

GT 03 – Desafios do cumprimento da função social da propriedade e dos princípios da política urbana frente à (des)mercantilização da cidade

REDEÇÃO COMO UM EXEMPLO DE COMUM URBANO: O PROJETO DE CONCESSÃO DO PARQUE FARROUPILHA E AS RESISTÊNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL

Betânia Alfonsin¹

Carine Labres²

Caroline Teles Witt³

Giovanna Lima Gurgel⁴

Mateus Cavalcante de França⁵

1 INTRODUÇÃO

O município de Porto Alegre aprovou junto à Câmara de Vereadores, em 2019, uma lei municipal que autorizava o Executivo a promover a concessão de praças e parques urbanos da cidade. Um dos primeiros parques a serem incluídos no programa de concessões de espaços públicos no município, foi o Parque Farroupilha, um dos parques mais antigos da cidade, também conhecido como Parque da Redenção, localizado no bairro Farroupilha, próximo ao Centro, entre duas das principais avenidas do município – as Avenidas Osvaldo Aranha e João Pessoa.

A presente pesquisa se debruçou sobre a tentativa de concessão do Parque da Redenção por vários motivos. Primeiramente por ser muito representativo do projeto de concessão de espaços públicos no município, havendo documentação abundante sobre a forma jurídica de tal concessão no edital que o oferecia à iniciativa privada. A dois porque observou-se uma intensa mobilização

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professora do Mestrado em Direito da FMP. Coordenadora do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/2759534639224252> e-mail: betaniaalfonsin@gmail.com

² Mestranda em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público e Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7260260812050184> e-mail: labrescarine@gmail.com

³ Mestranda em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP (2024 - 2025). Especialista em Gestão Pública Municipal e Direito Municipal. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9680518765328817>. E-mail: caroltwitt@gmail.com

⁴ Doutoranda e mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGP-UFRGS). LATTES: <https://lattes.cnpq.br/9203211188686605>. E-mail: Giovannagurgel321@gmail.com

⁵ Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). LATTES: <https://lattes.cnpq.br/3189689525021218>. E-mail: mateusfranca96@gmail.com



popular contrária ao projeto de concessão do referido parque por parte da sociedade civil e da vizinhança do parque, em uma articulação chamada “Coletivo Preserva Redenção”, extremamente ativo no acompanhamento da iniciativa do município e na organização de várias atividades de resistência ao projeto de concessão do parque. Finalmente, porque o município de Porto Alegre recuou e suspendeu a concessão do parque da Redenção à iniciativa privada no ano de 2024, sendo bastante interessante cientificamente investigar as razões de tal recuo.

Adotando uma metodologia de estudo de caso e trabalhando com dados entrevistas com diferentes atores, bem como com base de fontes documentais, esta investigação busca responder aos seguintes problemas de pesquisa: P1) Quais são os argumentos/discursos jurídicos e políticos favoráveis e contrários ao processo de concessão de Parques e espaços públicos de uso comum do povo no debate sobre tais propostas em Porto Alegre?; P2) Que conexões esse debate público apresenta com a discussão internacional sobre os “comuns” na atualidade?; P3) Quais têm sido as formas de resistência da sociedade civil às propostas de concessão de espaços públicos no município e quais têm sido seus efeitos? Este trabalho apresenta os achados provisórios da investigação percorrendo o seguinte roteiro: (i) a história e caracterização do parque da Redenção; (ii) o desenho jurídico da concessão do parque da Redenção; (iii) as resistências da sociedade civil ao projeto de concessão e o papel do Coletivo Preserva Redenção.

1.1 História e caracterização do Parque Redenção

Antes de constituir-se em parque público urbano, a Redenção era uma várzea localizada além dos limites da cidade. O terreno, onde hoje se encontra instalado, fora doado em 1807 à cidade para servir enquanto pasto para criação de gado bovino. Já em 1884, a Câmara de Porto Alegre sugeriu a mudança do nome para Campos da Redenção, como alusão à abolição da escravidão no município, ocorrida naquele ano. A partir disso, o espaço passou a ser associado às lutas por liberdade e à afirmação do povo negro em Porto Alegre⁶. No entanto, o parque só começou a ser compreendido enquanto um local de lazer, convivência social e eventos a partir de 1890, impulsionado pelo crescimento populacional da cidade, o que captou a atenção dos residentes e das autoridades públicas, que passaram a investir no parque⁷.

⁶ MACEDO, Francisco Riopardense de. **Porto Alegre: origem e crescimento**. São Luiz: Associação Maranhense de Letras, 1968.

⁷ PESAVENTO, Sandra. **O imaginário da cidade: visões literárias do urbano – Paris – Rio de Janeiro – Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.



No ano de 1901, com a chegada da Primeira Exposição Estadual de Produtos Naturais e Industriais, intervenções de ordem infraestrutural começaram a ser implementadas na região. Este processo fracionou a área em diversos setores, que seriam reunidos novamente apenas em 1935, quando ocorre a comemoração ao Centenário da Revolução Farroupilha⁸. O evento reuniu uma série de visitantes externos para o município, que buscaram prestigiar as festividades. Por isso, a partir do Decreto Municipal 307, de 1935⁹, o local passou a se chamar Parque Farroupilha.

A partir de 194, o parque passou por diversas intervenções para a criação de recantos temáticos, originando espaços conhecidos pela população gaúcha, como: o Recanto Alpino, o Recanto Oriental, o Recanto Europeu¹⁰, o Mercado do Bom Fim, o Auditório Araújo Vianna, o lago com pedalinhos, o parque de diversões, o espelho d'água, o Monumento ao Expedicionário, entre outros equipamentos de lazer, cultura e esporte. O parque também abriga uma feira aos sábados. Em 1997 o Parque da Redenção foi tombado enquanto patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico de Porto Alegre, solidificando sua relevância e permanência na cidade.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

2.1 A modelagem jurídica do projeto de concessão da Redenção

A concessão da Redenção foi calcada na Lei Municipal n. 12.559/2019¹¹ que autoriza a cedência do uso e dos serviços de operação e administração dos parques de Porto Alegre à iniciativa privada. De caráter geral e irrestrito, uma vez que aplicável a qualquer praça ou parque urbano, inclusive àqueles de grande potencial econômico, a justificativa do Município, constante no Projeto de Lei n. 11/2018¹², residia na grave crise econômica pela qual a gestão do então prefeito

⁸ GOIDANICH, Oswaldo. A saga do Turismo no Rio Grande do Sul. In: FLORES, Hilda Hübner (org.). **Turismo no Rio Grande do Sul: 50 anos de pioneirismo no Brasil**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1993. p. 13-117.

⁹ PORTO ALEGRE. **Decreto nº 307, de 19 de setembro de 1935**. Dá nome a logradouros públicos. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1935.

¹⁰ O Bloco da Laje, tradicional bloco de carnaval de Porto Alegre que ensaia no Parque da Redenção durante as primaveras, nomeia em uma música e em seus ensaios o Recanto Europeu como Recanto Africano, uma provocação que revela relações de diferentes grupos sociais da cidade com o espaço do parque.

¹¹ PORTO ALEGRE. **Lei Municipal nº 12.559, de 02 de julho de 2019**. Autoriza o Executivo Municipal a conceder o uso e os serviços de operação, administração, conservação, manutenção, implantação, reforma, ampliação ou melhoramento de praças e parques urbanos do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: Câmara Municipal de Vereadores, 2019.

¹² PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei nº 11, de 08 de novembro de 2018**. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação, administração, conservação, manutenção, implantação, reforma, ampliação ou melhoramento, bem como o uso de praças e parques urbanos. Porto Alegre: Câmara Municipal de Vereadores, 2018.



Nelson Marchezan passava, o que exigiu a adoção de medidas para garantir a prestação de serviços públicos, inclusive a administração e conservação de parques urbanos. Assim, em parceria com o Instituto SEMEIA, o Município apresentou a proposição supostamente com o objetivo de melhorar os serviços prestados e desonerar os cofres públicos¹³.

O que se infere da leitura da norma é que se tratava de um verdadeiro cheque em branco conferido à iniciativa privada, na medida em que possibilitava ao concessionário a exploração de receitas alternativas, complementares e acessórias, inclusive publicitária (Art. 6º) e, embora não permita a cobrança de ingresso, abria uma exceção para os casos em que outras atividades específicas vierem a ser previstas no edital (Art. 2º, § 3º).

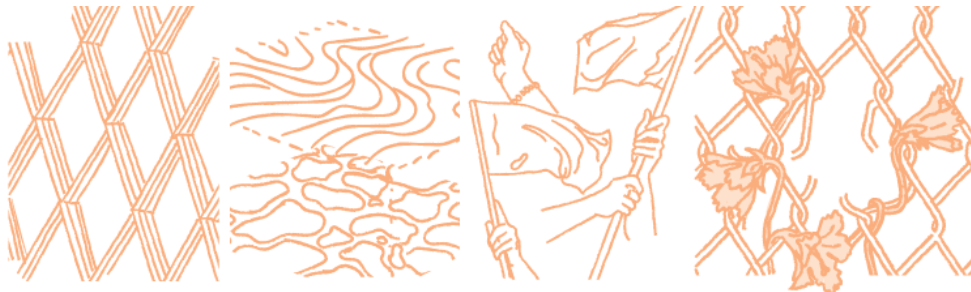
Em 2022, sob a gestão do prefeito Sebastião Melo, é publicado o edital de concorrência¹⁴ para a concessão dos serviços de gestão, operação e manutenção, e da execução de obras e serviços de engenharia da Redenção e do Calçadão do Lami, em uma verdadeira promoção “pague 1, leve 2”, o que gerou indignação da população, especialmente da vizinhança do parque. Entre as principais críticas à concessão estão a falta de transparência do poder público na condução das audiências públicas, o desvio da finalidade do bem, a inexistência de interesse público e a ausência de estudos técnicos capazes de demonstrar a viabilidade da concessão e os impactos ambientais, de vizinhança e de mobilidade urbana decorrentes, especialmente em razão da construção de uma garagem subterrânea, o que levou à atuação do Tribunal de Contas do Estado, que determinou a suspensão da proposta de concessão – ao menos em parte, uma vez que Orquidário Municipal, o Auditório Araújo Vianna e a área do lago foram cedidos à iniciativa privada em momentos anteriores¹⁵. Outro ponto sensível do projeto residia na previsão de cessão de linha de financiamento pelo BNDES à edificação da garagem subterrânea, o que, de acordo com os movimentos populares contrários à concessão, chancelou o intento lucrativo da proposta.

Assim, a modelagem jurídica da concessão proposta pelo Município de Porto Alegre comporta perquirições, a começar pela lei que a autorizou: só o fato de a autorização legislativa

¹³ INSTITUTO SEMEIA. **Cooperação técnica com governos**. 2023. Disponível em: <https://semeia.org.br/comoatuamos/#cooperacao>. Acesso em: 15 jun. 2023.

¹⁴ PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Edital de concorrência pública nº. [●]/2022**. Concessão dos serviços de operação, administração, manutenção, implantação, reforma e melhoramento do Parque Farroupilha e Calçadão do Lami, bem como execução de obras e serviços de engenharia. Disponível em https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/ppp/usu_doc/anexo_3_-_caderno_de_encargos.pdf. Acesso em 21/06/2025.

¹⁵ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público de Contas. **Representação MPC nº 10/2022**. Assunto: Projeto de Concessão do Parque Farroupilha. Porto Alegre, 2022.



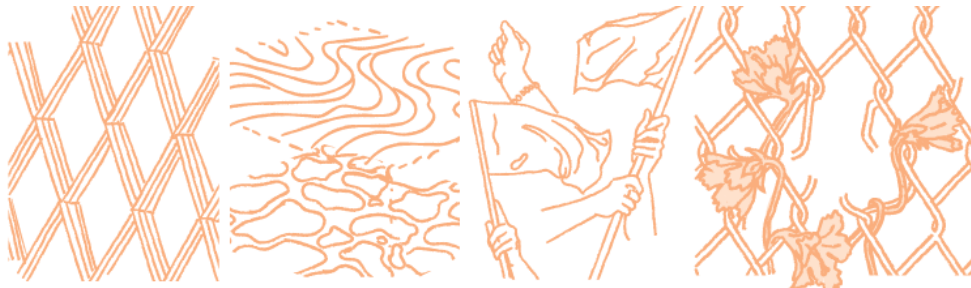
contemplar todos os parques e praças de Porto Alegre coloca em voga a existência de interesse público na concessão da Redenção. Não obstante, embora o desenho jurídico tenha trazido os elementos essenciais a um contrato administrativo de concessão, instaurando o devido processo licitatório e o critério de escolha pautado na maior oferta pela outorga fixa, com o cumprimento de encargos pela concessionária, tudo indica que os parques estudados apresentados pelo Município, além de revestidos de caráter meramente “pró-forma”, dissociaram-se de um dos principais pilares de uma concessão dessa espécie: a preocupação com a preservação dos recursos naturais.

2.2 A resistência da sociedade civil e sua força mobilizadora

A resistência da sociedade civil gaúcha em defesa do Parque da Redenção emerge diante da ameaça de concessão deste espaço emblemático à iniciativa privada. O movimento foi impulsionado por múltiplas frentes comunitárias, destacando-se o coletivo “Preserva Redenção”, cuja articulação reuniu moradores, usuários frequentes e defensores históricos do parque.

Duas fundadoras do grupo entrevistadas contam que o coletivo surgiu em outubro de 2022 e logo se tornou uma referência de mobilização, destacando-se pela agilidade e contundência em suas ações. A mobilização se manifestou através de ações diretas, como o “abraço ao Redenção”, abaixo-assinados com milhares de adesões, protestos e uma presença contínua que marcou posição pública contra a concessão. Uma historiadora entrevistada pontua a relevância da Redenção pela sua importância histórica, cultural e simbólica para Porto Alegre e pela sua vocação democrática, sendo um lugar acessível a todas as camadas sociais, palco de manifestações sociais, culturais e políticas. Segundo ela, a resistência se fortaleceu também diante das irregularidades e atropelos da administração municipal, como no projeto de estacionamento subterrâneo, altamente criticado pela ausência de estudos técnicos e ambientais adequados. Um professor de economia entrevistado destaca o caráter econômico da proposta de concessão, alertando para o financiamento do projeto via BNDES e os riscos financeiros para o município. Segundo ele, a mobilização popular foi decisiva para pressionar o poder público e as instituições financeiras, tornando inviável o avanço do projeto de concessão integral.

Toda essa resistência articulada demonstrou não apenas uma capacidade de criar barreiras efetivas à concessão, como também levantou um questionamento profundo sobre a gestão democrática de bens públicos. A historiadora enfatiza a necessidade de manter o parque sob gestão pública e transparente, enquanto as fundadoras do Preserva Redenção reiteram o papel crucial dos



espaços públicos como garantia do direito à cidade e à cidadania, contrapondo-se à lógica mercantil e privatista que ameaça estes bens coletivos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresenta resultados preliminares de uma pesquisa que tem como objetivo compreender os discursos e resistências sobre os processos de concessão de parques urbanos, partindo de um estudo de caso sobre o Parque da Redenção, em Porto Alegre. Os resultados revelam um contraste entre os discursos favoráveis à concessão, veiculados pelo poder público municipal, e discursos contrários a ela, emitidos pela sociedade civil organizada. O primeiro discurso representa a Redenção como um potencial ativo econômico e atual objeto de gastos públicos que deveriam ser reduzidos, em uma lógica característica do discurso neoliberal da austeridade. O segundo discurso, mobilizado em diferentes estratégias de resistência à concessão, representa a Redenção como um comum, cuja preservação e cujos usos não são de valor monetário, mas simbólico e cultural para a cidade de Porto Alegre.