

## 5

PUBLICUM

---

## Parcerias para a gestão de áreas públicas urbanas: a concessão do Vale do Anhangabaú

**Gabriella Saiki**

Mestranda na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, na área de concentração "Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito". E-mail: gabriella.saiki@usp.br

**Thiago Marrara**

Professor de Direito Administrativo e Urbanístico da USP (FDRP). Livre-docente (FD). Doutor (LMU). Consultor jurídico. E-mail: marrara@usp.br

---

### Resumo

O artigo objetiva compreender de que maneira as parcerias entre Poder Público e particulares podem auxiliar a garantir gestão mais eficiente e adequada para áreas públicas urbanas. O caso eleito para análise é o do Vale do Anhangabaú, em São Paulo, que consiste em área pública de lazer no centro da cidade. De início, explana-se o papel das áreas públicas de lazer para a população e pontuam-se os desafios da gestão pública nessas áreas, sobretudo a municipal. Em seguida, analisam-se os aspectos principais do contrato de concessão de uso do Vale do Anhangabaú e realiza-se um balanço dos aspectos positivos e negativos. Os resultados encontrados apontam que o certame foi motivado pelo interesse público, a fim de revitalizar o local. Porém, há elementos contratuais demasiadamente genéricos e que não exploram a fundo a potencialidade de geração de receitas. Ademais, observando-se a prática, nota-se que a área continua a enfrentar problemas em sua gestão.

### Palavras-chave

Parcerias; concessão; bens públicos; áreas públicas de lazer; Vale do Anhangabaú.

### *Partnerships for the management of urban public areas: The concession of the Vale do Anhangabaú*

### Abstract

The article aims to understand how partnerships between public authorities and individuals can help to ensure more efficient and adequate management of urban public areas. The case chosen for analysis is the Vale do Anhangabaú, in São Paulo, which consists in a public leisure area in the center of the city. Initially, the role of public leisure areas for the population is explained and the challenges of public management in these areas, especially the municipal one, are pointed out. Subsequently, the main points of the concession contract for the use of Vale do Anhangabaú are analyzed and a balance of the positive and

**Revista Publicum**

**Rio de Janeiro, Volume 8, Número 1, 2022, p. 78-101**

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>

DOI: 10.12957/publicum.2022.64514

negative aspects is carried out. The results found indicate that the bidding procedure was motivated by public interest, in order to revitalize the place. However, there are contract elements too generic and that do not fully explore the potential for generating revenue. Furthermore, observing the practice, it is noted that the area continues to face problems in its management.

### Keywords

Partnerships; concession; public property; public leisure areas; Vale do Anhangabaú.

### Sumário

Introdução; 1. Papel das áreas urbanas de lazer; 2. Desafios da gestão pública; 3. Caso do Vale do Anhangabaú; 4. Aspectos positivos e negativos da experiência paulistana; Conclusão; Referências.

## Introdução

No contexto de escassez dos recursos públicos e de aumento das demandas sociais, impõe-se ao administrador público a necessidade de gerenciar os bens de modo mais eficiente e adequado, no sentido de instrumentalizá-los, de forma eficaz e sustentável, à concretização de direitos fundamentais. Afinal, mais que meros componentes do patrimônio estatal, os bens públicos, quando corretamente administrados, são instrumentos capazes de imprimir grande efetividade a comandos maiores. Não por outra razão, Justen Filho (2011, p. 1028-1029) afirma que os bens públicos despontam como instrumentos para a promoção de direitos fundamentais e para o desempenho de atividades estatais. Em caminho semelhante, Ikenaga (2012, p. 22) pontua o caráter instrumental dos bens públicos, a fim de demonstrar sua utilidade na concretização dos interesses coletivos.

Assim, esse artigo parte da premissa que os bens públicos devem cumprir uma função social de modo constante, seja porque, como parte do patrimônio estatal, são adquiridos, construídos e mantidos com recursos derivados de esforços sociais, seja porque, como objeto de propriedade, não escapam aos mandamentos do art. 5º, inciso XXIII da Constituição da República.<sup>1</sup>

Há que se afastar, porém, a percepção falsa de que basta ser bem público para que se pressuponha cumprimento de função social. Um bem público somente será instrumento de concretização constitucional se for devidamente gerido. É sob essa perspectiva que se impõe o debate acerca da conveniência e adequação de usos privativos de bens públicos por particulares,

---

<sup>1</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos: [...]  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...].

como empresas, e da exploração de usos secundários ou acessórios, para além de sua afetação, como forma de garantir boa gestão.

Nesse contexto, o artigo visa a responder à seguinte pergunta: de que maneira as parcerias entre Poder Público e particulares podem auxiliar a garantir gestão mais eficiente e adequada para áreas públicas urbanas?

Para tanto, o artigo busca, de início, apontar o papel dos bens públicos urbanos destinados ao lazer e, em seguida, enumerar alguns desafios de sua gestão. Em complemento, no sentido de debater estratégias de emparceiramentos, analisa o contrato de concessão de uso do Vale do Anhangabaú, firmado pelo Município de São Paulo no ano de 2021. Nesse particular, destaca as circunstâncias de sua elaboração e os traços marcantes das obrigações que formam o contrato. Com isso, objetiva-se, a uma, realizar uma análise crítica do caso, mediante a enumeração de aspectos positivos e negativos do contrato, e, a duas, apresentar em que medida as parcerias entre Poder Público e particulares podem auxiliar na gestão das áreas urbanas, tornando-as mais atrativas e garantindo que haja cumprimento de sua função social.

Em outras palavras: busca-se observar como a concessão de uso empregada pelo Município de São Paulo objetiva tornar uma área pública de lazer estratégica mais benéfica ao exercício de direitos pela população. A importância do caso é inegável, pois, dentre outras características, referida área integra o imaginário popular, cria uma identificação entre a população e a cidade, funciona como referência geográfica e histórica, apresenta-se como palco para o lazer e para o convívio social. Trata-se, ainda, de um espaço para as mais diversas manifestações populares, como se viu, em 1984, na campanha pelas “Diretas Já”. Sua gestão, por conseguinte, é de grande interesse tanto para fins teóricos quanto práticos.

O método de abordagem utilizado neste texto é basicamente indutivo, pois parte-se de dados particulares (análise do caso do Vale do Anhangabaú e sua licitação) – suficientemente constatados – com o objetivo de se extrair conclusões mais amplas e gerais sobre a gestão de áreas públicas urbanas (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 86). Já as técnicas de pesquisa empregadas são a pesquisa documental e a bibliográfica, uma vez que o estudo é centrado na análise de documentos, tais como o edital, o contrato e seus anexos, livros, artigos científicos e notícias de jornais referentes ao tema (GIL, 2002, p. 44-45 e MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174 e p. 183).

Para estruturar a pesquisa, o artigo é dividido nas seguintes seções: em primeiro lugar, será tracejado o papel das áreas urbanas de lazer; em seguida, os desafios da gestão pública serão destacados para que seja possível compreender o caso da concessão do Vale do Anhangabaú. Por fim, serão verificados eventuais aspectos positivos e negativos da experiência paulistana, possibilitando a construção das críticas pertinentes.

## 1. Papel das áreas urbanas de lazer

Apresentar as nuances do papel das áreas urbanas de lazer é um ponto fundamental do presente artigo, tendo em vista que o Vale do Anhangabaú – cujo contrato de concessão de uso se analisa – é área pública urbana afetada ao lazer. Situada no centro de São Paulo, entre os Viadutos do Chá e Santa Ifigênia, referido bem urbano se mostra extremamente importante para a configuração, a história e a dinâmica da cidade, daí por que vem recebendo maior atenção da gestão municipal nos últimos anos.<sup>2</sup>

De acordo com o sítio eletrônico do governo estadual paulista, o Vale do Anhangabaú é um local de “[...] manifestações e shows populares e reúne o prédio da Prefeitura de São Paulo, o Theatro Municipal, a Escola de Dança de São Paulo, o Conservatório Dramático e Musical de São Paulo, um campus universitário e é rodeado por grandes edifícios [...]” (SÃO PAULO, 2021).

Extraí-se da descrição oficial que o Vale do Anhangabaú constitui área pública imprescindível ao desenvolvimento de atividades diárias da população paulistana na região central, sobretudo as culturais, recreativas e educacionais, que se relacionam intimamente ao lazer.

Como direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 6º<sup>3</sup> e como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, na forma do art. 7º, inciso IV, CF/88,<sup>4</sup> o lazer necessita ser fomentado e tutelado. Nesse sentido, o art. 217, §3º da mesma Carta<sup>5</sup> atribui ao Estado o dever

---

<sup>2</sup> SÃO PAULO (SP). SP Parcerias é convidada a realizar apresentação do projeto de concessão do Vale do Anhangabaú. **SP PARCERIAS**. Disponível em: <<https://www.spparcerias.com.br/noticia/sp-parcerias-convidada-realizar-apresentacao-projeto-concessao-vale-anhangabau>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

G1 SP. Prefeitura de SP assina contrato de concessão do Vale do Anhangabaú; reabertura está prevista para domingo: Consórcio Viva o Vale será responsável pela gestão do espaço pelos próximos 10 anos. O Anhangabaú passou por reforma que foi concluída em outubro de 2020 e, desde então, a data de inauguração foi adiada sete vezes. **G1 Globo**. Jul. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/22/prefeitura-de-sp-assina-contrato-de-concessao-do-vale-do-anhangabau-reabertura-esta-prevista-para-domingo.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

<sup>3</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (*grifo nosso*).

<sup>4</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (*grifo nosso*).

<sup>5</sup> Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

[...]

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social. (*grifo nosso*).

de incentivar o lazer como forma de promoção social. Já o art. 227<sup>6</sup> dispõe que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente o direito ao lazer.

Os dispositivos constitucionais elencados evidenciam a importância do lazer para o desenvolvimento humano, revelando sua ligação com a dignidade e a saúde das pessoas, o que justifica seu enquadramento como direito social. Atualmente, suas características ultrapassam a mera ideia de recreação, de descanso e de diversão, conectando-se a outras dimensões da vida, tais como o trabalho, a saúde, a educação e a política. Logo, uma vez que possui estreita relação com outras esferas da vida social e com as condições dos indivíduos, o lazer jamais deve ser observado isoladamente (SILVA, et al., 2011, p. 21 e p. 29).

De especial importância é o papel do lazer para a promoção da saúde, entendida como bem-estar físico e mental. A confirmar essa relação, a Política Nacional de Promoção à Saúde, documento elaborado pelo Ministério da Saúde (2010), aponta como objetivo geral (grifo nosso): “Promover a qualidade de vida e reduzir vulnerabilidade e riscos à saúde relacionados aos seus determinantes e condicionantes – modos de viver, condições de trabalho, habitação, ambiente, educação, **lazer**, cultura, acesso a bens e serviços essenciais”.

A saúde passa a ser entendida como um produto de diversos fatores que se relacionam à qualidade de vida, dentre eles a oferta e a possibilidade de atividades de lazer. A escolha das práticas de lazer, além de gerar benefícios físicos, interfere em determinantes sociais, tais como o acesso à cultura e o uso equilibrado do tempo, implicando resultados na manutenção da saúde das pessoas (BATISTA; RIBEIRO; NUNES JUNIOR, 2012, p. 11 e p. 14).

No entanto, em grande parte das vezes, o lazer depende de espaços adequados para tanto, especialmente de acesso público. Aqui desponta a relação de bens de uso comum do povo, como praças e parques, com o direito social em debate. Marrara (2007, p. 02) corrobora com essa visão ao afirmar que o domínio urbano<sup>7</sup> existe como condição para que a população exercite direitos culturais, sociais e políticos, de forma que a existência e a qualidade urbanística dos espaços se relacionam indissociavelmente com a qualidade de vida na cidade.

Entendido o lazer e suas funções de forma ampliada e considerando seu *status* de direito social, cumpre ao Poder Público, como o apoio da sociedade e por meio de eventuais emparceiramentos com o mercado, tomar as medidas de planejamento e execução necessárias

---

<sup>66</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao **lazer**, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (*grifo nosso*).

<sup>7</sup> Para Marrara, o grupo do domínio urbano compreende o domínio viário, como as ruas, as áreas públicas, como as praças e os parques, os equipamentos e as redes de infraestrutura. Para mais, cf. MARRARA, Thiago. Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 9, n. 84, p.01-15, abr./maio, 2007. p. 02-03.

para universalizá-lo gradualmente. Para que isso ocorra, a garantia constitucional do lazer deve ser encarada como fonte de deveres estatais (SILVA, et al., 2011, p. 38), inclusive no sentido de se gerir o patrimônio público urbano de maneira adequada para propiciar à população, a despeito da situação socioeconômica de cada um, condições mínimas de lazer.

Essa afirmação se reforça à luz do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), cujo art. 2º, *caput*<sup>8</sup>, estabelece como objetivo da política urbana a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. As diretrizes para o alcance desse objetivo encontram-se nos incisos do mesmo artigo, em especial no inciso I<sup>9</sup>, que trata do direito a cidades sustentáveis como o direito a espaços urbanos nos quais a população desfrute, entre outras comodidades fundamentais, de moradia, transporte, saneamento e **lazer**.

Esse inciso destaca o lazer como um ponto central da política urbana, algo que deve ser priorizado pelas Administrações Públicas, especialmente locais, quando do planejamento, do ordenamento e da organização dos espaços públicos urbanos e das atividades que serão neles fomentadas, autorizadas ou vedadas.

Explicitando a essencialidade do lazer e sua relação com as cidades, onde hoje se concentra grande parte da população brasileira, Mendonça (2007) traça um panorama histórico no qual aponta que, no século XIX, a modernização do espaço urbano na Europa foi essencial para modificar hábitos sociais, expandidos internacionalmente.

No início, esse espaço foi apropriado pelas elites, mas, ao longo do século XX foi popularizado, pois se conectava às expectativas trabalhistas quanto à redução da jornada de trabalho e ao tempo livre do trabalhador. Consequentemente, a demanda pela construção de espaços públicos tornou-se uma das reivindicações da população às Administrações Públicas, principalmente às municipais (MENDONÇA, 2007).

A criação de espaços públicos é central para que a convivência social ocorra, para que as práticas culturais sejam criadas e modificadas. De acordo com Pellegrin (2004, p. 74), o espaço é social, político e econômico, pois são as relações de poder e de controle que determinam seu uso e seu desenho. Ademais, para a autora (2004, p. 74), o espaço de lazer é um ponto específico do próprio planejamento urbano, devendo ser considerado quando da organização e da gestão do espaço pela Administração Pública.

---

<sup>8</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

<sup>9</sup> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao **lazer**, para as presentes e futuras gerações; (*grifo nosso*).

Indo além, Maranhão e Oliveira Junior (2016), afirmam que “[...] lazer e espaço são indissociáveis e complementares no contexto atual”. O lazer, para os autores, seria uma dimensão social do espaço público, ao passo em que possui um caráter promotor de cidadania e de direito social.

O que possibilita o exercício da cidadania, no tempo-espaço de lazer, é a atribuição de significados aos espaços públicos pelas pessoas que deles se apropriam. “Por meio das experiências no âmbito do lazer pode-se desenhar uma nova maneira de relação entre o espaço, a cidade e o cidadão” (MARANHÃO; OLIVEIRA JUNIOR, 2016). O lazer é – essencialmente – um instrumento de apropriação dos espaços públicos, dotando de sentido a ação dos sujeitos no espaço, espaço que não é inerte, mas sim local de sociabilidade e de mudança (MARANHÃO; OLIVEIRA JUNIOR, 2016).

Conclui-se que o papel das áreas urbanas é centrado na produção e no desenvolvimento da própria cidade e, sobretudo, na oferta de espaços essenciais ao exercício de direitos urbanos fundamentais. Uma vez que esses espaços são garantidos e abertos à sociedade, a atuação dos cidadãos sobre cada área urbana torna-se capaz de lhe atribuir significado, criando novas formas de viver, ver e interagir.

A oferta e, por conseguinte, o uso das áreas públicas urbanas condicionam, assim, o desenvolvimento humano que se dá nas cidades. Não há cidades sustentáveis, nos termos do Estatuto da Cidade, sem áreas públicas de uso comum ou sem que a interação nelas possa ocorrer de modo pacífico, criativo, acessível e seguro. É nesse contexto que se deve compreender e analisar a disponibilização e as técnicas de gestão de áreas públicas urbanas, como a do Vale do Anhangabaú.

## 2. Desafios da gestão pública

Como visto, é dever constitucional e legal da Administração Pública oferecer, planejar, organizar e bem gerir áreas de uso comum do povo nas cidades a fim de assegurar os direitos mais básicos à população urbana. Para tanto, é imprescindível que se elaborem políticas urbanas capazes de promoverem o gradual desenvolvimento das funções sociais da cidade, em consonância com o disposto no Estatuto da Cidade.

Contudo, são inúmeros os desafios das Administrações, sobretudo as municipais, que se deparam com áreas públicas urbanas. Ora essas áreas se encontram em estado de abandono. Ora faltam recursos financeiros para revitalizá-las. Ora as Administrações não dispõem de recursos humanos suficientes para geri-las diretamente ou, ainda, para licitar e fiscalizar eventuais contratos com gestores privados.

Outro problema resulta das dificuldades de os Municípios gerirem outras políticas básicas e, por conseguinte, da incapacidade de conferirem maior prioridade a políticas de lazer e cultura pela readequação de seus espaços urbanos.

De acordo com o [Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal \(IFDM\) de 2018](#)<sup>10</sup>, apenas 431 Municípios brasileiros possuem elevado desenvolvimento em saúde, educação, emprego e renda. Para a Firjan, o problema não seria a ausência de recursos, mas sim sua gestão. Já para a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), faltam recursos para o atendimento da população, especialmente pela transferência de responsabilidades da União e dos estados para os Municípios, sem a devida contrapartida financeira (VILELA, 2018).

Essas dificuldades se explicam, em parte, pelas modificações competenciais ocorridas no Brasil desde a redemocratização. A Constituição promoveu um aumento do papel dos Municípios sob o argumento de que a descentralização da gestão pública ampliaria a eficiência do uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas e a transparência das decisões, possibilitando a adequada responsabilização dos gestores (IPEA, 2011, p. 13).

Porém, as novas responsabilidades aumentaram as exigências de profissionalização da gestão municipal e a necessidade de implementação de controles democráticos da atuação pública. O fortalecimento da capacidade da gestão municipal revela-se fundamental para um desenvolvimento nacional mais uniforme, mas encontra obstáculos pela configuração brasileira: um país administrativamente descentralizado e desigual (IPEA, 2011, p. 16-17).

O ITDP Brasil (2020, p. 05) aponta que os desafios fiscais e a distribuição desproporcional de recursos entre os entes federados contribuem para a dificuldade de gerenciamento dos espaços públicos, resultando em má conservação e subutilização. A desaceleração econômica e a adoção de medidas de austeridade fiscal também diminuem a capacidade de investimento nas áreas públicas de lazer ao passo em que houve aumento da pressão sobre os serviços de saúde, educação e programas sociais.

Num país em que os Municípios não conseguem lidar com suas competências mais básicas, raramente sobra espaço para priorização de políticas de lazer e desenvolvimento da gestão de áreas de uso comum do povo voltadas ao lazer e à cultura. Isso explica a razão de, no Brasil, referidas áreas sofrerem elevada desvalorização e serem marcadas por intenso e alongado abandono.

---

<sup>10</sup> O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal é um estudo do Sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), que acompanha anualmente (desde 2008) o desenvolvimento socioeconômico dos mais de cinco mil Municípios brasileiros, com foco em três áreas: educação, saúde e emprego e renda. O estudo baseia-se em estatísticas públicas oficiais dos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. Para mais, cf. o sítio eletrônico do IFDM, disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>>.

Referida desvalorização, de acordo com o ITDP Brasil (2020, p. 05), também reflete a falta de visão integrada e o baixo reconhecimento quanto ao potencial desses espaços, que, como dito, são capazes de impactar, quando bem geridos, a qualidade de vida urbana e o exercício de inúmeros direitos fundamentais.

É a partir desse cenário que necessita ser debatida a concessão para particulares, com ou sem finalidades lucrativas, da gestão de áreas públicas urbanas de uso comum do povo, voltadas ao lazer e à cultura, a fim de dinamizar e potencializar os usos desses bens públicos, superar as deficiências de recursos humanos e financeiros públicos, gerar receita a ser empregada em prol de atividades urbanas e liberar os escassos recursos municipais para outras políticas prioritárias.

Conceder o uso dessas áreas comuns não significa, porém, aliená-las, tão somente transferir seu domínio aos particulares. Essas áreas são bens públicos de uso comum do povo que se caracterizam pela inalienabilidade (art. 100 do Código Civil<sup>11</sup>). Assim, é preciso ter em mente que eventual concessão não transfere o domínio, nem afasta do Poder Público suas funções essenciais de proprietário e, mais importante, suas tarefas de regulação, fiscalização e gestão dos contratos administrativos que venha a firmar com particulares interessados na gestão dessas áreas urbanas. Toda e qualquer concessão, para que funcione bem, depende tanto da boa execução das cláusulas contratuais e, ao mesmo tempo, de fiscalização e acompanhamento constantes por parte do Poder Público na qualidade de poder concedente, de forma a se garantir que os objetivos e as ações do gestor privado se harmonizem com os interesses públicos primários e a afetação do bem público ao desenvolvimento urbano.

### 3. Caso do Vale do Anhangabaú

A escolha do contrato de concessão de uso do Vale do Anhangabaú como objeto de análise do presente artigo se deve a uma série de fatores.

Em primeiro lugar, resulta da importância dessa área pública de lazer dentro do maior Município Brasileiro em termos demográficos – a cidade de São Paulo: a capital possui população estimada de mais de doze milhões de habitantes (IBGE, 2021). Ademais, a cidade representa o terceiro maior mercado consumidor e a terceira maior economia da América Latina (SÃO PAULO, 2020). Em segundo lugar, decorre de seu caráter recente e da presença de cláusulas inovadoras, porém polêmicas, como a referente aos *naming rights*. Em terceiro, trata-se de parceria entre o Poder Público local e empreendedores particulares para a gestão de área pública urbana destinada prioritariamente ao lazer. Em quarto, trata-se de espaço público intensamente utilizado pela

---

<sup>11</sup> Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

população, onde tradicionalmente são organizados eventos, manifestações políticas, entre outras. Em quinto, a escolha se deve a certas dúvidas quanto às etapas de implementação e aos resultados práticos durante a gestão e manutenção desse relevante espaço urbano.

Antes de explicitar essas questões, é preciso apresentar breve contextualização. O contrato administrativo pelo qual se concede a gestão do Vale do Anhangabaú à iniciativa privada foi assinado em 22 de julho de 2021. O objeto central do ajuste consiste na gestão, na manutenção, na preservação e na ativação sociocultural da área de 70.000 m<sup>2</sup> (setenta mil metros quadrados). Seu valor supera R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais) e sua duração é de dez anos, podendo ser prorrogado pelas partes para efeitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

O memorial descritivo da área da concessão (Anexo III do edital) demonstra a essencialidade do local para as mais diversas atividades do centro paulistano. O espaço está localizado entre o distrito da República e da Sé, na Subprefeitura da Sé, uma área de transição entre o que é comumente chamado de “Centro Velho” e “Centro Novo”. Além disso, não abrange apenas o Vale propriamente dito, mas também praças, partes de avenidas e áreas verdes, como se verifica na descrição constante do Anexo e transcrita a seguir:

A ÁREA DA CONCESSÃO é composta pelo perímetro que abrange o Vale do Anhangabaú, os baixios do Viaduto do Chá incluindo parte da Galeria Prestes Maia e Galeria Formosa, a Praça Ramos de Azevedo, a escadaria da Rua Dr. Miguel Couto, parte da Avenida São João entre a Avenida Ipiranga e a Rua São Bento, a Praça do Correio e a área verde nos baixios do Viaduto Santa Ifigênia [...]. Ressalta-se que a ÁREA DA CONCESSÃO não inclui o Salão Almeida Júnior da Galeria Prestes Maia, local onde será abrigado o Museu da Cidadania e Direitos Humanos (SÃO PAULO, 2020, p. 07).

O documento supracitado (2020, p. 05) conta resumidamente a história do local e os motivos determinantes para a elaboração do contrato de concessão de uso. Dentre eles, aponta que, em diagnóstico feito pelo corpo técnico da SP Urbanismo, avaliou-se que o Vale do Anhangabaú é subutilizado como espaço público, uma vez que possui escala monumental e amplo espaço vazio rodeado por grandes edificações. Assim, iniciou-se processo de remodelação do Vale em 2019, culminando na licitação e no contrato aqui apresentados e discutidos. É o que se extrai do preâmbulo do edital (SÃO PAULO, 2020, p. 06):

Ademais, o projeto soma-se a diversos esforços que vêm sendo realizados pela PMSP para requalificar a região do centro da cidade, dentre os quais o próprio projeto de renovação dos calçadões e do Vale do Anhangabaú, realizado com a contribuição de diversos profissionais, técnicos municipais e profissionais da sociedade civil. A Concessão, assim, insere-se em um projeto estratégico maior, que conjuga a leitura histórica da região do Vale do Anhangabaú a suas potencialidades, qualificando estruturas existentes e propondo novas, incentivando os novos usos e a maior permanência do público em uma área tão relevante para a Cidade.  
[...]

Tanto o conceito quanto o projeto básico atuais foram coordenados pela SP-Urbanismo, empresa de planejamento urbano vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). A obra, iniciada em junho de 2019, possui previsão de entrega para o final de setembro

de 2020, e, aliada à Concessão objeto deste Edital, conferirá perenidade às melhorias já realizadas na área.

De acordo com o edital de licitação (SÃO PAULO, 2020, p. 05), a concessão tem como objetivo ativar esse espaço público, revitalizando e integrando a área com seu entorno. A proposta inclui a qualificação do espaço por meio da realização de eventos e atividades, pelo oferecimento de serviços e pela locação para comércio e alimentação. “O projeto visa, assim, proporcionar à população um local de permanência com ambiência urbana, acessibilidade, lazer, zeladoria e segurança capaz de impactar positivamente o local e os munícipes [...]”. A expectativa da Prefeitura era a de que a eleição de um parceiro privado na gestão do Vale viabilizaria toda essa operação, permitindo a exploração e o desenvolvimento da vocação natural do lugar (SÃO PAULO, 2020, p. 05-06).

A modalidade de licitação eleita foi a concorrência pública e, nos termos do art. 15, inciso II da Lei Geral de Concessões<sup>12</sup>, o critério de julgamento levou em conta a maior oferta de outorga fixa para exploração da concessão de uso, com valor mínimo de R\$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais), cujo pagamento, em parcela única, deveria ser efetuado em momento imediatamente anterior à assinatura do contrato (SÃO PAULO, 2020, p. 04).

Apenas três consórcios interessaram-se pela licitação: o Consórcio Viva o Vale, o Consórcio Viaduto do Chá e o Consórcio Novo Ícone. Destaca-se que o vencedor do certame foi, *a priori*, o Consórcio Viaduto do Chá. Entretanto, o segundo colocado (Consórcio Viva o Vale) foi convocado, pois o prazo fixado para a assinatura do contrato encerrou-se sem o cumprimento de obrigações precedentes pela adjudicatária (SÃO PAULO, 2020; SÃO PAULO, 2021).

A empresa Viva o Vale Concessionária SPE LTDA foi criada pelo consórcio integrado pela Urbancom Consultoria e Participações LTDA. (CNPJ nº 37.367.215/0001/55), Nacional Shopping Planejamentos e Reestruturação de Shopping Center LTDA. (CNPJ nº 02.622.472/0001-01), e B. Internacional Real Estate LTDA. (CNPJ nº 390.619.388-80).

Ao celebrar o contrato, a empresa assumiu o objeto da licitação, descrito na minuta do contrato (Contrato de Concessão nº 18/SUB-SÉ/2021), como concessão de uso, a título oneroso, da área da concessão para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural pela realização de encargos de responsabilidade da concessionária.

No que tange à gestão da área concedida, o Anexo III do contrato (Caderno de Diretrizes de Uso, Ocupação e Encargos da Concessionária) especifica os encargos da concessionária e, dentre eles, inclui: a gestão, coleta, captação, drenagem e despejo de águas pluviais na área delimitada

---

<sup>12</sup> Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:  
[...]

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; [...]

pela concessão; a operação de modo seguro do objeto da concessão; a realização de manutenção preventiva e corretivas das Galerias, dos Quiosques, dos equipamentos; o monitoramento das atividades diárias; a limpeza e a zeladoria; o desenvolvimento de aplicativo móvel para divulgar o cronograma de atividades e eventos da Municipalidade; a disponibilização de acesso à internet sem fio gratuita para a população que frequente o local; a garantia de segurança dos usuários e a proteção do patrimônio por meio de, no mínimo, três postos de segurança. Além disso, todos os custos dos serviços de infraestrutura necessários para a exploração da área da concessão são de responsabilidade da concessionária (Capítulo I e II).

No tocante à exploração cultural e de lazer, o contrato prevê que a concessionária deverá realizar atividades de interesse coletivo (conforme estipuladas no Capítulo III, item 10 do Anexo III) e voltadas ao público infantil. As atividades de interesse coletivo são ações gratuitas socioculturais, educacionais, esportivas, recreativas e de lazer. Em termos quantitativos, ao menos 324 (trezentas e vinte e quatro) dessas atividades necessitam ser realizadas por mês, com duração mínima de 60 (sessenta) minutos cada uma.

Além disso, a cláusula 12ª do contrato faculta à concessionária a realização de atividades econômicas, na forma do Capítulo III, item 11 do Anexo III, tais como: a instalação de Galerias e Quiosques; o aluguel de patinetes e de bicicletas, bem como a exploração de anúncios. Em todos esses casos, permite-se a cobrança de contrapartidas pecuniárias por parte dos usuários, mas sob certas limitações. As atividades consistentes em eventos de acesso restrito são limitadas a no máximo seis por mês e à área de 2.000 m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados). Para atividades em área superior à mencionada, o poder concedente necessitará ser consultado e fornecer aprovação prévia.

Ainda em termos obrigacionais, a concessionária deverá apresentar ao poder concedente todos os planos, projetos, cronogramas e relatórios para execução do objeto do contrato, conforme detalhado no Capítulo V do Anexo III do contrato, cujos prazos constam do Capítulo VI.

Já o Capítulo VIII do contrato trata da remuneração e do valor contratual. A cláusula 21ª informa que esse valor perfaz R\$ 55.460.878,33 (cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e sessenta mil e oitocentos e setenta e oito reais e trinta e três centavos), correspondendo a soma dos custos, das despesas, dos investimentos e das outorgas que serão suportadas pela concessionária no prazo estipulado. Aliás, esse valor é meramente indicativo, não vinculando a exigência de reequilíbrio econômico-financeiro (21.1.1.).

A remuneração da concessionária será resultado das atividades econômicas decorrentes da exploração do objeto contratual, ou seja, atividades remuneradas realizadas no âmbito do espaço concedido. A cláusula 22ª garante a exclusividade de exploração dessas atividades à concessionária, ressalvado o período de eventos organizados e realizados pela Municipalidade.

Isso significa que, durante a concessão, outros particulares não poderão obter diretamente da Prefeitura autorização, permissão ou concessão de uso privativo dos bens que formam o objeto do contrato administrativo.

Por essas possibilidades de exploração dos bens que formam a concessão, o contrato prevê em favor do Poder Público os seguintes valores: (1) uma outorga fixa; (2) um pagamento mensal; (3) uma outorga efetiva (nos termos do Anexo V do contrato); (4) o adicional de desempenho e (5) receitas adicionais previstas na cláusula 23ª (23.8.).

De acordo com a cláusula 23ª do Contrato, a outorga fixa perfaz R\$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais) pago em parcela única, como condição para assinatura, conforme disposto no edital. Já o pagamento mensal deve ser feito até o quinto dia útil do mês, no valor de R\$ 1.806,00 (um mil, oitocentos e seis reais), sendo reajustado a cada doze meses. A outorga efetiva é o valor anual, composto pela outorga variável e pelo adicional de valorização.<sup>13</sup>

Além das outorgas e parcela mensal, a concessionária deve pagar o adicional de desempenho<sup>14</sup>. O sistema de mensuração de desempenho, disciplinado no Anexo IV do contrato, fixa os níveis de qualidade e disponibilidade mínimos desejados pela Municipalidade, permitindo a mensuração de desempenho da concessionária no decorrer da realização das atividades.

Isso será atestado mediante o cálculo e a aplicação do Fator de Desempenho (FD). É o resultado do FD que compõe o valor do adicional de desempenho a ser pago pela concessionária a cada doze meses. O FD será calculado anualmente, a partir de avaliações mensais e, para mensurá-lo, dois instrumentos serão utilizados, quais sejam a Avaliação de Desempenho e a Pesquisa de Satisfação do Usuário, que verificam nove encargos, em quatro dimensões e cujos parâmetros encontram-se detalhados no Anexo IV.

Como exemplo, a zeladoria é considerada uma dimensão de avaliação, já o encargo avaliado nesse caso poderia ser tanto a limpeza quanto a qualidade e a atualidade dos equipamentos. O bem-estar também é uma dimensão de avaliação, cujos encargos analisados seriam a segurança e a acessibilidade. Ressalta-se que os apêndices do Anexo em comento contêm os formulários de avaliação das dimensões e dos encargos, com as especificações, os itens, a conformidade (ou seja, atividade/configuração desejadas) e o questionamento sobre o (des)atendimento à conformidade.

Por fim, o instrumento prevê o pagamento, ao poder concedente, de receitas adicionais relacionadas com o batismo das áreas públicas. Esse aspecto polêmico e inovador do contrato consta da cláusula 23ª (item 23.8.), que impõe à concessionária apresentar ao poder concedente

---

<sup>13</sup> Os procedimentos e explicações acerca do cálculo e do pagamento das outorgas podem ser conferidas no Anexo V do contrato, disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/12dLw5Aviqqf-uSKJponrmkdX5oj05ylE/view>>.

<sup>14</sup> Sobre o sistema de mensuração de desempenho, conferir o Anexo IV do contrato, disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1tI0xDV7CB52QJE8B1nTmbI3qQXIFoBhG/view>>.

proposta de exploração de receita quando desejar acrescentar outros nomes às marcas nominativas (*naming rights*) e quando desejar explorar anúncios publicitários relativos ao mobiliário urbano. Tal proposta de exploração de receita deve ser acompanhada de projeto de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, além da comprovação da compatibilidade com as normas legais e regulamentares (item 23.9.).

Em termos financeiros, as eventuais receitas decorrentes dos *naming rights* deverão ser compartilhadas entre as partes contratantes. Observa-se, porém, que o contrato não aponta exatamente quais serão os percentuais da divisão. Apenas indica que a proporção será definida pelo poder concedente, que receberá parcela não inferior a 50% (cinquenta por cento) da totalidade da receita bruta auferida pela concessionária. Com isso, o contrato gera um estímulo a busca por receitas do gênero. Todavia, nele não se percebem regras que busquem direcionar parcela dessas receitas aos usuários, pois a mera previsão de reversão de parcela dos valores ao concedente não garante que esses valores serão utilizados em favor dos usuários do local.

Para além das obrigações, o contrato adequadamente prevê normas de caráter sancionatório no sentido de garantir efetividade as suas disposições. As penalidades contratuais encontram-se dispostas no Capítulo XIV do contrato. Para algumas infrações, a aplicação da sanção segue as categorias e incidências dispostas na tabela de páginas 69 a 73. Por exemplo, a ocorrência de “recusar acesso do poder concedente às informações das atividades e serviços executados durante a vigência da concessão, arquivados pela concessionária” é considerada leve (categoria) e sua incidência é “por ocorrência”. Já a conduta de “remover estruturas físicas pré-existentes na área da concessão sem autorização do poder concedente” é grave e sua incidência também é “por ocorrência”.

A graduação das penalidades observará a natureza da infração e variará conforme as categorias previstas na cláusula 36ª (item 36.2.), quais sejam leve, média, grave e gravíssima.

A infração é considerada leve se decorrer de conduta praticada em desacordo com as disposições contratuais, desde que o potencial de dano não impacte diretamente no objeto. Nesse caso aplica-se advertência por escrito e/ou multa de 0,05% sobre o valor do contrato. Já a infração média é aquela que decorre de conduta da concessionária cujo potencial de dano impacte diretamente o objeto. Para esse tipo de infração, aplica-se multa de 0,15% sobre o valor contratual e, quando for o caso, é cominada à determinação de medidas necessárias para correção (itens 36.3. a 36.4.1).

Por sua vez, a infração considerada grave é a conduta da concessionária em que se constata prejuízo econômico em detrimento do poder concedente, ensejando a aplicação de multa de 1% sobre o valor do contrato, cominada, quando o caso, junto à determinação da adoção de medidas para a correção. Por seu turno, a infração é gravíssima quando o ato efetivamente causa dano à

área da concessão, à integridade física das pessoas que ali transitam, à paisagem urbanística e/ou ao erário público. Nesse caso são aplicadas as seguintes penalidades, de forma isolada ou concomitante à pena de multa, sem prejuízo de ressarcimento integral dos danos: multa de 2% sobre o valor contratual (junto à determinação de medidas para correção se for o caso); rescisão do contrato unilateralmente pelo poder concedente; caducidade do contrato com a extinção da concessão; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com o Município de São Paulo por até dois anos, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com o Município (itens 36.5. a 36.6.1).

Destaca-se que a aplicação de qualquer das penalidades previstas nos documentos decorrerá de prévia instauração de processo administrativo sancionador, pelo qual serão assegurados a ampla defesa e o contraditório (item 36.9.).

Ademais, para definir as espécies de penalidade de multa e das dosimetrias, o poder concedente analisará o caso concreto, levando em consideração suas circunstâncias de maneira motivada, observando a proporcionalidade entre a gravidade da conduta e a intensidade da sanção, bem como a extensão do dano causado à Municipalidade e a terceiros e o seu prolongamento no tempo (item 36.13.).

Por sua vez, o processo administrativo para aplicação das penalidades está disciplinado na cláusula 37ª.

No que tange à solução de conflitos sobre a execução e interpretação contratual, a via eleita foi a mediação, a fim de que a divergência seja resolvida de forma amigável e consensual (cláusula 38ª). O procedimento deve ser instaurado perante a Câmara de Solução de Conflitos da Administração Municipal da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, mas não desonera o cumprimento das obrigações (itens 38.2. e 38.3.).

Destaca-se que os membros da Câmara supracitada devem agir com isonomia, imparcialidade, oralidade, objetivando o consenso, sendo aplicado a eles o regramento da Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Caso as partes encontrem, de comum acordo, uma solução amigável, esta poderá ser incorporada ao contrato, por meio da assinatura de termo aditivo (itens 38.6. e 38.6.1).

Porém, se a parte se recusa a participar do procedimento ou não indica representante em até quinze dias, a mediação é considerada prejudicada. Além disso, quando o requerimento é rejeitado pela Câmara ou quando as partes encontram uma solução amigável em até sessenta dias (prazo que pode ser prorrogado pelas partes), a mediação também restará prejudicada (itens 38.7. e 38.8.). Como último ponto, a redação deixa claro que a previsão de arbitramento de conflitos, prevista no Regulamento da Câmara de Solução de Conflitos da Administração Municipal, não se aplica ao contrato aqui analisado (item 38.9.).

#### 4. Aspectos positivos e negativos da experiência paulistana

A descrição das principais obrigações do contrato de concessão do Vale do Anhangabaú abre espaço para uma série de reflexões sobre os modos de gestão de espaços públicos urbanos destinados ao lazer por particulares. Sem a pretensão de exaurir o assunto, propõe-se aqui um sucinto balanço dos aspectos positivos e negativos do ajuste examinado tanto a partir da redação das obrigações pactuadas, quanto do exame da repercussão da parceria na imprensa.

Dos aspectos positivos, cabe destacar, primeiramente, a preocupação da Municipalidade com a melhoria da gestão de um espaço importante não apenas do ponto de vista histórico e econômico, mas também social. Os objetivos gerais da concessão do bem, tanto no memorial descritivo (Anexo III do edital) quanto no próprio contrato, revelam que o certame buscou encontrar uma forma de tutelar os interesses públicos a que o espaço serve. Para tanto, objetivou-se assegurar melhorias de gestão e conservação do local, dinamizando seus usos e possibilidades de exploração de receitas. Esses objetivos foram baseados em estudos detalhados elaborados pela Municipalidade.

Nesse sentido, foi noticiado que o Vale está se firmando como centro cultural ao ar livre na região, com a volta do público e maior interação, justamente pela programação obrigatória contratualmente prevista e pelos eventos organizados pela concessionária (UOL, 2022).

Em segundo lugar, o certame seguiu as formalidades necessárias e as previsões dos desdobramentos da concessão foram feitas de acordo com a destinação do bem, em sintonia com o que dispõe a doutrina: “Quando a concessão implica utilização de bem de uso comum do povo, a outorga só é possível para fins de interesse público” (DI PIETRO, 2010, p. 113). A busca pela parceria com o mercado preservou, adequadamente, as destinações originárias do bem de uso comum e, mais que isso, intentou potencializá-las com estímulos financeiros à utilização das áreas para finalidades múltiplas.

Como os Municípios, em geral, não conseguem arcar com a prestação de todas as necessidades sociais, para atendê-las e custeá-las precisa encontrar mecanismos capazes de cumprir essas funções, precisa contratar e negociar para garantir a eficiência na prestação dos serviços públicos (DUARTE; SILVA, 2014, p. 75). Daí o instrumento da concessão de uso ser um instrumento adequado para a realidade do Vale do Anhangabaú: local que necessita de requalificação e de recursos para o melhor atendimento de sua função social.

Em terceiro lugar, a realização da licitação mostra o esforço da Municipalidade para tornar a área mais acessível aos diferentes grupos socioeconômicos, assegurando que o Vale do Anhangabaú cumpra sua função precípua de bem de “uso comum do povo”. Nota-se, ainda, uma preocupação com a acessibilidade do bem para pessoas com mobilidade reduzida, turistas e estrangeiros no geral. Na página 10 do Anexo III do contrato, por exemplo, dentre as atividades

administrativas e operacionais da concessionária, constam os deveres de comunicação aos usuários nos idiomas português e inglês e de prestação de auxílio à locomoção de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Em quarto lugar, a modelagem adotada revela preocupação com as práticas sustentáveis para execução do objeto. Na página 50 do Anexo III, o contrato, ao delinear as diretrizes de intervenção da concessionária, aponta que os projetos, as reformas, as obras e os serviços devem adotar tais práticas de forma prioritária, para que seja possível promover a eficiência energética e a economia no uso da água e dos materiais.

Sem prejuízos desses aspectos, observam-se alguns problemas ou pontos que poderiam ter sido aprimorados na modelagem.

Algumas cláusulas do contrato adotam redação um tanto genéricas, sobretudo as que disciplinam as receitas acessórias que podem ser auferidas pelo particular. A título de ilustração, prevê a cláusula 12ª, item 12.1., “f)” (direitos da concessionária), que a concessionária pode utilizar os nomes “Vale do Anhangabaú”, “Galeria Prestes Maia” e “Galeria Formosa” como marcas nominativas do espaço, podendo acrescer a eles outros nomes. Em outras palavras, autorizam-se os *naming rights* do bem público (direitos de denominação) ao concessionário, que poderá acrescentar às denominações *supra* “outros nomes”.

A possibilidade prevista não é algo banal e comum aos contratos de concessão. Alterar a denominação de bem público de uso comum do povo demanda estudos criteriosos e análise do significado do bem e de sua denominação para a população. De acordo com Sampaio (2017, p. 72), negociar o direito à denominação de bem público, “[...] consiste na possibilidade de a Administração Pública contratar com outrem, de forma principal ou acessória, o direito de atribuir nome a um bem público, material ou imaterial, mediante contraprestação economicamente apreciável”. A negociação é centrada no nome do bem, ativo intangível, que pode ser destacado da coisa sem que isso signifique a transferência da propriedade.

Dentre os benefícios advindos dessa prática, encontram-se: a geração de receita para o Poder Público; a possibilidade de financiar investimentos em infraestrutura, além do aumento da qualidade dos serviços e da atratividade do bem. Esses benefícios impactam a sociedade e sua relação com o espaço público, em última instância. Para o concessionário e outros beneficiários da exploração do nome, os ganhos consistem em viabilização de publicidade, que agrega ao nome/marca valores de identificação com a comunidade, incute mensagens no público e permite fácil e frequente visualização (SAMPAIO, 2013, p. 05).

Este fenômeno vem se tornando uma receita acessória importante das concessões e um fator de inovação para as contratações públicas. Apesar disso, o contrato em comento não disciplinou o tema de forma exaustiva. Entre outras lacunas, não há detalhamentos sobre: (i) como

serão elaborados os estudos para valorar o nome do Vale do Anhangabaú; (ii) como o Poder Público efetivamente analisará o projeto da concessionária para exploração dessa receita; (iii) se haverá apoio da Municipalidade, tendo em vista que o sucesso da nova denominação depende de divulgação e de utilização do nome. Além disso, apesar de a assinatura do contrato ter ocorrido em 2021, não há notícias sobre eventuais negociações nesse sentido.

Para além desses problemas, observa-se que as cláusulas que disciplinam a fiscalização da execução obrigacional pelo poder concedente suscitam dúvidas quanto à sua implementação. A cláusula 25ª dispõe que o Poder Público verificará *in loco* a área da concessão. Porém, tendo em vista os problemas da gestão municipal, especialmente quanto a falta de recursos humanos e financeiros, é inviável dizer que a fiscalização ocorrerá de maneira periódica e constante. Uma alternativa a essa previsão seria a de fiscalização com a colaboração de especialistas externos ou consultores pagos pela concessionária.

Neste íterim, considerando a relevância da área pública aqui em discussão, cuja gestão impacta diretamente a vida dos administrados, destaca-se que a fiscalização do poder público deve ser intensa, acompanhando e aplicando as previsões contratuais, estas devidamente estruturadas e que antecipam como solucionar possíveis problemas, especialmente quando emergir a necessidade de aplicação de sanções.

Ademais, ao observar o que está ocorrendo na prática após a assinatura do contrato, percebe-se que a área segue enfrentando alguns problemas. Mais de quatro meses após a reinauguração, o Vale do Anhangabaú permanecia parcialmente fechado e, apesar de algumas melhorias, moradores e transeuntes reclamavam da situação, pela instalação de grades e pelo não funcionamento das fontes de água. O local foi apenas reaberto em 06 de dezembro de 2021, após dois anos fechado para reformas, tendo sido a entrega adiada sete vezes (G1 GLOBO, 2021). As fontes de água, apesar da reforma iniciada em 2019, ainda necessitam de reparos e não funcionam regularmente, conforme relatos de comerciantes e moradores da região (G1 GLOBO, 2023).

Neste íterim, Rolnik (2019), ao comentar sobre o projeto de revitalização do Vale em 2019, trouxe apontamentos interessantes sobre a gestão do bem. A autora entende que é necessário montar uma equação de manutenção permanente do projeto – idealizado já nos anos 1980 – para garantir que o local funcione. Mas, tendo em vista a reforma realizada, antes da concessão aqui estudada, a professora questionava se o valor destinado à época (de oitenta milhões) seria a solução dos problemas. Cuidar da limpeza, manutenção, instalação de banheiros e árvores não demandaria tamanho valor. Assim, a indagação, à época, era de qual seria o modelo de gestão capaz de garantir um local bem cuidado e de forma permanente.

## Conclusão

O presente artigo buscou analisar o caso do Vale do Anhangabaú para compreender em que medida as parcerias entre Administração Pública e particulares são capazes de colaborar com a gestão de áreas públicas urbanas, especialmente, as de uso comum do povo destinadas ao lazer, mas que, historicamente, foram abandonadas pelas gestões municipais e apresentam inúmeros problemas vinculados à adequação de sua infraestrutura para garantir a fruição de direitos urbanos fundamentais.

Como visto, o abandono tende a ocorrer por uma série de fatores, desde a ausência de recursos humanos e financeiros, passando pela falta de priorização desses espaços diante de outras necessidades urgentes das Municipalidades brasileiras, constrangidas pela imposição de inúmeras tarefas constitucionais sem os meios necessários para executá-las. Isso leva a enormes dificuldades na gestão dos espaços públicos urbanos destinados principalmente ao lazer, ao bem-estar físico e mental da população e à convivência social, impedindo o desenvolvimento da cidade nos termos preconizados pelo Estatuto da Cidade.

O caso da concessão do Vale do Anhangabaú, área urbana de lazer de relevância ímpar na dinâmica paulistana, mostra, porém, que existem alternativas de gestão capazes de conciliar preocupação com a proteção da história, das áreas de uso comum, da acessibilidade ao lazer e à cultura, com o intuito lucrativo de certos empreendedores.

No caso de São Paulo, conferiu-se destaque ao instrumento da concessão de uso para que empresa particular, vencedora do certame, assumisse obrigações de gerir, manter, preservar e estimular a ativação sociocultural dessa extensa área. Pela análise descritiva do edital, do contrato e de seus anexos, percebe-se que os documentos são bem detalhados, indicando as etapas de execução do objeto, os encargos da concessionária e como ela deve gerir o local. O contrato, assim, estimula que a concessionária auxilie o Poder Público local em dar efetividade à função social do Vale do Anhangabaú, ao prever, por exemplo, quantidade mínima de atividades de interesse coletivo gratuitas.

Contudo, a modelagem contratual desenvolvida tem gerado certas preocupações. A uma, existem determinações demasiadamente genéricas, principalmente as que tratam de exploração de receita pela concessionária e como ocorreria na prática a fiscalização do objeto pela Municipalidade. A duas, observando notícias recentes, nota-se que a área urbana de lazer demorou para ser completamente reaberta, e, durante meses possuiu grades que dificultam o trânsito, ausência de programação e fontes de água que não funcionam regularmente.

De acordo com a página eletrônica da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2021), a previsão era de que a Ordem de Início do contrato, ou seja, a assunção total por parte da concessionária, acontecesse no prazo de até noventa dias após a assinatura do acordo, o que não ocorreu. Posteriormente, o Prefeito Ricardo Nunes afirmou que o Consórcio Viva o Vale assumiria

completamente o local apenas em 06 de dezembro de 2021, nova data para entrega à população (G1 GLOBO, 2021).

Apesar de início um tanto conturbado, nota-se, por notícias recentes e já mencionadas, que as atividades obrigatórias e os eventos vêm ocorrendo com a frequência desejada, estimulando a vocação natural da área em questão.

Esses e outros aspectos chamam a atenção para a experiência paulistana. Apesar da eleição do parceiro privado visando ao aumento da eficiência da gestão do Vale do Anhangabaú, é preciso acompanhar o caso ao longo dos próximos anos para compreender se a modelagem elaborada pela Prefeitura de São Paulo realmente atenderá às finalidades públicas ali estabelecidas, especialmente se a manutenção e acolhimento à população serão observados pelo consórcio.

Para que isso ocorra, certamente, serão imprescindíveis o acompanhamento e a fiscalização por parte do poder concedente para evitar desvios e a descaracterização de um bem de uso comum do povo tão importante para o desenvolvimento da cidade como é o Vale do Anhangabaú.

## Referências

BATISTA, Janir Coutinho; RIBEIRO, Olívia Cristina Ferreira; NUNES JUNIOR, Paulo Cezar. Lazer e promoção de saúde: uma aproximação conveniente. **Licere**, Belo Horizonte, v.15, n.2, jun./2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; SILVA, Raquel Lemos Alves. As parcerias público-privadas na administração pública moderna. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 69-86, jan./abr. 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

G1 SP. Prefeitura de SP assina contrato de concessão do Vale do Anhangabaú; reabertura está prevista para domingo: Consórcio Viva o Vale será responsável pela gestão do espaço pelos próximos 10 anos. O Anhangabaú passou por reforma que foi concluída em outubro de 2020 e, desde então, a data de inauguração foi adiada sete vezes. **G1 Globo**. Jul. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/22/prefeitura-de-sp-assina-contrato-de-concessao-do-vale-do-anhangabau-reabertura-esta-prevista-para-domingo.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

G1 SP. Vale do Anhangabaú será totalmente aberto ao público no dia 6 de dezembro: Mesmo após a reinauguração do local, grades restringiam acesso da população. Anhangabaú passou por reforma de R\$ 105,6 milhões e ficou fechado por quase dois anos. Consórcio Viva o Vale será responsável pela gestão do espaço pelos próximos 10 anos. **G1 Globo**. 17 nov. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/11/17/vale-do-anhangabau-sera-totalmente-aberto-ao-publico-no-dia-6-de-dezembro.ghtml>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

G1 SP. Vale do Anhangabaú é aberto ao público nesta segunda-feira: Mesmo após a reinauguração do local, em julho, grades ainda restringiam acesso da população. Anhangabaú passou por reforma de R\$ 105,6 milhões e ficou fechado por quase dois anos. Consórcio Viva o Vale assume nesta segunda (6) gestão do espaço pelos próximos 10 anos. **G1 Globo**. 06 dez. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/12/06/vale-do-anhangabau-sera-totalmente-aberto-ao-publico-nesta-segunda-feira.ghtml>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

G1 SP. Fonte com 852 jatos de água no Anhangabaú permanece sem funcionar quase 2 anos após reinauguração do Vale: Reforma entregue na metade de 2021 foi inicialmente orçada em R\$ 80 milhões, mas custou mais de R\$ 105 milhões aos cofres públicos. **G1 Globo**. 24 mar. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/03/24/fonte-com-852-jatos-de-agua-no-anhangabau-permanece-sem-funcionar-quase-2-anos-apos-reinauguracao-do-vale.ghtml>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

HOPPE, Danielle (Coord.). **Parcerias para a gestão de espaços públicos**. ITDP Brasil, set. 2020. Disponível em: <[https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio\\_Parcerias-para-a-gest%C3%A3o-de-esp%C3%A7os-p%C3%ABlicos.pdf](https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio_Parcerias-para-a-gest%C3%A3o-de-esp%C3%A7os-p%C3%ABlicos.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

IKENAGA, Ana Lucia. **A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos**. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**: São Paulo. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html>>. Acesso em: 27 dez. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LOPES, Marcel. Um mês após reinauguração, Vale do Anhangabaú permanece fechado com grades e tem fontes entupidas: Local passou por reforma de R\$ 105,6 milhões e ficou fechado por quase dois anos. Consórcio Viva o Vale será responsável pela gestão do espaço pelos próximos 10 anos. Prefeitura nega entupimentos e diz que manutenção é feita constantemente. **G1 Globo**. 01 set. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/01/1-mes-apos-reinauguracao-vale-do-anhangabau-permanece-fechado-com-grades-e-tem-fontes-entupidas.ghtml>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

MARANHO, Mariana Ciminelli; OLIVEIRA JUNIOR, Constantino Roberto de. O lazer no contexto do espaço público: algumas aproximações. **EFDeportes.com**, Revista Digital. Buenos Aires, Ano 21, n. 216, maio 2016. Disponível em: <<https://www.efdeportes.com/efd216/o-lazer-no-contexto-do-espaco-publico.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

MARRARA, Thiago. Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 9, n. 84, p.01-15, abr./maio, 2007.

MENDONÇA, Eneida Maria Souza. Apropriações do espaço público: alguns conceitos. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**. v.7, n.2, 2007. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/10926/8628>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

PELLEGRIN, Ana de. Espaço de lazer. In: GOMES, C. L. (Org). **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

ROLNIK, Raquel. Como não livrar o Anhangabaú dos seus velhos problemas. **Labcidade**. 21 jun. 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-nao-livrar-o-anhangabau-dos-seus-velhos-problemas/>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SAMPAIO, Luis Felipe. Exploração de naming rights de bens públicos no direito comparado. In: **XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores de Estado**. Porto de Galinhas/PE, 2013.

SAMPAIO, Luis Felipe. **Naming Rights de Bens Públicos**. São Paulo: Almedina, 2017.

SÃO PAULO (Estado). **São Paulo é o 21º colocado no ranking das maiores economias do mundo**. 09 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/sao-paulo-e-o-21o-colocado-no-ranking-das-maiores-economias-do-mundo/>>. Acesso em: 27 dez. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Vale do Anhangabaú. **Governo do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/pontos-turisticos/vale-do-anhangabau/>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

SÃO PAULO (SP). Ata de Sessão de Abertura do Envelope 2 – Documentos de Habilitação. **Comissão Especial de Licitação**. Concorrência nº 007/SGM/2020. Processo SEI nº

6011.2020/0002505-0. Disponível em:  
<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ata\\_1604675342.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ata_1604675342.pdf)>.  
Acesso em: 22 nov. 2021.

SÃO PAULO (SP). **Contrato de Concessão nº 018/SUB-SÉ/2021**. [Concessão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural]. São Paulo: órgão oficial do município, São Paulo, 2021. Disponível em:  
<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao\\_projetos/vale\\_do\\_anhangabau/index.php?p=316053](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/vale_do_anhangabau/index.php?p=316053)>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SÃO PAULO (SP). Despacho do Secretário. Processo Administrativo SEI: 6011.2020/0002505-0. Concorrência nº 007/SGM/2020. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**. Sexta-feira, 26 de março de 2021. Disponível em:  
<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/despacho\\_autorizatorio\\_vale\\_do\\_anhangabau\\_1618359784.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/despacho_autorizatorio_vale_do_anhangabau_1618359784.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SÃO PAULO (SP). **Edital da Concorrência nº 007/SGM/2020**. Concorrência Pública nº 007/SGM/2020. [Concessão de uso, a título oneroso, de áreas situadas no Vale do Anhangabaú, para sua gestão, manutenção, preservação e ativação sociocultural]. São Paulo: órgão oficial do município, São Paulo, 2020. Disponível em:  
<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao\\_projetos/vale\\_do\\_anhangabau/index.php?p=302644](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/vale_do_anhangabau/index.php?p=302644)>. Acesso em: 18 nov. 2021.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura assina contrato para concessão do Anhangabaú e desonera cofres públicos em R\$ 32 milhões. **Prefeitura SP**. 23 jul. 2021. Disponível em:  
<<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/noticias/index.php?p=315545>>.  
Acesso em: 28 nov. 2021.

SÃO PAULO (SP). SP Parcerias é convidada a realizar apresentação do projeto de concessão do Vale do Anhangabaú. **SP PARCERIAS**. Disponível em:  
<<https://www.spparcerias.com.br/noticia/sp-parcerias-convidada-realizar-apresentacao-projeto-concessao-vale-anhangabau>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

SILVA, Débora Alice Machado, et al. A importância da recreação e do lazer. **Cadernos interativos – elementos para o desenvolvimento de políticas, programas e projetos intersetoriais, enfatizando a relação lazer, escola e processo educativo**. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2011.

UOL. Após concessão, Vale do Anhangabaú vira um polo de cultura e lazer em SP. 2022. **UOL**. 21 jun. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/06/21/apos-concessao-vale-do-anhangabau-vira-um-polo-de-cultura-e-lazer-em-sp.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

VELOSO, João Francisco Alves. et al. (Orgs.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em:  
<[https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaomunicipal.pdf](https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaomunicipal.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

VILELA, Pedro Rafael. Falta de recursos prejudica desenvolvimento, diz confederação. **Agência Brasil**. 26 jun. 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/falta-de-recursos-prejudica-desenvolvimento-diz-confederacao>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

**Enviado em: 06/01/2021**

**Aprovado em: 13/04/2023**