



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

## A CONSTRUÇÃO DA CONTRATUALIZAÇÃO DO PARQUE MARINHA DO BRASIL, EM PORTO ALEGRE, NA PERSPECTIVA DA GEOGRAFIA JURÍDICA CRÍTICA

Lucas Pizzolatto Konzen<sup>1</sup>  
Anna Elisa Alves Marques<sup>2</sup>  
Carlos Augusto Reiter Fogaça<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A contratualização da gestão de parques públicos urbanos, fenômeno relativamente recente no Brasil, já é marcada por conflitos. Em São Paulo, protestos contra a concessão do Parque da Água Branca, em 2022, denunciaram a ausência de participação popular e o esvaziamento da finalidade pública.<sup>4</sup> No mesmo ano, a concessionária do Parque Ibirapuera pleiteou uma indenização de R\$ 42 milhões da Prefeitura Municipal, alegando prejuízos decorrentes da pandemia da Covid-19.<sup>5</sup> Em Porto Alegre, ativistas reivindicaram a paralisação das obras do Parque Harmonia, após a derrubada de centenas de árvores pela concessionária.<sup>6</sup> Esses episódios evidenciam que a contratualização dos parques urbanos mobiliza disputas em torno do uso, do acesso e dos significados atribuídos aos espaços públicos.

<sup>1</sup> Doutor em Direito e Sociedade pela Universidade de Milão. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: [lucaskonzen@ufrgs.br](mailto:lucaskonzen@ufrgs.br).

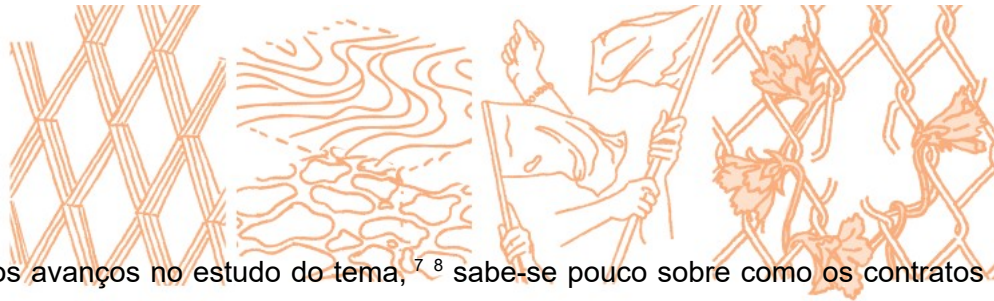
<sup>2</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. E-mail: [annaelisaambr@hotmail.com](mailto:annaelisaambr@hotmail.com)

<sup>3</sup> Graduando em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. E-mail: [carlofogaça@gmail.com](mailto:carlofogaça@gmail.com)

<sup>4</sup> Ambientalistas e frequentadores protestam contra concessão do Parque da Água Branca em SP. **G1**, São Paulo, 19 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/03/19/ambientalistas-e-frequentadores-protestam-contr-a-concessao-do-parque-da-agua-branca-em-sp.ghtml>. Acesso: 20 out. 2024.

<sup>5</sup> Ibirapuera: concessionária cobra indenização da Prefeitura de SP por restrições na pandemia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/ibirapuera-concessionaria-cobra-indenizacao-da-prefeitura-de-sp-por-restricoes-na-pandemia/>. Acesso: 19 out. 2024.

<sup>6</sup> Polêmica sobre corte de árvores: ativistas pedem paralisação de obras em parque de Porto Alegre. **G1**, Rio Grande do Sul, 17 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/07/17/polemica-sobre-corte-de-arvores-ativistas-pedem-paralisacao-de-obras-em-parque-de-porto-alegre.ghtml>. Acesso: 19 out. 2024.



Apesar dos avanços no estudo do tema,<sup>7 8</sup> sabe-se pouco sobre como os contratos administrativos de concessão de parques urbanos são construídos antes de sua formalização. Ao anteciparem obrigações e projetarem modos de apropriação, esses documentos jurídicos produzem formas específicas de regulação do espaço. Contudo, o contrato em si condensa disputas que precedem a sua assinatura – como é concebido, negociado e apresentado à sociedade. Contratos não são meros instrumentos jurídicos, mas tecnologias relacionais que moldam comportamentos, permeados por assimetrias de informação e condições técnicas.<sup>9</sup> A formação contratual emerge como arena de disputa, em que diferentes agentes – técnicos, políticos, comunitários e econômicos – lutam para definir os sentidos da regulação do espaço.

Este trabalho busca preencher essa lacuna de conhecimento ao investigar, na perspectiva da geografia jurídica crítica,<sup>10</sup> como se manifestam as disputas pela regulação do espaço no processo de preparação da contratualização de parques urbanos. O caso a ser estudado é o do parque Marinha do Brasil, em Porto Alegre – RS, um espaço público de excepcional valor para a cidade, constituindo um patrimônio cultural, ambiental e social consolidado ao longo de décadas na memória afetiva dos porto-alegrenses. A pesquisa empírica, ainda em andamento, vincula-se ao projeto “Geografias Jurídicas da Cidade: Estudos Empíricos sobre a Regulação Do Domínio público” (Chamada CNPq/MCTI/FNDCT nº 18/2021 – Universal), desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Quais argumentos e justificativas econômicas são mobilizados para sustentar a contratualização do parque, e como se articulam as promessas de rentabilidade privada com os prometidos benefícios públicos? Como se deu o processo de participação popular na formulação da proposta, e que controvérsias e reivindicações emergiram a partir do envolvimento de diferentes atores? Que transformações no acesso, nos usos e nos modelos de gestão do parque estão previstas na proposta, e como essas transformações refletem (ou ignoram) os conflitos surgidos? Para responder a essas questões, foi realizada uma análise documental, com foco em materiais relativos à fase pré-contratual, a exemplo do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica, projeto de concessão, registros das audiências públicas,

<sup>7</sup> SAMPAIO, Patrícia R. P.; SAMPAIO, Rômulo S. R.; 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.

<sup>8</sup> SAMPAIO, Patrícia R. P.; SAMPAIO, Rômulo S. R.; PAVÃO, Bianca B. M. 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.

<sup>9</sup> MORRIS, Christopher. The legal geographies of contracts: a method on formation, substance and enforcement. **Geography Compass**, v. 18, 2024.

<sup>10</sup> KONZEN, Lucas P. O que é geografia jurídica crítica? Origens, trajetórias e possibilidades. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, abr./jun. 2021.



notícias da imprensa local e edital de concorrência e seus anexos, incluindo a minuta contratual.

## 2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O parque Marinha do Brasil, contíguo ao parque Jaime Lerner, separado pela avenida Edvaldo Pereira Paiva, está localizado junto à orla do Guaíba, no trecho que se estende da foz do Arroio Dilúvio ao complexo do Estágio Beira-Rio, em Porto Alegre. Tanto o Marinha do Brasil, com 70,7 hectares, inaugurado em 1978; e o Jaime Lerner, com 14,6 hectares, aberto ao público em 2021, são dotados de equipamentos como pistas de skate, campos de futebol, quadras esportivas e áreas de recreação infantil. Embora originalmente planejados para lazer, contemplação e práticas esportivas, atraem usuários em grande número para as mais variadas atividades. Alegando enfrentar desafios para arcar com as despesas de conservação, a Prefeitura Municipal lançou, em 2022, um projeto de contratualização da gestão de ambos os parques. O modelo de concessão é o previsto na Lei Municipal n. 12.559/2019, e envolve, como contrapartida, a sua exploração econômica pela concessionária (cobrança de estacionamento, exposição dos usuários a publicidade, destinação de áreas para restaurantes e lojas etc.)

A proposta de concessão à iniciativa privada criou, desde o início, tensões entre direitos coletivos e interesses econômicos. Na audiência pública realizada em 17 de novembro de 2022,<sup>11</sup> o Marinha do Brasil foi apresentado pela Prefeitura Municipal como espaço a ser requalificado, com vocação sobretudo para o esporte, embora se reconhecesse a sua multifuncionalidade. A proposta de sua concessão em conjunto com a do parque Jaime Lerner resultou em uma nova espacialidade, unificando parques com histórias bem distintas em um único complexo urbano. A justificativa central apresentada pelo poder público é a de que a concessão desoneraria os cofres municipais, uma vez que o governo não teria condições de garantir a segurança, a manutenção e o pleno uso dos parques. Esse discurso se ancora na construção de uma imagem de ineficiência estrutural da gestão pública e na promoção da iniciativa privada como solução tecnicamente superior. A narrativa se fortalece com referências a experiências semelhantes implementadas em São Paulo, sugerindo que se trata de um modelo inevitável, já testado e validado.

No Estudo de Viabilidade Técnica<sup>12</sup>, essa transformação vem acompanhada de um projeto de reconfiguração dos usos. Propõe-se a instalação de uma arena de eventos,

<sup>11</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Audiência Pública para Licitação dos Parques de Porto Alegre**. Porto Alegre: Câmara Municipal, 17 nov. 2022a.

<sup>12</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV. **Estudo de viabilidade para concessão de parques e praças municipais: Produto 2 – Estudo de Viabilidade Técnica-operacional – 2ª versão**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 10 maio 2022.



quiosques urbanos, uma praça gastronômica, parques infláveis, arborismo e até a ativação de um heliponto, sinalizando a previsão de novos serviços pagos, inclusive de alto valor agregado. A ampliação dos horários de funcionamento e a previsão de eventos de grande porte indicam uma reorientação da gestão, voltada à diversificação de receitas e à captação de novos públicos. A vocação esportiva, exaltada no discurso oficial, torna-se pano de fundo para a exploração econômica por meio de atividades de lazer, alimentação e entretenimento, convertendo os parques em polos de consumo e turismo.

Contudo, a forma como se deu o processo participativo revela importantes assimetrias na distribuição do poder de influência sobre o projeto de concessão. A consulta pública foi realizada de forma online, entre os dias 4 e 24 de novembro de 2022,<sup>13</sup> exigindo dos participantes o preenchimento de formulários estruturados. Embora a Prefeitura Municipal tenha afirmado que todas as contribuições seriam analisadas e respondidas ao final da consulta, podendo ser incorporadas à proposta,<sup>14</sup> não houve divulgação pública da sistematização das respostas.

Na audiência pública de 17 de novembro,<sup>15</sup> um dos principais questionamentos foi a ausência de debate sobre a própria pertinência da concessão. Isto é, o processo participativo teria se limitado à discussão dos termos da concessão, não de sua necessidade ou legitimidade. Essa limitação revela um escopo reduzido de deliberação, no qual a concessão foi apresentada como decisão já tomada. Ademais, o curto prazo de consulta pode ter comprometido a capacidade de mobilização da sociedade civil, já que a participação na audiência praticamente se restringiu a movimentos ambientalistas e vereadores da oposição. O controle do tempo, do conteúdo e do formato da participação pública operou como uma tática de limitação da barganha. A arena contratual, que poderia abrigar disputas normativas legítimas sobre os sentidos do espaço público, foi desenhada de forma a reduzir o impacto no projeto da participação popular.

---

<sup>13</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Consulta pública sobre concessão dos parques encerra nesta quinta-feira.** Secretaria Municipal de Parcerias, 23 nov. 2022c. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smp/noticias/consulta-publica-sobre-concessao-dos-parques-encerra-nesta-quinta-feira>. Acesso em: 17 jun. 2025.

<sup>14</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Consulta Pública nº 02/2022:** Concessão dos Serviços Públicos de Operação, Administração, Manutenção, Implantação, Reforma e Melhoramento dos Parques Farroupilha, Calçadão do Lami, Marinha do Brasil e Trecho 3 da Orla do Guaíba. [Formulário eletrônico], 2022b. Disponível em: [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdyOvsdIDL3ejM-\\_jQwgrk2NyiWNT17Jcns0CHz2a8lrXmvsA/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdyOvsdIDL3ejM-_jQwgrk2NyiWNT17Jcns0CHz2a8lrXmvsA/viewform). Acesso em: 17 jun. 2025.

<sup>15</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Audiência Pública para Licitação dos Parques de Porto Alegre.** Porto Alegre: Câmara Municipal, 17 nov. 2022a.



As transformações previstas na proposta de concessão, conforme delineadas no edital,<sup>16</sup> abrem à iniciativa privada uma ampla margem de exploração econômica, com diversas possibilidades já antecipadas no Estudo de Viabilidade Econômica. A única garantia expressa no edital em relação às demandas levantadas a audiência pública é a manutenção do acesso gratuito aos parques; no entanto, o uso qualificado desses espaços passa a depender de relações de consumo mediadas por contratos privados. Serviços anteriormente inexistentes, informais ou oferecidos pontualmente, como o pouso de helicópteros ou a realização de shows de grande porte, deixam de ser exceções e podem se tornar elementos centrais na nova lógica funcional.

Essa reconfiguração dos usos e da gestão ocorre sem oferecer respostas concretas às preocupações manifestadas na audiência pública. As reivindicações sobre a função social dos parques, o risco de gentrificação, os impactos sonoros dos eventos e a constituição de "cercamentos simbólicos", levantadas na audiência, não foram contempladas no edital. Assim, o que pode se consolidar é um novo regime de regulação do espaço urbano, baseado na conversão de bens públicos em ativos de mercado.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de preparação da contratualização do parque Marinha do Brasil revela disputas pela regulação do espaço urbano, nas quais se busca reorganizar o uso e a gestão dos parques segundo lógicas de rentabilidade e controle, em tensão com formas sociais de apropriação que são frequentemente silenciadas nos documentos oficiais e nos mecanismos institucionais de participação. O processo de concessão foi construído partindo da ideia do parque como um "complexo multifuncional voltado ao esporte e ao lazer", funcionando como estratégia de construção de imagem de um bem público passível de exploração econômica por meio da oferta de serviços pagos e da realização de eventos de grande porte, conforme delineado no Estudo de Viabilidade Econômica. As disputas em torno dessa proposta revelam uma tensão entre, de um lado, a narrativa institucional da Prefeitura Municipal, que justifica a concessão com base na suposta ineficiência estatal e na promessa de modernização pela via da parceria com a iniciativa privada, e, de outro, as críticas emergente de um processo de participação popular limitado, que apontam os riscos dessa transformação para o caráter público dos parques urbanos. Essa participação se deu de forma restrita, impedindo qualquer deliberação sobre a própria necessidade da concessão, revelando a construção de uma arena

---

<sup>16</sup> PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Edital de Concorrência nº [·]/2022** – Lote 2: Concessão dos serviços de operação, administração, manutenção, implantação, reforma e melhoramento do Trecho 3 do Parque Urbano da Orla do Guaíba e Parque Marinha do Brasil, bem como execução de obras e serviços de engenharia. Porto Alegre: 2022d.



contratual moldada para conter disputas, reduzindo a capacidade de interferência popular sobre a regulação do espaço.

## REFERÊNCIAS

KONZEN, Lucas P. O que é geografia jurídica crítica? Origens, trajetórias e possibilidades. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, abr./jun. 2021.

MORRIS, Christopher. The legal geographies of contracts: a method on formation, substance and enforcement. **Geography Compass**, v. 18, 2024.

SAMPAIO, Patrícia R. P.; SAMPAIO, Rômulo S. R.; PAVÃO, Bianca B. M. 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.

SAMPAIO, Patrícia R. P.; SAMPAIO, Rômulo S. R.; 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, 2016.