



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

## ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS CONCESSÕES À INICIATIVA PRIVADA DE PARQUES PÚBLICOS URBANOS NO BRASIL

Anna Elisa Alves Marques<sup>1</sup>  
Alexander Gutterres Thomé<sup>2</sup>  
Eduardo Cantori Antunes<sup>3</sup>  
Paulo Eduardo Berni<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A crescente adoção de concessões de parques públicos urbanos pela iniciativa privada nas cidades brasileiras insere-se no contexto da inflexão ultraliberal das políticas urbanas, conforme apontado por Luiz César Ribeiro<sup>5</sup>. Embora as concessões da gestão de bens e serviços públicos à iniciativa privada já sejam amplamente utilizadas no Brasil em setores como transporte, saneamento e energia, sua aplicação sistemática à gestão de parques urbanos representa um fenômeno mais recente.

Até meados de 2016, havia apenas experiências pontuais, como a do Parque Burler Marx, em São Paulo, cuja gestão é compartilhada entre a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente e a Fundação Aron Birmann, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (Sampaio, 2021). Ainda que esse tipo de arranjo institucional já existisse, não havia uma política pública estruturada voltada à concessão de parques urbanos. O debate, até então, concentrava-se majoritariamente em unidades de conservação de caráter natural, como o Parque Nacional do Iguaçu, sem alcançar os parques urbanos municipais.

Esse cenário começa a se transformar em São Paulo, por exemplo, a partir da eleição de João Doria à Prefeitura de São Paulo, quando se consolida uma proposta abrangente de

1 Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: annaelisaambr@hotmail.com.

2 Mestre em Direito pela FMP. E-mail: alexanderthome56@gmail.com.

3 Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Fundação Escola Superior do Ministério Público; Especialista em Processo Civil pela Faculdade Baiana de Direito; Especialista em Métodos Autocompositivos e Neurociência pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. E-mail: ecantorianunes@gmail.com

4 Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Advogado e professor. ORCID: 0000-0002-2679-6743. Correio eletrônico: pauloberni@gmail.com.

5 RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para Discussão n. 12, **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, jan. 2020.



desestatização da gestão urbana, que inclui a concessão do Parque Ibirapuera e de dezenas de outros parques municipais à iniciativa privada com fins lucrativos. Conforme analisa Paula Horí<sup>6</sup>, essa agenda deu origem a uma nova experiência de gestão dos parques urbanos no Brasil, marcada pela transferência de atribuições antes públicas a empresas privadas, sob a justificativa de modernização da administração e qualificação da infraestrutura urbana.

Observa-se, contudo, que a política não se restringiu a São Paulo, sendo adotada por diversos outros municípios, com modelagens contratuais bastante similares entre si, o que sugere a atuação coordenada de vários municípios, consultorias, escritórios jurídicos especializados, órgãos de fomento e do próprio governo federal. A exemplo disso, a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi central nesse processo. Em 2021, no âmbito do Governo Bolsonaro, o banco lançou o Programa Parques e Florestas, cujo objetivo era estruturar e fomentar concessões públicas de parques e florestas em todo o território nacional, oferecendo apoio técnico e financeiro aos entes federados.

Esse movimento ganha ainda mais nitidez a partir de dados sistematizados pelo Instituto Semeia<sup>7</sup>, que em 2024 publica um mapeamento nacional dos processos de concessão de parques urbanos municipais. Os dados revelam que, entre 2017 e 2024, o número de parques públicos urbanos municipais concedidos à iniciativa privada saltou de zero para mais de dez, distribuídos por capitais como São Paulo, Porto Alegre, Florianópolis, Salvador, Recife e Rio de Janeiro.

Diante desse cenário, torna-se fundamental compreender os fundamentos que sustentam essa transformação na política urbana brasileira. Esta pesquisa propõe-se, portanto, a investigar quais os elementos políticos, jurídicos e econômicos que permitiram a disseminação das concessões de parques públicos urbanos, bem como os seus possíveis efeitos sobre os espaços públicos e sobre a coletividade.

A pesquisa busca compreender esses processos a partir de uma abordagem qualitativa, com base em análise documental de literatura especializada, documentos públicos, como os relatórios do banco mundial, legislações e reportagens de jornais de grande circulação.

6 HORI, Paula. A concessão de parques municipais na cidade de São Paulo: o caso do Parque Ibirapuera. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 2023, Belém/PA. Sessão Temática: Direito à Paisagem. Categoria: Artigo Acadêmico Científico. São Paulo: FAU-USP

7 O instituto Semeia se coloca como “uma organização filantrópica, sem fins lucrativos, que trabalha para potencializar o desenvolvimento socioeconômico sustentável de parques e unidades de conservação brasileiras”. Entretanto, é uma organização que se mostra atuante na modelagem contratual da concessão de parques, fazendo uma ponte entre os municípios, os órgãos de fomento e as empresas, tendo um grande arsenal de informações sobre as parcerias, sendo pouco compreensível a sua trajetória e como se posicionou como uma importante organização no processo das concessões.



O marco teórico parte das contribuições de Luiz César Ribeiro<sup>8</sup>, que analisa a desdemocratização da política urbana brasileira no contexto pós-Dilma Rousseff; de Betânia Alfonsin et al.<sup>9</sup>, que discutem a descaracterização da política urbana como instrumento de justiça social; e de Márcio Pochmann<sup>10</sup>, que investiga a reconfiguração das políticas públicas no contexto do novo ciclo do capitalismo brasileiro.

## 2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O modelo de concessão de parques urbanos no Brasil insere-se em um ciclo de reformas institucionais que promovem a lógica de mercado como princípio estruturante da gestão urbana. A crise fiscal dos municípios e o esvaziamento dos canais de participação popular favorecem a adoção de soluções gerenciais baseadas em parcerias público-privadas, configurando uma inflexão ultraliberal das políticas públicas (Ribeiro, 2020). Um exemplo disso é a cidade de Porto Alegre, que a partir de 2016, se jogou com força nesse modelo de empreendedorismo, valendo-se das conexões entre órgãos governamentais e entidades como suporte, mas também inaugurando o seu marco legal. Tudo levado a cabo sem qualquer transparência e participação da comunidade, que se vê submetida a entrega das áreas, que invariavelmente perdem suas características de uso, para virarem ativos comerciais, a serem consumidos por quem pode pagar.

Do ponto de vista jurídico, o avanço dessas concessões encontra respaldo na Constituição Federal de 1988. Esse marco deu origem à promulgação de três instrumentos centrais: a Lei nº 8.987/1995, que instituiu o regime geral das concessões; a Lei nº 11.079/2004, que ampliou a possibilidade de parcerias por meio das PPPs; e a Lei nº 13.334/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), permitindo a inclusão de parques urbanos no escopo das concessões apoiadas pelo governo federal. É a partir do PPI que se consolida um ambiente normativo propício à transferência da gestão de bens comuns urbanos à iniciativa privada, estruturando juridicamente a mercantilização dos parques.

No plano econômico, a conjuntura é favorável à disseminação dessas parcerias, com apoio de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o BID, além de fundos nacionais

8 RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para Discussão n. 12, **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, jan. 2020.

9 ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Questões estruturais e desafios para a reconstrução e redemocratização da política urbana brasileira. *Revista Jatobá*, Goiânia, v. 6, e-78986, 2024.

10 POCHMANN, Márcio. *Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República*. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309–330, abr.–jun.



como o Fundo Clima, voltados à sustentabilidade urbana. A modelagem econômica das concessões foi impulsionada por iniciativas como a do então ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, que em 2019 defendeu a “monetização” da proteção ambiental. Em 2022, o BNDES lançou a linha de financiamento Parques e Florestas<sup>11</sup>, comprometendo-se a financiar até 80% dos investimentos privados em concessões de parques. Desde antes, porém, o Instituto Semeia já desenvolvia estudos para tornar os projetos de concessão economicamente viáveis, atuando em parceria com instituições como a FGV Direito Rio para propor modelos jurídicos e de gestão a serem replicados nos municípios<sup>12</sup>.

O caso de Porto Alegre exemplifica como fatores políticos, jurídicos e econômicos se articulam para viabilizar a transferência da gestão de bens públicos urbanos à iniciativa privada, com impactos relevantes sobre a configuração dos espaços de uso coletivo e o exercício do direito à cidade. A legislação municipal – que autoriza o Poder Executivo Municipal a “conceder o uso e os serviços de operação, administração, conservação, manutenção, implantação, reforma, ampliação ou melhoramento de praças e parques urbanos - dialoga diretamente com os marcos legais federais que vêm sustentando a expansão do modelo de concessões em diferentes cidades brasileiras. Assim, os achados da pesquisa evidenciam que o processo de concessão de praças e parques públicos em Porto Alegre reflete um movimento mais amplo de mercantilização dos espaços urbanos, alinhado a uma lógica de gestão baseada em instrumentos jurídicos típicos das parcerias entre os setores públicos e privados.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se propor a investigar quais os elementos políticos, jurídicos e econômicos que permitiram a disseminação das concessões de parques públicos urbanos, bem como os seus possíveis efeitos sobre os espaços públicos e sobre a coletividade, esta pesquisa conclui que tal fenômeno é viabilizado pela articulação de três vetores. No plano político, observa-se um ciclo de reformas institucionais que promovem a lógica de mercado como princípio estruturante da gestão urbana. No campo jurídico, destaca-se o avanço de um corpo legislativo que instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), permitindo a inclusão de parques urbanos no escopo das concessões apoiadas pelo governo federal. Já do ponto de vista econômico, constata-se o fomento dessas iniciativas por organismos multilaterais,

11 <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-parques-e-florestas>

12 INSTITUTO SEMEIA. Modelos jurídicos aplicados à gestão de parques urbanos. Rio de Janeiro: 2018. 26 p.



como o Banco Mundial e o BID, e por instituições nacionais, como o BNDES, criando as condições materiais e institucionais para o avanço dessas parcerias.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Questões estruturais e desafios para a reconstrução e redemocratização da política urbana brasileira. **Revista Jatobá**, Goiânia, v. 6, e-78986, 2024.

HORI, Paula. A concessão de parques municipais na cidade de São Paulo: o caso do Parque Ibirapuera. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 2023, Belém/PA. Sessão Temática: Direito à Paisagem. Categoria: Artigo Acadêmico Científico. São Paulo: FAU-USP

INSTITUTO SEMEIA. Modelos jurídicos aplicados à gestão de parques urbanos. Rio de Janeiro: 2018. 26 p.

**INSTITUTO SEMEIA**. Relatório 2024: Relatório Anual de Impacto.

POCHMANN, Márcio. *Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República*. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309–330, abr.–jun.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para Discussão n. 12, **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, jan. 2020.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339–379, maio/ago. 2016.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. Gestão de parques urbanos por particulares: o caso da cidade de São Paulo. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 1998–2029, 2021. ISSN 2317-7721

SOARES, Isabelle Carolina Mangoni. A PRIVATIZAÇÃO DOS PARQUES URBANOS: neoliberalismo e produção do espaço público. Orientadora: Clarice Oliveira Misoczky. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.