomendável uma revisão do zoneamento adotado, com especial atenção à delimitação e definição das categorias Área de Uso Público, Área Institucional e Arboreto da Vila Amélia, buscando corrigir incoerências administrativas e promover maior clareza quanto aos usos permitidos. O zoneamento precisa considerar a realidade que o parque se encontra e uma solução de classificação que atenda a demanda por uso e a preservação ambiental, mantendo a segurança para a região e desenvolvendo um equipamento incipiente e cheio de potencial.

Incentivar o uso público da Gleba do Arboreto traz diversas vantagens sociais, porém exige ações para mitigação de impactos ambientais. É necessário monitorar continuamente o impacto da visitação e implementar medidas corretivas, como limites de capacidade, ações de limpeza e manejo frequentes.

9 CONCLUSÕES

Esta monografia teve como objetivo principal avaliar o modelo de concessão aplicado ao Parque Estadual Alberto Löfgren, observando seus efeitos sobre a gestão, os mecanismos contratuais estabelecidos e a percepção dos usuários. A pesquisa buscou compreender como a introdução de uma gestão privada em um espaço de uso público e ambientalmente protegido interfere em sua função social e ecológica.

Ao longo do trabalho, foram alcançados os objetivos propostos: realizou-se uma revisão bibliográfica sobre modelos de gestão de parques públicos, discutindo o papel das concessões no contexto urbano brasileiro e internacional; examinou-se detalhadamente o contrato de concessão do PEAL, com atenção aos seus mecanismos operacionais, indicadores de desempenho e delimitações territoriais; e analisaram-se os dados empíricos obtidos por meio de visitas de campo e da aplicação de questionário aos usuários do parque.

Constatou-se que, embora o contrato de concessão tenha viabilizado melhorias estruturais e operacionais no parque, ele não enfrentou adequadamente as tensões entre a lógica privada de gestão e a função pública do espaço. A exclusão de áreas socialmente sensíveis, como a Gleba Arboreto da Vila Amélia, do escopo da concessão, revela uma racionalidade seletiva, orientada pelo potencial de retorno econômico, em detrimento da integralidade territorial e da responsabilidade social. A fragmentação institucional resultante compromete o princípio do manejo integrado e escancara a dificuldade de incorporar territórios em disputa na lógica contratual da concessão.

Além disso, a ausência de instâncias deliberativas com poder real de participação no contrato — embora haja menção à atuação nos Conselhos Consultivos — evidencia uma fragilidade estrutural no desenho da governança. A previsão de monitoramento participativo limita-se ao acompanhamento e registro de reuniões, sem que as comunidades locais ou os usuários tenham mecanismos efetivos de cogestão, deliberação ou influência direta sobre as decisões de médio e longo prazo. Esse descompasso entre os dispositivos contratuais e os princípios democráticos da gestão ambiental compromete a legitimidade da política de concessões em áreas protegidas.

Os dados obtidos por meio do questionário indicam uma percepção majoritariamente positiva sobre as melhorias implementadas após a concessão.

Contudo, a amostra limitada impõe restrições à generalização desses resultados. Observações sobre o aumento dos preços, a elitização de serviços e o desconhecimento sobre o modelo de gestão adotado apontam para a necessidade de aprofundar os mecanismos de escuta social e democratização da informação.

Diante dessas descobertas, conclui-se que a concessão do PEAL, tal como estruturada, está aquém dos princípios de justiça territorial, participação cidadã e sustentabilidade ecológica que deveriam orientar a gestão de parques públicos. A experiência analisada revela que ganhos operacionais e financeiros não substituem a necessidade de instrumentos sólidos de governança participativa e de responsabilidade ambiental. Para que modelos concessionários cumpram de fato sua função pública, é necessário transcender o foco em metas quantitativas e incorporar, desde o contrato, diretrizes de transparência, inclusão social e compromisso com os territórios em que se inserem.

Como contribuição acadêmica, este estudo reforça a importância de tratar as concessões de espaços públicos não apenas como contratos administrativos, mas como parte de um projeto de cidade. Sugere-se que pesquisas futuras aprofundem o acompanhamento de concessões em andamento e comparem diferentes arranjos institucionais. Também seria relevante ampliar o debate sobre como conciliar, na prática, os princípios da sustentabilidade, do direito à cidade e da eficiência administrativa na gestão de áreas verdes urbanas.

Ainda que o modelo analisado apresente sérias limitações — especialmente no que diz respeito à ausência de instrumentos de governança participativa e à fragmentação do território —, a concessão também representa um avanço em termos de estrutura, serviços e captação de investimentos. E, enquanto instrumento jurídico, não é, por si, incompatível com a função pública dos parques. Desde que estruturada com cláusulas claras de proteção socioambiental, instâncias deliberativas robustas e indicadores que transcendam a lógica operacional, a gestão privada pode coexistir com os princípios de acesso universal, proteção ambiental e justiça territorial.

Cabe destacar que o contrato de concessão do PEAL prevê revisões periódicas a cada quatro anos, o que abre margem legal e institucional para correções, ajustes e aperfeiçoamentos ao longo de sua vigência. Esse dispositivo pode representar uma oportunidade concreta de incorporação de diretrizes mais alinhadas à participação social, à inclusão territorial e à governança transparente, desde que os processos

revisores sejam amplamente divulgados, acompanhados e conduzidos com base em critérios públicos e participativos.

Portanto, embora este trabalho reconheça os avanços possíveis proporcionados pelo modelo de concessão, ele reforça que sua legitimidade e eficácia dependem não apenas de melhorias técnicas, mas da transformação contínua de sua base contratual em direção à justiça socioespacial, à transparência e ao controle social efetivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em: 08 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm Acesso em: 19 jan. 2025.

BNDES HUB DE PROJETOS. **Parques.** Disponível em: <https://hubdeprojetos.bnDES.gov.br/pt/setores/Parques>. Acesso em: 6 set. 2024.

CARDOSO, Silvia Laura Costa; SOBRINHO, Mário Vasconcellos; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. **Gestão ambiental de parques urbanos:** o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren. Revista Brasileira de Gestão Urbana, [S. I.], v. 7, n. 1, p. 74–90, 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/22046> Acesso em: 08 jun. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade** / Ana Fani Alessandri Carlos. (Coleção repensando a geografia). — São Paulo: Contexto, 1992

DOMINGUES, Raquel Pereira. **Instrumentos de gestão de parques urbanos: o caso do Parque Burle Marx.** 2016. Monografia (Especialização) – Escola Politécnica da universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://bdta.abcd.usp.br/directbitstream/2c6478d3-f113-41d9-9f05-36c5ff1b9cf5/RAQUEL%20PEREIRA%20DOMINGUES%202016.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2024.

GEOSAMPA - Mapa digital da cidade de São Paulo. [s.d.]. Disponível em: https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx Acesso em: 03 jul. 2025.

GOMES, Ruth Delana de Santana. **Modelos de gestão de parques no Brasil – Um estudo exploratório.** Monografia – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/23437/1/RDSG14072022.pdf> Acesso em: 5 nov. 2024.

HARVEY, David. **The right to the city.** New Left Review, n. 53, p.23-40, set./out. 2008. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>. Acesso em: 6 abr. 2025.

ICMBIO. **Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais** (2018: Brasília, DF) / Organizadores: Ana

Rafaela D'Amico, Erica de Oliveira Coutinho e Luiz Felipe Pimenta de Moraes. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf Acesso em: 08 jun. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Financiamento do Desenvolvimento Urbano**: Concessões e Parcerias Público-Privadas. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13898/1/RI_Financiamento_do_desenvolvimento_urbano_concessoes_e_parcerias_publico_privadas_publicacao_expressa.pdf Acesso em: 08 jun. 2025.

KRINSKY, J.; SIMONET, M. **Public-Private partnerships**: at what cost to the public? New Labor Forum, v. 32, n. 3, p. 70-78, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/10957960231195035>. Acesso em: 31 ago. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. Disponível em: https://qpect.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/henri_lefebvre-a-produc3a7c3a3o-do-espac3a7o.pdf. Acesso em: 6 abr. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Brasil. **Plano de manejo**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protedidas/unidades-de-conservacao/plano-de-manejo.html>. Acesso em: 31 ago. 2024.

NASCIMENTO, A. P. B.; VIANA, N. M.; CONTI, D. de M. **Parceria entre setor público e privado para gestão de parques urbanos na cidade de São Paulo (SP)**. Revista Brasileira de Ecoturismo, v. 14, n. 5, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.34024/rbecotur.2021.v14.12843>. Acesso em: 31 ago. 2024.

PERSIANI, Adriana. **Albert Löfgren: resgate, sistematização e atualidade do pensamento de um pioneiro nos campos da climatologia, fitogeografia e conservação da natureza no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Física) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2012.tde-14032013-120725>. Acesso em: 15 nov. 2024.

SAMPAIO, P. R. P.; SAMPAIO, R. S. da R.; PAVÃO, B. B. M. **Gestão de parques urbanos por particulares**: o caso da cidade de São Paulo. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 4, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.51798>. Acesso em: 08 de nov. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Concessão do Parque Cantareira e Horto Florestal**. Diário Oficial do Estado de São Paulo. [s.d.] Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/>. Acesso em: 31 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 6.884, de 29 de agosto de 1962**. Dispõe sobre os parques e florestas estaduais, monumentos naturais e dá outras providências. São Paulo, 1962. Disponível em:

https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1962_Lei_Est_6884.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Cultura. Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico - CONDEPHAAT.

Resolução de tombamento n.º 20.536, de 1978. Disponível em:

https://www.ipatrimonio.org/wp-content/uploads/2018/06/COND_020536_1978.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução de Tombamento:** Resolução 18. de 04 agosto de 1983. Diário Oficial do Estado de São Paulo: 06 ago. 1983. Disponível em:

<http://condephaat.sp.gov.br/benstombados/reserva-estadual-da-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 02 fev. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 8.212, de 08 de janeiro de 1993.** Dá denominação de "Alberto Lofgren" ao Parque Estadual Turístico da Cantareira, na Capital. São Paulo, 1993. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1993/lei-8212-08.01.1993.html> Acesso em: 02 fev. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Plano de manejo Parque Estadual Alberto Löfgren.** 2012. Disponível em:

http://s.ambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/Plano_de_Manejo_PE_Alberto_Lofgren_.pdf. Acesso em: 31 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016.** Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas. São Paulo, 2016. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16260-29.06.2016.html>. Acesso em: 19 jan. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Ata da 221ª Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Est. 9.361-96.** Diário Oficial do Estado de São Paulo: 02 nov. 2016.

Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Ata da 223ª Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Estadual 9.361-96.** Diário Oficial do Estado de São Paulo: 28 mar. 2017.

Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Ata da 229ª Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Est. 9.361-96.** Diário Oficial do Estado de São Paulo: 13 dez. 2017.

Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Ata da 230^a Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Estadual 9.361, de 5-7-96. Diário Oficial do Estado de São Paulo: 24 fev. 2018. Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Ata da 235^a Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Estadual 9.361-96. Diário Oficial do Estado de São Paulo: 06 set. 2018. Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Ata da 1^a Reunião Conjunta Ordinária, concernente à 237^a Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Estadual nº 9.361, de 05/07/1996, e à 84^a Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, instituído por força da Lei Estadual 11.688, de 19/05/2004.

Diário Oficial do Estado de São Paulo: 09 fev. 2019. Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Ata da 4^a Reunião Conjunta Ordinária, concernente à 240^a Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Estadual nº 9.361, de 05/07/1996, e à 87^a Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, instituído por força da Lei Estadual 11.688, de 19/05/2004.

Diário Oficial do Estado de São Paulo: 29 jun. 2019. Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Ata da 18^a Reunião Conjunta Ordinária, concernente à 254^a Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Estadual nº 9.361, de 05/07/1996, e à 101^a Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, instituído por força da Lei Estadual 11.688, de 19/05/2004. Diário Oficial do Estado de São Paulo: 18 dez. 2020. Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Ata da 21^a Reunião Conjunta Ordinária, concernente à 257^a Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, instituído por força da Lei Estadual nº 9.361, de 05/07/1996, e à 104^a Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, instituído por força da Lei Estadual 11.688, de 19/05/2004. Diário Oficial do Estado de São Paulo: 08 mai. 2021. Disponível em:

<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n° 17.293, de 15 de outubro de 2020.** Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html> Acesso em: 02 fev. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Minuta do contrato de concessão CI 01/2021:** Parque Estadual Alberto Löfgren e Parque Estadual da Cantareira. São Paulo, 2021. 156 p. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Anexo I – Área da concessão:** Parque Estadual Alberto Löfgren e Parque Estadual da Cantareira. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Anexo II – Caderno de encargos:** Parque Estadual Alberto Löfgren e Parque Estadual da Cantareira. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Anexo III – Caderno de engenharia:** Parque Estadual Alberto Löfgren e Parque Estadual da Cantareira. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Anexo VII – Caderno de fiscalização e penalidades:** Parque Estadual Alberto Löfgren e Parque Estadual da Cantareira. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Anexo IX – Política de ingressos:** Parque Estadual Alberto Löfgren e Parque Estadual da Cantareira. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/concessao-do-parque-cantareira-e-horto-florestal/> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Anexo XVII – Diretrizes dos órgãos de patrimônio histórico, cultural e ambiental:** Parque Estadual Alberto Löfgren e Parque Estadual da Cantareira. São Paulo, 2021.

SÃO PAULO (Município). Arborização. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/meio_ambiente/w/arborizacao/254226. Acesso em: 31 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 65.796, de 16 de junho de 2021.** Reorganiza, sob a denominação de Instituto de Pesquisas Ambientais, as unidades que especifica da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente e dá providências correlatas. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65796-16.06.2021.html> Acesso em: 03 jul. 2025.

SÃO PAULO ANTIGA. **Acervo Clube Paulistano de Tiro.** São Paulo Antiga, 2018. Disponível em: <https://saopauloantiga.com.br/acervo-clube-paulistano-de-tiro/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

WILSON, A. **Public Private Partnerships in Urban Parks:** A Case Study of Five U.S. Parks. 01 jun. 2011. Disponível em: <https://ecommons.cornell.edu/items/bf4f6138-a4d2-4bb6-b855-e91ae7eb6ce4>. Acesso em: 5 set. 2024.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO POR PLATAFORMA DIGITAL

A seguir são apresentadas todas as perguntas aplicadas no questionário:

Figura 49 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

06/04/2025, 17:10

Questionário - Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

Questionário - Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

Este questionário é anônimo e tem como objetivo coletar percepções e opiniões sobre a gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal). Os dados obtidos serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, como parte de uma monografia de pós-graduação. Sua participação é muito importante e contribuirá para a compreensão dos impactos e percepções relacionados à gestão do parque. Agradecemos desde já pela sua colaboração!

* Indica uma pergunta obrigatória

1. 1. Qual é a sua idade? *

Marcar apenas uma oval.

- Menos de 18 anos
- 18-30 anos
- 31-50 anos
- Mais de 50 anos

2. 2. Com que frequência você visita o parque? *

Marcar apenas uma oval.

- Uma vez por ano
- Uma vez por mês
- Uma vez por semana
- Mais de uma vez por semana

Figura 50 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

06/04/2025, 17:10

Questionário - Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

3. 3. Qual é o principal motivo da sua visita? *

Marque todas que se aplicam.

- Lazer
- Esporte ou exercício físico
- Contato com a natureza
- Eventos culturais
- Outro: _____

4. 4. Como você chega no parque? *

Marque todas que se aplicam.

- Transporte público
- Veículo particular (carro ou moto)
- Veículo de aplicativo
- Bicicleta
- A pé
- Outro: _____

5. 5. Como você avalia as condições de caminhos e trilhas do parque? (trilhas, áreas de lazer, etc.) *

Marcar apenas uma oval.

- Excelente
- Boa
- Ruim
- Péssima

Figura 51 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

06/04/2025, 17:10 Questionário - Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

6. 6. Como você avalia as condições de infraestrutura e atrativos? (Banheiros, parquinho, museu, etc.) *

Marcar apenas uma oval.

Excelente
 Boa
 Ruim
 Péssima
 Nunca utilizei

7. 7. Como avalia os serviços oferecidos no parque? (aluguel de bicicletas, lanchonetes, guias, etc.) *

Marcar apenas uma oval.

Excelente
 Boa
 Ruim
 Péssima
 Nunca utilizei

8. 8. Na sua opinião, os preços dos serviços e atrações são: *

Marcar apenas uma oval.

Muito justos
 Justos
 Um pouco caros
 Muito caros

Figura 52 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

06/04/2025, 17:10 Questionário - Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

9. 9. Como você avalia a acessibilidade do parque para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida? *

Marcar apenas uma oval.

- Muito acessível
- Acessível
- Pouco acessível
- Nada acessível

10. 10. Como você avalia a limpeza e a manutenção do parque? *

Marcar apenas uma oval.

- Excelente
- Boa
- Ruim
- Péssima

11. 11. Na sua opinião, quantas ações de preservação ambiental são realizadas no * parque?

Marcar apenas uma oval.

- Muitas
- Algumas
- Poucas
- Nenhuma

Figura 53 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

06/04/2025, 17:10

Questionário - Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

12. 12. Já participou de atividades de educação ambiental promovidas no parque? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim, participei de várias
- Sim, participei de algumas
- Não participei porque não sabia delas
- Não participei porque não me interessam

13. 13. O quanto o parque respeita e valoriza o meio ambiente? *

Marcar apenas uma oval.

- Totalmente
- Em grande parte
- Pouco
- Nada

14. 14. Qual a importância de espaços como o Parque Horto Florestal para a preservação ambiental? *

Marcar apenas uma oval.

- Muito importante
- Importante
- Pouco importante
- Não é importante

Figura 54 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

06/04/2025, 17:10

Questionário - Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

15. 15. Qual você acredita ser o tipo de administração do Parque? *

Marcar apenas uma oval.

- Gestão pública direta (administrado apenas pelo Estado)
- Concessão para a iniciativa privada (gestão por empresa privada, mas o parque continua sendo público)
- Privatização (o parque foi vendido e passou a ser propriedade privada)
- Parceria com organizações sociais (administração compartilhada com ONGs ou institutos)
- Outro: _____

16. 16. Como está a experiência no Parque nos últimos 3 anos? *

Marcar apenas uma oval.

- Melhorou muito
- Melhorou um pouco
- Não houve mudanças perceptíveis
- Piorou um pouco
- Piorou muito

17. 17. Você sabia que existem outros núcleos do Parque? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim, costumo frequentar
- Sim, conheço, mas não costumo frequentar
- Sim, mas não conheço
- Não, nunca ouvi falar

Figura 55 – Questionário Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

06/04/2025, 17:10

Questionário - Gestão do Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal)

18. 18. Se respondeu SIM, qual(is) núcleo(s) frequenta ou já ouviu falar:

Marque todas que se aplicam.

- Arboreto
- Olaria
- Polo Eco-cultural

19. 19. Deseja deixar algum comentário ou sugestão adicional?

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

<https://docs.google.com/forms/d/1Ey8h-3Lhaz-EMbfIcDMYlx8ZEqeJMWXfu3hIBMeLizbk/edit>

77

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

APÊNDICE B – RESPOSTAS SOBRE PERGUNTAS ABERTAS

A seguir são apresentadas todas as onze respostas da questão aberta 19, “Deseja deixar algum comentário ou sugestão adicional?”, aplicada no questionário.

- a) “A gestão privada conseguiu destruir um dos poucos lugares de SP que se podia curtir a natureza, sem custo algum e simplesmente aproveitar o que o universo tem a nos presentear, parabéns por eliminar todos indivíduos que não podem pagar de um parque PÚBLICO, e parabéns por destruir um último e maravilhoso refúgio da zona norte em troca se \$, vocês conseguiram e infelizmente não fizemos nada para mudar isso.”
- b) “Algo que me deixou bastante incomodada foi a utilização do trecho interno do acesso pela Rua do Horto em estacionamento, acredito que quantidade de vagas do outro acesso (Pedra Branca) já é o suficiente esse trecho poderia continuar sendo utilizado como circuito de caminhada.”
- c) “Deveria haver mais segurança no parque”
- d) “Acredito que o arboreto poderia melhorar, ter mais segurança e espaços para lazer e atividade física.”
- e) “Piorou muito, acredito que não deveria ter atrações pagas, poluição visual ou venda de qualquer atração, temos uso de grama sintética no horto, p mim não faz sentido...não é parque de diversão e sim um lugar para conexão com a natureza...Pessoas humildes que levavam seus filhos no horto por ser um passeio sem custos, agora se deparam com um consumo absurdo e como dizer para um filho que não pode consumir as atrações...Fora que fazer a trilha da pedra grande tinha um custo de R\$ 3,00 hoje custa 60,00.. imagine uma família de 4 pessoas... Acabaram com o horto e oq era grátis hoje é caro...”
- f) “Comida cara, lanches de baixa qualidade, café colonial muito caro para um café da manhã. Prefiro comer nos lugares ao redor do parque”
- g) “Minha sugestão: se poderia o estacionamento ter algum desconto para quem utiliza o parque diariamente”
- h) “A parceria PPP veio para piorar o que é considerado o cinturão verde do estado de São Paulo. Baixo assinado para a saída da PP”
- i) “O passeio para a pedra grande está bem caro, acredito que melhorar condições para incentivo a pessoas que moram na região.”

- j) "Antes da privatização sentia o parque um tanto quanto abandonado, hoje já vejo a manutenção, limpeza e atividades muito mais ativas.... Triste ter que privatizar pra isso acontecer, tudo funciona mas os preços são absurdos tanto pra comer algo ou visitar os núcleos pagos"
- k) "Sim gostaria que limpasse a mata aqui no bairro do coxo está abandonado fecharam as entrada mas a mata está um lixo abandonada ninguém consegue caminhar mais está um lixo já foi melhor agora só abandono vamos cuidar mais dessa mata pfv".